

UNIVERSITAS
CAROLINA
PRAGENSIS

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

in seriebus, quae Biologica, Geologica,
Geographica, Mathematica et Physica,
Medica, Gymnica, Oeconomica, Iuridi-
ca, Philologica, Philosophica et His-
torica, Historia Universitatis Caroli-
nae Pragensis dicuntur, edenda curat

Actis edendis praeest Pavel Levit
Cuius vice fungitur Zdeněk Červený
Quibus a manu est Olga Volková

Series singulas edendas curant

B. Fott (Biologica), J. Konta (Geologi-
ca), V. Häufler (Geographica), J. Mohr
(Mathematica et Physica), C. John
(Medica), J. Fleischmann (Gymnica),
B. Urban (Oeconomica), V. Outrata
(Iuridica), Zd. Urban (Philologica),
L. Vebr (Philosophica et Historica),
F. Kavka (Historia Universitatis Ca-
rolinae Pragensis)

Cuius consilii sedes est
Ovocný trh 5
Praha 1-Staré Město, ČSSR

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE

IURIDICA 4

OBSAH

<i>Vladimír Mikule</i> : Správní soudnictví v Československu	3
<i>Věra Čížková</i> : Právní následky uzavření manželství v oblasti majetkových vztahů upravovaných československým občanským právem	53
<i>Vladimír Vreclon</i> : Ještě k teoretickým otázkám aplikace kybernetiky v oblasti státu a práva	87

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Владимир Микеле</i> : Административное правосудие в Чехословакии	3
<i>Вера Чижковска</i> : Правовые последствия заключения брака в области имущественных отношений, регулируемых чехословацким гражданским правом	53
<i>Владимир Врецион</i> : Еще к теоретическим вопросам применения кибернетики в области государства и права	87

INHALT

<i>Vladimír Mikule</i> : Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei	3
<i>Věra Čížková</i> : Die Rechtsfolgen der Eheschliessung auf dem Gebiet der Vermögensbeziehungen in der Regelung des tschechoslowakischen bürgerlichen Rechts	53
<i>Vladimír Vreclon</i> : Noch einmal zu den theoretischen Fragen der Applikation der Kybernetik auf dem Gebiet des Staates und Rechtes	87

Správní soudnictví v Československu

Административное правосудие в Чехословакии

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei

VLADIMÍR MIKULE

Problematika správního soudnictví (nebo — jak se také říká — soudní kontroly správy či správních aktů) se u nás teprve v posledních letech pomalu znovu dostává do okruhu pozornosti vědy i praxe.¹⁾ Důvody toho — podrobněji se tu o nich nemohu šířit — lze nalézt v samotných základech života naší společnosti a fungování socialistického státu po roce 1948. Vážným nedostatkem dosavadních diskusí, a to nejen u nás, ale i v jiných socialistických státech, je na jedné straně *neujasněnost pojmů*, s nimiž se operuje, na druhé straně (a to platí zejména o situaci u nás) *neujasněnost dosavadního vývoje* správního soudnictví na území Československa v kontextu s vývojem světovým.

Nebude patrně sporu v tom, že odstranění nejasností v obou směrech je nejen užitečné (zkušenost dokazuje, že spory bývají velmi ostré právě v těch případech, kdy si diskutující nerozumějí, protože stejnému výrazu podkládají různý obsah), ale dokonce i nezbytné. Bude totiž možno využít i dosavadních zkušeností s řešením této otázky a vyvarovat se zbytečných chyb.

V této stati se pokouším k řešení vytčeného úkolu přispět, i když jsem si plně vědom toho, že z různých důvodů může jít spíše jen o naznačení problematiky než o její řešení.²⁾ Přesto se domnívám, že i takový pokus nemusí být zcela bez užítku.

¹⁾ Srov. např. Otakar Plundr: Několik podnětů k nové úpravě prokurátorského dozoru, *Právník* č. 5/1964; Pavel Levit: K některým otázkám zákonnosti ve státní správě, *Právník* č. 4/1966, str. 326–328; Jiří Šembera: Nedostatky správního řízení a jedna možnost řešení, *Rudé právo* z p. 11. 1965; František Zoulík: K problematice správního soudnictví, *Socialistická zákonnost* č. 9/1966; Diskuse o zajišťování socialistické zákonnosti ve státní správě (zpráva v *Právníku* č. 4/1966); Vladimír Němec: Soudní kontrola správy, *Lidová demokracie* z 12. 8. 1967; Vědecká diskuse o problematice rozšíření soudní kontroly správy v ČSSR, *Právník* č. 7/1967; J. Boguszak in: *Teorie státu a práva I*, Orbis, Praha 1967, str. 110–111; týž: Poslání a postavení justice, *Socialistická zákonnost* č. 5/1967, str. 265–266; František Šamalík: Právo a společnost, *Academia*, Praha 1965, str. 174 a násl.; Michal Lakatoš: Kde sú záruky?, *Kultúrny život* č. 9/1967. Z prací publikovaných během tisku této statě srov. zejména články Karla Svobody (O přezkoumávání správních rozhodnutí soudy, *Národní výbory* č. 15/1968) a moje stati *Správní soudnictví — ano či ne?* a *Místo správního soudnictví v soustavě prostředků k zajištění zákonnosti správy* (*Právník* č. 9 a 10/1968).

²⁾ Je to vlastně první práce tohoto druhu u nás, a musel jsem se proto potýkat s mnohými problémy, zejména též s nedostatkem literatury. Mnoho otázek, na něž tu narážím, není také u nás dostatečně prozkoumáno, natož vyřešeno (např. i samotný výchozí problém dělby státní moci v socialistickém státě není možno považovat za dořešený).

Z hlediska materiálního lze činnost státních orgánů zhruba rozdělit do třech kategorií:

- a) činnost zákonodárná, tj. vydávání obecně závazných aktů,
- b) výkon spravedlnosti (rozhodování sporů a ukládání trestů),
- c) výkon správy (aktivní činnost k prosazování veřejných zájmů i jejich ochraně).

Po oddělení správy od soudnictví vedly na evropském kontinentě praktické důvody k tomu, že správě byly svěřovány jednak stále rozsáhlejší funkce „materiálního zákonodárství“ (normativní akty k provedení zákonů atd.), jednak i některé funkce „výkonu spravedlnosti“ (rozhodování některých soukromoprávních sporů, správní trestání). Pojem „pravomoc soudů“ není tedy (ani u nás) totožný s pojmem „pravomoc vykonávat spravedlnost“: je tomu jednak proto, že některé funkce „výkonu spravedlnosti“ vykonávají správní orgány, jednak proto, že soudům byly svěřeny i některé „nesporné“ agendy, které by s ohledem na svou „materiální podstatu“ spíše patřily do působnosti správy.³⁾

Jako součást koncepce „právního státu“ se současně rodí teorie *subjektivních veřejných práv*, vycházející z názoru, že občané nejsou vůči státu pouhými bezprávnými poddanými (jako ve státě policejním), ale že mají v oblasti veřejného práva vůči státu obdobná subjektivní práva jako v oblasti soukromého práva mezi sebou navzájem. S tím však vzniká i problém: ochranu soukromých práv poskytují soudy, jak ale zabezpečit ochranu veřejných subjektivních práv před správními orgány státu? Teorie i praktická legislativa nacházejí odpověď v opatřeních různého druhu: počínaje právní úpravou správního procesu způsobem obdobným úpravě procesu soudního, přes rozličná organizační opatření uvnitř správního organismu samého (zejména zapojení „laiků“, kteří nejsou „státními úředníky“, do rozhodování) až po svření kontroly nad správou nezávislým soudům; sumárně se hovoří o problému *správního soudnictví*.

V literatuře i legislativní praxi se setkáváme s několikerým přístupem k problému správního soudnictví (nebo též správní či administrativní justice, správní jurisdikce aj.).

1. Z hlediska *materiálního* se správním soudnictvím obvykle rozumí rozhodování o subjektivních (veřejných) právech a právem chráněných zájmech osob fyzických i právnických, příp. i rozhodování kompetenčních konfliktů.⁴⁾ Přitom však nemusí jít vždy o jednostrannou ochranu těchto subjektivních zájmů (správní soudy, zejména jsou-li součástí správního organismu, chrání mnohdy i objektivní právo, tj. právní řád, veřejný zájem apod.). Není také rozhodující, zda orgány správního soudnictví samy prvoinstančně tyto věci rozhodují, zda vystupují jako druhoinstanční

³⁾ Srov. J. Pražák: Spory o příslušnost, str. 1–10.

⁴⁾ Srov. např. O. Klapka: Samospráva a zřízení župní, str. 97.

orgán nebo zda vykonávají pouze právní kontrolu správních aktů (ať již založenou na principu kasačním nebo reformačním).

2. Správním soudnictvím se dále někdy rozumí *procesněprávní úprava rozhodování* správních orgánů o věcech, uvedených sub 1 (tedy úprava správního řízení v užším smyslu), která zaručuje „stranám“ (účastníkům řízení) určitá subjektivní procesní práva. Někdy se tak rozlišuje *jednostranná správní justice* – v případech, kdy proti správnímu orgánu stojí jeden účastník nebo aspoň je dána pouze jedna „procesní role“ (správní orgán tu pak má dvojí funkci: je „soudcem“ a současně i „zástupcem zájmů státu“) – a *vícestanná správní justice*: tou se rozumějí případy, kdy správní proces probíhá po vzoru civilního sporu (jsou tu nejméně dvě strany proti sobě a správní orgán „nad nimi“ v roli soudu).⁵⁾ V tomto druhém případě se někdy také hovoří o „správní jurisdikci“,⁶⁾ aby se tím vyjádřilo, že správní orgán tu vlastně plní funkci jinak příslušející soudu. Správní soudnictví v tomto procesním smyslu se někdy také spojovalo s činností určitých zvláštních správních orgánů, nazývaných často „správní soudy“, ačkoliv o soudy v technickém smyslu nejde.

3. Nejrozmanitější jsou *organizační koncepce*, řešící otázku, který subjekt nutno považovat za „správní soud“, tedy za orgán vykonávající správní soudnictví v materiálním smyslu.

a) Podle některých koncepcí správní soudnictví vykonávají (mají vykonávat) nezávislé *obecné soudy*, ať již ve zvláštních nebo v civilních senátech. Přitom se někdy za správní soudnictví považuje veškerá kontrolní činnost soudů nad činností správy, jindy pouze to řízení, v němž je hlavním předmětem sporu správní akt (obvykle pouze z hlediska jeho zákonnosti).

b) Dále sem patří úpravy, podle nichž správní soudnictví vykonávají nezávislé *zvláštní soudy*, a to buď jediný soud pro území celého státu, nebo celá hierarchicky uspořádaná soustava takových soudů.

c) Za třetí se setkáme s koncepcemi, podle nichž jsou „správní soudy“ součástí správního organismu, tedy *správními orgány*. Jejich činnost (Verwaltungsrechtspflege, contentieux administratif) se však odlišuje od ostatní činnosti správní (Verwaltung, administration active, administration pure) i od soudnictví v „užším“ smyslu slova (richterliche Rechtspflege, contentieux judiciaire). Někdy ovšem tyto orgány současně rozhodují správní spory i vykonávají „aktivní správu“, pro správní spory však obvykle platí zvláštní proces.

4. Někdy se termínem „správní soudnictví“ označuje i činnost (státních i nestátních) orgánů před úplným organizačním oddělením justice od správy.⁷⁾ Tímto termínem se ovšem v těchto případech označuje pouze skutečnost, že rozhodnutí ve věcech majících charakter „správní“ pře-

⁵⁾ J. Hoetzel: Správní právo, str. 299–303.

⁶⁾ Např. Pavel Levit in: Správa a správní právo, SPN, Praha 1965, str. 259.

zkoumávaly (ale ovšem také v prvním stupni mnohdy vydávaly) orgány, jež současně rozhodovaly ve věcech „justičních“. Zajímavá byla zejména situace ve městech.⁸⁾ U nás se za jednotlivé etapy oddělení justice od správy označují obvykle rok 1749 (vytvoření nejvyššího soudního úřadu ve Vídni), dále rok 1783 (nová soudní organizace, založená na principu oddělení soudnictví od správy — zejména vytvoření apelačních soudů) a konečně rok 1868, kdy byla odstraněna úprava z r. 1851 zavádějící okresní úřady, v nichž se spojovala správa i soudnictví první instance, a vytvořeny samostatné okresní soudy a okresní hejtmanství.

Než přejdu k rozboru jednotlivých koncepcí správního soudnictví, považuji za nutné upozornit ještě na dva jevy, které by mohly vymezení pojmu „správní soudnictví“ komplikovat.

Především je to *justiční (soudní) správa*, tedy činnost správních orgánů zaměřená k vytvoření organizačních a personálních podmínek pro výkon soudnictví. Justiční správa je u nás vykonávána ministerstvem spravedlnosti a předsedy jednotlivých soudů.⁹⁾

S problémem justiční správy souvisí i širší otázka: *kte­ré akty soudů (nebo soudců) nejsou výkonem soudní, ale správní činností?* Zde bude patrně třeba rozlišovat tři druhy správních činností:

- a) justiční správu, která je zaměřena dovnitř systému soudů,¹⁰⁾
- b) správní činnost soudů (a soudců) vykonávanou podle jednotlivých soudních řádů a mající tedy i externí účinky (např. rozhodnutí o vyloučení soudce, rozhodnutí o podání upozornění),
- c) externí správní činnost soudců vykonávanou podle jiných předpisů, která není ani justiční správou, ani správní činností podle bodu b).¹¹⁾

⁸⁾ Např. Marian Zimmermann odkazuje na Herrnritta a F. Teznera a tvrdí, že „v některých (policejních) státech existovalo ještě dlouho svérázné správní soudnictví (např. za Marie Terezie v Rakousku)“; vychází přitom z názoru, že již v 17. až 18. století se vytváří správní „právo“, oddělené od práva soudního a regulující činnost aparátu vlády (Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie“, PWN, Poznań 1959, str. 9). Také Jiří Klabouch uvádí, že „struktura soudnictví 17.—18. století není ještě dostatečně probádána; lze tu jen velmi nesnadno oddělit soudnictví judičiální od soudnictví správního, protože odloučení justice a správy nebylo ve feudalismu nikdy provedeno, jedna agenda přerůstala do druhé a ani správní řízení nebylo jasně vyhraněno...“ (Staré české soudnictví, Orbis, Praha 1967, str. 153).

⁹⁾ Srov. Zikmund Winter: Kulturní obraz českých měst, Maticе česká, Praha 1892, str. 615 a násl.

¹⁰⁾ Srov. František Štajgr: Justiční správa a justice (Laštovkova pocta, Bratislava 1936, str. 366 n.), a dále stať téhož autora Soudce soudcem i vydavatelem správních aktů (Levitova pocta, UK, Praha 1967, str. 179 n.).

¹¹⁾ Podle některých znaků by sem bylo možno zařadit i činnost kárných senátů podle zákona č. 142/1961 Sb., o kárné odpovědnosti soudců z povolání. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona (NS 1961, tisk č. 63) také uvádí, že „kárné řízení je v podstatě zvláštním druhem řízení správního“ a proto také není v rozporu s ústavou úprava, podle níž jsou členy těchto senátů pouze soudci z povolání. Stejně lze však obhajovat i názor opačný, a to zejména proto, že orgány justiční správy jsou v tomto řízení stranou (navrhovatelem), mají právo podat odvolání atd.

¹²⁾ Např. jmenování znalce nebo tlumočníka předsedou krajského soudu podle § 3 zákona č. 36/1967 Sb.

V těchto případech tedy soudy (soudci) vykonávají správu¹²⁾ (jsou správními orgány) a teoreticky vzato by jejich činnost mohla být předmětem další kontroly soudů (jakožto orgánů vykonávajících soudnictví).¹³⁾

II.

A. SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ JAKO ČINNOST SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ UPRAVENÁ PRÁVNÍMI PŘEDPISY

Správní soudnictví se někdy ztotožňuje se „správním řízením ve věcech právních“, tedy s pouhou procesní judicializací správy,^{13a)} spočívající v právní úpravě správního řízení způsobem odpovídajícím soudnímu procesu. Na rozdíl od policejního státu, kde mají procesní normy pouze interní charakter a jejich dodržování se lze domáhat pouze denunciací, stížnostmi k vyššímu orgánu, na jejíž vyřízení ovšem není právní nárok, se touto úpravou dostává účastníkům správního řízení *subjektivních procesních práv* (a povinností). Se zvláštní právní úpravou správního procesu se mnohdy ještě spojuje vytvoření speciálních správních orgánů, které pak tuto procesní úpravu aplikují.

Tato „procesní koncepce“ správního soudnictví se obvykle objevuje tam, kde obecná právní úprava správního řízení chybí,¹⁴⁾ terminologie se však mnohdy zachovává i po zavedení takovéto právní úpravy, což lze vysvětlit snad pouze setrvačností (po oddělení správy od soudnictví je totiž zřejmé, že správa *není* justicí a že správní činnost *není* výkonem soudnictví).

Právní úprava správního procesu ovšem znamená významný kvalitativní krok na cestě k plnému uplatnění principu zákonnosti správy, nemůže to však být krok poslední. Důvody jsou obecně známy. Především platí v právním státě zásada „*nemo iudex in causa sua*“. Správní orgány však — i když třeba v procesu právně upraveném — jsou současně obhájci „svých zájmů“ i „soudci“; většinou též samy provádějí nucený výkon povinností, které občanům uložily, popř. občany za nesplnění těchto povinností i trestají. Chybí tu tedy „nezávislý“ (nezainteresovaný) třetí, který by „spor“ rozhodl. Navíc se ještě uvádí, že správní úředník je vázán interními směrnicemi i pokyny, není tedy nezávislý, že správa vždy tenduje k tomu, aby se v zájmu „účelnosti“ vymanila z krunýře práva, že ve správě panuje „*esprit de corps*“, duch solidarity, který mnohdy zabraňuje vyšším orgánům vyvodit z nezákonné činnosti nižších

¹²⁾ V podrobnostech srov. cit. stati Frant. Štajgra.

¹³⁾ U nás bylo ovšem ustanovení § 3, písm. a) zákona o NSS, podle něhož jsou z příslušnosti NSS vyloučeny „záležitosti, o kterých přísluší rozhodovat řádným soudům“, vykládáno tak, že kontrole NSS nepodléhá činnost řádných soudů ani tehdy, když jednají jako orgány justiční správy (J. Hoetzel: Soudní kontroly, str. 20).

^{13a)} Někdy se hovoří též o judicializaci správy v organizačním smyslu; rozumí se tím pokusy přizpůsobit správu justici i po organizační stránce.

¹⁴⁾ Proto se s takovými koncepcemi setkáváme např. v Československu před rokem 1928 (Klapka), v Německu (Otto Mayer), v předrevolučním i porevolučním Rusku (A. I. Jelistratov, M. D. Zarjackov).

orgánů potřebné důsledky, atd. Je tedy zřejmé, že samotný právní proces nestačí; východisko se proto hledá v různých organizačních koncepcích.

Je zajímavé, že jednotlivé koncepce správního soudnictví nenacházely vždy uskutečnění v takovém sledu, který bychom ex post považovali za jedině logický (nejdříve právní úprava správního procesu, pak teprve event. externí kontrola). Příkladem je právě Československo, na jehož území byl správní soud zřízen již v roce 1876, obecnější právní úprava správního řízení zavedena však až v roce 1928.¹⁵⁾ Situace, v níž se správní soud před úpravou správního řízení nacházel, je originální zejména v tom, že soud měl zrušit mj. takové rozhodnutí správního úřadu, které bylo vydáno při „zanedbání podstatných forem správního řízení“ (§ 6 zákona o spr. soudu). Přitom však až do r. 1928 se velká část správního řízení opírala pouze o vnitřní předpisy a úřední instrukce a „podstatné formy řízení“ nebyly nikde, nebo aspoň ne generálně stanoveny. Problém byl prakticky vyřešen tak, že „v konkrétním případě uvažoval soud, zda si správní úřad počínal ve svém řízení správně, podle svého volného názoru, máje direktivu pouze v účelu správního řízení a vzory v civilním řádu soudním nebo v trestním řádu“.¹⁶⁾ Ustálená praxe správního soudu, jakož i správních úřadů se pak stala jedním ze zdrojů, z nichž se při zpracování správního řádu z r. 1928 vycházelo.¹⁷⁾

Právní úprava správního řízení je tedy u nás zavedena¹⁸⁾ a nemělo by proto smysl hovořit v této souvislosti o „správním soudnictví“.¹⁹⁾

B. SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ JAKO ČINNOST ZVLÁŠTNÍCH SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

1. V této kategorii lze rozlišit několik teoretických i v praxi uskutečněných koncepcí. I když rozdíly mezi nimi jsou někdy dost podstatné, přece jen všechny mají společné to, že spory o zákonnost (atd.) správních aktů tu rozhodují orgány patřící do organismu veřejné správy: důsledkem toho je, že tyto orgány nejsou funkčně nezávislé jako soudy a že jejich členové formálně nepožívají výsady soudcovské „nesesaditelnosti“ (tj. práva být odvolán z funkce jen po zákonem stanoveném řízení a pouze z důvodů zákonem stanovených), a to buď vůbec, nebo aspoň nikoli v plné míře.

a) Nejstarším typem je *správní soudnictví francouzské*.²⁰⁾ Orgány francouzského správního soudnictví jsou správní tribunály (tribunaux administratifs), jejichž předseda a tři až čtyři členové jsou vybíráni v konkursu a jmenováni (odvolávání)

¹⁵⁾ Vládní nařízení č. 8/1928 Sb.

¹⁶⁾ Jiří Havelka: Nástin zásad správního řízení podle judikatury nejvyššího správního soudu, Praha 1927, str. 9. Friedrich Tezner (Das österreichische Administrativverfahren, Wien 1922) z toho vyvozoval, že rakouský správní soud tvořil nové právo, že nalézal „vyšší spravedlnost“.

¹⁷⁾ Srov. důvodovou zprávu vlády k vl. nař. č. 8/1928 Sb., str. 19.

¹⁸⁾ Srov. dále vl. nař. č. 20/1955 Sb., vl. nař. č. 91/1960 Sb., kterými u nás bylo obecné správní řízení upraveno, a platný zákon č. 71/1967 Sb.

¹⁹⁾ Srov. též E. Hácha: Správní soudnictví, str. 590.

ministrem vnitra; územní působnost tribunálů se vztahuje na 3–5 departementů. Projednávají všechny správní spory (contentieux administratif), které nebyly zvláštními předpisy svěřeny do působnosti jiných orgánů správního soudnictví (proti rozhodnutí orgánu „aktivní správy“ je přípustné odvolání, tzv. recours hiérarchique, které má však spíše neformální charakter; cesta sporného řízení správního není na cestě řízení odvolacího závislá a ve sporném řízení může být za jistých podmínek napadeno i pozdější rozhodnutí odvolacího orgánu). Druhým stupněm je Státní rada (Conseil d'État), která působí jako apelační soud vůči správním tribunálům a jako kasační soud vůči některým speciálním orgánům správního soudnictví (např. Účetní dvůr, univerzitní a akademické rady atd.). Předsedou Státní rady je prezident republiky, jeho funkce však ve skutečnosti plní místopředseda SR. Členové SR jsou jmenováni dekretem prezidenta republiky. Nemají formálně zaručenu nezávislost a neodvolatelnost, o jejich vysoké autoritě však svědčí, že za celé období III. republiky nebyl ani jeden člen odvolán.²¹⁾ Obecné soudy přezkoumávají správní akty jen v několika málo případech (vyvlastnění, nepřímé daně aj.). Důvody této koncepce lze spatřovat v tom, že v období revoluce byly obecné soudy v rukách feudálů a byla proto obava, že jejich zásahy do správy by působily retardačně a znemožňovaly provedení revolučních opatření (pravou příčinou tedy nebyla snaha důsledně uskutečnit dělbu moci, jak se někdy uvádělo).²²⁾

b) Ve státech německých byly spory o pojetí správního soudnictví součástí celého hnutí za právní stát. V praxi zvítězily vesměs koncepce, pojímající správní soudy (první, event. i druhé instance) jako součást správního organismu.^{23a)} Např. v Prusku podle úprav po r. 1880 rozhodovaly tzv. sporné záležitosti správní (streitige Verwaltungssachen) krajské výbory, složené ze státního úředníka (Landrat) a 6 členů volených krajským shromážděním, a dále jako odvolací orgány okresní výbory (složené ze státního úředníka – Regierungspresident – a 6 členů, z nichž jsou dva jmenováni úředníci a čtyři čestní členové, volení okresním výborem). Vrcholem celé soustavy byl vrchní správní soud, v němž působili pouze nezávislí soudcové z povolání. Krajské a okresní výbory plnily současně i funkci kolegiálních orgánů komunální správy. Funkcí pruského správního soudnictví bylo chránit objektivní právní řád (nevylučují se věci volné úvahy, resp. otázky porušení zájmů) a teprve v druhé řadě i práva subjektivní. Volený člen krajského (městského) výboru mohl být odvolán jen tehdy, porušil-li povinnosti úřadem stanovené nebo ztratil-li veřejnou vážnost; o členech okresního výboru platily předpisy o soudcích. V Badensku podle úpravy z r. 1863 měly okresní výbory současně i funkci správního soudu (odvolání šlo na nejvyšší správní soud) i správního úřadu (odvolání šlo k příslušnému ministerstvu). V Bavorsku byly orgány správního soudnictví distriktní správní úřady, krajské vlády a správní soud, a to bez účasti tzv. laického živlu. Rozhodnutí úředníků jako správních „soudců“ byla chráněna před zásahy představených, jinak těmto úředníkům však soudcovská nezávislost nepříslušela. V průběhu dalšího vývoje se německá koncepce správního soudnictví poněkud změnila (viz níže).

c) V Anglii a USA se v důsledku zvláštního sociálně ekonomického vývoje i zvláštní koncepce práva (common law) objevují správní soudy jakožto speciální správní orgány především po II. světové válce: do té doby je právní kontrola správy výlučnou záležitostí řádných soudů. V Anglii jsou to tzv. administrativní tribunály (administrative tribunals), jejichž funkce má soudní charakter a je proto třeba ji odlišovat od správních funkcí resortů. Podle zásad stanovených v r. 1958 zákonem Tribunals and Inquiries Act jmenuje předsedy tribunálů příslušný ministr z osob

²⁰⁾ Srov. Waclaw Brzeziński: Sądowa kontrola administracji we Francji, PWN, Warszawa 1960; Mihajlo Stojanović: Sudska kontrola akata uprave, Beograd 1963; Vladimír Klokočka: Ústavní právo kapitalistických zemí, Orbis, Praha 1967; M. Waline: Droit administratif, 9^e édition, Sirey, Paris 1963, str. 141–277.

²¹⁾ Srov. Brzeziński, op. cit., str. 58.

²²⁾ Srov. Gaston Jèze: Elements du droit public et administratif, Paris 1926, str. 107 n.

určených Lordem Kancelářem (často se vyžaduje právníká kvalifikace). Členy tribunálů jmenuje ministr, přičemž Council on Tribunals (orgán pro dozor a koordinaci tribunálů) může v určitých případech dát ministrům v tomto směru směrnic. Členové tribunálů nejsou neodvolatelní jako soudci a i když k jejich odvolání dochází jen zřídka, hraje tu svou roli i okolnost, že jsou jmenováni jen na krátké období a hrozí jim tedy nebezpečí, že nebudou jmenováni znovu. Problémy působí i omezení svobody rozhodování formou různých instrukcí a směrnic ministrů (společá se tu spíše na mravní kvality právníků — předsedů tribunálů). Odvolací proces není jednotný — někdy je odvolacím orgánem jiný administrativní tribunál, jindy ministr nebo řádný soud.²³⁾ Strana nespokojená s rozhodnutím z právních důvodů se může odvolat k High Court of Justice.

V USA mají mimo jiné i quasi-soudní (quasi-judicial) funkci zejména tzv. administrativní kanceláře (Administrative Agencies); přísluší jim jednak funkce arbitráže, jednak funkce správního soudu. Členy hlavních orgánů kancelářů navrhuje prezident a schvaluje senát USA. Tito členové nejsou soudci, v průběhu funkčního období mohou však být odvoláni jen z důvodů zvlášť kvalifikovaných (např. zneužití služební funkce). Formálně jsou kanceláře na presidentu USA nezávislé, o jejich faktické nezávislosti jsou však vyslovovány pochyby. Rozhodování kancelářů podléhá kontrole řádných soudů.²⁴⁾

d) Orgány tohoto typu existují i v některých *socialistických státech*. Např. v Bulharsku jsou to od r. 1961 komise rozhodující o opravných prostředcích v bytových záležitostech (členem komise musí být soudce) a zejména tzv. orgány správní jurisdikce (zvláštní odvolací orgány zřízené při některých ústředních orgánech státní správy), které podle názoru bulharské doktríny plní v jisté míře funkce soudnictví (podléhají doзору Nejvyššího soudu). Také v Polsku jsou orgány tohoto typu: buď jsou to orgány, jejichž členy jsou mj. i soudcové (např. odvolací komise při Patentním úřadě, jejímiž členy jsou soudcové Nejvyššího soudu), nebo orgány typu odvolací komise pro věci vyvlastnění, která je zřízena při ministru vnitra a jejíž členy jmenuje jednak tento ministr, jednak někteří další ministři (také o těchto orgánech se v polské teorii hovoří jako o orgánech, které jsou na rozhraní mezi státní správou a soudnictvím).²⁵⁾ I v Sovětském svazu dvacátých let existovaly orgány tohoto typu; zařazovaly se mezi ně např. pojišťovací výbory, bytové a daňové komise, Bjuro žalob atd.²⁶⁾ Velmi zajímavé byly svou působností i organizačními prvky tzv. pozemkové komise, které v letech 1922–1930 rozhodovaly všechny spory týkající se práva na užívání půdy. Pozemkové komise byly na jiných místních orgánech nezávislé; jejich členové byli zčásti voleni, zčásti jmenováni (členy komisí vyšších stupňů byli i lidoví soudci) a při výkonu soudních úkolů měli práva lidových soudců. Řízení bylo kontradiktorní a platily pro ně podpůrně předpisy o řízení soudním.²⁷⁾

2. Na území Československa nebyla koncepce správního soudnictví jakožto činnosti zvláštních správních orgánů nikdy v praxi realizována,

^{22a)} Prakticky nebylo uskutečněno ust. § 49 Základních práv národa německého, přijatých v r. 1849 tzv. Frankfurtským parlamentem, podle něhož „správní soudnictví zaniká; o veškerém porušení práva rozhodují soudy“.

²³⁾ Srov. Ludwik Bar: Sądowa kontrola administracji w Anglii, PWN, Warszawa 1962; Stojanović, op. cit.; Klokočka, op. cit.

²⁴⁾ Srov. S. B. Marinin: SŠA — politika i upravljenje, IMO, Moskva 1967, str. 156 až 158; G. G. Bojčenko: Konstitucija SŠA, IMO, Moskva 1959, str. 107, 115; Stojanović, op. cit.; Klokočka, op. cit.

²⁵⁾ Srov. např. J. Starošciak: Prawo administracyjne, PWN, Warszawa 1965, str. 350; A. Angelov—P. Stajnov: Administrativnoje pravo Nar. resp. Bolgarii, Moskva 1960, str. 436.

²⁶⁾ Srov. N. G. Sališeva: Administrativnyj process v SSSR, Jurid. lit., Moskva 1964, str. 142 n.

i když se o ní mnoho diskutovalo a byla dokonce uskutečněna i legislativně.

a) Již v polovině sedmdesátých let 19. stol. navrhovali čeští zástupci v Říšské radě, aby místo jednoho správního soudu pro celé Rakousko bylo zřízeno 16 zemských správních soudů. Později (v r. 1904) předložila vláda návrh na reorganizaci správního soudnictví^{26a)} podle pruského vzoru tak, že by byly vytvořeny čtyři instance správního soudnictví: okresní správní soud (sestávající z okresního výboru pod předsednictvím okresního hejtmána), krajský soud, sestávající z krajského hejtmána jako předsedy a čtyř členů jmenovaných vládou, zemský soud, v němž by zasedali pod předsednictvím místodržitele soudcové doživotně jmenovaní (kvalifikovaní z jedné poloviny pro soudní, z poloviny pro vyšší správní činnost) a konečně nejvyšší správní dvůr. K uskutečnění těchto koncepcí však nedošlo.^{26b)}

b) Ústava ČSR z r. 1920 v § 86 stanovila: „V nižších státních úřadech správních budiž podle možnosti zastoupen živel občanský a budiž postaráno při správních úřadech o nejvydatnější ochranu práv a zájmů občanstva (správní soudnictví).“ K provedení tohoto ustanovení byl (v návaznosti na župní zákon č. 126/1920 Sb.) vydán zákon č. 158/1920 Sb. o *správním soudnictví u úřadů okresních a župních*. Orgány správního soudnictví měly podle této úpravy být jednak okresní senáty (složené z okresního náčelníka a dvou přisedících volených okresním výborem), jednak župní senát, složený ze dvou úředníků a tří přisedících volených župním zastupitelstvem. Senáty měly rozhodovat „právní věci“, jež náležejí do působnosti okresních nebo župních úřadů. „Právní věci“ se rozuměla každá záležitost, v níž vystupuje před úřadem aspoň jedna strana (fyzická nebo právnická osoba, která podle platných předpisů je oprávněna takovým způsobem hájit u zmíněných úřadů svá práva nebo právní zájmy, že úřady ty jsou povinny o tom jednat a vydat nařízení — sc. rozhodnutí). Ústavní výbor Národního shromáždění kromě toho při projednávání osnovy zákona vládě uložil, aby v zájmu zajištění dvojinstančnosti rozhodování předložila návrh na zřízení zemských jurisdikčních senátů. Z kompetence senátů byly vyjmuty trestní věci policejní. Pokud podle právních předpisů byly úřady zmocněny zakročovat v právních věcech stran z moci úřední (vyžadoval-li toho veřejný zájem a hrozilo-li nebezpečí z prodlení), mohly úřady v těchto věcech rozhodnout samy, avšak o odporu proti takovému rozhodnutí byl vždy příslušný rozhodovat ju-

^{26a)} Tzv. Koerbrovy studie o reformě vnitřní správy.

^{26b)} Uskutečněny nebyly ani závěry z ankety provedené v roce 1912, jež v roce 1914 byly zpracovány do návrhu úpravy řízení před správními orgány. O. Volkar (Zdokonalení správní justice u politických úřadů působením komise pro správní reformu, Správní obzor č. 6/1914, str. 303) k tomu podotýká: „Byrokracií správní soudnictví od prvopočátku nebylo vhod, neboť jest brzdou proti libovůli správních úřadů, které se hledí kontrole vymknouti užíváním volného uvažování ve volné správě. Bohužel se také občanstvo příliš pasivně chová a jeho udánliví právní zástupcové nevšímají si pravých záruk pro ochranu veřejných práv, o kýženou nápravu se nestarají; této netečnosti se na druhé straně zneužívá v domněnce, že je občanstvo spokojeno!“

risdikční senát. Členové senátů nebyli nezávislí jako soudci a jejich úkolem bylo také chránit veřejný zájem. V důvodové zprávě vlády (jinak velice zajímavé) se uvádí, že navrhovaná koncepce správního soudnictví vychází z francouzského vzoru.²⁸⁾

Senáty měly být zřízeny teprve poté, co bude vydán zvláštní zákon o řízení před nimi, ten však nikdy vydán nebyl, takže pokrokové představy zákonodárce z r. 1920 zůstaly nenaplněny. S vydáním zvláštního zákona o správních senátech počítal v ustanoveních §§ 58 a 93 i zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy, ani ten však vydán nebyl, i když např. v roce 1937 Národní shromáždění vyzvalo vládu, aby osnovu zákona o správním soudnictví „co nejdříve připravila a Národnímu shromáždění předložila“.²⁹⁾

Správním soudnictvím tato koncepce rozuměla *správní řízení* ve „věcech právních“ a současně i speciální úpravu jednání před *zvláštními správními orgány*. Nešlo tedy o činnost především kontrolní. Důraz na procesní problematiku v té době vyplýval zřejmě z toho, že u nás nebyl vydán žádný předpis, který by řízení před správními orgány obecně a v právní formě upravil. Tento nedostatek byl zčásti odstraněn vydáním vl. nař. č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů, které pak u nás platilo až do r. 1955; i toto nařízení však počítalo s tím, že řízení před správními senáty upraví zvláštní zákon (§ 1, odst. 2), což se však nestalo.

c) *Po II. světové válce* se u nás setkáváme s orgány, jež by s ohledem na jejich organizační výstavbu a složení bylo též možno považovat za orgány „správního soudnictví“. Zajímavá je např. Stálá rozhodčí komise ministerstva zemědělství, fungující jako odvolací orgán vůči okresním zemědělským úvěrovým komisím, pokud jimi byla zamítnuta žádost o poskytnutí zemědělského úvěru.³⁰⁾ Rozhodčí komise byla složena z předsedy jmenovaného ministrem zemědělství, dále ze dvou členů jmenovaných ministrem financí (jeden z nich na návrh Národní banky československé) a člena jmenovaného ministrem zemědělství na návrh Jednotného svazu zemědělců. Zajímavé byly složení i okresní komise: předseda ONV, člen rady ONV, do jehož působnosti spadaly zemědělské záležitosti, zástupce okresního sdružení Jednotného svazu zemědělců a zástupce finanční správy.

Pro takovéto orgány je charakteristické, že jsou utvářeny tak, aby aspoň v jisté míře umožňovaly demokratickou konfrontaci zájmů a tvorbu vůle, což v určitém kontextu může vést i k vyšší celkové objektivitě rozhodování. Po r. 1948 ovšem orgány tohoto typu u nás prakticky úplně zanikly.

²⁷⁾ Srov. Pozemkový kodex RSFSR (SU 1922, č. 68, čl. 901) aj. (Sborník dokumentů po zemeľnomu zakonodateľstvu, Gosjurizdat, Moskva 1954.)

²⁸⁾ Srov. O. Klapka: Samospráva a zřízení župní, nakl. Parlament, Praha 1923, str. 86 n.

²⁹⁾ Viz Zd. Rádl: NSS, 1937, str. 213.

³⁰⁾ Srov. §§ 18, 19 zákona č. 43/1948 Sb., o zemědělském úvěru, a vyhl. č. 559/1948 Ú. 1., kterou se vydává jednací řád Stálé rozhodčí komise ministerstva zemědělství.

Zvláštní povahu měly orgány (někdy nazývané „soudy“), v nichž vedle „řádných“ soudců zasedali též „laici“ a správní úředníci [např. důchodkové soudy,^{30a)} trestní nalézací senáty podle zákona o přímých daních,^{30b)} komise pro podmíněné propuštění^{30c)}].

d) Kdybychom vycházeli z koncepce, že správní soudnictví je rozhodování o právech a povinnostech občanů a organizací, jestliže příslušným je orgán složený z osob, které buď vůbec anebo aspoň zčásti nejsou pracovníky státního aparátu (tedy v pracovním poměru ke státu nebo jeho orgánům), příp. z osob, jež podléhají jiným rezortům, našli bychom ovšem řadu forem správního soudnictví i *v současnosti*. Jako příklady možno uvést:

- správní komise NV, složené obvykle z odborníků – pracovníků státního aparátu i poslanců NV, případně dalších občanů, které rozhodují v první i druhé instanci;³¹⁾

- komise národních výborů (složené z poslanců NV a dalších občanů), event. rady národních výborů (složené výlučně z poslanců), které za určitých okolností rozhodují jako orgány prvoinstanční, komise event. i jako orgány odvolací;³²⁾

- komise k projednání dopravních přestupků při okresních odděleních VB, jejichž členy jsou zástupce odd. VB, který komisi předsedá, a dále zpravidla zástupci příslušného ONV a Okresní odborové rady;³³⁾

- komise pro zajišťování socialistického pořádku, zřizované při celnicích k rozhodování o přestupcích (předsedou je vedoucí celnice, členy pracovník celnice, pak další pracovník celnice nebo zástupce pracujících závodu, v němž občan, který se dopustil přestupku, pracuje, nebo zástupce MNV, občanského výboru nebo příslušných společenských organizací);³⁴⁾

- okresní a krajské odvodní komise při vojenských správách, jejichž předsedou je náčelník vojenské správy a členy předseda ONV (KNV), náčelník okresního odd. SNB a dva lékaři státní zdravotní správy, určení výkonným orgánem ONV (u krajské komise lékař vojenské správy);³⁵⁾

- Státní komise pro vědecké hodnosti, složená ze členů ČSAV, SAV, učitelů vysokých škol a pracovníků jiných vědeckovýzkumných pracovišť, jmenovaných vládou; komise je odvolacím orgánem např. v řízení o udělování vědeckých hodností;³⁶⁾ apod.

^{30a)} Např. okresní důch. soudy byly složeny ze 2 úředníků okresního úřadu a 2 přísedících (zejm. radů okresního soudu); předsedal státní úředník práva znalý.

^{30b)} Zákon č. 76/1927 Sb. Nalézací senáty byly složeny z „řádného“ soudce, finančního úředníka a soudce-laika, jmenovaného finančním úřadem z okruhu poplatníků. Zásadně byly obě úpravy změněny zákonem č. 145/1949 Sb., o některých přechodných opatřeních v trestních věcech důchodkových a daňových.

^{30c)} Komise byla zřizována u krajského soudu a skládala se ze soudce jmenovaného ministrem spravedlnosti, který předsedal, a ze dvou soudců z lidu. Na návrh krajského prokurátora mohl ministr spravedlnosti rozhodnutí komise zrušit nebo změnit (§§ 278–279a trest. řádu z roku 1950 ve znění vyhl. č. 1/1953 Sb.).

³¹⁾ § 57 zákona o NV.

³²⁾ §§ 53–56 zákona o NV.

³³⁾ Čl. 28 a 42 instrukce MV (příloha čl. 14 RMV č. 14/1961).

³⁴⁾ Směrnice ÚCS č. 4/1964, bod 27.

³⁵⁾ §§ 4 a 9 vl. nař. č. 21/1958 Sb.

³⁶⁾ Vyhl. č. 172/1964 Sb.

C. SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ JAKO ČINNOST SOUDŮ

1. a) V Anglii již v roce 1215 král ve Velké listině svobod prohlašuje: „Bude-li někdo námi bez zákonného soudu osob sobě rovných vypuzen z držby nebo vyhnán ze země, tvrzí, svobod, nebo ze svého práva, ať mu vše ihned vrátíme; a vznikne-li o tom rozepře, tu ať o ní rozhodne soud dvaceti pěti baronů...“; tatáž zásada měla platit i pro vztah baronů „k jejich lidem“.³⁷⁾ Výkonná moc se tak podrobuje kontrole soudů: soudy se zabývají všemi případy porušení práva, ať již jde o vztahy občanů navzájem, nebo o vztahy občana k veřejné moci. Tento princip (související ovšem také se zvláštnostmi anglického práva) si udržel platnost až do současnosti; výjimkou jsou administrativní tribunály posledních desetiletí, o nichž byla řeč shora. Obdobně to platí i pro USA.³⁸⁾

b) Podobně jako v Anglii bylo upraveno správní soudnictví v Norsku, Dánsku, částečně také v Belgii a Itálii. Také německá ústava z r. 1849 přikazovala soudům všechny „Verwaltungswidrigkeiten“, vítězství tohoto pojetí bylo ovšem jen přechodné.

c) V Německé spolkové republice vykonávají od r. 1960 správní soudnictví (zvláštění) správní soudy. V každé členské zemi jsou jednak prvoinstanční správní soudy, jednak zemský správní soud; nad nimi pak stojí Spolkový správní soud. Správní soudy jsou jednak s obecnou působností, jednak s působností speciální (např. finanční a sociální soudy). Správní soudy jednají v senátech složených ze tří soudců z povolání a dvou přísedících; soudci správních soudů mají stejné záruky nezávislosti a nesesaditelnosti jako soudci ostatních soudů. Při Spolkovém správním soudě působí svazový ochránce práva, který před tímto soudem chrání veřejné zájmy; také u nižších správních soudů může být instituce zástupce veřejných zájmů zřízena. Působnost správních soudů je vymezena generální klauzulí.³⁹⁾

d) V Rakousku byla přijata koncepce jediného správního soudu, i když hned od počátku se objevovaly tendence organizovat správní soudnictví několikastupňově. Pro Rakousko byl v r. 1876 zřízen jediný správní soud a podle jeho vzoru bylo po r. 1918 organizováno správní soudnictví i v novém Rakousku, Polsku a Československu (o tom viz dále). Působnost tohoto soudu byla vymezena generální klauzulí; soud měl pouze kasační pravomoc. V Uhřích byl správní soud (s působností vymezenou enumerativně) zřízen teprve v roce 1896; od rakouského se lišil především tím, že měl pravomoc rozhodovat i ve věci samé, tedy s účinky reformujícími (hovílo se proto někdy o něm jako o „instanci administrativní“). Novela z r. 1907 významně rozšířila jeho působnost, když ve snaze o ochranu municipií před neoprávněnými zásahy ministerstva stanovila, že municipium může ke správnímu soudu podat stížnost proti všem aktům ministra nebo vlády, event. jejich orgánů, kterými se porušuje zákonná působnost municipia. K uherskému správnímu soudu si mohli stěžovat i někteří funkcionáři, resp. některé úřady, a to na ochranu příslušnosti správních úřadů a veřejného řádu.

e) Význam kontroly soudů nad správou oceňovali např. i Engels a Lenin. F. Engels označil v r. 1875 odpovědnost všech úředních osob za všechny jejich úřední úkony každému občanu před obyčejnými soudy za „první podmínku vší svobody“ (kritizoval, že tento institut chybí v návrhu tzv. Gothajského programu Sociálně demokratické strany Německa).⁴⁰⁾ Z kontextu jeho výroku se oprávněně vyvozuje, že měl na mysli správní soudnictví anglického typu, tedy kontrolu správních aktů obecnými soudy (nikoliv snad odpovědnost trestněprávní).⁴¹⁾ Také V. I. Lenin ve svém návrhu a výkladu programu sociálně demokratické strany z let 1895–1896 konstatuje, že

³⁷⁾ Výbor z textů ke studiu obecných dějin státu a práva, SPN, Praha 1956, str. 237.

³⁸⁾ Srov. Bar, op. cit.; Stojanović, op. cit.; Klokočka, op. cit.

³⁹⁾ Srov. Stojanović, op. cit.; Jürgen Gliss: Die Entwicklung der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit bis zur Bundesverwaltungsgerichtsordnung, Frankfurt am M. 1962.

⁴⁰⁾ F. Engels: Dopis A. Bebelovi z r. 1875, Vybrané spisy K. Marxe a F. Engelse, sv. II, Svoboda, Praha 1950, str. 37.

⁴¹⁾ Srov. E. Iserzon: Fundamentum regnorum, Nowe prawo č. 2/1960, str. 159 a 160.

občané „jsou zbaveni veškerých práv žádat, aby se jim úředníci odpovídali, posuzovat jejich jednání, stěžovat si na ně před soudem“⁴²⁾ a navrhuje zařadit do programu požadavek „každému občanu poskytovat právo stíhat každého úředníka soudně, bez stížnosti k jeho představeným“⁴³⁾. Podobné stanovisko zaujal Lenin i později, když navrhoval, aby prokurátoři podávali své protesty proti správním rozhodnutím k soudu a nikoliv k jiným správním orgánům.⁴⁴⁾ V porevolučním Rusku byly vyslovovány i náměty na zřízení zvláštních správních soudů.⁴⁵⁾

Uznání této ochranné funkce soudů se — ne všude však důsledně — projevuje i v praxi některých socialistických států, a to způsobem někdy téměř stejným, jindy naopak úplně svérázným. Uvedu zde jen hlavní formy tohoto kontrolního vztahu mezi soudy a správou.

α) Podle ústavy SSSR z roku 1924 (čl. 43, písm. d) bylo úkolem Nejvyššího soudu SSSR také dávat na žádost ÚVV SSSR posudky o ústavnosti jednotlivých usnesení svazových republik. Podle dalších dokumentů se toto oprávnění vztahovalo i na Radu lidových komisařů SSSR; plenární zasedání Nejvyššího soudu také mohlo (i z vlastní iniciativy) dávat presidiu ÚVV SSSR návrhy na zastavení výkonu nebo zrušení protiústavních aktů jednotlivých ústředních orgánů SSSR.

β) V r. 1937 byla v SSSR zavedena svérázná forma soudní kontroly, spočívající v tom, že nucený výkon některých administrativních aktů (např. nedoplatky daní, povinného pojištění, nesplnění povinných naturálních plnění — zejména dodávky zemědělských výrobků) mohl být proveden teprve poté, co soud zjistil, zda daň atd. byla uložena v souladu se zákonem a zda majetek, který má být postižen, není vyloučen z exekuce (v opačném případě soud odmítne exekuci potvrdit). Tento způsob soudní kontroly byl později zaveden téměř ve všech evropských socialistických státech.

γ) V SSSR a většině ostatních evropských socialistických států je zavedeno soudní rozhodování o námitkách proti nesprávnostem v seznamu voličů.

δ) Od r. 1961 mohou v SSSR občané požádat soud, aby přezkoumal rozhodnutí, kterým jim byl uložen administrativní trest (soud může správní rozhodnutí potvrdit, zrušit, ale také může trest snížit).^{45a)} Podobná úprava je zavedena i v Polsku a v Rumunsku.

ζ) Generální klauzulí je příslušnost soudů vykonávat správní soudnictví založena v Jugoslávii⁴⁶⁾ a nyní i v Rumunsku.⁴⁷⁾ V Jugoslávii rozhodují tzv. správní spory

⁴²⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 2, Svoboda, Praha 1952, str. 102–104.

⁴³⁾ V. I. Lenin, tamtéž, str. 89.

⁴⁴⁾ V. I. Lenin: O „dvoji“ podřízenosti a zákonnosti, Vybrané spisy, sv. 2, Svoboda, Praha 1950, str. 781. Dnes již nejsou pochybnosti o tom, že Lenin měl skutečně na mysli soudní kontrolu správních aktů; srov. Strogovič: Teoretické otázky sovětské zákonnosti, Sovětskoje gosudarstvo i pravo č. 4/1956, str. 25, a dále O. Průša: Rijnová revoluce a revoluční soudnictví, Socialistická zákonnost č. 9/1967.

⁴⁵⁾ Např. A. I. Jelištrátov (Ob utverždenii zakonnosti v sovětskom stroitel'stve, Sovětskoje pravo č. 1/1922) navrhoval zřízení soustavy správních soudů v čele s Nejvyšším správním soudem, které by měly právo zrušit nezákonné správní akty. Přitom uváděl, že „předmětem správního soudnictví není stížnost občana na úřední osobu, ale správní žaloba na zrušení nezákonného aktu“. (Cit. podle Sališevové, op. cit., str. 142.)

^{45a)} Podrobnosti jsou uvedeny v mém článku Správní soudnictví v Sovětském svazu (Správní právo č. 6/1968).

⁴⁶⁾ Zákon ze dne 23. 4. 1954 č. 403 o správních sporech (Služební list č. 21/1965, str. 913–919).

⁴⁷⁾ Zákon ze dne 26. 7. 1967 o soudním projednávání stížností proti nezákonným správním aktům (Buletinul Oficial č. 67 z r. 1967, str. 578–579). O úloze soudů při zajišťování zákonnosti v rumunské státní správě viz: Romulus Ionescu: Curs de drept administrativ al R.P.R., Editura de stat didactica si pedagogica, Bucuresti 1960, str. 635–654. Rumunská ústava z r. 1965 (čl. 96) již výslovně stanovila, že v případech stanovených zákonem soudy kontrolují usnesení správních i společenských orgánů, které mají právo jurisdikce, rozhodují o nárocích osob, jejichž práva byla porušena správními akty a rozhodují o zákonnosti těchto aktů.

nejvyšší soudy republik a Nejvyšší soud Jugoslávie. Správní spor může být zahájen i v případě nezákonné nečinnosti správního orgánu. Soud může napadený správní akt prohlásit za neplatný, za určitých okolností může však rozhodnout i meritorně (takový rozsudek nebo usnesení pak ve všem nahrazuje správní akt). V Rumunsku projednávají stížnosti na nezákonné správní akty (nezákonnou nečinnost) lidové nebo krajské soudy; řízení se povinně účastní prokurátor. Soud může napadený akt zcela nebo zčásti zrušit, může uložit žalovanému úřadu, aby vydal správní akt nebo osvědčení apod.; současně soud přezkoumává i zákonnost normativních správních aktů, na nichž je napadený individuální akt založen. Uvedený zákon se nevztahuje na akty orgánů tzv. správní jurisdikce (srov. výše), na akty, související s obranou země, se státní nebo veřejnou bezpečností, na správní akty plánovací a na akty vydané v mimořádných situacích (např. k předcházení a potírání epidemií).

Obecně byla působnost soudů při ochraně občanů před nezákonnou činností státní správy pojata i v Albánské ústavě z r. 1946 (resp. 1950): „Každý občan má právo vznést u příslušných soudů žalobu na státní funkcionáře pro každé bezpráví, jehož se dopustili při výkonu svých funkcí“ (čl. 30, resp. 33). Podobně i podle Všeobecného programu lidového politického poradního shromáždění Číny z r. 1949 „občané a lidové organizace mají právo obracet se... k lidovým soudním orgánům se stížnostmi na kterékoli vládní orgány nebo kterékoli úřední osoby v případě, že se tyto orgány dopustily protizákonných činů nebo porušily svou služební povinnost“ (čl. 19); v ústavě ČLR z r. 1954 však takové výslovné ustanovení již není.

φ) Kromě toho jsou v jednotlivých státech provedeny některé úpravy speciální, a to pokud jde jak o organizaci, tak o působnost. Např. v Polsku věci sociálního zabezpečení projednávají v nižších stupních zvláštní soudy (a donedávna existoval i zvláštní nejvyšší tribunál pro tyto záležitosti). V Maďarsku je správním řádem (§§ 55–59) vytvořena možnost, aby zákonem, nařízením s mocí zákona nebo nařízením rady ministrů bylo stanoveno, ve kterých případech lze nezákonné správní akty napadat žalobou před soudem (zatím je tato možnost dána jen v několika málo případech). V některých státech soudy vykonávají právní kontrolu ve věcech matričních, bytových, daňových aj.

2. Po vzniku Československa byl jedním z prvních aktů Národního výboru československého *zákon o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů*,⁴⁸⁾ kterým byl jen s malými – i když poměrně významnými – změnami recipován rakouský zákon.

Nejvyšší⁴⁹⁾ správní soud měl *celostátní působnost*. Pro jeho členy platily všeobecně „předpisy dané pro úředníky soudcovské“; byli jmenováni prezidentem republiky na návrh vlády.

Kompetence NSS byla vymezena tzv. *generální klauzulí*: rozhodoval totiž „ve všech případech, ve kterých někdo tvrdí, že nezákonným rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu byl ve svých právech poškozen“. Z býv. říšského soudu přešla na NSS i kompetence rozhodovat

⁴⁸⁾ Zákon č. 3/1918 Sb. Tato okolnost byla později vyzdvihována: „Zřízení správního soudu hned v prvních dnech republiky bylo vzhledem k tomu, že v ní platilo dvoje právo (rakouské a uherské) a že bylo vydáno mnoho nových předpisů povahy takřka revoluční, jasným dokladem toho, že se náš stát hned od počátku svého trvání rozhodně přihlásil k myšlence státu právního.“ (K. Laštovka v Právní praxi č. 4, roč. 1937–1938, str. 126.)

⁴⁹⁾ Za slovem „nejvyšší“ se – vzhledem k tomu, že v ČSR to byl správní soud jediný – spatřovala buď jakási anticipace příštího možného vývoje (Hoetzel), anebo skutečnost, že jde o vysoký tribunál, jehož výroky nejsou žádným orgánem přezkoumatelné a zrušitelné (Hácha).

o stížnostech občanů státu pro porušení občanských práv ústavou zaručených a dále též pravomoc rozhodovat kompetenční konflikty mezi různými správními úřady.⁵⁰⁾

Z příslušnosti NSS byly vyloučeny jednak „záležitosti, o kterých přísluší rozhodovat řádným soudům“, jednak „stížnosti proti jmenování na veřejné úřady a služby, pokud nejde o porušení tvrzeného práva navrhovacího nebo obsazovacího“. Zvláštními předpisy byly vyloučeny věci patentní (zvláštní patentní soud), některé věci volební (zvláštní volební soud), rozhodnutí při výkonu vojenské kázeňské pravomoci aj.⁵¹⁾

NSS měl pravomoc *kasační*:⁵²⁾ svým rozhodnutím mohl napadené rozhodnutí zrušit pro vadnost řízení, pro nezákonnost anebo stížnost jako bezdůvodnou zamítnout. Po zrušení se věc vracela ke správnímu úřadu, který dříve ve věci rozhodoval; ten pak byl povinen zjednat nápravu, přičemž byl vázán právním názorem NSS. Řízení před NSS bylo v zásadě ústní a veřejné.

Podmínky příslušnosti NSS vykládala tehdejší právní teorie a judikatura NSS zhruba takto:

a) Stížnost k NSS mohl podat pouze ten, kdo měl právní subjektivitu. Mohl to být tedy občan, spolek, ale také obec, pokud hájila obecní zájmy a nevystupovala jako „instance“ (např. ochrana práva na samosprávu), stát, pokud nevystupoval jako „vrchnostenský orgán“ (např. v roli podnikatele) atd.

Stěžovatelem (a tedy i procesní stranou) mohl být jen ten, kdo byl stranou v předcházejícím řízení správním. Z této zásady však byly některé zajímavé výjimky, umožňující stížnost i funkcionářům nebo úředníkům státních nebo samosprávných orgánů, např. předsedovi odvolací komise v trestních věcech daňových.

b) Stěžovatel musel tvrdit, že byl ve svých právech poškozen. Na jedné straně tedy stačilo pouhé tvrzení (prokázat, zda k poškození došlo či nikoliv, bylo právě věcí soudního řízení), na druhé straně však muselo být tvrzeno poškození stěžovatelova subjektivního práva, a to právě tím správním aktem, proti němuž stížnost směřovala. Nestačil tedy např. pouhý zájem.⁵³⁾

V této souvislosti hrál důležitou roli problém tzv. volné úvahy. Věci volné úvahy byly podle původního znění § 3 zákona z r. 1875 z přísluš-

⁵⁰⁾ Kompetenční konflikty mezi řádnými soudy a správními úřady, resp. mezi NSS a řádným soudem, řešil zvláštní senát, složený ze členů NSS a Nejvyššího soudu (nař. č. 635/1920 Sb.).

⁵¹⁾ Srov. Rádl: NSS, 1933, str. 63–66.

⁵²⁾ Pozdější tendence svěřit NSS také reformační pravomoc nenašla legislativní vyjádření (srov. např. rezoluci ústavního výboru Národního shromáždění, zasedání roku 1920, tisk č. 2414, kterou tento výbor uložil vládě, aby NS předložila návrh na novelizaci zákona o NSS, jíž by NSS byla svěřena reformační pravomoc; ministerstvo vnitra v roce 1924 sice osnovu zákona připravilo, ta se však pro odpor z různých stran nestala zákonem).

⁵³⁾ Srov. Rádl: NSS, 1933, str. 136 n.

nosti správního soudu výslovně vyloučeny;⁵⁴⁾ tato výlučka však byla (spolu s dalšími)⁵⁵⁾ v r. 1918 zrušena a NSS pak vycházel z úvahy, že „volná úvaha správních úřadů, pokud právě sahá, vylučuje existenci subjektivního práva, není však totožna s libovůlí, nýbrž má své zákonné meze a pouze v těchto mezích se smí pohybovat. Vybočí-li úřad z oněch zákonných mezí, zasahuje tím v subjektivní právo strany a tato se může dovolat ochrany NSS podle § 2 zákona o NSS“.⁵⁶⁾ Neznamenal to tedy přezkoumávání po věcné stránce, ale pouze z hlediska zákonnosti.

c) Muselo jít o nezákonné rozhodnutí nebo opatření správního úřadu. Vzhledem k materiální nedefinovatelnosti pojmu „správní úřad“ je judikatura bohatá především na rozhodnutí o tom, kdo správním úřadem není. V teorii se považoval za správní úřad ve smyslu zákona o NSS i prezident republiky, pokud vydával správní akty, a za stejných podmínek i vláda.⁵⁷⁾ Výrazem „rozhodnutí nebo opatření“ se podle názoru teorie i judikatury pouze koordinovaly akty konstitutivní a deklaratorní, čímž se současně dávalo najevo, že toto rozlišení je pro vymezení působnosti soudu bezvýznamné; vždy se totiž myslí tzv. akty vrchnostenské, projevy veřejné správy, které autoritativně, „judikujícím způsobem“ upravují nebo zakládají právní poměry tak, že takový projev je schopen právní moci. „Nezákonností“ se přitom rozuměl rozpor aktu nejenom se zákonem ve formálním smyslu, ale vůbec s jakýmkoliv právním předpisem.

Stížnost mohla být k NSS podána teprve tehdy, když věc byla ve správním řízení s konečnou platností vyřízena (nebylo-li podáno včas odvolání ve správním řízení, nebyla pak ani stížnost přípustná). Stížnost sama o sobě neměla odkladný účinek, stěžovatel však mohl požádat správní úřad, který rozhodnutí stížností napadené vydal, aby odklad výkonu povolil.

Pokusy o novelizaci předpisů o NSS měly úspěch teprve v r. 1937,⁵⁸⁾ ovšem byl to úspěch nevalný. Vlastní příčinou změny zákona byla totiž skutečnost, že NSS vyřizoval stížnosti s velkým zpožděním (koncem roku

⁵⁴⁾ J. Pražák (Rakouské právo ústavní III, Praha 1902, str. 361 n.) dokazoval, že výslovné vyloučení věcí rozhodnutých na základě volné úvahy je „pleonasmem jinak neškodným“ a že skutečný smysl tohoto ustanovení je pouze ten, že „sluší stížnost k správnímu soudu odmítnouti ihned pro nepřislusnost, když stěžující sám ani tvrditi nemůže, že rozhodnutím nebo opatřením v odpor vzatým zákon byl porušen“. Srov. též F. Weyr: Čs. ústavní právo, Praha 1937, str. 245.

⁵⁵⁾ Dále bylo zrušeno zejména vyloučení věcí disciplinárních, věcí rozhodnutých instancí, složenou ze správních úředníků a ze soudců, a trestních věcí policejních.

⁵⁶⁾ Boh. A 1529/1922. I v jiných svých rozhodnutích však NSS rozlišoval mezi pouhou libovůlí úřadu a volnou úvahou a zdůrazňoval, že je oprávněn zkoumat, zda se správní úřad nedal při svém rozhodování vést nepřipustnými důvody a zda rozhodnutí netrpí nějakou podstatnou vadou řízení.

⁵⁷⁾ Srov. Rádl: NSS, 1933, str. 119 n. Srov. též J. Hoetzel: Správní akty prezidenta republiky, Veřejná správa č. 1/1934; J. Krejčí: Podléhají právní akty prezidenta republiky kontrole NSS?, Laštovkova pocta, Bratislava 1936, str. 221 n. Pochybnosti o tom, zda přezkoumání podléhají akty prezidenta republiky, odstranila novela z r. 1937.

⁵⁸⁾ Zákon č. 164/1937 Sb.

1935 bylo u NSS 17 431 nevyřízených stížností, což prakticky znamenalo, že stížnost mohla být vyřízena teprve asi za tři roky po jejím podání), takže soudní ochrana se stávala iluzorní. Konkrétní cíl novelizace způsobil, že změny směřovaly prakticky pouze k jeho dosažení⁵⁹⁾ a nedošlo tedy k úpravám zásadního charakteru, ačkoliv zákon o NSS v té době již platil 60 let. Je však zajímavé, že kromě některých změn v organizaci práce NSS došlo k řadě úprav zaměřených výslovně *proti správě*, v jejíž nezákonné činnosti byla spatřována jedna z hlavních příčin stížností k NSS.

Zajímavý byl např. nově zavedený institut závazných právních zásad, usnesených rozšířeným senátem NSS (sc. zásad závazných pro správní úřady i NSS). Podle důvodové zprávy ústavně právního výboru NS „myšlenka, aby stálá judikatura NSS, zejména byla-li schválena rozšířeným senátem, byla prohlášena za závaznou pro správní úřady, vznikla proto, že mnohé správní úřady se někdy neřídily právním názorem, důsledně vyslovovaným NSS, a vyvolávaly tím hromadění stížností o téže právní otázce... Jde tu jenom o rozšíření myšlenky, že rozhodnutí vyšší stolice, tedy i rozhodnutí NSS v konkrétním případě, je pro správní úřady závazné“.⁶⁰⁾ Z hlediska praktické užitečnosti bylo toto opatření uvítáno,⁶¹⁾ v teoretické literatuře však byly vyslovovány i námitky, že na NSS v důsledku této úpravy vlastně přešla kompetence k legální, tedy obecně závazné interpretaci právních norem, vyhrazená dosud ustanovením § 8 obec. zák. obč. zákonodárci.⁶²⁾ Usnesení rozšířeného senátu NSS, obsahující právní zásadu závaznou pro správní úřady, se publikovala v prvním dílu Úředního listu.^{62a)}

Nově byl vyřešen i problém vykonatelnosti stížností napadeného správního rozhodnutí, a to jednak kogentní formulací, podle níž žalovaný úřad odklad „povolí, nevyžadují-li veřejné zájmy okamžitého výkonu a vzešla-li by straně z tohoto výkonu nenahraditelná újma“ (dosud „má povolit“), jednak doplněním tohoto ustanovení v tom směru, že „nerozhodne-li úřad o podané žádosti do 60 dnů a nedotýká-li se naříkané rozhodnutí nebo opatření práv nikoho jiného než stěžovatele, má se za to, že odkladný účinek byl povolen“.^{62b)} Pozitivní význam měla i nová úprava, podle níž

⁵⁹⁾ Vláda navrhovala, aby NSS bylo ulehčeno tím, že z jeho kompetence budou vyjmuty jednak tzv. věci bagatelní (spory o hodnoty do 500 Kčs, např. o veřejné dávky), jednak věci „volné úvahy“. I když by takovým opatřením NSS byl zbaven asi 60 % své běžné agendy, Národní shromáždění tento návrh neakceptovalo s odůvodněním, že soudní ochrana občanů by tak byla značně okleštěna.

⁶⁰⁾ Srov. Zd. Rádl: NSS, 1937, str. 165, 166. E. Hácha k tomu podotýká: „Formálně byly ovšem úřady správní oprávněny ignorovat judikáty soudní, jež se netýkaly konkrétního případu, jímž se správní soud právě zabýval. Než tento vytrvalý boj správy proti ustálené judikatuře správního soudu budil v občanstvu dojem právní anarchie ve státě.“ (Poznámky k novému zákonu o NSS, Právní praxe, roč. 1937/1938, č. 1.)

⁶¹⁾ Např. J. Novák: Novelizace zákona o NSS a naděje v ní kladené, Časopis pro právní a státní vědu, roč. 1938, str. 416.

⁶²⁾ Např. Frant. Weyr, op. cit., str. 247. Stejně stanovisko zaujímá Karol Laco: Ústava predmnichovskej ČSR a ústava ČSSR, SAV, Bratislava 1966, str. 558.

^{62a)} Srov. ust. § 2, odst. 2, písm. d) dekretu č. 66/1945 Sb.

^{62b)} Pokud jde o podrobnosti, srov. článek Jiřího Havelky: Odkladný účinek stížností k Nejvyššímu správnímu soudu, Právník, roč. 76, sešit 10.

bylo správním úřadům znemožněno bránit libovolně stranám v nahlížení do spisů, jež byly NSS předloženy správním úřadem (podle dosavadní úpravy měly totiž správní orgány možnost vylučovat z nahlédnutí kterékoliv části těchto spisů). Důležité bylo konečně i založení povinnosti správních úřadů hradit v případech zákonem stanovených (§ 40) straně žalující náklady řízení (dosud tato povinnost neplatila); bylo to např. tehdy, když správní úřad nedbal uveřejněné právní zásady, nerespektoval právní názor soudu vyjádřený ve zrušujícím nálezu aj.

Nutno dodat, že NSS měl — stejně jako ostatní soudy — právo zkoumat v souvislosti s řešením právních věcí platnost normativních aktů vydaných výkonnými orgány (zejména vládou), a to zejména z toho hlediska, zda jsou v souladu se zákony, na základě nichž byly vydány. Výsledkem přezkoumání nemohlo být ovšem zrušení takového event. nezákonného aktu: soudce však nebyl tímto aktem vázán.⁶³⁾

Další vývoj v československém státě se odrazil zejména v organizaci a územní působnosti NSS. Podle § 16 ústavního zákona č. 299/1938 Sb.⁶⁴⁾ měl soudní ochranu proti správním úřadům Slovenskej krajiny ve věcech, spadajících podle § 15 cit. zákona do jejich pravomoci, poskytovat v nejvyšší stolici soud složený z nezávislých soudců, zřízený na Slovensku pro území Slovenskej krajiny. Do zřízení Nejvyššího správního soudu na území Slovenskej krajiny⁶⁵⁾ měla zůstat dosavadní pravomoc NSS nedotčena. Soudní ochranu proti správním úřadům Podkarpatské Rusi měl poskytovat v nejvyšší stolici NSS v Praze v senátě určeném pro Podkarpatskou Rus.⁶⁶⁾

Myšlenka kontinuity čs. státu a práva a současně i zásada přísného respektování principu zákonitosti správy byla koncem II. světové války vyjádřena ustanovením, že „lhůta k podání stížnosti k NSS na rozhodnutí správních úřadů státního zřízení *zahraničního*“ počne jeden rok po dni, kdy končí doba nesvobody (tj. dnem 5. 5. 1946).^{66a)}

Podle první pražské dohody mezi vládou ČSR a předsednictvem SNR ze dne 2. 6. 1945 měl být Nejvyšší správní soud společný pro území celého státu a měl mít sídlo v Bratislavě.⁶⁷⁾ Podle druhé pražské dohody z 11. 4. 1946 byl zachován stav podle první pražské dohody až do úpravy ústavní listinou.⁶⁸⁾ V diskusích předcházejících vydání ústavy bylo —

⁶³⁾ Srov. § 102 a § 98, odst. 1 ústavy z roku 1920.

⁶⁴⁾ Ústavný zákon zo dňa 22. novembra 1938 č. 299 Sb., o autonomii Slovenskej krajiny.

⁶⁵⁾ Ústavný zákon č. 120/1940 Sl. z.

⁶⁶⁾ Srov. § 16 ústavního zákona ze dne 22. listopadu 1938 č. 328 Sb., o autonomii Podkarpatské Rusi.

^{66a)} Srov. čl. 7, odst. 2 úst. dekretu o obnovení právního pořádku ve znění vyhl. č. 30/1945 Sb.

⁶⁷⁾ „Nejvyšší soudní tribunály republiky budou společné pro území celého státu. V jejich čele budou 2 předsedové, první a druhý a z nich vždy jeden Slovák. Nejvyšší soud a nejvyšší správní soud budou mít postačující počet senátů ze slovenských právníků pro oblast práva, platného na Slovensku. Sídlo nejvyššího správního soudu bude v Bratislavě.“ (Zdeněk Peška: Dokumenty k ústavnímu právu II, Všehrd, Praha 1947, str. 153.)

⁶⁸⁾ Peška: tamtéž, str. 175.

v souvislosti s novou koncepcí zemského zřízení — také navrhováno, aby v každé zemi byl zřízen zemský správní soud, který by rozhodoval ve věcech zemského významu a z jehož rozhodnutí by se za určitých podmínek bylo možno odvolat k NSS, zejména když by šlo o zachování jednoty práva.^{68a)}

S vícestupňovým systémem správního soudnictví počítal ve svém návrhu ústavy i Vladimír Kubeš.^{68b)} Někteří autoři považovali za správné zachovat správní soudnictví s jeho dosavadními funkcemi a popř. provést jen některé dílčí (zejména organizační) změny.^{68c)} Vyskytovaly se však i náměty na hlubší revizi jeho postavení a úkolů^{68d)} a bylo také již namítáno, že soudní kontrola veřejné správy, vykonávané lidovými volenými orgány, je v rozporu se základními myšlenkami lidové demokracie.^{68e)}

Ústava 9. května (1948) počítala s další existencí správního soudu⁶⁹⁾ a s tím, že jeho působnost bude zahrnovat celé území státu. Podrobnosti o správním soudu měl stanovit zvláštní zákon, jenž však vydán nebyl a platily proto i nadále předpisy dosavadní.⁷⁰⁾

V legislativním programu ministerstva vnitra z r. 1948⁷¹⁾ se uvádí mezi základními legislativními úpravami i „reforma správního soudnictví“. Po-

^{68a)} Ivan Dérer: Košický program a nová ústava, Dělnické naklad., Praha 1947, str. 48.

^{68b)} V Kubešově návrhu ústavy ust. § 124 zní: „1. Soudní moc ve věcech veřejné správy na ochranu proti orgánům této správy vykonávají správní soudy s jediným nejvyšším správním soudem pro celé území republiky, složené z nezávislých soudců z povolání. 2. Tyto soudy poskytují také ochranu proti nečinnosti orgánů veřejné správy. 3. Podrobnosti stanoví zákon, který také může určit, zda a kdy jsou rozhodnutí nejvyššího správního soudu závazná pro orgány veřejné správy vůbec.“ (Vladimír Kubeš: O novou ústavu, Melantrich, Praha 1948, str. 101.)

^{68c)} Ivan Dérer: Soudce a nová ústava, V. Linhart, Praha 1947, str. 10; Alfréd Meissner: O budoucí ústavu, 1946, str. 38.

^{68d)} Např. Václav Vaněček v souvislosti s potřebou, aby se vyšší kontrolní instance odpoutávaly od starého práva platného jenom formálně a naopak připínaly na nové směrnice, nové ideály, požaduje zrevidovat z hlediska potřeb nového státního zřízení a nových socialistických cílů samy základy tzv. soudních kontrol veřejné správy (Obrodíme právníctví, V. Linhart, Praha 1946, str. 43).

^{68e)} S tímto názorem polemizovalo např. memorandum Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 7. 1947. V. Kubeš (op. cit., str. 101) k tomu poznamenává, že přece nejde o nic jiného, než aby orgány veřejné správy vykonávaly pravomoc jim svěřenou podle vůle svrchovaného reprezentanta lidu, jak je vyjádřena v zákoně. Přiznat orgánům správy ve věcech upravených zákony suverenitu, nezávislost na zákonu a na vrcholném orgánu lidu, by znamenalo otevřít bránu libovůli, tříštilo by jednotný stát na řadu státčků a nutně by vedlo k anarchii.

⁶⁹⁾ Se správním soudnictvím v té době ještě počítaly i ústavy jiných soc. států. Např. podle čl. 26 polské tzv. Malé ústavy z r. 1947 „zvláštní zákon stanoví způsob jednání a meze působnosti orgánů příslušných rozhodovat o legálnosti správních aktů v oboru veřejné správy“. Podle čl. 138 ústavy NDR z roku 1949 „ochraně občanů před protiprávními opatřeními správy slouží... správní soudnictví“; organizaci a příslušnost správních soudů upravuje zákon, o členech správních soudů platí přiměřené zásady o volbě a odvolávání soudců řádných soudů. Žádný z obou předpokládaných prováděcích zákonů však vydán nebyl.

⁷⁰⁾ Srov. § 137 Ústavy 9. května.

⁷¹⁾ Program reorganizace lidové správy, předložený na prvním celostátním sjezdu národních výborů v Kroměříži v červnu 1948 (příloha), vydal II. odbor min. vnitra, str. 28.

čítalo se také s tím, že „při národním výboru bude zřízena funkce veřejného zástupce, jehož úkolem bude podávat odvolání proti rozhodnutím, iniciativní návrhy na zahájení řízení nebo na obnovu řízení již skončeného, pokud to bude vyžadovat zájem veřejný“.⁷²⁾ Žádné z těchto chystaných opatření však skutečně nebylo.

V roce 1949 byl vydán zákon o sídle správního soudu,⁷³⁾ kterým byla za sídlo správního soudu určena Bratislava, a tak tedy teprve byla realizována první pražská dohoda; současně bylo stanoveno, že do nové úpravy platí zákon č. 164/1937 Sb.

Konec správního soudu de jure (de facto nastal již dříve) znamená rok 1952. S účinností ke dni 1. 1. 1953 byla totiž Ústava 9. května změněna⁷⁴⁾ a v nové soustavě soudnictví se již se správním soudem nepočítalo. Důvody, které byly pro toto opatření uváděny, lze shrnout asi takto:

a) Soustavu státní správy i soudnictví je třeba upravit podle osvědčených sovětských vzorů.

b) Konstrukce správního soudnictví „vycházela z buržoazního nazírání na poměr občana ke státu, z toho, že zájmy občana a zájmy státu musí být protikladné. Ve státě budujícím socialismus musí být o ochranu zájmů občanů postaráno jinak“.

c) Správní soud je přežitkem buržoazního státního aparátu, typicky kapitalistickým zařízením, které mělo budit zdání legality.

d) Platný zákon z r. 1937 je zastaralý a úprava správního soudnictví velmi nedokonalá, protože

— jediný správní soud výkonává pravomoc na celém území republiky bez znalosti místních potřeb,

— pracuje na byrokratických principech a bez účasti soudců z lidu,

— otázka, zda bude proti nezákonnému rozhodnutí nebo opatření zakročeno, se ponechává úvaze jednotlivce,

— rozhodnutí správního soudu zavazuje administrativní orgán právě jen v té věci, ve které správní soud rozhodl, takže „administrativní orgán — jak se častěji stávalo — mohl tak zachovat svou nezákonnou praxi v jiných případech“,

— řízení je těžkopádné a nákladné.

e) Správní soud sloužil převážně zájmům majetných vrstev, po roce 1945 se snažil mařit znárodnění, cesta na správní soud byla jedním z prostředků daňového úniku.

f) Činnost správního soudu po roce 1948 prakticky ustala.

⁷²⁾ Tamtéž, str. 26.

⁷³⁾ Zákon č. 166/1949 Sb. Podle důvodové zprávy vlády k tomuto zákonu (tisk NS č. 262 z r. 1949) „na Slovensku byl... zřízen zvláštní správní soud, který pak existoval i po roce 1945 a jeho činnost byla podle ústavy považována za činnost orgánické součásti jediného správního soudu. Aby obě součásti byly spojeny, změnilo se sídlo správního soudu na Bratislavu“.

⁷⁴⁾ Ústavní zákon č. 64/1952 Sb.; zákonem o prokuratuře č. 65/1952 Sb. (§ 8, odst. 2) byly všechny předpisy o správním soudu zrušeny.

g) Ochrana zájmů občanů bude zajištěna lépe dozorem prokuratury, takže správní soud se stává zbytečným.⁷⁵⁾

Důvody zrušení správního soudu — některé z nich jsou vlastně argumenty proti správnímu soudnictví v socialistickém státě vůbec — se tu nemůžeme hlouběji zabývat. Z toho, co již bylo řečeno, však vyplývá, že některé argumenty byly naprosto liché (zastaralý zákon přece bylo možno novelizovat, jak se původně také počítalo!) a i řada ostatních zní pro dnešního čtenáře, který zná historii posledního dvacetiletí, zcela nepřesvědčivě;⁷⁶⁾ s některými z nich byla ostatně i v naší odborné literatuře již vedena polemika,⁷⁷⁾ jiné však jsou i v posledních letech plně uznávány, aniž ovšem jejich správnost byla vědecky prokázána.⁷⁸⁾

Bude úkolem našich právních historiků, aby všechny okolnosti působení správního soudu i jeho zrušení dopodrobna prozkoumali.⁷⁹⁾ Domnívám se však, že už nyní lze hlavní důvod zániku správního soudu rozpoznat: jeho existence totiž musela být nežádoucí pro každého, kdo chtěl vládnout pomocí mimoprávních metod a práva používat jen potud, pokud to bylo momentálně „účelné“. S tím objektivně souviselo i tzv. materiální pojetí zákonnosti, podle něhož je třeba se řídit nikoli platným právem, ale určitými zásadami, ať jsou nebo nejsou vyjádřeny v platném právu, a platným právem jen potud, pokud dané zásady vyjadřuje.⁸⁰⁾ Za takové

⁷⁵⁾ Srov. důvodové zprávy k vládním návrhům ústavního zákona o soudech a prokuratuře (tisk NS č. 630 z r. 1952) a zákona o prokuratuře (tisk NS č. 631 z r. 1952).

⁷⁶⁾ Nutno ovšem dodat, že praxe NSS nebyla zcela jistě bez vážných nedostatků. Např. E. Chalupný (Sociologie a filosofie práva a mravnosti, část I., Praha 1929, str. 99 n.) uvádí: „...praxe a zkušenost správní ukazuje, že nejvyšší správní soud zachází v ohledech ryze formálních mnohem dále, než ukládá mu jeho určení zákonné. Nižší úřady si naň stěžují, že se začasť vyhýbá věcnému rozhodování „in merito“ a chápě se raději formálních argumentů (legitimace, lhůty apod.), aby stížnost odklidil.“

⁷⁷⁾ Např. Frant. Zoufík v článku K problematice správního soudnictví, Socialistická zákonnost č. 9/1966, vyvrací názor o zásadní neslučitelnosti správního soudnictví se systémem orgánů soc. státu aj.

⁷⁸⁾ Tak např. Karol Laco (op. cit., 1966, str. 558, 559) v souvislosti s výkladem §§ 105 a 88 ústavy z roku 1920 uvádí, že smyslem těchto ustanovení bylo „udržovat ilúzie, že „nezávislé soudy“ sú a budú garanciou korektnosti činnosti ministerstiev, účinným prostriedkom proti administratívnym prechmatom a nedopatreniam a pod.“. Podle Václava Vaněčka (Dějiny státu a práva v Československu, Orbis, Praha 1964, str. 514) hrál NSS „velmi reakční roli jak před rokem 1938, tak v letech 1938–1945 i konečně, tím více, v prvních letech po osvobození...“. A dále: „Posláním NSS v buržoazní společnosti bylo vhodně zahalovat třídní stranictví orgánů staré veřejné správy, včetně samosprávy. V této roli pokračoval tento tribunál po roce 1945 tím, že byl záměrným, záluďným a rafinovaným zastáncem buržoazně chápané zákonnosti, namířené proti socialistické revoluci.“

⁷⁹⁾ Zdá se, že se vyskytovala tendence vydávat zrušení NSS za pouhou organizační záležitost. Např. v učebnici Československé státní právo, Orbis, Praha 1953, se na str. 276 komentují změny v soudní soustavě, provedené v r. 1952, přičemž se prohlašuje, že „tato organizační struktura našeho soudnictví umožnila (podtrhl V. M.), aby byly zrušeny nejvyšší vojenský soud a správní soud“. Ve skutečnosti šlo ovšem o věc mnohem složitější, což ostatně naznačují samy argumenty proti správnímu soudu. Že současně zanikla i kompetence správního soudu (nebyla na jiný orgán přenesena), patrně nebylo považováno za důležité.

⁸⁰⁾ Srov. J. Boguszak: Základy socialistické zákonnosti v ČSSR, Nakl. ČSAV, Praha 1963, str. 69 n.

situace je ovšem *jakákoliv právní kontrola prakticky nemožná*. Tomu nasvědčuje i jeden z případů rozhodování správního soudu, nedávno vzpomínutý v tisku.⁸¹⁾ NSS totiž zrušil koncem ledna 1948 usnesení vlády o zestátnění pražské továrny na cukrovinky Orion, protože majitelé namítali, že zákonné podmínky znárodnění nejsou dány. Podle dekretu o znárodnění některých podniků průmyslu potravinářského⁸²⁾ (§ 1, odst. 1, bod 6) se totiž dnem vyhlášení tohoto dekretu znárodněly podniky tohoto druhu, které měly více než 500 zaměstnanců podle průměru stavů ke dnům 1. ledna let 1938 až 1940; jak ze shora citovaného článku v Rudém právu vyplývá, bylo však v podniku Orion k danému termínu zaměstnáno pouze 496 zaměstnanců, i když v době sezóny podnik zaměstnával podstatně více pracovníků. NSS za této situace ovšem patrně nezbyvalo nic jiného, než rozhodnutí o znárodnění zrušit; bouře protestů se však snesla na jeho hlavu, nikoliv na hlavu zákonodárce, který se sezónní prací v potravinářském průmyslu v dekretu nepočítal.

Vedle správního soudu působily v Československu ještě zvláštní *patentní soud* a *volební soud*; oba vykonávaly v podstatě funkce správního soudnictví.

Patentní soud^{82a)} rozhodoval jakožto „odvolací instance“ o odvoláních proti konečným rozhodnutím zrušovacího oddělení patentního úřadu. Skládal se z presidenta nebo senátního předsedy NSS jako presidenta a předsedajícího, z jednoho rady ministerstva obchodu, ze dvou radů NSS, pokud byli soudci, nebo jejich zástupců a ze tří technických odborníků jako radů. Na členy soudu se po dobu výkonu funkce vztahovala příslušná ustanovení ústavy o soudcovské nezávislosti a neseaditelnosti. Patentní soud a předpisy o něm byly zrušeny zákonem č. 7/1952 Sb., o přechodných opatřeních v oboru patentů (§ 26).

Do pravomoci volebního soudu^{82b)} patřilo rozhodovat o stížnostech do výsledků reklačního řízení provedeného podle zákona o stálých seznamech voličských,^{82c)} zkoumat a ověřovat volby členů Národního shromáždění a župních^{82d)} zastupitelstev, rozhodovat o stížnostech do voleb do Národního shromáždění, župních zastupitelstev, župních výborů a komisí, rozhodovat o ztrátě mandátu^{82e)} a o tom, zda u určitého člena Národního shromáždění nastal případ neslučitelnosti.^{82f)} S ohledem na povahu věcí, které měl volební soud projednávat, jej bylo třeba „odbyrokratizovat“ v tom smyslu, aby se neskládal především ze soudců-úředníků a aby měl úzký kontakt s parlamentem, současně však zaručit odbornost jeho judi-

⁸¹⁾ Václav Vrabec: Druhá etapa znárodnění, Rudé právo z 21. 1. 1968.

⁸²⁾ Dekret č. 101/1945 Sb.

^{82a)} Zákon č. 30/1897 ř. z. ve znění zákona č. 305/1919 Sb. z. a n.

^{82b)} Zákon č. 125/1920 Sb. z. a n. ve znění zákonů č. 145/1924 a č. 87/1934 Sb. z. a n.

^{82c)} Zákon č. 663/1919 Sb. z. a n.

^{82d)} Později „zemských“ (zákon č. 125/1927 Sb. z. a n.); to platí pro celou jeho kompetenci.

^{82e)} Jestliže člen po volbě ztratil volitelnost anebo přestal být z důvodů nízkých nebo nečestných příslušníkem strany, z jejíž kandidátní listiny byl zvolen (§ 13 zák. o voleb. soudě).

^{82f)} Zákon č. 144/1924 Sb. z. a n., o inkompatibilitě (neslučitelnosti).

katury.^{82g)} Soud se skládal z presidenta (kterým byl první prezident NSS), 12 přisídících volených poslaneckou sněmovnou (nesměli však být členy Národního shromáždění ani župního zastupitelstva) a potřebného počtu stálých referentů (přidělených radů NSS). Při výkonu funkce byli všichni samostatní a neodvislí jako soudcové. Volební soud prakticky nefungoval již od r. 1945;^{82h)} v roce 1946 byl zrušen,⁸²ⁱ⁾ podle předpisů o řízení před ním se však ještě nějakou dobu postupovalo.^{82j)}

3. Po roce 1948 se soudní kontrola správy u nás vyvíjela zejména v těchto formách:

a) Věci národního pojištění (sociálního zabezpečení)

Zákon o národním pojištění č. 99/1948 Sb. (přijatý dne 15. 4. 1948) vycházel z koncepce *pojišťovacích soudů*, které rozhodují zejména o opravných prostředcích proti výměrům pojišťovny.⁸³⁾ Ustanovení zákona o pojišťovacím soudnictví však vůbec nenabyla účinnosti a kompetence těchto soudů přešla podle zákona o zlidovění soudnictví⁸⁴⁾ na obecné soudy.⁸⁵⁾

Další vývoj vedl k tomu, že působnost soudů v těchto věcech byla výrazně omezována: v r. 1953 byly vyloučeny dávkové věci nemocenského pojištění,⁸⁶⁾ v r. 1956 bylo soudní přezkoumávání v oboru důchodového zabezpečení omezeno jen na rozhodnutí Státního úřadu sociálního zabezpečení⁸⁷⁾ a v r. 1964 byla rozhodovací pravomoc soudů omezena na pouhou kasaci⁸⁸⁾ (dříve rozhodovaly meritorně).

Podle nynější úpravy soudy rozhodují o opravných prostředcích proti rozhodnutím:

— orgánu KNV jako odvolacího orgánu nebo SÚSZ jako orgánu prvo-

^{82g)} Srov. J. Hoetzel: Soudní kontroly, str. 45; V. Hora: Volební soudnictví, Praha 1938, str. 55 a n.

^{82h)} Podle vl. nař. č. 48/1945 Sb. rozhodovaly o stížnostech na volby národní výbory, SNR a vláda; při ověřování voleb působily ONV, ZNV a zvláštní výbor Národního shromáždění (pro řízení před ním obdobně platily předpisy o volebním soudu).

⁸²ⁱ⁾ Čl. 13 úst. zákona č. 65/1946 Sb., o Ústavodárném Národním shromáždění (platnost voleb ověřovaly a o inkompatibilitě rozhodovaly zvláštní výbory Národního shromáždění).

^{82j)} Srov. ust. § 53 zákona č. 75/1948 Sb. Nutno podotknout, že nestanovil-li zákon o volebním soudu jinak, platily pro řízení před ním předpisy o Nejvyšším správním soudu.

⁸³⁾ Zákon zavedl *jednotné* pojišťovací soudy pro celé národní pojištění, čímž odstranil dosavadní roztržičnost soudnictví v tomto oboru. Kromě toho zavedl další významné novum, když jurisdikci soudů podřídil i tzv. nedávkové spory, které byly dříve rozhodovány ve správním řízení. Podle zákona měly být zřízeny pojišťovací soudy (složené z předsedy, soudců z povolání a přisídících z řad pojištěnců), vrchní pojišťovací soudy a nejvyšší pojišťovací soud (chápaný patrně jako součást Nejvyššího soudu).

⁸⁴⁾ Zákon č. 319/1948 Sb. O důvodech této změny viz komentář: Zákon o zlidovění soudnictví, Praha 1949, str. 89 až 104.

⁸⁵⁾ Rozhodovat věci nemocenského pojištění v zásadě příslušelo okresním soudům, věci důchodového pojištění krajským soudům.

⁸⁶⁾ Srov. § 43, odst. 3 a § 45 vyhl. č. 100/1953 Sb.

⁸⁷⁾ Srov. § 78, odst. 4 zákona č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení.

⁸⁸⁾ Viz § 245, odst. 1 ve spojení s § 249, odst. 1 o. s. ř.

instančního⁸⁹⁾ o zákonných (obligatorních) nárocích ve věcech důchodového zabezpečení;⁹⁰⁾
— orgánů ROH a orgánů výrobních družstev v jiných než dávkových věcech nemocenského pojištění.^{91, 92)}

b) Povinné dodávky zemědělských výrobků

Podle § 13, odst. 1, 2 zákona č. 56/1952 Sb., o dodávkové povinnosti a o výkupu zemědělských výrobků, mohly být povinné dodávky včas nesplněné vymáhány i nuceným odnětím výrobků. Vláda měla stanovit, ve kterých případech je třeba k vymáhání předchozího rozhodnutí soudu. V takových případech soud k žalobě, kterou podá okresní plnomocník ministerstva výkupu, buď potvrdí, že dodávka byla stanovena v souladu s předpisy o povinných dodávkách, nebo žalobu zamítne.⁹³⁾ Podle rozhodnutí vlády se pak toto ustanovení v letech 1952 až 1959 vztahovalo pouze na JZD.⁹⁴⁾ Nyní náš právní řád soudní záruky tohoto typu nezná, ačkoliv dodávková povinnost — zejména pokud jde o jednotlivé hospodářící rolníky — zrušena nebyla.

c) Zrušení práva užívat byt

Příkaz k vyklizení bytu vydaný správními orgány byl podle § 43, odst. 3 zákona č. 67/1956 Sb., o hospodaření s byty, vykonatelný jen tehdy, potvrdil-li jej okresní soud; nebyl-li příkaz vydán v souladu se zákonem, soud jej zrušil. Soud mohl také žádat, aby MNV doplnil řízení. Účastníky soudního řízení byl uživatel bytu, proti němuž příkaz směřoval, a vlastník domu, nikoliv však národní výbor, který příkaz vydal. Proti usnesení soudu nebyl přípustný řádný opravný prostředek.

Nový zákon o hospodaření s byty z roku 1964 a nový občanský zákoník z téhož roku tento institut soudní kontroly odstranily, provedly však nově delimitaci působnosti mezi soudy a národními výbory tak, že v některých případech rozhodují přímo soudy, v některých naopak národní výbory, a to bez soudní kontroly.⁹⁵⁾

⁸⁹⁾ Je zajímavé, že soud může současně s rozhodnutím SÚSZ zrušit i rozhodnutí orgánu ONV, které bylo *podkladem* pro rozhodnutí SÚSZ a proti němuž jinak samostatně brojit nelze. SÚSZ pak v novém rozhodnutí znovu a samostatně řeší i otázky, o kterých původně rozhodl orgán ONV.

⁹⁰⁾ Srov. § 92, odst. 2 až 7 zákona č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení, a § 121, odst. 3 až 8 zákona č. 103/1964 Sb., o sociálním zabezpečení družstevních rolníků.

⁹¹⁾ Srov. § 244, odst. 2 o. s. ř.

⁹²⁾ V obou případech jsou soudní ochrany zbavení vojáci z povolání a příslušníci bezpečnostních sborů (srov. § 7, odst. 3 zák. č. 101/1964 Sb. a § 5, písm. a) zák. č. 54/1956 Sb.).

⁹³⁾ Soudní přezkoumávání výměrů o povinných dodávkách bylo převzato ze sovětského právního řádu, kde bylo zavedeno v r. 1937.

⁹⁴⁾ Srov. § 44, odst. 4 vl. nař. č. 57/1952 Sb., § 40, odst. 7 vl. nař. č. 114/1953 Sb., § 41, odst. 7 vl. nař. č. 5/1957 Sb. a § 40, odst. 7 vl. nař. č. 49/1957 Sb. Zákon č. 56/1952 Sb. byl s účinností k 1. 1. 1960 zrušen zákonem č. 51/1959 Sb.

⁹⁵⁾ Z praxe lze soudit, že tato úprava nebyla zcela šťastná. Na jedné straně se ukazuje, že v oblasti hospodaření s byty, která patří z hlediska právního i sociálního

d) Chyby a nesprávnosti v seznamech voličů

Každý občan je oprávněn upozornit MNV na chyby a nesprávnosti v seznamu voličů pro volby NS, SNR, NV, resp. pro volby soudců a navrhnout opravu. MNV je povinen o upozornění rozhodnout do 3 dnů a buď provést příslušnou opravu, nebo písemně stěžovateli sdělit, z jakých důvodů ji neprovede. Byl-li návrh zamítnut, může jej občan předložit okresnímu soudu, podle jehož rozhodnutí pak MNV event. opravu provede.⁹⁶⁾

V tomto případě tedy soud rozhoduje *meritorně* a jeho rozhodnutí je pro MNV závazné. K podání návrhu je oprávněn kdokoli, tedy každý, kdo má na věci nějaký zájem (nevyžaduje se porušení subjektivního práva). Ustanovení §§ 244 až 250 o. s. ř., upravující přezkoumání rozhodnutí jiných orgánů, se tedy vlastně na tento případ nehodí, protože v těchto ustanoveních se počítá s kasací atd., přesto však volební zákony na o. s. ř. odkazují.⁹⁷⁾

e) Detence

Je-li někdo bez svého souhlasu převzat do ústavní péče pro duševní poruchu (detence), může žádat, aby příslušný národní výbor toto opatření zdravotnického zařízení přezkoumal (o přezkoumání mohou žádat i osoby blízké nemocnému, opatrovník, zdravotnické zařízení, orgány ROH nebo jiné společenské organizace); přezkoumání může NV provést i z vlastní iniciativy. Výsledkem řízení je potvrzení nebo zrušení opatření zdravotnického zařízení. Osoby nebo orgány shora uvedené mohou kromě toho ještě *kdykoli* žádat, aby rozhodnutí národního výboru bylo přezkoumáno *soudem*,⁹⁸⁾ který pak rozhodnutí NV potvrdí nebo zruší.⁹⁹⁾

Tento institut byl sice zaveden nově, neznamená však faktické rozšíření

k nejcitlivějším, soudní kontrola správního rozhodování chybí, na druhé straně pak z toho, že soudům byla svěřena působnost rozhodovat o věcech, v nichž by jinak správní orgán zahajoval řízení *ex officio*, vyplynuly určité praktické problémy: např. má-li uživatel dva byty (§ 184, písm. c) obč. zák.), nemá na likvidaci tohoto stavu zájem ani on sám, ani vlastník domu (pokud uživatel jinak plní své povinnosti); návrh na zahájení řízení proto téměř vždy podává orgán národního výboru, zajišťující hospodaření s byty a plnící tak svou povinnost chránit zájmy společnosti (§ 32 o. s. ř.). Oba účastníci řízení (NV účastníkem není) jsou tak nuceně „vtahováni“ do sporu, na němž sami nemají zájem. Tak se tato typicky administrativně právní záležitost, vyžadující svou povahou jednostranně zahajované správní řízení, dostává do rozporu s kontradiktorní formou soudního procesu.

⁹⁶⁾ Srov. § 8 zákona č. 113/1967 Sb., § 8 zákona č. 114/1967 Sb., § 9 zákona SNR č. 35/1964 Sb. a § 43 zákona č. 36/1964 Sb. Tato úprava byla u nás podle sovětského vzoru zavedena v roce 1954 (§ 8 zákona č. 14/1954 Sb., o volbách do NV, § 8 zákona č. 27/1954 Sb., o volbách do NS); obdobná úprava je provedena v SSSR, Polsku, Jugoslávii, Maďarsku, NDR a Rumunsku.

⁹⁷⁾ Praktický význam tohoto institutu je vzhledem k nedostatkům našeho volebního systému, resp. problémům při jeho realizaci zatím velmi omezený.

⁹⁸⁾ § 24, odst. 4 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.

⁹⁹⁾ Zákon o péči o zdraví lidu nepočítá s možností, že některou z osob nemocnému blízkých bude napadeno rozhodnutí orgánu NV, kterým bylo opatření zdravotnického zařízení zrušeno. Jestliže soud takové opatření *zruší* a nemocný byl mezitím z ústavní péče propuštěn, nemá soud ani NV právní prostředek, kterým by mohlo být nově zadržení vynuceno.

soudní kontroly správy, protože o detenci podle dřívějších předpisů rozhodovaly soudy přímo. Také na přezkoumávání rozhodnutí orgánů NV o detenci se ustanovení o. s. ř. o přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů příliš nehodí, protože:

- lhůta k podání stížnosti o přezkoumání soudem není omezena;
- navrhovatelem může být i subjekt, který nebyl účastníkem předchozího správního řízení;
- z ustanovení §§ 53 a 58 správního řádu vyplývá, že i proti rozhodnutí orgánu NV o detenci je přípustné odvolání, o němž vzhledem k organizaci zdravotnických zařízení bude zpravidla rozhodovat orgán KNV nebo ministerstvo zdravotnictví. Soud tedy bude přezkoumávat rozhodnutí odvolacího orgánu, přičemž příslušným bude soud okresní, ačkoliv předtím rozhodovaly orgány s krajskou nebo dokonce celostátní působností.¹⁰⁰⁾

f) Tiskové věci

Podle tiskového zákona¹⁰¹⁾ má vydavatel hromadného informačního prostředku¹⁰²⁾ právo podat krajskému soudu návrh, aby přezkoumal rozhodnutí Ústřední publikační správy,¹⁰³⁾ kterým bylo pozastaveno uveřejnění, popř. rozšiřování informace.

Tato úprava je — jak se ukazuje — problematická nejméně ve dvou směrech:

- Především přináší potíže vymezení kontrolního kritéria. ÚPS sice může zastavit publikaci informace jen tehdy, obsahuje-li taková informace podle názoru ÚPS skutečnost tvořící předmět státního, hospodářského nebo služebního tajemství, tyto skutečnosti jsou však v našem právním řádu vymezeny tak vágně, že za takové tajemství může být označeno prakticky cokoliv.¹⁰⁴⁾ To ovšem efektivnost soudní kontroly značně problematizuje.
- K podání návrhu na soudní přezkoumání je oprávněn pouze vydavatel. Praxe však ukazuje, že zájmy vydavatele a autora pozastavené informace nejsou vždy zcela totožné; pozastavením je poškozen na svých zájmech

¹⁰⁰⁾ Zákon o péči o zdraví lidu odvolání proti rozhodnutí orgánu NV ani nevylučuje, ani „nestanoví jinak“, jak vyžaduje § 53 spr. řádu, z čehož nelze vyvozovat nic jiného, než že odvolání je přípustné, a to — od 1. 1. 1968 — ve vertikální linii.

¹⁰¹⁾ § 17, odst. 3 zákona č. 81/1966 Sb., o periodickém tisku a o ostatních hromadných informačních prostředcích.

¹⁰²⁾ Vydavatel periodického, neperiodického a ostatního tisku, jiná příslušná organizace, jako Čs. rozhlas atd.

¹⁰³⁾ „Územním orgánem“ ÚPS pro Slovensko je Slovenská publikační správa, která „na Slovensku plní úkoly ÚPS“, v krajích má ÚPS „své pobočky“. Mám za to, že nepřesné ustanovení § 17, odst. 3 cit. zák. je nutno vykládat tak, že se vztahuje i na uvedené dekoncentrované orgány ÚPS (jinak by ztratilo praktický význam).

¹⁰⁴⁾ Skutečnosti tvořící předmět státního tajemství jsou (ovšem jen zcela obecně) uvedeny ve vyhl. č. 181/1964 Sb., kdežto skutečnosti tvořící předmět hospodářského a služebního tajemství jsou v čs. právním řádu vymezeny (ještě obecněji) pouze v trestním zákoně (§ 89, odst. 11, 12). Je tedy na omylu statut ÚPS (vlád. nař. č. 119/1966 Sb.), když v § 4, odst. 2 uvádí, že cit. vyhláška vymezuje také rozsah hospodářského a služebního tajemství.

nejen vydavatel, ale i autor. V poslední době se proto navrhuje, aby oprávnění obrátit se k soudu bylo poskytnuto i autorům.^{105, 105a)}

g) Právní postavení pracovníků státního aparátu

Ochrana pracovníků státního aparátu před jednostrannými neoprávněnými zásahy státních orgánů do jejich pracovněprávního poměru ke státu patřila vždy mezi důležité funkce správního soudnictví. Důležitost této ochrany vyplývá z toho, že pracovněprávní poměry státních zaměstnanců obvykle nejsou zakládány, rušeny atd. smluvně, ale jednostrannými *správními akty*. U nás tato soudní ochrana zanikla se zrušením správního soudu; v letech 1950–1966 ochranu poskytovaly zvláštní *rozhodčí komise*.¹⁰⁶⁾

Zákoníkem práce, který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 1966, byly dosavadní zvláštní předpisy pro státní zaměstnance zrušeny a jejich pracovní poměr založen na *smluvním* základě. Pracovní spory proto nyní rozhodují přímo odborové orgány v rozhodčím řízení a soudy.¹⁰⁷⁾

h) Rozhodovací činnost státních notářství

V literatuře některých socialistických států se do soudní kontroly správy zařazuje i kontrola soudů nad rozhodovací činností státních notářství. Z hlediska organizačního je totiž státní notář nikoliv soudem, ale správ-

¹⁰⁵⁾ V tomto smyslu se vyslovil IV. sjezd Svazu čs. spisovatelů (srov. usnesení sjezdu, Literární noviny, č. 27/1967).

^{105a)} V době tisku této stati došlo v tiskovém právu k zásadním změnám. Vládním nařízením č. 69/1968 Sb. byl zrušen statut ÚPS a zákonem č. 84/1968 Sb. byla pak cenzura vůbec zrušena. Zákonem č. 127/1968 Sb. však byla účinnost ustanovení o zrušení cenzury pozastavena a proti cenzurním opatřením již není soudní ochrana přípustná. Vydavatel sice může požádat krajský soud, aby přezkoumal rozhodnutí o uložení některých z nově zavedených sankčních opatření proti vydavateli, účinnost soudní kontroly je tu však diskutabilní, protože důvody uložení sankčních opatření jsou stanoveny pomocí nevymezených pojmů (např. porušují-li se uveřejněnými zprávami „důležité zájmy vnitřní nebo zahraniční politiky státu“); z celkové úpravy však lze dovozovat, že zákonodárce měl na mysli *meritorní* přezkoumání (nikoliv tedy jen zjištění, zda správní orgán respektoval zákonné meze volné úvahy).

¹⁰⁶⁾ Tyto komise, jejichž působnost byla v r. 1961 podstatně rozšířena (projednávaly pak všechny stížnosti na rozvázání nebo zrušení pracovního poměru, přeložení atd. – soudy tu nebyly příslušné), byly složeny z předsedy, jeho náměstků a poloviny členů jmenovaných příslušným odborovým orgánem, druhou polovinu jmenoval a odvolával orgán, u něhož byla komise zřízena. Členové měli svou funkci vykonávat „neodvisle“, což bylo vykládáno jako „nestranně“, „spravedlivě“; soudcovskou nezávislost ovšem neměli (srov. F. Bernard–V. Mařík: Pracovněprávní vztahy státních zaměstnanců, Práce, Praha 1962, str. 97, 98, a vl. nař. č. 120/1950 Sb., ve znění vlád. nař. č. 12/1961 Sb.). Ve věcech sporů z pracovního poměru státních zaměstnanců byla stížnost ke správnímu soudu – v té době ještě existujícímu – *výslovně vyloučena* (§ 31, odst. 3 zák. č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců).

¹⁰⁷⁾ To se ovšem nevztahuje na příslušníky ozbrojených sil v činné službě, na příslušníky SNB a na prokurátory a vyšetřovatele prokuratury; srov. §§ 2, 4, 27 a 207 zákoníku práce č. 65/1965 Sb. V pracovních sporech rozhodují soudy meritorně; zvláštním případem je soudní přezkoumání rozhodnutí, kterým bylo pracovníkovi uloženo kárné opatření: v takových případech soud rozhodnutí pouze potvrdí nebo zruší (§ 81, odst. 6 cit. zák.), postupuje tedy patrně podle obecných ustanovení o. s. ř. o přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů.

ním orgánem,¹⁰⁸⁾ i když vykonává působnost, jež by jinak patrně měla příslušet soudu. Pozitivní právo však státní notářství (přesněji státní notáře) de facto zařazuje do soustavy soudů, a to jednak tím, že nadřízeným orgánem justiční správy je pro notáře předseda krajského soudu,¹⁰⁹⁾ a dále tím, že krajské soudy projednávají *odvolání* proti rozhodnutím státních notářství obdobně podle ustanovení o projednávání odvolání proti rozhodnutím soudů,¹¹⁰⁾ nikoliv tedy podle ustanovení o přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů.¹¹¹⁾

Rozhodnutí státních notářství jsou tedy soudní kontrole podrobena, avšak jiným způsobem než rozhodnutí ostatních správních orgánů.^{112, 113)}

ch) Spolčovací právo

Nově byla zavedena na podzim roku 1968 soudní kontrola v některých věcech spolčovacího práva:

aa) Byla-li příslušným správním orgánem činnost dobrovolné organizace dočasně *zastavena*, popř. organizace byla *rozpuštěna*, může se dobrovolná organizace obrátit ke krajskému soudu s návrhem, aby pravomocné rozhodnutí v této věci přezkoumal.^{113a)}

bb) Vydal-li příslušný správní orgán rozhodnutí, kterým byl vysloven *zákaz činnosti* politické strany nebo organizace plnící její funkci, z toho důvodu, že není členem Národní fronty, může tato organizace podat do 30 dnů návrh na přezkoumání pravomocného rozhodnutí ministerstva

¹⁰⁸⁾ Podle J. Boguszaka je notář orgánem odlišným od správních orgánů i od soudů (Teorie státu a práva, Orbis, Praha 1967, str. 111). Notář se však (stejně jako prokurátor) liší od ostatních správních orgánů v podstatě jen druhem kompetence a nejsou proto podle mého názoru důvody pro to, aby byl principiálně vyčleňován ze správního aparátu. Opačný názor, vycházející z myšlenky, že „rozhodovací činnost státních notářů je součástí systému soudního rozhodování“ a notářům má být proto v této sféře jejich činnosti poskytnuta soudcovská nezávislost, vyslovil J. Bičovský (Postavení státního notáře, Socialistická zákonost č. 6/1968).

¹⁰⁹⁾ § 6, odst. 2 notářského řádu.

¹¹⁰⁾ §§ 10, odst. 2 a 227 o. s. ř.

¹¹¹⁾ §§ 244–250 o. s. ř.

¹¹²⁾ Ještě podle § 24, odst. 2 zákona č. 26/1957 Sb., o notářských poplatcích, však o odvolání proti vyměření poplatků notářstvím rozhodoval s konečnou platností finanční odbor rady KNV.

¹¹³⁾ O *rozšíření soudní kontroly správních aktů* se v poslední době uvažovalo i v některých dalších případech. Podle § 23, odst. 4 vládního *návrhu zákona o komisi lidové kontroly* (NS 1967, tisk č. 128) měl mít odpovědný funkcionář nebo vedoucí pracovník, jemuž byla komisi uložena peněžitá náhrada, právo podat po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení soudu návrh na přezkoumání rozhodnutí. Národní shromáždění však přijalo správnější řešení, podle něhož komise LK jsou pouze oprávněny podat soudu návrh na zahájení řízení o náhradu škody (§ 25 zák. č. 70/1967 Sb.); zapomnělo se však přitom na důležitou „maličkost“: náhrada škody totiž připadá státu, nikoliv organizaci, které byla škoda způsobena, jde tedy o sankci, avšak na ochranu „trestané“ organizace není pamatováno (soud tento aspekt věci nebude moci brát v úvahu). O soudní kontrole správních aktů se také uvažuje v souvislosti s přípravami nového *zákona o spolčování a shromáždování* (srov. Václav Pavlíček: Problematika spolčovacího a shromáždovacího práva v ČSSR, Právník č. 7/1967, str. 601).

^{113a)} Srov. ust. § 2 zákona č. 126/1968 Sb., o některých přechodných opatřeních k upevnění veřejného pořádku. Zdá se, že i zde měl zákonodárce na mysli meritorní soudní kontrolu (srov. poznámku 105a).

vnitřní městskému soudu v Praze (v případě rozhodnutí orgánu SNR krajskému soudu v Bratislavě).^{113b)}

4. Celkově lze nynější organizačněprávní a procesněprávní úpravu „správního soudnictví“ v ČSSR charakterizovat těmito základními znaky:

a) Soudní kontrola slouží nejen ochraně *subjektivních práv* (např. nárok na starobní důchod), ale i *subjektivních zájmů* (např. zájem, aby blízká osoba nebyla držena proti své vůli ve zdravotnickém zařízení, zájem, aby volební právo vykonávali všichni ti — a jen ti — kterým přísluší) a také *veřejného zájmu* na uskutečňování objektivního práva (o. s. ř. umožňuje, aby návrh na zahájení řízení podal i prokurátor, event. národní výbor).¹¹⁴⁾

b) Ochranu poskytují *obecné soudy*, a to buď okresní, nebo krajské. Pro rozhodování v záležitostech sociálního zabezpečení se u krajských soudů obvykle zřizují *specializované senáty*.

c) Řízení se zahajuje na *návrh*, kterým je „opravný prostředek“ proti rozhodnutí správního orgánu (§ 247, odst. 1 o. s. ř.). Nejedná se však o jakési pokračování správního řízení u soudu (kromě snad volebních věcí, kde soud rozhoduje meritorně), ale o *nové, samostatné řízení* (podání opravného prostředku také nemá v žádném případě odkladný účinek). Správní řízení musí být vždy ukončeno a napadené rozhodnutí může být v právní moci (evidentní u detence).¹¹⁵⁾ Opravný prostředek musí být podán do třiceti dnů od doručení rozhodnutí (do šesti měsíců, neobsahuje-li rozhodnutí řádné poučení o opravném prostředku,¹¹⁶⁾ „kdykoliv“ ve věcech detence atd.).

d) Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je *účastníkem* soudního řízení, ztrácí tedy v soudním řízení své „výsady“, jimiž disponoval v řízení správním (§ 246 o. s. ř.).

e) Po projednání návrhu soud *usnesením* přezkoumané rozhodnutí *potvrdí nebo zruší*, má tedy pouze kasační pravomoc (ve volebních věcech rozhoduje meritorně). Kontrolním kritériem jsou právní předpisy, soud tedy sleduje pouze *legalitu*, nikoliv účelnost.¹¹⁷⁾ Zastávám názor, že soud

^{113b)} Zákon č. 128/1968 Sb., o Národní frontě (§ 3). Problematickou formulaci § 3, odst. 1, podle níž příslušný orgán Národní fronty „rozhoduje“ o tom, zda politická strana je členem NF, je podle mého názoru třeba vykládat v tom smyslu, že soud v rámci přezkumného řízení může zjišťovat, zda politická strana skutečně je či není členem NF, aniž by přitom šlo o přezkoumávání rozhodnutí orgánu NF; ze strany tohoto orgánu totiž v daném případě nejde o rozhodnutí, ale pouhou deklaraci.

¹¹⁴⁾ Srov. §§ 32, 35 o. s. ř. Takový zásah prokurátora je myslitelný např. v případě, že by SÚSZ někomu poskytl důchod, aniž by k tomu byl oprávněn (prokurátor by ovšem stejně tak mohl podat protest k SÚSZ nebo k vládě).

¹¹⁵⁾ Lze soudit, že po zavedení institutu rozkladu proti rozhodnutí ústředního správního orgánu bude nutno, aby i při řízení před SÚSZ nebo ÚPS bylo nejprve rozhodnuto o rozkladu (srov. §§ 53 a 61 správního řádu).

¹¹⁶⁾ Správní řád (§ 47, odst. 4) ani zvláštní předpisy ovšem správním orgánům *neukládají*, aby v poučení o odvolání (rozkladu) účastníky také seznámily s tím, že se mohou obrátit k soudu (i obecná povinnost poskytovat občanům pomoc a poučení, uložená správním orgánům ust. § 3, odst. 2 spr. ř., se vztahuje pouze na řízení správní).

¹¹⁷⁾ V o. s. ř. to *expressis verbis* vyjádřeno není, lze to však dovodit z ustanovení § 3 o. s. ř.

musí při rozhodování vycházet z právního i faktického stavu v době rozhodování správního orgánu, jenž vydal akt, který je předmětem přezkoumávání.¹¹⁸⁾

f) Zruší-li soud rozhodnutí správního orgánu, je tento orgán *právním názorem soudu vázán* (§ 249, odst. 3 o. s. ř.).

g) Proti rozhodnutí soudu není přípustné odvolání ani obnova řízení (§ 250 o. s. ř.), je však přípustná stížnost pro porušení zákona.

h) Pokud soud zrušil rozhodnutí odvolacího (ústředního) orgánu a správní orgán nové rozhodnutí nevydá, lze se nápravy domáhat jen formou stížnosti pracujících, případně prostřednictvím prokuratury (v některých případech by přicházelo v úvahu i opatření proti nečinnosti podle § 50 spr. ř.). Nerespektoval-li správní orgán právní názor soudu, lze se domáhat nového přezkoumání soudem. Soud sám žádné donucující prostředky vůči státní správě nemá.

i) Soudní řízení ve věcech přezkoumání rozhodnutí správních orgánů jsou osvobozena od soudních poplatků.¹¹⁹⁾ Z ustanovení §§ 140–151 ve spojení s § 244, odst. 1 o. s. ř. lze dovodit, že správnímu orgánu, jehož rozhodnutí bylo zrušeno, může být uloženo, aby druhému účastníku hradil jeho náklady řízení.

j) Ústavní zákon o československé federaci (č. 143/1968 Sb.), který nabývá účinnosti dnem 1. ledna 1969, znovu zřizuje *ústavní soud ČSSR* a svěřuje mu mj. i pravomoc rozhodovat o ochraně ústavou zaručených práv a svobod, jsou-li porušeny rozhodnutím nebo jinými zásahy federálních orgánů, *neposkytuje-li zákon jinou soudní ochranu* (čl. 92). Podrobnosti o působnosti a organizaci Ústavního soudu ČSSR a způsob řízení před ním má upravit zákon Federálního shromáždění; ústavními zákony národních rad má být upravena působnost a zásady organizace ústavních soudů republik. Vztah mezi působností ústavního a správního soudnictví bude možno úplněji posoudit teprve po vydání prováděcích zákonů.

D. MEZINÁRODNÍ SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ

Pro úplnost nutno dodat, že institut, který bývá nazýván „správní soudnictví“, se po druhé světové válce začíná stále častěji vyskytovat i v mezinárodní (nebo snad lépe: nadstátní) sféře. Souvisí to s tím, že výkonné orgány některých „nadstátních“ organizací mohou vydávat normativní

¹¹⁸⁾ Ve správním řízení je odvolací orgán povinen popř. i dosavadní řízení doplnit a rozhodnutí napadené odvoláním může i změnit. Správní řízení tvoří jeden celek, a pro odvolací orgán je tedy určující stav v době jeho rozhodování. Naopak soud vykonává pouze kontrolu, zda správní akt byl vydán v souladu s právním řádem, nemůže tedy brát ohled na skutečnosti, které nastaly *po vydání* tohoto aktu. Vzhledem k této funkci soudní kontroly je také podle mne nutno vykládat zásadu materiální pravdy, vyjádřenou v § 6 o. s. ř. slovy, že soud je povinen postupovat tak, aby byl „zjištěn skutečný stav věci“. Srov. rozsudek NS, publikovaný pod č. 78/1967 Sb. rozh. obč. práv., a dále též úpravu přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení (§ 65, odst. 3 spr. řádu).

¹¹⁹⁾ Srov. § 11, odst. 1, písm. j) zákona č. 116/1966 Sb., o soudních poplatcích.

i individuální akty, které jsou závazné jak pro jednotlivé státy, tak i přímo pro subjekty vnitrostátního práva: „nadstátní“ správní soud – pokud posuzuje „zákonnost“ aktů druhé kategorie – pak ovšem nelze zařazovat mezi běžné mezinárodní soudy.¹²⁰⁾

Termínu „administrativní tribunál“ se však používá i v jiných případech, např. pro označení orgánů soudního typu, které rozhodují o stížnostech zaměstnanců některých mezinárodních organizací na nedodržení podmínek vyplývajících z pracovní smlouvy nebo jmenovacího aktu. I v tomto případě tedy jde o spor mezi fyzickou osobou na jedné straně a právnickou osobou na straně druhé.¹²¹⁾

III. INCIDENTNÍ KONTROLA SPRÁVNÍCH AKTŮ SOUDEM

Jde tu zejména o řešení prejudiciálních otázek, tedy otázek, na jejichž zodpovězení závisí rozhodnutí ve věci hlavní. Ze zásady rozdělení výkonné moci na soudnictví a správu a z jejich vzájemné nezávislosti jsou odvozovány dva hlavní vzájemně protichůdné názory o příslušnosti k incidentnímu řešení prejudiciálních otázek soudy, pokud soudy nejsou jinak k rozhodnutí věcně příslušné. Ve francouzském systému, vycházejícím ze zásady „séparation de pouvoirs“, je zásah soudu do pravomoci správního orgánu zcela vyloučen, a soud si proto v takových případech nesmí předběžné otázky řešit sám. Německý systém stojí na opačném stanovisku: rozhodující je příslušnost ve věci hlavní.¹²²⁾

Z německého systému v podstatě vycházelo i dřívější naše právo. Řešení této otázky v socialistickém státě musí ovšem vycházet z potřeby realizovat kvalitativně odlišné společenské vztahy, jak jsou pro socialistickou společnost proklamovány (socialistické pojetí dělby státní moci, princip všestranné demokratizace a efektivní ochrany práv občanů atd.).

A. OBČANSKÉ SOUDNÍ ŘÍZENÍ

V občanském soudním řízení může dojít k incidentní kontrole v několika různých případech.

1. Podle § 135, odst. 1 o. s. ř. je soud *vázán* rozhodnutím příslušných orgánů o tom, že bylo spácháno provinění nebo přestupek a kdo je spáchal, jakož i rozhodnutím o osobním stavu. Tu je zřejmé, že soud může přezkoumávat (zjišťovat) pouze:

- a) jde-li vůbec o správní akt (a contr. akt neexistentní, paakt),
- b) jde-li o individuální správní akt vydaný příslušným orgánem,
- c) zda správní akt je v právní moci.

Z hlediska „věcného“ nebudou patrně pochybnosti o tom, co je roz-

¹²⁰⁾ Např. Soudní dvůr, zřízený podle smluv o vytvoření EHS, Evropského sdružení uhlí a ocele a EURATOMu (srov. Cestmír Čepelka: Padla „supranacionální“ koncepce západoevropské integrace, Právník č. 7/1966, str. 628). Srov. též Jerzy Starościak: Soudní kontrola v systému prostředků zajištění zákonnosti v činnosti správy, Państwo i Prawo č. 6/1957, str. 1082.

¹²¹⁾ Např. Administrativní tribunály OSN a MOP (srov. F. Ivanov: O juridickésoj sile rešenij meždunarodnyh administrativnyh tribunalov, Sovetskoe gosudarstvo i pravo č. 3/1957).

¹²²⁾ O. Půlpán: Poměr soudů ke správním aktům, V. Linhart, Praha 1946, str. 38 n. Srov. též J. Grňa: Civilní soudce a správní akt, PF UK, Bratislava 1935, str. 46 n.

hodnutí o provinění nebo přestupku.¹²³⁾ Spornější je otázka, co se míní slovy „rozhodnutí o osobním stavu osob“. A. Winterová vyslovuje názor, že jde pouze o věci vypočtené v § 80, písm a) o. s. ř., tedy o věci, o nichž rozhoduje občanskoprávní soud;¹²⁴⁾ mám však za to, že sem budou patřit i některá rozhodnutí správní, např. podle předpisů o užívání a změně jména a příjmení¹²⁵⁾ nebo podle předpisů o státním občanství.

Jinak si otázky, o nichž rozhodovat přísluší správnímu orgánu, může soud posoudit sám; bylo-li však o takové otázce vydáno příslušným orgánem rozhodnutí, soud z něho vychází (§ 135, odst. 2 o. s. ř.). A. Winterová vyslovuje názor, že tato formulace „znamená patrně zákonné potvrzení dřívějšího teoretického názoru, že takovému rozhodnutí svědčí určitá domněnka pravdivosti — lépe řečeno správnosti — a že tedy soud má z jeho obsahu vycházet, pokud není prokázán opak nebo nevystane závažná pochybnost o něm“.¹²⁶⁾ Opačný názor vyjádřil M. Černý, podle něhož „slova ‚vycházet‘ a ‚být vázán‘ třeba vykládat jako termíny pojmově shodné v tom smyslu, že občanskoprávní soud je pravomocným rozhodnutím příslušného jiného orgánu vázán a nemůže je přezkoumávat“; opačný přístup by podle něho vedl „k právní nejistotě a k nepřípustnému přezkoumávání správy soudem“.¹²⁷⁾

Podle mého názoru — který zde mohu vyjádřit jen velice stručně — je při řešení tohoto zajímavého a důležitého problému třeba vycházet z těchto zásad:

a) Bez ohledu na to, zda jde o akt, kterým je soud vázán, nebo o akt, z něhož má vycházet, musí jít v obou případech o správní akt, tedy nikoliv o akt neexistentní (paakt). Souhlasím s názorem, že to je otázka, kterou soud musí řešit, aniž by k tomu potřeboval výslovného zákonného zmocnění.¹²⁸⁾ Obsah výroku takového paaktu totiž nelze považovat za projev vůle státu. Teorie vadných správních aktů je však jednou z oblastí teorie správního práva, kde se vyskytuje nejvíce nejasností a rozporů; lze proto pouze odkázat na speciální literaturu.¹²⁹⁾

b) V obou případech musí jít také o akt vydaný orgánem příslušným.

¹²³⁾ Půjde tu nepochybně o rozhodnutí *každého* správního orgánu příslušného o přestupcích rozhodovat (nejen tedy orgánu národního výboru, ale i oddělení Veřejné bezpečnosti a celnice), a to i v případech, že o přestupku bylo rozhodnuto v blokovém řízení (paleta příslušných orgánů pak bude ještě podstatně bohatší — srov. vyhl. č. 61/1961 Sb.); nelze přitom namítat, že snad v blokovém řízení nejsou dostatečné záruky zjištění objektivní pravdy (srov. rozh. č. 78/1965 Sb. rozh. obč. práv.).

¹²⁴⁾ Alena Winterová: Prejudiciální otázka v občanskoprávním řízení, Socialistická zákonnost č. 2/1967, str. 96.

¹²⁵⁾ Zákon č. 55/1950 Sb. Srov. též Správa a správní právo, zvláštní část, SPN, Praha 1966, str. 153.

¹²⁶⁾ Tamtéž, str. 96, 97.

¹²⁷⁾ Miroslav Černý: Ještě k výkladu ustanovení § 135 o. s. ř., Socialistická zákonnost č. 8/1967, str. 469. Srov. též jiný článek téhož autora (Pokud soud přezkoumává rozhodnutí správního orgánu, Socialistická zákonnost č. 7/1962), v němž je zejména analyzována soudní judikatura padesátých let.

¹²⁸⁾ O. Půlpán: op. cit., str. 138.

¹²⁹⁾ Zejména cit. práce O. Půlpána a J. Grni, kde čtenář najde i odkazy na další literaturu, dále Správa a správní právo, obecná část, SPN, Praha 1964, str. 280 n.

Správní řád rozlišuje příslušnost věcnou (§§ 5, 6) a příslušnost místní (§ 7); někdy se také rozlišuje příslušnost funkční (tj. příslušnost rozhodnout jako orgán první nebo druhé instance atd.). Z toho, že se v ustanovení § 135 o. s. ř. hovoří obecně o „příslušnosti“, lze soudit, že o. s. ř. má na mysli všechny tyto tři druhy příslušnosti; orgán tedy musí být věcně, místně i funkčně příslušný, aby jeho rozhodnutí bylo za podmínek § 135, odst. 1 o. s. ř. pro soud závazné, resp. aby soud z něho mohl „vycházet“. I tu vzniká teoretický problém: striktně vzato, je totiž vlastně každé porušení právních norem vybočením z věcné příslušnosti.¹³⁰⁾ Jaké má však věcná, místní nebo funkční nepřislušnost právní následky? Je akt vydaný nepřislušným orgánem zcela (nebo zčásti) paaktem — srov. sub a) — nebo tu platí praesumpce správnosti správního aktu a akt platí, dokud nebude zrušen nebo změněn? Také v odpovědi na tyto otázky není v teorii ani v praxi jednota.¹³¹⁾

c) U aktů, z nichž soud „vychází“, je podle mého názoru třeba rozlišovat mezi akty konstitutivními a akty deklaratorními. U konstitutivního aktu si může soud učinit pouze názor o tom, zda jde o akt zákonný (nejen hledisko příslušnosti v běžném smyslu slova, ale i zákonnosti obsahové a procesní), nikoliv však o jeho účelnosti. Rozhoduje-li správní orgán podle volné úvahy, může soud pouze posuzovat, zda meze zákonem dané volné úvahy nepřekročil. V žádném případě však soud nemůže předběžně rozhodnout, že tu právo nebo povinnost je, pokud toto právo nebo tato povinnost může být založena pouze konstitutivním aktem správního orgánu a jestliže tento orgán rozhodl opačně (nebo nerozhodl vůbec). Jde-li však o akt deklaratorní, může soud — za předpokladu, že mu výsledky dokazování pro to dávají oporu — rozhodnout o předběžné otázce i jinak než správní orgán.

Uvedu dva případy konstitutivních aktů, ve kterých vlastně jde (striktně vzato) o věcnou nepřislušnost:

Rozhodnutí orgánu národního výboru o přidělení bytu má povahu konstitutivního aktu; tímto rozhodnutím vzniká občanovi právo, aby s ním vlastník domu uzavřel dohodu o odevzdání a převzetí bytu (§ 154, odst. 1 obč. zákona). Jestliže vlastník odmítne povinnost uzavřít smlouvu splnit, může být prohlášení jeho vůle nahrazeno soudním rozsudkem (§ 161, odst. 3 o. s. ř.). Soud v tomto řízení není oprávněn přezkoumávat „věcnou“ správnost rozhodnutí o přidělení bytu, pokud jde jen o to, jak „správně“ si orgán NV vyložil tzv. nevymezené pojmy nebo vůbec jak

¹³⁰⁾ Srov. O. Pulpán: op. cit., str. 80–81. Adolf Merkl (Obecné právo správní II, český překlad, Orbis, Praha–Brno 1932) zdůrazňuje, že „žádný orgán není příslušný vydávat vadné akty“.

¹³¹⁾ J. Boguszak (Teorie státu a práva, díl I., Orbis, Praha 1967, str. 453 n.) vychází z názoru, že nicotnost aktu je způsobována pouze nedostatkem pravomoci, nikoliv však působnosti (srov. též str. 61, 62). Z toho pak dovozuje, že v případě úpravy podle § 135 o. s. ř. je soudům dáno výjimečné postavení, protože mohou posuzovat i příslušnost a ne jenom pravomoc (účastníci soudního řízení by ovšem toto právo neměli — str. 454). Zdá se však, že pro oblast státní správy není ani tato koncepce vhodná: pravomoc jakožto (abstraktní) vlastnost správních orgánů totiž prakticky asi nebude možno zjistit.

v mezích daných zákonem uplatnil hledisko účelnosti při rozhodování. Pokud by však soud např. zjistil, že byt byl přidělen uchazeči, ačkoliv vlastník rodinného domku včas národnímu výboru oznámil, že chce sám uvolněný byt užívat,¹³²⁾ nemohl by z aktu pro jeho vadnost vycházet.¹³³⁾ Naopak kdyby orgán NV třeba i v rozporu se zákonem neschválil dohodu o výměně bytu, nemůže soud předběžně rozhodnout, že směna byla schválena.

Podobný problém může vzniknout např. i v souvislosti s rozhodnutím o vyvlastnění, jestliže v občanskoprávním řízení bude třeba předběžně vyřešit otázku vlastnictví k věci. Věc, která je v osobním vlastnictví, lze vyvlastnit jen na základě zákona (§ 131, odst. 2 obč. zák.). Pokud vyvlastňovací orgán rozhodne o vyvlastnění z důvodu, který zákon jako důvod pro vyvlastnění neuznává, soud k jeho rozhodnutí nemůže přihlížet (nemůže z něho „vycházet“).

U deklaratorních aktů si podle mého názoru soud může učinit o věci vlastní úsudek; otázka účelnosti tu totiž nehraje roli. Jestliže např. správní orgán rozhodl o povinnosti organizace silničního hospodářství nahradit uživateli pozemku v okolí silnice škodu způsobenou pracovníky této organizace¹³⁴⁾ a organizace pak uplatní u soudu nárok na náhradu škody vůči svým pracovníkům, kteří škodu uživateli pozemku způsobili, není soud rozhodnutím správního orgánu vázán. Bude-li v průběhu soudního řízení dokázáno, že skutečně způsobená škoda na pozemcích byla menší, než jak rozhodl správní orgán, soud při rozhodování o regresu vyjde z této menší škody.¹³⁵⁾

d) Aby správní akt byl pro soud závazný, resp. aby z takového aktu mohl soud vycházet, musí se jednat o akt pravomocný (tedy o rozhodnutí, proti němuž se již nelze odvolat nebo podat rozklad — § 53, odst. 1 spr. ř.). Teprve právní moci rozhodnutí totiž správní řízení končí, a to popř. i bez ohledu na to, že povinnost uložená rozhodnutím byla již dříve nuceně vykonána nebo dobrovolně splněna (jestliže byl případně podanému odvolání odejmut odkladný účinek — § 55, odst. 2 spr. ř.). Občanský soudní řád sice podmínku právní moci rozhodnutí výslovně neklade,¹³⁶⁾ vyplývá však z povahy věci.¹³⁷⁾

2. Občanskoprávní soudy dále zjišťují:

— zda rozhodnutí orgánů státní správy, která mají být soudem vykonána, jsou vykonatelná [§ 274, písm f) o. s. ř.];

¹³²⁾ § 23 bytového zákona.

¹³³⁾ Z tohoto hlediska nepovažuji za zcela přesné stanovisko uveřejněné v rozhodnutí č. 42/1965 Sb. rozh. obč. práv., podle něhož otázky přidělování bytů jsou svěřeny výlučně do pravomoci národních výborů a soudy nejsou oprávněny přezkoumávat věcnou správnost rozhodnutí národního výboru v těchto otázkách.

¹³⁴⁾ § 15 silničního zákona č. 135/1961 Sb.

¹³⁵⁾ Jinak by tomu ovšem bylo, kdyby byl původně rozhodl místo správního orgánu soud. Srov. A. Winterová, cit. článek, str. 97.

¹³⁶⁾ Patrně též proto, že dřívější správní řád (vl. nař. č. 91/1960 Sb.) institut právní moci neznal.

¹³⁷⁾ Podmínka právní moci rozhodnutí je výslovně položena v ustanovení o řešení předběžných otázek správními orgány (§ 40, odst. 1 spr. ř.) a trestními soudy (§ 9, odst. 1 tr. ř.).

— zda je vykonatelné rozhodnutí MNV o přidělení náhradního bytu (§ 340 o. s. ř.);¹³⁸⁾

— zda listina, která má být v řízení použita jako důkazní prostředek, byla správním orgánem vydána v mezích jeho pravomoci, případně i zda je pravdivé to, co je v listině osvědčeno nebo potvrzeno (§ 134 o. s. ř.).

3. Jak z toho, co jsem shora uvedl, vyplývá, považuji (bez ohledu na zásadní nejasnosti v otázce pojetí paaktů) za správné rozhodnout spor mezi A. Winterovou a M. Černým ve prospěch autorky. Nejde tu však jenom o sémantickou otázku, zda slova „vycházet“ a „být vázán“ označují obsahově totožné pojmy (kladná odpověď by asi mohla být odůvodněna jen velice obtížně). Důležitý aspekt věci vidím totiž také v tom, který z obou výkladů je spíše v souladu s obecnou funkcí soudů v našem státě. Podle ústavy (čl. 97, odst. 1) je funkcí soudů mj. *chránit* práva a oprávněné zájmy občanů a organizací.¹³⁹⁾ Pokud soudy rozhodují o věcech, které jsou svěřeny do jejich pravomoci, musí tuto svou ochrannou funkci plnit do důsledků (pokud jim to zákon dovoluje) a nemohou připustit, aby jejich vlastní rozhodnutí bylo založeno na podkladě, který je v rozporu se zákonem. Opačný výklad by byl ostatně v rozporu i s jejich nezávislostí: jsou-li soudy vázány pouze právním řádem, nemůže to současně znamenat, že jsou vázány i individuálními akty, které jsou s tímto právním řádem v rozporu, zejména když byla nezákonnost těchto aktů před soudem prokázána.

Princip účelné dělby státní moci mezi státní orgány různých druhů tím není nijak narušen — naopak: *právní kontrola* vykonávaná soudy je zárukou, že nezákonnosti, k nimž došlo v oblasti státní správy, nebudou přenášeny i do oblastí dalších. Rozhodnutí soudu o předběžné otázce kromě toho působí pouze inter partes, nezpůsobuje zánik správního aktu a do pravomoci správních orgánů se jím tedy ve skutečnosti nezasahuje.¹⁴⁰⁾ Incidentní soudní kontrola tu tedy působí jako užitečný protějšek správního soudnictví, doplňuje jeho působení např. v těch případech, kdy soudní přezkoumávání správních aktů (ve smyslu správního soudnictví) není umožněno.

¹³⁸⁾ Jak uvádí soudce krajského soudu v Č. Budějovicích dr. M. Černý (Právnik č. 7/1967, str. 640), zjišťuje se při takovém zkoumání často řada nedostatků, např. že rozhodnutí nebylo vůbec nebo správně doručeno. Nutno ovšem uvést, že institut soudního zkoumání vykonatelnosti je v jistém smyslu zdrojem právní nerovnosti občanů: je totiž konečnou věcí náhody (z hlediska povinného), zda rozhodnutí správního orgánu bude nuceně vykonáno správním orgánem nebo soudem; při výkonu správním orgánem ovšem výhoda nezávislé právní kontroly odpadá.

¹³⁹⁾ Zákon o organizaci soudů toto ustanovení konkretizuje slovy, že soudy jsou povinny mj. chránit „politická, osobní, rodinná, pracovní, sociální, bytová, majetková a jiná práva a zákonem chráněné zájmy občanů“ a dále „práva a zákonem chráněné zájmy státních, družstevních a jiných společenských a hospodářských organizací“ (§ 2, odst. 1, písm. b, c zákona č. 36/1964 Sb.).

¹⁴⁰⁾ Stejně jako v případech, kdy si soud sám řeší předběžnou otázku, o níž jinak příslušný orgán nerozhodl.

B. TRESTNÍ ŘÍZENÍ

V trestním řízení jsou soudy vázány pravomocným rozhodnutím správního orgánu o předběžné otázce, která se v řízení vyskytne, pokud však nejde o posouzení viny obviněného (§ 9, odst. 1 tr. řádu).

Problém incidentní kontroly se tu vyskytuje ve dvojí poloze: jednak jde o to, zda rozhodnutí správního orgánu je platné (zda nejde o paakt — zde platí to, co jsem uvedl výše), navíc je tu však problém, co rozumět „otázkou viny“.

Podle teorie trestního práva (i soudní praxe) „za otázku viny bude nutno považovat každou jednotlivou podmínku nutnou pro to, aby šlo o trestný čin“. Spisy o řízení o této otázce jsou pro soudy důkazním materiálem a odchýlný postoj k řešení otázky, pokud by k němu došlo, by musily orgány činné v trestním řízení náležitě odůvodnit.¹⁴¹⁾

Při posuzování viny obžalovaného tedy nejsou soudy vázány např. rozhodnutími:

- finančních odborů národních výborů o daňové povinnosti obžalovaného, jde-li o trestný čin zkrácení daně (§ 148 trest. zák.);¹⁴²⁾
- příslušného správního orgánu o tom, zda akt vydaný veřejným činitelem je nezákonný či nikoliv, jde-li o trestný čin zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 trest. zák.;¹⁴³⁾
- orgánu vojenské správy o vydání povolávacího rozkazu, jde-li o trestný čin nenastoupení služby v ozbrojených silách (§ 269 trest. zák.), aj.¹⁴⁴⁾

Také tu se podle mého názoru výrazně projevuje ochranná funkce soudu, i když ovšem — stejně jako v řízení občanskoprávním — omezená pouze na určitou oblast práva. Soud je totiž povinen znemožnit, aby pro trestný čin byl odsouzen někdo, kdo nesplnil povinnost nezákonně mu správním orgánem uloženou; ani zde ovšem soud nemůže nezákonně rozhodnutí orgánu zrušit nebo změnit.

C. SOUDNÍ PŘEZKOUMÁVÁNÍ NORMATIVNÍCH AKTŮ VLÁDY A SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

Podle ústavy ČSR z roku 1920 (§§ 102 a 98, odst. 1) byli soudcové oprávněni zkoumat v souvislosti s řešením právních věcí platnost normativních aktů, vydaných výkonnými (správními) orgány, a to zejména z toho hlediska, zda jsou v souladu se zákony, na základě nichž byly vydány. Jestliže soudce zjistil, že normativní akt není se zákonem v souladu, nevzal ho při rozhodování v úvahu.

¹⁴¹⁾ A. Růžek in: Trestní řád, komentář, Orbis, Praha 1963, str. 42—45.

¹⁴²⁾ Srov. rozh. č. 27/1959 Sb. rozh. trest.

¹⁴³⁾ Pro soud tedy není závazné, že správní orgán vyššího stupně akt veřejného činitele v odvolacím nebo mimoodvolacím řízení atd. pro nezákonnost zrušil nebo změnil, nebo že naopak takový akt jako zákonný potvrdil.

¹⁴⁴⁾ Může jít např. o případ, že osoba, které byl vydán povolávací rozkaz (§ 52 branného zákona ve znění vyhl. č. 20/1958 Sb.), branné povinnosti vůbec nepodléhá, protože buď není občanem ČSSR, nebo požívá na území ČSSR práva exterritoriality (§ 5, odst. 1 cit. zák.).

Tato pravomoc soudů byla odstraněna Ústavou 9. května (čl. XI, odst. 3 a § 143). Také podle platné ústavy (čl. 102, odst. 1) jsou soudy vázány *celým právním řádem*.

Z toho, že československé právní předpisy uveřejněné nebo oznámené ve Sbírce zákonů ČSSR není třeba dokazovat (§ 121 o. s. ř.), však nelze dovodit, že není ani možno dokazovat právní neexistenci takových aktů (např. protože byly vydány bez zákonného zmocnění) nebo skutečnost, že jde o pouhé interní služební pokyny, i když třeba normativní povahy. Podle mého názoru totiž samotný fakt publikace normativního aktu v oficiální sbírce nemůže být nezvratným důkazem toho, že jde skutečně o akt právní (resp. že jde vůbec o akt), stejně jako u individuálních aktů tento význam nemá ústní vyhlášení, nebo doručení písemného vyhotovení rozhodnutí; jinak by tomu ovšem mohlo být, kdyby normativní akty před publikací procházely právní kontrolou. I tu ovšem narážíme na nevyřešený problém, kde jsou hranice mezi neplatností normativního aktu a vadností nižšího stupně, za níž se aktu ještě přiznává praesumpce správnosti.

Kdyby tedy soud — ať již v občanskoprávním nebo v trestním řízení — narazil na (zdánlivý) normativní akt, který by byl ve skutečnosti paaktem nebo pouhou služební instrukcí, má nepochybně právo i povinnost k tomuto aktu nepřihlížet. Jinak by neplnil svou ochrannou funkci, což by mělo obdobné důsledky, jako v případech shora uvedených.

IV. JINÉ KONTROLNÍ NEBO QUASIKONTROLNÍ VZTAHY MEZI SOUDY A SPRÁVOU

Mezi soudy a orgány státní správy vznikají i některé další vztahy, které svou povahou nepatří ani do „správního soudnictví“, ani do incidentní kontroly správních aktů, o které byla právě řeč. Patří sem zejména tyto případy:

a) Soud rozhoduje znovu samostatně otázku dříve již rozhodnutou ve správním řízení, aniž by byl rozhodnutím správního orgánu vázán a aniž by rozhodnutí správního orgánu měnil nebo rušil.

Ústava z roku 1920 stanovila, že „ve všech případech, ve kterých úřad správní podle zákonů o tom vydaných rozhoduje o nárocích soukromoprávních, volno jest straně tímto rozhodnutím dotčené po vyčerpání opravných prostředků dovolávati se nápravy pořadem práva“.¹⁴⁵⁾ V těchto výjimečných případech, kdy zvláštní úprava — teorií ostatně označovaná za „contra rationem juris“ — svěřila rozhodování o věcech soukromého práva správním orgánům, pak soudy na žádost strany rozhodovaly zcela samostatně o tom, zda a pokud je po právu nárok, nejsouce vázány výsledky správního řízení;¹⁴⁶⁾ předchozí správní akt ovšem nemohly zrušit nebo změnit (s právní mocí rozsudku nebo jiného rozhodnutí soudu ztratil účinnost). Tato obecná úprava však nebyla novou ústavou z roku 1948 převzata.

¹⁴⁵⁾ § 105 ústavy z r. 1920 a zákon č. 121/1920 Sb.

¹⁴⁶⁾ Takový byl výklad Nejvyššího soudu. Srov. A. Hartmann: Předpisy o soudech, Praha 1933, str. 36.

Do 1. ledna 1959 takto soudy rozhodovaly o náhradě za vyvlastněné věci a práva,¹⁴⁷⁾ do nynějška zbyly již jen dva pozůstatky realizace dřívější ústavní zásady: podle poštovního zákona sice o nárocích vyplývajících z odpovědnosti pošty za věci poštou dopravované rozhodují orgány správy spojů, po vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení se však může ten, o jehož právo jde, obrátit na soud, který pak rozhoduje znovu ve věci;¹⁴⁸⁾ podobná úprava dosud platí i při škodách způsobených při katastrálním řízení.¹⁴⁹⁾ V celé řadě dalších případů, kdy správní orgány rozhodují o náhradě škody apod., ovšem občané výhodu soudní ochrany nemají.

Podobná situace nastává i v případech, kdy jsou správní orgány oprávněny předběžně rozhodovat o věcech, které jinak patří do kompetence soudů, je-li věc natolik naléhavá, že nestrpí odkladu; s právní mocí soudního rozhodnutí pak zaniká i účinnost opatření správního orgánu.¹⁵⁰⁾

b) Správní orgán vystupuje jako „organizace“, která je subjektem právních vztahů (např. pracovní spor s pracovníkem orgánu, spor o náhradu škody apod.), nikoliv tedy jako vrchnostenský orgán jednostranně disponující státní mocí.¹⁵¹⁾

c) Orgán národního výboru byl pověřen funkcí opatrovníka dítěte, při jejímž výkonu podléhá pravidelnému dozoru soudu.¹⁵²⁾

d) Zvláštním případem je vyloučení soudce pro podjatost podle § 16, odst. 1 o. s. ř.¹⁵³⁾ O tom, zda je soudce vyloučen, rozhoduje správním aktem předseda soudu, odvolací soud však tímto rozhodnutím není vázán a může o věci rozhodnout odchylně, aniž by ovšem rozhodnutí předsedy soudu měnil nebo rušil.¹⁵⁴⁾

e) Soudy plní v rámci občanskoprávního nebo trestního řízení tzv. *signalizační povinnost*.¹⁵⁵⁾ Zjistí-li soud v činnosti některého správního

¹⁴⁷⁾ Podle § 20, odst. 6 zákona č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí, rozhodovaly o vyvlastnění i náhradě ONV. Nebyl-li však některý účastník spokojen s pravomocným rozhodnutím o náhradě, rozhodoval na jeho žádost v ne-sporném řízení soud, v jehož obvodu je nemovitost. Návrh musel být podán do 30 dnů ode dne doručení pravomocného rozhodnutí. Tato úprava byla zrušena zákonem č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu.

¹⁴⁸⁾ Srov. § 12 poštovního zákona č. 222/1946 Sb. a vyhl. č. 29/1958 Ú. 1.

¹⁴⁹⁾ Srov. § 76 katastrálního zákona č. 177/1927 Sb.

¹⁵⁰⁾ Např. podle § 5 obč. zákona nebo podle § 46 zákona o rodině.

¹⁵¹⁾ Někdy je zastáván názor, že akt, kterým ministerstvo spravedlnosti přizná (nepřizná) podle § 374 trest. řádu oprávněné osobě odškodnění za vazbu nebo trest, je správním aktem. Z toho se pak vyvozuje, že uplatní-li oprávněná osoba, která s tím není spokojena, svůj nárok v občanskoprávním soudním řízení, jde o přezkoumávání správního aktu. Podle mého názoru se zde však jedná o občanskoprávní vztah, v němž povinnou stranu (stát) zmíněné ministerstvo pouze reprezentuje; přiznání (nepřiznání) odškodnění je tedy úkonem občanskoprávním, nikoliv administrativně právním, a nejde o rozhodnutí ve smyslu správního řádu.

¹⁵²⁾ Srov. §§ 78–80 zákona o rodině. Faktické úkony učiněné orgánem NV jakožto opatrovníkem nejsou správními akty.

¹⁵³⁾ Jinak tomu patrně bude v trestním řízení (srov. § 31 trest. řádu).

¹⁵⁴⁾ Srov. František Štajgr: Soudce soudcem i vydavatelem správních aktů, *Levitova pocta*, UK, Praha 1967, str. 185.

¹⁵⁵⁾ Srov. §§ 65 a 66 o. s. ř., § 184 trest. řádu. Signalizační povinnost mají také státní notářství (§ 4, odst. 4 zákona č. 95/1963 Sb.) a orgány hospodářské arbitráže (§ 11, odst. 2 zák. č. 121/1962 Sb. v platném znění).

orgánu nedostatky, upozorní na to buď tento orgán, nebo orgán nadřízený. Orgán, jemuž bylo upozornění adresováno, je povinen jeho obsah projednat a do dvou měsíců po doručení upozornění, příp. v jiné soudem stanovené lhůtě soudu sdělit, jaká nápravná opatření byla učiněna.

Soudy tedy — plnice signalizační povinnost — vykonávají kontrolu státní správy na jedné straně neomezenou pouze na správní akty, na druhé straně však ohraničenou činností a poznatky v rámci soudního řízení. Kontrolní poznatky a zásahy jsou jakýmsi sekundárním produktem soudního řízení a soud tu plní funkci, která mu jinak není vlastní.¹⁵⁶⁾ Nemá ovšem právo správním orgánům určitou činnost ukládat a nemůže tedy ani odstranění nedostatků vlastními prostředky vynucovat.

V. ZÁVĚRY

A. K POJMU SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

Pojem „správní soudnictví“ v sobě obsahuje dva základní prvky: předně že jde o *soudnictví*, tedy o *činnost soudů*, za druhé pak že se jedná o soudnictví, jehož předmětem jsou *záležitosti správní* (opakem je soudní správa, event. správní činnost soudů jakožto správních orgánů, tedy případ, kdy soud a správní orgán jsou subjekty pouze fyzicky totožné).

Soudnictvím tedy není činnost jiných subjektů než soudů. Pouhou právní úpravu správního procesu nebo vytvoření speciálních správních orgánů pro rozhodování „právních věcí“ u nás¹⁵⁷⁾ nelze považovat za konstituování správního soudnictví.¹⁵⁸⁾

Rozdíl mezi správním orgánem a soudem¹⁵⁹⁾ lze podle mého názoru (de lege lata) definovat v podstatě těmito znaky:

¹⁵⁶⁾ „Jak upozornění toho, u něhož byly ony nedostatky zjištěny, tak event. pozdější uvědomění nadřízeného orgánu jsou nepochybně administrativně právní akty soudu — bez ohledu na to, zda k nim došlo už za trvání řízení, jež k upozornění dalo podnět, nebo až po jeho skončení. Žádný z těchto úkonů totiž není s to jakkoli ovlivnit probíhající nebo už skončené řízení ani jeho výsledek.“ (Frant. Štajgr, cit. stať, str. 188.)

¹⁵⁷⁾ Vymezení jednotlivých pojmů je ovšem věcí pozitivního práva, může tedy být (a také je) jiné v různých státech; ani teorie se ovšem nemůže od pozitivního práva úplně odpoutat.

¹⁵⁸⁾ J. Boguszak (Poslání a postavení justice, Soc. zákonost č. 5/1967, str. 266) nadhodil otázku, zda by při reformě dosavadního systému komisi lidové kontroly nebylo bývalo vhodné pokusit se o zavedení správního soudnictví způsobem obdobným úpravě bulharské nebo belgické (Státní rada s postavením obdobným jako francouzská instituce téhož jména). Ve Francii i Belgii bylo ovšem správní soudnictví svěřeno *správním orgánům* z důvodů zcela specifických a úspěchy, kterých např. francouzská Státní rada dosáhla, se spojují především také s tím, že její členové získali *fia facti* soudcovskou *nezávislost* a mohou proto rozhodovat nestranně a kromě toho dosáhli i vysoké kvalifikace právníké. U nás však důvody pro vytváření takových „soudů de facto“ neshledávám. Ostatně i v NSR vedl vývoj k vytvoření správních soudů jakožto „soudů de jure“ a podobně i v Jugoslávii, kde byl před válkou zaveden systém podobný francouzskému.

¹⁵⁹⁾ Termín „soud“ má (a často se to přehlíží) dvojitý význam. Jednak se slovem „soud“ označuje instituce, která je *organizačním základem pro výkon soudnictví*; dělí se na oddělení (srov. § 8 jedn. řádu pro okresní a krajské soudy), v jejím čele

1. Přes to, co jsem uvedl na počátku této statě o prolínání funkcí správy a soudnictví (správních orgánů a soudů), lze dovodit, že soudy mají v zásadě jinou funkci než správní orgány. Vyplývá to nejenom z charakteru jejich převažující působnosti, ale i z obecné formulace jejich funkce, jak ji provedla ústava i zákon o organizaci soudů. Podle nich mají soudy funkci ochrannou,¹⁶⁰⁾ kdežto správní orgány mají aktivně realizovat politiku státu, a to i aplikací práva.¹⁶¹⁾ Soudy i správní orgány jsou výkonnými orgány státu, pracují však odlišnými metodami; tyto metody mají být adekvátní jejich působnosti a naopak. Pokud by u soudů převládala působnost, která jim jakožto zvláštním způsobem organizovaným a zvláštním způsobem fungujícím orgánům není vlastní, ztrácí toto zvláštní uzpůsobení smysl.¹⁶²⁾

2. Soudy se dále liší od správních orgánů svou nezávislostí, a to jednak ve smyslu funkčním, jednak ve smyslu personálním (tedy znakem organizačním).

a) Funkční nezávislost znamená, že soudci jsou při výkonu soudnictví nezávislí a jsou vázáni jediné právním řádem socialistického státu; zákony a jiné právní předpisy jsou povinni vykládat v souladu se socialistickým právním vědomím. Z toho vyplývá dvojí: soudcům nesmí nikdo jinak než ve formě právního předpisu určovat, jak mají rozhodovat, a nikdo kromě soudu vyššího stupně nesmí jejich rozhodnutí rušit nebo měnit. Tato funkční nezávislost je možná jen proto, že soudy nejsou na jednotlivých správních věcech přímo angažovány.

b) Personální nezávislost se spojuje jednak se vznikem, jednak se zánikem soudcovské funkce. Soudci jsou u nás voleni, možno tedy cum grano salis říci, že vznik jejich funkce na správě nezávisí.¹⁶³⁾ Obdobně je tomu i se zánikem jejich funkce;¹⁶⁴⁾ také kárná opatření jim mohou být uložena jen zvláštním kárným senátem, složeným ze soudců, a pro trestné činy spáchané při výkonu soudcovské funkce nebo v souvislosti s výkonem této funkce mohou být trestně stíháni nebo vzati do vazby jen se souhlasem příslušného zastupitelského sboru.

Z druhé strany vzato se tedy orgány správy — i když jsou zčásti nebo zcela složeny z osob, jež nejsou pracovníky státního aparátu, případně

stojí předseda soudu jako orgán justiční správy, jemuž jsou všichni soudci i ostatní pracovníci podřízeni (pokud jde o věci organizační, personální, hospodářské apod.). Za druhé se slovem „soud“ označuje subjekt vykonávající soudnictví (kolegiální nebo monokratický orgán státu); pouze tento soud je soudem nezávislým, pouze při výkonu soudnictví jsou nezávislí soudci (předseda soudu — i když je „vedoucím“ soudu v prvním smyslu — jim nemůže dávat příkazy, jak rozhodovat, nemůže jejich rozhodnutí zrušit atd.). Pouze v tomto druhém smyslu tu slova „soud“ také používám. (Srov. obě citované statě Františka Štajgra.)

¹⁶⁰⁾ Podle čl. 97, odst. 1 ústavy soudy „chrání socialistický stát, jeho společenské zřízení i práva a oprávněné zájmy občanů a organizací pracujícího lidu“.

¹⁶¹⁾ Např. vláda podle čl. 68 ústavy „organizuje a zajišťuje plnění úkolů socialistického státu v oblasti hospodářské a kulturní výstavby“ atd. Podobně i národní výbory (čl. 69).

¹⁶²⁾ Slovem „zvláštní“ tu odkazuji na specifika vůči správě.

¹⁶³⁾ Způsobilsti konat soudcovskou činnost ovšem nabývají teprve pověřovacím aktem justiční správy (srov. F. Štajgr, cit. stať v Levitově počtě, str. 179, 180).

¹⁶⁴⁾ Pokud jde o zásadní problematiku, která s tím souvisí, srov. J. Boguszak: Poslání a postavení justice, Soc. zákonnost č. 5/1967, str. 261 n.

jsou pracovníky jiných resortů — liší od soudů předně svou funkcí, která se nezbytně musí projevovat i v myšlení jejich členů a pracovníků (primární je účelnost — u soudců spravedlnost), a dále funkční závislosti, která se projevuje jednak tím, že tyto orgány jsou vázány též interními (interpretačními i jinými) směrnicemi vyšších orgánů, jednak tím, že tyto vyšší orgány mohou jejich rozhodnutí zrušit nebo změnit i pro „nesprávnost“ (neuúčelnost).¹⁶⁵⁾ Také personální nezávislost těchto pracovníků a členů je velmi problematická.

Domnívám se proto, že nemá význam koncipovat jakési mezičlánky mezi „pravým“ soudem a „pravým“ správním orgánem. Každý takový mezičlánek se totiž nakonec (via facti) stane buď soudem „de facto“ (např. Francie), nebo zklame představy svých tvůrců, protože bude postupovat jako „pouhý“ závislý správní orgán, nezpůsobilý „správní spory“ nestranně a spravedlivě rozhodovat.¹⁶⁶⁾ Ve většině případů se tu ostatně zaměřuje hledisko účelnosti a efektivnosti správy (takové složení správních orgánů, aby rozhodování bylo co nejodbornější),¹⁶⁷⁾ event. hledisko samosprávy¹⁶⁸⁾ s hlediskem nezávislé právní kontroly.

Z toho všeho, co bylo v této stati řečeno, vyvozují, že pojem „správní soudnictví“ lze definovat těmito základními znaky:

¹⁶⁵⁾ Jde tu zjevně o něco jiného, než když např. Nejvyšší soud zruší rozhodnutí soudu, protože je v rozporu s jeho vlastním výkladem právního řádu, vyjádřeným např. v interpretační směrnicí pléna NS.

¹⁶⁶⁾ Např. v Polsku praxe ukázala, že v činnosti různých správních orgánů, zejména odvolacích, jejichž členy jsou někdy i soudci a jejichž zřizování bylo svého času velmi pozitivně oceňováno, „lze pocítovat jejich ‚administrativní‘ charakter a kromě toho i jejich nezávislost bývá v řadě případů problematická“ (Janusz Łętowski: Sady powszechnie i praworządność w administracji, PWN, Wrocław—Warszawa—Kraków 1967, str. 173). Nespokojenost byla i s činností dřívějších prefekturních rad ve Francii jakožto správních soudů; bylo uváděno, že jejich členové jsou postaveni vedle všemocného prefekta, podléhají vlivu poslanců, senátorů a starosty hlavního města, nejsou nezávislí a nemají ani potřebnou kvalifikaci (srov. Gaston Jéze: op. cit., str. 128). Také Hauriou shledával možnost nápravy v tom, že členům bude zajištěna soudcovská nezávislost (srov. Klapka: Samospráva a zřízení župní, str. 98).

¹⁶⁷⁾ Jde tu přirozeně o odbornost v širokém smyslu slova, tedy také o odbornost právní. Proto jsou do správních orgánů někdy přibíráni soudci, v SSSR zase v určitém období bylo někde zvykem přibírat prokurátory (srov. S. Berezovskaja: Vývoj všeobecného dozoru prokuratury v sovětském státě, Socialističeskaja zakonnosť čís. 5/1967).

¹⁶⁸⁾ Důvodová zpráva ústavního výboru NS k návrhu zákona o správním soudnictví u úřadů okresních a župních (NS zased. 1920, tisk č. 2414) např. uvádí: „Okolnost, že v zemích českých element laický se celkem dobře uplatňoval v řešení veřejnoprávních sporů, byla pohnutkou pro podržení principu tohoto, a to nejen v dosavadním, celkem úzkém okruhu samostatné působnosti autonomních korporací, nýbrž i v přerostlém oboru správy státní, jež byla dosud výlučnou doménou rozhodování čistě úřednického. Jestliže však dalekosáhlou měrou rozšiřuje se okruh působnosti elementu laického, tedy z druhé strany zase bylo nutno učiniti opatření, aby bylo zabezpečeno správné i nestranné posuzování všech pro řešení sporu rozhodných skutečností. . . . Jen v harmonickém spolupůsobení elementu úřednického i laického jest dána záruka správného i nestranného rozhodnutí.“ O. Klapka (Samospráva a zřízení župní, str. 99) to komentuje takto: „Nezávislost soudcovská vyvažuje se tu účastí přísedících lidem volených. Na jejich zdatnosti bude záviset, aby nepodléhali plně úředníku. Úředník bude korektivem lokálních interesů, mnohdy zástupci lidu uplatňovaných.“

1. Je to *činnost soudů*, tedy orgánů odlišných od správních orgánů (a nelze proto jako správní soudnictví označovat činnost orgánů, v jejichž rukách se soustřeďuje činnost správní i justiční, ani činnost orgánů správních).

2. Je to činnost *kontrolní*; soud tedy nezjišťuje s účinky *erga omnes*, zda právo tu je či není, ale kontroluje postup správy.

3. Soudní kontrola se týká pouze *individuálních správních aktů* a podmínek jejich vzniku, nikoliv tedy správní činnosti, která se ve formě správních aktů neprojevuje, ani správních aktů normativních.

4. Je to kontrola *právní*; kontrolním kritériem je právní řád, nikoliv tedy požadavky (politické, hospodářské aj.) účelnosti.

5. Právní kontrola individuálního správního aktu je *hlavním cílem* správního soudnictví; nepatří sem tedy kontrola incidentní.

6. Soudní řízení je vedeno ve formě *právního sporu* zahájeného na návrh.

7. Správní orgán, který napadený akt vydal, ztrácí v řízení o „správním sporu“ své výsadní postavení, které doposud ve správním řízení měl, a stává se pouhým *účastníkem řízení*. Nejde tedy o odvolací řízení správní (o pokračování správního řízení u jiného orgánu).

8. Rozhodnutí soudu působí *erga omnes*, nikoliv tedy pouze *inter partes*, jako při rozhodnutí předběžné otázky apod.

Další znaky podle mého soudu nejsou rozhodující. Pro otázku, zda jde o správní soudnictví, tedy není důležité, kdo je oprávněn správní akt u soudu napadnout, z jakých důvodů (porušení subjektivního práva, zájmu, objektivního práva),¹⁶⁹ zda soud nezákonnost aktu pouze konstatuje nebo zda nezákonný akt zruší atd.

Jakmile má však soud právo rozhodnout ve věci i *meritorně*, situace se mění a tuto činnost soudu pak nelze považovat za správní soudnictví. Může jít zhruba o tyto případy:

a) Věc svou povahou patří do pravomoci soudů a správní orgán vlastně rozhodoval pouze „předběžně“, i když třeba závisí pouze na účastníku správního řízení, zda se k soudu obrátí či nikoliv (např. soukromoprávní věci u nás do r. 1948, event. až dosud, věci, které projednávají rozhodčí komise podle zákona o myslivosti aj.).

b) Soudní řízení se chápe — v jistém smyslu — jako pokračování řízení správního (např. v Polsku se rozhodnutí správního orgánu o uložení správního trestu stává — poté, co se věc dostala k soudu — pouhým aktem obžaloby;¹⁷⁰ podobně i v SSSR může soud výměru trestu snížit atd.; u nás by sem zřejmě patřilo soudní rozhodování ve věcech volebních).

¹⁶⁹) Mohlo by jít např. i o případy porušení práva na samosprávu. Možnost soudní ochrany tohoto práva měly samosprávné korporace (obce atd.) u nás zhruba do r. 1950, mají je v Jugoslávii a i u nás je po zavedení sféry tzv. „samostatné působnosti“ národních výborů tato otázka aktuální (srov. V. Mikule—J. Rypel—Zd. Červený: K úloze a postavení národních výborů v socialistické společnosti, Právník č. 10/1966, str. 883).

¹⁷⁰) Srov. J. Lętowski: op. cit., str. 153, 154.

c) Soud má právo rozhodnutí správního orgánu změnit nebo dokonce nahradit svým aktem, je-li správní orgán nezákonně nečinný (Jugoslávie). V takových případech soud ovšem musí myslet i jednat jako by byl správním orgánem (vlastně se jím ad hoc stává).

Pro zodpovězení otázky, zda jde či nejde o správní soudnictví, nepovažuji také za rozhodující skutečnost, že správní soudnictví je vykonáváno „obecnými soudy“ (v občanskoprávních senátech nebo ve zvláštních specializovaných senátech) nebo „zvláštními soudy“, ať již je to soud jediný nebo soustava soudů, vyúsťujících do jediného společného nejvyššího soudu či do zvláštního nejvyššího soudu správního. Zde jde totiž pouze o organizačně technickou otázku, řešenou podle hlediska účelnosti.

B. K OTÁZCE EXISTENCE SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ V ČSSR

Z toho, co jsem vpředu uvedl, vyplývá, že se správním soudnictvím náš právní řád fakticky počítá.¹⁷¹⁾ Existuje však spíše potenciálně než reálně.

Zdá se však, že pro zákonodárce nebyla pravá podstata správního soudnictví jasná, když způsob přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů v občanském soudním řádu upravoval. Zařadil totiž tuto úpravu do části čtvrté zákona, nazvané „opravné prostředky“, a to mezi hlavy nadepsané „odvolání“ (sc. proti rozhodnutí soudu a státního notářství), „obnova řízení“ (sc. soudního) a „stížnost pro porušení zákona“ (kterou lze napadnout rozhodnutí soudu nebo státního notářství).

Ve skutečnosti je však „přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů“ *jiným druhem soudního řízení*, a tato problematika by proto měla být upravena ve zvláštním zákoně nebo aspoň ve zvláštní části zákona.

Občanským soudním řádem je upraveno občanské soudní řízení, mnohdy označované též jako občanskoprávní, ačkoliv se v něm nejedná pouze o vztazích vyplývajících z občanského práva hmotného, ale i o vztazích pracovněprávních atd. Občanské právo procesní tedy není prostým procesním protějškem občanského práva hmotného, má však — vyjdeme-li z věcí uvedených v ustanovení § 7 o. s. ř. — společné to, že upravuje soudní řízení ve věcech *soukromoprávních*. Při přezkoumávání správních rozhodnutí jde však o řízení ve věcech *veřejnoprávních*, které se od předchozího druhu řízení musí v mnoha směrech odlišovat (stejně jako se od občanskoprávního řízení liší řízení trestní).

Přitom je nepochybné — a praxe jiných států to potvrzuje — že v této zvláštní úpravě řízení nemusí být upraveny všechny procesní zásady, ale že stačí upravit jen *zvláštnosti* a jinak odkázat na předpisy o řízení ve věcech občanskoprávních. Tyto zvláštnosti však musí být náležitě vystiženy, aby úprava řízení odpovídala povaze věcí, které se v něm projednávají.¹⁷²⁾

¹⁷¹⁾ Srov. §§ 244 až 250 o. s. ř., § 70 správního řádu.

¹⁷²⁾ Např. podle čl. 12 rumunského zákona o soudním projednávání stížností proti nezákonným správním aktům a čl. 61 jugoslávského zákona o správních sporech platí předpisy o občanskoprávním (sporném) řízení subsidiárně. „Graždanskij pro-

Nelogické je zařazení ustanovení o přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů do části o „opravných prostředcích“ také proto, že vzbuzuje dojem, jako by soudní řízení bylo pouhým pokračováním předchozího řízení správního a jako by soudy patřily do soustavy správních orgánů, resp. správní orgány do soustavy soudů, ačkoliv ve skutečnosti tomu tak není a být ani nesmí.

V témž smyslu, jako se hovoří o *soudním řízení* občanskoprávním, trestním a o řízení při přezkoumávání rozhodnutí jiných (správních) orgánů, lze pak hovořit (vyjdeme-li od soudu jakožto procesního subjektu) též o občanskoprávním, trestním a správním *soudnictví*,¹⁷³⁾ případně též o občanskoprávním, trestním a správním *soudu*¹⁷⁴⁾ (ve smyslu státního orgánu vykonávajícího určitý druh soudnictví).

Pokud jde o rozsah působnosti správního soudnictví, bylo už řečeno, že je zatím u nás velmi úzký. Drtivá většina hlasů, které se zatím k otázce správního soudnictví vyjádřily, se však staví za podstatné rozšíření jeho působnosti a i já sám se domnívám, že téměř stoletá tradice správního soudnictví u nás by si zasloužila rehabilitaci. O tomto problému se tu však nelze šířit, protože v tomto kontextu se otázka co je to správní soudnictví mění v otázku jinou: proč je správní soudnictví i v socialistickém státě nezbytné.

Únor 1968.

Hlavní čs. literatura týkající se správního soudnictví*

Karel Čížek: *Obrys řízení správního*, Praha 1888.

Emil Hácha: *Nejvyšší správní soud* (Slovník veřejného práva čs., Praha 1933).

Správní soudnictví (tamtéž, 1937).

Záruky právnosti ve veřejné správě anglické (Laštovkova pocta, Bratislava 1936, str. 104 n.).

Průvodní slovo k Rádlově knize „NSS“ (1933).

Krise Nejvyššího správního soudu (Parlament, roč. VII, č. 1/1928, str. 2–5).

cessuaľnyj kodeks Ukraïnskoj SSR“, který nabyľ účinnosti dnem 1. 1. 1964, rozlišuje trojí řízení před soudem první instance: 1. sporné (iskovoje proïzvodstvo), 2. proïzvodstvo po delam, vznikajušcim iz administrativnopravovyh otnošenij a 3. nesporné (osoboje proïzvodstvo). V řízení uvedeném sub 2) se pak ještě rozlišuje řízení o stížnostech na nesprávnosti v seznamech voličů, stížnosti na úkony správních orgánů a o věcech týkajících se vymáhání nedoplatek (obecná ustanovení kodexu platí subsidiárně). Také úprava, provedená v NSR roku 1960, „vychází z představ velmi blízkých pojmu ‚jednota soudnictví‘, když mluví o pěti druzích ‚řádného soudnictví‘ (občanské a trestní, pracovní, správní, sociální, finanční). V souladu s tím ukazuje přehled soudního řádu pro správní soudy, že pouze tehdy má ustanovení odlišná od ostatních soudních řízení, zejm. občanského, když je to s ohledem na povahu věci nezbytné“ (G. Gliss: op. cit., str. 68).

¹⁷³⁾ Např. F. Zoulík (Otázky soudního řízení a rozhodování ve věcech tiskových, Socialistická zákonost č. 7/1967, str. 402) označuje za výkon správního soudnictví činnost soudu při přezkoumávání sistačních aktů ÚPS.

¹⁷⁴⁾ I této terminologie se v praxi používá (srov. např. citovaný článek M. Černého). Srov. též poznámku 159.

- Jiří Havelka*: O reformě Nejvyššího správního soudu (Obzor Národohospodářský, ročník XVI., č. 1/1936, str. 1–16).
 Poznámky k novému zákonu o NSS (Právní praxe, roč. 1937/1938, č. 1).
- Jiří Hoetzel*: Československé správní právo, Melantrich, Praha 1934.
 Nauka o správních aktech, Sborník věd právních a státních, Praha 1907.
 Soudní kontroly veřejné správy, Všehrd, Praha 1924.
 K judikatuře konfliktního senátu (Laštovkova pocta, Bratislava 1936, str. 145 n.).
 Zákon ze dne 16. února 1937 č. 164 o NSS (Právník 1937, č. 6, str. 333–348).
- Ant. Hons*: Nejvyšší správní soud a reforma veřejné správy (Právní obzor, roč. I., 1922, příloha str. 21–24, 73–80, 94–107).
- Vladimír Hora*: Volební soudnictví, Sborník věd právních a státních, Praha 1938.
- Jan Chour*: Oddělení soudnictví od správy, kontrola správy a správní soudnictví Česká advokacie, roč. XII., 1926, str. 2–8, 17–36, 49–52, 64–71, 77–78).
- Otakar Klapka*: Samospráva a zřízení župní, nakl. Parlament, Praha 1923, str. 86 n.
- Jaroslav Krejčí*: Podléhají právní akty presidenta republiky kontrole nejvyššího správního soudu? (Laštovkova pocta, Bratislava 1936, str. 221 n.).
 Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy, Moderní stát, Praha 1931.
- Karel Laštovka*: Správní soudnictví ve státech slovanských (Hoetzelova pocta, Bratislava 1934, str. 7 n.).
 O zásadách našeho správního soudnictví (Právní obzor, roč. V., 1922, str. 1–4, 33–37).
 Reforma Nejvyššího správního soudu (časop. Bratislava, roč. IV., 1930, str. 26–41).
- Jan Matějka*: Povinnost státu k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci, vl. náklad, Praha 1923.
 Kontrola moci výkonné (Čs. vlastivěda, díl V., Sfinx, Praha 1931).
- Josef Novák*: Novelizace zákona o NSS a naděje v ní kladené (Časopis pro právní a státní vědu, 1938, str. 408 n.).
- Jiří Pražák*: Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními, díl I, II, F. Šimáček, Praha 1883, 1886.
 Rakouské právo ústavní, Jednota právnická, Praha (I. vyd. 1898, II. dopl. vyd. 1902).
 Rakouské právo správní, část první, Jednota právnická, Praha 1905.
- Zdeněk Rádl*: Nejvyšší správní soud, Kompas, Praha 1933.
 Nejvyšší správní soud (komentář k zákonu č. 164/1937 Sb.), Kompas, Praha 1937.
- Adolf Stafl*: Řádné i mimořádné opravné prostředky v řízení správním, V. Linhart, Praha 1939.
- F. Vavřínek*: Základy práva ústavního, VI. vyd., Všehrd, Praha 1929.
- František Weyr*: Československé právo ústavní, Melantrich, Praha 1937.
- *) Další literaturu uvádí Jan Janák v publikaci Vývoj správy v českých zemích v epoše kapitalismu, II., SPN, Praha 1967, str. 187, 188.

ВЛАДИМИР МИКУЛЬ

Административное правосудие в Чехословакии

Резюме

Автор стремится оказать помощь, с одной стороны, в деле объяснения некоторых понятий (в частности, самого понятия „административное правосудие“), которыми оперируют в настоящее время в чехословацкой дискуссии об административном правосудии, с другой стороны, в деле объяснения истекшего развития административного правосудия на территории Чехословакии в контексте с мировым развитием.

I.

В литературе и в законодательной практике мы встречаемся с разным подходом к проблеме административного правосудия (или также административной юстиции, административной юрисдикции и др.).

1. С материальной точки зрения под административным правосудием обычно подразумевается постановление решений о субъективных (публичных) правах и правом охраняемых интересах физических и юридических лиц, а иногда и постановление решений по пререканиям о подсудности и подведомственности. При этом необязательно, чтобы речь всегда шла лишь об охране этих субъективных интересов, и не является решающим то, чтобы органы административного правосудия сами в первой инстанции постановляли решения по этим делам или чтобы они выступали в качестве органа второй инстанции или осуществляли лишь юридический контроль административных актов.

2. Далее под административным правосудием иногда подразумевается процессуально-правовая регуляция постановлений решений административных органов по делам, указанным выше под п. 1 (т. е. регуляция адм. производства в тесном смысле), которая гарантирует „сторонам“ (участникам производства) определенные субъективные процессуальные права.

3. Наиболее разнообразными являются организационные концепции, решающие вопрос о субъекте, который необходимо считать „административным судом“, то есть органом, осуществляющим административное правосудие в материальном смысле.

а) Согласно одним концепциям административное правосудие осуществляют независимые общие суды, безразлично, в специальных или в гражданских коллегиях. При этом иногда административным правосудием считается вся контрольная деятельность судов за деятельностью управления, а в других случаях только то производство, в котором главным предметом спора является административный акт (обычно только с точки зрения его законности).

б) Далее сюда относятся регуляции, согласно которым административное правосудие осуществляют независимые специальные суды, а именно, или единственный суд для территории всего государства, или целая иерархически построенная система таких судов.

в) В-третьих мы встречаемся с концепциями, согласно которым „административные суды“ являются составной частью административного организма, то есть административными органами. Однако их деятельность (Verwaltungsrechtspflege, contentieux administratif) отличается от остальной административной деятельности (Verwaltung, administration active, administration pure) и от правосудия в „тесном“ смысле слова (richterliche Rechtspflege, contentieux judiciaire). Иногда, однако, эти органы одновременно решают административные споры и осуществляют „активное управление“, но в отношении административных споров обычно применяется специальный процесс.

4. Иногда термином „административное правосудие“ обозначается и деятельность (государственных и негосударственных) органов перед полным организационным отделением правосудия от управления. Но так обозначается только тот факт, что решения по делам „административного“ характера пересматривали (но, конечно, также на первой ступени очень часто постановляли) органы, которые одновременно постановляли решения по делам правосудия. В чешских землях окончательное отделение правосудия от управления произошло в 1868 году, когда были созданы самостоятельные районные суды и районы уездных начальников.

II.

А. Понимание административного правосудия как деятельности административных органов, урегулированной процессуально-правовыми предписаниями, потеряло в Чехословакии смысл в 1928 году, когда впервые была проведена правовая регуляция административного производства перед органами политического управления. При этом интересно то, что эта регуляция исходила, в частности, и из практики Верховного административного суда, действовавшего здесь уже с 1876 года. Но было очевидно, что сама правовая регуляция административного производства, ввиду специфических проблем законности в управлении, является недостаточной: поэтому выход из этого искали в разных организационных концепциях.

Б. Тенденция ввести систему органов административного правосудия в качестве особых административных органов проявлялась уже во второй половине 19 столетия. Например, в 1904 году был представлен проект реорганизации административного правосудия по прусскому образцу так, чтобы была создана система „административных судов“, присоединенных к районным, областным и земским административным органам. Законодательное осуществление нашли эти тенденции после создания Чехословацкой республики в 1920 году, когда был издан закон об административном правосудии в районных и жупных правительственных учреждениях, исходящий по своей концепции из французского образца. Пред-

полагалось, что органами административного правосудия были бы, с одной стороны, районные коллегии (в составе районного начальника и двух заседателей, избираемых районным комитетом) и, с другой стороны, жупные коллегии в составе двух чиновников и трех заседателей, избираемых жупным представительством. Коллегии должны были выносить решения по так называемым правовым делам, то есть по делам, в которых речь шла о правах или правовых интересах лиц. Этот закон, проводящий выраженный в конституции принцип, осуществлен, однако, практически не был.

Элементы этого понимания административного правосудия, которое исходит из предположения, что судебская независимость здесь достаточно возмещена участием „народного элемента“ в административном постановлении решений, можно, конечно, найти в организации административного аппарата Чехословацкой республики и после 1945 года, éventuellement и в настоящее время (такowymi являются разные комиссии, состоящие из работников государственного аппарата и „неспециалистов“, или же исключительно из депутатов национальных комитетов). Практика, однако, показывает, что и такая организационная регулировка достаточной гарантией законности в управлении не является.

В. На территории Чехословакии глубоко установилась традиция административного правосудия, осуществляемого независимыми судами (судами в техническом смысле этого слова). Для Австрии был учрежден в 1876 году единственный административный суд. Его область ведения была определена так называемой генеральной клаузулой; подсудны были ему все случаи, когда кто-либо чувствовал себя ущемленным в своих правах незаконным решением административного правительственного учреждения. Незаконное решение или решение, которое было принято с нарушением основных процессуальных принципов, он мог отменить. В Венгрии административный суд (с исчерпывающе определенной областью ведения) был учрежден только в 1896 году; от австрийского он отличался прежде всего тем, что обладал компетенцией постановлять решения и по существу дела, то есть с реформирующими последствиями. Оба эти суда охраняли и права самоуправляющихся корпораций (в частности, населенных пунктов, муниципиев).

После возникновения Чехословакии одним из первых актов Национального чехословацкого комитета был закон о Верховном административном суде и о решении пререканий о подсудности и подведомственности, которым был с небольшими изменениями воспринят австрийские суды учреждены не были — ср. выше под п. Б) распространялась на все государство и члены этого суда занимали положение судей. Согласно преобладающему мнению его область ведения распространялась и на административные акты президента республики и правительства; в 1918 году было отменено исключение дел свободного усмотрения, и Верховный административный суд исходил из взгляда, что свободное усмотрение неотжественно с произволом и из этого выводил и свое право контролировать, не вышло ли административное правительственное учреждение из законных пределов, данных этому усмотрению.

В 1937 году закон о Верховном административном суде был новеллизирован, но прежде всего в том направлении, чтобы достигнуть снижения количества жалоб. Предложения об ограничении компетенции Верховного административного суда были отвергнуты, потому что такое ограничение означало бы существенное ограничение охраны граждан, и поэтому центр тяжести изменений заключался, с одной стороны, в организационных мероприятиях и, с другой стороны, в мероприятиях, направленных против управления. В пользу граждан был решен, например, вопрос об отсрочке приведения решения в исполнение, об обозрении административных актов и о возмещении расходов судопроизводства (при известных обстоятельствах эти расходы должно было возместить стороне административное правительственное учреждение). Интересным был в особенности вновь введенный институт так называемых обязательных принципов, которые административные правительственные учреждения обязаны были уважать; речь тут, собственно говоря, шла о расширении идеи, что решение Верховного административного суда в конкретном случае обязательно для административных правительственных учреждений — обязательные правовые принципы были по существу обобщением постоянной практики Верховного административного суда.

В дальнейшие годы Верховный административный суд прошел сложным развитием, в частности, и в связи с государственно-правовым отделением Словакии.

Конституция 9 мая 1948 года определенно принимала в расчет существование административного суда, и административный суд вплоть до 1952 года также существовал, но в этом году он был упразднен. Автор polemизирует с мотивами, приводившимися за упразднение административного суда и высказывает взгляд, что настоящей причиной была неохота управлять последовательно при помощи права: при таком положении вещей, конечно, какой бы то ни было правовой контроль был практически невозможен. Общественная функция административного суда должна была быть заменена всеобщим надзором прокуратуры.

После 1948 года судебный контроль за управлением ограничивался и в других направ-

явлениях (в особенности национальное страхование). Вновь был введен судебный пересмотр административных актов по делам обязательных поставок сельскохозяйственных продуктов (действовал, однако, только в отношении единых сельскохозяйственных кооперативов) и по делам об отмене права пользоваться квартирой.

В настоящее время суды пересматривают решения по делам ошибок и неправильностей в списках избирателей, по делам о задержании лица в стационарном учреждении ввиду психической болезни (согласно прежним предписаниям решения по этим делам постановляли прямо суды), по делам печати (прекращение опубликования или распространения определенных информации), по делам об обязательных положенных выплатах социального обеспечения и далее по некоторым делам страхования на случай болезни, не имеющим отношения к положенным выплатам. Ввиду того, что с 1965 года трудовые правоотношения работников государственного аппарата основаны на договоре, и споры, вытекающие из этих отношений, подсудны судам. Согласно предписаниям о гражданском судопроизводстве судебному пересмотру подлежат также решения государственных нотариатов.

III.

В третьей части автор рассматривает вопрос об инцидентном контроле административных актов судом. Речь идет здесь главным образом о решении преюдициальных вопросов, от ответа на которые зависит решение по существу дела. Автор исходит из охранной функции судов и на основании анализа правовых предписаний и литературы приходит к заключению, что в гражданском судопроизводстве суды в принципе пользуются правом пересматривать законность административных актов; однако такое пересматривание обладает силой только *inter partes*. В уголовном производстве суды административными актами не связаны, поскольку речь идет о рассмотрении вопроса о вине подсудимого. Относительно судебного пересмотра нормативных актов правительства и административных органов, автор указывает, что конституция 1920 года предоставляла судам право пересматривать законность таких актов. Но эта возможность в 1948 году была устранена, и суды в настоящее время связаны всем правопорядком. Вся эта проблематика значительно осложняется неясностью критериев для рассмотрения вопроса о том, является ли определенный акт административным, или он представляет собой пакт *наакт* (*actus nullus*).

IV.

Автор далее указывает на некоторые другие контрольные или квазиконтрольные отношения между судами и управлением. Он, в частности, указывает, что согласно конституции 1920 года „во всех случаях, в которых административное правительственное учреждение, согласно законам на тот предмет изданным, постановляет решение о частноправовых предметах, сторона, этим решением затронутая, свободно может после исчерпания средств обжалования обратиться в суд в общеисковом порядке“. Эта общая регулювка в 1948 году прекратила свое существование; сохранилась она, однако, в нескольких малозначительных регулювках. В этих случаях суд не пересматривает административный акт, а решает по существу дела снова, с самого начала. К этой категории далее относятся, например, и так называемое частное определение судов и др.

V.

В заключительной части автор сначала высказывается о понятии административного правосудия. Он рассматривает разницу между судом и административным органом и отвергает концепцию административных судов как особых административных органов, потому что каждое такое промежуточное звено между „настоящим“ судом и „настоящим“ административным органом в конце концов все равно (*via facti*) станет или судом „*de facto*“ (например, Франция), или обманет представления своих создателей и будет вести себя как „чисто“ зависимый административный орган, не способный решать административные споры нелицеприятно и справедливо. По мнению автора административное правосудие возможно определить следующими основными признаками:

1. это — деятельность судов, то есть органов, отличающихся от административных органов;

2. это — деятельность контрольная — суд, таким образом, не устанавливает с последствиями *erga omnes* наличие или отсутствие права, а контролирует порядок действий управления;

3. судебный контроль касается только индивидуальных административных актов и условий их возникновения и, значит, не административной деятельности, которая в форме административных актов не проявляется, и не нормативных административных актов;

4. это — контроль правовой: контрольным критерием служит правопорядок, а не требования (политические, экономические и др.) целесообразности;

5. правовой контроль индивидуального административного акта является главной целью административного правосудия; сюда, таким образом, инцидентный контроль не относится;

6. судопроизводство ведется в форме правового спора, возбуждаемого по заявлению;

7. административный орган, издавший обжалованный акт, теряет в производстве об административном споре свое привилегированное положение, которое до этого в административном производстве он имел, и становится одним только участником производства. Речь, значит, идет не об апелляционном административном производстве (о продолжающемся административном производстве у другого органа);

8. решение суда действует *erga omnes*, значит, не лишь *inter partes*, как это имеет место при решении преюдициального вопроса и т. п.

Далее, исходя из положений §§ 244—250 ГПК и § 70 административного кодекса, автор приходит к заключению, что наш правопорядок фактически предполагает наличие административного правосудия. Но такое наличие существует скорее потенциально, чем реально. Автор поэтому — в согласии с явным большинством голосов, высказанных в литературе — высказывается за реабилитацию административного правосудия.

В этой связи автор критикует и то, что Гражданский процессуальный кодекс включает регулировку пересмотра административных актов (в смысле административного правосудия), в часть, озаглавленную термином „средства обжалования“, а именно в главы регулирующие судебное апелляционное производство, возобновление производства по вновь открывшимся обстоятельствам и т. д. На самом деле речь идет о другом виде судопроизводства и потому эту проблематику следовало бы урегулировать в особой части закона или в особом законе, причем необходимо было бы в достаточном объеме учесть процессуальные особенности, связанные с осуществлением административного правосудия.

Právní následky uzavření manželství v oblasti majetkových vztahů upravovaných československým občanským právem

**Правовые последствия заключения брака в области
имущественных отношений, регулируемых чехословацким
гражданским правом**

**Die Rechtsfolgen der Eheschliessung auf dem Gebiet
der Vermögensbeziehungen in der Regelung
des tschechoslowakischen bürgerlichen Rechts**

VĚRA ČÍZKOVSKÁ

ÚVOD

Uzavření manželství je důležitou právní skutečností, zakládající nejen právem respektované, upravované a chráněné životní společenství muže a ženy, ale zároveň, resp. v důsledku uvedeného ovlivňuje významnou měrou i právní postavení manželů v oblasti majetkových vztahů.

Cílem této studie je nejen analýza konkrétních právních následků uzavření manželství v oblasti majetkových vztahů upravovaných československým občanským právem, ale zejména vymezení, zda a jak ovlivňuje manželství samotnou podstatu těchto vztahů, a některé úvahy de lege ferenda.

Společenství muže a ženy vyplývající z manželství respektuje právo v majetkové sféře především speciální úpravou vzájemných práv a povinností manželů ohledně jejich majetku, jednak modifikací obsahu těch majetkových vztahů, kde jedním z účastníků je jeden, resp. oba manželé.

Základním smyslem speciální úpravy vzájemných majetkových práv a povinností manželů je snaha upevnit manželství tím, že se v maximální míře vyloučí možnost narušení osobního vztahu konkurencí jejich individuálních zájmů, vyplývajících z různých výdělečných a majetkových možností, z dělby práce uvnitř rodiny apod. Základním smyslem modifikace obsahu těch majetkových vztahů, kde jako jeden z účastníků vystupuje manžel, resp. oba manželé, je především vyjádření zájmové jednoty manželů navenek a ochrana dobré víry třetích osob.

Můžeme tedy rozdělit právní následky uzavření manželství v oblasti majetkových vztahů do dvou skupin:

I. Právní následky uzavření manželství na majetkoprávní postavení manželů navzájem.

II. Právní následky uzavření manželství na právní postavení manželů ve vztahu k osobám třetím.

I. PRÁVNÍ NÁSLEDKY UZAVŘENÍ MANŽELSTVÍ NA MAJETKOPRÁVNÍ POSTAVENÍ MANŽELŮ NAVZÁJEM

Máme-li zkoumat, jak v konkrétních případech ovlivňuje uzavření manželství právní postavení manželů v majetkových vztazích vznikajících mezi nimi navzájem, musíme si nejprve položit obecnou otázku, proč tomu tak je, resp. v jaké míře je specifická právní úprava odůvodněna specifickostí společenskoekonomické podstaty těchto vztahů.

Kořeny odpovědi tkví podle mého názoru v charakteru manželství jakožto společenské a právní instituce. Máme-li proto vymezit společenskou a právní podstatu majetkových vztahů mezi manžely, musíme si nejprve vyjasnit stanovisko k jedné otázce, jež je v určitém smyslu „prejudiciální“, totiž k *charakteru manželství* jakožto instituce převážně „majetkové“, či převážně „osobní“.

Ze skutečnosti, že manželství je nejobvyklejší formou založení rodiny, formou nejen biologické, ale i (a v budoucnu především) lidské seberealizace člověka, vyplývá specificky „humanistický“ obsah manželství, neredukovatelný na jakékoli úvahy majetkové. Domnívám se dokonce, že realizace člověka jako lidského rodu plozením a výchovou dětí je nejkategoričtější formou seberealizace člověka vůbec. Manželství se pak jeví jako specifická forma přípravy této seberealizace, v níž dochází k rozvinutí zvláštních vztahů mezi dvěma lidmi — manžely, jejichž nejobecnějším smyslem je vytvořit předpoklady pro rozvoj dětí.

Takto chápáno je manželství nepochybně institucí, která v konkrétních společenských podmínkách plní zcela zvláštní, nemajetkovou, specificky humánní funkci rozvoje lidského rodu.

Zmíněná funkce manželství však vzbuzuje zároveň proti uvedenému výkladu námitku, jaké jsou příčiny toho, že se takovému ryze osobnímu vztahu dostává formy práva? V čem jsou příčiny, resp. hlavní příčiny, že tato oblast lidských vztahů, velmi jemných a zřejmě těžko zvládnutelných strohými nástroji juristickými, je přesto regulována právem?

Domnívám se, že příčina, proč v naší a v celé civilizované (použito v Engelsově smyslu) společnosti je manželství institucí nejen společenskou, ale i právní, vyplývá ze skutečnosti, že onen seberealizační moment v soužití dvou lidí je jakožto moment specificky lidský dosud naprosto nerozvinut, že daleko spíše vystupuje jiný moment, totiž nezbytnost zajistit vhodnou právní institucí optimální podmínky pro reprodukci lidského rodu.

Odtud pramení Engelsova myšlenka, že podmínkou osvobození ženy je,

„aby monogamní rodina přestala být hospodářskou jednotkou společnosti“.¹⁾

Jakmile se totiž lidská společnost pozvedla nad nejprimitivnější stadia své existence, ukázalo se, že dokud nelze všeobecně uspokojit lidské potřeby (tedy až do komunistické společnosti), musí společnost reagovat vytvořením vhodných institucí na skutečnost, že činnost k udržení existence člověka nejnezbytnější — totiž udržování lidského rodu — je činnost neobyčejně ekonomicky náročná a dlouhodobě „neproduktivní“.

Z této skutečnosti pak vyplynula podle mého názoru nezbytnost rozvíjet manželství jako hospodářskou jednotku.

Proces formování manželství jakožto instituce právní měl ovšem ještě další stránky specifické i v různých společenských rádech (což zvláště zajímá Engelse, který zkoumal v tomto smyslu „třídnost“ manželství). V celé třídní společnosti však trvala výše zmíněná nezbytnost zajistit ekonomicky udržení rodu, což až do rozvinutí plně zespolečenštěné výroby je možné jen vytvořením manželství a rodiny jím založené jakožto právní instituce převážně majetkové povahy.

Různost názorů na charakter manželství jakožto instituce společenské i právní v současné době zřejmě tkví v různosti názorů na stupeň, v němž jednotliví autoři vidí vyřešeny ony ekonomickosociální předpoklady, které umožňují likvidaci rodiny jakožto hospodářské jednotky.

Domnívám se, že současný stupeň rozvoje mezilidských i ekonomických vztahů socialistické společnosti zdaleka ani v podstatě nedospěl k vytvoření takových podmínek, aby manželství mohlo být traktováno pouze jako souhrn vztahů lidské seberealizace, jen snad s nepodstatnou příměsí majetkových aspektů.

Naopak se domnívám, že dnes jsme ještě plně ve stadiu, kdy ekonomické a sociální podmínky plně určují a ve vztahu k „humánnímu“ ideálu zároveň deformují podobu, v níž dochází k procesu reprodukce lidského rodu.

I když si lze pro budoucnost představit situaci, v níž vzhledem k vyřešení, resp. odstranění ekonomickosociálních omezení, deformujících manželství a rodinu, bude asi zbytečné, aby právo sankcionovalo ony ryze humánní funkce, jde podle mého názoru o budoucnost natolik vzdálenou, že prozatím nelze seriózně činit konkrétnější úvahy a závěry v tomto směru.

Mám-li shrnout svůj názor na charakter manželství, pak bych chtěla říci asi toto:

Domnívám se, že charakter manželství jakožto instituce je ve své většině i v našem společenském řádu v podstatě určován nezbytností regulovat ekonomickosociální podmínky reprodukce lidského rodu, a tudíž že vztahy tuto instituci tvořící, které jsou předmětem právní úpravy, jsou převážně majetkové a jen jako takové mohou být také reálně právem regulovány.

¹⁾ Viz B. Engels: Původ rodiny, soukromého vlastnictví a státu, Svoboda, Praha 1948, str. 74.

Je pravda, že obsah manželství jakožto společenské instituce tvoří rovněž vztahy ryze osobní (citové, psychologické, biologické, sexuální apod.), avšak tyto vztahy právo nereguluje a regulovat ani nemůže. Omezuje se pouze na to, že stanoví určitý řád a dává tak jen prostor pro jejich vytvoření a realizaci. Nemůže však tyto vztahy ani konstituovat, ani jejich existenci a trvání vynutit. Zmíněné vztahy existují v osobnosti člověka potencionálně a pokud tomu tak v konkrétním případě není, právo nejen jejich existenci nevynucuje, ale naopak, respektuje jejich neexistenci tím, že připouští zrušitelnost manželství rozvodem.

Skutečnost, že se v podstatě sociálních vztahů vznikajících v manželství postupně formují i takové momenty, které povedou v budoucnosti k plnému rozvoji lidské kvality těchto vztahů, není dnes určující ani pro vlastní podstatu těchto vztahů, tím méně pak pro jejich jevovou podobu, v jaké vystupují ve společnosti a v jaké je také právo upravuje.²⁾

1. K společenskoekonomické a právní povaze majetkových vztahů mezi manžely

Obsah majetkových vztahů, jejichž účastníky jsou manželé, je na rozdíl od jiných ovlivněn ve dvojím směru: Jednak společenstvím osobních a majetkových zájmů, které mezi manžely nutně existuje, jednak hospodářskou funkcí manželství.

a) K hospodářské funkci manželství

Má-li společnost zajistit svůj rozvoj za podmínky individualizace vlastnictví (tj. odděleného vlastnictví jejích členů), za podmínky rozdělování nikoli podle potřeb, ale podle jiných kritérií, v socialistické společnosti pak podle práce ve prospěch společnosti, musí řešit mimo jiné problém optimálního zajištění výchovy a výživy dětí jakožto práce ještě neschopných a problém hmotného zajištění občanů již práce neschopných.

Obojí zajišťuje jednak z celospolečenských fondů, jednak z individuálních prostředků občanů, zejména tím, že na manželství, resp. na rodinu jím vytvořenou hledí jako na samostatnou hospodářskou jednotku, uvnitř které probíhá specifický systém znovurozdělování, jehož smyslem je zajistit hladké přežití neproduktivního stadia vývoje jedince a zároveň napomáhat k vytvoření optimálních podmínek pro optimální reprodukci společnosti po stránce kvalitativní i kvantitativní.

Vzhledem k tomu plní manželství hospodářskou funkci v těchto směrech:

²⁾ Určitou paralelu lze vidět v problému vztahu člověka k práci. Není pochyb, že se ve společenském vývoji vytvářejí postupně podmínky pro postupné formování specificky lidského, kvalitativně nového tvůrčího vztahu společnosti a postupně i všech jejích členů k práci, dosavadnímu prostředku jejich obživy.

Nicméně, i když si jsme a musíme být vědomi tohoto procesu a uvědoměle podporujeme jeho rozvoj, v konkrétní společenské praxi musíme respektovat dosud převažující stránky podstaty lidského vztahu k práci a též právně tento vztah upravit v souladu se skutečností, a nikoliv „programově“.

— manželství, resp. manželé jakožto účastníci životního společenství v nejširším slova smyslu tvoří *základní ekonomickou výrobně spotřební jednotku*, relativně trvalou a vnitřně stabilní;

— pokud se manželství stane základem širšího společenství — rodiny, kterou tvoří kromě manželů především jejich děti — tedy práce ještě neschopní a eventuálně další členové, práce již neschopní, kteří nejsou dostatečně hmotně zajištěni příjmy z vlastní práce či v rámci sociálního zabezpečení, vytváří se uvnitř této samostatné hospodářské jednotky samostatný *znovurozdělovací systém*, v němž především jedni — manželé — vystupují jako výrobci a druzí — děti a ostatní práce neschopní členové rodiny — především jakožto spotřebitelé.

Tento znovurozdělovací proces pak probíhá na základě *speciálních rozdělovacích kritérií*, respektujících jednak manžele jako životní společníky, jejichž životní úroveň by měla být zásadně stejná, jednak požadavek zajištění podmínek pro optimální rozvoj jejich dětí a konečně požadavek hmotného zajištění i ostatních členů rodiny.

b) K manželství jakožto zájmovému společenství

Shora zmíněné objektivní skutečnosti společenskoekonomického charakteru jsou pak zprostředkovány navenek tím, že se manželství jeví jako specifické dlouhodobé společenství zájmů, jehož realizace je možná jen za předpokladu harmonizace individuálních zájmů manželů. Má-li společnost toto zájmové společenství respektovat a napomáhat udržení jeho vnitřní stability, musí znát míru, v jaké lze a je třeba omezit individuální zájmy každého z manželů ve prospěch jejich zájmu společného.

Z pojmu dlouhodobého společenství zájmů plyne, že jde o zvláštní spojení dvou individuálních zájmů v zájem společný, založený na negaci i rozvinutí obou původních individuálních zájmů. Moment negace původních individuálních zájmů obou účastníků manželství vystupuje v tom smyslu, že posledním důsledně individuálním aktem, vyjadřujícím ryze individuální zájem jednoho z nich, je samo uzavření manželství. Následující stav pak je charakterizován jako v podstatě negace (ovšem nikoliv prostá, ale dialektická negace) oněch individuálních zájmů ve prospěch vytvoření nového, společného zájmu obou manželů při paralelním respektování vyššího celospolečenského zájmu.

Negace individuálního zájmu manžela není prostou negací ve smyslu pouhého jeho popření, ale znamená integraci, zahrnutí jeho individuálního zájmu do zájmu společného, přičemž tento zájem nadále v potencionální formě existuje. To se projevuje v oblasti práva tím, že směr a míra negace původního individuálního zájmu manželů, jak je např. vyjádřen v konkrétním požadavku vytvoření stejné životní úrovně obou manželů, v domněnce o stejné zásluze na získaném majetku, musí, pokud jde o praktickou aplikaci, respektovat určité meze, za nimiž absolutizace těchto a jiných podobných zásad vede k ohrožení společenství zájmů, a tedy i manželství samého. V případě zániku manželství se opět obnoví původní

individuální zájem, který po dobu manželství byl do společného zájmu integrován. Nejde ovšem jen o proces negace integrací individuálních zájmů do zájmu společného, jde zároveň o zvláštní rozvinutí těchto individuálních zájmů, k němuž nemůže dojít zásadně jinak, než přetvořením individuálních zájmů za specifických podmínek ve zmíněné společenství zájmů. V rámci manželského společenství zájmů nalezla společnost formu, jak realizovat zájem na zmíněné seberealizaci v kategorickém slova smyslu, zájem, který lze chápat i jako zájem individuální (jako plné rozvinutí lidského individua), ale realizovatelný zároveň jen v podmínkách vnitřní přeměny, rozvinutí tohoto individuálního vztahu v zájmovém společenství manželů.

Shrme-li tyto úvahy, můžeme říci, že *objektivní společenskoekonomická podstata manželských majetkových vztahů se zprostředkovává ve vědomí manželů i společnosti jako zvláštní typ negace i rozvinutí původních individuálních zájmů a jako integrace jejich individuálních zájmů do kvalitativně nového zájmového společenství. Toto společenství je založeno na nutnosti omezit původní individuální zájmy, přičemž toto omezení je vyvažováno (zjednodušeně řečeno) možností specifického rozvinutí původních zájmů.* Právní úprava však musí zajistit, aby z hlediska společensky obvyklých poměrů vytvořila vhodné podmínky pro tuto specifickou transformaci zájmů a zároveň ji i usměrňovala.

Po analýze skutečností, které ovlivňují obsah majetkových vztahů manželů, můžeme přikročit k *určení společenskoekonomické a právní podstaty těchto vztahů.*

Vzhledem k tomu, že jsem omezila předmět svého zkoumání na majetkové vztahy upravované občanským právem, jde mi především o to určit, zda chování manželů jakožto účastníků těchto vztahů se přes vliv zmíněných skutečností vyznačuje takovými typickými znaky, které jsou podle společenské empirie typické pro majetkové vztahy upravované občanským právem, či zda se vyznačuje znaky typickými pro vztahy upravované právem rodinným.

Jak známo, pro majetkové vztahy upravované *občanským* právem je typické, že se uskutečňují ve *zbožněpeněžní formě*, tj. že jejich účastníci mají postavení nezávislých vlastníků při realizaci hodnoty směnné a užité a že jsou ovládány principem ekvivalence.

Pro společenské vztahy upravované právem *rodinným* je podle zastánců samostatnosti tohoto právního odvětví typické, že jsou to osobní vztahy mezi mužem a ženou a dalšími členy rodiny, zakládající se na *citové náklonnosti a vzájemné pomoci.*

K typickým společenským vztahům, upravovaným právem občanským i rodinným, se pak řadí na základě podobnosti a souvislosti řada dalších společenských vztahů hybridních.

V prvním případě jsou to zejména tzv. osobní nemajetkové vztahy, v případě druhém jsou to podle názorů některých autorů majetkové vztahy mezi manžely, které jsou funkčně a existenčně spjaty s jejich vztahy osobními a které se tudíž neuskutečňují ve zbožněpeněžní formě,

neboť se v nich uplatňuje vyšší princip rovnosti, zakládající se na vzájemné a nezištné pomoci mezi manžely, a nikoli na zásadě ekvivalence.

Vymezit společenskoekonomickou podstatu majetkových vztahů manželů znamená tedy rozhodnout, zda jsou tyto majetkové vztahy vztahy hodnotovými, či zda jejich výše zmíněná souvislost, resp. závislost na sociálních vztazích nemajetkových modifikuje jejich obsah natolik, že hodnotovou podobu již ztrácí.

Především je třeba odstranit nedorozumění, které by mohlo vzniknout fakticky kumulativním použitím termínu majetkové a hodnotové vztahy.

V úvodu článku jsem se pokusila vyložit, že manželské vztahy mají v dnešní etapě vývoje společnosti i majetkový charakter, což znamená, že pojem „majetkový“ je použit v kontrapozici k pojmu nemajetkový — např. citový, morální, sexuální apod. Pokusila jsem se ukázat na skutečnost, že nejde o vztahy ani výhradně a čistě osobní, ani výhradně a čistě majetkové. Postupně společenským vývojem se vytvářejí předpoklady k tomu, aby majetkový aspekt v těchto vztazích byl negován rozvinutím specificky lidských, nemajetkových vztahů, zvláště pak vztahů citových, jejichž prostřednictvím dochází k seberealizaci účastníků manželství.

Ze samého majetkového charakteru určitých společenských vztahů ještě nevyplývá, že jde bez dalšího o vztahy hodnotové. Hodnotový, resp. zbožní vztah vzniká tam, kde se účastníci tohoto vztahu navzájem uznávají za nezávislé vlastníky. (Přitom ovšem tato nezávislost není a nemůže být ve společnosti založené na společenské dělbě práce chápána absolutně.) Členové společnosti jsou spjati složitým předivem vztahů relativní závislosti i relativní nezávislosti, které právo odráží velmi různým způsobem. Ty majetkové vztahy, v nichž převládá *moment závislosti*, nabývají spíše *nezbožního*, nikoliv hodnotového charakteru, zatímco ty vztahy, kde jednání subjektů (jednotlivců či kolektivů) je *převážně nezávislé*, nabývají výrazně podoby *zbožní, hodnotové*.

Situaci komplikuje nejen vzájemné prolínání obou kritérií, ale i skutečnost, že i ty majetkové vztahy, které vznikají mezi subjekty zásadně závislými (např. v daňových vztazích občan—stát, vztahy člen sdružení—sdružení apod.), ač co do své podstaty nejsou vztahy nezávislých subjektů, a nejsou tedy vztahy zbožní — hodnotové, nabývají zpravidla vnější hodnotové formy (peněžní).

Složitost celého procesu kvalifikace určitých vztahů jako zbožních či nezbožních (resp. jako svou podstatou zbožních či nabývajících zbožní formu pouze sekundárně) je konečně dána momentem času.

Tak jako může být (a také je) týž subjekt včleněn současně do vztahů obojího charakteru, které se mohou různě překrývat a vzájemně se ovlivňovat (tak např. skutečnost, že občan je nezávislým subjektem osobního vlastnictví, je, resp. může být složitým způsobem deformována, event. může být úplně negována skutečností jeho nesamostatného postavení vůči státu jako daňového poplatníka), tak zde existují případy, když se charakter závislosti či nezávislosti subjektu ve vztahu k jiným individuálním či kolektivním subjektům mění v čase.

Vraťme se nyní k charakteru majetkových vztahů mezi manžely, resp. k položené otázce, zda jde nejen o vztahy majetkové, ale zároveň o vztahy hodnotové, resp. zbožní.

Při řešení této otázky se nelze spoléhat na vnější formu těchto vztahů, tj. zda se realizují v peněžní formě, např. koupí a prodejem. Vnější forma samotná neprokazuje nic, ať pozitivně či negativně, o vnitřní podstatě těchto vztahů.

Skutečnost, že majetkové vztahy v rodině nabývají v některých případech peněžní formy neznamena tedy sama o sobě z důvodů shora uvedených, že peněžní forma vyplývá přímo z podstaty těchto vztahů a že není jako v mnoha jiných případech jen „indukována“ odjinud. Tato indukce má sice též zpětný vliv na samotnou povahu vztahu, těžko však může změnit jeho podstatu. Naproti tomu však asi sama skutečnost, že se majetkové vztahy manželů uskutečňují v určitých oblastech bez vnější peněžní formy, např. koupě a prodeje, nemusí ještě znamenat, že mezi nimi ve skutečnosti neexistuje hodnotový, zbožní vztah, který se však dočasně neprojevuje navenek. Vzájemná naturální směna sice ztěžuje prosazení zbožního mechanismu, ale nemusí jej v jednotlivých případech vylučovat vůbec.

Analyzovat podstatu majetkových vztahů manželů a určit, zda jde o vztahy zbožního či nezbožního charakteru v podstatě znamená analyzovat míru společného, tedy vzájemně závislého a nezávislého rozhodování manželů jako subjektů těchto vztahů.

O to se pokusím v dalším výkladu. Předem však lze konstatovat, že v souladu s popsáním pojetím vzniku společného zájmu obou manželů a vztahu tohoto zájmu k individuálním zájmům jednotlivých manželů se domnívám, že *majetkové vztahy manželů se jeví jako specifické spojení prvků zbožního i nezbožního charakteru* v tomto majetkovém vztahu. Rovněž tak skutečnost, že manželství je zásadně koncipováno jako zrušitelné, tedy potencionálně dočasné společenství, posiluje spíše moment nezávislosti proti dočasnému momentu závislosti, a tedy i moment zbožní oproti momentu nezbožnímu. V právní teorii jsou zastávány oba zmíněné názory. Jako zastávance názoru, že *majetkové vztahy manželů jsou hodnotové*, a tudíž občanskoprávní, lze uvést např. prof. Blažkeho,³⁾ a to proto, že zákonné majetkové společenství nechápal ani jako zrušení vlastnictví, ani jako dualismus vlastníků, nýbrž jako omezení vlastnictví. Zákonné majetkové společenství chápal Blažke jako společný majetek, tvořící zvláštní masu, v němž trvá vlastnické právo manželů, ale toto absolutní právo je vůči druhému manželu překryto jeho relativním právem, plynoucím ze zákonného majetkového společenství.

Názor, že *zákonné majetkové společenství je zvláštní rodinněprávní poměr*, je zastáván např. v Komentáři k zákonu o právu rodinném⁴⁾ a prof. K. Plankem v práci *Majetkoprávní vztahy v rodině*.⁵⁾

³⁾ Viz Blažke: *Majetkové právo manželské*, Orbis, Praha 1953, str. 48–49.

⁴⁾ Viz Komentář k zákonu o právu rodinném, Orbis, Praha 1954, str. 92, kde se

Zastánci tohoto názoru argumentují zejména odvozeností a funkční závislostí majetkových vztahů manželů na osobních vztazích rodinných, které považují ve vztahu k majetkovým vztahům za primární, kdežto majetkové vztahy za sekundární, a vzhledem k tomu, že je jejich obsah způsoben požadavkům osobních rodinných vztahů v takové míře, že je nelze považovat za vztahy hodnotové.

Závěr o rodinněprávním charakteru majetkových vztahů manželů byl do vydání občanského zákoníka v roce 1964 nepochybně ovlivněn i jejich úpravou v zákoně o právu rodinném č. 265/49 Sb.

S tímto názorem se však v právní teorii setkáváme i poté, co právní úprava těchto vztahů je obsažena v občanském zákoníku, což je některými autory pokládáno za nesprávné.⁶⁾

Závěr, že majetkové vztahy mezi manžely jsou vztahy hodnotové, je důležitý zejména ze dvou hledisek:

- *specifičnost (resp. její míra) právní úpravy musí odpovídat specifičnosti obsahu těchto vztahů;*
- *z hlediska míry respektování, resp. omezení autonomie vůle účastníků těchto vztahů.*

Zmíněné specifičnosti u chování manželů, tvořícího obsah jejich majetkových vztahů, může právo respektovat, resp. vyjádřit různým způsobem, pomocí různých institucí.

Požadavek stejné životní úrovně manželů respektuje právo většinou pomocí dvou současně uplatňovaných institucí, jimiž jsou:

- zákonná vyživovací povinnost mezi manžely,
- vzájemná účast manželů na majetku získaném za trvání manželství.

Vzájemná vyživovací povinnost mezi manžely tvoří samostatnou problematiku a její zkoumání by přesahovalo rámec této studie. Pro naše účely stačí, zdůrazníme-li její souvislost s majetkovými vztahy manželů.

praví, že „zákonné majetkové společenství není spoluvlastnictví, ale zvláštní rodinně právní vztah, spravující se podle §§ 22–29 zákona o právu rodinném“.

⁵⁾ Viz K. Plank: *Majetkoprávní vztahy v rodině*, SVPL, Bratislava, 1957. Podle Planka není rovnost členů rodiny v majetkoprávních vztazích už bezprostředně podložena zásadou ekvivalence plnění, ale jde o vztahy vzájemné a nezištné pomoci, a tudíž jde o vyšší princip rovnosti než v právu občanském. Z hlediska osobně právních vztahů považuje Plank majetkové vztahy členů rodiny za druhořadé, mající akcesorický charakter.

⁶⁾ Viz např. O. Planková: *Právní úprava manželstva v návrhu zákona o rodině*, Právní obzor č. 2/1963, str. 97. Naproti tomu v práci „Společné majetkové práva manželů“ (Obzor, Bratislava 1968) zastává tatáž autorka na str. 11 názor, že právní úprava majetkových vztahů mezi manžely stojí na rozhraní dvou příbuzných odvětví čs. právního řádu, občanského a rodinného. Učebnice *Rodinné právo*, Orbis, Praha 1965, str. 25–26, o povaze majetkových vztahů manželů praví, že „vzhledem k tomu, že jsou tyto majetkové vztahy ve své existenci, svým obsahem a funkcí závislé na osobních vztazích rodinných, že jsou odvozeny z poměrů rodinně právních a jim slouží, nelze je považovat za vztahy hodnotové a není možné na ně vztáhnout ani přísné zásady ekvivalence plnění“, a vyslovuje se názor, že „právní regulování majetkových vztahů mezi manžely náleží do práva rodinného“.

Vzájemná účast manželů na majetku získaném kterýmkoli z nich se opírá většinou o domněnku, že zásluha obou manželů o nabytí majetku během manželství je zásadně stejná, ať už proto, že oba manželé jsou výdělečně činní, nebo proto, že výdělečná činnost jednoho je umožněna osobní péčí o rodinu a společnou domácnost druhým manželem.

Teoreticky ji lze v právu zajistit pomocí různých forem. Volba té které formy pak bude záležet na řadě okolností, především však na tom, jak určíme míru nutného omezení individuálních zájmů manželů ve prospěch jejich zájmu společného.

Společenství zájmů můžeme totiž chápat velmi široce jako společenství veškerých zájmů, nebo úžeji, jako společenství jen některých zájmů.

Přitom obě pojetí (širší i užší) mohou mít více variant, lišících se zejména podle obsahu, jaký dáme pojmu společenství, podle míry, v jaké připustíme autonomii vůle manželů apod.

Vzhledem k tomu můžeme pak lišit tyto *hlavní formy právní úpravy majetkových vztahů manželů*:

aa) Systém *odděleného majetku* manželů, ve kterém každý z manželů zůstává výlučným vlastníkem majetku, který získal před nebo během manželství, tj. není omezen právem druhého manžela při realizaci svého subjektivního vlastnického práva.

Výše zmíněné společenství zájmů manželů v majetkové sféře se v tomto systému projevuje především ve formě vyživovací povinnosti, ve formě majetkových nároků v případě rozvodu manželství, ve formě legálního nároku pozůstalého manžela na část majetku druhého zemřelého manžela apod.⁷⁾

bb) Různé systémy *majetkového společenství*, lišící se navzájem zejména podle rozsahu majetku tvořícího společenství a podle právního postavení manželů vzhledem k majetku patřícímu do majetkového společenství, jak vzájemnému, tak vůči osobám třetím, za trvání manželství i v případě jeho zániku.

Vzhledem k majetku, jehož se majetkové společenství týká, můžeme lišit tři varianty majetkového společenství:

- *úplné majetkové společenství* zahrnující veškerý majetek obou manželů, získaný jak před, tak během trvání manželství;
- *společenství veškerého movitého majetku a nemovitého majetku získaného během manželství*;
- *společenství veškerého majetku získaného během manželství*;

⁷⁾ Tak např. podle skotského práva dělí se majetek zemřelého manžela na tři třetiny. Na prvou třetinu má nárok pozůstalý manžel z titulu *ius relictæ*, druhá třetina patří dětem (tzv. *bairns' part*) a teprve třetí třetina je předmětem dědické posloupnosti. Na této třetině se pozůstalý manžel může pak ještě podílet jakožto dědic.

Pokud by zůstavitel nezanechal děti, rozdělí se jeho majetek na dvě poloviny, z nichž prvá bude patřit pozůstalému manželovi jakožto *ius relictæ*, druhá pak bude předmětem dědické posloupnosti.

— společenství určité části majetku získaného kterýmkoli z manželů za trvání manželství, přičemž bychom mohli opět lišit podle toho, který majetek získaný během manželství je ze společenství vyloučen.⁸⁾

Vzhledem k vzájemnému právnímu postavení manželů ohledně majetku, patřícího do majetkového společenství, lze uvést tyto varianty:

— Za trvání manželství *majetkové společenství na případ zániku manželství*, které se v právním postavení manželů nijak neprojevuje, oba manželé zůstávají vlastníky toho, čeho během manželství nabudou, a samostatně realizují své subjektivní vlastnické právo.

Majetkové společenství se projeví až v okamžiku skončení manželství v nároku každého z manželů na určitou část, resp. hodnotu majetku, získaného během manželství manželem druhým. Nárok se může týkat buď jen majetku existujícího v době zrušení manželství,⁹⁾ nebo může spočívat v nároku na určitý díl hodnoty veškerého majetku získaného druhým manželem za trvání manželství.¹⁰⁾

— Majetkové společenství *realizující se již za trvání manželství* omezením subjektivního vlastnického práva jednoho manžela obligačním právem druhého manžela účastnit se na správě majetku do společenství patřícího. V případě skončení manželství, resp. skončení společenství se realizuje v nároku každého z manželů na určitou část majetku, resp. jeho hodnoty, získaného během manželství manželem druhým.

Majetkové společenství se však může za trvání manželství realizovat též ve formě *spoluvlastnictví* věcí, nabytých každým z manželů během manželství, pokud by netvořily podle zákona samostatný majetek a *společenství ostatních práv a závazků*, zejména vztahů dlužnických a věřitelských, kde jedním z účastníků je jeden, resp. oba manželé.

V případě zániku manželství nebo majetkového společenství se pak mění majetkové společenství ve spoluvlastnictví a ve vztahy spoludlužnické a spoluvěřitelské. Každý z manželů má právo žádat rozdělení spoluvlastnictví a vypořádání ostatních společných práv a závazků podle zákonem stanoveného kritéria.

Vzhledem ke kritériím, podle kterých se provádí vzájemné vypořádání majetkového společenství mezi manžely, lze vycházet

— z rovnosti podílů obou manželů;

⁸⁾ Tak např. v maďarském právu se rozumí získaným majetkem patřícím do majetkového společenství i věci sloužící osobní potřebě nebo výkonu povolání jen jednoho z manželů, zatímco podle rumunského, polského a sovětského práva tyto věci tvoří získaný majetek, naopak spolu s tím, co každý z manželů nabude dědictvím nebo darem, zůstávají v individuálním vlastnictví toho z manželů, jemuž slouží.

⁹⁾ V této podobě platí majetkové společenství od roku 1958 v NSR pod názvem „Zugewinnngemeinschaft“. Každý z manželů má nárok na jednu polovinu majetku, získaného za manželství manželem druhým, který v době skončení manželství skutečně existuje.

¹⁰⁾ Jako příklad lze uvést „système de participation des acquets“, platící od února 1966 ve Francii jakožto systém legální. Každý z manželů má právo účasti nejen na jedné polovině získaného majetku patřícímu druhému manželovi a existujícího v té době, ale na jednu polovinu hodnoty veškerého majetku získaného druhým manželem během manželství.

— z rovnosti jejich podílů jakožto pravidla, s možností modifikace podle skutečných zásluh toho kterého manžela o získání a uchování majetku, tvořícího společenství.

Vzhledem k tomu, jak se existence majetkového společenství projevuje v právním postavení manželů vůči osobám třetím, lze lišit tyto eventuality:

— majetkové společenství má *právní účinky jen mezi manžely*. Vůči třetím osobám vystupuje každý z manželů jako samostatný vlastník a rovněž právní úkony, týkající se majetku patřícího do společenství, učiněné jen jedním z manželů, zavazují a opravňují jen manžela jednajícího;

— majetkové společenství se projevuje ve vztahu k osobám třetím *v právu těchto osob žádat uspokojení pohledávky* z právního úkonu jen jednoho z manželů na majetku tvořícím společenství;

— majetkové společenství manželů se projevuje navenek jejich solidární závazaností právními úkony ohledně majetku patřícího do společenství a učiněnými jen jedním z nich;

— věřitel jen jednoho z manželů může žádat uspokojení své pohledávky z majetku patřícího do společenství i pro dluhy vzniklé z právních úkonů ohledně samostatného majetku manžela, případně vzniklé před uzavřením manželství;

— manželé vystupují jako vzájemní ručitelé *ex lege* za dluhy, vzniklé z právních úkonů jednoho z nich;

— určité úkony jen jednoho z manželů ohledně majetku, patřícího do majetkového společenství, zavazují manžela druhého, jen pokud byly činy s jeho souhlasem, eventuálně je souhlas druhého manžela předpokladem platnosti takového úkonu.

Vzhledem k *míře*, v jaké je při úpravě majetkových vztahů manželů *respektována autonomie jejich vůle*, může ta která forma právní úpravy platit jakožto *systém legální* nebo jako *systém smluvní*.

Legální systém může platit buď *subsidiárně*, tj. pokud si manželé nesmluví systém jiný (smluvní systém, který je však většinou též v zákoně předvídan a upraven), nebo *kogentně*, přičemž i zde jsou možné různé varianty podle toho, zda kogentní systém připouští *dílčí modifikace* či nikoli.

3. Právní úprava majetkových vztahů manželů v československém právu

Československý zákonodárce nepoužil žádné z uvedených „tradičních“ forem úpravy majetkových vztahů manželů, neboť je neupravuje v rámci jednotné právní soustavy, systému, ať už na bázi společenství nebo odděleného majetku. Občanský zákoník zavádí totiž různý právní režim pro vztahy vlastnické, pro vztahy věřitelské a dlužnické a pro vztahy užívací, přičemž navíc ani režim každé této oblasti vztahů není jednotný.

Vlastnické vztahy upravuje formou vlastnictví osobního, soukromého, podílové spoluvlastnictví, a pokud jde o vlastnictví k věcem, které nabude některý z manželů za trvání manželství, v rámci spec. instituce jako

osobní, příp. *bezpodílové spoluvlastnictví manželů*.¹¹⁾ Věřitelské a dlužnické vztahy manželů se řídí *obecným právním režimem*, platným pro závazkové vztahy.¹²⁾

Konečně zákon podřizuje speciálnímu právnímu režimu i některé vztahy užívací; některé případy užívání bytu manžely upravuje jako *společné užívání bytu manžely*, užívání pozemku, přenechaného jednomu či oběma

¹¹⁾ Podle § 143 o. z. v osobním bezpodílovém spoluvlastnictví manželů je vše, co může být předmětem osobního vlastnictví, což vzhledem k § 127 mohou být především příjmy a úspory z práce a ze sociálního zabezpečení, věci domácní a osobní potřeby, zejména rodinné domky a rekreační chata. Rovněž tak se budou ustanovení o osobním bezpodílovém spoluvlastnictví vztahovat přiměřeně i na věci, které mohou být jen v soukromém vlastnictví. V tomto případě půjde také o bezpodílové spoluvlastnictví, nikoli však osobní. Obdobný závěr učinilo i presidium Nejvyššího soudu v zásadách k výkladu některých otázek týkajících se ustanovení občanského zákoníka o bezpodílovém spoluvlastnictví, Prz 51/65, Výběr rozhodnutí a sdělení č. 8/65. Rozdíl mezi osobním bezpodílovým spoluvlastnictvím a bezpodílovým spoluvlastnictvím manželů k věcem, jež nemohou být v osobním vlastnictví, se projeví zejména v nakládání s těmito věcmi vůči třetím osobám.

¹²⁾ Zatímco se zdá být nepochybným závěr, že pohledávky a dluhy manželů nejsou předmětem bezpodílového spoluvlastnictví, vyskytují se různé názory na to, jakým právním režimem se mají řídit. Podle prvního názoru bude se na ně vztahovat režim bezpodílového spoluvlastnictví per analogiam, podle druhého se pouze jejich vypořádání v případě zániku bezpodílového spoluvlastnictví provede přiměřeně podle zásad platných pro vypořádání bezpodílového spoluvlastnictví, a konečně podle třetího názoru se na tyto vztahy vztahuje jen obecný právní režim závazkových vztahů.

Zastánci prvního názoru, tj. že na pohledávky a dluhy manželů bude se aplikovat ustanovení o bezpodílovém spoluvlastnictví per analogiam, argumentují především účelově. Tak např. Učebnice občanského práva argumentuje tím, že „společenství dalších majetkových práv manželů zákonodárce zřejmě nepovažoval za potřebné zvlášť v zákoně upravovat, jelikož jde buď o případy dalších společných práv manželů, které přímo vyplývají ze spoluvlastnických vztahů manželů, anebo o případy, kdy vzhledem k celkové koncepci zákona soustředit se na úpravu občanskoprávních vztahů typických pro dnešní stupeň vývoje naší společnosti, zvláštní úprava není v občanském zákoníku potřebná (např. práva odpovídající věcným břemenům, zástavní práva apod.); viz Učebnice československého občanského práva, svazek II, Orbis, Praha 1965, str. 70.

I. Trimaj, další zastánce tohoto názoru, argumentuje tím, že rozdílný právní režim pro pohledávky a pro věci nebyl cílem zákonodárce. Skutečnost, že manželské majetkové vztahy nejsou upraveny na bázi společenství k celé majetkové masě, vysvětluje jako důsledek přeražení úpravy manželských majetkových vztahů ze zákona o právu rodinném do občanského zákoníku, do hlavy pojednávající o spoluvlastnictví a nikoli jako důsledek ekonomicky či společensky odůvodněného záměru zákonodárce. (Viz I. Trimaj, K otázce aktiv a pasiv ve vztahu k bezpodílovému spoluvlastnictví manželů, Zprávy advokacie č. 1/1965.)

Připustnost analogie zdůvodňují zastánci tohoto názoru nedostatkem zvláštní zákonné úpravy věřitelských a dlužnických vztahů manželů a z toho vyplývající nezbytností podřítit je podle § 496 o. z. ustanovením upravujícím vztahy obsahem a účelem jim nejbližší.

Zastánci druhého názoru vztahují režim bezpodílového spoluvlastnictví per analogiam na pohledávky a dluhy manželů vzniklé za trvání bezpodílového spoluvlastnictví, jen pokud jde o způsob jejich vypořádání. Argumentují rovněž účelově, neboť svůj názor zdůvodňují tím, že to odpovídá skutečným majetkovým vztahům vytvářejícím se v průběhu manželství, neboť tyto vztahy patří do majetkových vztahů manželů. Připustnost analogie zdůvodňují tím, že na vypořádání dluhů a pohledávek manželů není speciální úprava. Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu, 4 CZ 10/66 z 18. 3. 1966, R č. 44/66 Sbírky rozhodnutí čs. soudů.

Přitom však připouštějí, že i když se vypořádání pohledávek a dluhů manželů provede podle zásad § 150 o. z. per analogiam, bude závazné jen pro manžele, nikoli

manželům za trvání manželství do osobního užívání za účelem výstavby rodinného domku, rekreační chaty, garáže nebo jako zahrádku upravuje jako *společné užívání pozemku manžely*.

Vzhledem k tomu *nelze již mluvit o bezpodílovém spoluvlastnictví manželů jako o právním systému majetkových vztahů mezi manžely ve smyslu souhrnu právních předpisů upravujících nabývání a práva a povinnosti manželů ke společnému majetku*, jak mylně činí důvodová zpráva k občan-

však pro věřitele nebo dlužníka, pokud by s vypořádáním neprojeвили vyslovený souhlas. Věřitel může tedy např. i nadále žádat zaplacení celého solidárního dluhu od kteréhokoli manžela, bez ohledu na to, zda mu byla uložena povinnost dluh zaplatit v rámci vypořádání bezpodílového spoluvlastnictví. (Viz J. Bičovský—M. Holub: Vypořádání bezpodílového spoluvlastnictví manželů, Socialistická zákonost č. 9/1965; O. Planková, Rozvod manželství v československém právu, Osveta, Bratislava 1966, str. 179 n.)

Podle třetího názoru nelze pohledávky a dluhy manželů zahrnout do bezpodílového spoluvlastnictví manželů ani pomocí analogie, a rovněž tak na jejich vypořádání nelze užít § 150 o. z. per analogiam, neboť se řídí obecnou právní úpravou platnou pro věřitelské a dlužnické vztahy, zejména ustanovením §§ 74 a 75 o. z. (viz Radimský: Předmět bezpodílového spoluvlastnictví manželů, Zprávy advokacie č. 1/1965).

Pokud se manželé stali ze zákona solidárními dlužníky nebo věřiteli, zůstanou jimi i po zániku a vypořádání bezpodílového spoluvlastnictví, neboť vzhledem k obecné úpravě solidarity v § 74 o. z. má věřitel možnost i po vypořádání bezpodílového spoluvlastnictví vymáhat dluh na kterémkoli z manželů. Manželé se pak mohou vyrovnat mezi sebou regrese.

Pohledávky a dluhy manželů se považují za pohledávky dvou věřitelů a jejich dluhy za dluhy dvou dlužníků.

Tomuto závěru by nasvědčovala i dikce důvodové zprávy k občanskému zákoníku, kde se na str. 126 mj. praví: „Nový institut bezpodílového spoluvlastnictví manželů si vyžádal tomu odpovídající úpravu majetkových společenství mezi manžely vzniklých podle dřívějších právních předpisů. Věci z těchto majetkových společenství, pokud mohou patřit do bezpodílového spoluvlastnictví, budou se od účinnosti osnovy v jejich bezpodílovém spoluvlastnictví... Pokud jde o *společná práva* manželů, jež patřila před 1. 4. 1964 do jejich majetkového společenství, bude je třeba *posuzovat podle ustanovení § 498.*“

Domnívám se, že při určení právního režimu věřitelských a dlužnických vztahů, kde jedním z účastníků vystupují manželé, musíme diferencovat vzájemné právní postavení manželů jakožto společných (příp. solidárních) věřitelů nebo dlužníků na straně jedné a jejich právní postavení vůči druhému účastníkovi těchto vztahů na straně druhé.

Příkláním se k názoru, že *ve vztahu k osobám třetím* se pohledávky a dluhy manželů, vzniklé za trvání manželství, spravují obecným právním režimem platným pro závazkové vztahy, který by mohl být vyloučen jen speciální úpravou, která, jak bylo ukázáno, neexistuje. V žádném případě však nelze platnost obecné úpravy vyloučit *analogickou* aplikací úpravy speciální. Rovněž tak nemá analogie místa, pokud jde o vypořádání těchto vztahů vůči osobám třetím, tj. vůči věřiteli či dlužníkovi. Jakákoli změna obsahu těchto vztahů bez souhlasu dlužníka nebo věřitele by byla v rozporu s obecnou úpravou, obsaženou zejména v §§ 74 a 75 o. z., a tudíž bezúčinná. Naproti tomu se domnívám, že vypořádání těchto pohledávek a dluhů v rámci vypořádání bezpodílového spoluvlastnictví je možné, avšak jen s účinností mezi manžely. Považuji toto řešení za účelné vzhledem k tomu, že vnáší právní jistotu do vzájemného postavení manželů. Tím, že připustíme vypořádání pohledávek a závazků manželů analogicky podle zásad platných pro vypořádání bezpodílového spoluvlastnictví, nepodřizujeme je zpětně režimu bezpodílového spoluvlastnictví i pro dobu existence bezpodílového spoluvlastnictví, avšak konstruuje tím jakési zákonné majetkové společenství těchto práv a závazků ke dni zániku manželství, právně účinné jen mezi manžely. I když zákon takové společenství výslovně neupravuje, domnívám se, že není contra legem.

skému zákoníku,¹³⁾ a zrovna tak nelze již mluvit o společném majetku nebo jmění manželů jako o předmětu bezpodílového spoluvlastnictví.

Je tomu tak proto, že pojmem jmění se rozumí souhrn všech právních poměrů, náležejících určité osobě, které lze ocenit v penězích.

V literatuře i právních předpisech bývá někdy užíváno promiskue pojmů jmění a majetek.¹⁴⁾ Naproti tomu někteří autoři tyto pojmy rozlišují, a to buď tak, že pojmem majetek chápou jen vlastnická a jiná majetková práva aktivní,¹⁵⁾ nebo naopak majetkem rozumějí aktiva a pasiva a pro soubor subjektivních majetkových práv (aktiv), náležejících určitému subjektu, užívají pojem jmění.¹⁶⁾

Z uvedeného tedy plyne první závěr, totiž že československý občanský zákoník neupravuje veškeré majetkové vztahy manželů v rámci jedné speciální instituce, neboť část podřizuje speciálnímu právnímu režimu, totiž některé vztahy vlastnické a některé vztahy uživatelské, zatímco vztahy dlužnické a věřitelské a některé vztahy vlastnické a uživatelské podřizuje obecnému právnímu režimu.

Přitom i u vlastnických a uživatelských vztahů je speciální právní režim, ať už jde o bezpodílové spoluvlastnictví manželů, nebo společné užívání bytu nebo pozemku manžely, omezen věcně i časově.

a) Bezpodílové spoluvlastnictví manželů

Bezpodílové spoluvlastnictví manželů dává rovné právo oběma manželům vykonávat subjektivní vlastnické právo k těm věcem, které do něho podle zákona patří společně, nikoli podle předem určených podílů.¹⁷⁾

Rovnost práv a povinností manželů ohledně věcí, patřících do jejich bezpodílového spoluvlastnictví se projevuje i při vypořádání bezpodílového spoluvlastnictví v případě jeho zániku, ať už v důsledku zániku manželství, nebo na základě jiných, dále uvedených právních skutečností, i za trvání manželství.

Vypořádání bezpodílového spoluvlastnictví, ať už se provádí na základě

¹³⁾ Viz str. 104 vl. návrhu obč. zák., kde se mj. praví, že „majetkové společenství je upraveno jako spoluvlastnictví, a to jako spoluvlastnictví bezpodílové, které vyjadřuje nejlépe majetkoprávní vztahy mezi manžely, neboť je výrazem jednoty manželství a rovného postavení manželů v něm i po stránce hospodářské. Toto spoluvlastnictví se vztahuje na všechny věci (včetně peněz), které mohou být předmětem osobního vlastnictví.

¹⁴⁾ Viz zákon o právu rodinném č. 265/49 Sb., §§ 22 n.; Heyrovský: Dějiny a systém soukromého práva římského, str. 12.

¹⁵⁾ Viz např. Š. Luby: Systematika jednotlivých částí socialistického systému občanského práva, Právnícké štúdie 4/67.

¹⁶⁾ Viz A. Wenig-Malovský: Příručka obchodního práva, Kompas, Praha 1947, str. 79.

¹⁷⁾ Viz § 144: „Věci v bezpodílovém spoluvlastnictví užívají oba manželé společně, společně hradí též náklady na věci vynaložené nebo spojené s jejich užíváním a udržováním,“ běžné záležitosti týkající se společných věcí může vyřizovat každý z manželů, v ostatních záležitostech je třeba souhlasu obou manželů pod sankcí neplatnosti (viz § 145 o. z.), a konečně „z právních úkonů týkajících se společné věci jsou oprávnění a povinni oba manželé společně a nerozdílně“ (viz § 145, odst. 2 o. z.).

dohody¹⁸⁾ manželů, nebo rozhodnutím soudu, musí být provedeno podle zásad, stanovených v § 150 o. z., jimiž jsou:

- rovnost podílů obou manželů;
- povinnost manželů nahradit to, co ze společného majetku vynaložili na svůj majetek, nepatřící do bezpodílového spoluvlastnictví;
- právo manželů žádat na druhém manželu úhradu toho, co vynaložil ze svého majetku nepatřícího do bezpodílového spoluvlastnictví na věci v bezpodílovém spoluvlastnictví;
- možnost modifikace podílů vzhledem k potřebám nezletilých dětí, vzhledem k zásluze toho kterého manžela o nabytí a udržení společných věcí a vzhledem k péči každého z manželů o rodinu.

V rámci vypořádání bezpodílového spoluvlastnictví nelze sice uložit, aby byla do něho vložena za věc zničenou nebo ztracenou jiná věc, avšak je možné uložit doplacení potřebné částky na dorovnání kvantitativních podílů v penězích.

Bezpodílové spoluvlastnictví není však jedinou možnou právní formou, ve které se uskutečňují majetkové vztahy manželů ohledně věci.

Je to důsledek již zmíněného věcného i časového omezení tohoto právního institutu.

Bezpodílové spoluvlastnictví manželů je totiž věcně omezeno jen na ty věci, které mohou být v osobním vlastnictví (věci, které nemohou být v osobním vlastnictví, tvoří též *bezpodílové spoluvlastnictví, nikoli však osobní*, které se pak bude přiměřeně řídit ustanovením o osobním bezpodílovém spoluvlastnictví), a pokud jich bylo nabyto některým z manželů za trvání manželství, resp. za trvání bezpodílového spoluvlastnictví.¹⁹⁾ Vzhledem k § 500 odst. 1 o. z. nelze modifikovat dohodou manželů jeho

¹⁸⁾ Dohody o vypořádání bezpodílového spoluvlastnictví lze platně uzavírat, jak vyplývá z dikce § 149, odst. 10 o. z., až po jeho zániku. Pokud by manželé uzavřeli takovou dohodu před zánikem bezpodílového spoluvlastnictví, je po jeho zániku nutný nový projev vůle, který však nemusí být výslovný, stačí konkludentní.

Dohodou musí být provedeno komplexní vypořádání manželů. Při částečném vypořádání by totiž vzniklo vážné nebezpečí porušení zásady rovnosti manželů při dělení věcí, tvořících bezpodílové spoluvlastnictví, neboť v takovém případě by soud nemohl přihlídnout k veškerému majetku v bezpodílovém spoluvlastnictví. Tento závěr vyplývá i z dikce § 149 o. z.

¹⁹⁾ Vzhledem k §§ 143 a 127 o. z. budou to především odměny za práci a příjmy ze sociálního zabezpečení (zastávám názor, že vzhledem k §§ 143 a 127 o. z. do bezpodílového spoluvlastnictví patří celá pracovní odměna a příjem ze sociálního zabezpečení, nikoli ta jejich část, která zbude po uspokojení potřeb manželů a rodiny), odměny za vynálezy, objevy a zlepšovací návrhy, autorské odměny, prémie, výhry, úspory, nejsou-li na vkladní knížce. Na rozdíl od některých autorů se domnívám, že do bezpodílového spoluvlastnictví patří i odměna, kterou obdrží jeden z manželů v souvislosti s vyznamenáním (opačně viz E. Göpfert a J. Radimský: Vypořádání bezpodílového spoluvlastnictví manželů, Zprávy advokacie č. 4/1967). Dále budou patřit do bezpodílového spoluvlastnictví i věci, které si manželé koupí za úspory ze zmíněných příjmů, jako domácí zařízení, chata, auto, rodinný domek apod. Do bezpodílového spoluvlastnictví patří dále i užitky, výnosy a přírůstky věcí, které jsou jak v bezpodílovém spoluvlastnictví, tak v individuálním (osobním nebo soukromém) vlastnictví manželů. Rovněž tak tam patří i věci, nabyté jedním z manželů během manželství jak z prostředků v bezpodílovém spoluvlastnictví, tak z osobního nebo soukromého vlastnictví jednoho z nich.

vznik, rozsah nebo právu, a to patrně ani v případě, že by taková dohoda jeho rozsah rozšiřovala.

Naproti tomu nepatří do bezpodílového spoluvlastnictví manželů věci, nabyté do osobního nebo soukromého vlastnictví před uzavřením manželství nebo po zániku bezpodílového spoluvlastnictví za trvání manželství,²⁰⁾ a z věcí získaných jedním z manželů za trvání manželství ty, které: — získal jeden či oba manželé darem nebo dědictvím. Tyto věci budou buď v osobním či soukromém vlastnictví jednoho, nebo v podílovém spoluvlastnictví obou manželů;²¹⁾

— věci, které podle své povahy slouží osobní potřebě nebo výkonu povolání jen jednoho z manželů, tedy vzhledem k povaze a určení těchto věcí;

— věci, které nepatřily do majetkových společenství manželů, zrušených podle § 500 odst. 1 o. z., tj. věci, které ke dni 1. dubna 1964 tvořily samostatný majetek toho kterého manžela;²²⁾

— peníze, získané jedním z manželů z titulu odškodnění za pracovní úraz, na bolestném či za ztížení společenského uplatnění vzhledem k osobní povaze těchto nároků;

— věci získané (koupené, vyměněné apod.) namísto věcí původních, které byly v osobním nebo soukromém vlastnictví jednoho z manželů či podílovém spoluvlastnictví obou manželů. V těchto případech nejde totiž o věci získané za trvání manželství ve smyslu § 143 o. z.²³⁾

²⁰⁾ Za trvání manželství může zaniknout bezpodílové spoluvlastnictví, je-li jeden z manželů nebo oba odsouzeni rozsudkem trestního soudu k propadnutí majetku podle § 52 odst. 2 tr. zák. č. 140/1961 Sb., a § 500 odst. 3 obč. zák., dále řízením likvidace majetku jednoho či obou manželů podle § 352 odst. 3 o. s. ř. a konečně rozhodnutím soudu na návrh jednoho z manželů podle § 48, odst. 2 o. z. Bezpodílové spoluvlastnictví manželů, zaniklé za trvání manželství, může být obnoveno soudním rozhodnutím vydaným na návrh jednoho z manželů, avšak s účinky ex nunc.

²¹⁾ V literatuře není jednotna názorů na otázku, jakým právním režimem se budou řídit právní vztahy k věcem, které za trvání manželství nabudou oba manželé darem nebo dědictvím. Podle jednoho, který se zdá být převažujícím, věci, které získali oba manželé současně darem či dědictvím (např. satební dary, zdědění auta na základě závěti apod.), jsou v *podílovém* spoluvlastnictví manželů (arg. § 143 o. z., „s výjimkou věcí získaných dědictvím nebo darem...“). Tento názor je zastáván např. již citovanými zásadami *presidia Nejvyššího soudu*, Prz 51/65, v článku dr. V. Raise: K otázce darování mezi manžely, *Socialistická zákonnost* č. 9/1965. Podle druhého názoru právní vztah manželů k věcem, které jim byly darovány nebo které společně zdědili, bude záležet na obsahu vůle dárce či zůstavitele. Jestliže takové věci jsou manželům darovány či odkázány v závěti bez určení podílu s úmyslem, aby jich užívali společně, budou v jejich bezpodílovém spoluvlastnictví. V opačném případě budou v jejich podílovém spoluvlastnictví (viz např. S. Radvanová—J. Štěpina: *Majetkové otázky v manželství a rodině*, Orbis, Praha 1967, str. 22).

Podle třetího názoru věci darované či zděděné oběma manžely společně patří do jejich bezpodílového spoluvlastnictví (arg. znění § 143, „co bylo některým z manželů...“, a contrario tedy nikoli oběma manžely). Tento názor zastává např. J. Švestka: K některým aktuálním otázkám darování, kde jako účastníci vystupují manželé, *Socialistická zákonnost* č. 6/1965, str. 35.

²²⁾ Obdobně viz již citované zásady *presidia Nejvyššího soudu*, opačně viz J. Radimský: *Předmět bezpodílového spoluvlastnictví manželů*, *Zprávy advokacie* č. 1/1965.

²³⁾ Obdobně viz *Rozhodnutí Nejvyššího soudu* č. 19/1960 *Sbírky rozh. čs. soudů* a cit. zásady *presidia Nejvyššího soudu*.

Vlastnictví k těmto věcem se bude spravovat buď ustanovením o *osobním či soukromém vlastnictví, nebo ustanovením o podílovém spoluvlastnictví*.

Bezpodílové spoluvlastnictví manželů je však omezeno nejen věcně, ale i časově, a to obecně dobou existence manželství (včetně existence manželství, které bude později prohlášeno za neplatné), v některých případech, nastane-li některá z právních skutečností, majících za následek zánik bezpodílového spoluvlastnictví i za trvání manželství, i na dobu kratší. V podrobnostech o tom viz poznámku č. 20.

Můžeme tedy učinit další závěr, že totiž vlastnictví jednoho, resp. obou manželů k určité věci může se podle československého občanského zákoníku uskutečňovat v těchto právních formách: jako vlastnictví osobní, vlastnictví soukromé, osobní bezpodílové spoluvlastnictví manželů, bezpodílové spoluvlastnictví manželů ohledně věcí, které nemohou být v osobním vlastnictví, a konečně jako podílové spoluvlastnictví osobní nebo soukromé.

Úprava bezpodílového spoluvlastnictví manželů je vesměs kogentního charakteru, takže jeho vznik, rozsah ani správu nelze smluvně modifikovat.

b) Společné užívání bytů manžely

Úprava bezpodílového spoluvlastnictví manželů je vesměs kogentního zákonodárce i v oblasti uspokojování jejich bytových potřeb zavedením institutu *společného užívání bytu manžely*. Na jeho základě mají oba manželé společné, nedílné a bezpodílové právo užívat celý byt, jakožto spoluuživatelé mají stejná práva a povinnosti nejen navzájem, ale i ve vztahu k osobám třetím.²⁴⁾ Nedílnost a bezpodílovost společného užívacího práva manželů se projevuje nejen při jeho realizaci, ale i v jeho zrušitelnosti. Společné užívací právo manželů k bytu je totiž zrušitelné jen vůči oběma manželům současně.

Rovnost v právním postavení manželů jakožto spoluuživatelů bytu se projevuje i v právu pozůstalého manžela — spoluuživatele bytu na užívání bytu po smrti druhého manžela a při určování, kdo z nich bude mít právo užívat byt po rozvodu manželství. Především to bude záležet na dohodě rozvedených manželů samotných, a pokud by se nedohodli, určí to na návrh jednoho z nich soud, který při rozhodování o dalším užívání vezme zřetel na zájmy nezletilých dětí.²⁵⁾

²⁴⁾ Viz ustanovení § 172 o. z. o tom, že společní uživatelé mají stejná práva a povinnosti, dále požadavek souhlasu obou manželů při právních úkonech přesahujících rámec běžných záležitostí, jež se týkají společného užívání bytu, a to pod sankcí neplatnosti, vyplývající z ustanovení § 173 odst. 1 o. z., a konečně aktivní a pasivní solidarita manželů jakožto společných uživatelů z právních úkonů, týkajících se společného užívání bytu.

²⁵⁾ Výjimkou z rovného právního postavení manželů — spoluuživatelů bytu — v případě smrti jednoho z nich a určování, kdo z nich bude mít právo užívat byt i po rozvodu jejich manželství, je případ společného užívání družstevního bytu

Tak jako bezpodílové spoluvlastnictví manželů, i společné užívání bytu manželé je však omezeno časově i věcně.

Časové omezení spočívá v tom, že existence společného užívání bytu je závislá jednak na existenci manželství,²⁶⁾ jednak na okolnosti, že manželé spolu trvale žijí (§ 175 odst. 3 o. z.). To však neznamená nezrušitelnost tohoto právního vztahu za trvání manželství, avšak pokud by k tomu došlo, může se tak stát, jak už jsem uvedla, jen vůči oběma manželům současně. Z toho nutně plyne závažný důsledek, že manželé odpovídají solidárně nejen z právních úkonů týkajících se užívání bytu, ale že solidárně odpovídají i za protiprávní úkon, resp. protiprávní chování jen jednoho z nich, pokud sankcí za takové chování bude zrušení užívacího práva.

Věcné omezení společného užívání bytu manželé spočívá v tom, že nevzniká při užívání každého bytu a při každém užívání bytu (mám na mysli právní titul), ale jen tehdy, je-li právním titulem tohoto užívání osobní užívání bytu ve smyslu III. části obč. zák., resp. užívání bytu, na které se ustanovení o osobním užívání vztahují přeměřeně (např. užívání bytu v rodinném domku).

Společné užívání bytu manželé nevznikne tudíž tam, kde právním důvodem užívání bytu je vlastnické právo nebo blízký vztah k uživateli bytu (tj. v případě tzv. odvozeného práva užívání). Řekli jsme, že společné užívání bytu manželé nevzniká ani ohledně všech bytů. Vzhledem k ustanovení § 182 nevzniká totiž při užívání bytů, trvale určených pro ubytování pracovníků organizace.²⁷⁾

Vidíme tedy, že *režim užívacích vztahů ohledně bytu, jejichž subjektem je jeden, resp. oba manželé, není jednotný.*

Manželé mohou užívat byt jednak na základě přímého právního titulu jako společní uživatelé nebo jakožto podílové nebo bezpodílové spoluvlastníci, jednak odvozeně, na základě užívacího práva druhého manžela v případě užívání bytů určených trvale pro ubytování pracovníků organizace, v případě užívání bytu v rodinném domku nebo jiné obytné budově, která

manželé, pokud právo na přidělení tohoto bytu získal jeden z manželů ještě před uzavřením manželství. V tomto případě má totiž vždy právo užívat byt po rozvodu manželství tento manžel jakožto člen družstva, bez ohledu na zájmy nezletilých dětí, a v případě jeho smrti dědic jeho členského podílu, který se stane členem družstva.

²⁶⁾ Viz ustanovení § 175 odst. 1 o. z. o tom, že právo společného užívání bytu manželé vznikne, jestliže nabudou manželé nebo jeden z nich právo užívat byt za trvání manželství, § 176 odst. 1 o. z. o tom, že nabyli-li práva užívat byt některý z manželů před uzavřením manželství, vznikne oběma manželům právo společného užívání tohoto bytu uzavřením manželství, § 180 odst. 1 o. z. o tom, že zemře-li jeden z manželů, kterým příslušelo právo společného užívání bytu, společné užívání zanikne a jediným uživatelem se stane pozůstalý manžel, § 177 o. z. o zrušení společného užívání bytu manželé v případě rozvodu manželství a § 17 odst. 1 zákona o rodině, pokud jde o prohlášení manželství za neplatné.

²⁷⁾ V teorii je zastáván názor, že pokud by byl pracovníkem organizace i druhý manžel a byt byl přidělen oběma manželům současně a společně a oba manželé uzavřeli dohodu o užívání bytu, pak by společné užívání bytu manželé vzniklo i v tomto případě.

je ve vlastnictví jen jednoho z nich, nebo v případě užívání bytu v rodinném domku nebo v jiné obytné budově, který jeden z nich užívá jako příslušník domácnosti vlastníka a druhý na základě blízkého vztahu k uživateli, nebo konečně užívá-li jeden z nich byt jako spoluuživatel na základě §§ 172–174 o. z.²⁸⁾

Za stejných podmínek vzniká manželům i společné užívací právo k místnostem nesloužícím k bydlení (garáž), pokud nejde o místnost sloužící k výkonu povolání jen jednoho z manželů (§ 197 o. z.).

c) Společné užívání pozemku manžely

Společné užívání pozemku manžely dává oběma manželům rovné právní postavení při užívání pozemku za účelem stavby rodinného domku, rekreační chaty či garáže nebo za účelem zřízení zahrádky. I v tomto případě je rovnost jejich postavení zajištěna požadavkem souhlasu obou manželů k právním úkonům přesahujícím běžné záležitosti týkající se společného užívání, a to pod sankcí neplatnosti takového právního úkonu (§ 211 odst. 1 o. z.), stejným právem každého z manželů vyřizovat běžné záležitosti týkající se společného užívání pozemku (§ 211 odst. 1 o. z.), aktivní a pasivní solidaritou obou manželů, pokud jde o právní úkony týkající se společného užívání pozemku (§ 211 odst. 2 o. z.), a právem každého z manželů žádat soud, aby rozhodl o právech a povinnostech vyplývajících ze společného užívání, pokud by se o nich manželé nedohodli sami (viz § 212 o. z.).

Rovněž společné užívání pozemku manžely je omezeno časově i věcně.

Časově tím, že může vzniknout jen za trvání manželství²⁹⁾ a že zaniká vždy nejpozději zánikem manželství nebo zánikem bezpodílového spoluvlastnictví manželů.³⁰⁾

Věcně je společné užívání pozemku manžely omezeno tím, že může vzniknout jen v případě osobního užívání pozemku podle III. části hlavy čtvrté o. z., a tedy nikoli v případě jiného než osobního užívání, jako např. v případě nájmu zemědělského pozemku nebo v případě dočasného užívání pozemku podle § 397 o. z.

Z výkladu o společném užívání pozemku manžely nám tedy vyplynul

²⁸⁾ Pokud jeden z manželů užíval již v době uzavření manželství byt jakožto společný uživatel, pak podle převažujícího názoru nevznikne druhému manželůu přímé užívací právo na základě společného užívání bytu manžely, ale bude užívat byt jako odvozený uživatel, na základě blízkého vztahu k jednomu ze společných uživatelů. Argumentuje se jednak dikcí zákona (viz § 176 odst. 1 o. z. „Nabyli-li práva užívat byt...“ arg. a contrario „práva spoluužívat byt“), jednak ochranou právního postavení ostatních společných uživatelů.

²⁹⁾ Společné užívání pozemku manžely může vzniknout jen tehdy, uzavřou-li dohodu o osobním užívání pozemku oba manželé anebo jeden z nich za trvání manželství, za předpokladu, že manželé spolu trvale žijí.

³⁰⁾ Viz § 215 o. z., o tom, že v případě zániku manželství rozvodem nebo prohlášení manželství za neplatné (§ 17 zák. o rodině), nebo v případě zániku bezpodílového spoluvlastnictví i za trvání manželství rozhodne o tom, kdo z manželů bude pozemek i nadále užívat, buď jejich vzájemná dohoda, nebo soud na návrh jednoho z nich v rámci vypořádání bezpodílového spoluvlastnictví.

závěr, že ani užívací vztahy ohledně pozemků, pokud jejich subjektem jsou manželé, se neřídí jednotným právním režimem, že se rozpadají do dvou skupin – na užívání pozemku na základě osobního užívání a na užívání pozemku z jiného právního důvodu.

Z rámcové analýzy právní úpravy majetkových vztahů mezi manžely, resp. z dílčích závěrů učiněných při analýze toho kterého právního institutu nyní vyplývá závěr obecný.

Majetkové vztahy manželů se uskutečňují v různých právních formách, které však netvoří nějaký jednotný ucelený právní systém nebo soustavu úpravy majetkových vztahů manželů, jež by vyjadřovala, resp. odrážela ty rysy, které jsou společné pro všechny majetkové vztahy vznikající mezi manžely, o kterých jsem psala v první a druhé části této studie.

Jejich úprava je nejen roztržštěná a roptýlena do různých částí občanského zákoníku, resp. je obsažena v různých právních institutech, ale podle mého názoru postrádá i jednotnou koncepci vycházející z jednotného cíle zákonodárce při úpravě těchto vztahů, který, jak jsem se snažila prokázat v první a druhé části, nepochybně existuje.

Důsledkem toho je značná nepřehlednost a složitost právní úpravy, neboť u každé z analyzovaných forem majetkových vztahů manželů je jinak upraven její vznik a zánik, nehledě k tomu, že v řadě případů vzbuzuje pochybnosti, vzhledem k nejasné a nedostatečné úpravě, otázka okamžiku vzniku a zániku, otázka předmětu apod.

II. PRÁVNÍ NÁSLEDKY UZAVŘENÍ MANŽELSTVÍ NA PRÁVNÍ POSTAVENÍ MANŽELŮ VE VZTAHU K OSOBÁM TŘETÍM

Vedle vzájemného majetkoprávního postavení manželů ovlivňuje uzavření manželství podle československého občanského práva i právní postavení manželů ve vztahu k osobám třetím, a to zejména v těchto oblastech:

- právní subjektivita,
- ochrana osobnosti,
- zastoupení,
- odporovatelnost,
- převzetí dluhu,
- promlčení,
- odpovědnost za dluhy,
- pojištění,
- dědické právo.

Důvodem modifikací právního postavení manželů vůči osobám třetím, resp. postavení třetích osob ve vztahu k manželům, je rovněž již zmíněné společenství zájmů existujících mezi manžely. To se neprojevuje jen v jejich vnitřním vztahu, ale i navenek ve vztahu k osobám třetím, neboť manželé netvoří zájmové společenství a určitou hospodářskou jednotku

jen v důsledku jejich vůle, ale zároveň proto, že společnost je za takové pokládá a vyvozuje z toho pak různé důsledky i ve sféře právní.

Ve vztahu ke společnosti, resp. osobám třetím jeví se nutnost respektovat zájmové společenství manželů jak z hlediska ochrany třetích osob, tak z hlediska ochrany individuálních i společných zájmů manželů samotných.

1. Právní subjektivita

Uzavření manželství je vedle dosažení osmnácti let další právní skutečností, se kterou občanský zákoník spojuje nabytí zletilosti, a to jednou provždy, bez ohledu na to, bude-li manželství později zrušeno pro neplatnost nebo dojde-li k jeho zániku z jiných důvodů.

Za předpokladu, že tomu nebrání duševní porucha ve smyslu § 10 o. z., má uzavření manželství zároveň za následek nabytí plné způsobilosti k právním úkonům.

Na druhé straně uzavření manželství způsobilost manželů k právním úkonům v jistém smyslu omezuje, neboť manžel nemá způsobilost činit samostatně, tj. bez souhlasu druhého manžela, některé právní úkony, týkající se

— společných věcí v bezpodílovém spoluvlastnictví manželů, pokud nejde jen o běžnou záležitost (§ 145 odst. 1 o. z.),

— společného užívání bytu manžely, nejde-li jen o běžnou záležitost (§ 173 o. z.),

— společného užívání pozemku manžely, nejde-li o běžnou záležitost (§ 211 o. z.).

2. Ochrana osobnosti

Na základě § 15 obč. zák. přísluší pozůstalému manželovi právo uplatňovat vlastním jménem právo na ochranu osobnosti zemřelého manžela. Na pozůstalého manžela přechází dále právo manžela zemřelého udílet svolení k užití písemností osobní povahy, podobizen, obrazových snímků a zvukových záznamů týkajících se zemřelého manžela nebo jeho projevů osobní povahy. V řadě případů bude však mít toto právo pozůstalý manžel nikoli v důsledku speciální posloupnosti na případ smrti, ale proto, že uvedené hmotné registrace některých projevů osobnosti zemřelého manžela se přímo týkají i ochrany osobnosti manžela pozůstalého.

3. Zastoupení

Uzavřením manželství vzniká oběma manželům zákonné právo vzájemně se zastupovat v běžných záležitostech, zejména přijímat běžné plnění. Jako při každém zastoupení, i zde bude manžel — zástupce jednat jménem manžela druhého (zastoupeného) s právními účinky pro manžela zastoupeného. Rozsah tohoto zástupčího práva je vymezen rámcově pojmy „běžná záležitost zastoupeného“ a „běžné plnění“ (viz § 21 odst. 1 zák.

o rodině). V pochybnostech bude výklad těchto pojmů záležet na okolnostech konkrétního případu. Vzhledem k § 121 zákoníku práce nebude však běžným plněním mzda, neboť k tomu, aby mohla být vyplacena manželů zaměstnanců, vyžaduje toto ustanovení písemné zmocnění.

I když zástupčí právo manžela vzniká na základě ustanovení zákona o rodině, práva a povinnosti zástupce i zastoupeného, jakož i následky překročení zmocnění budou se řídit ustanovením § 22 a n. obč. zák., upravujícími obecně občanskoprávní vztah zastoupení.³¹⁾ Je tomu tak proto, že i v případě vzájemného zastupování mezi manžely zůstává tento vztah občanskoprávním, pouze jeho vznik je upraven speciálním ustanovením práva rodinného. Vzhledem k tomu se domnívám, že zákonné zástupčí právo nebude moci realizovat manžel-zástupce potud, pokud by jeho zájmy byly v rozporu se zájmem manžela zastoupeného (§ 22, odst. 2 obč. zák.).

Rovněž tak se budou řídit ustanovením občanského zákoníka právní následky překročení oprávnění zastupovat. Proto kdyby manžel zastoupil druhého manžela v záležitosti nikoli běžné, resp. přijal pro něho plnění nikoli běžné (např. mzdu), pak by byl zastoupený manžel vzhledem k ustanovení § 25 o. z. zavázán takovým jednáním druhého manžela jen tehdy, pokud by takový úkon dodatečně schválil. Pokud by v důsledku překročení zástupčího oprávnění vznikla druhému manželů nebo osobě třetí škoda, odpovídal by manžel-zástupce podle ustanovení části osmé občanského zákoníka o odpovědnosti za škodu.

V této souvislosti vzniká otázka, zda je možné, aby manžel zákonné zástupčí právo druhého manžela vůči osobám třetím obecně nebo in concreto vyloučil?

V literatuře, pokud bylo této otázce zaujato stanovisko,³²⁾ bylo kladné.

Autoři připouštějí možnost vyloučení zákonného zástupčího práva manželů argumentují ustanovením § 21 odst. 3 zákona o rodině, kde se praví: „To neplatí, jestliže druhý manžel tyto účinky proti jiné osobě výslovně vyloučil a jestliže to bylo této osobě známo.“

Domnívám se, že gramatický a systematický výklad ustanovení § 21 jako celku svědčí spíše o závěru opačném.

Zákonné zástupčí právo je upraveno, resp. zakotveno v odstavci prvním, v druhém odstavci je zakotvena solidární odpovědnost obou manželů za jednání jen jednoho z nich při obstarávání běžných záležitostí rodiny. Na tento odstavec navazuje pak citovaný odstavec třetí, který se podle mého názoru vztahuje výlučně jen na závěr odstavce předešlého, nikoli i na odstavec první (viz dikce „To neplatí, jestli druhý manžel *tyto* účinky...“).

³¹⁾ Na diskrepanci v systematice ustanovení o zastoupení poukázal J. Hrdlička v několika svých pracích, zejména však ve studii Systematická a zejména funkční komplementárnost předpisů hmotného a procesního občanského práva, Právnícké štúdie č. 3/66, str. 378 n.

³²⁾ Viz učebnice Rodinné právo, Orbis, Praha 1965, str. 86, a J. Radimský: Oprávnění manželů navzájem se zastupovat, Zprávy advokacie č. 3/1965.

Nasvědčuje tomu podle mého názoru i důvodová zpráva k tomuto ustanovení, která na str. 25 mluví o možnosti vyloučit účinky jen ohledně solidární odpovědnosti. O zákonném zástupčím právu mluví důvodová zpráva v odstavci předchozím, kde zdůrazňuje jeho rozšíření proti úpravě dosavadní a kde se mj. praví: „Z nového pojetí manželství vyplývá, že je namístě, aby se manželé mohli vzájemně zastupovat, aniž k tomu byli druhým účastníkem formálně zmocnění, a to ve všech běžných věcech.“

Navíc se domnívám, že v zájmu právní jistoty a ochrany dobré víry osob třetích není možné vázat existenci zákonného zástupčího práva na takovou nejistou skutečnost, jakou je okolnost, zda třetí osoba ví nebo není o vyloučení tohoto oprávnění, a to ještě s platností pouze pro ten který konkrétní případ.

Naproti tomu zcela jiná je situace při vyloučení solidární odpovědnosti z jednání jen jednoho z manželů při obstarávání běžných záležitostí rodiny. V tomto případě bude totiž vůči třetí osobě zavázán vždy alespoň manžel jednající, takže její právní postavení není natolik ohroženo.

4. Zavázanost z právních úkonů

Manželé jsou především *solidárními* dlužníky a věřiteli z právních úkonů, týkajících se společné věci, která je v jejich *podílovém* spoluvlastnictví (§ 138 odst. 2), *bezpodílovém* spoluvlastnictví (§ 145 odst. 2), z právních úkonů týkajících se společného užívání bytu (§ 173 odst. 2), společného užívání místností nesloužících k bydlení (§ 197) a z právních úkonů týkajících se společného užívání pozemku (§ 211 odst. 2).

Týkají-li se výše uvedené právní úkony běžných záležitostí, vzniká solidární závazek i na základě právního úkonu jen jednoho z manželů bez ohledu na vůli manžela druhého. Týká-li se takový právní úkon záležitosti nikoli běžné, pak, má-li založit platný solidární závazek obou manželů, musí být učiněn buď oběma manžely, nebo jedním z nich, avšak se souhlasem manžela druhého.

Ačkoli je ve všech uvedených případech vznik solidárních pohledávek i dluhů vázán na existenci právních vztahů jichž se týká, tj. na bezpodílové a podílové spoluvlastnictví manželů, na společné užívání bytu a místností nesloužících k bydlení manžely a na společné užívání pozemku manžely, nemá další existence, resp. zánik těchto právních vztahů a způsob jejich vypořádání, ba dokonce ani existence manželství samotného vliv na obsah a trvání těchto solidárních závazků vůči osobám třetím. Rovněž tak možnost věřitele na uspokojení solidárního dluhu manželů není omezena na jejich společný majetek, který je v bezpodílovém spoluvlastnictví, ale na veškerý jejich majetek.

Ve vztahu k osobám třetím, zejména vůči subjektům vystupujícím na opačné straně těchto solidárních společných závazků, řídí se zmíněné právní vztahy vždy ustanovením § 74 obč. zák., upravujícím vznik a obsah solidárních závazků.

Vzájemný vztah mezi manžely jakožto solidárními dlužníky nebo věři-

teli může být podle názoru určité části teorie a praxe modifikován v důsledku vypořádání těchto solidárních dluhů a závazků v rámci vypořádání bezpodílového spoluvlastnictví.

Vzhledem k výše uvedenému nebude však mít takovéto vypořádání, pokud s ním nesouhlasila i druhá strana solidárního závazku, žádný vliv na její práva a povinnosti.

Jako určitá zvláštnost jeví se v této souvislosti solidární odpovědnost manželů, jakožto spoluuživatelů bytu nebo místnosti nesloužící k bydlení, nejen z právních, ale i z *protiprávních* úkonů nebo jednání jen jednoho z nich (např. za hrubé porušování zásad socialistického soužití v domě), pokud sankcí za takové jednání bude zrušení užívacího práva. Zmíněná odpovědnost je totiž nutným důsledkem nedílnosti společného užívacího práva a jeho zrušitelnosti jen vůči oběma manželům současně.

V této souvislosti pak vzniká otázka, zda jde o výjimku z obecného pravidla, že solidární závazky manželů zakládají jen právní úkony (arg. dikcí § 138 odst. 2, 145 odst. 2, 173 odst. 2 a 211 odst. 2 o. z.), nebo zda to platí pro jiné protiprávní úkony, resp. pro jiné případy porušení práv a povinností manželů, a to nikoli jen při společném užívání bytu nebo místností nesloužících k bydlení, ale i při společném užívání pozemku a při bezpodílovém a podílovém spoluvlastnictví.

K této otázce se v literatuře vyjádřil Karol Plank,³³⁾ pro oblast společného užívání bytů manžely, a O. Planková pro oblast bezpodílového spoluvlastnictví.^{33a)}

K. Plank dochází k závěru, že ustanovení § 173 odst. 2 by mělo být aplikováno per analogiam na veškerá práva a povinnosti vzniklé z protiprávních úkonů, ke kterým došlo v souvislosti se společným užíváním bytu (např. i na odpovědnost za škodu takto vzniklou.³³⁾

Argumentuje následovně: odpovědnost za takové protiprávní úkony by se měla v nedostatku speciální úpravy řídit obecnými předpisy o odpovědnosti za škodu, avšak potíží je v tom, že občanský zákoník dnes již nezná solidární odpovědnost více škůdců, s výjimkou případů, kdy ji svým rozhodnutím v konkrétním případě založí soud (§ 438 odst. 2 o. z.), a že neřeší případy způsobení škody více poškozeným společně. Vzniká otázka, jak tedy v této situaci přiznat náhradu škody, resp. vymáhat náhradu škody na společných uživatelích jednotlivě, je-li jejich právo společné a nedílné? A vzhledem k tomu se přiklání k aplikaci § 173 odst. 2 o. z. i v těchto případech per analogiam. Olga Planková zastává názor, že i když zákon zakotvuje solidární závazanost a odpovědnost jen při právních úkonech manželů týkajících se společných věcí, třeba ji rozšířit analogicky podle § 496 o. z. i na solidární závazanost a oprávněnost manželů z protiprávních úkonů týkajících se společných věcí, a to vzhledem k bezpodílovosti spoluvlastnického vztahu.

³³⁾ Viz Karol Plank: Osobné užívanie bytov, Obzor, Bratislava 1967, str. 191 n.

^{33a)} Viz Olga Planková, Společné majetkové práva manželů, cit. práce, str. 78 n.

Domnívám se, že úprava odpovědnosti manželů z protiprávních úkonů by měla být společná pro všechny výše uvedené případy majetkových vztahů, v souvislosti s nimiž spojuje zákon vznik solidárních závazků manželů, neboť ve všech těchto případech (bezpodílové spoluvlastnictví, společné užívání místností nesloužících k bydlení a společné užívání pozemků) jsou práva a povinnosti manželů společná a nedílná a ve všech těchto případech spojuje zákon vznik solidárního závazku jen s právním úkonem manželů nebo jednoho z nich.

Souhlasím s Plankem, že jím navrhované řešení by odpovídalo obsahu a účelu těchto vztahů, a navíc se domnívám, že by odpovídalo i právnímu vědomí, že v případě způsobení škody více škůdci je třeba chránit především poškozeného. Na rozdíl od něho se však domnívám, že vzhledem k ustanovení § 74 o. z., které prohlašuje solidaritu jako výjimku z obecné zásady dělenosti společných závazků, a v případě odpovědnosti za škodu navíc ještě vzhledem k ustanovení § 438 odst. 1, zakotvujícímu jako obecnou zásadu pro odpovědnost za škodu způsobenou více škůdci odpovědnost podle účasti na způsobené škodě s výjimkou případů v zákoně výslovně uvedených, je užití analogie vyloučeno. Mám za to, že vzhledem k právní úpravě solidárních závazků je de lege lata nemožné rozšiřovat solidaritu manželů per analogiam i na odpovědnost za protiprávní úkony manželů nebo vůči nim, neboť analogií nelze užít k rozšíření platnosti výjimek z obecné úpravy.

Manželé jsou dále solidárně zavázáni z právních úkonů, učiněných jen jedním z nich, při obstarávání běžných záležitostí rodiny ve smyslu § 21 odst. 2 zák. o rodině, pokud by druhý manžel solidaritu výslovně nevyloučil a třetí osoba o jejím vyloučení nevěděla (§ 21 odst. 3 zák. o rodině).

Podle obecně zastávaného názoru k vyloučení solidarity není třeba žádné zvláštní formy, avšak vyloučení se může týkat jen určitého jednání s určitou osobou, a nelze tudíž solidaritu vyloučit pro jakákoli budoucí jednání.

Pojmem „obstarávání běžných záležitostí rodiny“ se míní „všechna jednání, která je třeba učinit při uskutečňování péče o uspokojování materiálních a kulturních potřeb rodiny, zejména ve vztazích majetkových, avšak i při výkonu péče o děti a společnou domácnost“.³⁴⁾

Konkrétní náplň pojmu běžné záležitosti rodiny bude muset být určena v každém konkrétním případě zvlášť, vzhledem k poměrům té které rodiny.

Překročí-li jednání jednoho z manželů hranice „obstarávání běžných záležitostí rodiny“, bude druhý manžel takovým jednáním právně zavázán jen podle obecných předpisů (např. o obstarání plnění, o převzetí dluhu, o ručení apod.).

To je zásadní rozdíl od překročení „běžných záležitostí“ týkajících se bezpodílového a podílového spoluvlastnictví manželů a společného užívání bytu a pozemku manžely, kde překročení této hranice má za následek

³⁴⁾ Viz učebnice Rodinné právo, Orbis, Praha 1965, str. 87.

neplatnost právního úkonu. Další rozdíl pak je v tom, že vznik solidární závazanosti z právních úkonů při obstarávání běžných záležitostí rodiny nepředpokládá existenci bezpodílového spoluvlastnictví nebo společného užívání bytu či pozemku manžely.

V některých případech ovlivňuje, resp. dotýká se právního postavení jednoho manžela i dluh jen druhého manžela, pokud vznikl za trvání manželství.

Jde o dluhy z právních úkonů učiněných ohledně věcí v osobním či soukromém vlastnictví jen jednoho z manželů, či dluhy z užívacích vztahů, kde druhý manžel není spoluuživatelem (nájem zemědělského pozemku, užívání bytu určeného pro trvalé ubytování pracovníka organizace).

V těchto případech vystupuje jeden manžel vůči věřiteli manžela druhého jako věcný ručitel ex lege, avšak jen pokud jde o věci patřící do bezpodílového spoluvlastnictví (§ 147 obč. zák.). Zákon mu totiž ukládá povinnost trpět uspokojení věřitele manžela druhého z majetku patřícího do bezpodílového spoluvlastnictví manželů, a prohlašuje jej za účastníka řízení o výkon rozhodnutí (§ 255 odst. 2 o. s. ř.).

Na rozdíl od případu, kdy manžel odpovídá za právní úkony druhého manžela solidárně, tj. kde je osobním dlužníkem, tam, kde má postavení věcného ručitele za dluhy manžela druhého, je jeho povinnost trpět uspokojení podle § 147 o. z. omezena jen na dobu existence bezpodílového spoluvlastnictví a jen na věci do něho patřící.

5. Odporovatelnost

Domáhá-li se věřitel, aby soud prohlásil vůči němu za bezúčinné právní úkony dlužníka, kterými byla zkrácena možnost uspokojení jeho pohledávky učiněné ve prospěch manžela dlužníka, nemusí prokazovat, že jeho zkrácení odporovatelným úkonem dlužníka bylo by muselo být manželovi dlužníka známo, jak je tomu obecně u všech ostatních osob s výjimkou osob věřiteli blízkých, ale naopak, manžel dlužníka musí prokázat, že o zkrácení věřitele nevěděl ani vědět nemusel [viz § 40, lit. b) z. m. o.].

Občanský zákoník odporovatelnosti nezná. Úkony dlužníka, které by činil s úmyslem zkrátit věřitele, byly by neplatné podle § 39 o. z. pokud by se přičily zájmům společnosti.

Na uvedeném případě opačného důkazního břemene v případě odporovatelného úkonu dlužníka ve prospěch jeho manžela vidíme, že nedostatek speciální úpravy odporovatelnosti v oblasti působnosti občanského zákoníka zhoršuje právní postavení věřitele tím, že neumožňuje přihlídnout k zájmovému společenství mezi manžely při odporování zmíněným úkonům dlužníka ve prospěch jeho manžela.

6. Promlčení

Uzavření manželství působí ex lege jednak stavení běhu již započaté promlčecí lhůty k uplatnění práva manžela jednoho vůči manželu dru-

hému a jednak oddálení začátku běhu promlčecí lhůty, neboť promlčecí lhůta nepočne za trvání manželství, s výjimkou úroků a opětujících se plnění, vůbec běžet (§ 114 o. z.).

7. Kumulativní intercesse ex lege

V případě, že dojde k smluvnímu převzetí jmění nebo podniku manželem zcizitele, je manžel-nabyvatel zavázán vedle svého manžela-zcizitele ze závazků, které náležejí ke jmění nebo k podniku bez ohledu na cenu majetku (na rozdíl od ostatních osob, které jsou v takovém případě zavázány jen do výše nabytého majetku) s výjimkou případu, že by o takových závazcích při převzetí nevěděl a ani vědět nemohl (§ 150 z. m. o.). To na rozdíl od ostatních nabyvatelů, kteří jsou vedle původního dlužníka zavázáni jen ze závazků, o nichž při uzavření smlouvy věděli anebo vědět museli (viz § 149 z. m. o.).

8. Pojištění

Jestliže není určena při pojištění osob v době pojistné události oprávněná osoba nebo nenabude-li, ať už z jakéhokoli důvodu, právo na plnění, nabývá tohoto práva mj. manžel v rámci speciální posloupnosti podle § 372 odst. 2 o. z.

9. Dědické právo

Dědické právo (mám na mysli subjektivní právo stát se dědicem po určitém zůstaviteli) bylo původně považováno za privilegium příbuzných, spojených se zůstavitelem pokrevním svazkem. Pozůstalému manželu se nepřiznávalo buď vůbec žádné zákonné dědické právo, nebo jen velmi omezené.³⁵⁾

K původnímu principu ovládajícímu úpravu dědické posloupnosti a výlučně sledujícímu zájem na zachování jednoty majetku rodiny, přistoupil v průběhu vývoje posledních 100 let princip další, jímž byl princip spravedlivého rozdělení majetku rodiny mezi všechny její členy, respektující nejen příbuzenský svazek, ale i svazek zakládající se na úzkém životním společenství, jakým je nepochybně manželství, a respektující i podíl pozůstalého manžela na vytvoření rodiny a majetku zůstavitele.

Tento další princip úpravy dědické posloupnosti vešel do právních řádů jednotlivých států jednak skrze novou úpravu dědického práva v nových občanských zákonících,³⁶⁾ jednak skrze speciální zákony.³⁷⁾

³⁵⁾ Tak např. podle čl. 767 Code civil je pozůstalý manžel jen tzv. „successeur irrégulier“, jenž přichází v úvahu teprve tehdy, není-li žádného příbuzného manžela zemřelého, a to manželského ani nemanželského k posloupnosti oprávněného.

³⁶⁾ Viz např. občanský zákoník švýcarský, italský, portugalský, německý, španělský.

³⁷⁾ Viz např. zejména anglické zákony o dědické posloupnosti, tj. Intestates Act z 27. 7. 1890, Administration of Estates Act z r. 1925, Inheritance Family Provision Act z r. 1938, Succession Act z r. 1964, nebo zákony Francie z 9. 3. 1891, zákon z roku 1930 a 1957.

Právní postavení manžela v případě smrti manžela druhého se nicméně v různých právních řádech různí vzhledem k různým sociálním, hospodářským a politickým skutečnostem a i vzhledem k různé právní úpravě majetkových vztahů manželů. Právní postavení pozůstalého manžela v dědické posloupnosti po manželu zemřelém spoluurčuje významnou měrou jeho celkové majetkoprávní postavení jakožto manžela, a tudíž je třeba při charakterizování celkového majetkoprávního postavení manželů přihlížet nejen k úpravě majetkových vztahů manželů za trvání manželství a jejich nárokům v případě jeho zrušení rozvodem, ale zároveň i k tomu, jak je zabezpečeno jejich právní postavení jakožto životních společníků v případě zániku manželství smrtí jednoho z nich.

Ceskoslovenský občanský zákoník prohlašuje pozůstalého manžela za zákonného dědice manžela zemřelého, a to jednak v první dědické skupině vedle dětí zůstavitele, se kterými dědí rovným dílem (§ 473 odst. 1 obč. zák.), jednak ve druhé dědické skupině vedle rodičů zůstavitele a osob, které žily se zůstavitelem nejméně po dobu jednoho roku před jeho smrtí ve společné domácnosti a které z toho důvodu pečovaly o společnou domácnost nebo byly odkázány na zůstavitele výživou (§ 474 odst. 1 obč. zák.), ve které dědí vždy nejméně polovinu dědictví (§ 474 odst. 2 obč. zák.).

Při testamentární posloupnosti však může být pozůstalý manžel z dědické posloupnosti zcela vyloučen, pokud na něho zůstavitel v závěti nepamatoval, neboť zákon ho nezařazuje mezi dědice neopomenutelné.

Jako důvod toho, proč se manžel nepovažuje za nepominutelného dědice, se většinou uvádí, že je o jeho hospodářské potřeby postaráno dostatečně v rámci vypořádání bezpodílového spoluvlastnictví, tj. nárokem na jednu polovinu společného majetku.

Domnívám se, že toto zdůvodnění skutečnosti, že manžel může být zcela vyloučen z dědické posloupnosti po druhém manželovi, neobstojí.

Především neobstojí vzhledem k hlavní zásadě ovládající úpravu dědické posloupnosti, již je upevnění vzájemných vztahů v rodině. Vzhledem k ní se domnívám, že právní postavení pozůstalého manžela by mělo být stejné se zletilými potomky zůstavitele. Svědčí proto navíc i spolupodílení pozůstalého manžela na vytvoření rodiny a získání a udržení majetku nejen společného, ale v mnoha případech i samostatného majetku zemřelého. Argumentace o dostatečném hospodářském zajištění pozůstalého manžela v důsledku nároku na polovinu bezpodílového spoluvlastnictví neobstojí však ani z toho důvodu, že jeho nárok na polovinu bezpodílového spoluvlastnictví nelze přece vůbec srovnávat, resp. uvádět jako náhradu za dědický nárok z toho prostého důvodu, že je to nárok pouze na to, co sám získal, a mnohdy ani nebude ekvivalentní jeho zásluze o získání společného majetku.

Právní postavení pozůstalého manžela se ještě zhoršilo tím, že dnes platný občanský zákoník mu již nepřiznává ani právo na obvyklé domácí zařízení po zůstaviteli, jež mu přiznával občanský zákoník z r. 1950 za účelem ochrany pozůstalého manžela před rozdělením tohoto majetku

na ostatní dědice a aby umožnil pozůstalému manželovi přechod do nových poměrů.³⁸⁾

Občanský zákoník přiznává v § 503, odst. 3 pozůstalému manželovi vedle jeho podílu pouze nárok na nedoplatky zůstavitelovy odměny za práci a opětuujících se důchodů až do výše jednoměsíčního příjmu, pokud žil se zůstavitelem v době jeho smrti ve společné domácnosti.

I tento nárok je však poněkud problematický vzhledem k ustanovení § 260, odst. 2 zák. práce, které vylučuje platnost § 503, odst. 3 o. z., pokud by s ním bylo v rozporu jakožto *lex specialis* i *lex posterior*. Citované ustanovení totiž stanoví speciální posloupnost pro peněžitě nároky zemřelého pracovníka s tím, že teprve pokud by tento nárok nepřešel na osoby oprávněné z této speciální posloupnosti, byl by předmětem posloupnosti dědické (viz ust. § 260, odst. 2 zák. práce).

Osobami oprávněnými na základě této speciální posloupnosti jsou manželka (podtrženo autorem), děti a rodiče zaměstnance, pokud s ním žili v době smrti ve společné domácnosti.

Tím dochází v moderním socialistickém právu k poněkud neobvyklé situaci, totiž k právní diskriminaci podle pohlaví v případě přechodu mzdového nároku zemřelého zaměstnance z pracovního poměru.

Zemře-li totiž manželka, pak v důsledku speciální úpravy v zákoníku práce (§ 260, odst. 2 mluví jen o nároku manželky) přejde její mzdový nárok až do výše odpovídající trojnásobku jejího pracovního průměrného měsíčního výděku na její děti a rodiče, a na pozůstalého manžela jen tehdy, nenabudou-li jej tito oprávnění.³⁹⁾

*

Závěrem bych chtěla formulovat několik námětů nebo spíše podnětů k diskusi *de lege ferenda*.

Prostor pro legislativní politiku je v oblasti majetkových vztahů manželů vymezen podle mého názoru především otázkou, jak má zákonodárce reagovat na rozpornou skutečnost, že zmíněné vztahy, ač svou podstatou majetkové, obsahují zároveň i prvky nemajetkové, jejichž rozvoj je společensky žádoucí a jimž je třeba ponechat plný prostor pro rozvinutí.

Rovněž by bylo třeba prověřit, do jaké míry dosavadní představy o bezrozpornosti společenských vztahů v socialistické společnosti a i další zjednodušené představy o výsledcích našeho společenského vývoje zasáhly naši legislativní praxi v této oblasti úpravy společenských vztahů.

Úpravu majetkových vztahů manželů považuji v současné době (a pravděpodobně tomu tak bude ještě dlouhou dobu) za fakticky daleko nejzávažnější úpravu majetkoprávního postavení občanů tohoto státu.

³⁸⁾ Přitom komentář Dědické právo, Orbis, Praha 1957, str. 120, 122, vykládá pojem „obvyklé“ tak, že může jít i o cenné zařízení, které může představovat i hlavní položku celého dědictví.

³⁹⁾ Na tento problém poukázal již I. Trimaj v článku O změnách v dědickém právu po vydání zákoníku práce.

Se zhroutením představ o rychle narůstajícím významu celospolečenské spotřeby a nástrojů, které zajišťují sociální stabilitu občanů na celospolečenské úrovni je třeba znovu zhodnotit úlohu majetkových vztahů v rodině jako důležitého nástroje pro zajištění sociální stability a zajištění důstojného majetkového postavení člověka.

Zvláštní pozornost by měla být věnována skutečnosti, že dosavadní společenská dělba práce a životní zvyklosti vedou k nerovnému postavení ženy v těchto vztazích, a vhodnou právní úpravou by měly být vytvořeny podmínky pro to, aby žena nebyla diskriminována formálně rovným postavením při nerovných podmínkách realizace tohoto postavení. Nesporně nevýhodné postavení ženy je podle mého názoru třeba kompenzovat zvláštní právní ochranou jejich majetkových práv, zejména vhodným zhodnocením vedení domácnosti a péče o děti. Jsem si však vědoma, že dokud je tato činnost zjevně celospolečensky diskriminována a podceněna proti tzv. přímé účasti na společenské práci v rámci celospolečenských preferencí, nelze očekávat, že může tuto nepříznivou skutečnost převážít nebo zvrátit samotná úprava majetkových vztahů manželů.

Uvedené skutečnosti mluví pro daleko ucelenější, přesnější a jasnější právní úpravu, na jedné straně respektující zmíněné citové vztahy a vztahy vzájemné spolupráce mezi manžely a vytvářející vhodný prostor pro jejich uplatnění a rozvíjení, na druhé straně však zajišťující zároveň poskytnutí plné právní jistoty tam, resp. v případě, že tyto osobní vztahy dány nejsou.

Z potřeby kompletnější a přesnější úpravy majetkových vztahů manželů však nevyplývá, že by jedinou cestou k jejich optimálnímu respektování byla vždy jejich detailní právní reglementace. Tak jako je tomu při úpravě jiných majetkových vztahů, i v tomto případě může zákonodárce těžko předvídat všechny možné konkrétní situace, které při realizaci majetkového společenství manželů mohou nastat. Obdobně jako při úpravě jiných majetkových vztahů, i zde ukazuje zkušenost, získaná v průběhu vývoje naší společnosti, že je třeba ponechat dostatečný prostor pro uplatnění autonomie vůle účastníků — v našem případě manželů.

Jinými slovy je třeba i v této oblasti zvolit jako základní dispozitivní charakter právních norem, upravujících tuto oblast společenských vztahů, a kogentně upravit jen to, co je svou povahou natolik důležité, že není možné připustit jinou alternativu.

RÉSUMÉ

Les affets juridiques de la conclusion du mariage dans la sphère des rapports patrimoniaux réglés par le droit civil tchécoslovaque

VĚRA ČÍŽKOVSKÁ

L'étude analyse les différents effets juridiques de la conclusion du mariage dans la sphère des rapports patrimoniaux réglés par le Code civil tchécoslovaque, elle tente de déterminer si et comment le mariage influence l'essence-même de ces rapports et, pour conclure, elle apporte quelques considérations de lege ferenda.

L'auteur classe les effets de la conclusion du mariage dans la sphère des rapports patrimoniaux, suivant le sens fondamental de la réglementation spéciale, en deux groupes:

I. *Les effets juridiques de la conclusion du mariage relatifs à la position patrimoniale réciproque des conjoints*, où l'on voit le sens fondamental de la réglementation dans l'effort tendant à affermir le mariage en éliminant, dans la mesure maxima, la possibilité de troubler le rapport personnel par la concurrence des intérêts individuels des conjoints;

II. *Les effets juridiques de la conclusion du mariage relatifs à la position juridique des conjoints par rapports aux tierces personnes*, où l'on voit le sens fondamental de la modification du contenu de ces rapports dans l'effort de traduire au dehors l'unité d'intérêts des conjoints et en même temps de protéger la bonne foi des tierces personnes.

L'analyse des effets juridiques concrets de la conclusion du mariage relatifs à la sphère des rapports patrimoniaux entre conjoints est précédée par une analyse théorique générale du caractère du mariage en tant qu'institution sociale et juridique et par une analyse de la nature socio-économique et juridique des rapports patrimoniaux entre conjoints.

En ce qui concerne le caractère du mariage en tant qu'institution, l'auteur arrive à conclure qu'il est essentiellement déterminé, dans sa majeure partie, même dans notre système social, par la nécessité de régier les conditions *socio-économiques* de la reproduction du genre humain et que, par conséquent, les rapports créant cette institution et qui sont l'objet de la réglementation juridique sont *en majeure partie des rapports patrimoniaux* et que seulement en cette qualité ils peuvent être réglés par le droit de manière effective. Le fait que dans l'essence des rapports sociaux, naissant au cours du mariage, se font jour successivement des éléments, qui conduiront, dans l'avenir, au plein développement de la qualité humaine de ces rapports, n'est pas aujourd'hui décisif même pour déterminer l'essence propre de ces rapports et d'autant moins pour déterminer leur forme phénoménale sous laquelle ils se présentent dans la société et sous laquelle le droit les réglemente.

Pour la nature socio-économique et juridique des rapports patrimoniaux entre conjoints, l'auteur arrive en gros à des conclusions suivantes:

- le contenu des rapports patrimoniaux auxquels les époux sont les participants est, à l'opposé d'autres rapports, influencé dans un double sens, et cela d'une part par la communauté de leurs intérêts personnels et patrimoniaux, d'autre part par la fonction économique du mariage;

- l'essence objective socio-économique des rapports patrimoniaux conjugaux se traduit dans la conscience des conjoints et de la société comme un type spécial de la négation et en même temps du développement des intérêts individuels primitifs et comme l'intégration de leurs intérêts individuels dans une communauté d'intérêts qualitativement nouvelle. Cette communauté est fondée sur la nécessité de restreindre les intérêts individuels primitifs, cette restriction étant compensée (dit de manière simplifiée) par la possibilité d'un développement spécifique des intérêts primitifs;

- déterminer l'essence socio-économique des rapports patrimoniaux entre les conjoints, c'est donc résoudre la question de savoir si ces rapports patrimoniaux sont des rapports de valeur ou bien si leur connexité sus-mentionnée respectivement leur dépendance des rapports sociaux non-patrimoniaux en modifie le contenu au point de leur faire perdre le caractère de valeur;

- analyser l'essence des rapports patrimoniaux des conjoints et établir s'il s'agit de rapports ayant le caractère de rapport-marchandise ou de rapport-non-marchandise, c'est en somme analyser le degré des dispositions communes des conjoints, donc le degré de dépendance et d'indépendance réciproque des conjoints en tant que sujets de ces rapports;

- les rapports patrimoniaux entre les conjoints apparaissent comme une liaison spécifique des éléments ayant le caractère de marchandise et celui de non-marchandise; cependant, on peut les qualifier, dans leur ensemble, comme étant des rapports de valeur.

Cette conclusion est importante à deux points de vue:

- la spécificité (respectivement le degré de cette dernière) de la réglementation juridique doit répondre à la spécificité du contenu de ces rapports;

- au point de vue du respect respectivement de l'autonomie des participants à ces rapports.

Après l'analyse générale théorique, l'auteur passe en revue les formes traditionnelles de la réglementation des rapports patrimoniaux des conjoints et les confronte avec la forme qu'a adoptée le législateur tchécoslovaque.

Vu que le Code civil tchécoslovaque introduit un différent régime juridique pour les rapports de propriété, les rapports de créancier et de débiteur et les rapports d'usage — ce régime n'étant pas, en plus, uniforme même dans le cadre de telle ou telle sphère de rapports — l'auteur arrive à conclure qu'on ne peut plus parler de la copropriété des conjoints sans quotes-parts comme d'un système de rapports patrimoniaux entre les conjoints au sens de l'ensemble des prescriptions juridiques réglant l'acquisition et les droits et les obligations relatifs aux biens communs.

Les rapports patrimoniaux des conjoints relatifs aux choses (rapports de propriété) se réalisent dans les formes juridiques suivantes:

- comme copropriété personnelle des conjoints sans quotes-parts;
- comme copropriété des conjoints sans quotes-parts, mais non personnelle;
- comme propriété personnelle;
- comme copropriété personnelle avec quotes-parts;
- comme propriété ou copropriété privées.

Le régime des rapports d'usage touchant le logement dont le sujet est l'un ou bien les deux époux n'est pas, lui non plus, uniforme.

Les conjoints peuvent user le logement d'une part sur la base d'un titre juridique direct comme usagers communs ou comme copropriétaires avec ou sans quotes-parts, et d'autre part à titre dérivé sur la base du droit d'usage de l'autre conjoint en cas d'usage des logements destinés durablement à loger les travailleurs de l'organisation, en cas d'usage du logement dans une maison familiale ou dans une autre maison d'habitation qui est la propriété seulement de l'un d'entre eux, ou bien en cas d'usage du logement dans une maison familiale ou dans une autre maison d'habitation si l'un d'eux use le logement comme membre du ménage du propriétaire et l'autre sur la base de son proche rapport envers l'usager, soit enfin si l'un des conjoints use le logement comme co-usager en vertu des dispositions des articles 172—174 du Code civil.

Le régime des rapports d'usage relatifs aux fonds de terre, pour autant que ce sont les conjoints qui en sont les sujets, diffère suivant qu'il s'agit de l'usage d'un fonds de terre prévu dans la troisième partie du Code civil ou de l'usage d'un fonds de terre se basant sur un autre titre juridique.

Partant de ces conclusions partielles, l'auteur arrive à une conclusion générale touchant la réglementation des rapports patrimoniaux entre les conjoints. Les rapports patrimoniaux entre les conjoints se réalisent dans différentes formes juridiques lesquelles cependant ne constituent pas un système juridique complet et uniforme ou bien un système de réglementation des rapports patrimoniaux traduisant et répercutant les traits communs à tous les rapports patrimoniaux entre les conjoints.

Leur réglementation est non seulement répandue et dispersée dans les différentes parties du Code civil respectivement contenue dans les différentes institutions juridiques; selon l'avis de l'auteur, elle manque même de conception uniforme émanant d'un but uniforme poursuivi par le législateur lors de la réglementation de ces rapports qui, comme l'auteur a cherché à le démontrer dans la première et deuxième partie, indubitablement existe.

Il s'ensuit que cette réglementation est bien désordonnée et compliquée car, pour chacune des formes analysées des rapports patrimoniaux entre les conjoints, leur naissance et extinction sont réglées de manière différente, sans parler du fait que dans nombre de cas, vu une réglementation peu claire et insuffisante, des doutes surgissent au sujet de la question touchant le moment de la naissance et de l'extinction du rapport, l'objet du rapport et ainsi de suite.

Les effets juridiques de la conclusion du mariage relatifs à la position juridique des conjoints par rapport aux tierces personnes sont analysés dans les sphères suivantes:

capacité d'être sujet de droit, protection de la personnalité, représentation, annulabilité des actes juridiques, prescription, novation par changement du débiteur, responsabilité des dettes, droit successoral.

autres l'exigence d'une réglementation juridique bien plus complète, plus précise et plus claire, d'un côté respectant les rapports de sentiment susmentionnés et les et plus claire, d'un côté respectant les rapports de sentiments susmentionnés et les rapports de collaboration mutuelle des conjoints et créant un espace convenable permettant leur mise en valeur et développement, mais d'un autre côté assurant

la pleine certitude juridique là, respectivement au cas où ces rapports personnels ne sont pas donnés.

Du besoin d'une réglementation plus complète et plus précise des rapports patrimoniaux des conjoints il ne résulte cependant pas que la seule voie d'en assurer le respect optimum, c'était de tout temps leur réglementation détaillée. De même que dans la réglementation d'autres rapports patrimoniaux, de même dans le présent cas le législateur peut à peine prévoir toutes les situations concrètes possibles pouvant se produire lors de la réalisation de la communauté patrimoniale des époux. Analogiquement comme dans la réglementation d'autres rapports patrimoniaux, l'expérience acquise le long de l'évolution de notre société montre même ici qu'il faut laisser un espace suffisant pour faire valoir l'autonomie de la volonté des participants — des conjoints dans notre cas.

En d'autres termes, il faut même dans cette sphère choisir comme fondamental le caractère supplétif des normes juridiques réglant cette sphère de rapports sociaux et régler de façon impérative seulement ce qui est, par sa nature, à tel point important qu'il n'est pas possible d'admettre une autre alternative.

Ještě k teoretickým otázkám aplikace kybernetiky v oblasti státu a práva

Еще к теоретическим вопросам применения кибернетики в области государства и права

Noch einmal zu den theoretischen Fragen der Applikation der Kybernetik auf dem Gebiet des Staates und Rechtes

VLADIMÍR VRECION

V tomto článku¹⁾ se snažím systematicky formulovat a řešit některé teoretické a metodologické otázky aplikace kybernetiky a s kybernetikou spjatých exaktních metod na oblast státu a práva. I zde uvedený teoretický výklad opírám o zkušenosti z realizace řady konkrétních projektů aplikace kybernetiky a automatizace v oblasti práva a společenského řízení.

V předchozí studii publikované v těchto AUC jsme vyšli z definice kybernetiky jako exaktní vědy o obecných zákonitostech procesů řízení. Řídicími soustavami²⁾ označujeme takové objekty, na nichž můžeme určit jejich strukturu, elementy, koordináty elementů objektu, vnitřní a vnější informace v objektu a funkci objektu.

V uvedené studii jsme dostatečně přesně vymezili všechny základní kybernetické pojmy a postupy a ukázali jsme jejich použitelnost ve vědeckých výzkumech v oblasti státu a práva.

Vymezili jsme také, že kybernetický výzkum složitých objektů a procesů (řídících soustav) v oblasti státu a práva zahrnuje tuto návaznou posloupnost výzkumných úkolů, které rozdělujeme na úkoly makropřístupu a mikropřístupu (viz cit v pozn. 1).

K makropřístupu patří tyto čtyři úkoly: 1. analýzy toků informací, významných pro obecné chování soustavy (objektu, procesu), 2. nalezení kódů relevantních informací, 3. určení funkce řídící soustavy, 4. zkoumání obecného fungování soustavy.

Mikropřístup obsahuje tuto posloupnost hlavních úkolů: 1. vymezení

¹⁾ Tímto článkem bezprostředně navazuji na svůj článek K teoretickým otázkám aplikace kybernetiky v oblasti státu a práva, který byl publikován v č. 2/1968 těchto AUC.

²⁾ Bylo by přiměřenější českému jazyku používat termínu „soustava řízení“ místo „řídící soustava“, jak mi navrhl dr. I. Bystřina, CSc. Protože chci navázat na předchozí studii, nebudu zde zatím nový pojem přebírat.

elementů řídicích soustav, 2. nalezení relevantních vztahů mezi elementy, 3. algoritmování řídicích soustav, tj. zhruba řečeno nalézání a přesné formulování postupů, jimiž se řídí fungování soustav a jejich elementů, 4. detailní analýza soustav, 5. ekvivalentní přetváření řídicí soustavy, 6. zkoumání evoluce řídicí soustavy a 7. zkoumání spolehlivosti řídicích soustav.

Ve výše citované studii jsme podrobně rozvedli úkoly 1, 2 a 3 makro-přístupu v aplikaci na objekty a procesy (řídicí soustavy) z oblasti státu a práva. Nyní rozvedeme další výzkumné úkoly.

ZKOUMÁNÍ OBECNÉHO FUNGOVÁNÍ ŘÍDICÍCH SOUSTAV

U řídicích soustav, jež nejsou natolik jednoduché, aby jejich fungování bylo zcela patrné z funkce soustavy určené na úrovni makropřístupu (sub 3), je významné zkoumat fungování soustavy. Zkoumat fungování řídicí soustavy bývá nezbytné i proto, že v případě složitých řídicích soustav se často nepodaří úplně odhalit funkci soustavy. Jedinou možností pak zde zůstává zkoumání praktického fungování soustavy, jehož cílem je lepší poznání řídicí soustavy. Poznání fungování řídicí soustavy je předpokladem vytváření funkcionálně ekvivalentních modelů řídicích soustav, přičemž kybernetické modelování, jak jsme řekli,³⁾ je významným prostředkem poznávání a ovládání modelovaných řídicích soustav.

Nutno zdůraznit, že tento úkol je rovněž součástí makropřístupu. Ani při tomto úkolu neanalyzujeme vnitřní strukturu soustav, neurčujeme elementy a vnitřní informace řídicích soustav. Na vnitřní podstatu fungování řídicí soustavy v etapě kybernetického výzkumu, vymezené tímto úkolem, usuzujeme jen z jednotlivých „vstupních“ a „výstupních“ informací (podnětů a reakcí).

Podle charakteru řídicí soustavy, jejíž obecné fungování chceme poznat, můžeme přistupovat k soustavě jako ke kanálu pro přenos informací. Zde se zkoumají např. otázky přenosné kapacity soustavy, spolehlivosti soustavy při přenosu zpráv atd. Tyto otázky zkoumá především teorie informací.

V jiných případech zkoumáme soustavu jako soustavu uskutečňující obsluhu určitého druhu. Obsluhou může být např. obsluha zákazníků v obchodě, obsluhující soustavou může být však i státní orgán, vyřizující („obsluhující“) určité žádosti občanů nebo orgánů. Exaktní analýzou takových soustav se zabývá matematická teorie hromadné služby.

Jindy nás zajímá chování soustavy z hlediska dosahování cílů soustavy. Exaktní analýzou cílového chování soustav se zabývá především teorie strategických her a teorie lineárního a dynamického programování.

Nakonec vzniká otázka relativně úplného poznání řídicí soustavy na

³⁾ Aplikovali jsme zde zejména poznatky z práce A. A. Ljapunova—S. V. Jablonského: *Teoretičeskije problemy kibernetiki*, *Problemy kibernetiki* 9.

⁴⁾ Především ve své citované studii, na niž navazují.

základě obecného (tj. makropřístupového) fungování soustavy. Zde je nutno zkoumat takové problémy, jako existence zpětných vazeb v řídicí soustavě, ohodnocení kapacity vnitřní paměti soustavy atd. Tímto způsobem můžeme už i na úrovni makropřístupu nahlédnout „dovnitř“ řídicí soustavy, která ovšem na úrovni makropřístupu je pro přímé zkoumání „černou schránkou“.

Pro zkoumání řídicích soustav v oblasti řízení společnosti i práva platí vše, co bylo řečeno při obecném formulování této etapy kybernetické analýzy řídicích soustav. Např. soustavu národních výborů v ČSSR mohou zkoumat jako určitý informační kanál, přenášející informace od občanů k ústředním orgánům státu a obráceně. Teorie informace a jiné exaktní vědy dovolují exaktně zkoumat řadu aspektů týkajících se kapacity přenosu zpráv, spolehlivosti přenosu, formálních vlastností přenosů zpráv touto soustavou apod. Na úrovni makropřístupu tato zkoumání provádíme jen se znalostí „vstupních“ a „výstupních“ informací v soustavě národních výborů. Bude ovšem často možné a prakticky účelné bezprostředně rozšířit úkol o určitý „mikropřístup“ a současně analyzovat i určité vnitřní informační procesy společenské soustavy.

V případě např. bytového odboru národního výboru bude účelné jeho obecné fungování zkoumat jako soustavu uskutečňující určitou hromadnou obsluhu určitého typu. Obsluhou je vyřízení žádosti o byt atd., výzvou na obsluhu je žádost o byt atd. Teorie hromadné obsluhy disponuje bohatým exaktním aparátem, který na základě „vstupních“ a „výstupních“ informací, týkajících se např. bytového odboru, dovoluje racionálně modelovat řadu podstatných aspektů vnitřního fungování odboru.

Teorie her, teorie lineárního a dynamického programování se uplatňují zejména při obecné funkcionální analýze ekonomického chování jednotlivců i nejrůznějších společenských soustav.

Exaktní analýzu obecného, tj. „makropřístupového“ chování společenských soustav z oblasti řízení a práva je možno ovšem provádět ještě řadou jiných, zde neuvedených exaktních postupů.

Před závěrem výkladu o úkolech makropřístupu podrobněji ještě rozvedu tvrzení, že při optimálním rozhodování by značná část činnosti soudů měla determinovaný charakter.⁵⁾

Tuto determinovanost by bylo možno zjistit analýzou funkcí senátu na úrovni makropřístupu (tj. realizací úkolu sub 3). Pro velkou část soudního rozhodování podle moderních právních řádů platí zásada, že o stejných případech za stejných skutkových a právních okolností je třeba rozhodovat shodně. Jinými slovy, na stejné soubory „vstupních“ informací má soud reagovat zpravidla i stejnými výstupními informacemi, tj. stejnými rozhodnutími. Tyto determinované funkce soudního senátu by pak zřejmě bylo možno zjistit funkční analýzou na úrovni makropřístupu.

Sociologicky vzato, soudy rozhodují mnohem méně determinovaně (jed-

⁵⁾ Tvrzení jsem stručně rozvedl v citované studii — V. Vrecion: K teoretickým otázkám aplikace kybernetiky v oblasti státu a práva, AUC Iuridica 2/1968.

noznačně), než jim ukládají právní předpisy. Různé soudy o zcela shodných případech a za zcela shodných ostatních relevantních okolností rozhodují zpravidla různě s větší či menší diferencí. Tato skutečnost vyplývá z faktu, že rozhodování je ovlivněno subjektivními vlastnostmi těch, kteří rozhodují. Zákony obecností dikce s nemožností zcela unifikovat ve zcela shodných případech soudní rozhodování počítají, i když ovšem proklamují jednotu rozhodování jako patrně při současných metodách rozhodování nedosažitelný cíl. Je ovšem žádoucí a za současného stavu vždy možné, podstatně zeslabit subjektivní vlivy v soudním rozhodování. K řešení tohoto úkolu podstatně přispěje právě kybernetika precizní analýzou společenských rozhodovacích procesů, standardizací těchto procesů a v neposlední řadě zaváděním samočinných počítačů do společenských rozhodovacích procesů.

Můžeme uvést zcela konkrétní případ analýzy a formulace jedné funkce soudních senátů v ČSSR. Touto funkcí nechť je určování výživného oprávněným osobám. Při kybernetické analýze procesu určení výživného bylo nutno provést samozřejmě rovněž úkoly sub 2, 4 a 5 (a ještě úkoly další, o nichž však později). Soudní senát rozhodující o výživném splňuje definici řídicí soustavy, protože má strukturu, paměť, relevantní informace i funkce.

Určit informační toky nutné k tomuto procesu a určit formu relevantních informací nebylo zřejmě nijak obtížné. Obtížnější bylo teprve stanovit funkci, platnou pro všechny soudy rozhodující o výživném v ČSSR (určit funkci každého soudu zvlášť bylo ovšem jednoduché, ale neúčelné). Funkci bylo možno vyvodit ze zákona nebo určit sociologicky, tj. na základě rozsáhlého empirického sledování činností soudů, rozhodujících o výživném.

Sociologicky byla funkce soudů v agendě určování výživného zjišťována zcela v souladu s uvedeným postupem, jak určit funkci řídicí soustavy na úrovni makropřístupu. Získaly se vždy „vstupní“ informace, tj. údaje, které soud dostal k jednotlivému případu, a vždy také „výstupní“ informace, tj. rozhodnutí o poskytování výživného. Soudní rozhodování zde však bylo tak nejednotné, že nebylo možno z těchto sociologických zjištění formulovat pro všechny soudy platnou, jednoznačnou (ani pravděpodobnostní) funkci, ač zákon v podstatě jednoznačnou determinovanou funkci pro toto rozhodování na úseku státu přikazuje. Tato sociologická zjišťování posloužila tedy hlavně jen k prohloubení znalostí o praxi rozhodování, precizní, všeobecně platná funkce však nakonec musela být vyvozena ze zákona. Podle ustanovení zákona i ze znalostí neuspokojivé praxe byla vypracována jednoznačná funkce určení výživného oprávněným osobám, která vycházela z celého postupu určení výživného. To už ovšem evidentně vyžadovalo mikropřístup.

*

Uvedené čtyři etapy, z nichž tři jsme rozpracovali ve studii v čísle 2/68 těchto AUC, resp. úkoly kybernetické analýzy řídicích soustav, patřily

k makropřístupu. Makropřístup předem podstatně omezuje kybernetickou analýzu soustav, protože plně neumožňuje poznat výstavbu i fungování soustav. Je zřejmé, že makropřístup neumožňuje analyzovat vnitřní strukturu soustavy. Zpravidla neumožňuje také nalézat úplnou funkci soustavy, neboť není možné vnějším pozorováním, resp. „vnějším experimentem“ odhalit charakter vnitřního fungování soustavy (změn stavů vnitřní paměti, změn vnitřní struktury). Nehledě na tato omezení makropřístup má stěžejní význam při zkoumání řídicích soustav zvláště v prvních etapách zkoumání.

Po realizaci úkolů makropřístupu nutně přicházíme k analýze řídicích soustav na úrovni mikropřístupu. Mikropřístup, zhruba řečeno, spočívá v tom, že řídicí soustavu můžeme rozčlenit na elementární řídicí soustavy, přičemž počet těchto elementárních řídicích soustav může být i velmi velký. Elementární řídicí soustavu zpravidla pak výzkumník analyzuje jen na úrovni makropřístupu. Hloubka poznání složité řídicí soustavy na úrovni mikropřístupu závisí tedy na tom, které prvky řídicí soustavy pokládáme za elementární, vnitřně neanalyzovatelné řídicí (pod)soustavy.

Při zkoumání společenských řídicích soustav budeme za elementární soustavu zpravidla pokládat jednotlivce, jehož relevantní vlastnosti budeme pak zkoumat převážně na úrovni makropřístupu.

Z uvedeného evidentně plyne relativnost vědeckého poznání společenských soustav, resp. společenských procesů. Aby mohlo lidstvo podstatněji prohloubit své poznatky o společnosti, o jednotlivých procesech ve společnosti, musí postupně věda prohloubit své znalosti o duševních procesech lidského subjektu. Protože duševní soustava člověka je sama o sobě neobyčejně složitou řídicí soustavou, postupná analýza vždy dílčích řídicích soustav pak znamená analýzu životních pochodů na dosud nejdetailnější úrovni, tj. na úrovni biofyziky. Lze tedy očekávat, že v daleké perspektivě věda o společnosti bude integrována s ostatní vědou, jejíž základnou bude fyzika. Již dnes lze pozorovat, že společenské vědy se prohlubují znalostmi dílčích duševních procesů, zkoumání životních (i duševních) pochodů se prohlubují biochemickými výzkumy a chemie se vůbec „rozplývá“ ve fyzice. Tato perspektivní úvaha se týká v podstatě detailnosti poznání společenských procesů, které realizují jednotlivé subjekty. Věda bude ovšem vždy respektovat různé kvality, přesněji snad lze říci, různou míru složitosti vlastní společenskému, biologickému i neživému světu. Nejdetailnější jevy, z nichž jsou koneckonců všechny jevy na světě vytvořeny, jsou jevy fyzikální. Jednotné materialistické chápání světa je tedy systematickým kybernetickým přístupem k složitým jevům dále potvrzeno.

Nyní přejdeme k výkladu o úkolech analýzy řídicích soustav na úrovni mikropřístupu. V dalším výkladu už budeme poněkud stručnější, protože čtenář si už osvojil řadu pojmů a principů,⁶⁾ které tedy na příslušných místech nemusíme znovu rozvádět.

⁶⁾ Zejména ze studie v AUC, na niž navazují.

VYMEZENÍ RELEVANTNÍCH ELEMENTŮ ŘÍDÍCÍCH SOUSTAV

Mikropřístup vždy začíná vymezením elementárních řídicích soustav. Jinak řečeno vymezuje elementární „prvky“, z nichž je složena zkoumaná, zpravidla složitá řídicí soustava. Znovu zdůrazníme, že takový proces rozkládání může být uskutečňován, obecně řečeno, mnoha způsoby a můžeme říci v různém „měřítku“.

Při zkoumání soustavy ústředních orgánů státu za elementární „prvek“ můžeme pokládat např. jednotlivé ústřední orgány nebo speciálnější orgány resortů (odborné apod.), případně jednotlivce, kteří zastávají funkce, resp. pracují v ústředních orgánech. Jednotlivé lidské subjekty bychom mohli ovšem podrobit podrobnějšímu zkoumání (pak by tedy lidský subjekt nebyl elementárním „prvkem“).

Při zkoumání mozku za elementární „prvek“, můžeme pokládat např. jeho jednotlivé části, nající určité funkce, nebo jednotlivé neurony. Jednotlivý neuron lze však ještě dále analyzovat.

Je třeba říci, že určení, co považovat ve zkoumané soustavě za elementární „prvek“, tj. element, je závislé na řadě kvalitativních faktorů. Lze formulovat tuto obecnou zásadu, plně platnou i pro zkoumání řídicích soustav v oblasti řízení a práva.

Jestliže při zkoumání soustavy za elementární „prvky“ bereme složité dílčí „prvky“ soustavy, nemůžeme objasnit řadu jevů spojených se zkoumanou soustavou (objektem). Jestliže uvažujeme nejelementárnější „prvky“ soustavy, principiálně můžeme vysvětlit libovolný jev spjatý se soustavou. Celkový popis soustavy by však mohl být nesmírně obsáhlý a složitý. Výběr elementárních prvků je tedy třeba vždy podřídit cílům, kterých chceme kybernetickou analýzou objektu dosáhnout.

Při zkoumání a formulování obecných vlastností a závislostí společenských řídicích soustav, např. státu, soustavy ústředních orgánů státu apod., budeme za elementární „prvky“ těchto soustav pokládat i velmi složité „prvky“ těchto soustav. Chceme-li však detailně znát tyto společenské soustavy (a tím přesněji vyvozovat i nejobecnější vlastnosti a zákonitosti soustav), musí společenská věda vést výzkumy společenských jevů spjatých s těmito soustavami na stále detailnější „mikroúrovni“. V podstatě to znamená, že se musí obohacovat o výzkumy chování jednotlivého lidského subjektu, což nakonec znamená hlubokou analýzu jeho duševních procesů.

Aplikace tohoto úkolu jako významné fáze kybernetické analýzy řídicích soustav na společenské řídicí soustavy je myslím natolik zřejmá, že není nutno to rozvádět dalším výkladem.

NALEZENÍ RELEVANTNÍCH VZTAHŮ MEZI ELEMENTY SOUSTAVY

Jestliže ze zkoumané řídicí soustavy vymežíme určité elementy, bezprostředně navazujícím úkolem kybernetické analýzy soustavy, je nalezení všech relevantních vztahů mezi těmito elementy. Relevantními vztahy

rozumíme vztahy, které jsou podstatné pro fungování (tj. realizaci funkcí) soustavy (objektu). Základní pozornost se zde věnuje tomu, jak jsou spojeny vstupy a výstupy jednotlivých elementů, jaká je kvalita informačních vazeb mezi elementy při realizaci dílčích funkcí soustavy. „Fyzická“ realizace spojů mezi elementy může být ovšem u různých řídicích soustav různá. V samočinném počítači jsou elementy spojeny prostřednictvím magnetických a elektrických polí, v nervové tkáni jsou neurony spojeny prostřednictvím tzv. aksonů a synapsí. V případě společenských soustav (řídicích útvarů jiných sociologických skupin) jsou elementy (orgány, jednotlivci) spojeny většinou přenosem jazykových zpráv.

Uveďme jako příklad opět soustavu nejvyšších orgánů státu. Soustava ústředních orgánů státu je relativně velmi složitou řídicí soustavou s velmi mnoha vztahy mezi jednotlivci a orgány (event. samočinnými počítači), z nichž je tvořena. Protože relevantními vztahy mezi elementy rozumíme vztahy významné pro fungování, tj. realizování funkcí soustavy, zkoumáme a formujeme vztahy mezi elementy podle dílčích funkcí soustavy ústředních orgánů státu. Znamená to, že nejprve určíme dílčí funkce resortních orgánů ústředního státního řízení, případně určíme i dílčí funkce složek těchto resortních orgánů, a podle toho sociologicky zjistíme sledováním realizace každé takové dílčí funkce všechny funkční vztahy, které při realizaci dílčích funkcí vznikly mezi jednotlivci a orgány v soustavě ústředních orgánů státu. V podstatě to znamená, že rozčleníme činnost orgánů ústředního státního řízení na jednotlivé agendy, tj. ucelené komplexní činnosti (např. vyřizování stížností pracujících, schvalování plánů atd.). Z těchto agend, které zachytíme jako určitou návaznou složenou posloupnost (síťový graf) dílčích činností, z čehož implicitně plynou vztahy mezi elementy, které se účastní realizace agend. Jednotlivé vztahy mezi elementy budou v podstatě určeny specifickými informacemi, které si při realizaci jednotlivých agend elementy, tj. jednotlivci a orgány předdávají.

Nalézt relevantní vztahy mezi jednotlivými elementy soustavy ústředních orgánů lze ovšem také normativně, tj. na základě zákonů, jiných předpisů a interních instrukcí.

Nalezení a formulování všech relevantních vztahů mezi všemi elementy v této etapě kybernetické analýzy společenských soustav znamená ovšem *systematické, úplné a precizní* nalezení a formulování těchto vztahů. Znamená to, že tyto vztahy formulujeme exaktními metodami, o jejichž podstatě jsme mluvili výše.⁷⁾ Je ovšem evidentní, že úplný exaktní adekvátní popis funkčních vztahů mezi elementy ve společenských řídicích soustavách bude někdy i velmi obtížný. V žádném případě ovšem neexistuje principiální nemožnost exaktně popisovat libovolné vztahy ve společenských soustavách. K preciznímu popisu mnoha složitějších vztahů ve společenských soustavách bude ovšem nutno podstatně prohloubit zejm. psychologické poznatky. Systematické zkoumání a exaktní zachycení

⁷⁾ Ve studii v 2/1968 AUC Iuridica, na níž navazujeme.

všech i detailních vztahů mezi jednotlivci a orgány ve společenských soustavách je však už dnes ve většině případů uskutečnitelné.

Nejvýznamnější exaktní prostředky, které jsou použitelné k řešení tohoto úkolu i při zkoumání společenských soustav, jsou kybernetický experiment a matematická teorie sítí. V podstatné míře lze při řešení tohoto úkolu použít i matematickou logiku a matematickou statistiku.

Na závěr poznamenejme, že výhodou takového „kybernetického“ zachycení všech relevantních vztahů mezi elementy společenské soustavy je jeho detailnost a systematickost. Právě tato detailnost umožňuje exaktně poznat a popsat i složité vztahy ve společenských organizačních strukturách, které při povrchním pohledu se zdají příliš složité a exaktně nepopsatelné. Takový detailní exaktní přístup nikterak neznemožňuje vyčleňování, event. metodologické preferování obecných zákonitostí, jimž podléhají zkoumané společenské soustavy.

Pozn.: Stručné ukázky, jak exaktně nalézat detailní vztahy ve společenských útvarech, budou uvedeny v dalších kapitolách. Detailní výklad této problematiky v této studii ovšem není, protože by to vyžadovalo neúměrně složitou matematickou argumentaci.

Další úkoly kybernetické analýzy už zkoumají celkové fungování řídicích soustav.

ALGORITMOVÁNÍ ŘÍDICÍCH SOUSTAV

V oboru aplikace kybernetiky ve společenském řízení a právu obvykle zkoumáme celé třídy určitých řídicích soustav (např. určování výživného soudy, vyřizování žádostí o povolení stavby apod.). Jedním ze základních vědeckých úkolů je nalézt sociologickým sledováním a experimentováním funkcionální charakteristiky řídicích soustav.

Často však takové zkoumání funkcí společenských řídicích soustav je velmi obtížné, protože vyžaduje neobyčejně rozsáhlá pozorování, event. experimentování. V některých případech, kdy uvažujeme o hypotetických řídicích soustavách (např. o projektovaném novém ústředním orgánu) nalezení funkcionálních charakteristik prostřednictvím experimentu je zcela nemožné. Proto vzniká otázka, zda lze nalézt uvedené charakteristiky bez pomoci experimentování. Takovou možnost dává algoritmování řídicích soustav.

Algoritmování spočívá v tom, že nalézáme algoritmus, který dovoluje pro libovolnou řídicí soustavu dané třídy (např. soudy určující výživné) podle její struktury (schématu), koordinát, vnitřních i vnějších informací nalézt funkcionální charakteristiku (funkci). Nalézt algoritmus fungování řídicí soustavy znamená nalézt a exaktně formulovat postup všech dílčích úkonů, jichž je vždy konečně mnoho (přenosů informací, logických operací, statistických operací apod.) a které soustava za určitých podmínek realizuje.

V tomto smyslu algoritmování představuje v podstatě univerzální me-

*to*du modelování řídicích soustav. Nalezená funkcionální charakteristika může být shodná s charakteristikou získanou prostřednictvím experimentování, v tomto případě algoritmování pro danou řídicí soustavu je přesné, resp. akvivalentní. Avšak často algoritmování není přesné pro všechny řídicí soustavy zkoumané třídy v důsledku „relativní hrubosti“ matematického popisu.

Taková situace vznikne často i při algoritmování řídicích soustav v oblasti společenského řízení a v právu. Proto bude nutno vypracovávat takové algoritmy, které by i při určitém zjednodušení dostatečně přesně popisovaly fungování soustavy v řízení a právu. Nutno ovšem poznamenat, že s rozvojem matematiky bude možno budovat stále složitější a „jemnější“ algoritmy.

Proces algoritmování předpokládá provést určité omezené experimenty. Nejprve experimentálně nalézáme, resp. konstruujeme funkcionální charakteristiky elementů určité soustavy ze zkoumané třídy soustav, potom experimentálně vzhledem k funkcionální charakteristice elementů, vzhledem k struktuře soustavy i vztahům mezi elementy můžeme nalézt skutečnou funkcionální charakteristiku celé soustavy.

Jako výsledek formulujeme algoritmus, který je-li zkonstruován úspěšně, modeluje skutečné fungování celé zkoumané třídy řídicích soustav.

Nalézání algoritmů modelujících fungování řídicích soustav z oblasti řízení společnosti a práva je zvlášť významné. Při realizaci dosud uvedené posloupnosti úkolů kybernetické analýzy společenských soustav v podstatě nijak neanalyzuje vnitřní myšlenkové procesy lidí v těchto soustavách. Řekli jsme již výše, že současná věda není dosud schopna zkoumat bezprostředně myšlenkové pochody v mozku. *Algoritmování myšlenkových intelektuálních úkonů vytváří však racionální základ pro adekvátní modelování a racionalizování řídicích soustav v oblasti společenského řízení*, aniž musíme přesně znát „vnitřní“ fungování intelektu, tj. v podstatě mozku člověka. Dovoluje optimalizovat a standartizovat dílčí optimální úkony, rozhodující procedury i celé činnosti a agendy ve sféře řízení společnosti. Všechny algoritmované úkoly pak principiálně mohou být realizovány na samočinných počítačích. Takové algoritmování může být vždy také verifikováno praxí.

Velká řada procesů řídicích soustav v oblasti práva a řízení společnosti může být algoritmicky přesně popsána, tj. může být zformulován adekvátní algoritmus těchto procesů. Byl např. vybudován algoritmus určení výživného oprávněným osobám podle našeho právního řádu, byl popsán algoritmus optimálního nalézání bytových směn ve velkých městech. Principiálně jistě lze zformulovat algoritmus sestavování ekonomických plánů, algoritmus mnoha úkonů správních orgánů, např. optimální algoritmus vyřizování žádostí o byty, o povolení stavby apod.

Algoritmus fungování společenských řídicích soustav může být zkonstruován vždy, kdy je soustava dostatečně poznána.

Pro algoritmování složitějších společenských a právních řídicích soustav (procesů) platí zásada, že může existovat i více různých algoritmů, které

přiměřeně modelují fungování společenských a právních procesů. Obecně je algoritmování společenských a právních procesů podstatně usnadněno tím, že většinou není nutné naprosto pečlivě sociologicky zkoumat reálné procesy, nýbrž algoritmy je možno normativně budovat na základě vědeckých znalostí a představ i na základě právních a jiných předpisů (viz příklad algoritmu určení výživného).

Naprosto není oprávněná námitka, že některé úkony v oblasti řízení společnosti a v oblasti aplikace práva nelze exaktně algoritmicky popsat, protože nelze algoritmem zachytit nekonečně mnoho aspektů, k nimž člověk realizující určité úkony v řízení a aplikaci práva musí přihlížet. Kdyby člověk skutečně měl schopnost ve své úloze přihlížet k nekonečnému množství aspektů, pak by skutečně nebylo možno modelovat takovou lidskou úvahu algoritmem, který po konečném počtu dílčích algoritmovaných úkonů dojde k výsledku modelované úvahy.

Člověk však není schopen vést jakoukoli úvahu vzhledem k nekonečnému množství aspektů (jevů), nýbrž každá jeho úvaha vychází z konečného množství argumentů a je realizována vždy konečným počtem dílčích kroků úvahy. Experimentálně je dokázáno, že člověk je schopen za jednotku času přijmout z určitého prostoru jen konečné množství elementárních signálů (elementárních jevů). *Tedy každá úvaha člověka v oblasti práva a společenského řízení vychází z podstatně zjednodušených poznatků o reálných jevech, vychází vždy z konečného množství výchozích argumentů, je realizována konečným množstvím elementárních intelektuálních úkonů (logických, statistických operací v mozku), a tedy principiálně může být exaktně algoritmována.* U tzv. tvůrčích intelektuálních úkonů by bylo nutno ovšem přesně formulovat tvůrčí „hledací“ postupy, vlastní lidskému mozku. Tyto otázky vyžadují důkladnější rozbor, v této studii se spokojíme jen s uvedenými poznámkami.

Exaktní prostředky, které jsou přiměřené řešení tohoto úkolu i v oblasti společenského řízení a práva, jsou zejm. kybernetický experiment, teorie algoritmů, algebra, teorie her atd.

Praktické ukázky algoritmování úkonů (řídících soustav) ve společenském řízení a v právu zde pro nedostatek místa neuvádíme.

Následující úkoly kybernetické analýzy řídících soustav mohou být realizovány u algoritmových řídících soustav, jejichž algoritmus fungování jsme našli, tak i u nealgoritmovaných řídících soustav.

DETAILNÍ ANALÝZA ŘÍDÍCÍCH SOUSTAV

Často při zokumání řídících soustav chceme zjistit pokud možno všechny možné vlastnosti těchto soustav. To nastává např. v případě, kdy chceme z určitých elementů, tj. dílčích řídících soustav, „zkonstruovat“ složenou řídící soustavu, která by určitým způsobem fungovala. Úkoly toho typu patří k tzv. detailní analýze řídících soustav.

Stručně řečeno, tento úkol zahrnuje důkladnou exaktní analýzu všech elementů zkoumané řídicí soustavy. Zkoumají se vlastnosti těchto elementů při přenosu, uchovávání speciálních informací. Zkoumá se, které speciální funkce (zejm. logické, rozhodovací úkony) mohou tyto elementy realizovat atd. Sledují se a exaktně formulují všechny vlastnosti struktury řídicí soustavy.

Ve významné míře se může využít výsledků všech předchozích etap kybernetické analýzy řídicích soustav. V předchozích úkolech jsme ovšem exaktně zkoumali řídicí soustavy vzhledem k jejich *určitému* (reálnému, projektovanému) fungování, kdežto v tomto úkolu jde o exaktní zkoumání elementů, struktury a koordinát soustavy vzhledem k *jakémukoli* fungování.

Provádíme-li detailní analýzu společenských řídicích soustav, v podstatě to znamená, že zkoumáme všechny funkcionálně významné vlastnosti elementů a struktur společenských soustav. Především tedy jde o exaktní experimentální zkoumání takových vlastností člověka, které jsou významné pro jeho fungování v nejrůznějších (řídicích) společenských útvech, např. kapacitu člověka přijímat, pamatovat si a předávat informace, spolehlivost člověka při přenosu a zapamatování informací, trvalost jeho paměti a jiné vlastnosti člověka významné pro přenos a uchování informací ve společenských řídicích soustavách. Zkoumají se zejm. pomocí psychologických a sociologických pozorování a experimentů psychologické vlastnosti člověka, významné pro jeho fungování v řídicích útvech, např. psychologické motivace jeho jednání, vliv specifického prostředí, únavy atd. na jeho jednání atd. Exaktně se zjišťuje kapacita člověka provádět určité logické, resp. rozhodovací úkony za jednotky času atd.

Podobné vlastnosti se exaktně zjišťují u dílčích orgánů složité společenské řídicí soustavy, tj. zkoumají se zejména vlastnosti tohoto orgánu v procesech přenosu a uchování informace, v logických resp. rozhodovacích úkonech atd.

Exaktní detailní analýza funkcionálních vlastností společenských řídicích soustav znamená systematický precizní výzkum vlastností různých struktur ve speciálních řídicích společenských soustavách. Do tohoto úkolu kybernetické analýzy spadá např. i exaktní zkoumání vlastností různých struktur státního a politického systému a vypracování určité funkční typologie různých struktur tohoto systému. Různé struktury státního a politického systému, určené mocenskými a jinými organizačními vztahy, mají různé funkcionální vlastnosti.

Spolu s analýzou vlastností lidského subjektu taková detailní analýza struktur státního a politického systému zahrnuje tak stěžejní otázky, jako je uplatnění a prosazení základních zájmů lidí ve společnosti, tj. otázky demokracie a majority, otázky totalitního státního a politického systému. I když tyto otázky, stěžejní z hlediska vědecké teorie politiky, státu a práva, jsou dosud traktovány ne příliš rigorózně, i jejich výzkum je zásadně možný na podstatně exaktnější úrovni než dosud.

Exaktně se v tomto úkolu zkoumají elementární vlastnosti elementů

a struktur i méně složitých společenských útvarů, např. společenských organizací, resortních správních orgánů.

Perspektivním cílem takové exaktní analýzy společenských řídicích soustav je získat takové poznatky a vybudovat společenskovední teorii, na jejichž základě bychom spolehlivě dovedli projektovat různé společenské řídicí soustavy, od těch „nejvyšších“, jako je státní a politický systém, až po dílčí orgány, sociologické skupiny apod., které by určitým způsobem fungovaly. Protože určité společenské útvary jsou vždy tvořeny určitými lidmi, kteří mají různé individuální vlastnosti, je třeba především vybudovat *vědecké metody kádrové práce*. Vědecký výběr kádrů, resp. i vědecká výchova kádrů pro určité funkce v určitých společenských řídicích soustavách vyžaduje zjišťovat (i vychovávat) u každého uvažovaného jednotlivce všechny funkcionální, informační, psychologické vlastnosti, které jsme jako příklad uvedli výše.

Vědecké budování společenských řídicích útvarů na základě exaktní analýzy pokud možno všech exaktně zjištěných vlastností jednotlivců, orgánů a struktur je nyní u nás zvlášť aktuální, protože se intenzívně pracuje na vědeckých projektech optimálního státně politického systému socialistické společnosti i na vědeckém utváření všech dílčích složek státního a společenského řízení.

SYNTÉZA ŘÍDICÍCH SOUSTAV

Předchozí detailní analýza řídicích soustav je předpokladem vědecké syntézy (utváření, projektování) řídicích soustav. Exaktní vědecká syntéza řídicích soustav vychází z toho, že je dána určitá třída funkcí a určitý souhrn elementů. Třeba z těchto elementů vytvořit řídicí soustavu, která realizuje určitou zadanou funkci. Obvykle taková syntéza má několik řešení, proto vzniká otázka o výběru optimálního řešení. Tento výběr je závislý na *kritériích*, podle nichž určujeme přednosti jedné soustavy upřed druhou.

Prvořadým úkolem při syntéze určité řídicí soustavy je výběr a přesné formulování kritérií, podle nichž budeme optimální soustavy vytvářet. Na základě těchto kritérií je třeba vypracovat metody syntézy optimálních řídicích soustav.

Protože při syntéze řídicích soustav často uvažujeme i velmi speciální a složité funkcionální vlastnosti elementů a struktur soustavy, práce na takové syntéze soustav jsou natolik složité a rozsáhlé, že je nutno často uvažovat o automatizaci (použití moderních počítačů) procesu sestavení optimálního projektu.

O podstatě a významu projektování optimálních společenských řídicích soustav s určitými funkcemi jsme se zmiňovali v souvislosti s předchozím úkolem kybernetické analýzy. Zde budeme uvedené poznatky poněkud precizovat.

Chceme-li vytvořit např. optimální politický a státní systém socialistické společnosti, musíme nejprve pokud možno formulovat funkce, které bude tento systém realizovat. Dalším prvořadým úkolem je formu-

lovat kritéria, podle nichž budeme vybírat optimální model státně politického systému socialistické společnosti.

Při vytváření tohoto optimálního modelu vycházíme z přesně zjištěných vlastností široké masy lidí (zejm. jejich zájmů), které je třeba respektovat a event. uspokojovat. Zároveň vycházíme ze znalostí vlastností specifických struktur různých i dílčích státně politických útvarů. Je ovšem zřejmé, že úkol nalézt optimální model státně politického systému je pro socialistickou společnost v určité etapě jejího vývoje velmi složitý vědecký problém. Je třeba znát velmi mnoho ekvivalentních vlastností celé masy lidí na území státu, je třeba znát funkcionální vlastnosti nejružnějších struktur dílčích i globálních společenských útvarů, je třeba přesně formulovat roli práva atd.

Protože kritérii, podle nichž budeme posuzovat optimální společenské řídicí soustavy, jakou je např. státní a společenskopolitická soustava socialistické společnosti, je celá řada, je i vzhledem k těmto kritériím obtížné volit optimální variantu. V takovém složitém případě je třeba vypracovat pomocný systém „metakritérií“. Čtenář si jistě dovede představit, že u více než dvou kritérií neexistuje jednotný postup pro výběr optimální varianty řídicí soustavy. Počet těchto kritérií je proto třeba snižovat vypracováním obecnějších kritérií, tzn. „metakritérií“.

Výběr optimální celospolečenské státně politické řídicí soustavy je dále komplikován tím, že cíle, které většina této celospolečenské soustavy klade, nemusí být vždy objektivně žádoucí. Navíc je třeba uvážit, že cíle kladené většinou mohou být objektivně nežádoucí směrem „manipulovaný“ různou propagandou, konjunkturální reklamou apod.

Na závěr je třeba zdůraznit, že syntéza společenských soustav, jako jedna za stěžejních etap kybernetického zkoumání společenských a právních procesů a objektů je podstatně obecnější než tzv. systémové inženýrství ve vědě o řízení společnosti. Lze dokonce říci, že systémové inženýrství je speciální, dosud však ne exaktní (v dostatečné míře) součástí kybernetického zkoumání společenských soustav. Analýza a vytváření určité společenské soustavy na základě uvedené posloupnosti úkolů kybernetického zkoumání společenských soustav jsou podstatně obecnější než podobné úkony v systémovém inženýrství, zejména z těchto důvodů:

1. Kybernetické zkoumání je přiměřené mnohem většímu okruhu objektů a procesů v oblasti společenského řízení a práva (srovnej definici řídicí soustavy výše), než zkoumáme v rámci systémového inženýrství.

2. Kybernetické zkoumání společenských řídicích soustav se meritorně dotýká i otázek cílů a funkcí společenských soustav, kdežto systémové inženýrství se zabývá jen otázkami jak racionálně budovat společenské soustavy vzhledem k předem z vnějšku daným cílům.

EKVIVALENTNÍ PŘETVÁŘENÍ ŘÍDICÍCH SOUSTAV

Dvě řídicí soustavy se nazývají ekvivalentními, jestliže mají totožnou funkci. Je zřejmé, že ekvivalentní řídicí soustavy jsou na úrovni makro-

přístupu (pomocí vnějšího experimentu) nerozlišitelné. Přejít od jedné řídicí soustavy v jinou ekvivalentní soustavu nazýváme ekvivalentním přetvářením soustavy.

Zkoumání těchto ekvivalentních přetváření řídicích soustav je integrálním úkolem komplexní kybernetické analýzy řídicích soustav. Zejména je významné u zkoumané řídicí soustavy zjistit a popsat všechna možná ekvivalentní přetváření soustavy. Poslední totiž principiálně dává možnost přetvářet řídicí soustavu se zadanou funkcí v optimální soustavu, která tuto zadanou funkci plní optimálně.

Zkoumání ekvivalentního přetváření řídicích soustav je evidentně významné pro výše uvedený úkol syntézy řídicích soustav. Důležitou otázkou je zde zkoumání algoritmů „zjednodušování“ řídicích soustav procesem ekvivalentního přetváření.

V oblasti společenského řízení tento úkol nejprve znamená klasifikaci různých společenských soustav podle přesně formulovaných funkcí, které plní. Např. v resortních správních orgánech lze vymezit např. řídicí, organizační, kontrolní a jiné složky (tj. soustavy). Potom ke každé klasifikované řídicí soustavě se snažíme projektovat všechny možné ekvivalentní soustavy, tj. soustavy plnící stejnou funkci. Z těchto ekvivalentních soustav můžeme volit vzhledem k určitým kritériím (hospodárnosti, úspore pracovních sil, spolehlivosti fungování apod.) optimální variantu. Exaktně zkoumáme zejména postupy, jak lze zjednodušit určité soustavy bez narušení jejich funkce.

Protože jde o výzkum na úrovni mikropřístupu, využijeme výsledku všech výše uvedených etap kybernetické analýzy společenských řídicích soustav.

EVOLUCE ŘÍDÍCÍCH SOUSTAV

Významnou etapou kybernetického výzkumu řídicích soustav je exaktní zkoumání evoluce řídicích soustav. Tím, jak soustava realizuje svou úplnou funkci (uvědomte si výše uvedenou definici úplné funkce soustavy), přetváří se v novou řídicí soustavu. Např. každým tahem se šachová hra stává jinou řídicí soustavou (mající svou strukturu, informaci, koordináty, funkci).

Posloupnost nových řídicích soustav, v něž postupně přechází při svém fungování určitá původní řídicí soustava, nazýváme evolucí řídicí soustavy. V oblasti biologie a společnosti bývá evoluce jednotlivých soustav relativně složitá a skrytá.

Při zkoumání evoluce řídicích soustav jsou důležité zejména tyto otázky:

1 Jsou-li dány dvě řídicí soustavy (např. dvě šachové pozice), ptáme se, zda je možné přejít evolucí soustavy od jedné soustavy k druhé.

2 Je možné řídit nebo nějakým způsobem usměrňovat evoluci určitých řídicích soustav?

3 V případě šachové hry je takové řízení uskutečňováno na základě zkušenosti hráče, v případě biologických soustav je toho řízení uskutečňováno většinou přirozeným výběrem.

Vzniká tedy v teoretické i aplikované kybernetice úkol vypracovat metody „řízení“ evoluce zkoumané řídicích soustav. K řešení tohoto úkolu slouží např. aparát matematické teorie her, teorie dynamického programování apod.

V oblasti společnosti znamená zkoumání evoluce dílčích řídicích společenských soustav:

1 Podrobné sociologické, empirické zkoumání řídicích společenských soustav při realizaci jejich dílčích funkcí, můžeme říci zkoumání „krátkodobé“ evoluce určité společenské řídicí soustavy při realizaci jejich dílčích funkcí (Jako např. odbor ONV mění v čase svoji strukturu, koordináty, funkci dílčí i informaci).

2 Dlouhodobé sledování vývoje určitých společenských řídicích soustav vzhledem k trvajícím sociálně ekonomickým změnám a vzhledem ke změnám funkcí, které mají tyto soustavy realizovat.

3 Vypracovat metody určitého vědeckého řízení takové „krátkodobé“ i „dlouhodobé“ evoluce řídicích soustav.

Vědecké metody „krátkodobé“ evoluce v podstatě předpokládají vypracovat vědecké metody optimálního plánování, řízení a rozhodování při realizaci dílčích agend, které určitá soustava realizuje. Např. tedy výrobní ministerstvo by mělo používat při hodnocení ekonomické situace podřízených podniků exaktní vědecky odůvodněné rozhodující postupy, podobně jako je tomu v uvedeném příkladě šachové hry. Tento úkol evidentně úzce navazuje na úkol algoritmování úkonů ve společenských (správně politických) řídicích soustavách.

Vědecký přínos kybernetického zkoumání otázek evoluce jednotlivých řídicích soustav v oblasti státu a práva spočívá opět především v exaktní (kybernetické) metodologii takového zkoumání. Znamená to, že teoretické koncepce o operativní i dlouhodobé evoluci určitých společenských řídicích soustav budou podepřeny přesnými sociologickými, psychologickými, kybernetickými aj. experimenty, že tvrzení o evolučních procesech budou exaktně, zejm. matematicky popsány a vyvozeny, že všechny úvahy budou systematicky vedeny v rámci obecné exaktní kybernetické teorie řídicích soustav.

Takové exaktní zkoumání evoluce společenských soustav musí ovšem v plné míře využít všech poznatků, které dosavadní společenská věda v této oblasti shromáždila.

ZKOUMÁNÍ SPOLEHLIVOSTI ŘÍDICÍCH SOUSTAV

Významnou součástí kybernetické analýzy řídicích soustav je dále exaktní zkoumání spolehlivosti fungování soustavy.

V každé řídicí soustavě mohou vznikat při jejím fungování chyby, tj. odchylky od požadovaného fungování. Chyby ve fungování soustav

mohou vzniknout jako důsledek narušení informací, vstupujících z vnějšího prostředí do soustavy, nebo jako důsledek chyb jednotlivých elementů soustavy a tedy i poruch ve vnitřních informačních vztazích.

Při exaktním zkoumání spolehlivosti řídicí soustavy (i společenské) je nutno především zkoumat zdroje možných chyb a provést klasifikaci důsledků, které pro celkové fungování soustavy poruchy v jednotlivých dílčích „zdrojích“ chyb mohou mít.

V případě, že chceme omezit, event. likvidovat poruchy soustavy, způsobené vstupem narušené informace z vnějšího prostředí, je třeba:

a) vybudovat takové systémy kódování vnějších informací, které jsou odolné proti poruchám příslušné intenzity. Tento úkol je pro oblast společenských soustav intenzivně řešen zejm. matematickou lingvistikou a teorií informace;

b) nebo vybudovat vnitřní strukturu soustavy tak, aby dílčí narušení vnějších informací se neprojevovalo funkcionálními chybami celé soustavy.

Do této etapy kybernetických výzkumů dále patří exaktní výzkum, jak budovat funkcionálně dostatečně spolehlivé soustavy z elementů, majících určitý stupeň nespolehlivosti. V oblasti společenských řídicích soustav je významnost exaktního řešení tohoto problému evidentní, protože určitá funkční činnost jednotlivce nemůže být teoreticky nikdy spolehlivá.

Protože většinou není možné budovat zcela spolehlivé soustavy, je nutno v jednotlivých řídicích soustavách zkoumat metody, dovolující včas nalézat a odstraňovat chyby v informačních procesech a rozhodovacích procedurách v dílčích částech soustavy, event. v celkovém fungování soustavy.

Aplikaci této etapy kybernetického zkoumání v oblasti řízení společnosti a v oblasti oprava je, myslím, zcela zřejmá a není třeba ji explicitně rozvádět.

V závěru této studie je nutno zdůraznit, že předložený souhrn úkolů kybernetické analýzy řídicích soustav, zejm. analýzy společenských řídicích soustav, nemůžeme pokládat za konečný a úplný. Avšak uvedený souhrn úkolů umožňuje zformulovat jednotný a dostatečně úplný program výzkumných prací v oblasti aplikace kybernetiky a s ní souvisejících exaktních metod v oblasti vědy i praxe státu a práva.

Často se oblast kybernetických úkolů rozčleňuje na speciální kybernetické teorie, např. teorii „černé schránky“, teorii predikce (předvídaní průběhů procesů), teorii zpětné vazby, teorii regulace a řízení atd. I když jsme o těchto teoriích explicitně výše nemluvili, implicitně jsou všechny tyto teorie v uvedeném výkladu obsaženy.

**Additional notes on the theoretical problems of application
of cybernetics in the field of government and law**

SUMMARY

The author tries to solve some fundamental theoretical problems of applying cybernetics in the field of government and law. The article ties onto a previous study published in the AUC Iuridica No. 2/68.

It was stated that the cybernetic study of complex objects and processes (systems of direction and management) in the field of government and law includes the following, related succession of research tasks:

1. Analysis of the stream of information important for the general functioning of the system, 2. finding the codes of the relevant information, 3. determining the general functioning of the system.

Tying onto these tasks are the following, more detailed tasks:

1. Defining the elements of the systems, 2. finding the relevant relations among these elements, 3. algorithming of the systems, 4. detailed analysis of the systems, 5. the equivalent transformation of the systems, 6. study of the evolution of the systems, and 7. exact study of the reliability of the systems.

The present study discusses these individual tasks (except for the first three general research tasks which were discussed in detail in the previous study) and lists concrete examples of such research in the field of government and law.

The present theoretical study proceeds primarily from experience gained in the course of realization of special projects of application of cybernetic methods and automation in the field of government and law, carried out by the author.

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE

IURIDICA 4 - 1968

prof. dr. V. Outrata (předseda), doc. dr. Zdeněk Lukeš (tajemník),

prof. dr. J. Boguszak, doc. dr. J. Hrdlička, doc. dr. O. Novotný

Graficky upravil Jaroslav Příbramský

© Universita Karlova, Praha 1968

Z nové sazby písmem Primus vytiskl TISK, knižní výroba, n. p.,

Brno, závod 1

Náklad 500 - Vydání I. - Cena brožovaného výtisku Kčs 10,-

V MONOGRAFICKÉ ČÁSTI
ACTA UNIVERSITATIS
CAROLINAE
IURIDICA
VYŠLO OD ROKU 1963:

Milde Michael, dr., The problems of liabilities in international carriage by air (anglicky),

Malý Karel, dr., Pozemkové zákony říjnové revoluce,

Čepelka Č., dr., Les conséquences juridique du délits en droit international contemporain (francouzsky),

Radvanová Senta, dr., Rozvod manželství v čs. právu,

Císařová Dagmar, dr., Obhájce v čs. trestním řízení,

Kučera Zdeněk, dr., Suretyship in private international law (anglicky),

Tomeš Igor, dr., Old age pension, condition of eligibility (anglicky)

Publikace lze obdržet nebo objednat
v knihovně právnické fakulty
University Karlovy,
Praha 1, nám. Curieových 7

Kčs 10,—