

ACTA IURIDICA OLOMUCENSIA

Sborníky



**„OSMIČKOVÉ ROKY“ V HISTORII
ČESKOSLOVENSKÉHO A ČESKÉHO A SLOVENSKÉHO
SPRÁVNÍHO PRÁVA A VEŘEJNÉ SPRÁVY, JEJICH
VÝZNAM PRO ROZVOJ, JAKOŽ I STÁVAJÍCÍ PODOBU
SPRÁVNÍHO PRÁVA A JEHO APLIKACI V PRAXI**

**SBORNÍK Z KONFERENCE OLOMOUCKÉ PRÁVNICKÉ
DNY 2018 POŘÁDANÉ PRÁVNICKOU FAKULTOU UP
V OLOMOUCI VE DNECH 24. A 25. KVĚTNA 2018**

Kateřina Frumarová (ed.)

**Iuridicum Olomoucense, o.p.s.
Univerzita Palackého v Olomouci
Olomouc
2018**

Recenzovali:

JUDr. Martina KÜchlerová, Ph.D.

JUDr. Matej Horvat, Ph.D.

Vzor citace:

FRUMAROVÁ, Kateřina (ed.). *„Osmičkové roky“ v historii československého a českého a slovenského správního práva a veřejné správy, jejich význam pro rozvoj, jakož i stávající podobu správního práva a jeho aplikaci v praxi*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018. 168 s. ISBN 978-80-88266-26-6.

Vydalo Iuridicum Olomoucense, o.p.s., Tř. 17. listopadu 8, 771 11 Olomouc

Výkonný redaktor: Mgr. Michal Černý, Ph.D.

Technická redakce a obálka: Lukáš Walek

1. vydání

© Kateřina Frumarová, (Ed.), 2018

ISBN 978-80-88266-26-6 (pdf)

Obsah

Kompetenční spory pohledem roku 1918 a 2018	7
Katerina Frumarová	
Rozsah přezkumu správních rozhodnutí Nejvyšším správním soudem v letech 1918 až 1938	17
Jana Janderová	
The rule of law as the basic principle of operation of public administration bodies in the light of the Polish Code of Administrative Procedure	29
Katarzyna Płonka-Bielenin	
Pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří v odraze zákona č. 221, ze dne 9. října 1924	43
Elena Pospíšilová	
Rok 1928 jako nový počátek správního řízení	55
Soňa Pospíšilová, Eduard Vlček	
K prvním tuctu zákonů přijatých takřka před sto lety	65
Vladimír Sládeček	
Rok 1988 a poskytování služeb občanů	75
Martin Škurek	
Päťdesiat rokov účinnosti správneho poriadku	93
Juraj Vačok	
Vznik Nejvyššího správního soudu	101
Pavel Vetešník	
Význam osmičkových roků pro české horní právo	135
Ondřej Vicha	
Vývoj zákonné úpravy bezprostředních zásahů náležejících do pravomoci policejních orgánů v jednotlivých etapách naší novodobé historie od roku 1918 do současnosti	147
Pavel Všeticka	

Editoriál

Tento sborník je písemným výstupem z již tradiční a zavedené mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny, které každoročně pořádá Právnická fakulta UP v Olomouci, a jejíž XII. ročník proběhl ve dnech 24. a 25. května 2018, přičemž tématem sekce správního práva byly „Osmičkové roky“ v historii československého a českého a slovenského správního práva a veřejné správy, jejich význam pro rozvoj, jakož i stávající podobu správního práva a jeho aplikaci v praxi.

Rok 2018, ve kterém oslavíme sté výročí založení Československé republiky, představuje mj. i významnou možnost ohlédnutí se za stoletým vývojem československého, resp. dnes již českého a slovenského správního práva (byť samozřejmě jeho kořeny sahají do ještě větší minulosti), jakož i veřejné správy. Nejen v dějinách našeho státu, ale i ve vývoji a utváření podoby veřejné správy a správního práva hrály velký význam letopočty zakončené číslem „osm“, ať již přinesly významné (pozitivní, někdy i negativní) změny v právní úpravě této oblasti, tak i aplikační praxi. Jen příkladmo lze zmínit samotný rok 1918, kdy byla přijata celá řada zákonů zásadních i pro oblast správního práva, například zákon č. 3/1918 Sb., kterým byl zřízen prvorepublikový Nejvyšší správní soud a který znamenal základní stavební kámen československé úpravy správního soudnictví. V roce 1928 vstoupila v účinnost jak nová úprava organizace správy na našem území, tak byla přijata i prvá úprava správního řízení (vl. nař. č. 8/1928 Sb.). Poté i další roky končící touto číslicí bezpochyby představovaly významné impulsy pro vývoj a utváření podoby československé veřejné správy a správního práva (a to nejen klíčové roky 1948 a 1968). A konečnicou i letošní rok 2018 není v tomto ohledu výjimkou.

Sborník tak přináší řadu bezpochyby zajímavých příspěvků zaměřených ať už na význačné zákony či jiné právní předpisy, rozhodnutí soudů, či jiné „osmičkové“ podněty pro vývoj a rozvoj správního práva a veřejné správy, poukaz na jejich odraz a význam, a to jak v dobové, tak často i současné legislativě či aplikační praxi.

Do samotných textů editor podstatněji nezasahoval, vyjma drobných korektur a sazby. Za kvalitu zpracování odpovídají jednotliví autoři.

V Olomouci dne 14. listopadu 2018
editor

KOMPETENČNÍ SPORY POHLEDEM ROKU 1918 A 2018

DOC. JUDR. KATEŘINA FRUMAROVÁ, PH.D.

Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta

Competence contests in 1918 and 2018

Klíčová slova: *kompetenční spor, negativní či pozitivní spor, správní orgán, soud*

Keywords: *competence contest, negative or positive contest, administrative authority, court*

Resumé: *Příspěvek se zabývá problematikou kompetenčních sporů a jejich řešení v době po vzniku ČSR v roce 1918. Zaměřuje se na to, jak byl tehdy chápán pojem kompetence a kompetenčního sporu. Dále pak analyzuje, které orgány měly pravomoc tyto spory řešit. Daná zjištění pak komparuje se stavem v roce 2018.*

Resume: *The paper deals with the issue of competence contests and their solution in the period after the establishment of the Czechoslovakia in 1918. It focuses on how the concept of competence and competence contest was understood at that time. Then it analyzes which authorities have the power to solve these contests. The findings then compare with the state in 2018.*

Úvod

Jednoznačné stanovení konkrétního orgánu veřejné moci, jemuž přísluší rozhodnout v individuálně určené věci, má zásadní význam jak z pohledu zachování principu dělby moci ve státě, tak i z pohledu naplňování principu zákonnosti a právní jistoty. Konflikty týkající se toho, která z mocí ve státě nebo i který orgán uvnitř těchto jednotlivých mocí samotných má rozhodnout v konkrétní věci, byla nucena řešit jak prvorepubliková, resp. i jí předcházející rakousko-uherská praxe, tak i ta stávající, současná. Tzv. kompetenční konflikty proto byly a stále jsou předmětem zájmu jak správně právní nauky, tak i legislativy, jakož v neposlední řadě i soudní a správně právní praxe. Jde o oblast nepříliš však probádanou, vyznačující se stále řadou nejasností a problematických aspektů. Skutečnosti, že kompetenční spory vždy představovaly významnou materii, nasvědčuje i to, že po vzniku ČSR byly upraveny hned v jednom z prvních zákonů přijatých po vzniku samostatného státu, a to v zákoně č. 3/1918 Sb. z. a n. o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů (dále jen „zákon č. 3/1918 Sb. z. a n.“).^{1,2}

- 1 Ústavní listina ČSR stanovila v § 96 odst. 2, že řešení sporů o příslušnost mezi soudy a správními úřady upravuje zákon. Tímto zákonem byl právě zákon č. 3/1918 Sb. z. a n.
- 2 Podrobněji k historii a vývoji rakouského a československého správního soudnictví

Pojem kompetence a kompetenčního sporu z pohledu roku 1918 a 2018

Již samotné jednoznačné vymezení pojmu „kompetence“ a „kompetenční spor“ je značně problematické, kdy doposud nauka a praxe nedospěly ke shodě a jednotné definici, resp. vymezení těchto pojmů. Kompetenci lze nejobecněji chápat jako vlastnost právních subjektů nebo orgánů spočívající v povinnosti či možnosti něco určitou formou konat, činit. Je tedy úzce spjata s pojmy působnost, pravomoc a příslušnost, přičemž právě v ohledu vzájemného vztahu, resp. obsahového překrývání pojmu kompetence na straně jedné a pojmů působnost, pravomoc a příslušnost na straně druhé nepanuje shoda.

Jeden z historických i stávajících názorových proudů, který považuje kompetenci za jistou (následnou) specifikaci pravomoci, je reprezentován např. V. Knappem, dle kterého „*meze možnosti chování, tj. oprávnění soudů a jiných státních orgánů a orgánů územní samosprávy se nazývají pravomocí, popř. kompetencí (příslušností)*“.³ Pravomocí se dle V. Knappa zpravidla rozumí generické označení orgánu oprávněného o věci rozhodovat, kdežto kompetencí se rozumí specifické označení takového orgánu; tedy otázkou pravomoci je například, zda o určité věci přísluší rozhodovat soudu nebo správnímu orgánu, a je-li dána např. pravomoc soudu, je pak otázkou určení příslušnosti (kompetence), zda bude rozhodovat např. soud okresní či krajský.⁴ V tomto pojetí je tedy v podstatě kompetence spojena s příslušností, jež je chápána jako specifikace pravomoci. Taktéž J. Pražák nazval jedno ze svých nejrozsáhlejších a nejvýznamnějších děl jako Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními, kdy v textu často pracuje i s pojmem kompetenční konflikt a mj. zde uvádí: „*Vycházíme-li však z názoru, že státní moci jestiž jediná a nedílná, že ty které orgány jsou pouze činitelé vůle jediného celku organického, má divergence náhledův o tom, kterému z těchto orgánů přísluší tu kterou záležitost vyřizovati, pouze ráz sporu dvou úřadův o agendu jim přikázanou...*“.⁵

Obdobně J. Hoetzel uvádí, že pod „*kompetenčním konfliktem v širším smyslu rozumíme rozpor názorů o příslušnosti mezi dvěma úřady*“, přičemž úřadem rozumí i soudy.⁶

srov. např. Mazanec, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 27 a násl.

3 Knapp, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 197.

4 Tamtéž

5 Pražák, J. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními*. I. Praha: nákl. knihtiskárny Františka Šimáčka, 1883, s. 41

6 Hoetzel, J. Kompetenční konflikty. In *Slovník československého práva veřejného*. Sv. II. Reprint pův. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 251 a násl.

Další z přístupů považuje kompetenci za působnost. Vedle právní teorie⁷ lze tento přístup vysledovat i v praxi Ústavního soudu, i když ani v rámci jeho rozhodovací činnosti se nejedná o jediný možný výklad a aplikaci tohoto pojmu.^{8,9}

Vedle toho pak existují i další – zpravidla již obsahově širší a definičně obecnější – formy náhledu na pojem kompetence, kdy například dle F. Weyra se kompetencí v nejobecnější rovině „*míní obsah toho, co orgán smí, má nebo je oprávněn činit*“.¹⁰

Pokud se zabýváme problematikou kompetence z pohledu správního práva a ve smyslu kompetenčních sporů, jejichž stranou (či stranami) jsou především orgány veřejné správy, pak se lze přiklonit zřejmě k vymezení kompetence ve smyslu V. Knappa (viz výše), který považuje kompetenci za jistou (následnou) specifikaci pravomoci, a v jehož pojetí je tedy v podstatě kompetence spojena s příslušností, jež je chápána jako specifikace pravomoci. Pokud totiž budeme vycházet z nauky správního práva a jejího pojetí pojmů působnost, pravomoc a příslušnost a z právních norem, které upravují kompetenční konflikty, jež mají vztah k veřejné správě a jejímu výkonu, dospíváme k závěru, že se jedná v podstatě buď o spory o příslušnost rozhodnout v přesně identifikované věci konkrétním orgánem veřejné správy,¹¹ nebo o spory o pra-

7 Např. Filip, J., Svatoň, J. *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 60; Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 349 a násl.;

8 I nadále je totiž používán v rozhodovací činnosti Ústavního soudu pojem kompetence i ve významu pravomoc či příslušnost – viz Pouperová, O. Kompetenční spory ústředních správních úřadů. In Sládeček, V., Melotíková, P. (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012.

9 Ve svém nálezu sp. zn. IV. ÚS 150/01 ze dne 9. 10. 2003 čtvrtý senát Ústavního soudu uvádí: „*Je nutné trvat na striktním rozlišování pravomoci a kompetence. Pravomocí státního orgánu je třeba chápat samostatnou realizaci státní moci v příslušné formě (tj. ve formě normotvorné nebo individuálně rozhodovací), zatímco kompetence jsou již zcela konkrétním věcným vymezením otázek realizovaných v procesu výkonu pravomoci.*“ Obdobně pak například i Nejvyšší správní soud v jednom ze svých rozhodnutí uvádí: „*...je nutno usilovat o takový výklad právních předpisů, který směřuje k jasnému vymezení věcné působnosti jednotlivých správních orgánů tak, aby se tyto kompetence navzájem nepřekrývaly.*“ V tomto pojetí jsou tedy pojmy kompetence a působnost chápány v podstatě jako synonyma.

10 Weyr, F. *Teorie práva*. Brno – Praha: Orbis, 1936, s. 119.

11 Popřípadě konkrétním soudem, jde-li o spory mezi soudy ve smyslu zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, tedy o spory mezi soudy rozhodující v občanském řízení a soudy ve správním soudnictví – což je otázka mající nepochybně přímý význam i pro samotný výkon veřejné správy.

vomoc vůbec, tj. spory o to, zda má v konkrétní věci rozhodovat orgán veřejné správy či soud.

Klíčovým definičním znakem kompetenčního sporu, na němž se shodla jak prvorepubliková, tak i stávající doktrína, je, že musí jít o spor v konkrétní věci, mezi takovými orgány, jež jsou vymezeny jako potenciální strany sporu právním řádem, a musí zde být dána totožnost věci. Jak podotýká J. Hoetzel, „všecko visí na otázce, co je to tatáž věc“, přičemž uvádí, že identita věci je dána dvěma momenty: totožností skutkové podstaty a totožností právní normy (tj. tatáž skutková podstata se subsumuje pod týž právní předpis).¹² Současně musí jít vždy o spor v konkrétní věci, nikoli pouze o obecné řešení abstraktní otázky kompetence k rozhodování v určitých záležitostech.¹³ Dalším důvodem nepřípustnosti kompetenčního sporu je situace, kdy odpadne předmět kompetenčního sporu.¹⁴

Obecně pak rozlišujeme dva základní typy kompetenčních sporů – pozitivní kompetenční konflikt a negativní kompetenční konflikt. Pokud odhlédneme od definic uvedených v některých zákonech,¹⁵ lze vymezit kladný (pozitivní, jistivý) kompetenční spor jako konflikt, ve kterém si dva či více orgánů veřejné moci nárokují vydání rozhodnutí. Záporný (negativní) kompetenční spor naopak představuje situaci, kdy každý z „oslovených“ orgánů veřejné moci odmítá rozhodnout. Poprvé se v naší právní úpravě objevila výslovná definice pozitivního a negativního kompetenčního konfliktu právě ve výše zmíněném zákoně č. 3/1918 Sb. z. a n. Ten totiž v § 4 stanovil: „Kompetenční konflikt záporný tu jest, když otázka příslušnosti v předepsaném instančním postupu poslední přípustnou stolicí byla popřena. Kompetenční konflikt kladný jest tu, jakmile k téže záležitosti dva různé správní úřady nebo řádný soud s jedné a úřad správní nebo nejvyšší správní soud s druhé strany příslušnost si osobují.“

Pokud bychom měli učinit dílčí závěr, lze konstatovat, že problémy s jednoznačným a všeobecně přijímaným závěrem o obsahu pojmu kompetence lze vysledovat jak v době vzniku první republiky, tak i v době současné. Stále existuje poměrně bohatá škála odborných názorů na danou problematiku, a to jak v právní nauce, tak i praxi. Naopak co do definičních znaků kome-

12 Hoetzel, J. Kompetenční konflikty. In *Slovník ...*, s. 252.

13 K tomu srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2011, čj. Komp 6/2010-123; či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, čj. Komp 5/2008-85.

14 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2011, čj. Komp 6/2010-123.

15 Např. § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, či § 97 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a další.

tenčního sporu, jakož i členění kompetenčních sporů na pozitivní a negativní a jejich obsahového vymezení, lze konstatovat, že se v ničem neliší rok 1918 a 2018.

Pravomoc řešit kompetenční spory v roce 1918 a v roce 2018

Klíčovým zákonem, který vymezil pravomoc orgánů rozhodovat v nově vzniklé ČSR kompetenční spory, byl již výše zmíněný zákon č. 3/1918 Sb. z. a n., tedy jeden z prvních zákonů přijatých po vzniku samostatného státu.

a) Kompetenční spory rozhodované prvorepublikovým Nejvyšším správním soudem

Ust. § 2 zákona č. 3/1918 Sb. z. a n. stanovilo, které spory přísluší rozhodovat tímto zákonem zřízenému Nejvyššímu správnímu soudu, jež v podstatě velmi úzce (a to nejen v oblasti rozhodování kompetenčních sporů) navázal na činnost jak rakouského Říšského soudu, tak i správního soudu. Je třeba předeslat, že problematiku kompetenčních sporů a jejich rozhodování totiž řešila již právní úprava rakousko-uherská, zejména pak zákon č. 143/1867 ř. z., o říšském soudu, a následně pak i zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu. Dle těchto právních úprav byly již v době Rakouska-Uherska řešeny kompetenční spory jednak Říšským soudem a jednak tzv. zvláštním senátem. Prvorepublikový Nejvyšší správní soud byl pak příslušný dle již zmíněného § zákona č. 3/1918 Sb. z. a n. řešit „*spory mezi různými správními úřady, jež byly dosud dle článku 2, lit. b) a c) základního zákona státního ze dne 21. prosince 1867, č. 143 ř. z., přikázány soudu říšskému*“.

Pokud bychom měli dané konkretizovat, rozhodoval Nejvyšší správní soud o:

- pozitivních (tzv. jistivých) kompetenčních sporech mezi zemskými zastupitelstvy (příp. výbory) a nejvyššími vládními úřady, a
- kompetenčních konfliktech mezi autonomními zemskými orgány různých zemí.

Tyto konflikty řešil dříve Říšský soud, a jak upozorňuje J. Hoetzel, jednalo se o velkou zvláštnost rakouského práva, danou zejména státoprávní strukturou Rakouska.¹⁶ Nejvyšší správní soud po roce 1918 tedy neřešil všechny spory uvnitř veřejné správy, ale pouze výše uvedené. V případě prvé skupiny sporů se mohlo jednat výlučně o spory pozitivní, nikoli negativní. Důvodem byla úvaha, že státoprávní mocenské poměry mohly být dotčeny, jen když by země zasahovala do působnosti státu a *vice versa*. Jestliže by obě strany od-

16 Hoetzel, J. Kompetenční konflikty. In *Slovník ...*, s. 252.

mítaly konat, mělo se za to, že jsou dotčeny pouze zájmy zúčastněných stran, nikoli zájmy veřejné. Nejvyššími vládními úřady se rozuměla ministerstva a také případně vláda, nižší správní úřady již nikoli. Byť to ze zákona výslovně neplynulo, domnívala se nauka, že i v případě druhé skupiny sporů se jednalo o spory pouze pozitivní.¹⁷ Pro obě skupiny sporů pak platilo, že se v jejich případech nejednalo jen o ochranu objektivního práva, ale také i subjektivního práva země či státu, resp. v druhém případě dvou zemí, na určitou působnost.

Návrh na řešení kompetenčního konfliktu mohl podat jak příslušný úřad, tak ale i některá ze stran, již se řešený případ týkal a v němž byla příslušnost k rozhodnutí sporná. Návrh se podával přímo u Nejvyššího správního soudu, přičemž lhůta pro jeho podání stanovena nebyla. Bez ohledu na to, kdo návrh podal, byli účastníky řízení o kompetenčním sporu jak příslušné úřady nárokuje si rozhodnutí, tak i účastníci řízení, ve kterém spor o příslušnost nastal. Po vyjádření stran k návrhu rozhodoval soud v neveřejném zasedání. Pokud se návrh nezamítal pro nepřípustnost, rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem, v němž vyslovil, který úřad je příslušný v dané záležitosti rozhodnout.

Z pohledu stručné komparace lze konstatovat, že i stávající Nejvyšší správní soud rozhoduje kompetenční konflikty, a to také právě ty, jenž se týkají sporů uvnitř samotné veřejné správy. Podle úpravy v soudním řádu správním (§ 97 a násl.) se jedná o spory mezi orgány vykonávajícími veřejnou správu o existenci či neexistenci jejich pravomoci rozhodnout v určité věci. Konkrétně se pak dle § 97 odst. 1 s. ř. s. jedná o spor, jehož stranami jsou:

- a) správní úřad a orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy, nebo
- b) orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem, anebo
- c) ústřední správní úřady navzájem.

I úprava řízení o kompetenčních žalobách je v soudním řádu správním vystavěna na obdobných principech jako ta prvorepubliková, v některých aspektech je však propracovanější a detailnější. Zejména stanoví jednoznačně důvody nepřípustnosti kompetenční žaloby, ale zejména pak i to, jaké důsledky má určení pravomoci ve vztahu k již vydaným rozhodnutím, pokud jsou v rozporu s výrokem rozsudku. Taktéž se rozhodování dle stávající úpravy nezužuje pouze na spory pozitivní, ale dopadá na oba typy konfliktů.¹⁸

17 Tamtéž, s. 257.

18 Podrobněji ke kompetenčním sporům rozhodovaným Nejvyšším správním soudem srov. Frumarová, K. Kompetenční spory rozhodované Nejvyšším správním soudem. In *Správní právo*, č. 6, 2013, s. 313 a násl.

b) Kompetenční spory rozhodované tzv. zvláštním senátem

Dalším orgánem příslušným k rozhodování kompetenčních sporů byl po roce 1918 tzv. zvláštní senát, kdy obecně lze říci, že jeho pravomoc byla dána tehdy, byl-li alespoň jednou stranou sporu soud. Přesněji pak § 3 zákona č. 3/1918 Sb. z. a n. stanovil, že „rozhodovati o kompetenčních konfliktech mezi soudy řádnými s jedné a správními úřady se strany druhé (článek 2, lit. a) základního zákona státního ze dne 21. prosince 1867, č. 143 ř. z.) nebo o konfliktech kompetenčních mezi nejvyšším správním soudem se strany jedné a řádným soudem se strany druhé (§ 2 zákona ze dne 22. října 1875, č. 37 ř. z. z r. 1876) jest povolán zvláštní senát, jenž skládá se ze tří členů nejvyššího soudu a ze 3 členů nejvyššího správního soudu.“

Zvláštní senát se však neobjevuje v historii rozhodování kompetenčních sporů poprvé až se zákonem č. 3/1918 Sb. z. a n. Již v Rakousku-Uhersku rozhodoval zvláštní smíšený senát spory mezi rakouským Říšským soudem a správním soudem. V období po roce 1918 pak byl tento senát povolán rozhodovat jednak spory mezi řádnými soudy na straně jedné a mezi správními úřady (státními i samosprávnými) na straně druhé, jakož i spory mezi Nejvyšším správním soudem a soudy řádnými. Předsedu tohoto kompetenčního senátu jmenovala vláda, a to na 3 roky, přičemž senát byl přičleněn k Nejvyššímu správnímu soudu v Praze.¹⁹ V případě pozitivního i negativního sporu mohl být návrh podán jak stranou ve věci, v níž byla kompetence sporná, tak i správním úřadem či soudem, a to k předsedovi tohoto senátu. Rozhodovalo se v neveřejném zasedání, přičemž pokud nebyl návrh odmítnut pro nepřípustnost, vyslovil senát v rozsudku, který orgán má věc rozhodovat. Daným výrokem pak byly vázány soudy i správní úřady.²⁰ Dobová doktrína k danému modelu měla některé kritické výhrady. Zejména upozorňovala na to, že záporný konflikt mohl být řešen před senátem až tehdy, pokud strana vyčerpala všechny instance postupu jak před soudy, tak i správními úřady, což značilo vysoké náklady i průtahy, a dále pak, že při negativním konfliktu má aktivní legitimaci soud i správní úřad, byť zájem na jeho vyřešení má pouze strana případu, v němž konflikt vznikl. Poukazováno bylo též na to, že není stanoveno, jaké účinky má podání návrhu na řešení kompetenčního konfliktu ve vztahu k již zahájenému soudnímu řízení a případné možnosti jeho přerušení.²¹

19 Srov. § 1 nařízení vlády č. 635/1920 Sb. z. a n. o organisaci zvláštního senátu zřízeného pro řešení kompetenčních konfliktů.

20 Hora, J. Kompetenční konflikty. In *Slovník československého práva veřejného*. Sv. II. Reprint pův. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 253.

21 Podrobněji viz tamtéž.

I v současné době je jedním z orgánů nadaných rozhodovat kompetenční konflikty tzv. zvláštní, konfliktní senát. Přísluší mu podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, rozhodovat kladné či záporné spory mezi soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy anebo spory mezi soudy v občanském řízení a soudy ve správním soudnictví. Organizace i samotné rozhodování zvláštního senátu je vystavěno na velmi obdobných principech jako toho prvorepublikového, v některých aspektech je však úprava podrobnější a komplexnější, přičemž procesně se postupuje nejen podle samotného zákona č. 131/2002 Sb., ale subsidiárně i podle soudního řádu správního.²² Lze bezesporu doplnit, že právě až zákonem č. 131/2002 Sb. byl zrušen zákon č. 3/1918 Sb. z. a n. a taktéž nařízení vlády č. 635/1920 Sb. z. a n., o organizaci zvláštního senátu zřízeného pro řešení kompetenčních konfliktů. Proto bylo ještě i v době po roce 1993 při rozhodování kompetenčních konfliktů podle § 8a o. s. ř.²³ postupováno podle některých ustanovení tohoto prvorepublikového zákona.²⁴

c) Další kompetenční konflikty a jejich rozhodování

Jak plyne z výše uvedeného, ne všechny kompetenční spory byl povolán řešit Nejvyšší správní soud či zvláštní senát. Jednalo se zejména o spory negativní mezi zemskými zastupitelstvy (výbory) a nejvyššími vládními úřady, jakož i negativní spory mezi autonomními zemskými orgány navzájem, neboť Nejvyšší správní soud řešil sice tyto spory, ale pouze pozitivního (jistivého) charakteru. Tyto spory měly řešit strany stížností k Nejvyššímu správnímu soudu, nikoli ale v rámci jeho funkce konfliktní, nýbrž běžné rozhodovací agendy. Proto také v takovém případě rozhodoval soud pouze kasačně a součástí rozsudku nebyl výrok o tom, kdo je příslušný danou věc rozhodovat.²⁵

Pokud pak šlo o spory mezi nižšími samosprávnými úřady či nižšími správními úřady státními, tyto měly být primárně řešeny vyšším orgánem, příp. pak opět u Nejvyššího správního soudu v jeho běžné rozhodovací čin-

22 Podrobněji k dané problematice srov. např. Sládeček, V. *Rozhodování kompetenčních konfliktů soudními a jinými státními orgány*. In Hloušek, V., Šimíček, V. (eds.). *Dělna soudní moci v České republice*. Brno: MU – Mezinárodní politologický ústav, 2004, s. 179 a násl.; či Mikule, V., Kopecký, M. *Kompetenční spory mezi správou a soudy*. In Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 417 a násl.

23 Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

24 Důvodová zpráva k zákonu č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=2002&cz=131>. Srov. též rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 2. 1994, sp. zn. 6A 901/93.

25 Hoetzel, J. *Kompetenční konflikty*. In *Slovník ...*, s. 258.

nosti. První úprava správního řízení, tj. nařízení vlády č. 8/1928 Sb. pak dané pravidlo výslovně zakotvilo, když v § 9 odst. 1 stanovilo, že „vznikne-li mezi úřady spor o příslušnost, rozhodne o tom, který úřad je příslušný, společný nejbližší vyšší úřad věcně příslušný“. Pokud nešlo z nějakého důvodu takto postupovat a strana se nedobrala ochrany ani postupem stolic, opět danou záležitost řešil Nejvyšší správní soud, který tak jurisdikčně vyplňoval jisté mezery v tehdejší československé právní úpravě.

I v této oblasti, resp. větvi řešení kompetenčních sporů, lze nalézt jistou paralelu ke stávající právní úpravě řešení kompetenčních sporů o věcnou či místní příslušnost, která je dnes upravena ve správním řádu (spory o místní příslušnost – § 11 odst. 2 s. ř. a o spory o věcnou příslušnost – § 133), nicméně je propracovanější a složitější – stanoví více pravidel a postupů, jak tyto spory řešit, proto je také jednoznačnější a komplexnější než úprava prvorepubliková.²⁶

Z pohledu komplexnosti je pak nezbytné též ještě doplnit a uvést, že oproti stávající podobě řešení kompetenčních sporů, které v současnosti vedle nadřízených správních orgánů, Nejvyššího správního soudu a zvláštního senátu rozhoduje i Ústavní soud, právě posledně zmíněný Ústavní soud ČSR v době po roce 1918 zásadně kompetenční spory nerozhodoval.²⁷

Závěr

Lze konstatovat, že se jak prvorepubliková, tak i stávající právní úprava věnovala kompetenčním konfliktům vždy pozornost a snažila se o zakotvení nástrojů a postupů k jasnému určení kompetence rozhodnout, jakož i k vyřešení případného sporu o tuto kompetenci. Srovnáním dobové i současné doktríny, jakož i judikatury lze dospět k závěru, že tehdy – stejně jako dnes – nepanovala a nepanuje jednoznačná shoda na vymezení pojmu kompetence. Na stranu druhou hned po vzniku ČSR v roce 1918 byla nastavena zákonná pravidla, jak případné kompetenční spory řešit a kdo je má řešit, přičemž případné mezery v právní úpravě vyplňoval svojí velmi brilantní rozhodovací činností především prvorepublikový Nejvyšší správní soud, a to i za pomoci doktríny. A tak jako prvorepubliková úprava kompetenčních sporů v mnohém navazovala na úpravu rakouskou, tak i ta stávající, česká, navazuje na prvorepublikovou. Jak plyne z výše uvedeného, Nejvyšší správní soud, zvláštní (kompetenční) senát, jakož i nadřízené správní orgány rozhodovaly kompetenční spory po roce 1918 a rozhodují je i nyní. Jediný dílčí rozdíl lze spatřovat v postavení Ústavního soudu v této oblasti, jenž v období prvorepublikovém spory o kome-

26 Podrobněji k tomu viz např. Sládeček, V. *Obecné správní právo ...*, s. 352 a násl.

27 Srov. k tomu Ústavní listinu ČSR (uvozenou zákonem č. 121/1920 Sb. z. a n.), jakož i zákon č. 162/1920 Sb. z. a n. o ústavním soudě.

tenci nerozhodoval; ale i dnes je jeho role při rozhodování kompetenčních sporů velmi doplňková. Stejně tak bylo výše poukázáno i na procesní postupy při řešení kompetenčních sporů, kdy i zde stávající česká úprava v mnohém na prvorepublikovou navazuje, vychází ze stejných principů, které spíše jen precizuje, případně doplňuje a výslovně zakotvuje. Závěrem tak lze bezesporu konstatovat, že prvorepubliková úprava i praxe rozhodování kompetenčních sporů položila opravdu kvalitní základ pro úpravu a praxi stávající a lze z ní bezesporu v mnohém vycházet a čerpat.

Seznam použitých zdrojů:

- Filip, J., Svatoň, J. *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011.
- Frumarová, K. Kompetenční spory rozhodované Nejvyšším správním soudem. In *Správní právo*, č. 6, 2013, s. 313 a násl.
- Hoetzel, J., Hora, J. Kompetenční konflikty. In *Slovník československého práva veřejného. Sv. II*. Reprint pův. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2000.
- Mazanec, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996.
- Míkule, V., Kopecký, M. Kompetenční spory mezi správou a soudy. In Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 417 a násl.
- Knapp, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995.
- Pouperová, O. Kompetenční spory ústředních správních úřadů. In Sládeček, V., Melotíková, P. (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012.
- Pražák, J. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními*. I. Praha: nákl. knihtiskárny Františka Šimáčka, 1883.
- Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.
- Sládeček, V. Rozhodování kompetenčních konfliktů soudními a jinými státními orgány. In Hloušek, V., Šimíček, V. (eds.). *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: MU – Mezinárodní politologický ústav, 2004, s. 179 a násl.
- Weyr, F. *Teorie práva*. Brno – Praha: Orbis, 1936.

ROZSAH PŘEZKUMU SPRÁVNÍCH ROZHODNUTÍ NEJVYŠŠÍM SPRÁVNÍM SOUDEM V LETECH 1918 AŽ 1938

JUDR. JANA JANDEROVÁ, PH.D.

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní

Scope of Administrative Decisions' Review Carried out by the
Supreme Administrative Court from 1918 until 1938

Klíčová slova: *Nejvyšší správní soud, přezkum správních rozhodnutí, správní soudnictví, recepční norma, volné uvážení, výluky.*

Keywords: *Supreme Administrative Court, administrative decisions' review, administrative justice, reception law, administrative discretion, exemptions.*

Resumé: *Cílem příspěvku je analýza pravomocí Nejvyššího správního soudu v letech 1918 až 1938 včetně odchylek rozhodovací praxe od zákonné úpravy. Pozornost je věnována rovněž počtu vydaných rozhodnutí, efektivitě soudního řízení a důvodů, jež vedly k zahlcení soudu. Analyzována je rozhodovací praxe zachycená v Bohuslavově sbírce. Příspěvek zároveň obsahuje komparaci prvorepublikového správního soudnictví se současným správním soudnictvím.*

Resume: *The aim of the contribution is to analyse the powers of the Supreme Administrative Court between 1918 and 1938, including the deviations of the decision-making practice from statutory laws. Attention is also paid to the number of delivered judgments, the effectiveness of court proceedings and the reasons which led to the overload of the court. The decision-making practice registered in Bohuslav's collection is analysed. The paper also contains a comparison of the first republic administrative justice with the contemporary administrative judiciary.*

Úvod

Letošní stoleté výročí vzniku Československa jistě vybízí k ohlédnutí za významnými právními instituty a jejich pojetí při zrodu republiky a v době bezprostředně následující. Správní soudnictví je bezesporu jedním ze základních kamenů demokratického právního státu a rozsah, v jakém správní soudy mají pravomoc přezkoumávat akty správních orgánů, je klíčovým prvkem, jenž rozhoduje o míře ochrany subjektivních práv a potažmo fungování veřejné správy ve vztahu k jednotlivcům. Takovéto ohlédnutí nadto v době bilancování patnácti let fungování stávajícího Nejvyššího správního soudu a zvažování případných změn některých problematictějších aspektů aktuální

právní úpravy *de lege ferenda*¹ není samoučelné. Připomeňme, že ani fungování prvorepublikového Nejvyššího správního soudu se neobešlo bez problémů spočívajících zejména v jeho přetížení zapříčiněného mimo jiné právě širokým rozsahem přezkumu. Přístupy k řešení tohoto problému, byť ze známých důvodů není možné zjistit jejich skutečný dopad, tak mohou přinášet jistou inspiraci i dnes.

1 Vídeňský správní dvůr soudní

První správní soud na našem území – správní dvůr soudní – byl zřízen v době Rakousko-uherské monarchie zákonem číslo 36/1876 Ř. z. z 22. října 1875, tzv. říjnovým zákonem. Jím došlo k faktickému naplnění ústavou zaručeného práva na soudní přezkum individuálních správních aktů zakotveného v čl. 15 zákona č. 144/1867 Ř. z., základního zákona o soudcovské moci, tzv. prosincové ústavy. Již od roku 1867 sice prosincová ústava každému, kdo tvrdil, že je ve svých právech poškozen „rozhodnutím nebo nařízením správního úřadu“, přiznávala právo uplatňovat své nároky proti zástupci správního úřadu před správním dvorem soudním ve veřejném ústním jednání, po dobu osmi let byl však její článek 15 pouhou proklamací, neboť bez toho aniž by byl správní dvůr soudní fakticky zřízen, nebylo možné práva nikde uplatnit.

Koncepce rakouského správního soudnictví byla založena na liberální myšlence ochrany individuálních práv. Proto byla zvolena varianta správní jurisdikce vykonávané a posteriori, kdy proces mohl být zahájen jen za předpokladu, že byl nejprve vydán správní akt, jehož zákonnost pak na návrh osoby, která se jím cítila být dotčena ve svých subjektivních právech, soud posuzoval. Ústavní zákon sám ještě nedefinoval, jakým procesním druhem by mělo být řízení před správním soudem. Jeho dikce, když hovořil o „uplatňování nároků proti zástupci správního úřadu“, jak později konstatoval dr. Emil Hácha,² spíše nasvědčovala kondemnačnímu procesu na způsob civilního. Říjnovým zákonem byl však zvolen rekursní typ jurisdikce, kdy osoba dotčená ve svých právech správním aktem správní akt napadala stížností pro jeho nezákonnost s cílem dosáhnout jeho kasaci.

Správní dvůr soudní sídlil ve Vídni a jeho jurisdikci podléhalo celé Před-

1 Viz např. Pomahač, R. Patnáct let inovovaného správního soudnictví – je čas na změnu? *Správní právo*, roč. LI, č. 1–2, s. 72–85 a úvahy o problémech v rámci přezkumu správního trestání, či absenci specializovaných správních tribunálů, jež by tvořily střední článek komunikačního řetězce mezi NSS a úřady.

2 Hácha, E. *Nejvyšší správní soud, Slovník veřejného práva československého*, 2. svazek, reprint původního vydání, Eurolex, Praha 2000, s. 830.

litavsko. Jeho judikatura byla publikována ve sbírce nálezů Budwinski, z níž později čerpal i prvorepublikový Nejvyšší správní soud pro vlastní rozhodovací praxi.

Rozsah ochrany byl na rozdíl od jiných soudobých úprav vymezen generální klauzulí umožňující přezkum v zásadě všech správních aktů s taxativně stanovenými výlukami uvedenými zejména v ustanovení § 3 říjnového zákona. Z působnosti soudu byly vyňaty věci náležející řádným soudům nebo soudu říšskému. Správní soudnictví poskytovalo ochranu subjektivním právům veřejnoprávního charakteru, rozhodl-li správní úřad o soukromých právech, měl se stěžovatel obrátit na řádný soud pořadem práva. Soudnímu přezkumu podléhala pouze zákonitost správního aktu.

Ze správních aktů, jimiž státní správa zasahovala do sféry veřejných subjektivních práv, pak z přezkumu byly vyloučeny zejména věci disciplinární, věci související se jmenováním do funkce a věci rozhodnuté správním soudem nebo instancí, v níž měli zastoupení soudci. Z našeho pohledu nejzákladnější výlukou bylo vyloučení všech věcí, v nichž správní úřady měly volné uvážení. O této výluce a jejím osudu bude detailněji pojednáno níže.

2 Recepční norma

Po vzniku samostatného Československa byla rakouská úprava s drobnými změnami recipována zákonem č. 3/1918 Sb. o nejvyšším správním soudě a řešení kompetenčních problémů (tzv. listopadový zákon), kterým byl zřízen Nejvyšší správní soud se sídlem v Praze s působností pro celé území republiky. Recipovaná norma byla pouze v nezbytném rozsahu upravena tak, aby odpovídala změnám společensko-politickým podmínkám. Soudní přezkum správních aktů za první republiky navázal na zavedenou praxi a od přezkumu za dob rakousko-uherské monarchie se příliš nelišil, i když postupem času judikatura jistého vývoje doznala.

Působnost Nejvyššího správního soudu byla v zásadě dvojitá. Poskytoval ochranu proti aktům správních úřadů, pokud jimi byla porušena veřejná subjektivní práva stěžovatelů, a rozhodoval o některých kompetenčních konfliktech. Soudu byla nově svěřena i působnost rakouského říšského soudu rozhodovat o stížnostech občanů proti porušení politických práv zaručených ústavou. Právní úprava byla nová pro Slovensko a Podkarpatskou Rus.

Změny, jež přinesl listopadový zákon, spočívaly především v odstranění několika výluk k návrhu dr. Františka Pantůčka, pozdějšího prvního prezidenta Nejvyššího správního soudu. Zároveň bylo výslovně stanoveno, že rozhodnutí nebo opatření (která měl soud v kompetenci přezkoumávat) nepřestává být výrokem správního úřadu proto, že při rozhodování buď ve stolici

poslední nebo v některé stoleci nižší se jako člen rozhodujícího nebo nařizujícího úřadu účastnil řádný soudce.

2.1 Škrty provedené listopadovým zákonem

Většina z odstraněných výluk vycházela z dualistické koncepce rakousko-uherské monarchie, a tudíž se nově stala obsoletními. Takto byla zrušena výluka věcí příslušejících ke kompetenci rakouského soudu říšského, záležitosti, které se spravují společně jak v rakouské, tak uherské části říše. Dále byly zrušeny výluky věcí, ve kterých správní úřady postupovaly podle volného uvážení. Tento škrť odrážel faktický stav, ke kterému se svou judikaturou pracoval již vídeňský soud, za jehož působení se volné uvážení postupně stalo způsobilým předmětem právní kontroly po stránce materiální i procesní³. Vypuštění výluky tedy nic neměnilo na skutečnosti, že Nejvyšší správní soud posuzoval pouze zákonnost právního aktu, u volného uvážení zkoumal, zda správní úřad nevybočil ze zákonem stanovených mezí a zda jeho závěry mají ve spisech oporu. Rozhodnutí nepřezkoumával po věcné stránce. Zrušena byla rovněž výluka věcí, v nichž rozhodoval správní orgán složený také z řádných soudců, trestních věcí policejních a výluka věcí disciplinárních. Přesto platily výluky upravené zvláštními zákony, např. výluka rozhodnutí vydaných u vojenské pravomoci kázeňské dle zák. 154/1923 Sb.

Zachovány tedy zůstaly jen výluky dle § 3 písm. a) – věci rozhodované řádnými soudy – a dle § 3 písm. f) – stížnosti proti jmenování do veřejného úřadu/služby.

3 Předmět soudní kontroly

Podle generální klausule, ustanovení § 2 říjnového zákona, Nejvyšší správní soud nalézal v každém případě, kdy někdo tvrdil, že mu bylo protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního ublíženo v jeho právech. Správními úřady, proti jejichž rozhodnutí nebo opatřením mohla být vznesena stížnost u Nejvyššího správního soudu, byly jak orgány správy státní, tak i orgány správy zemské, okresní a obecní. Přezkumu tedy podléhala všechna rozhodnutí a opatření, která nebyla z přezkumu vyloučena.

3.1 Přezkum rozhodnutí a opatření

Soudní kontrole tedy nepodléhaly všechny formy činnosti veřejné správy, pouze rozhodnutí a opatření správních úřadů. Opatření byla správními akty konstitutivními a rozhodnutí akty deklaratorními: „Rozhodnutím a opat-

3 Novotný, J. Nejvyšší správní soud, *Správní právo*, č. 2–4/1999.

řením rozuměti je zajisté ... jen ty úkony správních úřadů, kterými se buď autoritativně deklaruje, co už je právem, nebo se zakládají pro občana práva a povinnosti. Jde o to, aby akt se mohl dotknouti právní sféry občany.⁴ Soudní kontrole tak nepodléhaly akty nemající povahu autoritativního rozhodnutí, jako například ryzí akty osvědčovací, pouhá upozornění, vysvětlení, programová prohlášení úmyslu úřadu nebo prohlášení strany. Napadat nebylo možné akty abstraktní a akty organizační. Kontrole se vymykala i pouhá procesní opatření a nečinnost úřadů.⁵

Judikatura se postupně přiklonila k materiálnímu pojetí rozhodnutí. Podstatný byl obsah aktu nikoliv forma či pouze název. Tak například dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu publikovaném pod č. Boh. 2591: „Stvrzenka, která dle svého obsahu jest vyzněním strany o tom, že za příčinou žádosti o dovozní povolení byla jí zvláštní dávka ve výši ve stvrzence uvedené, jest rozhodnutím správního úřadu ve smyslu § 2 zák. o ss.“

Napadané rozhodnutí nebo opatření muselo být konečné, stěžovatel musel vyčerpat všechny dostupné opravné prostředky. Nadto musel před poslední instancí ve správním řízení vznést námitky, které chtěl později uplatňovat před soudem. Jednalo se o tzv. námitky prekludované neboli o nepřipustné novoty. Prekludovány nemohly být námitky vznesené proti aktu úřadu jednajícího v poslední instanci. Dále se některé námitky považovaly za privilegované, například námitka věci rozsouzené, použití nesprávné normy, promlčení veřejnoprávní dávky a další. Praxe však nebyla jednotná.

3.2 Tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv – § 2

Stěžovatel musel namítat zásah do vlastních subjektivních veřejných práv.⁶ Dovolával-li se ochrany pro cizí, Nejvyšší správní soud nebyl k projednání takové stížnosti příslušný a jako takový musel stížnost pro nepřipustnost odmítnout. Zjistil-li soud, že byt' stěžovatel tvrdil zásah do vlastních práv, o jeho práva se ve skutečnosti nejednalo, pak stížnost zamítl pro bezdůvodnost. Přitom to, zda cizí právo bylo poškozeno, či nikoliv, věcně nezkoumal. Proto tak-

4 Hoetzel, J. *Soudní kontroly veřejné správy*, 2. vydání, Praha 1926, s. 22.

5 Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu lze například citovat tyto právní věty: „Proti nečinnosti úřadu státního není stížnosti na nss.“ (Boh. 4027); „Pouhé akty organizační nepodléhají kognici nss.“ (Boh. 4501); „Zadání dodávek a prací úřady státní správy a jimi spravovanými ústavy, podniky a fondy dle zadávacího řádu není rozhodnutím nebo opatřením.“ (Boh. CXXVI)

6 Nepřipustna jest stížnost proti výroku úřadu, jímž se straně ani nijaká povinnost neukládá, ani nijaké právo neodmítá, takže nelze vůbec o porušení subjektivního práva tímto výrokem mluvit. Řešení otázek, které mají povahu jen akademickou, vymyká se z rámce jurisdikce nss-u příslušející. Boh. 2697

to nebylo možné hájit veřejné zájmy.⁷ Pro příklad lze uvést například rozhodnutí Boh. 1164: „Občané nejsou legitimováni ke stížnosti ve věci odprodeje části obecní návsi jen z hlediska ochrany veřejných zájmů.“

Věcnou podmínkou úspěšnosti stížnosti pak byla skutečnost, že správní úřad porušil objektivní právo a zároveň toto porušení objektivního práva způsobilo zkrácení práva subjektivního. Z tohoto důvodu tedy nebylo možné mít úspěch ve věci, jestliže z obsahu či povahy rozhodnutí vyplývalo, že jím nemůže být právo stěžovatele dotčeno,⁸ nebyl-li stěžovatel účastníkem řízení, byl-li dotčen pouhý zájem stěžovatele,⁹ jestliže se svých práv vzdal, byla-li dotčena pouze některá procesní práva sama o sobě, či hrozilo-li pouze to, že by v budoucnu právo mohlo být porušeno, k vlastnímu porušení však k datu podání stížnosti nedošlo. Specifickou kategorií pak byla rozhodnutí svěřená volně úvaze úřadu.

3.3 Řádné soudy – výluka § 3 lit. a)

Záležitosti, které se projednávaly řádným pořadem práva a nikoli cestou správní, byly z příslušnosti Nejvyššího správního soudu vyloučeny. Nejvyšší správní soud nemohl kontrolovat rozhodnutí soudů ani rozhodnutí správních orgánů o takových záležitostech, o kterých následně mohly rozhodovat řádné soudy.¹⁰ Nepříslušelo mu tedy rozhodovat například ve sporech o náhradu škody,¹¹ ve sporech vzniklých při pozemkové reformě, či ve sporech ze soukromoprávních poměrů služebních. Rozhodování o veřejnoprávním služebním poměru naopak do kompetence Nejvyššího správního soudu náleželo.¹²

7 Soukromé strany nejsou oprávněny hájiti stížností u nss veřejné zájmy. Budw. 13780

8 Například, nebyl-li dán nárok na kladné rozhodnutí - jako v případě udělení státního občanství, či kinematografické licence. Obdobně např. v rozhodnutí Boh. CXIV: „*Na udělení povolení ku sňatku (§ 16 branného zákona a § 140 prováděcích předpisů k němu) nepřislouží straně právní nárok a nelze odepření jeho naříkati stížností k nss.*“ a v rozhodnutí Boh. 469: „*Majitel výčepnické licence není legitimován ke stížnosti na nss proti rozhodnutí úřadu, kterýž jinému majiteli licence takové bylo povoleno její přeložení.*“

9 Například podle rozhodnutí Boh. 4811 tvrdil-li soused, že stavba znešvaruje ulici, či podle rozhodnutí Boh. 4414 nebyla obec legitimována uplatňovat stížností, že stavební povolení vyšší stolicí udělené odporuje ohledům krasocitu.

10 Podle Boh. F 3044/26: „*Trestání přestupku neoprávněného výčepu lihových nápojů dle § 31 zák. čl. XXV“1899 patří do kompetence finančních úřadů, nikoliv do kompetence soudů.*“

11 Dle Boh. CLXXXIV: „*Do nálezu o náhradě škody vydaného ministerstvem národní obrany podle zák. Čl. XXXV:1887 není přípustna stížnost k nss.*“

12 Podle Boh A 2871/23“ „*Uplatňuje-li státní zaměstnanec smluvní domnělý nárok na jmenování úředníkem pragmatikálním, nevádí projednání stížnosti předpis § 3 lit. a) zák. o ss.*“

Řešil-li však úřad otázku náležející na pořad práva soukromého pouze jako otázku prejudiciální, nebyl přezkum meritorního rozhodnutí vyloučen.

3.4 Specializované soudy

Kromě Nejvyššího správního soudu přezkoumávaly rozhodnutí správních úřadů i další speciální soudy, v takovém případě byla příslušnost Nejvyššího správního soudu vyloučena. Těmito soudy byly soud patentový,¹³ volební, karlový a soudy pojišťovací a vrchní soud pojišťovací.

S nimi byl Nejvyšší správní soud propojen personálně buď osobou prezidenta Nejvyššího správního soudu, nebo jinými členy, kteří byli do těchto soudů vysíláni. Vysíláni byli i dva členové a dva náhradníci k Ústavnímu soudu.

3.5 Volné uvážení a zrušená výluka § 3 písm. e)

Jak je již uvedeno výše, Nejvyššímu správnímu soudu nepříslušelo zkoumat skutkovou podstatu, ale jen otázky právní. Vycházel ze skutkového stavu, jak jej zjistil správní úřad, což samo o sobě vyplývalo z kasačního principu, na kterém bylo správní soudnictví postaveno. Toto omezení však nemělo vést k vyloučení ochrany před libovůlí ze strany správního úřadu.

Škrtní výluky věcí, ve kterých správní úřady postupovaly podle volného uvážení, pouze odrážel faktický stav, ke kterému se svou judikaturou propočoval již vídeňský soud. Na první pohled byla výluka pleonasmem – kde je volné uvážení, nebylo subjektivních práv ve smyslu § 2 říjnového zákona. Ze škrtnutí samotného proto nešlo dovozovat možnost přezkumu volného uvážení.

K odstranění této výluky však nedošlo jen pro čistý právní purismus. U vídeňského soudu se zprvu často volnému hodnocení kladlo na roveň posuzování skutkových otázek a dokonce i hodnotících úsudků úřadu (zvláště tehdy, jestliže v zákoně byly použity neurčité právní pojmy a správní orgán zvažoval, zda daná skutková zjištění konkrétního případu lze podřadit pod neurčitě vyjádřenou hypotézu právní normy).

Zatímco pro jeden směr soudní praxe znamenal každý neurčitý právní pojem „volné uvážení, a tedy i důvod pro vyloučení věci z přezkumu, začala postupem času jedna větev judikatury vídeňského soudu brát v potaz, že vázanost správy zákonem může mít různý rozsah a různé stupně. Existuje stupnice různých omezení úřadu dle stylizace příslušného zákona – od přísné vázanosti, přes skutkové hodnocení až po stanovení povinnosti úřadu pouze věc vyřídit (způsobem jeho uvážení ponechaným). Začalo se tedy odlišovat hodnocení důkazů a to, zda skutková podstata, jak ji zjistil správní úřad, mohla být reálná, od diskrečního oprávnění. Rovněž neurčité právní pojmy začaly

13 Ve věcech patentních jest kompetence nss vůbec vyloučena. Boh. CLXXXIV

být vnímány jako něco, co nelze zahrnout pro správné uvážení.¹⁴ Jak uvádí Hácha, ke škrtu výluky došlo, protože „sváděla vídeňský soud mnohdy k nemístné paušální negaci právní vázanosti úřadu vůči straně a že by stále ohrožovala těžce vybojované vymoženosti onoho směru judikatury, který pečlivě vyšetřoval zákonné hranice volného uvážení a zkoumal úsudky správního úřadu označované jako skutkové hodnocení.“¹⁵

Rozhraničení otázky skutkové a právní soud řešil tak, aby se alespoň oklikou dostal k částečnému řešení otázek skutkových. K tomu Hácha upřesňuje: „... soud oficiálně zkoumá, zdali skutková podstata, z níž žalovaný úřad vycházel, není snad v rozporu se spisy správními a zdali není neúplná. ... Trváje na zásadě, že soud je skutkovou podstatou žalovaným úřadem přijatou vázán, zkoumá soud nicméně, zdali úsudek úřadu o otázkách povahy skutkové je vůbec logicky možný. ... Nenalezne-li takovýchto chyb, nepouští se do odvažování důvodů, jež mluví pro úsudek úřadu, nebo proti němu, neboť, jak se to často vyjadřuje, není povolán, aby přezkoumával skutkové úsudky úřadu věcně.“¹⁶ Nejvyšší správní soud tedy nemohl přezkoumávat vhodnost a slušnost správních aktů. Posuzoval pouze zákonnost právního aktu, u volného uvážení zkoumal, zda správní úřad nevybočil ze zákonem stanovených mezí a zda jeho závěry mají ve spisech oporu. Rozhodnutí nepřezkoumával po věcné stránce.¹⁷

4 Byl rozsah přezkumu příliš široký?

Nejvyšší správní soud převzal k vyřízení již v roce 1918 řadu neskončených věcí, jež napadly ještě v době rakousko-uherské monarchie. V průběhu

14 K tomu např. Hoetzel jako příklad uvádí situaci, kdy soud měl posuzovat to, jak správní úřad hodnotil „podobnost“ ochranné známky. V takovém případě měl soud zkoumat jen to, nebyly-li porušeny úřadem zásady pro řízení správní závazné, měl-li úřad pro onen úsudek dostatečný podklad, neodporuje-li myšlenkový postup, jímž úřad za daných skutečností ke svému výsledku dospěl požadavkům správního myšlení. Hoetzel, J.: *Československé správní právo část všeobecná. Druhé přepracované vydání*. 1937 Melantrich v Praze, s. 48.

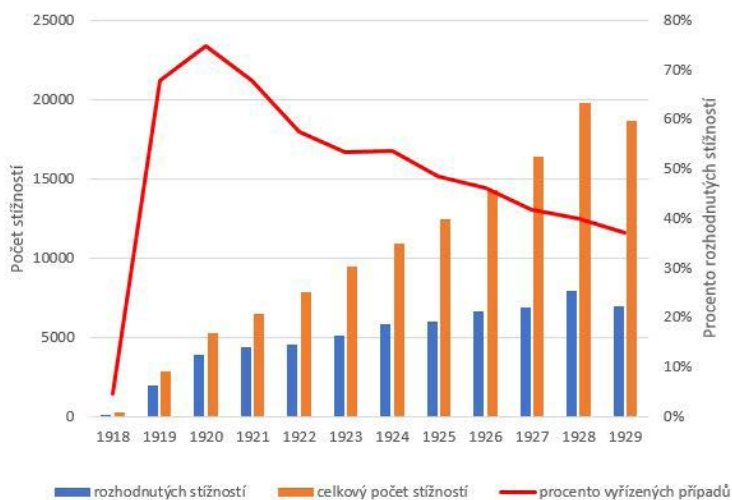
15 Hácha, E. *Nejvyšší správní soud, Slovník veřejného práva československého*, svazek 2, reprint původního vydání, Eurolex, Praha 2000, s. 855.

16 Hácha, E. *Nejvyšší správní soud, Slovník veřejného práva československého*, svazek 2, reprint původního vydání, Eurolex, Praha 2000, s. 855.

17 Nejvyšší správní soud tak mohl například zkoumat, zda správní úřady šetřily dané poměry při rozhodování otázky, zda se má společenství revír propachtovati z volné ruky, či ve veřejné licitaci. Státní úřad pozemkový nesměl odmítnout schválení určitých dispozic se zabraným statkem (dle § 7 záborového zák.) z důvodů, které nesouvisely s pozemkovou reformou.

dvacátých let byl pak nápad nových věcí tak vysoký, že nebylo v silách soudců se s ním vypořádat.

Graf 1¹⁸ ukazuje, jak se postupně snižovalo procento vyřízených případů.



Graf 1 – Rozhodnutí NSS 1918-1929

Zdroj: Národní archiv Praha – Chodovec, fond NSS, karta 54

Počet nedodělků neúměrně vzrostl postupem času tak, že v roce 1932 již průměrná doba od nápadu stížnosti do rozhodnutí o ní činila dva až tři roky.¹⁹ V roce 1935 bylo evidováno přes 17 tisíc žalob, mnohdy netknutě ležících již mnoho let bez vydaného rozhodnutí.

Přesné příčiny takového nárůstu nápadu nebyly spolehlivě zjištěny. Zásadní příčinou pravděpodobně nemohla být celková četnost nezákonných rozhodnutí státní správy, když jen asi ve třetině případů bylo stížnosti vyhověno a správní akt zrušen. K přetížení soudu nejspíše přispěla snaha mnoha advokátů předkládat soudu i věci podřadného významu či nepatrné hodnoty s cílem získat co největší palmáre.²⁰ Ti však pouze využívali bezesporu široký rozsah přezkumu správních rozhodnutí. Odstranění této příčiny a jednoduché řešení problému přetížení soud tak mohlo spočívat v zúžení okruhu pře-

18 Podrobnosti viz Škrabka, M. *Správní soudnictví v Československu v letech 1918 až 1952*, s. 43. Bakalářská práce. Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní. 2018. Vedoucím bakalářské práce je autorka tohoto příspěvku.

19 Ondruš, R. Nejvyšší správní soud 1918–1952 a jeho odkaz pro současnost, *Justiční praxe* 3/2002, s. 95.

20 Tamtéž.

zkoumatelných rozhodnutí. K zahlcení Nejvyššího správního soudu nicméně dále přispívalo i to, že jeho rozhodnutí byla pro správní úřady závazná jen v konkrétní věci. U soudu se tak hromadila podání týkající se problému, který už soud v jiné věci vyřešil. V jakém poměru tyto dvě základní příčiny přispěly k nízké efektivitě soudu, lze jen stěží odhadnout.

K reformě, která měla přetížení Nejvyššího správního soudu vyřešit, došlo až roku 1937. Několik zásadních věcných změn včetně omezení rozsahu přezkumu mělo zajistit, aby Nejvyšší správní soud mohl i nadále plnit svou funkci efektivně a nedošlo k omezení přístupu stěžovatelů k soudu. Vládní návrh zákona č. 164/1937 Sb. z. a n. předpokládal vynětí bagatelních věcí a opětovné zavedení výluky věcí rozhodovaných dle volného uvážení, což mělo činit cca. 60 % kauz. Po rozpravě však poslanci dospěli k závěru, že vládní osnova směřovala ke zhoršení dosavadních záruk právního státu a jako taková nebyla v bodě omezujícím rozsah přezkumu podpořena.

Z institutů, které zavedeny novelou byly a jež měly přetíženému soudu pomoci, lze jmenovat zřízení funkce tzv. „pomocných sekretářů“ odpovídající zhruba dnešní funkci asistenta soudce, rozšíření možnosti odmítnout stížnost bez jejího věcného projednání, možnost konat neveřejné zasedání a snížení počtu členů senátu. Novela rovněž zavedla institut tzv. závazných právních zásad. Měl-li by soud opakovaně rozhodnout o stejném problému jinak než jaká byla dosavadní správní praxe, rozhodovalo se v rozšířeném devítičlenném senátu. Jestliže byl již jednou přijatý názor soudu potvrzen, měl být publikován jako závazná právní zásada ve Sbírce zákonů a tím se stát závazným pro správní úřady v jejich dalším rozhodování. Takto tedy měla být odstraněna druhá podstatná příčina nízké efektivity soudu.

Závěr

Ze shora uvedeného vyplývá, že rozsah přezkumu správních rozhodnutí prvorepublikovým Nejvyšším správním soudem vymezený generální klauzulí byl široký. Většina výluk, jež platila pro vídeňský soud, byla recepční normou zrušena. Nejzajímavější ze zrušených výluk byla výluka volného uvážení, přičemž její zrušení vycházelo z poznatků dosažených již v judikatuře vídeňského soudu. Škrť tak měl především zabránit případným tendencím ke směšování volného uvážení, jehož přezkum byl vyloučen již dikcí generální klauzule, s hodnocením skutkových okolností případu. Příspěvek demonstruje na vybrané judikatuře, jak soud posuzoval hraniční případy výluk.

Generální klauzule v kombinaci s poměrně malým počtem výluk a z ní rezultující široký rozsah přezkumu přispívaly k dostatečné ochraně práv, zároveň však byly jednou z příčin přetížení Nejvyššího správního soudu a neú-

měrně dlouho trvajících řízení. Veškerý přezkum správních rozhodnutí ležel na bedrech jediného soudu čítajícího přibližně třicet soudců. Chyběl nižší stupeň správního soudnictví a mezičlánek komunikující se správními úřady v podobě zvláštních správních senátů v okresech a župách, jež předvíдалa ústava z roku 1920 a jenž by bezesporu k odbřemenění přispěl.

Novelou zákona o zřízení správního soudu, provedenou zákonem číslo 164/1937 Sb. z. a n., rozsah přezkumu zúžen nebyl, a měly tak být odstraněny pouze příčiny ostatní. Její praktický dopad lze však jen stěží posoudit. V důsledku okupace, k níž došlo záhy, nebyly nově zavedené instituty využívány po dostatečně dlouhou dobu, aby mohl být jejich vliv objektivně zkoumán. Není tedy možné hodnotit, zda ponechání širokého přístupu veřejnosti k soudu bylo dostatečně kompenzováno rozšířením možnosti odmítnout stížnost bez jejího věcného projednání, personálními opatřeními či případným vydáváním závazných právních zásad.

Seznam použitých zdrojů:

- Hácha, E. Nejvyšší správní soud. In *Slovník veřejného práva československého, svazek 2*. Reprint původního vydání, Praha, Eurolex, 2000.
- Hácha, E. Správní soudnictví. In *Slovník veřejného práva československého, svazek 4*. Reprint původního vydání, Praha, Eurolex, 2000.
- Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012.
- Hoetzel, J. *Československé správní právo část všeobecná*. Druhé přepracované vydání. 1937 Melantrich v Praze.
- Kopecký, M. Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. *Správní právo*, roč. LI, č. 1–2. s. 33–55.
- Novotný, J. Nejvyšší správní soud (historické poohlédnutí na naše správní soudnictví, jeho přítomnost a nutnost neodkladných změn). *Správní právo*, 1999, č. 2, 3, 4.
- Ondruš, R. Nejvyšší správní soud 1918–1952 a jeho odkaz pro současnost. *Justiční praxe*, 2002, č. 3, s. 91.
- Pomahač, R. Nejvyšší správní soud. In Vopálka, V. (ed) *Nová úprava správního soudnictví*. ASPI Publishing, Praha 2003.
- Pomahač, R. Patnáct let inovovaného správního soudnictví – je čas na změnu? *Správní právo*, roč. LI, č. 1–2. s. 72–85.
- Průcha, P. K ústavním základům správního soudnictví. *Správní právo*, roč. LI, č. 1–2. s. 56–71.
- Rádl, Z. *Komentované zákony Československé republiky. Svazek XXXV Nejvyšší správní soud*. Praha 1933.
- Sedláček, S. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2001, č. 1, s. 70.
- Sládeček, V.: *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.
- Vopálka, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C.H.Beck, 2004.

THE RULE OF LAW AS THE BASIC PRINCIPLE OF OPERATION OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES IN THE LIGHT OF THE POLISH CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE

KATARZYNA PŁONKA-BIELENIN, PH.D.

Katowice School of Economics, Department of Law and Administration

Keywords: *The principle of the rule of law, the activity of public administration bodies, the Polish administrative procedure.*

Słowa kluczowe: *Zasada praworządności, działalność organów administracji publicznej, polskie postępowanie administracyjne.*

Resumé: *The principle of the rule of law in the Polish legal system has been expressed in Article 7 of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, which states that „Public authority bodies operate on the basis and within the limits of the law”. Then, the rule of law was repeated in the Code of Administrative Procedure in Article 6, and Article 7 emphasizes once again its importance by stating that public administration bodies uphold the rule of law in the course of the proceedings. On the basis of the rule of law, indicated in the Code of Administrative Procedure, the literature has developed the view that an administrative decision can be issued only on the basis of the Act, and not lower-ranking legal acts. In addition, according to this principle, the administrative authority manages all administrative proceedings and is to ensure that the law is not violated. Violation of the rule of law results in the sanction of an administrative decision being invalid if it was issued without a legal basis or with a gross violation of the law.*

Streszczenie: *Zasada praworządności w polskim porządku prawnym została wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., który stanowi, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Następnie zasada praworządności została powtórzona w Kodeksie postępowania administracyjnego w art. 6, a art. 7 ponownie podkreśla jej znaczenie stanowiąc, że organy administracji publicznej przestrzegają praworządności w toku postępowania. W oparciu o zasadę praworządności wskazaną w Kodeksie postępowania administracyjnego, w literaturze przedmiotu ukształtował się pogląd, że decyzja administracyjna może być wydana tylko na podstawie ustawy, a nie aktów prawnych niższej rangi. Ponadto, zgodnie z tą zasadą, organ administracji kieruje całym postępowaniem administracyjnym i ma zapewnić, że prawo nie zostanie naruszone. Naruszenie zasady praworządności powoduje, że decyzja administracyjna jest nieważna, jeżeli została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.*

Introduction

The principle of the rule of law has its source in the provisions of the Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997¹. According to the content of Article 7 of the Basic Law, „Public authority bodies operate on the basis and within the limits of the law”.

According to the generally accepted view in doctrine and case law, the principle of legalism indicated in Article 7 of the Constitution of the Republic of Poland means that the competence of each public authority should be based on a clearly formulated legal provision. Therefore, in the state of lawful activity of the ruling bodies requires legal basis, or legitimacy to act in a legally mandated. The effect of the principle of legalism thus understood is the legal regulation of the law-making activity of the organs. Legislative activity of the authorities should have a basis in the Constitution of the Republic of Poland or in legal acts adopted on its basis. Any transgression of the Constitution of the Republic of Poland by the organ deprives him of his legitimacy to act².

Then, the rule of law (legalism) was repeated in articles 6 and 7 of the Act of 14 June 1960 The Code of Administrative Procedure³ (hereinafter: CAP). The content of article 6 of the CAP indicates that public administration bodies operate on the basis of legal provisions, and article 7 of the CAP emphasizes that public administration authorities adhere to the rule of law in the course of proceedings.

Based on the principle of the rule of law indicated in the Code of Administrative Procedure, the literature has developed the view that an administrative decision can be issued only on the basis of the Act, and not lower-ranking legal acts. In addition, according to this principle, the administrative authority manages all administrative proceedings and is to ensure that the law is not infringed⁴.

The principle of legality in the literature of the subject is recognized as the principle of the legal system, that is, the constitutional principle, or as a rule of part of the legal system – the rule of law of administration⁵.

1 Dz. U. of 1997. No. 78, item 483 with later changes

2 Banaszak, B. Commentary on Article 7 of the Constitution of the Republic of Poland, [in:] B. Banaszak, Constitution of the Republic of Poland. Comment. Ed. 2, Legal status 21.10.2009. – Legalis

3 Tj. Dz. U. of 2017. item 1257 with later changes

4 Wierzbowski, M. General issues, [in:] M. Wierzbowski (ed.) M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, Administrative proceedings – general, tax, enforcement and before administrative courts, Wyd. C. H. Beck, Warsaw 2006, p. 18

5 Wróbel, A. Commentary to article 6 CAP, [in:] (ed.) A. Wróbel, M. Jaśkowska, Code of Administrative Procedure. Commentary, Wyd. Wolters Kluwer, Warsaw 2016, p. 117

2 Principle of the rule of law as a constitutional principle

The constitutional approach to the principle of the rule of law is expressed in Article 7 of the Constitution of the Republic of Poland in accordance with which administrative bodies operate on the basis and within the limits of the law.

The order of public authorities on the basis and within the law has a wide scope. It expresses the principle of legalism in a narrow sense, i.e. an order to act on the basis of law, as well as the obligation to comply with the law. The order expressed in Article 7 of the Constitution of the Republic of Poland is addressed to public authorities. This concept should be understood broadly. It covers both state authorities and other public authorities that have public authority. The term public authority within the meaning of the Constitution of the Republic of Poland includes both legislative, executive and judiciary power. It should be noted that the notions of „public authorities” and „state organs” are not identical. The notion of public authority is broader and includes not only state authorities, but also local self-government bodies. The exercise of public authority concerns all forms of state activity, local government and other public institutions, which include various forms of activity⁶.

The principle of the rule of law is also related to article 2 of the Constitution of the Republic of Poland, which states that the Republic of Poland is a democratic state of law that implements the principles of social justice. Hanna Knysiak-Molczyk rightly accepts that the principle of the rule of law implies the right to a fair and reliable procedure, because only such proceedings ensure the realization of freedom and civil rights. In a democratic state, the administration has the right to take only actions to which it has been expressly authorized by law. These actions can only be taken in the form and mode that are provided for by law⁷.

Pursuant to the resolution of the Regional Audit Chamber of 18 May 2016, „Local government units and their bodies act on the basis and within the limits of the law, which results from art. 7 of the Constitution of the Republic of Poland. While exercising their legislative competences contained in statutory authorizations, local self-government bodies are obliged to act strictly within

6 Tuleja, P. Commentary on Article 7 of the Constitution of the Republic of Poland, [in:] M. Safjan, L. Bosek (ed.), Constitution of the Republic of Poland. Volume I. Commentary on article 1–86, Warsaw 2016., Legal status: 21/10/2009 – Legalis

7 Knysiak-Molczyk, H. Commentary on Article 6 of the CAP, [in:] (ed.) H. Knysiak-Molczyk, Code of Administrative Procedure. Commentary, Wyd. Wolters Kluwer, Warsaw 2015, p. 60

the limits of these authorizations. They are not authorized to regulate what has already been regulated or to go beyond statutory authorization⁸.

The guiding principle of the law is the prohibition of presumption of competence. It should be noted that competency norms should be interpreted strictly. It is unacceptable to interpret the competence provisions and to derive competences by analogy⁹.

The rule of law is negatively affected by the instability of the law, which leads to the situation that „citizens lose trust in the legal system on the one hand, imposing obligations on them, and on the other hand entitling them to claim their claims. Such a state creates uncertainty regarding the legal order and a lack of sense of legal security in a democratic state of law¹⁰.

3 The principle of the rule of law the basis for the operation of public administration bodies

In the Code of Administrative Procedure, the rule of law is expressed in Articles 6 and 7. The content of Article 6 of the CAP states that public administration bodies operate on the basis of legal provisions. In contrast, article 7 of the CAP indicates that public administration authorities uphold the rule of law during the proceedings. Therefore, public administration bodies are required not only to act on the basis of law and within the limits of the law, but have the obligation to ensure that the behavior of participants in the administrative proceedings throughout the proceedings are lawful¹¹.

Acting on the basis of law in administrative proceedings, as Barbara Adamiak points out, includes two basic elements. First, the determination by the public administration body of the legal capacity to conduct proceedings in the case, and secondly, the application of substantive and procedural law in the consideration and resolution of the case¹².

Administrative proceedings are an organized process of applying the law.

8 Resolution of the Regional Audit Chamber in Zielona Góra from 18 May 2016, 99/2016 – Legalis nr 1522067

9 Resolution of the Regional Audit Chamber in Poznań of 29 December 2015, 26/1623/2015 – Legalis No. 1508361

10 Judgment of the Administrative Court in Krakow of 10 May 2016, II AKA 67/16 – Legalis No. 1544254

11 Knysiak-Molczyk, H. Commentary on Article 6 of the CAP, [in:] (ed.) H. Knysiak-Molczyk, Code of Administrative Procedure. Commentary, Wyd. Wolters Kluwer, Warsaw 2015, p. 61

12 Adamiak, B. Commentary on Article 6 of the CAP, [in:] B. Adamiak, J. Borkowski, Code of Administrative Procedure. Commentary, Wyd. C. H. Beck, Warsaw 2017, p. 61

It consists of four main stages: 1) determining what legal norm is sufficient for the purpose of resolving the case, 2) recognizing as proven fact on the basis of specific materials and evidence and including this fact in the language of the standard used, 3) subsumption of the fact, 4) binding determination of the legal consequences of a fact recognized as proven on the basis of an appropriate legal norm¹³.

The first stage includes the element of determining what legal norm is valid and establishing its understanding in a sufficiently sense to resolve the matter. Determining which legal norm is valid is an easy task. It is associated with specific features of administrative law, for which the presence of many sources of law of various legal powers and with varying degrees of detail is characteristic.

According to the article 87 of the Constitution of the Republic of Poland, the sources of universally binding law are: the Constitution, statutes, ratified international agreements and regulations, as well as acts of local law in the area of activity of the organs that set them. In the light of the above, universally binding legal acts also include local law, which are laid down by the voivode, non-combined administration bodies and bodies of local self-government units. However, the independent contained in the act of self-defense may not constitute the legal basis for an administrative decision¹⁴.

When determining the legal basis of the administrative decision, it must be remembered that the law of the European Union has priority over national law. At the level of national law, it is assumed that the sphere of citizens' rights and freedoms must be regulated by statute. Therefore, the substantive legal basis of the administrative decision can only be provided by Act or implementing rules issued on the basis of the Act and under the explicit authorization indicated in the Act¹⁵.

It was rightly pointed out in the judgment of the Supreme Administrative Court of June 29, 2016 that, „In accordance with art. 6 CAP the public administration body is obliged to act on the basis and within the limits of the law,

13 Adamiak, B. Commentary on Article 6 of the CAP, [in:] B. Adamiak, J. Borkowski, Code of Administrative Procedure. Comment, Warsaw 2017. Legal status: 27/06/2017 – Legalis

14 Płonka-Bielenin, K. General principles of administrative proceedings regarding entities operating in the light of the judicature of administrative courts, [in:] (ed.) J. Jaskiernia, European system of human rights protection. Axiology – institutions – efficiency, Volume III, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2015, p. 636

15 Adamiak, B. Commentary on Article 6 of the CAP, [in:] B. Adamiak, J. Borkowski, Code of Administrative Procedure. Commentary, Wyd. C. H. Beck, Warsaw 2017, p. 62

and when adopting a decision in a specific case, it must apply the substantive and procedural law applicable on the date of adjudication. This also applies to the situation when the law changes in the course of the proceedings, unless the new regulations indicate a different effect¹⁶

The administrative bodies in accordance with Article 6 of the CAP should indicate to the party to the proceedings what the specific order is based on and in order to determine exactly to what extent this order should be executed. The principles of a democratic state of law require that the subject of rights and obligations should have a precise obligation to perform. Such an obligation can not be undefined¹⁷.

The public administration authority, when determining the validity of a legal norm, must state: are there legal norms in the legal system that regulate the type of the case under consideration; whether the indicated standards provide for the resolution of the case in the form of an administrative decision; whether the legal norm has entered into force (valid); whether the legal norm was not waived¹⁸.

Next, the understanding of the legal norm should be established. There may be two situations: the first, a public administration body applying the legal norm „will find it in the texts in force in such a form that its direct understanding is enough for the purpose of settlement” or the second situation that the public administration organs „will have doubts about its meaning”¹⁹.

In the latter case, the organ’s doubts arise as to the understanding of the applicable standard. In order to remove them, the authority must use different interpretation directives. In case of doubt as to the understanding of a specific legal provision, as emphasized by the Supreme Court in its judgment of June 24, 1993, it is appropriate to apply an interpretation that best suits the principles laid down in the Constitution of the Republic of Poland²⁰.

16 Judgment of the Supreme Administrative Court (N) of June 29, 2016, II OSK 2663/14 – Legalis No. 1511266

17 Judgment of the Supreme Administrative Court (N) of 17 March 2016, II OSK 1785/14 – Legalis no. 1455984; See: The judgment of the Provincial Administrative Court in Lublin of 20 May 2014, III SA / Lu 184/14 – Legalis no. 965556 – „Administrative authorities, due to the fact expressed in article 7 of the Constitution of the Republic of Poland and in art. 6 KPA principle of the rule of law, can not act against the binding and explicitly sounding provisions of law. It is not allowed to omit any applicable public authorities, including public administration bodies, of applicable legal norms, applying them in a selective or loose manner”.

18 Adamiak, B. Commentary on Article 6 of the CAP, [in:] B. Adamiak, J. Borkowski, Code of Administrative Procedure. Commentary, Wyd. C. H. Beck, Warsaw 2017, p. 62

19 Ibidem, p. 63

20 Judgment of the Supreme Court of 24 June 1993, III ARN 33/93, State and Law 1994,

According to the verdict of the Provincial Administrative Court of November 28, 2012 „Interpreting domestic law, including regulations or ordinances that are not a universally binding law, authorities should take into account the objectives set and expressed in Community regulations, and should follow the principle, not to introduce unnecessary difficulties in the redistribution of funds with which these objectives are to be implemented”²¹.

The second stage, i.e. recognition as a proven fact on the basis of specific materials, and the inclusion of this fact in the language of the applicable legal norm. Recognition of a given fact as proven on the basis of materials and the accepted theory of evidence means that the rules of conduct of a public administration body are regulated by the provisions of procedural law. The administrative authority must conduct the investigation throughout the entire proceedings, i.e. from its initiation, until the decision is issued, be guided by the law. The body must comply with the rules of procedural law throughout the proceedings. On the other hand, the inclusion of this fact in the language of the applicable legal norm means that the public administration body must determine whether a given proven fact is covered by the applicable legal norm²². „The statements made by witnesses, experts or parties to proceedings are formulated in various ways, for the application of the law it is important that the public administration body determines the existence of the described fact in the manner in which the text of the applicable provision does so. The point is, therefore, that the authority recognizes a fact recognized as proven in the language of the applicable legal norm”²³.

The third stage is the subsumption of fact. Subsumption means a formal „operation” which is carried out on the basis of logical-language rules of conduct. It is based on the recognition that „the established facts are one of the designations of the hypothesis of a legal norm”²⁴.

The fourth stage is the binding determination of legal consequences of a fact recognized as proven on the basis of an appropriate legal norm. As a result of the statement that a given fact falls within the scope regulated by the

No. 9, p. 111

21 Judgment of the Provincial Administrative Court in Białystok of November 28, 2012, I SA / Bk 256/12 – Legalis No. 793572

22 Adamiak, B. Commentary on Article 6 of the CAP, [in:] B. Adamiak, J. Borkowski, Code of Administrative Procedure. Comment, Warsaw 2017. Legal status: 27/06/2017 – Legalis

23 Kędziora, R. Commentary on Article 6 of the CAP, [in:] R. Kędziora, Code of Administrative Procedure. Comment. Ed. 5, Warsaw 2017., Legal status: 27/06/2017 – Legalis

24 Ibidem., Legalis

relevant legal provision, it is binding to determine the legal consequences of the facts recognized as proven by a public administration body²⁵.

The public administration body should comply with both substantive and procedural law as well as with the political system. The legal consequences of violation of the rule of law, or legalism, must be assessed depending on the nature of the violation and the degree of violation. For example: issuing a decision by the administrative authority in violation of the provisions on jurisdiction, or issuing a decision without a legal basis, results in the invalidity of the administrative decision (Article 156 § 1 and 2 of the CAP). On the other hand, a breach by the authority of other provisions of substantive law may lead to the invalidity of the decision or its material defect, which results in the annulment of the contested act. Failure to observe the provisions of the procedure may give rise to the resumption of the proceedings or the annulment of the contested decision²⁶.

The principle of the rule of law is also expressed in Article 7 of the CAP. *De lege lata* in the course of the proceedings public administration bodies uphold the rule of law, ex officio or at the request of the parties undertake all activities necessary to thoroughly explain the facts and to settle the matter, bearing in mind the public interest and legitimate interest of citizens.

Article 7 of the CAP establishes the principle of objective truth, or substantive truth, imposing an obligation for public administration bodies, ex officio or at the request of the parties, to take all actions necessary to thoroughly clarify the factual situation and settle an individual case which is the subject of administrative proceedings. As Robert Kędziora rightly points out, the administrative decision should be based on real, properly determined and properly assessed factual circumstances relevant to the case²⁷.

In the course of the proceedings, the public administration body should take all actions that are necessary to thoroughly explain the facts and settle the matter. It should be noted that „the obligation to thoroughly clarify the state of affairs is, among others, on responding to the doubts of the parties to the proceedings. The allegations made by the parties do not have to be right, but the body’s role is to explain them so that there is no doubt as to the decision issued”²⁸.

25 Ibidem., *Legalis*

26 Rzasna, G. Commentary on Article 6 of the CAP, [in:] (ed.) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Code of Administrative Procedure. Commentary, Wyd. Warsaw 2018, Legal status: 27/06/2017, *Legalis*

27 Kędziora, R. Commentary on Article 6 of the CAP, [in:] R. Kędziora, Code of Administrative Procedure. Comment. Ed. C. H. Beck, Warsaw 2017, p. 68

28 Judgment of the Supreme Administrative Court in Warsaw of February 27, 2013,

The provisions of the administrative procedure usually correspond to the needs of objective truth, which is implemented primarily in the proceedings of evidence or in the institution of exclusion of the body or employee. This public administration body is obliged to gather all the evidence and to analyze and consider the matter thoroughly. It should be noted that the party to the proceedings is not exempted from the obligation to cooperate in the scope of clarifying the facts²⁹.

The administration body in accordance with the principle of free assessment of evidence (Article 80 CAP) „assesses on the basis of all collected evidence, if a given circumstance has been proved, refers to a situation where there are discrepancies between the parties of the proceedings, which concerns the established facts and the application of legal provisions material. The authority’s right to use the scope of evidence proceedings and the principle of free assessment of evidence are a consequence of the principle of objective truth (...). The authority conducting the proceedings must be able to extend the scope of the evidentiary proceedings as necessary to establish an objective truth and the possibility of a free assessment of the evidence obtained in this way”³⁰.

As it is *expressis verbis*, Article 7 of the CAP, the public administration body is obliged to take into account in each phase of the procedure the social interest and the legitimate interest of the party. The relation of the relation between social interest and the legitimate interest of the citizen requires determining in what sense the latter term is used³¹.

„The administrative bodies are entitled to their own assessment of the social interest and rightfulness of the citizen’s interest and each time the content of the decision is determined by the circumstances of the particular case. The interest of a citizen should be „right” in objective terms, but can not be deduced from his own convictions based on feelings of injustice and inequality”³².

I OSK 1784/11, LEX No. 1312393

29 Płonka-Bielenin, K. General principles of administrative proceedings regarding entities operating in the light of the judicature of administrative courts, [in:] (ed.) J. Jaskiernia, European system of human rights protection. Axiology – institutions – efficiency, Volume III, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2015, p. 638

30 Judgment of the Provincial Administrative Court in Warsaw of November 5, 2013, II SA / Wa 1238/13, LEX No. 1411149

31 More: Jaśkowska, M., Wróbel, A. Code of Administrative Procedure, Wyd. LEX a Wolters Kluwer business, Warsaw 2011, pp. 151–154

32 Judgment of the Supreme Administrative Court of May 20, 1998, I SA / Ka 1744/96 (unpublished)

The above thesis is also confirmed by the case law, stating that it is the public administration body that is required to take all steps necessary to thoroughly clarify the actual situation and to settle the matter, bearing in mind the social interest and the legitimate interest of the party. However, in case of doubts as to the content of the request, it is the administrative authority's responsibility to determine the nature of the letter addressed to the authority³³.

The obligation to take into account the public interest and the legitimate interest of citizens is a general principle of administrative proceedings, which also provides an interpretive guideline for substantive law. It finds application mainly for decisions made within the framework of administrative recognition, because „in the decision-making related process there is no possibility for the public administration body to shape a decision whose content is determined by an absolutely binding norm of substantive law”³⁴.

The notions of the public interest and the legitimate interest of citizens belong to concepts that are not specified and do not have any statutory definitions³⁵. It is the public administration body that gives them content in the process of applying the norms of substantive law. The social (public) interest should be understood as a directive of conduct, which requires respect of values common to the whole society or a given local community (territorial self-government unit), such as justice, security, efficiency of the state apparatus, citizens' trust in public authorities, etc.³⁶

On the other hand, the legitimate interest of citizens should be understood as „the kind of interest which finds basis in the applicable law, but which, precisely because of its content and value, should be satisfied due to generally binding norms and moral and social imperatives, or due to universally recognized in a democratic state, rules of conduct”³⁷.

In the case of a conflict between the social interest and the legitimate interest of citizens, the public administration body that deals with the matter

33 Judgment of the Provincial Administrative Court in Olsztyn of March 27, 2018, II SA / OI 982/17 – Legalis on 1749329

34 Knysiak-Molczyk, H. Commentary on Article 7 of the CAP, [in:] (ed.) H. Knysiak-Molczyk, Code of Administrative Procedure. Commentary, Wyd. Wolters Kluwer, Warsaw 2015, p. 71

35 See: Płonka-Bielenin, K. „Public interest“ is a determinant of the operation of public benefit organizations. [in:] K. Płonka-Bielenin, Administrative and legal status of public benefit organizations, Wyd. Agencja Artystyczna Para, GWSH, Katowice 2010, pp. 121–132

36 Judgment of the Provincial Administrative Court in Łódź of 10 April 2014, I SA / Łd 1508/13 – Legalis nr 976675

37 Wyrzykowski, M. The concept of social interest in administrative law, Wyd. University of Warsaw, Warsaw 1986, p. 122

should strive to reconcile these interests. From the content of Article 7 of the CAP, it is not possible to draw a conclusion on the supremacy of one of the interests indicated in it above the other. „Social interest and the legitimate interest of citizens are legally equivalent”³⁸.

4 Conclusion

Based on the analysis, it should be stated that the rule of law is the basis for the operation of public administration bodies. Administrative authorities are required not only to act on the basis of law and within the limits of the law, but have a duty to ensure that the behavior of participants in administrative proceedings throughout the proceedings is lawful. Acting on the basis of law includes two main elements: determination by the public administration body of the legal capacity to conduct proceedings in a given case and application of substantive and procedural law in the recognition and resolution of a given case.

The consequence of the rule of law is also the fact that „the application of imperious and individual form of operation of organs, which is an administrative decision, can not be presumed, and the basis for its application must result from the binding provision of substantive law”³⁹.

The public administration body does not have the competence to issue a decision when the provision constituting the basis for its issuance: lost its validity before the date of issuing the administrative decision; was issued on the basis of a legal act considered incompatible with the Constitution of the Republic of Poland; was issued on the basis of a legal act incompatible with EU law; was issued on the basis of an act of the European Union deemed null and void. Violation of the rule of law results in the fact that an administrative decision is invalid if it was issued without a legal basis or with a gross violation of the law.

Compliance with the rule of law by public administration bodies is the basis for the functioning of a democratic state ruled by law.

38 Kędziora, R. Commentary on Article 7 of the CAP, [in:] R. Kędziora, Code of Administrative Procedure. Comment. Ed. 5, Warsaw 2017., Legal status: 27/06/2017 – Legalis

39 Judgment of the Supreme Administrative Court of 1 August 2012, I OSK 2140/11 – Legalis No. 777403

Bibliography

- Adamiak, B. Commentary on Article 6 of the CAP, [in:] B. Adamiak, J. Borkowski, Code of Administrative Procedure. Commentary, Wyd. C. H. Beck, Warsaw 2017.
- Adamiak, B. Commentary on Article 6 of the CAP, [in:] B. Adamiak, J. Borkowski, Code of Administrative Procedure. Comment, Warsaw 2017. Legal status: 27/06/2017 – Legalis.
- Banaszak, B. Commentary on Article 7 of the Constitution of the Republic of Poland, [in:] B. Banaszak, Constitution of the Republic of Poland. Comment. Ed. 2, Legal status 21.10.2009. Legalis.
- Jaśkowska, M. WRÓBEL, Andrzej. Code of Administrative Procedure, Wyd. LEX a Wolters Kluwer business, Warsaw 2011.
- Kędziora, R. Commentary on Article 6 of the CAP, [in:] R. Kędziora, Code of Administrative Procedure. Comment. Ed. C. H. BECK, Warsaw 2017.
- Kędziora, R. Commentary on Article 6 of the CAP, [in:] R. Kędziora, Code of Administrative Procedure. Comment. Ed. 5, Warsaw 2017., Legal status: 27/06/2017 – Legalis.
- Knysiak-Molczyk, H. Commentary on Article 6 of the CAP, [in:] (ed.) H. Knysiak-Molczyk, Code of Administrative Procedure. Commentary, Wyd. Wolters Kluwer, Warsaw 2015.
- Płonka-Bielenin, K. General principles of administrative proceedings regarding entities operating in the light of the judicature of administrative courts, [in:] (ed.) J. Jaskiernia, European system of human rights protection. Axiology – institutions – efficiency, Volume III, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2015.
- Płonka-Bielenin, K. „Public interest“ is a determinant of the operation of public benefit organizations. [in:] K. Płonka-Bielenin, Administrative and legal status of public benefit organizations, Wyd. Agencja Artystyczna Para, GWSH, Katowice 2010.
- Rzasa, G. Commentary on Article 6 of the CAP, [in:] (ed.) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Code of Administrative Procedure. Commentary, Wyd. Warsaw 2018, Legal status: 27/06/2017, Legalis.
- Tuleja, P. Commentary on Article 7 of the Constitution of the Republic of Poland, [in:] M. Safjan, L. Bosek (ed.), Constitution of the Republic of Poland. Volume I. Commentary on article 1–86, Warsaw 2016., Legal status: 21/10/2009 – Legalis.
- Wierzbowski, M. General issues, [in:] M. Wierzbowski (ed.) M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, Administrative proceedings – general, tax, enforcement and before administrative courts, Wyd. C. H. Beck, Warsaw 2006.
- Wróbel, A. Commentary to article 6 CAP, [in:] (ed.) A. Wróbel, M. Jaśkowska, Code of Administrative Procedure. Commentary, Wyd. Wolters Kluwer, Warsaw 2016.
- Wyrzykowski, M. The concept of social interest in administrative law, Wyd. University of Warsaw, Warsaw 1986.
- Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997 – Dz. U. of 1997. No. 78, item 483 with later changes.
- The Code of Administrative Procedure of 14 June 1960 – tj. Dz. U. of 2017. item 1257 with later changes.

Judgment of the Supreme Court of 24 June 1993, III ARN 33/93, State and Law 1994, No. 9.

Judgment of the Supreme Administrative Court of May 20, 1998, I SA / Ka 1744/96 (unpublished).

Judgment of the Supreme Administrative Court of 1 August 2012, I OSK 2140/11 – Legalis No. 777403.

Judgment of the Supreme Administrative Court in Warsaw of February 27, 2013, I OSK 1784/11, LEX No. 1312393.

Judgment of the Supreme Administrative Court (N) of 17 March 2016, II OSK 1785/14 – Legalis no. 1455984.

Judgment of the Administrative Court in Krakow of 10 May 2016, II AKa 67/16 – Legalis No. 1544254.

Judgment of the Supreme Administrative Court (N) of June 29, 2016, II OSK 2663/14 – Legalis No. 1511266.

Judgment of the Provincial Administrative Court in Białystok of November 28, 2012, I SA / Bk 256/12 – Legalis No. 793572.

Judgment of the Provincial Administrative Court in Warsaw of November 5, 2013, II SA / Wa 1238/13, LEX No. 1411149.

Judgment of the Provincial Administrative Court in Łódź of 10 April 2014, I SA / Łd 1508/13 – Legalis nr 976675.

Judgment of the Provincial Administrative Court in Lublin of 20 May 2014, III SA / Lu 184/14 – Legalis no. 965556.

Judgment of the Provincial Administrative Court in Olsztyn of March 27, 2018, II SA / Ol 982/17 Legalis on 1749329.

Resolution of the Regional Audit Chamber in Zielona Góra from 18 May 2016, 99/2016 – Legalis nr 1522067.

Resolution of the Regional Audit Chamber in Poznań of 29 December 2015, 26/1623/2015 – Legalis No. 1508361.

POJIŠTĚNÍ ZAMĚSTNANCŮ PRO PŘÍPAD NEMOCI, INVALIDITY A STÁŘÍ V ODRAZE ZÁKONA Č. 221, ZE DNE 9. ŘÍJNA 1924

MGR. ELENA POSPÍŠILOVÁ

Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta

**Employee insurance for sickness, invalidity and old age in
the reflection of Act No. 221 of 9 October 1924**

Klíčová slova: rozhodování v oblasti invalidních důchodů, odůvodňování rozhodnutí a hodnocení důkazů, přezkumné řízení

Keywords: *decision on disability pensions, justification of the decision and evaluation of evidence, review procedure*

Resumé: *Autorka v tomto příspěvku nastínila krátký exkurz zaměřený na historicko-právní prvky projevující se v rozhodování správních orgánů v oblasti invalidních důchodů. Při své hmotněprávní argumentaci potom použila historickou judikaturu odůvodňující její prezentované názory. Příspěvek tak dokladuje, prostřednictvím soudní judikatury, přístup k odůvodňování rozhodnutí a hodnocení důkazů (znaleckých posudků).*

Resume: *In this paper, the author outlined a short excursion focusing on historical and legal elements in decision-making of administrative bodies in the field of disability pensions. In its substantive arguments, it then used historical case law to justify its views. Thus, through the case-law, the contribution demonstrates access to justification for the decision and evaluation of evidence (expert opinion).*

1 Invalidní důchody

1.1 Historická právní úprava

Dle § 109, zák. č. 221 měl nárok na invalidní důchod pojištěnec, byl-li invalidním. Invalidním byl, dle tohoto zákona ten, kdo pro nemoc nebo jiné vady (tělesné nebo duševní) nepřivolené úmyslně, nemůže vykonávat práci přiměřenou jeho silám¹, schopnostem, výcviku a dosavadnímu povolání. Při posuzování invalidity nerozhodovala jen pracovní nezpůsobilost k dosavadnímu zaměstnání². Oproti dnešnímu zkoumání pracovní nezpůsobilosti,

1 „Přiměřená práce nemusí být ani práce stejná, ani v témže oboru jako dosavad“. Vps. 27. června 1930, Cpo 890/30, Věst. 1030, příl. C/I. č. 1.

2 „Výpomocnou dělnici v továrně, jež nemá odborných znalostí a jejíž povolání nebylo kvalifikované, možno odkázati na jiné práce taktéž nekvalifikované, a to na nahodilé práce lehčí“. Vps. 16. února 1931, Cpo 2266/30, Věst 1931, příl. C/I č. 28

měly příslušné orgány za povinnost zkoumat, jakou měl pojištěnec, uznáný invalidním a neschopný nadále vykonávat kvalifikované povolání, dosavadní mzdu, k jaké práci se hodí a je-li schopen vydělat si alespoň třetinu mzdy, jakou měl v dosavadním povolání³. Jelikož dalším kritériem pro stanovení invalidity bylo, že pojištěnec si nemůže vydělat ani třetinu toho, co tělesně a duševně zdravý zaměstnanec (téhož druhu s podobným výcvikem v témže obvodě) obvykle vydělává⁴. Proto pojištěnec, který nadále pracoval a vydělával více než třetinu mzdy zdravého zaměstnance nebyl invalidním⁵. Tato osoba musela mít současně ztrátu výdělečné činnosti vyšší než 66 %⁶. Tato podmínka byla poměrně přísně dodržována. Soudní judikatura například dovoďila, že pokud je pojištěnec nezpůsobilý k přiměřeným (jiným) pracem jen z 50-ti %, není invalidní. Pro stanovení invalidity takového pojištěnce pak bylo nerozhodné, zda tento skutečně najde přiměřené zaměstnání⁷. Soud také ve svém rozhodnutí Vps. 22. června 1931, Cpo 388/31, Věst. 1931, příl. C/I. č. 39 dovoďil, že byt nebyl pojištěnec – pomocný dělník schopen vykonávat těžké práce, mohl vykonávat práce jiné, kterými byl schopen si vydělat alespoň třetinu toho, co zdravý, obdobně zaměstnaný člověk. Proto tohoto pojištěnce nelze uznat invalidním. Soud takovýmto způsobem dovoďoval i potenciální možnost výděлку pojištěnce.

Při posuzování invalidity bylo přihlíženo nejen k zákonné definici, ale invalidita byla posuzována i ze subjektivního hlediska⁸. Pojišťovací soud mohl také přiznat nárok na důchod, i když zjistil, že invalidita nenastala do vydá-

3 Vps. 16. února 1931, Cpo 35/31, Věst. 1931, příl. C/I. č. 29

4 „Pojištěnec dosud zaměstnaný a vydělávající skutečně více než třetinu toho, co tělesně a duševně zdravý zaměstnanec téhož druhu s podobným výcvikem v témže obvodě, není invalidní. V tomto případě není lékařského vyšetření třeba.“ Vps. 27. června 1930, Cpo 1348/30, Věst. 1930 příl. C/I. č. 2, Svép. 1930, str. 312

5 „Nerozhoduje, že jest zaměstnán pouze z milosti“. Vps. 22. června 1931, Cpo 211/31/1, Věst. 1931, příl. C/I č. 36

6 K tomuto srovnej: Vps. 27. června 1930, Cpo 890/30, Věst. 1930, příl. C/I. č. 1. „Neodporuje výkladu § 109 poj. zák., když soud uznal za invalidní pojištěnku, u níž soudní znalec podle objektivních znaků shledal ztrátu výdělečné způsobilosti 10–20 %, ale dle subjektivních znaků, uváděje důvody, proč subjektivní přiznání považuje za věrohodné, uznal ztrátu výdělečné způsobilosti více než 66 %“. K tomu rovněž: „Zvláštní nezpůsobilost pojištěnce k pracem, jež byl uvyklý vykonávati a jimiž jedině vydělával na své živobytí, může zakládati invaliditu dle § 109 poj. zák., i když všeobecná nezpůsobilost pracovní není snížena o 66%.“ Vps. 27. července 1030, Cpo 1265/30, Věst. 1930, příl. C/I. č. 4

7 Blíže viz. rozhodnutí Vps. 22. června 1931, Cpo 310/31-1, Věst. 1931, příl. C/I č. 37

8 Blíže viz. rozhodnutí Vps. 27. července 1930, Cpo 1265/30, Věst. 1930, příl. C/I. č. 4 – „Zvláštní nezpůsobilost pojištěnce k pracem, jež byl uvyklý vykonávati a jimiž jedině vydělával na své živobytí, může zakládati invaliditu, i když všeobecná nezpůsobilost pracovní není snížena o 66%.“

ní napadeného výměru, ale že vznikla až později⁹. Rozhodnou dobou pro stanovení invalidity, v přezkumném řízení soudním, byla doba do vynesení rozsudku¹⁰. Pojem invalidity byl vyhraněn 30-ti letou německou judikaturou. Definice invalidity do zákona 221 byla převzata z německého zákonodárství (§ 1255 říšského pojišťovacího řádu).

1.2 Současná právní úprava

Dle dnes platné právní úpravy jsou orgány rozhodující v důchodovém pojištění správními orgány. Správní orgány rozhodují jako orgány veřejné moci. Rozhodnutí správních orgánů¹¹ v oblasti důchodového pojištění jsou přezkoumatelná ve správním soudnictví.

Správní orgány při své činnosti rozhodují např. o odnětí invalidního důchodu¹². Podkladem pro rozhodnutí o odnětí invalidního důchodu je konstatování poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti. Ta je hodnocena dle vyhlášky č. 359/2009¹³, kterou se provádí zákon o důchodovém pojištění, konkrétně podle přílohy vyhlášky, kapitoly, oddílu a položky označené písmenem. Zde je pomocně míra poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti uvedena v závorce.

9 Blíže viz. Vps. 24. října 1930, Cpo 1860/3, Věst. 1931, příl. C/I. č. 16

10 Blíže viz. Vps. 16. února 1931, Cpo 1579/30, Věst. 1931, příl. C/I. č. 30. Stějně je postupováno i v dnes platné právní úpravě.

11 Rozhodování správních orgánů na základě správního řádu se týká nejen samotného rozhodování, ale i všech jiných postupů a procedur uvedených orgánů, pro které je zavedena legislativní zkratka správní orgán, vykonávají-li působnost v oblasti veřejné správy.

12 Podle ustanovení § 5 písm. a) bod 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (úplné znění tohoto zákona bylo vyhlášeno pod č. 87/1996 Sb.), platí o dávkách důchodového pojištění, pokud není v tomto zákoně stanoveno jinak, že o nich rozhoduje jiný orgán sociálního zabezpečení (a zařizuje také výplaty těchto dávek), rozhoduje tedy Česká správa sociálního zabezpečení.

13 Vyhláška, kterou se stanoví procentní míry poklesu pracovní schopnosti a náležitosti posudku o invaliditě a upravuje posuzování pracovní schopnosti pro účely invalidity.

Orgán rozhodující o invalidním důchodu v ČR¹⁴ je povinen ve svém rozhodnutí¹⁵ vždy uvést o jaký stupeň invalidity¹⁶ se jedná, den vzniku invalidity nebo den, od něhož došlo ke změně stupně invalidity, procentní míru poklesu pracovní schopnosti posuzované osoby a činí-li pokles pracovní schopnosti aspoň 70 %, též údaj o tom, zda je posuzovaná osoba schopna výdělečné činnosti za zcela mimořádných podmínek.¹⁷ V tomto rozhodnutí musí být také řádně označen orgán, který posoudil zdravotní stav a pracovní schopnost posuzované osoby, datum posouzení a jde-li o pracovní úraz nebo nemoc z povolání. V takovém případě též skutečnost, že invalidita vznikla jako následek pracovního úrazu nebo nemoci z povolání.¹⁸

2 Nepřezkoumatelnost rozhodnutí

Rozhodnutí správního orgánu musí obsahovat veškeré náležitosti vyžadované správním řádem. Musí obsahovat základní náležitosti odůvodnění správního rozhodnutí, tj. mimo jiné skutkový a právní kontext věci, z něhož vycházel odvolací orgán¹⁹. V procesu aplikace práva je nutno zodpovědět dva

14 V Německu Posudková služba vypracovává posudky, které předkládá správě svazu podnikových pojišťoven. Lékaři nerozhodují, pouze poskytují poradenství. Před tím, než se vyhoví žádosti občana o důchod, musí se prověřit všechny možnosti rehabilitace blíže viz. *MUDr. Libuše Čeledová, Německé zkušenosti v lékařské posudkové službě nás mohou inspirovat*, dostupné na <https://www.mpsv.cz/cs/4711>

15 Jedná se o taková rozhodnutí, kterými správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.

16 K tomu srovnej např. – Invalidní důchody v Německu jsou rozděleny do 3 kategorií: v první kategorii je možná pracovní výkonnost 0–3 hodiny denně, tedy plný invalidní důchod; ve druhé kategorii je možná pracovní výkonnost 3–6 hodin denně, což je částečný invalidní důchod; ve třetí kategorii je možná pracovní výkonnost 6 hodin denně a déle, žádný invalidní důchod se neposkytuje. Plně invalidní důchody se přiznávají nejprve na dobu určitou (na 3 roky) a lze je třikrát opakovat. Teprve poté je přiznán důchod na dobu neurčitou a pojištěnec se již nezve na kontrolní lékařská vyšetření. V Německu není možný souběh plného invalidního důchodu a příjmu z pracovní činnosti. Dávky částečného invalidního důchodu a příjmy z pracovní činnosti se sčítají. Občan má právo na rehabilitaci a zároveň i povinnost se jí zúčastnit. V případě odmítnutí mu nejsou kompenzována následná poškození, která nastala v důsledku jeho rozhodnutí. Blíže viz. *Libuše Čeledová MUDr., Německé zkušenosti v lékařské posudkové službě nás mohou inspirovat*, dostupné na <https://www.mpsv.cz/cs/4711>

17 Náležitosti rozhodnutí dle zvláštního zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení

18 Zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zák. č. 250/2014 Sb., účinného od 1. 1. 2015

19 Nejvyšší správní soud, 7 Afs 11/2011-70, [Výběr NSS 1018/2011]

druhy otázek: skutkové²⁰ a právní. V tomto ohledu je třeba poukázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č.j. 7 Afs 1/2010-53, dle kterého: „Přezkoumává-li správní soud zákonnost žalobou napadeného správního rozhodnutí, resp. skutkové a právní úvahy, na jejichž základě bylo rozhodnutí vydáno, činí tak skrze odůvodnění tohoto rozhodnutí, a nikoliv prostřednictvím obsahu správního spisu.“

V případě, že důvodem odnětí invalidního důchodu je výlučně skutečnost, že jeho poživatel přestal být invalidní v míře, v jaké to zákon pro zachování daného typu invalidního důchodu vyžaduje, je nutno v odůvodnění přesně specifikovat příčinu zániku invalidity. Nesprávné posouzení právní otázky tak lze spatřovat v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu ve věci odnětí invalidního důchodu, pokud by správní orgán jen odkázal (bez dalšího) na závěr posudkového lékaře ohledně zdravotního stavu posuzované osoby²¹.

V obecné rovině se proto nelze ztotožnit s názorem Vrchního soudu v Olomouci²². Tento judikoval, že označí-li správa²³ v odůvodnění svého rozhodnutí přesně posudek, který byl podkladem pro její rozhodnutí a který je součástí jejího správního spisu, a uvede odborný úsudek, který je v něm obsažen (tedy např. „nejste invalidní a invalidní důchod Vám proto nenáleží“), je takové rozhodnutí přezkoumatelné, a to s odůvodněním, že Česká správa sociálního zabezpečení uvedený posudek převzala zcela bez výhrad jako jediný podklad svého rozhodnutí, a to jako celek. Kdy přezkoumatelnost má být založena tím, že správní orgán ve výroku svého rozhodnutí uvedl, podle

20 Důvody касаční stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. – při zjišťování skutkové podstaty správním orgánem byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost.

21 K tomu srovnej – Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2013, č. j. 6Ads 19/2013-35, který stanoví, že: „posudek, resp. závěr psychologa bezpečnostního sboru ve smyslu vyhlášky č. 487/2004 Sb., o osobnostní způsobilosti, která je předpokladem pro výkon služby v bezpečnostním sboru, je stěžejním podkladem správního rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru. Je odborným závěrem, o němž si správní orgán, resp. soud nemůže pro nedostatek vlastních odborných znalostí a zkušeností učinit úsudek sám, nicméně i takový závěr soud hodnotí jako každý jiný důkaz podle zásad upravených v § 77 odst. 2 s. ř. s. Musí být především odůvodněn v rozsahu a kvalitě obdobně jako u znaleckých posudků, musí splňovat požadavek úplnosti a přesvědčivosti a vypořádat se se všemi rozhodujícími skutečnostmi, včetně skutečností uváděnými vyšetřovaným příslušníkem bezpečnostního sboru“.

22 Rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci ze dne 11. 3. 1997 ve věci sp. zn. 1 Cao 340/96 zveřejněném jako Rc 2/98 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek.

23 Okresní správa sociálního zabezpečení jejíž povinnosti je podle ustanovení § 6 odst. 4 písm. j) zákona č. 582/1991 Sb. opatrovat a předkládat podklady pro rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o dávkách důchodového pojištění.

jakého ustanovení zákona o důchodovém pojištění rozhodl, a v odůvodnění uvedl posudek lékaře příslušné okresní správy sociálního zabezpečení, který byl podkladem jeho rozhodnutí (a jehož závěry tedy zcela převzal). Tím měl splnit v nejnútnejší míře náležitosti rozhodnutí podle ustanovení § 47 zákona č. 71/1967 Sb. S tímto názorem však nelze souhlasit, jelikož takovéto rozhodnutí nespĺňuje formálně právní náležitosti podle ustanovení § 47 zákona č. 71/1967 Sb. a to z toho důvodu, že z jeho odůvodnění není zřejmé, jaká skutková zjištění o zdravotním stavu posuzované osoby pro posouzení podmínek invalidity Česká správa sociálního zabezpečení z posudku lékaře učinila, jak tyto skutečnosti právně hodnotila a jak hodnotila svůj stěžejní důkaz, tj. posudek lékaře ohledně jeho úplnosti a přesvědčivosti²⁴. A to zejména s ohledem na podřazení skutkového stavu (zdravotního stavu posuzované osoby) pod právní normu, resp. hodnocení dle vyhlášky č. 359/2009, kterou se provádí zákon o důchodovém pojištění, konkrétně podle přílohy vyhlášky, kapitoly, oddílu a položky označené písmenem. Kdy právě dle kategorizace jednotlivých písmen dané vyhlášky je možno posoudit míru poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti, která je rozhodná pro stanovení invalidity, popř. jejího stupně.

V první fázi je soud povinen vyhodnotit zdravotní stav posuzované osoby. A to na základě veškeré zdravotní dokumentace, která byla doložena v předchozím napadeném správním rozhodnutí²⁵ a dle tvrzení samotného pojištěnce²⁶. Tedy dle lékařských potvrzení obsažených ve spise příslušného správního orgánu, tak dle lékařských zpráv a dalších dokladů předložených pojištěncem²⁷ a dle výpovědi pojištěnce²⁸.

Řádné odůvodnění například není možno spatřovat v závěru obsaženém ve znaleckém posudku, zcela a bez výhrad převzatém rozhodujícím správním orgánem, pokud tento závěr pouze konstatuje, že zdravotní postižení posu-

24 K tomu srovnej – „Je vadou řízení, rozhodl-li pojišťovací soud o tom, zda je žalobce invalidní, v podstatě jen na základě lékařských posudků žalovaného pojišťovacího ústavu.“ (Vps. 30. března 1932, Cpo 1074/31, Věst. 1932, příl. C/I, č. 63.)

25 K tomu srovnej – „Zabýval-li se soudní znalec uplatňovanou podstatnou chorobou, stanově její vliv na schopnost pracovní, není příčiny posudek ten pokládati za nesprávný, neúplný nebo nedostatečný.“ (Vps. 12. listopadu 1931, Cpo 487/31-2, Věst. 1932, příl. C/I, č. 46)

26 K tomu též „Stěžoval-li si žalobce pouze na oči, nemůže namítati, že nebyl vyšetřen také na jiné choroby.“ (Vps. 24. dubna 1933, Cpo 683/32, Věst 1933, příl. C/I, č. 90.)

27 Takovýto postup koresponduje s názorem vyjádřeným v rozhodnutí Vps. 16. února 1931, Cpo 1603/30, Věst. 1931, příl. C/I, čís. 32

28 K tomu: „Jest vadou řízení, jestliže rozsudek poj. soudu založen jest jen na dobrozdáních lékařů strany žalované, aniž žalobce byl slyšen o tom, zda dobrozdání ta pokládá za pravá a správná.“ Vps 16. února 1931, Cpo 1603/30, Věst. 1931, příl. C/I, čís. 32

zované osoby odpovídá postižení uvedeným v příloze vyhlášky 359/2009 Sb. Kdy rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu posuzované osoby s nejvýznamnějším dopadem na pokles pracovní schopnosti je zdravotní postižení uvedené v kapitole VI., odd..., položce 8f přílohy k vyhlášce 359/2009 Sb. pro které se stanovuje míra poklesu pracovní schopnosti 30 %. Posuzovaná osoba tak není dále invalidní v žádném stupni invalidity.²⁹ Takové konstatování, bez dalšího, tak přímo zakládá nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí. A to proto, že daný závěr nevychází ze žádného konkrétního důvodu. Není tak uvedeno, proč došlo právě a jediné k této právní klasifikaci. Ani není uvedeno žádné zdůvodnění, proč nelze užít jinou klasifikaci (např. podrážení pod jiné písmeno dané vyhlášky, která již je předpokladem vzniku invalidity).

Důvodem pro přezkum³⁰ daného správního rozhodnutí v konkrétním případě zůstává fakt, že ve správním řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, mohlo dojít k nesprávnému vyhodnocení zdravotního stavu posuzované osoby³¹, resp. nesprávného stanovení míry poklesu pracovní schopnosti.

Soudní judikatura dovodila, že pro souzenou věc je podstatné, že podle příkazu plynoucího z § 75 odst. 1 s.ř.s. soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Pokud je tedy napadené rozhodnutí vydáno přede dnem kdy žalobce předložil další lékařské zprávy, či „oponentní“ znalecký posudek a není-li řízení před soudem pokračováním řízení správního, vychází soud ze skutkového stavu v době vydání napadeného rozhodnutí. Soudy pak následně konstatují, že z toho důvodu nelze k obsahu nově navrženého či v rámci soudního přezkumu vyhotoveného a předloženého znaleckého posudku přihlížet.³²

29 Blíže viz. rozhodnutí odvolacího správního orgánu v řízení vedeném u KS Brno, pod sp. zn. 22 Ad 51/2013.

30 § 153 správního řádu – Uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví – Domáhá-li se žalobce ve správním soudnictví zrušení rozhodnutí správního orgánu, lze jej uspokojit změnou nebo zrušením tohoto rozhodnutí v přezkumném řízení.

31 K tomu srovnej „Pojišťovací soud má své rozhodnutí – leda by byly zvláštní pozoruhodné důvody – založiti na posudku lékaře – soudního znalce“. (Vps. 17. listopadu 1932, Cpo 165/32, Věst. 1933, příl. CI, č. 69).

32 Naproti tomu srovnej – „Je-li odpor ve znaleckém posudku, jest podaný posudek nedostatečným a řízení je vadným. Pro přibrání dalšího znalce, odborného lékaře jsou tu podmínky, ve smyslu § 362 c. ř. s.“. (Vps. 12. listopadu 1931, Rvp 23/31, „Svép.“ 1932)

U každého rozhodnutí nutno potřebnou míru podrobnosti a rozsahu jeho odůvodnění hodnotit vzhledem k jeho obsahu, povaze právních vztahů, o kterých se v něm rozhoduje, a skutečností, jež vedly k jeho vydání.

Pokud tomu tak není, je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.³³ Je třeba vyžadovat vyšší než nezbytnou míru informací uvedených v odůvodnění rozhodnutí. Příslušné správní orgány jsou povinny své rozhodnutí řádně odůvodnit. Mají povinnost ve svém rozhodnutí odkázat na příslušnou položku prováděcího předpisu, a podrobně zdůvodnit, proč v rámci rozpětí činí pokles schopností k soustavné výdělečné činnosti právě zmíněné procento, proč nebylo použito prováděcím předpisem umožněné procentuální navýšení³⁴ apod. tak, aby odůvodnění takového rozhodnutí mělo dostatečnou vypovídací hodnotu. V odůvodnění rozhodnutí není možno pouze konstatovat základ posudkového výroku odborného posudkového orgánu a vnitřní pravidla podmínek invalidity (I., II., III. stupně) a tento již blíže nespecifikovat.

Odůvodnění rozhodnutí také nesmí postrádat základní logický postup. Neboť při podřazování skutkového stavu (zdravotního stavu posuzované osoby) musí být provedena subsumpce pod právní normu, která na daný stav dopadá, tak, že musí být jednoznačně a zřejmě patrné, proč na tento skutkový stav dopadá právě a jedině tato právní norma. Je nutno, aby rozhodnutí, vč. jeho odůvodnění, obsahovalo všechny náležitosti stanovené v § 47 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb. a teprve takové rozhodnutí, po případném novém oprávněném prostředku posuzované osoby, bude možné soudem přezkoumat i věcně, tedy z hlediska, zda posuzovaná osoba splňuje podmínky nároku na invalidní důchod (I., II., III. stupně) či nikoli.

Pokud by tomu tak nebylo, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné, jelikož za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat skutkový stav a z toho vyvozené právní posouzení věci, či která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné.³⁵

33 Nejvyšší správní soud též vyslovil v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52

34 K tomu srovnej „Znalci jest přihlédnouti v posudku ke všem tělesným vadám u žalobce zjištěným.“ (Vps. 30. března 1932, Cpo 994/31, Věst. 1932, příl. C/I, č. 72.)

35 Viz. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, který byl uveřejněn pod č. 244/2004 Sbírkou rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud (správní orgán) za rozhodný a jak uvážil pro věc rozhodující skutečnosti³⁶, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností a proč například považuje žalobní body za nedůvodné, popřípadě z jakých důvodů považuje zásadní argumentaci žalobce za lichou, z jakého důvodu nepřipustil navrhované důkazy³⁷, zejména opo-
nentní znalecký posudek.³⁸ Uvedené pak musí nalézt svůj odraz v odůvodně-
ní soudního rozhodnutí.³⁹

Obdobně pokud se soud v rámci odůvodnění svého rozhodnutí nevy-
řadí s argumentací účastníka řízení v žalobě, s jeho námitkami v průběhu
řízení (proč je soud považuje za liché, mylné nebo vyvrácené), či nepřipustí
důkaz navrhovaný účastníkem⁴⁰, je nutno pokládat takové rozhodnutí za ne-
přezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.
A to především tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ
žaloby⁴¹. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro

36 K tomu srovnej též „*Soud nesmí se odchýliti od znaleckého posudku bez odůvodnění*“ (Vps. 24. dubna 1933, Cpo 85/33, Věstník 1934, příl. C/I, č. 97.)

37 Soud není povinen provést všechny navržené důkazy k tomu srovnej rovněž „*Řízení před pojišťovacím soudem není vadné, spokojil-li se soud pouze posudkem znalce lékaře a nepřipustil o zdravotním stavu žalobce výslech svědka zaměstnavatele žalobcova a výslech stran.*“ (Vps. 17. listopadu 1932, Cpo 469/32, Věst. 1933, příl. C/I, č. 77.)

38 K tomu „*Řízení jest vadné, podal-li znalec posudek nedostatečný a poj. soud nepřipustil znalce druhého.*“ (Vps. 17. listopadu 1932, Cpo 342/32, Věst. 1933, příl. C/I, č. 70.)

39 Je třeba postupovat dle teleologického (teleologicko – axiologický) výkladu. Ten zvažuje účel právní úpravy vzhledem k sociálnímu a politickému kontextu v době aplikace. Při zohlednění právních principů, cílů práva, lidských práv.

40 Nález I. ÚS 549/2000. Týká se opomenutých důkazů. Ústavní soud již opakovaně judikoval, že: „*zásadám spravedlivého procesu odpovídá nejen možnost účastníka řízení vyjádřit se k provedeným důkazům, nýbrž i navrhnout důkazy vlastní; soud sice není povinen provést všechny navržené důkazy, avšak musí o vznesených návrzích rozhodnout a – pokud jim nevyhoví – ve svém rozhodnutí vyložit z jakých důvodů (zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikoval, a právním závěrům, k nimž na skutkovém základě věci dospěl) navržené důkazy neprovedl, resp. pro základ svých skutkových zjištění je nepřevzal.*“

41 Opravný prostředek směřuje proti výsledkům posouzení zdravotního stavu posuzované osoby. Invalidní důchod je podmíněný dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem. Pro nedostatek odborných lékařských znalostí tak musí soud provést důkaz odborným lékařským posouzením, které je ze zákona svěřeno posudkovým komisím Ministerstva práce a sociálních věcí ČR (§ 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb.), a případně, kromě výslechu posuzované osoby, i dalšími důkazními prostředky, potřeba jejichž provedení vyjde v řízení najevo.

nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.⁴²

Závěr

Odůvodnění rozhodnutí soudu (správního orgánu) jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, stejně tak správního orgánu, který jedná a rozhoduje v rámci správního řízení, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena.⁴³

Stejně tak zacházení s odůvodněními rozhodnutí ve věcech sociálního zabezpečení, tedy i důchodového pojištění, jinak než s odůvodněními ostatních správních rozhodnutí (tj. vyžadování méně přísných nároků na odůvodnění rozhodnutí) by zakládalo nepřipustnou neodůvodněnou nerovnost. K zachování principu rovnosti zbraní je nutné, aby účastník správního řízení měl dostatek informací k tomu, aby se mohl účinně bránit proti správnímu rozhodnutí a aby mu obrana nebyla ztížena.

Nelze činit rozdíly mezi správním soudnictvím na úseku důchodového pojištění a ostatním správním soudnictvím⁴⁴, jak by tomu bylo při nedodržení výše uvedených pravidel pro odůvodnění.

Seznam použitých zdrojů:

MUDr. Libuše Čeledová, Německé zkušenosti v lékařské posudkové službě nás mohou inspirovat, dostupné na <https://www.mpsv.cz/cs/4711>

Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 221, ze dne 9. 9. 1924, zák. o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří

Rozsudek Vps. 27. června 1930, Cpo 890/30, Věst. 1030, příl. C/I. č. 1.

Rozsudek Vps. 16. února 1931, Cpo 2266/30, Věst 1931, příl. C/I č. 28

Rozsudek Vps. 16. února 1931, Cpo 35/31, Věst. 1931, příl. C/I. č. 29

42 Blíže viz. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, 2 Afs 24/2005-44, (689/2005 Sb. NSS, k nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů srov. č. 133/2004, č. 327/2004, č. 378/2004 a č. 387/2004 Sb. NSS).

43 Nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 (dostupný na www.nalus.usoud.cz)

44 Nejvyšší správní soud, 6 Ads 29/2003-105, [Výběr NSS 1976/2005], č. j. 6 Ads 29/2003 – 105

Rozsudek Vps. 27. června 1930, Cpo 1348/30, Věst. 1930 příl. C/I. č. 2
Rozsudek Vps. 22. června 1931, Cpo 211/31/1, Věst. 1931, příl. C/I. č. 36
Rozsudek Vps. 27. června 1930, Cpo 890/30, Věst. 1930, příl. C/I. č. 1
Rozsudek Vps. 27. července 1030, Cpo 1265/30, Věst. 1930, příl. C/I. č. 4
Rozsudek Vps. 22. června 1931, Cpo 310/31-1, Věst. 1931, příl. C/I. č. 37
Rozsudek Vps. 27. července 1930, Cpo 1265/30, Věst. 1930, příl. C/I. č. 4
Rozsudek Vps. 24. října 1930, Cpo 1860/3, Věst. 1931, příl. C/I. č. 16
Rozsudek Vps. 16. února 1931, Cpo 1579/30, Věst. 1931, příl. C/I. č. 30
Rozsudek Vps. 17. listopadu 1932, Cpo 165/32, Věst. 1933, příl. C/I. č. 69
Rozsudek Vps. 12. listopadu 1931, Rvp 23/31, „Svép.“ 1932
Rozsudek Vps. 30. března 1932, Cpo 994/31, Věst. 1932, příl. C/I. č. 72.
Rozsudek Vps. 24. dubna 1933, Cpo 85/33, Věst. 1934, příl. C/I. č. 97
Rozsudek Vps. 17. listopadu 1932, Cpo 469/32, Věst. 1933, příl. C/I. č. 77
Rozsudek Vps. 17. listopadu 1932, Cpo 342/32, Věst. 1933, příl. C/I. č. 70
Rozsudek Vps. 30. března 1932, Cpo 994/31, Věst. 1932, příl. C/I. č. 72.
Rozsudek Vps. 24. dubna 1933, Cpo 85/33, Věst. 1934, příl. C/I. č. 97
Rozsudek Vps. 17. listopadu 1932, Cpo 469/32, Věst. 1933, příl. C/I. č. 77
Rozsudek Vps. 17. listopadu 1932, Cpo 342/32, Věst. 1933, příl. C/I. č. 70
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2005, č. j. Afs 24/2005-44
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. prosince 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. července 2004, č. j. 4 As 5/2003-52
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. června 2003, č. j. 6 Ads 29/2003-105
Nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06
Nález Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2001, sp. zn. I. ÚS 549/2000

ROK 1928 JAKO NOVÝ POČÁTEK SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

JUDR. SOŇA POSPÍŠILOVÁ, PH.D., PROF. JUDR. EDUARD VLČEK, CSC.

Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta

Year 1928 as the new beginning of the administrative proceedings

Klíčová slova: *správní řízení; správní řád; politický úřad*

Keywords: *administrative proceedings; Administrative Act; political authority*

Resumé: *Příspěvek se zaměřuje na okolnosti přijetí právní úpravy správního řízení v roce 1928 a jeho základní charakteristiku. Jeho cílem je objasnit význam správního řádu z roku 1928 v historickém kontextu a popsat další vývoj právní úpravy správního řízení u nás.*

Resume: *The contribution focuses on circumstances of passing of administrative proceedings' legal regulation in the year 1928 and its basic characteristics. The aim of the contribution is to clarify the meaning of the Administrative Act from the year 1928 in historical context and describe the further development of legal regulation of the administrative proceedings in our country.*

Úvod

Vývoj právní úpravy správního řízení během 20. století byl bezprostředně spjat s organizačním uspořádáním veřejné správy ve státě a je na něm zřetelně znát politické prostředí, v němž se právní úprava formovala a procházela proměnami.

Konec první světové války znamenal pro české země konec rakousko-uherské nadvlády a přinesl dlouho očekávaný vznik samostatné Československé republiky.¹ Prvním zákonem samostatného československého státu se stal tzv. Recepční zákon², schválený 28. října 1918 na schůzi pléna Národního výboru v Praze.³ Recepční zákon potvrzoval vznik samostatného českoslo-

1 Peterková, M. Vývoj veřejné správy a správního řízení v letech 1918–1967. In Kolektiv autorů. Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918–2005). Olomouc: Periplum, 2007, s. 171.

2 Zákon Národního výboru československého ze dne 28. října 1918, č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého.

3 Národní výbor se postavil do čela politického dění necelé čtyři měsíce před vyhlášením republiky. Politické strany v něm byly zastoupeny v poměru určeném výsledkem voleb do Říšské rady v roce 1911. Národní výbor se až do přijetí Prozatímní ústavy stal ústředním orgánem se zákonodárnou i výkonnou mocí pro celý československý stát. Cit. Vlček, E. Vývoj veřejné správy od habsburské monarchie po první československou právní úpravu správního řízení (1848–1918). In Kolektiv autorů: Historický

venského státu, ačkoli prozatím neurčoval státní formu nového státu. Motivován snahou zajistit nerušený přechod k novému státnímu zřízení garantoval kontinuitu československého právního řádu s rakousko-uherským tím, že stanovil dočasné převzetí stávajícího právního řádu a pokračování činnosti státních i samosprávných úřadů.⁴ Recepční zákon spolu s Prozatímní ústavou⁵, přijatou Národním výborem, tvořil provizorní ústavní základy nového státu. Důležitým pramenem práva v tomto období se stal zákon Národního výboru československého č. 2/1918 Sb. z. a n., jímž se zřizují nejvyšší správní úřady ve státě československém a zákon č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, jímž byl zřízen Nejvyšší správní soud se sídlem v Praze.⁶

Byrokratický aparát veřejné správy, převzatý v roce 1918 z bývalé monarchie do právního řádu Československa, byl sice funkční, ale záhy začala práce na ustavení nové organizace veřejné správy. Reorganizace správní soustavy ji měla nejen zjednodušit a snížit její náklady, ale také urychlit procesní postupy v jednotlivých správních agendách. Základem pro reorganizaci veřejné správy je stala v roce 1920 nová Ústava, přijatá jako zákon č. 121/1920 Sb. z. a n. státu československého, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky. V čl. 9 bylo stanoveno, že dnem účinnosti ústavní listiny (jednalo se o den vyhlášení, tj. 6. března 1920), pozbývají platnosti všechny dřívější ústavní zákony, převzaté z právního řádu Rakouska – Uherska. Potřebná reforma veřejné správy si kladla za cíl jak zjednodušení správní soustavy a snížení jejích nákladů, tak zrychlení správního řízení. K tomu mělo dojít zejména po přijetí zákona č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé. Původní historické zemské členění mělo být nahrazeno zřízením 22 žup, které se dále členily na okresy, tvořené jednotlivými obcemi. Základní ideou župního zákona bylo odstranění dvoukolejnosti správy, tedy státní správy a územní samosprávy, avšak občanským sborům (župním zastu-

vývoj...., s. 53.

- 4 Recepční zákon v čl. 2 stanovil: „*Veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti*“. A. Rašín později uvedl, že tímto zákonem mělo být zamezeno, aby nenastal bezprávný stav, aby se celá státní správa nezastavila, aby se 29. října pracovalo dále, jakoby revoluce vůbec nebylo.
- 5 Zákon č. 37/1918 Sb. z. a n. ze dne 13. listopadu 1918. Prozatímní ústavou byla především upravena soustava nejvyšších orgánů státní moci, kterou tvořilo Revoluční národní shromáždění, prezident republiky a vláda.
- 6 Nejvyšší správní soud byl již od dob monarchie centrem soustavy soudů veřejného práva, jimiž byly patentový soud, soud volební, později i soudy pojišťovací a kartelový soud. Nejvyšší správní soud při svém vzniku byl složen z prvního a druhého prezidenta, čtyř senátních prezidentů a dvaceti radů. Personál úřední a zřízenecský byl jmenován podle nařízení č. 7/1918 Sb. z. a n.

pitelstvům a župním výborům a okresním výborům) se mělo dostat v nové organizaci značných pravomocí.⁷ Aktivování žup bylo z politických důvodů stále odkládáno a zákon vstoupil v platnost od 1. ledna 1923, avšak pouze na Slovensku, a to ještě v okleštěné podobě. Bylo zde zřízeno šest žup, dvě města s regulovaným magistrátem a 79 okresů.⁸ Protože nové administrativní členění nebylo v českých zemích nikdy uvedeno v praxi, nedošlo ani k zjednodušení a urychlení procesních postupů. Na půdě ministerstva vnitra byl tedy připraven nový návrh reorganizace. K legislativnímu zakotvení změn došlo zákonem č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy (tzv. organizační zákon), kterým byly zrušeny župy a došlo k návratu k zemskému uspořádání. Na území Československa byly vytvořeny celkem čtyři země: země Česká, Slovenská, Moravskoslezská a Podkarpatská. Působily v nich zemské úřady⁹, v čele se zemskými prezidenty (jmenovanými do funkce prezidentem republiky) a zemská zastupitelstva. Nižší správní jednotky tvořily hejtmanství a obce. Hejtmanství byla tvořena obvody okresních úřadů. Organizační zákon dále stanovil působnost ministerstva vnitra a jemu podřízených okresních úřadů, v čele s okresním hejtmanem jako státním úředníkem. Politickými úřady tedy byly jednak okresní úřady, státní policejní úřady, v městech se zvláštním statutem magistráty (městské, obecní rady), v městech se zřízeným magistrátem městské notářské úřady, dále pak zemské úřady a ústřední úřady (zejména ministerstva).¹⁰ Samosprávu v okresech vykonávala okresní zastupitelstva, reprezentována zástupci voličů pouze částečně, neboť stejně jako u zastupitelstev zemských dvě třetiny jejich členů byly voleny a jedna třetina členů byla jmenována v případě zemských zastupitelstev vládou, v případě okresních zastupitelstev ministrem vnitra.¹¹ Je třeba též připomenout, že vyšší autonomní správa na úrovni okresů a zemí nebyla v prvním desetiletí československé republiky vybudována a její úkoly plnily orgány jmenované vládou, tedy pevně

7 Hledíková, Z., Janák, J., Dobeš, J. Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost. Praha: Lidové noviny, 2005, s. 351.

8 Tamtéž.

9 Zemské úřady byly zřízeny v Praze pro zemi Českou, v Brně pro zemi Moravskoslezskou, v Bratislavě pro zemi Slovenskou a v Užhorodě pro zemi Podkarpatskou.

10 Srov. § 1 zákona č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy. Blíže Hoetzel, J. Řízení správní. In Slovník veřejného práva československého, sv. III. Praha: Eurolex Bohemia, reprint původního vydání, 2000, s. 922.

11 Peterková, M. Vývoj veřejné správy..., s. 181–183.

vázané na státní správu.¹² Organizační zákon lze proto vnímat i jako cestu k likvidaci okresní a zemské samosprávy a její praktické postátnění.¹³

Na území současné České republiky se obecnější úprava správního řízení prosazovala jen pomalu a s obtížemi. Bylo to dáno zejména uspořádáním veřejné správy jako takové. J. Hoetzel zdůvodňuje nedostatečnost právní úpravy správního řízení zejména velikou roztržitostí a nejednotností procesního práva správního, kdy „až zbytečně nejednotně řešeny jsou tu i otázky, které by snesly jednodušší úpravu.“¹⁴ Sporadičnost všeobecných předpisů dále vysvětluje do jisté míry velikou rozmanitostí správních poměrů, které bránily podrobné procesní unifikaci.¹⁵

V období prvorepublikového Československa byl přijat obecný právní předpis o správním řízení teprve v roce 1928. Jednalo se o vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), jež bylo později podle návrhu F. Weyra v literatuře i judikatuře často označováno jako „správní řád“.¹⁶

1 Základní charakteristika správního řádu z roku 1928

Vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), bylo vydáno na základě čl. 10 zákona o organizaci politické správy č. 125/1927 Sb., který stanovil: „*Vládním nařízením budou sjednoceny a upraveny předpisy o řízení ve věcech, náležejících do působnosti politických úřadů – čítajíc v to exekuční řízení – se zřetelem k účelnému zjednodušení a urychlení řízení.*“ Čl. 10 organizačního zákona tedy předpokládal, že tyto předpisy již existovaly, avšak byly nejednotné a nesoustavně upraveny.

Pokud jde o systematiku správního řádu z roku 1928, členil se na úvodní ustanovení (§§ 1–4) a čtyři části, a to všeobecné řízení správní v části první (§§ 5–89), vykonávací (exekuční) řízení v části druhé (§§ 90–126), společná ustanovení v části třetí (§§ 127–131) a přechodná, různá a závěrečná ustanovení v části čtvrté (§§ 132–137).

12 Vlček, E. Vývoj veřejné správy od habsburské monarchie po první československou právní úpravu správního řízení (1848–1918). In Kolektiv autorů: Historický vývoj..., s. 74.

13 Tamtéž, s. 73.

14 Hoetzel, J. Řízení správní..., s. 921.

15 Tamtéž.

16 Vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech politických úřadů (správní řízení) nabylo účinnosti v návaznosti na účinnost tzv. organizačního zákona 1. července 1928 pro Slovensko a Podkarpatskou Rus a 1. prosince 1928 pro zem Českou a Moravsko-slezskou.

Je třeba zdůraznit, že správní řád z roku 1928 se vztahoval pouze na řízení ve věcech náležejících do působnosti tzv. politických úřadů. Nevztahoval se na řízení před úřady samosprávnými a podle judikatury tehdejšího Nejvyššího správního soudu jej v těchto řízeních nebylo možno používat ani analogicky. Obce proto ve věcech samosprávy postupovaly především podle ustanovení obecních zřízení a podle zvláštních zákonů.¹⁷ Právní předpisy, upravující společně s úpravou hmotněprávní rovněž procesní normy (např. vodní zákon, živnostenský řád, stavební řád) nadále zůstaly v platnosti a správní řád z roku 1928 měl ve vztahu k nim subsidiární povahu.

Správní řád z roku 1928 měl tedy jako právní předpis povahu částečné kodifikace správního řízení. F. Weyr ke kodifikačnímu charakteru správního řádu z roku 1928 uvádí: „*Procesuální zásady a principy správním řádem zaváděné neznamenaly totiž (alespoň zpravidla) žádné novum, ale shodovaly se se zásadami a principy již dříve za platné uznávanými, vytvořenými často – pokud nebyly soustavně obsaženy v různých správních zákonech – stálou praxí úřadů správních a judikaturou Nejvyššího správního soudu.*“¹⁸

Správní řád z roku 1928 měl také unifikační charakter, neboť jeho vydáním došlo k sjednocení dosavadního dualismu mezi správním řízením, platným v tzv. historických zemích (dřívější rakouské právo) a na území dříve uherském (Slovensko a Podkarpatská Rus).¹⁹

Právní úprava správního řízení, obsažená ve správním řádu z roku 1928 byla nejen obsáhlá, ale na svou dobu také značně moderní. Její aplikace v praxi byla významně ovlivněna také judikaturou správních soudů, zejména Nejvyššího správního soudu.²⁰ Správní řád z roku 1928 lze jistě označit jako nový počátek správního řízení u nás, a to i přesto, že byl vydán ve formě vládního nařízení, tedy podzákoného právního předpisu. Jednalo se o právní úpravu účinnou ve znění pozdějších novelizací po dobu 27 let.

17 Mikule, V. Čtyři poznámky k významu správního řádu pro místní samosprávu. In *Nový správní řád a místní samospráva. Sborník z 3. mezinárodního letního workshopu*. Kroměříž: Právnická fakulta MU a Veřejný ochránce práv, 2007, s. 20.

18 Weyr, F. *Správní řád. Vládní nařízení ze dne 3. ledna 1928, č. 8 Sb. z. a n.* Brno: Barvič a Novotný a Čs. Právník, 1930, s. 24.

19 Weyr, F. *Správní řád. Vládní nařízení ze dne 3. ledna 1928, č. 8 Sb. z. a n.* Brno: Barvič a Novotný a Čs. Právník, 1930, s. 24.

20 K tomu blíže např. Mazanec, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996.

2 Přehled dalšího vývoje právní úpravy správního řízení²¹

Po 2. světové válce se základním článkem organizace veřejné správy v našem státě staly národní výbory.²² Národní výbory byly jako orgány státní správy podřízeny centrálně vládě, každý národní výbor byl podřízen také národnímu výboru vyššího stupně. Je třeba připomenout, jak uvádí J. Vedral, že vytvoření národních výborů znamenalo, byť postupnou, nejprve faktickou a posléze i právní likvidaci územní samosprávy vyvíjející se na našem území v moderním pojetí od roku 1848.²³

Vládní nařízení č. 4/1945 Sb. charakterizovalo národní výbory jako zastupitelské orgány, jako orgány veřejné správy ve všech jejích oborech a současně i jako orgány státní správy. Pokud jde o působnost národních výborů, měly vedle jiných úkolů zvláštními předpisy jim uloženým vykonávat pravomoc, kterou podle dosavadních předpisů vykonávalo obecní zastupitelstvo, obecní rada a starosta obce (místní národní výbor), resp. okresní zastupitelstvo, okresní úřad a okresní hejtman (okresní národní výbor), resp. zemské zastupitelstvo, zemský úřad a zemský prezident (zemský národní výbor).²⁴ Poválečný vývoj veřejné správy se vyznačoval nejprve svéráznou kombinací dosud platné a účinné právní úpravy obecního zřízení z r. 1864, resp. právní úpravy veřejné správy na úrovni okresů a zemí (zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy) s novou úpravou národních výborů, kdy aniž došlo k derogaci či novelizaci zákonů z r. 1864 a 1927, byly na stávající územní korporace (obce, okresy, země) naroubovány národní výbory, resp. jejich složky.²⁵ Po roce 1948 pak územní samosprávné korporace jako právní subjekty zanikly, zůstaly z nich jen územní jednotky a nadále existovaly jen národní výbory (místní, okresní a krajské) jako orgány státní moci a správy.

21 Podrobně se právní úpravou správního řízení v letech 1918 až 1967 zabývá zejména M. Horáková in Horáková, M. Právní úprava správního řízení. In Kolektiv autorů. Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918–2005). Olomouc: Periplum, 2007, s. 243–305.

22 Vznik národních výborů se datuje již rokem 1944, byly zřízeny ústavním dekretem prezidenta republiky č. 18/1944 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění. V tomto předpise byla ještě deklarována prozatímnost existence národních výborů, ale již v roce 1945 byl tento názor korigován, což mělo odraz především v právní úpravě, kdy na základě zmocnění v čl. 3 ústavního dekretu č. 18/1944 Úř. věst. čsl. vydala vláda nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů.

23 Vedral, J. Správní právo. In Bobek, M., Molek, P., Šimíček, V. (eds.). Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví. Brno: MU a Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 622.

24 Tamtéž, s. 625.

25 Vedral, J. Správní právo..., s. 626.

Role národních výborů ještě posílila přijetím ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, která je označena za nositele a vykonavatele státní moci v obcích, okresech a krajích a strážce práv a svobod lidu. Dále z ústavy z roku 1948 vyplývalo, že národní výbory byly orgány s dvojitou povahou, neboť byly jak zastupitelskými sbory, resp. orgány státní moci, tak orgány veřejné správy. Právní postavení národních výborů v období po přijetí ústavy z roku 1948 upravoval ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech a na něj navazující zákon č. 13/1954 Sb., o národních výborech. S účinností zákona č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení bylo k 1. 1. 1949 ukončeno fungování zemského upořádání, které bylo nahrazeno krajským.

Zákon č. 13/1954 Sb., o národních výborech v § 3 odst. 3 obsahoval zmocnění k vydání prováděcího nařízení vlády o řízení ve věcech správních a o zajištění jeho průběhu a výsledků, jakož i o výkonu rozhodnutí soudní exekucí. Nová úprava správního řízení, která zrušila správní řád z roku 1928, byla tedy vydána opět formou vládního nařízení pod č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád).

V roce 1960 nová ústava (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.) zrušila ústavu z roku 1948 i ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech. Nová ústava zásadní změny v pojetí fungování soustavy národních výborů nepřinesla, opětovně je charakterizovala jako zastupitelské sbory, jejichž prostřednictvím vykonává pracující lid státní moc (čl. 2 odst. 2 a 3 Ústavy) a orgány státní moci a správy (čl. 86 odst.1). V souvislosti s novým územním členěním Československa²⁶ byla vydána nová zákonná úprava národních výborů, zákon č. 62/1960 Sb., o národních výborech. Právní úprava národních výborů, stejně jako nová ústava, byla mnohem víc prodchnuta ideologií ve srovnání se zákony z 50. let, byla prosazována idea „všelidového státu“. Podle zákona č. 62/1960 Sb., o národních výborech byly tyto orgány výrazem svazku dělníků, rolníků a inteligence v čele s dělnickou třídou a veškerou svou činností měly tento svazek neustále upevňovat a prohlubovat.²⁷

Další v řadě právních úprav správního řízení, nahrazující úpravu z r. 1955, bylo vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení, vydané na základě § 45 zákona č. 65/1960 Sb., o národních výborech. Nová úprava správního řízení ve srovnání se správním řádem z roku 1928 i správním řádem z roku 1955 znamenala maximální zjednodušení úpravy procesních postupů při rozhodování národních výborů a jejich orgánů o právních poměrech občanů a organizací. Vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení obsahovalo pouze 36 paragrafů, po úvodních ideologických proklamacích následovala stručná

26 Zákon č. 36/1960 Sb. o územním členění státu.

27 Vedral, J. Správní právo ..., s. 634.

ustanovení o příslušnosti, hned po nich ustanovení o podkladech rozhodnutí a o samotném rozhodnutí a úprava odvolacího a exekučního řízení. Nejasná povaha národních výborů jako orgánů státní moci, které měly své vlastní orgány, vedla i při správním řízení k vytváření „orgánů v orgánech“, takže v ustanovení správního řádu o věcné příslušnosti bylo stanoveno, že výkonné orgány národních výborů vykonávají působnost ve všech oborech státní správy, kde nejsou podle zvláštních právních předpisů příslušné orgány jiné, a není-li stanoveno jinak, jsou v první stolici příslušné odbory, popřípadě obdobné výkonné orgány okresních národních výborů. Ještě výraznější to bylo v odvolacím řízení, kdy o odvolání proti rozhodnutí odboru nebo obdobného výkonného orgánu národního výboru rozhodoval odbor, popř. obdobný výkonný orgán národního výboru bezprostředně vyššího stupně.²⁸

Zkušenosti s aplikací správního řádu z r. 1960 v praxi záhy ukázaly, že ono zjednodušení právní úpravy nepřineslo očekávané výsledky, což uvádí i důvodová zpráva k vládnímu návrhu nového správního řádu z roku 1967. Ten byl konečně přijat formou zákona, jednalo se o zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), který, coby obecná úprava správního řízení, vydržel v platnosti bez zásadnějších změn po celých 38 let. Pro svou stručnost, jasnost a srozumitelnost jej můžeme hodnotit jako velmi kvalitní obecnou procesní právní úpravu správního řízení.

Změna politických a společenských poměrů po listopadu 1989 umožnila rovněž postupnou proměnu právního řádu, kdy prakticky ve všech právních odvětvích docházelo k postupné novelizaci stávajících právních předpisů a přijímání nových.

V roce 1990 došlo ke zrušení soustavy národních výborů a znovuoobnovení obecní samosprávy. Právním základem změn byla zejména novelizace ústavy, provedená ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., kterou došlo k ústavnímu zakotvení práva na územní samosprávu a kterou se vytvořily předpoklady k zákonnému vymezení postavení obcí jako subjektů územní samosprávy.²⁹ Namísto okresních národních výborů vznikly okresní úřady, krajské národní výbory zanikly bez náhrady, jejich působnost byla převzata jednak okresními úřady, jednak ústředními orgány státní správy.³⁰ Na úrovni obcí se uplatnil

28 Vedral, J. Správní právo, s. 643.

29 Jednalo se zejména o zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, zákon č. 298/1992 Sb., o místním referendu, zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, zákon č. 567/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice a zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí (zákon o majetku obcí).

30 Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 18.

tzv. smíšený model výkonu samostatné a přenesené působnosti. Hledání optimální podoby vyšší úrovně územní samosprávy bylo jedním z hlavních témat politických diskusí po rozpadu České a Slovenské Federativní Republiky. Ústava samostatné České republiky č. 1/1993 Sb. upravila územní samosprávu v hlavě sedmé. Čl. 99 Ústavy ČR počítal s dělením územní samosprávy mezi obce, které jsou základními územními samosprávnými celky a vyšší územní samosprávné celky, jimiž budou země nebo kraje, přičemž jejich vytvoření ústava svěřila ústavnímu zákonu. Až po pěti letech od přijetí Ústavy ČR byl přijat ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Na jeho základě bylo vytvořeno 13 krajů a hlavnímu městu Praze bylo přiznáno postavení kraje. Na úrovni krajů byl opět uplatněn smíšený model veřejné správy, kdy vedle realizace vlastní samosprávné moci (samostatná působnost) jsou orgány kraje pověřeny rovněž výkonem státní správy (přenesená působnost). První volby do zastupitelstev krajů se konaly 12. listopadu 2000. Po přechodnou dobu od ustavení krajských samospráv paralelně vykonávaly nadále svou činnost rovněž okresní úřady jako orgány místní státní správy. Ke dni 31. prosince 2002 došlo k zániku okresních úřadů a přesunu jejich kompetencí převážně na obce, které se nadále kategorizují do celkem tří „pověřenostních kategorií“ (dle rozsahu delegované státní správy) a v menší míře na kraje.³¹ Právní postavení územních samosprávných celků bylo nově komplexně upraveno, a to zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Správní řád z roku 1967 zůstal jako jeden z mála pramenů správního práva i po roce 1989 poměrně dlouho v platnosti, aniž by byl novelizován. V návaznosti na celkovou reformu veřejné správy byla od roku 1998 připravována i reforma správního řízení. Legislativní proces byl zdlouhavý, původní návrh správního řádu nebyl schválen, proto v roce 2002 došlo k jeho přepracování. Mezitím byly přijaty alespoň dílčí novelizace správního řádu z roku 1967, a to v letech 2000 a 2002.³² Nový správní řád byl přijat v roce 2004, a to zákonem č. 500/2004 Sb. správní řád. Tento komplexní a obsáhlý právní předpis je v současnosti výchozím pramenem správního práva procesního v širším smyslu.³³

31 Průcha, P. Správní právo, Obecná část. 8. vydání. Brno – Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012, s. 196.

32 Jednalo se o zákony č. 29/2000 Sb., č. 227/2000 Sb. a č. 226/2002 Sb.

33 Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 22.

Závěr

Právní regulace procedurálních postupů veřejné správy je v každé zemi výrazně ovlivněna společenským a politickým prostředím. Nejinak tomu bylo po rozpadu Rakousko-Uherska v případě Československa jako nového samostatného státu a roku 1928, kdy byl přijat první správní řád. Tento procesní předpis lze chápat jako počátek novodobé historie obecné právní úpravy správního procesu v našich zemích. Z dalších procesních úprav, předcházejících současnému správnímu řádu, je třeba zdůraznit zejména význam správního řádu z roku 1967.

Seznam použitých zdrojů:

- Hledíková, Z., Janák, J., Dobeš, J. Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost. Praha: Lidové noviny, 2005.
- Hoetzel, J. Řízení správní. In Slovník veřejného práva československého, sv. III. Praha: Eurolex Bohemia, reprint původního vydání, 2000, s. 920–960.
- Horáková, M. Právní úprava správního řízení. In Kolektiv autorů. Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918–2005). Olomouc: Periplum, 2007, s. 243–305.
- Mazanec, M. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996.
- Mikule, V. Čtyři poznámky k významu správního řádu pro místní samosprávu. In Nový správní řád a místní samospráva. Sborník z 3. mezinárodního letního workshopu. Kroměříž: Právnická fakulta MU a Veřejný ochránce práv, 2007, s. 19–26.
- Průcha, P. Správní právo, Obecná část. 8. vydání. Brno – Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012.
- Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 428 s.
- Vedral, J. Správní právo. In Bobek, M., Molek, P., Šimíček, V. (eds.). Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví. Brno: MU a Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 661–649.
- Weyr, F. Správní řád. Vládní nařízení ze dne 3. ledna 1928, č. 8 Sb. z. a n. Brno: Barvič a Novotný a Čs. Právník, 1930.

K PRVNÍMU TUCTU ZÁKONŮ PŘIJATÝCH TAKŘKA PŘED STO LETY

PROF. JUDR. VLADIMÍR SLÁDEČEK, DRSC.

Ústavní soud ČR, Právnická fakulta Univerzity Palackého
v Olomouci, Právnická fakulta Univerzity Karlovy

The First Dozen of Acts Adopted almost 100 years ago

Klíčová slova: vznik Československé republiky, Národní výbor československý, recepční zákon, ostatní zákony (zákon č. 1-10/1918 Sb. z. a n. a zákon č. 12/1918 Sb. z. a n.)

Keywords: Foundation of the Czechoslovak Republic, Czechoslovak National Committee, Act on Reception, other acts (Act No. 1-10/1918 Coll. and Act No. 12/1918 Coll.)

Shrnutí: Autor se zabývá prvními zákony, které přijal Národní výbor československý záhy po vzniku samostatné Československé republiky. Především se věnuje zákonu č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého, který bývá označován jako recepční zákon. Dále pak stručně rozebírá zbylých jedenáct předpisů, které upravovaly např. vyhlášení právních předpisů, nejvyšší správní soud, nejvyšší soud a nejvyšší vojenský soudní dvůr.

Summary: Author deals with laws adopted by the Czechoslovak National Committee early after foundation of independent Czechoslovak Republic. First of all he draws his attention to the Act No. 11/1918 Coll. so called „reception law“. Then he briefly comments eleven laws approved also in that time which regulated e.g. publication of legal regulations, Supreme Administrative Court, Supreme Court and Supreme Court Martial.

Úvod

Protože slavíme – i když v poněkud geograficky odlišné (zmenšené) podobě – sto let od vzniku Československé republiky, není snad tak překvapující, že jsem si vybral zlomový rok 1918. Možná si ale kladete otázku, proč se chci zabývat právě prvním tuctem zákonů přijatých Národním výborem československým (dále jen „Národní výbor“) ¹ v počátcích existence státu. Pravda, vlastně by mi stačilo představit jen zákonů jedenáct. Nicméně pro počet „jedenáct“ neexistuje žádné, tak trochu starosvětské označení. Nicméně stále nemusí být jasné, proč se chci věnovat právě jedenácti, resp. dvanácti zákonům. Důvod se zdá prostý: právě až jedenáctý zákon nutno považovat za nadmíru

1 Ke vzniku, složení a činnosti Národního výboru srov. zejm. KALOUSEK, V. Národní výbor. In: Slovník veřejného práva československého. Svazek II. Brno: Polygrafia, Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 780 an. PEROUTKA, F. Budování státu I. Praha: Lidové noviny, 1991, s. 12 an.

důležitý pro samotnou existenci a fungování státu, navíc byl (z pohledu časového) přijat Národním výborem jako první v pořadí. Proto nejprve proberu tento zákon, abych se posléze – spíše telegraficky – zabýval zákony zbylými.

Recepční zákon

Zákon Národního výboru č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého, přijatý dne 28. října 1918, bývá zpravidla označován jako tzv. recepční norma či recepční zákon (dále jen „recepční zákon“).² V preambuli – či lze snad říci v preambuli kombinované s uvozovací větou – se stanoví: „Samostatný stát československý vstoupil v život. Aby byla zachována souvislost dosavadního právního řádu se stavem novým, aby nenastaly zmatky a upraven byl nerušený přechod k novému státnímu životu, nařizuje Národní výbor jménem československého národa jako vykonavatel státní svrchovanosti toto:“ Samotný zákon pak obsahuje pět stručných, ale relevantních článků, které upravují základní právní pravidla, na nově vzniklý stát se vztahující. V čl. 1 se uvádí, že státní formu československého státu určí národní shromáždění ve srozumění s Československou Národní radou v Paříži. V prvních minutách existence státu tak ještě nebylo jasné, zda bude stát republikou nebo monarchií či přijme jinou formu státu, resp. Národní výbor se zřejmě necítil legitimován formu určit.³ Teprve ve druhé větě je za orgán „jednomyslné vůle národa a také vykonavatelem státní svrchovanosti“ označen Národní výbor. Čl. 2 pak provádí recepci právního řádu předchozího státu, když stanoví: „Veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti.“ V čl. 3 se upravuje kontinuita existence a činnosti samosprávných i státních institucí: „Všechny úřady samosprávné, státní a župní, ústavy státní, zemské, okresní a zejména i obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení.“ Čl. 4 stanoví účinnost „dnešním dnem“ a čl. 5 se Národnímu výboru ukládá, aby tento zákon provedl. Zákon přijalo plénum Národního výboru v Obecním domě v Praze a podepsali jej: JUDr. Al. Rašín, Ant.Švehla, JUDr.

2 K pojmu (právní) recepcce, ostatně i ve vztahu k recepčnímu zákonu, srov. WEYR, F. Recepcce. In: Slovník veřejného práva československého. Svazek III. Brno: Polygrafia, Rudolf M. Rohrer, 1934, s. 715 an.

3 Ovšem v Prohlášení nezávislosti ze dne 18. října 1918, známém spíše jako Washingtonská deklarace, se již uvádí že „Československý stát bude republikou“. Text Washingtonské deklarace srov. např. GRONSKÝ, J. Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa I. (1914–1945). Praha: Karolinum, 2005, s.35 an. K tomu podrob. srov. např. PEROUTKA, F., cit. dílo, s. 45 an.

Fr. Soukup, Jiří Stržbrný a Dr. Vavro Šrobár.⁴ Téhož dne byl Národním výborem veřejně vyhlášen. Za pozornost stojí skutečnost, že text tohoto zákona, uveřejněný 29. října v českém tisku (a letákovou formou ve slovenské verzi), se poněkud odlišoval od textu publikovaného ve Sbírce zákonů a nařízení státu československého.⁵

Text zákona sepsal A. Rašín, nicméně nezřídka se uvádí, že (zčásti) vyšel z návrhu, zpracovaného již dříve F. Pantůčkem.⁶ K podrobnostem o historickém dění dne 28. října a vzniku recepčního zákona existuje bohatá literatura.⁷ Jistě by mohlo být zajímavé mít k dispozici zprávu o výjimečném dnu našich dějin kupř. od Františka Weyra, autora zevrubných vzpomínek (nejen) na významné události, kterých se přímo účastnil. Bohužel se však toho památného dne nacházel v Brně, kde se – podle jeho pozorování – nic zvláštního nedělo. Až posléze se zapojil do politického dění, když obdržel dopis od svého

4 Chybí tak podpis předsedy Národního výboru K. Kramáře, který se nacházel ve Švýcarsku.

5 Původní text a (vlastní) vysvětlení rozdílů srov. PEROUTKA, F., cit. dílo, s. 80 an.

6 „(...) Rašín sepsal text základního zákona již v noci z 27. na 28. října, použiv k tomu návrhu „politického zákona“, který vypracoval dr. Pantůček v rámci příprav MAFIE (...)“ (F. PEROUTKA, cit. dílo, s. 81). „Návrhy vypracoval (...) Ferdinand Pantůček, takže Rašín měl zřejmě z čeho vycházet. Zákon je však právem spojován s jeho jménem už proto, že jej musel vyloupnout z detaily přetížených, mnohomluvných a pro jiné situace chystaných podkladů.“ (KLIMEK, A. Říjen 1918. Vznik Československa. Praha, Litomyšl: Paseka, 1998, s.175). „(...) i když některé části návrhu politického zákona byly převzaty do tzv. recepční normy (...)“ (SCHELLE, K., TAUCHEN, J. První období samostatného státu. In: ADAMOVIČ, K., LOJJEK, A., SCHELLE, K., TAUCHEN, J. Velké dějiny země Koruny české. Tematická řada: Stát. Praha, Litomyšl: Paseka, 2015, s. 345). Tzv. politickým zákonem se rozuměl návrh *zákona o prozatímní vládě říše české*, tedy provizorní ústavní listina. Ať tomu bylo jakkoliv, lze považovat za nepochybné, že A. Rašín měl návrh cit. zákona k dispozici, resp. ho znal.

7 Srov. např. svědectví o říjnových událostech roku 1918, které vyšly v časopise Naše revoluce roč. II, IX.X. SOUKUP, F. 28. Říjen 1918. Předpoklady a vývoj našeho odboje domácího v československé revoluci za státní samostatnost národa.I.–II. Praha: Antonín Svěcený, Orbis, 1928. WERSTADT, J. Den osvobození. Praha, 1936. PEROUTKA, F., cit. dílo, s. 69 an. RAŠÍN, L. (ed.) Paměti Dra Aloise Rašína. Praha: vl. nákl., 1929. Z novější doby srov. kupř. KLIMEK, A. Říjen 1918. Vznik Československa. Praha, Litomyšl: Paseka, 1998, s. 182 an. KLIMEK, A. Velké dějiny země Koruny české XIII. Praha, Litomyšl: Paseka, 2000, s. 15 an. HORÁK, O. Vznik Československa a recepce práva. K právní povaze významu zákona č. 11/1918 Sb. z. a n. s přihlédnutím k otázce recepce právního řádu. Právněhistorické studie, 38, 2007. SCHELLE, K., TAUCHEN, J., cit. dílo, s. 344 an. VOJÁČEK, L. Známý i neznámý první československý zákon. In: Právo-historické trendy a vyhlady II. Krakov: Spolok Slovákov v Polsku, 2017, s. 137 an.

přítele K. Engliše, že byl ústředním výborem strany státoprávní demokracie vyslán do revolučního zákonodárného sboru, Národního shromáždění.^{8,9}

Přiblížíme si tedy alespoň jeho názory na tuto úpravu, jak je vyjádřil v posléze vydaných odborných publikacích. F. Weyr mluví o „ústavodárném zákonu“ (což ostatně naznačuje také „slavnostní“ použití formy článků) a především poukazuje na to, že tímto zákonem „se zpřetrhává“ formální právní kontinuita mezi dřívějším rakouským a uherským právním řádem a novým právním řádem československým. Nicméně tímto zákonem nastala recepce právního řádu rakouského a uherského, čímž byla zachována právní kontinuita ve smyslu materiálním (obsahovém). Pět mužů podepsaných pod tímto zákonem pokládá za „tvůrce ústavy československé, tj. činitele ústavodárné“. Nepovažuje však zákon za zcela dokonalý. Především mu vytýká, že mluví o „prozatímní“ platnosti zemských a říšských zákonů a nařízení, „jelikož platnost každé normy jest jen „prozatímní“ (dočasná)“. Nelíbí se mu ani formulace, že dosavadní zákony „zůstávají v platnosti“, ačkoliv „v československé republice a jejím právním řádě nikdy v platnosti nebyly a nemohly tudíž ani v platnosti zůstatí“.¹⁰ Ve Slovníku veřejného práva F. Weyr v podstatě – v poněkud širším rozsahu – opakuje uvedené myšlenky.¹¹ Recepční zákon F. Weyr také stručně komentuje i v dalším díle, kde ho označuje za ohnisko (výchozí) „československého právního řádu, které všem jeho normám – pozdějším i dřívějším (recipovaným) – dodává právní relevanci, a následkem toho i názor, že československý stát vznikl dne 28. října 1918.“¹² Dále mj. uvádí, že předpis byl oficiálně publikován dne 6. listopadu 1918, a to v poněkud jiném znění než byl zveřejněn v denním tisku. Pak opět (obdobně) kritizuje dikci některých ustanovení zákona.¹³

Právní historií vzniku nového státu se zabýval také Z. Peška.¹⁴ Především upozorňuje, že existovaly tři teorie okamžiku vzniku nového státu, v souladu

8 Srov. WEYR, F. Paměti I. Za Rakouska (1879–1918). Brno: Atlantis, 1999, s. 452 a 456. Pro úplnost je vhodné uvést, že F. Weyr nebyl členem Národního výboru.

9 Pravdou ovšem je, že se v Brně dne 28. října přeci jenom něco (komornějšího) dělo, i když jen v kroužku důstojníků v záloze ve vinárně Obchodní zadrhu. Podrob. srov. KLÍMEK, A. Říjen 1918. Vznik Československa. Praha, Litomyšl: Paseka, 1998, s. 227.

10 Podrob. srov. WEYR, F. Soustava československého práva státního. Praha: Fr. Borový, 1924, s. 54–61.

11 WEYR, F. Recepce. In: Slovník veřejného práva československého. Svazek III. Brno: Polygrafia, Rudolf M. Rohrer, 1934, s. 716 an.

12 WEYR, F. Československé právo ústavní. Praha: Melantrich, 1937, s. 82.

13 Tamtéž, s. 84–85.

14 PEŠKA, Z. Československá ústava a zákon s ní souvisej. I. díl. Praha: nákl. Československého kompasu, 1935, s. 1 an.

s některými dalšími autory upřednostňuje datum 28. října.¹⁵ Text recepčního zákona dále stručně komentuje, zejména pak jeho čl. 2 týkající se recepce právního řádu, aby posléze uvedl výňatky z judikatury zejména Nejvyššího správního soudu, dotýkající se tohoto zákona.¹⁶

Pokud jde o recentní náhledy na recepční zákon, V. Pavlíček především konstatuje, že z ústavního hlediska vzniklo Československo revolucí proti Rakousko-Uhersku, recepční zákon tak vyjádřil ústavněprávně vznik československé státnosti. Tímto zákonem byl podle něj vyjádřen princip jednoty moci zákonodárné a výkonné, přičemž Národní výbor vykonával také funkci hlavy státu a převzal i část soudní moci. Obdobně jako F. Weyr uvádí, že formálně právně se vycházelo ze státní diskontinuity, zachována však byla materiálně-právní kontinuita mezi „starým“ a „novým“ právním řádem. Také mj. připomíná, že 28. října nebylo rozhodnuto o formě státu.¹⁷ Prakticky stejné úvahy – ve zhuštěné podobě – nalezneme i v později vydané učebnici.¹⁸

O. Horák k recepčnímu zákonu konstatuje, že „po právní stránce to byl právní akt zřízení samostatného státu“.¹⁹ Dále se zevrubně věnuje především rozboru čl. 2 recepčního zákona a přibližuje problémy s jeho výkladem v (tehdejší) praxi vznikající.²⁰

V ještě nepublikovaném příspěvku se recepčnímu zákonu věnuje také V. Kindl. Poukazuje na skutečnost, že v zákoně není ani zmínka o moci soudní, z čehož mj. dovozuje, že Národní výbor měl za to, že v novém státě platí ústavní zákony státu rakouského, zejména tedy rakouský státní zákon č. 144/1867 ř.z., o nezávislosti moci soudcovské.²¹ Pro úplnost lze uvést, že k absenci úpravy soudnictví V. Pavlíček nabízí určité, ne zcela přesvědčivé vysvětlení: „Soudnictví nebylo považováno za atribut suverénní moci státu, který by muselo být upraveno ústavními normami.“²²

Za povšimnutí stojí, že na recepční zákon, resp. jeho čl. 2, výslovně nazývá zákon ze dne 23. července č. 449/1919 Sb. z. a n., o zákonné ochraně Československé republiky. Po odkazu na recepční zákon stanoví: „Nahrazují

15 Tamtéž, s. 6 an.

16 Tamtéž, s. 98 an.

17 PAVLÍČEK, V. O české státnosti, úvahy a polemiky. 1 Český stát a Němci. Praha: Karolinum, 2002, s. 144 an.

18 PAVLÍČEK, V. a kol. Ústavní právo a státopověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Praha: Leges, 2015, s. 37 an. Srov. též GRONSKÝ, J., cit. dílo, s. 40.

19 HORÁK, O., cit. dílo, s. 153

20 Tamtéž, s. 154 an.

21 KINDL, V. Ústavní základ moci soudní (soudcovské) v prvních letech československé státní samostatnosti (v tisku).

22 PAVLÍČEK, V., dílo v pozn. 17, s. 145.

se proto ve všech těch zákonech a nařízeních vyskytující se výrazy „rakouský“, „uherský“ a „rakousko-uherský“ a jim obdobné stejného smyslu případnými tvary slov „československý“ a „Československá republika“. Ustanovení to platí obdobně o označeních „císařský“, „královský“, „císařský královský“ a „císařský a královský“.“ F. Weyr ovšem považoval tento „vysvětlující“ zákon za nadbytečný.²³

V. Kindl²⁴ ještě poukazuje na nález Nejvyššího soudu z roku 1928, který též do jisté míry navazoval na recepční zákon, a kde se mj. uvádí: „Vstupní věta zák. č. 11/1918 nedopouští, aby zůstaly v platnosti ony říšské zákony rakouské (a uherské), jež se s existencí a samostatností nově zřízeného československého státu nesrovnávají, tak zejména očividně pozbývá platnosti (jest mlčky zrušena) především sama pragmatická sankce, dále všechny zákony dotýkající se říšské ústavy, zejména delegací, říšské rady a zemských sněmů, jakož i volebních řádů do obou těchto sborů atd.“²⁵

Lze tedy snad uzavřít, že recepční zákon je uznávám jako významný revoluční ústavní akt, kterým byl zřízen československý stát, i když mu lze vytknout některé nedostatky. Je si však třeba uvědomit, za jakých – zejména časových – okolností vznikal. Ostatně ani na přípravu Ústavy České republiky nebylo dost času, a snad i proto jsou některá její ustanovení také někdy předmětem (oprávněné) kritiky.

Ostatní zákony do tuctu

První publikovaný zákon řeší – zdá se logicky – kde právní předpisy nového státu oficiálně vyhlášovat. Pro publikační prostředek byl zvolen název *Sbírka zákonů a nařízení státu československého*. Zákon č. 1/1918 Sb. z. a n., *jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení* byl Národním výborem přijat dne 2. listopadu. Obsahuje čtyři paragrafy. V § 1 se stanoví, že se zákony a nařízení vyhlášují ve Sbírce zákonů a nařízení státu československého, přičemž sbírka se vydává v jazyce českém, ale vychází i v jazyce slovenském. Nicméně za „původní“ se považuje znění české, což mělo zřejmě znamenat, že oficiálním či autentickým je text český. Ustanovení § 2 upravuje účinnost zákona, podle kterého pokud zákon nestanoví jinak, účinnost nastává 30 dnů po jeho vyhlášení. Podle ust. § 3 tento zákon „vstupuje ihned v účinnost“, tedy zřejmě již dnem přijetí²⁶ a „jeho provedení náleží v oboru správy vnitřní“. Závěreč-

23 WEYR, F., dílo v pozn. 12, s. 85.

24 KINDL, V., cit. dílo.

25 Nález nejvyššího soudu ze dne 3. 2. 1928, R II 28/28, Vážný obč. 7751. Cit. podle PEŠKA, Z., cit. dílo, s. 104 an.

26 I když částka I., ve které se nachází, byla vydána 4. listopadu 1918.

né ustanovení § 4 vysvětluje, jak je to s event. ostatními zákony a nařízeními, které Národní výbor vydal před vyhlášením tohoto zákona. „Pojímají“ se do Sbírky zákonů a nařízení státu československého „dodatečně“ a jejich účinnost „se počítá“ ode dne, kdy byly veřejně vyhlášeny.²⁷

Také druhý zákon má relevantní přesah do oblasti správního práva. Zákon ze dne 2. listopadu 1918 č. 2/1918 Sb. z. a n., *jímž se zřizují nejvyšší Správní úřady ve státě československém*, vlastně navazuje na čl. 3 recepčního zákona. Zřídil „k obstarávání nejvyšší správy státní“ následující úřady: pro věci zahraniční, pro správu vnitřní, pro správu finanční, pro správu vyučování a národní osvěty, pro správu spravedlnosti, pro správu průmyslu, obchodu a živností, pro správu dopravy, pro správu veřejných prací, pro správu zemědělství, pro národní obranu, pro správu sociální péče a pro správu veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy (§ 1). V ust. § 2 se stanovilo: „Působnost všech těchto nejvyšších správních úřadů vztahuje se na veškeré záležitosti, které dne 28. října 1918 u dosavadních ústředních úřadů, pro tyto záležitosti do tohoto dne příslušných nebyly vyřízeny.“ Ustanovení § 3 stanovilo účinnost dnem vyhlášení. Nicméně již v listopadu 1918 byly nejvyšší správní úřady na základě (pouhého) usnesení vlády přejmenovány na ministerstva.²⁸ Již druhá novela provedená zákonem č. 40/1918 Sb. z. a n. pak již pracuje s pojmem „ministerstvo“.

Třetí zákon ze dne 2. listopadu 1918, č. 3/1918 Sb. z. a n., *o nejvyšším správním soudě a řešení kompetenčních konfliktů* (někdy označovaný jako „listopadový zákon“), jehož autorem byl F. Pantůček, měl opět zásadní význam pro správní právo, resp. pro soudní kontrolu činnosti veřejné správy. Zřídil nejvyšší správní soud se sídlem v Praze „pro veškerou oblast státu československého“, včetně jeho základního složení: první a druhý prezident, čtyři senátní presidenti, 20 radů a potřebný aparát (§ 1). V ust. § 2 pak uvedl (dosavadní) předpisy platné pro nejvyšší správní soud, přičemž provedl některé „doplňky a úchytky“. V ust. § 3 až 6 upravoval rozhodování o některých kompetenčních konfliktech. Jako jistou perličku lze uvést, že tento zákon byl zrušen teprve zákonem č. 131/2002 Sb., o řešení některých kompetenčních sporů (s účinností k 1. lednu 2003), tedy po více než 80 letech.²⁹

27 K dalšímu vývoji úpravy vyhlášení právních předpisů srov. např. ŠRÁMEK, A., SLUKOVÁ, H., SLÁDEČEK, V. Federální zákon o Sbírce zákonů. Právník, 1990, č. 10. BOBEK, M. Publikace obecně závazných právních předpisů v historickém a srovnávacím pohledu. Část I. (pohled historický). Část II. (pohled srovnávací). Jurisprudence, 2007, č. 1 a 2. K publikaci právních předpisů obecněji srov. též SLÁDEČEK, V. K vyhlášení předpisů. AUC Iuridica, 2002, č. 1–2.

28 SCHELLE, K., TAUCHEN, J., cit. dílo, s. 348..

29 K listopadovému zákonu podrob. srov. HÁCHA, E. Nejvyšší správní soud. In: Slov-

Následující zákon ze dne 2. listopadu 1918 č. 4/1918 Sb. z. a n., o příslušnosti k rozhodování o nárocích proti státu a jeho částem, stanovil příslušnost řádných soudů, pokud podle předchozího zákona není příslušný nejvyšší správní soud. Příslušným v první stolici byl určen zemský soud v Praze.

Další zákon ze dne 2. listopadu 1918 č. 5/1918 Sb. z. a n., jímž se zřizuje nejvyšší soud, ve čtrnácti paragrafech zakotvil existenci nové nejvyšší soudní instance. Zejména upravil složení nejvyššího soudu a jeho orgánů (§ 2 a 10), jeho rozhodovací pravomoc ve věcech soukromoprávních (§ 3), trestních (§ 4) a další pravomoc (§ 5).

Soudnictvím se zabýval i zákon ze dne 2. listopadu 1918 č. 6/1918 Sb. z. a n., jímž se určuje doba organizace řádných soudů I. a II. Instance ve smyslu třetího odstavce § 6 zákona ze dne 21. prosince 1867, čís. 144 ř. z.

Následující předpis nemá formu zákona, ale je označen jako nařízení Národního výboru československého ze dne 2. listopadu 1918 č. 7/1918 Sb. z. a n., *o ustanovení a jmenování personálu pro nejvyšší správní soud v Praze*. V ust. § 1 upravuje počty úředníků pro stanovené kancelářské práce a v ust. § 2 podmínky pro obsazení míst radů (tedy soudců). Není vcelku jasné proč, resp. spíše na základě čeho byla zvolena tato forma. Jediným důvodem, zdá se, byl spíše „prováděcí“ obsah předpisu.

V pořadí další (opět) zákon ze dne 2. listopadu 1918 č. 8/1918 Sb. z. a n., jímž se zrušuje zabavení jmění pro činy velezrádné, úzce souvisí se vznikem nového státu. Zrušuje zabavení majetku provedené orgány zaniklého státu v souvislosti s velezradou vůči bývalému Rakousko – Uherskému císařství.³⁰

Zákon ze dne 2. listopadu 1918 č. 9/1918 Sb. z. a n., *jímž se pozměňuje vojenský trestní zákon a řád*, upravuje působnost ustanovení II. dílu vojenského zákona o vojenských trestných činech a přečinech.

Dalším předpis představuje opět „pouhé“ nařízení Národního výboru československého ze dne 2. listopadu 1918 č. 10/1918 Sb. z. a n., o sídle nejvyššího vojenského soudního dvora, který je Praha.

O v pořadí jedenáctém recepčním zákoně jsme mluvili v části první, a proto přejdeme k poslednímu předpisu do tuctu. Znovu jde jen o nařízení Národního výboru československého ze dne 29. října 1918 č. 12/1918 Sb. z. a n., které nemá název, nicméně v závorce se – namísto uvozovací věty – konstatuje, že bylo veřejně vyhlášeno dne 30. října 1918. V ust. § 1 se stanoví, že „dosavadní militarisace a vojenský dozor závodů se zrušují“. V návaznosti

ník veřejného práva československého. Svazek II. Brno: Polygrafia, Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 827 an. MAZANEC, M. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996, s. 29 an.

30 K tomu srov. též HORÁK, O., cit. dílo, s. 158.

na to Národní výbor „povolává“ veškeré závody, jež byly dosud podřízeny zákonu o válečných úkonech „do služeb Československého státu ve smyslu tohoto zákona“ (§2). Stížnostní komise zřízené nařízením č.122/1917 ř. z. rozhodují v dosavadním složení a působnosti věcně i místní až do dalšího rozhodnutí.

Závěr

Seznámení s právními předpisy vzniklými „na úsvitu“ nového státu se zdá poučné nejen pro právní historiky. Nelze ostatně vyloučit, že zvláště recepční zákon posloužil jako určitá inspirace při „budování“ samostatného českého státu před 25 lety. Připomeňme si zejména ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky a ústavní zákon č. 29/1993 Sb., o některých dalších opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky.³¹

Použitá literatura

- ADAMOVÁ, K., LOJEK, A., SCHELLE, K., TAUCHEN, J. Velké dějiny zemí Koruny české. Tematická řada: Stát. Praha, Litomyšl: Paseka, 2015
- BÁRTA, J. Některé právní souvislosti samostatnosti České republiky a tzv. recepční zákon. Právník, 1993, č. 5
- BOBEK, M. Publikace obecně závazných právních předpisů v historickém a srovnávacím pohledu. Část I. (pohled historický). Část II. (pohled srovnávací). Jurisprudence, 2007, č. 1 a 2.
- GRONSKÝ, J. Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa I. (1914–1945). Praha: Karolinum, 2005
- HÁCHA, E. Nejvyšší správní soud. In: Slovník veřejného práva československého. Svazek II. Brno: Polygrafia, Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 827 an.
- HORÁK, O. Vznik Československa a recepce práva. K právní povaze významu zákona č. 11/1918 Sb. z. a n. s přihlédnutím k otázce recepce právního řádu. Právněhistorické studie, 38, 2007
- KALOUSEK, V. Národní výbor. In: Slovník veřejného práva československého. Svazek II. Brno: Polygrafia, Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 780 an
- KINDL, V. Ústavní základ moci soudní (soudcovské) v prvních letech československé státní samostatnosti (v tisku)
- KLIMEK, A. Říjen 1918. Vznik Československa. Praha, Litomyšl: Paseka, 1998
- KLIMEK, A. Velké dějiny zemí Koruny české XIII. Praha, Litomyšl: Paseka, 2000
- MAZANEC, M. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996

31 Určité (stručné) srovnání právní situace roku 1918 nejen s rokem 1993, ale i s léty 1945 a 1968 srov. BÁRTA, J. Některé právní souvislosti samostatnosti České republiky a tzv. recepční zákon. Právník, 1993, č. 5.

- PAVLÍČEK, V. O české státnosti, úvahy a polemiky. 1 Český stát a Němci. Praha: Karolinum, 2002
- PAVLÍČEK, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Praha: Leges, 2015
- PEROUTKA, F. Budování státu I. Praha: Lidové noviny, 1991
- PEŠKA, Z. Československá ústava a zákon s ní souvislé. I. díl. Praha: nákl. Československého kompasu, 1935
- SLÁDEČEK, V. K vyhlášení předpisů. AUC Iuridica, 2002, č. 1–2
- SOUKUP, F. 28. Říjen 1918. Předpoklady a vývoj našeho odboje domácího v československé revoluci za státní samostatnost národa. I.–II. Praha: Antonín Svěcený, Orbis, 1928
- ŠRÁMEK, A., SLUKOVÁ, H., SLÁDEČEK, V. Federální zákon o Sbírce zákonů. Právník, 1990, č. 10
- VOJÁČEK, L. Známý i neznámý první československý zákon. In: Právno-historické trendy a vyhlady II. Krakov: Spolok Slovákov v Polsku, 2017
- WEYR, F. Soustava československého práva státního. Praha: Fr. Borový, 1924,
- WEYR, F. Recepce. In: Slovník veřejného práva československého. Svazek III. Brno: Polygrafia, Rudolf M. Rohrer, 1934, s. 715 an.
- WEYR, F. Československé právo ústavní. Praha: Melantrich, 1937
- WEYR, F. Paměti 1. Za Rakouska (1879–1918). Brno: Atlantis, 1999

ROK 1988 A POSKYTOVÁNÍ SLUŽEB OBČANY

JUDR. MARTIN ŠKUREK, PH.D.

Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta

Year 1988 and provision of services by citizens

Klíčová slova: *přestavba, Česká socialistická republika, nařízení vlády, poskytování služeb*

Keywords: *conversion, the Czech Socialist Republic, governmental order, provision of services*

Resumé: *Nařízení vlády České socialistické republiky č. 1/1988 Sb., o prodeji zboží a poskytování jiných služeb občany na základě povolení národního výboru (dále jen „nařízení vlády z roku 1987“), bylo jedním z nejpatrnějších výsledků přestavby centrálně plánovaného hospodářského mechanismu v Československé socialistické republice. Vzhledem k délce jeho účinnosti, postavení v právním řádu Československé socialistické republiky a jeho obsahu se nařízení vlády z roku 1987 nemohl stát efektivní platformou pro poskytování služeb občany. Nařízení vlády z roku 1987 vytváří kontinuitu s předchozími prameny práva upravujícími poskytování služeb občany a právní úprava přijatá po listopadu 1989 na něj volně navázala.*

Resume: *The Order of the Government of the Czech Socialist Republic No. 1/1988 Coll., On Sale of Goods and Provision of Other Services by Citizens on the Permission of a National Committee (hereinafter „the Governmental Order of 1987“), was one of the most obvious results of the conversion of the centrally planned economic mechanism in the Czechoslovak Socialist Republic. Due to the length of its force, its status in the legal order of the Czechoslovak Socialist Republic and its content, the Governmental Order of 1987 could not become an effective platform for providing services by citizens. The 1987 Government Order creates continuity with the previous sources of the law governing the provision of services by citizens, and the legislation adopted after November 1989 freely follows it.*

Úvod

Pokud organizátoři letošní konference Olomouckých právnických dnů pro sekci správního práva zvolili téma „Osmičkové roky“ v historii československého a českého a slovenského správního práva a veřejné správy, jejich význam pro rozvoj, jakož i stávající podobu správního práva a jeho aplikaci v praxi, toto by jistě svádělo k rozpracování některého ze zásadních témat vývoje našeho právního řádu souvisejícího s některým zásadním milníkem naší novodobé historie. Vývoj našeho právního řádu však není možné vnímat jen jako soubor zásadních událostí, ale i jako soubor událostí na první pohled nepatrných. Jednou z těchto na první pohled událostí nepatrných vztahujících se k osmičkovému roku 1988 je přijetí nařízení vlády České socialistické

republiky č. 1/1988 Sb., o prodeji zboží a poskytování jiných služeb občany na základě povolení národního výboru, ze dne 24. listopadu 1987 s účinností ode dne 1. února 1988 (dále jen „nařízení vlády z roku 1987“), který společně se zákonem č. 88/1988 Sb., o státním podniku, ze dne 14. června 1988 s účinností ode dne 1. července 1988 tvořily zřejmě nejvýznamnější výsledky přestavby centrálně plánovaného hospodářského mechanismu Československé socialistické republiky realizované na konci 80. let minulého století. Protože je nařízení vlády z roku 1987 v odborné literatuře zmiňováno pouze heslovitě, je ambicí tohoto článku přinést základní informace o pozadí jeho přijetí, o jeho právních základech, účelu a obsahu, krátké zamyšlení nad jeho efektivitou a také zodpovězení otázky, zda je nařízení vlády z roku 1987 prvkem kontinuity, nebo diskontinuity našeho právního řádu.

Pozadí přijetí nařízení vlády z roku 1987

Jako první je vhodné objasnit pozadí přijetí nařízení vlády z roku 1987, které je ryze politické. Přijetí nařízení vlády z roku 1987 je totiž nutno zařadit do širokého rámce tzv. přestavby v Československé socialistické republice (dále jen „ČSSR“). Ta spočívala v přijetí souboru kroků, které měly vést k politickým reformám a přebudování hospodářského mechanismu v ČSSR. Přestavba v ČSSR tak měla jednak politický a jednak ekonomický aspekt. Podstatné je zdůraznit, že proces přestavby v ČSSR započal jakožto reakce na proces perestrojky zahájené ve Svazu sovětských socialistických republik (dále jen „SSSR“) pod vedením tehdejšího generálního tajemníka Komunistické strany Sovětského svazu (dále jen „KSSS“) Michajla Gorbačova. Úkolem perestrojky byla jednak restrukturalizace sovětské ekonomiky, přičemž na ekonomické reformy měly navázat širší změny vedoucí k demokratizaci sovětské společnosti soustředěné v procesu tzv. glasnosti. Glasnost měla spočívat v politice maximální informační otevřenosti o činnosti sovětských státních orgánů a také v politice minimálního potlačování svobod slova a informací. Veškeré změny v SSSR měly být prováděny tak, aby zůstala zachována vedoucí úloha KSSS a socialistického systému.¹

Počátek ekonomické přestavby v ČSSR souvisí s vypracováním dokumentu, který nesl název *Zásady pro postupné přebudování hospodářského mechanismu* (dále jen „Zásady“), přičemž se jednalo o komplex 37 konkrétních zásad pro reformu hospodářského mechanismu v ČSSR.² Vypracová-

1 Šulc, Z. Stručné dějiny ekonomických reforem v Československu (České republice) 1945–1995. 1. vydání. Brno: Nakladatelství Doplněk, 1998, s. 62–63.

2 Zásady, mimo mnoha jiných, stanovily jako cíl zajištění poskytování nedostatkových služeb občanům.

ní Zásad přitom navázalo na strategickou linii rozvoje hospodářství ČSSR vytyčenou XVII. sjezdem Komunistické strany Československa (dále jen „KSC“), který se uskutečnil v Praze ve dnech 24. až 28. března 1986, pro období do roku 2000. Zásady byly přijaty na zasedání předsednictva Ústředního výboru Komunistické strany Československa (dále jen „ÚV KSC“) dne 17. prosince 1986, které uložilo Lubomíru Štrougalovi (předseda vlády ČSSR), Miloši Jakešovi (ekonomický tajemník ÚV KSC a člen politbyra ÚV KSC), Karlovi Hoffmannovi (předseda Ústřední rady odborů a člen politbyra ÚV KSC), Rudolfovi Rohlíčkovi (místopředseda vlády ČSSR) a Svatoplukovi Potáčovi (předseda Státní plánovací komise), aby na základě Zásad vypracovali do konce roku 1987 komplexní dokument k postupnému přebudování hospodářského mechanismu v ČSSR. Na základě usnesení ÚV KSC ze dne 17. prosince 1986 měl být tento dokument připraven „s plným respektováním koncepce a obsahu Zásad a nepřipustit jejich rozměňování či pokračování v dosavadních přežitých přístupech k řízení.“ Při tvorbě komplexního dokumentu měly být dále respektovány objektivní zákonitosti socialismu, principy řízení společnosti a ekonomiky, především pak vedoucí úloha KSC.³

Na tomto místě je nutno uvést, že procesy, které se na půdě ÚV KSC odehrály v prosinci 1986, byly velmi záhy předběhnuty procesy uskutečněnými na půdě Ústředního výboru Komunistické strany Sovětského svazu (dále jen „ÚV KSSS“), se kterými se musel ÚV KSC následně vypořádat. Ve dnech 27. a 28. ledna 1987 se totiž uskutečnilo zasedání ÚV KSSS, které neslo název „O přestavbě a kádrové politice.“ Generální tajemník ÚV KSSS Michail Gorbačov v jeho rámci vystoupil s projevem, ve kterém zproblematizoval dosavadní praxi obsazování kádrů do řídicích pozic, vyjádřil potřebu uplatňování zásady vnitrostranické demokracie, zavedení demokratických zásad v práci sovětů a praxe poslaneckých interpelací a navrhl provést reformu volebního systému. Dále podrobil silné kritice formalismus jednání ÚV KSSS a dalších volených orgánů státní moci, jež byly potlačovány stranickým aparátem. Tímto způsobem Michail Gorbačov de facto podrobil kritice praxi vládnutí i v dalších zemích socialistického bloku. ÚV KSSS na svém zasedání dále projednal a schválil zákon o státním podniku, což měl být jeden z hlavních nástrojů ekonomické přestavby v SSSR.⁴

V reakci na lednové zasedání ÚV KSSS, protože dokumenty z lednového zasedání ÚV KSSS byly následně publikovány Rudým právem, předsednictvo ÚV KSC na svém zasedání dne 11. února přijalo usnesení, na základě něhož

3 Štefek, M. Proces přestavby a proměny nedemokratického režimu v ČSSR. Člověk – Časopis pro humanitní a společenské vědy, roč. 2012, č. 25, s. 7–10.

4 Tamtéž.

bylo jeho členům uloženo, aby po prostudování dokumentů lednového zasedání ÚV KSSS vytypovali a do 14 dnů předložili předsednictvu ÚV KSČ náměty na hospodářské a politické reformy, které měly být rozpracovány na podmínky ČSSR a to v rámci závěrů XVII. sjezdu KSČ. Následné zasedání předsednictva ÚV KSČ, které se uskutečnilo ve dnech 18. a 26. února 1987, se odehrávalo v atmosféře nebývalé otevřenosti a kritičnosti některých jeho členů k situaci v ČSSR. Na tomto zasedání, rámci názorového střetu mezi reformním a konzervativním křídlem předsednictva ÚV KSČ, byly např. vyjádřeny názory, že přestavba v SSSR je svým obsahem universálním programem pro všechny socialistické země a že vedle přestavby ekonomického mechanismu je také klíčovým rozvoj socialistické demokracie. Diskutovalo se také postavení odborů, zdokonalování politického systému a to prostřednictvím zavedení všelidové diskuse, reforem volebního systému a změny postavení dalších politických stran sdružených v Národní frontě. Diskuze se také týkala kádrové politiky KSČ, jejíž celková struktura měla být omlazena. Byla diskutována i možnost zavedení tajných voleb v rámci KSČ. V intencích lednového zasedání ÚV KSSS byl také kritizován formalismus jednání orgánů KSČ a dalších státních orgánů a úzké meze pro iniciativu jednotlivých kandidátů ÚV KSČ, přičemž se došlo ke shodě na tom, že činnost výkonných orgánů a aparátu KSČ již nadále nesmí potlačovat a nahrazovat činnost volených orgánů státní moci. Členové předsednictva se dále shodli, že proces přestavby v ČSSR se musí odehrávat pod přímým vedením a kontrolou KSČ. Na závěr zasedání předsednictva ÚV KSČ dne 26. února 1987 bylo přijato usnesení, na jehož základě mělo být ekonomické oblasti rozpracováno celkem sedm okruhů reformních témat a v oblasti politické osmnáct a to v rámci specifik ČSSR.⁵

Konkrétně v oblasti sociálně-ekonomického rozvoje a přestavby hospodářského mechanismu bylo určeno: politické komisi ÚV KSČ na základě dříve přijatých Zásad dopracovat návrh přestavby hospodářského mechanismu a to formou komplexního dokumentu; vládě ČSSR předložit do 15. června 1987 návrh zákona o státním podniku k projednání v politbyru ÚV KSČ; tajemníkům ÚV KSČ předložit do 15. června 1987 návrh úlohy KSČ v budoucím zákonu o státním podniku; politické komisi ÚV KSČ předložit v souvislosti s realizací přestavby hospodářského mechanismu návrh politické a odborné přípravy kádrů KSČ; určeným členům předsednictva ÚV KSČ předložit návrhy systémových opatření směřující k zabezpečení trvalého, ne-

5 Štefek, M. Proces přestavby a proměny nedemokratického režimu v ČSSR. ČLOVĚK – Časopis pro humanitní a společenské vědy, roč. 2012, č. 25, s. 7–10.

přetížitelného a vyššího tempa vědeckotechnického pokroku a k upevnění a rozvoji družstevnictví.⁶

Období do konce roku 1987 následně vyplnila příprava jednotlivých návrhů vycházejících z usnesení únorového zasedání předsednictva ÚV KSČ. Zejména se jednalo o konkrétní návrhy na přestavbu hospodářského mechanismu v ČSSR, návrhy novelizací Ústavy Československé socialistické republiky, návrh nového kádrového pořádku KSČ nebo návrhy dílčích změn v politickém systému. Jedním z konkrétních výsledků realizace přestavby hospodářského mechanismu v ČSSR, vycházejícím ze Zásad a na jeho základě z komplexního dokumentu, přitom bylo, že vláda České socialistické republiky dne 24. listopadu vydala nařízení vlády č. 1/1988 Sb., o prodeji zboží a poskytování jiných služeb občany na základě povolení národního výboru, a to s účinností ode dne 1. února 1988. Dlužno dodat, že stejný příběh se odehrával i na Slovensku, kde vláda Slovenské socialistické republiky na základě výše popsaných procesů a dokumentů dne 27. listopadu vydala nariadenie č. 2/1988 Zb., o predaji tovaru a poskytovaní iných služieb občanmi na základe povolenia národného výboru, a to s účinností ode dne 1. února 1988, přičemž obsah obou těchto nařízení byl zcela shodný. Po nastínění politického pozadí jeho přijetí je možné přikročit k otázkám právních základů, účelu a obsahu nařízení vlády z roku 1987.⁷

Právní základy, účel a obsah nařízení vlády z roku 1987

Nařízení vlády z roku 1987 se opíralo zejména o ustanovení čl. 9 ústavního zákona Národního shromáždění Republiky československé č. 100/1960 Sb., Ústavy Československé socialistické republiky, ve kterém bylo výslovně uvedeno, že: „*V mezích socialistické hospodářské soustavy je přípustné drobné soukromé hospodářství založené na osobní práci a vylučující vykořisťování cizí pracovní síly...*“ Na zákonné úrovni se nařízení vlády z roku 1987 opíralo o ustanovení § 489a odst. 2 a § 397 odst. 4 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, a zejména pak o ustanovení § 22b odst. 1 a 2 zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech, ve kterých bylo výslovně uvedeno, že: „*(1) Místní národní výbory, obvodní národní výbory a městské národní výbory mohou udělovat jednotlivým občanům povolení k poskytování služeb. Rozsah služeb, které mohou občané poskytovat na základě povolení národních výborů, podmínky pro jejich povolování, obsah žádosti občana o udělení povolení, povinnosti občanů poskytujících služeb a odnímání udělených povolení upraví vláda nařízením...*“

6 Tamtéž.

7 Štefek, M. Proces přestavby a proměny nedemokratického režimu v ČSSR. Člověk – Časopis pro humanitní a společenské vědy, roč. 2012, č. 25, s. 7–10.

(2) *Prodej zboží občany upravují zvláštní předpisy...*," mezi které po nabytí jeho účinnosti patřilo také nařízení vlády z roku 1987, o zákon České národní rady č. 127/1981 Sb., o vnitřním obchodě, a o další zákony.

Co se týče účelu nařízení vlády z roku 1987, ten bylo možné vysledovat z jeho ustanovení § 1 odst. 1, ve kterém bylo uvedeno, že: „za podmínek stanovených tímto nařízením může občan za účelem uspokojování hmotných potřeb ostatních občanů poskytovat za úplatu občanům, popřípadě organizacím věcná plnění a výkony včetně prodeje zboží a přípravy pokrmů a nápojů...“ (dále jen „poskytování služeb“). Poskytování služeb přitom bylo možné pouze na základě povolení místního národního výboru, obvodního národního výboru nebo městského národního výboru (dále jen „národní výbor“). Co se týče jejich místní příslušnosti, tak podle ustanovení § 1 odst. 2 nařízení vlády z roku 1987 byly-li služby poskytovány v prodejně, provozovně nebo zařízení socialistické organizace, uděloval na žádost občana povolení národní výbor v místě provozovny. V ostatních případech uděloval povolení národní výbor v místě, kde měl občan stanoviště pro poskytování služeb. Platnost povolení přitom nebyla omezena územním obvodem národního výboru, který povolení vydal. V této souvislosti je nutné poznamenat, že věcná působnost nařízení vlády z roku 1987 byla velmi podstatně omezena, protože povolení nebylo možné udělit k provádění záručních oprav a k poskytování služeb, které byly vyhrazeny socialistickým organizacím nebo které občané poskytovali podle jiných obecně závazných právních předpisů. Např. se jednalo o zákon č. 81/1957 Sb., o koncertní a jiné hudební činnosti, o zákon č. 82/1957 Sb., o estrádách, artistických produkcích a lidové zábavě, o nařízení vlády České socialistické republiky č. 63/1984 Sb., o poskytování dočasného ubytování v soukromí se souhlasem národního výboru, vyhlášku federálního ministerstva pro technický a investiční rozvoj č. 88/1976 Sb., o oprávnění k projektové činnosti, a také o zákon České národní rady č. 127/1981 Sb., o vnitřním obchodě, podle kterého byla provozována tzv. maloobchodní činnost, tzn. provozování prodeje, popřípadě obstarávání prodeje zboží občanům, poskytování obchodních služeb v souvislosti s maloobchodní činností, poskytování služeb veřejného stravování, ubytovacích služeb a služeb cestovních kanceláří, jakož i provozování velkoobchodní činnosti, pokud byly uvedené činnosti provozovány na vnitřním trhu.^{8 9}

8 V jeho případě však byla situace o něco složitější. O tom více v dalším textu tohoto článku.

9 ustanovení § 1 nařízení vlády České socialistické republiky č. 1/1988 Sb., o prodeji zboží a poskytování jiných služeb občany na základě povolení národního výboru

Podle ustanovení § 2 bylo povolení možné udělit bezúhonnému občanovi staršímu 18 let, který měl, pokud to povaha služby vyžadovala, potřebnou odbornou kvalifikaci, popřípadě i zdravotní způsobilost. Občan přitom mohl poskytovat služby za pomoci manžela, manželky, dětí, pokud ukončily povinnou školní docházku, rodičů, druhu nebo družky, důchodců a jiných občanů. Tyto osoby taktéž musely být bezúhonné, a vyžadovala-li to povaha služby, musely mít i potřebnou zdravotní způsobilost. Na tomto místě je nutné zdůraznit, že věcně a místně příslušný národní výbor uděloval povolení na základě žádosti občana, tzn. že věcně a místně příslušný národní výbor o této žádosti vedl správní řízení, přičemž podle ustanovení § 3 musel občan v žádosti uvést: své jméno a příjmení, provozovnu nebo stanoviště pro poskytování služeb, číslo občanského průkazu a rodné číslo; druh služby, o jejíž povolení žádal; návrh na stanovení prodejní (provozní) doby. K žádosti musel občan dále přiložit: doklad o odborné kvalifikaci, pokud to povaha služby vyžadovala, popřípadě doklad o zvláštní způsobilosti; potvrzení o zdravotní způsobilosti a zdravotní průkaz, stanovil-li to pro provozovanou činnost jiný zvláštní právní předpis; a kladné vyjádření socialistické organizace, v jejíž provozovně hodlal služby případně poskytovat. Národní výbor mohl upustit od předložení dokladu o odborné kvalifikaci u občana, který měl přiměřenou praxi a zkušenosti v příslušné činnosti.¹⁰

Podle ustanovení § 4 pokud věcně a místně příslušný národní výbor povolení, jehož platnost nebyla omezena územním obvodem tohoto národního výboru, udělil, udělil jej zpravidla na dobu neurčitou, přičemž v něm stanovil: druh povolených služeb; den zahájení poskytování služeb; stanoviště pro poskytování služeb, neměly-li být služby poskytovány v provozovně; provozní dobu, bylo-li to účelné nebo při prodeji zboží, přípravě pokrmů a nápojů minimální prodejní dobu, popřípadě též uzavírací hodinu; při prodeji pokrmů, nápojů a občerstvení kategorii a skupinu; jména a příjmení osob, které mohou pomáhat při poskytování služeb; okruh organizací, měly-li jim být poskytovány jiné služby než prodej zboží a příprava pokrmů a nápojů; popřípadě další podmínky k poskytování služeb. Měly-li být služby poskytovány v provozovně, národní výbor v povolení dále uvedl provozovnu, kterou socialistická organizace poskytující služby mohla přenechat občanovi k dočasnému užívání. Věcně a místně příslušný národní výbor také mohl občanovi v povolení uložit, aby ve stanovené lhůtě uzavřel smlouvu o pojištění odpovědnosti za škodu, která mohla vzniknout v souvislosti s poskytováním některých služeb. Věcně a místně příslušný správní orgán po jeho udělení následně zaslal opis

10 ustanovení § 2–3 nařízení vlády České socialistické republiky č. 1/1988 Sb., o prodeji zboží a poskytování jiných služeb občany na základě povolení národního výboru

povolení věcně a místně příslušnému národnímu výboru, který spravoval daň z příjmu obyvatelstva, a věcně a místně příslušnému národnímu výboru, který prováděl sociální zabezpečení.¹¹

Občan, kterému bylo uděleno povolení, byl podle ustanovení § 5 povinen: poskytovat služby v souladu s povolením a s obecně závaznými právními předpisy, které se vztahovaly na služby uvedené v povolení; vydat stvrzenku o rozsahu poskytnuté služby a o zaplacení ceny za ni; a podle ustanovení § 6 musel vést průkazné záznamy o příjmech a výdajích a uchovávat tyto doklady po dobu pěti let. Občan podle ustanovení § 7 musel poskytovat služby a nakupovat zboží k poskytování služeb za ceny podle cenových předpisů a cenových rozhodnutí příslušných orgánů a organizací. Navíc zboží určené k prodeji a k přípravě pokrmů a nápojů mohl občan podle ustanovení § 8 získat pouze nákupem od socialistické organizace, která mu provozovnu přenechala k dočasnému užívání, nákupem od výrobní, odbytové nebo obchodní organizace nebo od občanů z jejich vlastní drobné zemědělské výroby nebo ze sběru lesních plodů, dále potom z vlastní drobné zemědělské výroby nebo sběrem lesních plodů.¹²

Podle ustanovení § 9 věcně a místně příslušný národní výbor mohl povolení ve správním řízení svým rozhodnutím odejmout, jestliže občan povolení bez závažných důvodů nevyužíval nebo neprovozoval-li činnost v rozsahu a za podmínek stanovených v uděleném povolení, anebo porušoval-li povinnosti stanovené tímto nařízením a dalšími obecně závaznými právními předpisy nebo z jiných důvodů, které vylučovaly možnost poskytovat služby. V rozhodnutí o odnětí povolení věcně a místně příslušný národní výbor stanovil lhůtu potřebnou pro ukončení poskytování služeb. Věcně a místně příslušný národní výbor následně zaslal rozhodnutí o odejmutí povolení věcně a místně příslušnému národnímu výboru, který spravoval daň z příjmu obyvatelstva, a věcně a místně příslušnému národnímu výboru, který prováděl sociální zabezpečení.¹³

Pokud byly vyjasněny otázky právních základů, účelu a obsahu nařízení vlády z roku 1987, tedy otázky spojené s jeho samotnou existencí, je jisté možné si také položit otázku jeho efektivity, tzn. zda a do jaké míry se mohlo nařízení vlády z roku 1987 stát účinnou platformou poskytování služeb ob-

11 ustanovení § 4 nařízení vlády České socialistické republiky č. 1/1988 Sb., o prodeji zboží a poskytování jiných služeb občany na základě povolení národního výbor

12 ustanovení § 5–8 nařízení vlády České socialistické republiky č. 1/1988 Sb., o prodeji zboží a poskytování jiných služeb občany na základě povolení národního výboru

13 ustanovení § 9 nařízení vlády České socialistické republiky č. 1/1988 Sb., o prodeji zboží a poskytování jiných služeb občany na základě povolení národního výboru

čany a tímto podle Zásad jedním z nástrojů pro přestavbu hospodářského mechanismu v ČSSR.

Efektivita nařízení vlády z roku 1987

Pokud odhlédneme od doby, po kterou bylo nařízení vlády z roku 1987 účinné, tj. od 1. února 1988 do 30. dubna 1990, což bylo dáno změnou společenských a politických poměrů po listopadu 1989, odpověď na výše uvedenou otázku o efektivitě nařízení vlády z roku 1987 může být sotva kladná. Důvodů je možné spatřovat hned několik. Tím prvním byla de iure výrazná diskreční pravomoc věcně a místně příslušných národních výborů při udělování povolení k poskytování služeb. Z dikce ustanovení § 2 totiž jednoznačně vyplývalo, že i v případě, kdy občan v pozici žadatele splňoval veškeré nařízením stanovené podmínky, tj. věk 18 let, bezúhonnost, odbornou a zdravotní způsobilost, věcně a místně příslušný národní výbor mu nemusel povolení k poskytování služeb vydat. Protože však byl proces udělování povolení k poskytování služeb jednou z forem správního řízení, byly na něj věcně a místně příslušné národní výbory povinny aplikovat zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, v jehož ustanovení § 3 odst. 3 bylo uvedeno, že: *„Správní orgány jsou povinny svědomitě a odpovědně se zabývat každou věcí, která je předmětem řízení, vyřídit ji včas a bez zbytečných průtahů a použít nejvhodnějších prostředků, které vedou ke správnému vyřízení věci...“* a v ustanovení § 47 odst. 3 bylo uvedeno, že: *„V odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval...“* Z toho vyplývá, že i přes jejich výraznou diskreční pravomoc, byly věcně a místně příslušné národní výbory povinny zabývat se každou žádostí svědomitě a odpovědně a jednotlivá rozhodnutí o neudělení povolení, s následnou možností přezkumu, odůvodňovat. Můžeme tak sice mluvit o široké možnosti diskrece věcně a místně příslušných národních výborů, ta však nebyla bezmezná. Správní řád byl aplikovatelný i na proces odejmutí povolení k poskytování služeb. A ačkoliv ustanovení § 9 nařízení důvody pro odejmutí povolení k poskytování služeb vymezovalo, jednalo se o vymezení v určitých aspektech pouze rámcové a velmi nezřetelné. Konkrétně se podle § 9 odst. 1 písm. b) jednalo o možnost odejmutí povolení z jiných důvodů, které možnost poskytovat služby vylučovaly. Protože tyto jiné důvody nařízení blížeji nespecifikovalo, i zde se otevíral široký prostor pro diskreci věcně a místně příslušných národních výborů.

Některé zdroje nadto uvádějí, že negativní dopady takto nastavené právní úpravy byly zvýrazněny i vysokou mírou neochoty věcně a místně příslušných národních výborů z ideologických důvodů povolení k poskytování slu-

žeb vydávat. Tento závěr však není možné z obsahu oficiálních statistických informací vyvodit.¹⁴ Tak či tak, výše popsaná právní úprava v nařízení vlády z roku 1987 neskýtala držitelům a žadatelům o povolení k poskytování služeb dostatečnou míru právní jistoty, která je podstatným předpokladem pro efektivitu právní úpravy.

Dalším charakteristickým znakem nařízení vlády z roku 1987 byla jeho nezřetelnost v některých zásadních otázkách. Nařízení vlády totiž po občanech vyžadovalo odbornou kvalifikaci, popřípadě i zdravotní způsobilost, pokud to povaha služby vyžadovala. Co se týče pojmu povaha služby, nařízení vlády z roku 1987 za účelem jeho výkladu příkladmo neodkazovalo na jakýkoliv jiný právní předpis, takže tento výklad byl zcela v diskreci věcně a místně příslušných národních výborů. Nařízení vlády z roku 1987 nadto výslovně stanovilo, že věcně a místně příslušné národní výbory mohly upustit od předložení dokladu o odborné kvalifikaci u občana, který měl průměrnou praxi a zkušenosti v příslušné činnosti, aniž by pojmy přiměřená praxe a zkušenosti prostřednictvím objektivních kritérií, např. požadovanou délkou praxe, jakkoliv definoval. Takto nastavený právní rámec tak nutně musel vést k absolutní nejednotě rozhodovací praxe věcně a místně příslušných národních výborů, přičemž tento mohl být jistě vyplňován i politickými hledisky, tzn. např. vstřícností k určitým skupinám občanů.

Dalším podstatným aspektem snižujícím efektivitu právní úpravy v něm obsažené bylo výrazné omezení věcné působnosti nařízení vlády z roku 1987, protože, jak už bylo zmíněno výše, protože povolení nebylo možné udělit k provádění záručních oprav a k poskytování služeb, které byly vyhrazeny socialistickým organizacím nebo které občané poskytovali podle jiných obecně závazných právních předpisů. Z toho vyplývá, že nařízení vlády z roku 1987 jednoznačně upřednostňovalo činnost tzv. socialistických organizací, mezi které náležely státní, družstevní a společenské organizace, jakož i jiné organizace, jejichž činnost přispívala k rozvoji socialistických vztahů, a ze svého rámce dále vylučovalo velmi významnou oblast maloobchodní činnosti realizované podle ustanovení zákona České národní rady č. 127/1981 Sb., o vnitřním obchodě, která byla vyhrazena pouze obchodním organizacím. Na tomto místě je ovšem nutné poznamenat, že se definice poskytování služeb podle ustanovení § 1 odst. 1 nařízení vlády z roku 1987 v oblasti prodeje zboží překrývala z definicí maloobchodní činnosti podle ustanovení § 5 zákona České národní rady č. 127/1981 Sb., o vnitřním obchodě. Tento překryv tehdy účinná právní úprava uspokojivě neřešila. Zřejmě však byly oba, v tomto aspektu

14 Z oficiální Statistické ročenky Československé socialistické republiky za rok 1988 vyplývá, že povolení byla vydávána v řádech tisíců.

nekompatibilní právní předpisy, aplikovány tak, že občané realizovali prodej zboží v režimu nařízení vlády z roku 1987 a prodej zboží organizacemi byl realizován v režimu zákona č. 127/1981 Sb., o vnitřním obchodě.

Nařízení vlády z roku 1987 mohlo dále být pro jednotlivé občany uvažující o podání žádosti o udělení povolení k poskytování služeb na první pohled zřejmě velmi neatraktivní. Důvodem mohla být výrazná omezení držitelů povolení k poskytování služeb. Velmi přísnou se zejména jeví povinnost vést průkazné záznamy o příjmech a výdajích a uchovávat tyto doklady po dobu pěti let. Přitom nařízení vlády z roku 1987 výslovně stanovilo, že věcně a místně příslušné národní výbory vydávaly povolení zpravidla na dobu neurčitou. V praxi tak mohly nastat případy, ve kterých by věcně a místně příslušný národní výbor vydal povolení na dobu určitou a kratší, než by byla doba trvání povinností spojených s poskytováním služeb. Velmi omezujícím se mohla jevit i omezení spojená s nákupem zboží pro poskytování služeb a povinnost se při poskytování služeb podrobit cenové regulaci. V takových podmínkách nebylo možné uplatňovat základní pravidla vztahu nabídky a poptávky po jednotlivých službách.

Není možné opomenout ani vazbu nařízení vlády z roku 1987 na jiné právní předpisy a to zejména na zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, právní předpisy z oblasti sociálního zabezpečení a daňové právní předpisy. Významnou totiž byla skutečnost, že podle těchto právních předpisů nesmělo být poskytování služeb hlavním pracovním poměrem. Občané tedy mohli poskytovat služby výhradně vedle svého hlavního pracovního poměru nebo vedle pobírání starobního nebo invalidního důchodu. Doba poskytování služeb z tohoto důvodu nebyla hodnocena jako doba pojištění nebo náhradní doba pojištění pro přiznání dávek důchodového pojištění a také jako doba pojištění pro přiznání dávek nemocenského pojištění. Příjmy z poskytování služeb nadto byly zatíženy velmi výraznou progresivní daní.

Institut poskytování služeb občanů měl svůj výrazný odraz i v oblasti správního trestání, tzn. v zákoně č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku, a také v oblasti trestního práva, tzn. v zákoně České národní rady č. 150/1969 Sb., o přečinech, a v zákoně č. 140/1961 Sb., trestním zákoníku. Podle ustanovení § 36 zákona č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku, se totiž provinění proti zájmům socialistického hospodářství mimo jiné dopustil ten, kdo v menším rozsahu neoprávněně provozoval soukromou výrobní nebo jinou výrobní činnost za tím účelem, aby získával trvalejší zdroj příjmů. Podle ustanovení § 26 tohoto zákona nevedlo-li k nápravě občana samotné projednání přestupku před národním výborem, uložil mu tento za přestupek

buď napomenutí, veřejnou důtku, nebo pokutu do 500,—Kčs. Vedle toho mohl národní výbor vyslovit propadnutí věci, která náležela tomu, kdo se přestupku dopustil, a které bylo použito ke spáchání přestupku nebo která byla přestupkem získána, vyžadovaly-li to bezpečnost lidí nebo majetku nebo jiný obecný zájem.

Podle ustanovení § 2 písm. c) zákona České národní rady č. 150/1969 Sb., o přečinech, pro přečin proti zájmům socialistického hospodářství mohl být potrestán odnětím svobody až na jeden rok nebo nápravným opatřením nebo zákazem činnosti nebo peněžitým trestem do výše 10 000,— Kčs nebo propadnutím věci ten, kdo soustavně v menším rozsahu provozoval neoprávněnou soukromou výrobní nebo jinou výdělečnou činnost za tím účelem, aby získal trvalejší zdroj příjmů. Podle ustanovení § 118 odst. 1 zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákoníku, se potom trestného činu nedovoleného podnikání dopustil ten, kdo neoprávněně ve větším rozsahu provozoval soukromé výrobní nebo jiné výdělečné podnikání, přičemž mohl být potrestán odnětím svobody na šest měsíců až tři léta.

Posledním důvodem, které problematizuje efektivitu nařízení vlády z roku 1987, je jeho postavení v právním řádu České socialistické republiky. Jednalo se totiž o podzákonný právní předpis, jehož vydání, na základě zákona a k jeho provedení, a zrušení měla podle ustanovení čl. 137 odst. 1 písm. b) ústavního zákona Národního shromáždění Československé socialistické republiky č. 143/1968 Sb. o československé federaci (dále jen „ústavní zákon o československé federaci“), v gesci nejenom vláda České socialistické republiky, ale podle ustanovení čl. 107 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci, ve kterém bylo výslovně uvedeno, že: „*Národní rada může zrušit nařízení nebo usnesení vlády republiky nebo obecně závazný právní předpis ministerstva nebo jiného ústředního orgánu státní správy republiky, odporují-li ústavě nebo jinému zákonu národní rady...*“ také Česká národní rada. Tímto se otevírala možnost přímé intervence České národní rady do nařizovací pravomoci vlády České socialistické republiky. Navíc je možné konstatovat, že podzákonná právní úprava je typická jejími častějšími změnami, a tímto vyšší mírou nestability.

Nařízení vlády z roku 1987 jako prvek kontinuity, nebo diskontinuity právního řádu?

Vzhledem k doposud výše uvedenému by bylo možné nabýt dojmu, že institut poskytování služeb občanů upravený nařízením vlády z roku 1988, byl až do roku 1987 institutem nepoznaným a zcela novým. Opak je však pravdou, protože nařízením vlády z roku 1988 bylo ke dni 1. února 1988 zrušeno

nařízení vlády České socialistické republiky č. 154/1982 Sb., o poskytování služeb občany na základě povolení národního výboru (dále jen „nařízení vlády z roku 1982“), kterým byly ke dni 1. ledna 1983 zrušeny Zásady č. 20/1965 Sb., pro poskytování některých služeb a oprav občany na základě povolení národního výboru. Z toho jasně vyplývá, že institut poskytování služeb občany nebyl v souvislosti s realizací přestavby hospodářského mechanismu v ČSSR do našeho právního řádu vložen, ale byl v souvislosti s realizací přestavby hospodářského mechanismu v ČSSR pro její účely modernizován.¹⁵

Na tomto místě je proto možné provést krátkou komparaci nařízení vlády z roku 1987 s jeho předchůdcem, tj. s nařízením vlády z roku 1982. Obecně je možné uvést, že nařízení vlády z roku 1982 bylo oproti nařízení vlády z roku 1987 mnohem více restriktivní. Na základě povolení národního výboru uděleného podle nařízení vlády z roku 1982 totiž mohl občan poskytovat za úplatu věcná plnění a výkony stanovené tímto nařízením pouze jiným občanům, nikoliv tedy organizacím. Navíc poskytování služeb i na území jiné obce mohl národní výbor, který občanovi povolení k poskytování služeb udělil, povolit jen po předchozím projednání s národním výborem v této obci. Velmi omezená byla i věcná působnost nařízení vlády z roku 1982, protože povolení bylo možné udělit pouze k poskytování služeb občanům, šlo-li o řemeslnické práce včetně údržby domovního majetku a bytů, osobní služby, služby úklidové, služby nosičů, kopáčské práce a provozování přívozu. Podle nařízení vlády z roku 1982 občan mohl také poskytovat služby za pomoci manžela, manželky, dětí, pokud ukončily povinnou školní docházku, rodičů, druhu nebo družky, nejvíce však za pomoci pěti z nich. Poslední významnou odlišností nařízení vlády z roku 1982 bylo to, že národní výbor mohl povolení, mimo jiné, odejmout na návrh organizace, u níž byl občan, kterému bylo povolení uděleno, v pracovním či obdobném poměru, a to z důvodu, že mu činnost podle uděleného povolení bránila plnit řádně povinnosti vyplývající pro něj z pracovního nebo obdobného poměru. Jak již bylo uvedeno výše, nařízením vlády z roku 1982 byly zrušeny předchozí zásady č. 20/1965 Sb., pro poskytování některých služeb a oprav občany na základě povolení národního výboru (dále jen „zásady z roku 1965“), které byly prvním pramenem práva, který v podmínkách centrálně plánovaného hospodářství v ČSSR institut poskytování služeb občany zakotvil.¹⁶

15 ustanovení § 16 nařízení vlády České socialistické republiky č. 1/1988 Sb., o prodeji zboží a poskytování jiných služeb občany na základě povolení národního výboru, a ustanovení § 11 nařízení vlády České socialistické republiky č. 154/1982 Sb., o poskytování služeb občany na základě povolení národního výboru

16 ustanovení § 1–10 nařízení vlády České socialistické republiky č. 154/1982 Sb., o poskytování služeb občany na základě povolení národního výboru

Zásady z roku 1965 byly přitom postaveny na principech zcela odlišných od nařízení vlády z roku 1982, potažmo nařízení vlády z roku 1987. Výchozím bodem pro vznik zásad z roku 1965 bylo usnesení ÚV KSČ ze dne 22. ledna 1964, které uložilo vládě Československé socialistické republiky úkol zajistit rozšíření poskytování služeb a oprav podle potřeb obyvatelstva. Nástrojem k dosažení tohoto cíle, mimo jiných, bylo i umožnění poskytování drobných služeb a oprav občany a to zejména těmi, kteří pro své úkoly v péči o rodinu nebo pro svůj zdravotní stav anebo pokročilý věk nemohli konat tyto práce v pracovním poměru, avšak přesto byli schopni a ochotni konat takové práce v omezeném rozsahu. Z výše uvedených důvodů vláda Československé socialistické republiky svým usnesením ze dne 3. března 1965 zásady pro poskytování některých služeb a oprav občany na základě povolení národního výboru vydala.¹⁷

V zásadách z roku 1965 bylo zejména uvedeno, že služby mohli poskytovat jednotliví občané na základě povolení místního národního výboru uděleného jim na jejich žádost v místech určených okresním národním výborem, kde poskytování služeb podle potřeb obyvatelstva nemohly účelně a hospodárně zajistit socialistická organizace. Mělo jít především o venkovské obce, ve kterých poskytování služeb nebylo a nemohlo být zajištěno socialistickou organizací a jejichž obyvatelé si proto museli obstarávat i drobné práce a opravy na vzdálených místech, přestože v obci byli občané, kteří byli schopni jejich přání vyhovět a učinit tak, byli-li by k tomu oprávněni. Při určování těchto míst se mělo přihlídnout i k tomu, zda službu v obci nemohlo občanům zajistit jednotné zemědělské družstvo. Ve městech bylo možné povolení udělovat především pro provádění oprav domovního majetku.¹⁸

Povolení bylo možné udělit k poskytování drobných řemeslných prací a oprav, k opravám domovního majetku, k poskytování osobních služeb a k drobné doplňkové výrobě z místních zdrojů surovin pro místní potřebu. Drobnými řemeslnými pracemi a opravami se podle zásad z roku 1965 rozuměly zejména práce krejčovské, obuvnické, zámečnické, truhlářské, klempířské, zednické a pokrývačské, malování bytů apod. U osobních služeb šlo např. o holičství a kadeřnictví, praní, žehlení, mandlování a opravy prádla, obstarávání úklidu a hlídací službu. Povolení přitom bylo možné udělit jen ženám z domácnosti, důchodcům, osobám se změněnou pracovní schopností a pracovníkům, kteří chtěli služby poskytovat vedle svého hlavního zaměst-

17 preambule Zásad č. 20/1965 Sb., pro poskytování některých služeb a oprav občany na základě povolení národního výboru

18 ustanovení čl. 1 Zásad č. 20/1965 Sb., pro poskytování některých služeb a oprav občany na základě povolení národního výboru

nání, vždy však jen občanům starším než 18 let, kteří prokázali kvalifikaci potřebnou pro příslušnou činnost a bydleli v obvodu místního národního výboru, který jim povolení udělil. Pracovníci, kteří chtěli poskytovat služby vedle svého hlavního zaměstnání, byli povinni to oznámit organizaci, která je zaměstnávala.¹⁹

Služby na základě povolení národního výboru občan poskytoval vlastním jménem a vztahovala se na něj příslušná ustanovení zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, o službách. Občan, kterému bylo povolení uděleno, odpovídal zákazníkovi za řádné, kvalitní a pohotové poskytnutí služby. Při nesprávném poskytnutí služby odpovídal občan zákazníkovi podle příslušných ustanovení zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, o poskytování služeb socialistickým organizacím.²⁰

Občan, kterému bylo povolení uděleno, byl povinen poskytovat služby osobně, popřípadě jen za pomoci rodinných příslušníků; poskytovat služby v souladu s obecnými předpisy, zejména hygienickými a bezpečnostními, které se vztahují na služby poskytované socialistickými organizacemi; poskytovat služby v určeném místě, jakož i plnit další povinnosti a podmínky uvedené v povolení; z příjmů dosažených při poskytování těchto služeb platit daň z příjmů obyvatelstva. Za poskytnutí služby mohl občan požadovat nejvýše ceny stanovené ceníky, popřípadě cenovými předpisy, platnými pro socialistické organizace. Na žádost zákazníka byl občan povinen vydat mu stvrzenku z průpisového bloku.²¹

Povolení k poskytování služeb se vydávalo písemně a bylo možné je podle místních podmínek udělit na dobu časově omezenou nebo na dobu neurčitou. Místní národní výbor, který povolení udělil, tak byl oprávněn povolení odejmout, nebyly-li v místě nadále podmínky pro jeho udělení, zejména jestliže službu v místě již dostatečně zajišťovala některá socialistická organizace. Povolení bylo možné dále odejmout, neplnil-li občan povinnosti vyplývající ze zásad z roku 1965 a z dalších právních předpisů a neposkytoval-li služby řádně a podle podmínek stanovených v povolení. Bylo-li povolení vydáno pracovníku, který služby poskytoval vedle svého hlavního zaměstnání, musel místní národní výbor povolení odejmout, sdělila-li organizace, ve které byl pracovník zaměstnán, že nesouhlasí s jeho další činností podle uděleného povolení proto, že tato činnost mu bránila v řádném výkonu práce v jeho

19 ustanovení čl. 2–3 Zásad č. 20/1965 Sb., pro poskytování některých služeb a oprav občany na základě povolení národního výboru

20 ustanovení čl. 4 Zásad č. 20/1965 Sb., pro poskytování některých služeb a oprav občany na základě povolení národního výboru

21 ustanovení čl. 5 Zásad č. 20/1965 Sb., pro poskytování některých služeb a oprav občany na základě povolení národního výboru

hlavním zaměstnání. Pro zánik platnosti povolení z výše uvedených důvodů stanovil místní národní výbor přiměřenou lhůtu.²²

Vzhledem k výše uvedenému pojednání o nařízení vlády z roku 1982 a zásadách z roku 1965, tak jistě nemůžeme nařízení vlády z roku 1987 považovat za diskontinuuitní prvek našeho právního řádu. Naopak, nařízení vlády z roku 1987 bylo jedním z většího počtu kontinuálního řetězce pramenů práva, které před jeho přijetím postupem času institut poskytování služeb občanů upravovaly.

Závěr

Závěrem je zajímavé doplnit, že i přes listopadové události roku 1989, jejichž následkem bylo mimo mnohého jiného prostřednictvím právního řádu také vytvoření volného prostoru pro svobodné podnikání, má nařízení vlády z roku 1987 návaznost i na následující právní úpravu, a to konkrétně na zákon č. 105/1990 Sb., o soukromém podnikání občanů (dále jen „zákon o soukromém podnikání občanů“), kterým bylo ke dni 1. května 1990 nařízení vlády z roku 1987 zrušeno. V ustanovení § 29 o soukromém podnikání občanů bylo totiž výslovně uvedeno, že povolení k prodeji zboží a poskytování jiných služeb, udělená občanům před nabytím účinnosti tohoto zákona podle nařízení vlády České socialistické republiky č. 1/1988 Sb., o prodeji zboží a poskytování jiných služeb občanů na základě povolení národního výboru, se považovala za registraci podle tohoto zákona, kterou vznikalo oprávnění k podnikatelské činnosti. Občan, kterému bylo takové povolení podle předcházející právní úpravy uděleno, se považoval za podnikatele a jeho právní poměry se nadále řídily zákonem o soukromém podnikání občanů, ledaže výkon těchto činností byl upraven jinými zvláštními předpisy.

Navíc nařízení vlády z roku 1987 prostřednictvím ustanovení § 29 zákona o soukromém podnikání tvoří obrazně řečeno část mostu vedoucího až do přítomnosti, kdy v režimu účinného zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (dále jen „živnostenský zákon“), kterým byl ke dni 1. ledna 1992 zákon o soukromém podnikání zrušen, nadále mohou podnikat i fyzické osoby, kterým bylo uděleno povolení k poskytování služeb podle nařízení vlády z roku 1987. V ustanovení § 74 odst. 1 živnostenského zákona je sice výslovně uvedeno, že: *„(1) V podnikatelské činnosti, která je živností podle tohoto zákona, mohou fyzické a právnické osoby pokračovat po dobu jednoho roku ode dne, kdy zákon nabude účinnosti, na základě oprávnění k podnikatelské*

22 ustanovení čl. 6 Zásad č. 20/1965 Sb., pro poskytování některých služeb a oprav občanů na základě povolení národního výboru

činnosti nebo podnikatelského oprávnění, které získaly před jeho účinností. Po uplynutí lhůty tato oprávnění zanikají...“ v ustanovení § 74 odst. 2 živnostenského zákona je však v zápětí výslovně uvedeno, že: „(2) *Fyzické osoby, kterým uplynutím lhůty podle odstavce 1 zanikne oprávnění k podnikatelské činnosti v živnosti volné nebo řemeslné, nabývají současně živnostenského oprávnění k těmto živnostem. Živnostenský list vydá živnostenský úřad ve lhůtě stanovené v odstavci 1...“* Z toho vyplývá, že i živnostenský zákon prostřednictvím ustanovení jeho § 74 odst. 2 na nařízení vlády z roku 1987 volně navázal.

Seznam použitých zdrojů:

- Šulc, Z. Stručné dějiny ekonomických reforem v Československu (České republice) 1945–1995. 1. vydání. Brno: Nakladatelství Doplněk, 1998.
- Štefek, M. Proces přestavby a proměny nedemokratického režimu v ČSSR. Člověk – Časopis pro humanitní a společenské vědy, roč. 2012, č. 25.
- ústavní zákon Národního shromáždění Republiky československé č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky
- ústavní zákon Národního shromáždění Československé socialistické republiky č. 143/1968 Sb. o československé federaci
- zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku
- zákon České národní rady č. 150/1969 Sb., o přečinech
- zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákoník
- zákon České národní rady č. 127/1981 Sb., o vnitřním obchodě
- zákon č. 105/1990 Sb., o soukromém podnikání občanů
- zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání
- ařízení vlády České socialistické republiky č. 1/1988 Sb., o prodeji zboží a poskytování jiných služeb občany na základě povolení národního výboru
- ařízení vlády České socialistické republiky č. 154/1982 Sb., o poskytování služeb občany na základě povolení národního výboru
- Zásady č. 20/1965 Sb., pro poskytování některých služeb a oprav občany na základě povolení národního výboru
- Statistická ročenka Československé socialistické republiky za rok 1988

PÄŤDESIAT ROKOV ÚČINNOSTI SPRÁVNEHO PORIADKU

DOC. JUDR. JURAJ VAČOK, PHD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Fifty Years of Administrative Order¹

Kľúčové slová: *správny poriadok, správne konanie, novela, legislatíva, zmena*

Keywords: *Administrative Order, Administrative Procedure, Amendment, Legislation, Change*

Resumé: *Autor v príspevku poukazuje na súčasné postavenie zákona číslo 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších zmien v právnej úprave správneho konania. Analyzuje jeho klady a zápory vo vzťahu k požiadavkám súčasnosti a zamýšľa sa nad potrebou jeho zmeny.*

Resume: *Author points out the current place of Law no 71/1967 Coll. on Administrative Proceedings (Administrative Order) as amended within the legal regulation of administrative proceedings. He analyses its advantages and disadvantages in relations to current requests and gives statements to the need of its change.*

Dňa 1. 1. 1968 nadobudol účinnosť zákon číslo 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), ktorý v znení neskorších zmien v Slovenskej republike je účinný aj v súčasnosti (ďalej len správny poriadok). V tomto roku si tak pripomíname päťdesiate výročie jeho účinnosti. Z uvedeného dôvodu som sa potešil, že tohtoročné Olomoucké právnické dni sú venované práve osmičkovým rokom.

V spojení týchto skutočností som sa rozhodol vystúpiť s príspevkom venujúcim sa skúmaniu dôvodov vzniku a analýze zmien, ktorými si správny poriadok prešiel. Na základe týchto zmien sa pokúsim vyjadriť k potrebe jeho zmeny prípadne nahradenia vo vzťahu k požiadavkám súčasnej praxe. Pre dosiahnutie predmetného cieľa som si zvolil analytickú metódu, historickú metódu a syntetickú metódu.

1 Tento príspevok bol vypracovaný v rámci výskumnej úlohy Prieskum právoplatných individuálnych správnych aktov v kontexte právnej istoty a spravodlivosti podporenej Vedeckou a grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied pod registračným číslom projektu 1/0686/18.

1 Prijatie správneho poriadku

Správny poriadok nahradil vládne nariadenie číslo 91/1960 Zb. o správnom konaní (ďalej len vládne nariadenie o správnom konaní). Toto vládne nariadenie nadobudlo účinnosť 1. 7. 1960 a v nezmenenom znení sa podľa neho postupovalo do 31. 12. 1967.

Z textu tohto vládneho nariadenia možno skonštatovať, že sa zameriavalo primárne na úpravu konaní, v ktorých prvom stupni rozhodovali národné výbory. Zaujímavosťou je, že toto vládne nariadenie nemalo na svojom začiatku vymedzený predmet právnej úpravy. Začína základnými zásadami, z ktorých však je zrejماً orientácia na konanie národných výborov.

Uvedené nie je nezvyčajné a prekvapivé, nakoľko v danom období výkon správy² zabezpečovali primárne národné výbory.³ Zaujalo ma, že predmetné vládne nariadenia vo svojej prílohe ustanovuje výpočet bežných vecí, v ktorých rozhodujú miestne národné výbory a mestské národné výbory.

Pokiaľ porovnáme postavenie správneho poriadku a vládneho nariadenia o správnom konaní, na prvý pohľad je zrejmé, že prijatím správneho poriadku právna úprava správneho konania dostáva väčšiu ochranu. Dôvodom je, že vládne nariadenie bolo nahradené zákonom. Podzákonnú právnu úpravu tak vystriedala úprava zákonná, čím bola nesporne vyjadrená dôležitosť dodržiavania procesných pravidiel subjektov zúčastnených na správnom konaní.

S ohľadom na svoju špecializáciu si netrúfam predniesť objektívne dôvody, ktoré viedli legislatívu k takémuto kroku. Je však zrejmé, že prijatím správneho poriadku prišlo k posilneniu postavenia procesného práva v oblasti rozhodovacích procesoch v oblasti správy.⁴

Uvedené potvrdzuje aj dôvodová správa k správne mu poriadku, podľa ktorej *Cílem nové úpravy je posílit ochranu práv a právem chráněných zájmů občanů a organizací v souladu s celospolečenskými zájmy, dát správním orgánům účinný návod pro postup při rozhodování o právních poměrech občanů a tím přispět k upevnění socialistické zákonnosti ve státní správě.*⁵

2 Domnievam sa, že v danom období môžeme primárne o výkone štátnej správy. Pozri k tomu článok 2 odsek (2) právneho predpisu číslo 100/1960 Zb. Ústava Československej socialistickej republiky v znení neskorších zmien.

3 Pozri k tomu článok 2 odsek (3) právneho predpisu číslo 100/1960 Zb. Ústava Československej socialistickej republiky v znení neskorších zmien.

4 V tom čase máme na mysli najmä štátnu správu.

5 Predmetná dôvodová správa mi bola zaslaná Národnou radou Slovenskej republiky na základe žiadosti o poskytnutie informácie podľa § 14 zákona číslo 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene niektorých zákonov (zákon o slobodnom prístupe k informáciám) v znení neskorších zmien.

Z predmetnej časti dôvodovej správy by som rád vyzdvihol snahu o posilnenie ochrany a príspevok k upevneniu zákonnosti v štátnej správe. *Práve uvedené časti deklarujú narastajúci význam procesného práva, o ktorého význame sme svedkami aj v súčasnosti.*⁶

Porovnaním správneho poriadku a vládneho nariadenia o správnom konaní možno konštatovať, že prišlo aj k nárastu právnej úpravy. Zatiaľ čo vládne nariadenie o správnom konaní obsahovalo 36 paragrafov, pôvodné znenie správneho poriadku pozostávalo z 85 paragrafov.

Uvedomujem si, že predmetný ukazovateľ môže byť skreslený, nakoľko sa tu prejavuje len numerický ukazovateľ bez hlbšieho obsahového posúdenia. Napriek tomu aj tak môžeme hovoriť o náraste právnej úpravy na viac ako dvojnásobok.

Pokiaľ by som mal z uvedeného textu vyvodit' konkrétne závery, je zrejmé, že prijatím správneho poriadku prišlo k posilneniu procesnej úpravy v aplikačných rozhodovacích procesoch realizovaných v tom čase primárne v rámci štátnej správy. Navyše možno konštatovať, že prišlo k vytvoreniu detailnejšej právnej úpravy, čo potvrdzuje nárast normatívneho právneho textu v správnom poriadku v porovnaní s vládnym nariadením o správnom konaní.

2 Vývoj správneho poriadku od roku 1968

Správny poriadok bol od svojho prijatia novelizovaný dvoma priamymi novelami a siedmimi nepriamymi novelami. Dokopy bolo tak bolo do jeho textu zasiahnuté za celých päťdesiat rokov deväť krát, čo v priemere vychádza približne na jednu zmenu každých šesť rokov.

Napriek tejto štatistickej informácii je potrebné povedať, že k zmenám správneho poriadku začalo prichádzať až po roku 2001. Konkrétne prvé zmeny boli uskutočnené v roku 2002 formou nepriamej novely a v roku 2003 formou priamej novely. Obe tieto zmeny nadobudli účinnosť 1. 1. 2004. Znamená to, že správny poriadok bol v pôvodnom znení účinný presne 35 rokov,

6 Význam a dôležitosť procesných ustanovení potvrdzuje aj súdna prax. V tejto súvislosti poukazujem na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vydaný dňa 28. 9. 2011 v konaní 6Sžf/32/2011, v ktorom sa uvádza: *Zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu je podmienená zákonnosťou postupu správneho orgánu predchádzajúceho vydaniu napadnutého rozhodnutia. V rámci správneho prieskumu súd teda skúma tak hmotnoprávne ako aj procesné pochybenia správneho orgánu namietané v žalobe, pričom v prípade procesného pochybenia skúma, či uvedené procesné pochybenie správneho orgánu je takou vadou konania pred správnym orgánom, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia* (uverejnené na <https://www.nsud.sk/data/att/3452.pdf>, 29. 11. 2018).

čo sa v novodobej histórii nepodarilo žiadnemu inému procesnoprávnemu predpisu.⁷

Uvedomujem si však, že počet zásahov nemusí nutne odzrkadlovať rozsah zmien. Z tohto dôvodu v ďalšom texte poukážem na najzásadnejšie zmeny správneho poriadku, aby som následne mohol posúdiť, do akej miery sa zmenil správny poriadok od pôvodnej úpravy pri nadobudnutí účinnosti 1. 1. 1968. V prvej časti sa budem venovať priamym novelám a následne nepriamym novelám správneho poriadku.

2.1 Priame novely správneho poriadku

Prvá priama novela správneho poriadku bola prijatá **zákonom číslo 527/2003 Z. z.** ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení zákona č. 215/2002 Z. z. Táto novela nadobudla účinnosť 1. 1. 2004. Svojím rozsahom ju možno označiť za najzásadnejšiu zo všetkých noviel správneho poriadku.

Zmeny správneho poriadku uskutočnené touto novelou najlepšie vystihuje dôvodová správa k jej návrhu. Okrem iného sa v nej uvádza: *Navrhované zmeny zákonnej úpravy správneho konania možno zhrnúť do troch základných skupín. Prvú skupinu tvoria zmeny súvisiace so zánikom národných výborov, novou organizáciou miestnej štátnej správy a s vytvorením územnej samosprávy. Druhú skupinu predstavujú zmeny niektorých inštitútov správneho poriadku, ktoré sa praxou ukázali ako zastaralé, alebo ich diktia pripúšťa nejednoznačný výklad. Napokon poslednou skupinou zmien sú zmeny formálnoprávneho charakteru, ktoré spočívajú v zavedení novej terminológie komparatívnej s inými odvetvami práva.*⁸

Zaujímavá je prvá skupina zmien. Dôvodom je skutočnosť, že k zrušeniu národných výborov prišlo zákonom číslo 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy s účinnosťou od 24. 11. 1990.⁹ Správny poriadok tak reagoval

7 Len pre úplnosť uvádzam, že všeobecný právny predpis pre občianske súdne konanie zákon číslo 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok účinný od 1. 4. 1964 do 30. 6. 2016 bol novelizovaný viac ako deväťdesiatkrát s prvou zmenou od 1. 7. 1967. Všeobecný predpis pre trestné konanie zákon číslo 141/1961 Zb. o trestnom konaní súdnom (trestný poriadok) účinný od 1. 1. 1962 do 31. 12. 2005 bol novelizovaný viac ako tridsaťkrát s prvou zmenou od 1. 8. 1965. Predmetné informácie som čerpal s internetovej článku www.slovlex.sk (29. 8. 2018).

8 Dôvodová správa k zákonu číslo 527/2003 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení zákona č. 215/2002 Z. z. je uverejnená na <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=3&CPT=322>, 29. 8. 2018.

9 K zrušeniu národných výborov pozri napríklad Marišová, Eleonóra: Reforma verejnej správy v SR: Prechod kompetencií zo štátnej správy na samosprávu, strana 2, uverejne-

na zmeny spojené s rušením národných výborov až zhruba po trinástich rokoch. Je samozrejme otázne, či uvedená skutočnosť slúži legislatívnym orgánom ku cti. V tomto prípade sa totiž domnievam, že koncepčné zmeny by sa mali aj z dôvodu prehľadnosti premietnuť do všetkých právnych predpisov, ktorých sa to týka.

Pokiaľ by sme mali analyzovať zmeny v rámci druhej skupiny, tie sa dotkli okrem iného právnej úpravy miestnej príslušnosti, funkčnej príslušnosti, predpojatosti, účastníkov konania, zastupovania, doručovania, prerušenia konania, zastavenia konania, odôvodnenia rozhodnutia a poučenia. Napriek významu viacerých z uvedených zmien nebolo zasiahnuté do systematiky zákona a teda ani do koncepcie právnej úpravy správneho konania.

Posledná skupina zmien reaguje len na zmenu pomerov. Nemení však charakter konania, tak ako bol nastavený v pôvodnom znení správneho poriadku. Z tohto dôvodu sa jej ďalej bližšie nevenujem.

Ďalšia priama novela správneho poriadku bola prijatá **zákonom číslo 149/2017 Z. z.**, ktorým sa mení zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov účinným od 1. 7. 2017. Prišlo k nej teda až po viac ako trinástich rokoch od účinnosti prvej priamej novely správneho poriadku.

Napriek skutočnosti, že išlo o priamu novelu, neprišlo ňou k zásadným zmenám právnej úpravy. Nová právna úprava priniesla len dve zmeny, ktoré sa týkali doručovania. Tieto zmeny sa týkali len parciálnych otázok a nezasiahli výraznejším spôsobom do konceptu doručovania, tak ako bol nastavený predchádzajúcou úpravou.

Po zhrnutí možno konštatovať, že napriek dvom priamym novelám správneho poriadku, výraznejší vplyv na právnu úpravu správneho konania mala len jedna. Navyše sa touto novelou nezasiahlo do základných koncepčných a systémových nastavení právnej úpravy, ktoré sa aplikovali od 1. 1. 1968.

2.2 Nepriame novely správneho poriadku

Prvá nepriama novela správneho poriadku bola prijatá **zákon číslo 215/2002 Z. z.** o elektronickom podpise a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý nadobudol účinnosť 1. 1. 2004. Znamená to, že tento zákon nadobudol účinnosť v rovnaký deň ako **zákon číslo 527/2003 Z. z.** ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení zákona č. 215/2002 Z. z., ktorý je prvou priamou novelou správneho poriadku.

Zmeny uskutočnené prvou nepriamou novelou sa dotkli len § 19 odseku (1) správneho poriadku a reagovali na zavedenie elektronického podpisu

né na: http://www.agris.cz/Content/files/main_files/61/139439/maris.pdf, 29. 8. 2018.

do právneho poriadku Slovenskej republiky. Vo vzťahu k celkovej úprave ich možno označiť za nepatrné.

Druhá nepriama novela bola uskutočnená **zákonom číslo 122/2006 Z. z.**, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov. Táto novela nadobudla účinnosť 1. 4. 2006.

Táto novela reagovala na vznik verejného ochrancu práv v podmienkach Slovenskej republiky. Na jej základe sa verejnému ochrancovi umožnilo nazeráť do správnych spisov.¹⁰ K iným zmenám normatívneho správneho textu správneho poriadku touto novelou neprišlo.

Tretia nepriama novela bola prijatá **zákonom číslo 445/2008 Z. z.**, ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v súvislosti so zavedením meny euro v Slovenskej republike. Predmetný zákon nadobudol účinnosť 1. 1. 2009

Prijatým **zákonom** neprišlo k žiadnym faktickým zmenám správneho poriadku. Nová právna úprava len nahradila sumy uvedené v slovenských korunách na eurá podľa schváleného kurzu.¹¹ Výška týchto súm však nebola zvýšená a ani znížená.

Štvrtá nepriama novela s účinnosťou od 1. 7. 2011 bola prijatá **zákonom číslo 204/2011 Z. z.**, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 184/1999 Z. z. o používaní jazykov národnostných menšín v znení zákona č. 318/2009 Z. z. a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Táto novela sa dotkla prijatia nového práva spojeného s používaním jazykov národnostných menšín.¹² K iným zmenám neprišlo.

Piata nepriama novela bola spojená so zriadením komisára pre deti a komisára pre osoby so zdravotným postihnutím. Táto novela bola uskutočnená **zákonom číslo 176/2015 Z. z.** o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a o zmene a doplnení niektorých zákonov s účinnosťou od 1. 9. 2015. Správneho poriadku sa dotkla len v tom, že sa umožnilo komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby zo zdravotným postihnutím nahliadať do spisov.¹³

Šiesta nepriama novela bola prijatá **zákonom číslo 125/2016 Z. z.** o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene

10 Pozri k tomu § 23 odsek (2) správneho poriadku.

11 Pozri k tomu § 45 odsek (1) a § 79 odsek (3) správneho poriadku.

12 Pozri k tomu § 3 odsek (3) správneho poriadku.

13 Pozri k tomu § 23 odsek (2) správneho poriadku.

a doplnení niektorých zákonov s účinnosťou od 1. 7. 2016. Táto novela pri-niesla niektoré zásadnejšie zmeny.

Časť zmien sa týkala mimoriadnych opravných prostriedkov. Po ich nado-budnutí ostali len dva mimoriadne opravné prostriedky,¹⁴ pričom ostatné¹⁵ sa od toho času považujú za prostriedky kontroly a dozoru.

Prišlo tiež k dôležitým zmenám vo výkone rozhodnutia. Pred účinnosťou týchto zmien totiž správny poriadok odkazoval v časti už na neúčinné usta-novenia. Dá sa povedať, že týmito zmenami prišlo k sfunkčneniu niektorých spôsobov pre výkon rozhodnutia.¹⁶

Posledná siedma nepriama novela správneho poriadku bola prijatá **záko-nom číslo 238/2017 Z. z.**, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Tento zákon nado-budol účinnosť 1. 11. 2017.

Predmetná zmena rovnako nezasahuje do systému úpravy správneho konania. Reaguje len na vedecko-technický rozvoj spojený s komunikáciou v elektronickej podobe.

Pokiaľ by sme mali zhrnúť rozoberané zmeny správneho poriadku, ku kto-rým prišlo v dôsledku nepriamych noviel, je možné konštatovať, že ani jedna z uvedených zmien nemá vplyv na koncepčné nastavenia priebehu správne-ho konania. Týmito zmenami sa skôr len reagovalo na vznik iných právnych skutočností.

Záver

Napriek viac ako päťdesiatim rokom účinnosti správneho poriadku je možné konštatovať, že tento predpis stále existuje na koncepčných základoch položených pri jeho prijatí. S ohľadom na rozsah zmien ho možno označiť za stabilný právny predpis.

Stabilita je nesporne spojená aj s právnou istotou. Z dôvodu päťdekádové-ho používania správneho poriadku možno tento predpis označiť ako pozna-teľný. To je obrovská výhoda, ktorá môže mať kladný vplyv na predvídateľnosť práva.

Uvedomujem si, že žiadna právna úprava nie je dokonalá a vždy sa dá zlepšovať. Domnievam sa však, že koncepcia, ktorú položil správny poriadok, v dôsledku mnohoročného používania vytvorila určitú tradíciu, z ktorej bude

14 Sú nimi obnova konania a preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania.

15 Sú nimi protest prokurátora a žaloba na správny súd.

16 Pozri napríklad § 78 odsek (5) správneho poriadku.

treba aj v prípade novej právnej úpravy vychádzať. Otázne však je, či vôbec existuje požiadavka po novej právnej úprave, nakoľko s ohľadom na dlhoročnú tradíciu by v skutočnosti išlo zrejme len o čiastkové zmeny postavené už na existujúcich základoch. Možno aj preto do súčasnosti k nahradeniu správneho poriadku novým právnym predpisom neprišlo.

S ohľadom na uvedené by som správny poriadok označil za stabilný právny predpis, zaužívaný v právnej praxi.¹⁷ Preto sa domnievam, že v súčasnosti nie je potreba prijatia nového právneho predpisu. Myslím si, že za súčasného stavu postačí dotváranie správneho poriadku v súlade s požiadavkami ďalšieho vývoja spoločnosti.

Zoznam použitých zdrojov:

- Marišová, E. Reforma verejnej správy v SR: Prechod kompetencií zo štátnej správy na samosprávu, strana 2, uverejnené na: http://www.agris.cz/Content/files/main_files/61/139439/maris.pdf, 29. 8. 2018,
- Sobihard, J. Správny poriadok. Komentár. Druhé prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2005.

¹⁷ Na stabilitu správneho poriadku poukazujú aj právní teoretici. Pozri napríklad Sobihard, J. Správny poriadok. Komentár. Druhé prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2005, s.5.

VZNIK NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

JUDR. BC. PAVEL VETEŠNÍK

Vysoká škola finanční a správní, fakulta právních a správních studií

The creation of the Supreme Administrative Court

Klíčová slova: *Nejvyšší správní soud, správní soudnictví, správní akt, veřejná subjektivní práva, správní soud, soudce*

Keywords: *The Supreme Administrative Court, administrative justice, administrative act, public subjective rights, administrative court, judge*

Resumé: *Tématem mého příspěvku je vymezení vzniku Nejvyššího správního soudu v roce 1918 na území Československa. Protože přijetím zákona o nejvyšším správním soudě došlo k recepci rakouské právní úpravy, a to rakouské právní úpravy správního soudnictví, zaměřím se i na stručné vymezení správního soudnictví v rakousko-uherské monarchii. Příspěvek se bude věnovat charakteristice Nejvyššího správního soudu, včetně vymezení sídla, složení a organizace Nejvyššího správního soudu. Následně se bude věnovat i příslušnosti Nejvyššího správního soudu včetně předmětu soudní kontroly.*

Resume: *The topic of my contribution is to define the establishment of the Supreme Administrative Court in 1918 in the territory of Czechoslovakia. Since the adoption of the law on the Supreme Administrative Court was the reception of Austrian law, namely the Austrian legal regulations of the administrative judiciary, I will also focus on the brief definition of the administrative judiciary in the Austro-Hungarian monarchy. The contribution will focus on the characteristics of the Supreme Administrative Court, including the definition of the seat, composition and organization of the Supreme Administrative Court. Subsequently, it will also deal with the jurisdiction of the Supreme Administrative Court, including the subject of judicial review.*

Úvod

K ochraně před nezákonnými zásahy výkoné moci si každý demokratický stát buduje instituce, mezi které bezpochyby patří správní soudnictví. Jak se na postavení a funkci správního soudnictví vyvíjely názory, tak se vyvíjely organizační formy ochrany před nezákonnými zásahy výkoné moci¹. Hoetzel k tomu zmínil, že: „Smysl právního řádu moderního státu je především v tom, aby se občanovi dostalo obrany proti úřadům. Jsou za tím cílem voleny různé prostředky. Preventivní se hledají v povinnosti státu a jeho odnoži hraditi občanovi škody způsobené nekorektním výkonem veřejné moci, v těžce povinnosti úředníkově. Sem patří také vhodná úprava řízení, která má zabezpečiti, aby se

1 Schelle, K. Organizace Československého státu v meziválečném období (1918–1938). Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 416.

úřední akty vydávaly po zralém vyšetření věci a slyšení interesentů. Vedle kontrol parlamentních jsou, jak jsme viděli, kontroly správní. Velká váha se klade na kontroly soudní, a to buď soudů řádných, nebo zvláštních soudů veřejného práva (soudů správních, finančních, hospodářských a p.).“². Správní soudnictví tak přísluší k podstatě moderního právního státu, který si zakládá na zásadě, že správa může zasahovat do osobní a majetkové sféry občanů jen tehdy, má-li proto zákonný podklad. Tím je založen tzv. princip zákonné správy, který by však byl neúčinný, kdyby nebyla současně zajištěna účinná kontrola, jakým způsobem tento princip správa dodržuje. Aby však kontrola byla účinná, je zapotřebí, aby orgán zajišťující kontrolu správy a přezkum jejích aktů byl ve své činnosti nezávislý, a to jak po stránce osobní, tak i po stránce objektivní³.

Přijetím zákona národního výboru československého č. 11/1918 Sb. z. a n., ze dne 28. října 1918, o zřízení samostatného státu československého (zákon je označován jako „recepční zákon“)⁴, kterým byl předurčen charakter československého práva, se sice úspěšně předešlo vzniku právního vakua, ale na druhou stranu se do budoucna navodil stav právního dualismu⁵. Jak k tomu dodává Schelle: *„Nově vzniklý československý stát hned v první den svého vzniku 28. října 1918 svou recepční normou převzal celý rakouský a uherský systém veřejné správy a právní řád. Správního soudnictví se však netýkal.“*⁶.

2 Hoetzel, J. Československé správní právo: část všeobecná. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 403–404.

3 Laštovka, K. Správní soudnictví ve státech slovanských, In Hácha, E. (eds.) Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Jiřího Hoetzla. Bratislava: Právnická fakulta University Komenského v Bratislavě, 1934, s. 1.

4 Podle čl. 2 veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávaly prozatím v platnost a podle čl.3 všechny úřady samosprávné, státní a župní, ústavy státní, zemské, okresní a zejména i obecní byly podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadovaly a jednaly dle dosavadních platných zákonů a nařízení.

5 Vojáček, L., Schelle, K., Knoll, V. České právní dějiny. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 418.

6 Schelle, Karel. Organizace Československého státu v meziválečném období (1918–1938). Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 417.

Rakouský správní soud⁷ stejně jako říšský soud⁸ tak recepčním zákonem recipovány nebyly⁹.

K prvním krokům po vzniku samostatného československého státu bylo na úseku veřejné správy vytvoření ústředních správních úřadů, aby tak byla završena recipovaná správní soustava nejvyšším články. Tohoto kroku bylo dosaženo zákonem národního výboru č. 2/1918 Sb. z. a n., ze dne 2. listopadu 1918, jímž se zřizují nejvyšší Správní úřady ve státě československém. V tento den došlo také současně k uzákonění Nejvyššího správního soudu¹⁰. K dobudování soustavy soudnictví Vojáček uvedl: „*Další návrhy předkládané 2. listopadu Ferdinandem Pantůčkem se dotýkaly dobudování soudní soustavy. Jednání o nich proběhlo, alespoň podle zápisu, podobně neformálně* a ještě rychleji než jednání o zákoně, jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení. Již víme, že o soudnictví se první československý zákon sice výslovně nezmiňoval, ale recepční ustanovení se vztahovalo i na všechny soudní orgány působící na území patřícím československému státu. Podobně jako u správní soustavy však recipované soudní soustavě chyběla hlava, tj. nejvyšší soudní instance. A – zase podobně jako u správy – i při konstrukci nejvyšších soudů se postupovalo podle rakouského vzoru, ovšem s tím, že se nezřizoval Říšský soud. Ten totiž zcela nezapadal ani do systému předlitavských nejvyšších soudních orgánů. Vznikl ještě před zřízením Nejvyššího správního soudního dvora a pak se snažil udržet co největší část své kompetence, která se s kompetencí Nejvyššího správního soudního dvora zčásti překrývala. „Za Rakouska“ proto byly kompetenční spory mezi oběma institucemi na denním pořádku.“¹¹. Zákonem č. 3/1918 Sb. z. a n., ze dne 2. listopadu 1918, o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů (dále jen „zákon o nejvyšším správním soudě“), tak došlo k recepci rakouské právní úpravy, a to rakouské právní úpravy správního soudnictví.

7 Vetešník, P. Rakouský správní soud (z. č. 36/1876 ř. z.). In: Vojáček, L., Tauchen, J. III. česko-slovenské právněhistorické setkání doktorandů a postdoktorandů: sborník z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 335–343.

8 Vetešník, P. Rakouský říšský soud. In.: Stloukalová, K. (eds). Kritická analýza pramenů Sborník ze IV. česko-slovenského právněhistorického setkání doktorandů a postdoktorandů na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2017, s. 258

9 Vojáček, L. První československý zákon: pokus o opožděný komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 191.

10 Malý, Karel a kol. Dějiny českého a československého práva do r. 1945. 4. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 374.

11 Vojáček, L. První československý zákon: pokus o opožděný komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 239–240.

V rakouské části rakousko-uherské monarchie bylo správní soudnictví vykonáváno jediným správním soudem, kdy jeho založení: „...bylo výsledkem přerodu absolutismu v liberalismus a počátku vlády zákona v rakouské části monarchie. Jeho úkolem bylo dohlížet nad zákonností správy.“¹². Správní soud (v dobové literatuře označován jako správní dvůr soudní¹³) vznikl na základě zákona¹⁴ č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, který byl novelizován zákonem ze dne 19. března, č. 53/1894 ř. z., a zákonem ze dne 21. září, č. 149/1905 ř. z., (dále jen „zákon o zřízení správního soudu“). Zpracovatelem osnovy tohoto zákona byl Karel Lemayer, který byl později i II. Prezidentem tohoto správního soudu¹⁵. Ačkoliv byl zákon o zřízení správního soudu poměrně stručný, byl považován „za příklad brilantní legislativní techniky“¹⁶. K období vzniku tohoto soudu Hácha uvedl, že: „Instituce vznikla v oné době politického přerodu, kdy ve střední Evropě vítězství myšlenky ústavního státu nad absolutní monarchií se dovršovalo, a kdy ve stopách tohoto vítězství vytvářela se jako reakce proti t. zv. Státu policejnímu představa státu právního.“¹⁷. Vzniku správního soudu předcházelo vydání základního zákona státního ze dne 21. prosince 1867, č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské (dále jen „základní zákon státní o moci soudcovské“), jenž v čl. 15 odst. 2, který měl zaručit všeobecnou právní kontrolu v oboru správy¹⁸, stanovil, že: „Měl-li by se mimo to někde rozhodnutím nebo nějakým nařízením úřadu správního ve svých právech za zkrácena, má toho vůli, domáhati se práva svého před soudem správním ve veřejném a ústním řízení proti zástupci úřadu správního.“ Zmíněný čl. 15 dále uváděl, že zvláštní zákon upraví, v jakých případech bude správní soud rozhodovat, jaké bude mít složení a jak bude probíhat řízení před ním. Tím zvláštním zákonem je právě výše uvedený zákon o zřízení správního soudu¹⁹.

12 Jabloner, C. Rakouský systém správního soudnictví. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.). Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas na změnu? Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2007, s. 25–26.

13 Pražák, J. Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl 1. Praha: František Šimáček, 1883, s. 39.

14 V literatuře je často označován jako tzv. říjnový zákon.

15 Mazanec, M. Správní soudnictví. Praha: Linde Praha, 1996, s. 28.

16 Princ, M. Soudnictví v českých zemích v letech 1848–1938: (soudy, soudní osoby, dobové problémy). Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 23.

17 Hácha, E. Nejvyšší správní soud. In: Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 827.

18 Pražák, J. Rakouské právo ústavní. Část třetí. Ústava říšská. Praha. Jednota právnická v Praze, 1902, s. 351–352.

19 Vetešník, P. Rakouský správní soud (z. č. 36/1876 ř. z.). In: Vojáček, L., Tauchen, J. III. česko-slovenské právněhistorické setkání doktorandů a postdoktorandů: sborník

Správní soud byl zřízen pro království a země radou říšskou zastoupené, a protože byl správním soudem jediným, měl povahu výlučného orgánu, který však nebyl vrcholem v hierarchii řádných správních soudů, nýbrž mimořádnou institucí revizní²⁰. S tím souhlasí i Macur a dále dodává, že: „*Pro organizaci rakouského správního soudnictví bylo charakteristické vytvoření jediné soudní instance představované jediným státním orgánem, totiž Nejvyšším správním soudem.*“²¹. Od účinnosti zákona o zřízení správního soudu²² bylo zavedeno správní soudnictví a od této chvíle „*se stala veřejná správa na místě dosavadní jednostranné vlády nalézáním práva v dvojstranném poměru mezi občanem a zájmy veřejnými.* Objevila se tu poprvé v plné ostrosti konstrukce veřejných subjektivních práv, podobných soukromým subjektivním právům, vyzbrojeným staletým civilním procesem.“²³. Správní soud tak poskytoval rámcovou záruku odstraňování přehmatů správních orgánů, i když se k němu většina těchto přehmatů či nezákonností vůbec nedostala. Jeho rozhodnutí však patřila mezi projevy liberálních tendencí v rakouském právním životě²⁴.

Dalším soudem veřejného práva byl říšský soud, kdy ke vztahu těchto soudů k soudům řádným Pražák uvádí, že: „*Zřízením říšského soudu a správního dvora soudního nebyl obor působnosti řádných soudů nijak rozšířen, aniž ztenčen. Pouštíme-li z oka řešení kompetenčních sporů říšským soudem, kterých náleží v obor práva formálního, seznaváme, že jak říšský soud tak i správní dvůr soudní jsou institucemi, jimiž má zaručena býti kontrola právní uvnitř správy a nikterak mimo ní, že soudy tyto jsou částí organismu správního, a že tedy, pokud jde o omezení působnosti soudu s jedné a správy s druhé strany, k oběma těmto tribunálům přihlížeti jest jako k úřadům správním.*“²⁵. Později však Pražák výslovně rovnocennost správního soudnictví se soudnictvím civilním a trestním uznal²⁶ a k postavení správního dvora soudního Hoetzel správně

z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 336.

20 Klapka, O. Samospráva a zřízení župní. Praha: Parlament, 1923, s. 95.

21 Macur, J. Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1992, s. 113.

22 Podle § 47 zákona ze dne 22. října 1875, č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, správní soud počne úřadovati tři měsíce od toho dne, kterého bude tento zákon zákoníkem říšským vyhlášen.

23 Kliment, J., Zeis, E. Československé správní řízení: Praha: Linhart, 1937, s. 18.

24 Malý, K. a kol. Dějiny českého a československého práva do r. 1945. 4. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 260.

25 Pražák, J. Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl 2. Praha: František Šimáček, 1886, s. 39.

26 Pražák, J. Rakouské právo ústavní. Část třetí. Ústava říšská. Praha. Jednota právnická v Praze, 1902, s. 297.

dodal, že správní soud stál mimo rámec veřejné správy²⁷. Říšský soud, který jakožto instituce byl obsažen již v březnové ústavě²⁸, byl zřízen na základě základního zákona státního ze dne 21. prosince 1867, č. 143/1867 ř. z., o zřízení říšského soudu (dále jen „základní zákon státní o zřízení říšského soudu“) pro království a země zastoupené v říšské radě k rozhodování při kompetenčních konfliktech a ve sporných záležitostech veřejného práva. Podle autorů prosincové ústavy měl být říšský soud soudem ústavním a protiváhou ke správnímu dvoru soudnímu²⁹. Ačkoliv měl základní zákon státní o zřízení říšského soudu na základě zákona ze dne 21. prosince 1867, č. 147/1867 ř. z., jímžto se ustanovuje, kdy nabude moci zákon, kterým se změňuje základní zákon o zastupitelstvu říšském, daný dne 26. února 1861, základní zákon státní o obecných právech občanů státních království a zemí v radě říšské zastoupených, základní zákon státní o moci soudcovské, základní zákon státní o užívání moci vládní a vykonavací, konečně zákon, jenž se týče záležitostí všem zemím mocnářství Rakouského společných a toho, jak se mají vyřizovati, být účinný dnem jeho vyhlášení, k faktické činnosti tohoto soudu nedošlo, protože podle čl. 6 základního zákona státního o zřízení říšského soudu měl až zvláštní zákon určit bližší ustanovení o organizaci říšského soudu, o jeho jednání a o výkonu jeho rozhodnutí a nařízení. Tímto zvláštním zákonem byl zákon ze dne 18. dubna 1869, č. 44/1869 ř. z., jenž se týče organizace soudu říšského, řízení před ním a vykonávání jeho nálezů (dále jen „zákon č. 44/1869 ř. z.“) a teprve od této doby mohlo dojít k faktické činnosti tohoto soudu. K charakteristice říšského soudu Pražák uvedl, že „... *jest tribunálem zvláštním s určitě vymezenou kompetencí*“³⁰. Základním zákonem státním o zřízení říšského soudu byla říšskému soudu výslovně přiznána kompetenční výsost (kompetenční moc)³¹. K charakteristice říšského soudu je zapotřebí ještě dodat, že podle Hoetzela „... *nálezy říšského soudu se nevyznačovaly zvláštním hlubším juristickým propracováním.*“³².

27 Hoetzel, J. Československé správní právo: část všeobecná. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 422.

28 Vojáček, L., Schelle, K., Knoll, V. České právní dějiny. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 254.

29 Pražák, J. Rakouské právo ústavní. Část třetí. Ústava říšská. Praha. Jednota právnická v Praze, 1902, s. 316.

30 Pražák, J. Rakouské právo ústavní. Část třetí. Ústava říšská. Praha. Jednota právnická v Praze, 1902, s. 319.

31 Weyr, F. Československé právo ústavní. Praha: Melantrich, 1937, s. 243.

32 Hoetzel, J. Československé správní právo: část všeobecná. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 423.

V uherské části rakousko-uherské monarchie bylo správní soudnictví zavedeno vznikem jediného uherského správního soudu. Správní soud, který byl zřízen v uherské části rakousko-uherské monarchie, byl zaveden s účinností od 1. ledna 1884 zákonným článkem XLIII/1883, a to pouze pro věci finanční. Tomuto soudu příslušelo rozhodovat pouze o některých zákonem taxativně stanovených odvoláních proti rozhodnutím nižších finančních úřadů. Tento soud s účinností od 1. května 1897 splýnul se všeobecným správním soudem³³ zřízeným na základě zákonného článku XXVI/1896. Uherský správní soud byl soudem v technickém smyslu a skládal se ze dvou oddělení, a to oddělení správního a finančního³⁴. Uherský správní soud měl působnost ve věcech daňových a poplatkových, ve věcech železniční dopravy, státních úředníků a v otázkách podpory průmyslu a státních dotací či subvencí³⁵, a ke změně došlo až zákonným článkem LX/1907, ale pouze v případě ochrany municipia před zásahy ministerstva (vlády). Uherský správní soud byl součástí pravidelného instanačního postupu, s čímž souvisela i pravomoc apelační. Pouze v případech upravených zákonným článkem LX/1907 byl až na některé výjimky správní soud omezen principem kasačním, což k ochraně municipia postačovalo³⁶. Zákonným článkem LXI/1907 byla upravena příslušnost pro řešení kompetenčních konfliktů. Kompetenční soud však nemusel označit, který úřad byl příslušný, ale omezoval se pouze na výrok, komu sporná věc patřila, tedy zda patřila do příslušnosti řádných soudů, soudu správního, nebo správního úřadu³⁷, což bylo považováno za největší vadu tohoto zákona³⁸.

Vzhledem ke skutečnosti, že byla kontrola veřejné správy uskutečňována různými formami, rozlišovalo se několik typů správního soudnictví, a to typ anglický, francouzský, pruský a jihoněmecký³⁹, respektive anglosaský a francouzský⁴⁰, protože ostatní typy z těchto dvou vycházely. Z francouzského typu správního soudnictví vycházelo správní soudnictví jihoněmecké,

33 Kőzigazgatási bíróság.

34 Ferdinandy, G. Staats und Verwaltungsrecht des Königreiches Ungarn, Hannover: Dr. Max Jänecke Verlagsbuchhandlung, 1919, s. 195.

35 Márkus, D. Ungarisches Verwaltungsrecht, Tübingen: Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1912, s. 60.

36 Hoetzel, J. Československé správní právo: část všeobecná. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 424.

37 Hoetzel, J. Kompetenční konflikty I. In Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 252.

38 Márkus, D. Ungarisches Verwaltungsrecht, Tübingen: Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1912, s. 56.

39 Mazanec, M. Správní soudnictví. Praha: Linde Praha, 1996, s. 23.

40 Zoulík, F. Soudy a soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1998, s. 176–181.

kteře poskytovalo ochranu subjektivních veřejných práv, a to tak, že v nejvyšší stolič fungoval soud v technickém smyslu⁴¹. Jihoněmečké typ správniho soudnictví byl charakterizován generální klauzulí, aniž by se omezoval pouze na posuzování právních otázek a nebyl tedy pouze soudem kasačním, ale i revizním (revidujícím)⁴². Z jihoněmečké správniho soudnictví, které bylo ovlivněno Otto Bährem⁴³, vycházelo i správni soudnictví rakouské a následně i československé, respektive soustava württemberské a saské správniho soudnictví byla sesterskou institucí soustavy rakouské⁴⁴. Hácha k tomu dodal: „Rakousko zákonem datovaným z 22. října 1875, vyhlášeným však r. 1876, když již přípravy ke zřízení nového tribunálu byly skončeny, přidružilo se záhy ke státům němečkým, vytvořivši dřívě než státy jihoněmečké typus správniho soudnictví, který se označuje jako »jihoněmečké«. Rakousko vedlo si v tom zcela samostatně.“⁴⁵. Z anglického typu správniho soudnictví vycházelo pruské správni soudnictví, které bylo ovlivněno Rudolfem von Gneistem, který vycházel z představy, že hlavním úkolem správniých soudů je zajištění řádného fungování veřejné správy, a správni soudy tak mají posuzovat nejenom zákonnost správniho aktu, ale i jeho účelnost⁴⁶. Soustava pruské správniho soudnictví byla třístupňová, kdy krajské (městské) a okresní výbory byly složeny z úředníků z povolání a zástupců občanů, a teprve v nejvyšší instanci byl soud složeny ze soudců z povolání⁴⁷. Z pruské typu správniho soudnictví vycházel⁴⁸ i dále uvedený § 86 zákona č. 121/1920 Sb. z. n., ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky (dále jen „Ústavní listina z roku 1920“) a zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., ze dne 29. února 1920, o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, který však nebyl nikdy fakticky naplněn.

41 Hoetzel, J. Československé správni právo: část všeobecná. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 412.

42 Mazanec, M. Správni soudnictví. Praha: Linde Praha, 1996, s. 26.

43 Zoulík, F. Soudy a soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1998, s. 182.

44 Hácha, E. Správni soudnictví. In Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého. Svazek IV. S až T. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1938, s. 601.

45 Hácha, E., Průvodní slovo. In: RÁDL, Zdeněk. Nejvyšší správni soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. správniho soudního dvora a nejvyššího správniho soudu s použitím materiálů a písemnictví. Praha: Československý kompas, 1933, s. 8.

46 Mazanec, M. Správni soudnictví. Praha: Linde Praha a.s., 1996, s. 25.

47 Hoetzel, J. Československé správni právo: část všeobecná. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 411.

48 Mazanec, M. Správni soudnictví. Praha: Linde Praha a.s., 1996, s. 31.

Vznik Nejvyššího správního soudu a jeho charakteristika

Jak již bylo uvedeno, Nejvyšší správní soud vznikl zákonem o nejvyšším správním soudě, kdy podle § 1 tohoto zákona se pro veškerou oblast státu československého zřídil Nejvyšší správní soud se sídlem v Praze. Tímto zákonem došlo k recepci rakouské právní úpravy správního soudnictví⁴⁹, když pro příslušnost a složení Nejvyššího správního soudu i pro řízení před ním platily předpisy §§ 2 a násl. zákona ze dne 22. října 1875, č. 36 ř. z. z r. 1876, jeho novely ze dne 21. září 1905, č. 149 ř. z. (zákon o zřízení správního soudu), i jeho jednací řád (nařízení veškerého ministerstva ze dne 22. srpna 1907, č. 209/1907 ř. z., jímž se vyhlašuje jednací řád pro c. k. správní soud), avšak s některými doplňky a odchylkami. Vzorem byl právě říšský zákon o zřízení správního soudu, což bylo především z důvodu vynikající úrovně tohoto zákona⁵⁰. Historie správního dvoru soudního je tak i historií Nejvyššího správního soudu⁵¹. Jak ke zmíněné recepci rakouské úpravy správního soudnictví Macur uvedl: „... znamenala pro české země do značné míry jen pokračování dřívějšího stavu, pak pro Slovensko znamenala podstatný zlom a v některých směrech snad i krok zpět v dosaženém vývoji.“⁵². Na území Slovenska a Podkarpatské Rusi do vzniku Nejvyššího správního soudu působil Uherský správní soud a recepce rakouské úpravy správního soudnictví byla na těchto územích alespoň zpočátku nelibě pocítovanou změnou⁵³. S ohledem na odlišnost právních úprav do vzniku samostatného československého státu, se Nejvyšší správní soud při své činnosti musel vypořádat s řadou výkladových problémů (např. dopis Generálního finančního ředitelství pro Slovensko ze dne 23. září 1919 týkající se platnosti některých uherských zákonů)⁵⁴. Jak k tomu uvádí Kopecký: „Vzhledem k recepci rakouského a uherského právního řádu rozho-

49 Hácha, E, Rádl, Z. Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví. Praha: Československý kompas, 1933, s. 23–25.

50 Bureš, J., Drápal, L., Mazanec, M. Občanský soudní řád: komentář. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 1038.

51 Hácha, E. Nejvyšší správní soud. In Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 827.

52 Macur, J. Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1992, s. 113.

53 Hácha, E. Nejvyšší správní soud. In Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 832.

54 Národní archiv Praha – Chodovec, NSS, fond 470, karton 5.

doval Nejvyšší správní soud v některých případech i na základě materiálního uherského práva.⁵⁵

Mezi zmíněné doplňky a odchylky patřilo zejména rozšíření kompetence na některé věci, které patřily do působnosti říšského soudu a byly z politických důvodů odňaty správnímu dvoru soudnímu⁵⁶. Hoetzel k tomu uvedl: „Úkol našeho zákonodárce se nemohl obmezit na převzetí říjnového zákona s novelami. Nebyla totiž převzata instituce soudu říšského a bylo třeba rozdělit dědictví po něm. Lví podíl na tomto přínosu dostal náš soud správní, jehož působnost přestala být homogenní: ochrana subjektivních veřejných práv.“⁵⁷. Ačkoliv se jednalo o závažné změny, nebyly natolik zásadní⁵⁸. Protože nebyl recipován zákon č. 44/1869 ř. z., tak i pro věci převzaté od říšského soudu platily procesní předpisy zákona o zřízení správního soudu (tzv. říjnového zákona).

Ústavní základy správního soudnictví v Československé republice byly vymezeny v § 88 odst. 1 Ústavní listiny z roku 1920, kdy soudní ochranu proti správním úřadům měl poskytovat v nejvyšší stolici soud složený z nezávislých soudců a zřízený pro území celé republiky, kdy podrobnosti měl upravit zákon. Tímto soudem byl Nejvyšší správní soud a tímto zákonem o nejvyšším správním soudě. K zakotvení Nejvyššího správního soudu přímo v ústavě Hoetzel dodává, že tímto důvodem byla skutečnost, že Nejvyšší správní soud byl považován za jeden z pilířů právního státu⁵⁹. K obratu „nejvyšší“ je třeba dodat, že nebyl přiléhavý, protože Nejvyšší správní soud byl po dobu své existence soudem jediným⁶⁰. K organizaci správního soudnictví Hoetzel uvedl: „*U nás není hierarchického odstupňování správních soudů; máme jediný nejvyšší soud správní, pod nímž jsou jen úřady správní.*“⁶¹. Slova „Nejvyšší“ správní soud šla však vykládat v to smyslu, že: „... jeho výroky nejsou žádným

55 Kopecký, M. Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. Správní právo, č. 1–2/2018, s. 35.

56 Záznam ze zasedání Národního výboru československého dne 2. listopadu 1918. In psp.cz [online]. [cit. 2018-5-10]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1918nvc/stenprot/19181102/19181102_02.htm.

57 Hoetzel, J. Československé správní právo: část všeobecná. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 425.

58 Hácha, E. Nejvyšší správní soud. In Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 827.

59 Hoetzel, J. Československé správní právo: část všeobecná. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 425.

60 Weyr, F. Československé právo ústavní. Praha: Melantrich, 1937, s. 243.

61 Hoetzel, J. Soudní kontroly veřejné správy: (se zákony o nejvyšším soudu správním, jeho jednacím řádu, soudu volebním a patentním.). Praha: Všehrd, 1924, s. 10.

orgánem přezkoumatelný a zrušitelný Šlo však spíše o náznak, že n. s. s. zaujímá v ústrojí státním obdobné místo jako nejvyšší soud.⁶²

Ustanovením § 88 odst. 1 Ústavní listiny z roku 1920 tak došlo k ústavnímu zakotvení Nejvyššího správního soudu. Ústavní listina z roku 1920 dále v ustanovení § 86 předpokládala⁶³, že správní soudnictví nebude vykonáváno pouze Nejvyšším správním soudem, jakožto soudem jediným, ale i nižší soudní instancí. Předpokládalo se tak vybudování správního soudnictví u správních úřadů s obecnou kompetencí⁶⁴. Na ustanovení § 86 Ústavní listiny z roku 1920 tak navazoval zákon č. 158/1920 Sb. z. a n., ze dne 9. března 1920, o správním soudnictví a úřadův okresních a župních, který v ustanovení § 1 stanovil, že správní soudnictví mělo být vykonáváno u okresních úřadů okresními senáty a u župních úřadů župními senáty. Tyto nižší soudy neměly být soudy v technickém smyslu, a proto musel být Nejvyšší správní soud složen pouze z nezávislých soudců a současně ze soudců z povolání⁶⁵. Nejvyšší správní soud byl tak soudem v technickém smyslu⁶⁶. Ke vzniku nižších soudů však bohužel nedošlo⁶⁷. Nejvyšší správní soud tak byl po dobu své existence obecným správním soudem jediným. To však neznamená, že by v Československé republice bylo vykonáváno správní soudnictví pouze Nejvyšším správním soudem. Správní soudnictví bylo vykonáváno i soudem volebním, patentovým, kartelovým, a také některými rozhodčími a pojišťovacími soudy. Za výkon správního soudnictví lze v omezené míře považovat i přezkoumávání správních aktů řádnými soudy.

K charakteristice Nejvyššího správního soudu Hoetzel uvedl: „*Nejv. správní soud není součástí správního organismu, nýbrž stojí nad ním a mimo něj. Pouze v jednom směru dostává se správní soud do jedné řady se správními úřady a to potud, že stojí s nimi proti řádným soudům: je totiž možný kompetenční*

62 Hácha, E. Nejvyšší správní soud. In Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 864.

63 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).

64 Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P. Soudní řád správní. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1.

65 Hoetzel, J. Československé správní právo: část všeobecná. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 426.

66 § 94 a násl. zákona č. 121/1920 Sb. z. n., ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

67 Vetešník, P. Vývoj správního soudnictví na území České republiky. In: Vojáček, L., Salák, P., Valdhans, J. (eds.). Dny práva 2013 – Days of Law 2013. Část VII. Soudy a soudnictví v historickém kontextu. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 383.

*konflikt mezi správním soudem a soudy řádným zrovna tak, jako mezi těmito soudy a úřady správními.*⁶⁸.

Zákon o nejvyšším správním soudě byl v posuzovaném období doplněn zákonem č. 103/1926 Sb. z. a n., ze dne 24. června 1926, o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců. (Platový zákon) (dále jen „platový zákon“), a novelizován zákonem č. 164/1937 Sb. z. a n., ze dne 16. června 1937, o nejvyšším správním soudě.

Je také zapotřebí zmínit, že nálezy Nejvyššího správního soudu vycházely ve Sbírce nálezů nejvyššího správního soudu za redakce Bohuslavovy. Rozdělovaly se na sbírky nálezů administrativních (Boh. A.), které později uspořádal Janota a Dusil, a sbírky nálezů finančních (Boh. F.), které uspořádal Kovanda. V této sbírce se také otiskovaly plenární usnesení a nálezy zvláštního senátu⁶⁹.

Na základě uzavřené dohody o spisové rozluce ze dne 18. května 1920 mezi Rakouskou republikou a Československem, byly Nejvyššímu správnímu soudu vydány soudní spisy (23 950) bývalého správního dvora soudního z období let 1901 až 1917⁷⁰. Již na počátku své činnosti učinil Nejvyšší správní soud dne 9. prosince 1918 usnesení, kterým se vymezil k rozhodovací praxi správního dvora soudního po 28. říjnu 1918 ve vztahu ke stížnostem podaným ještě k správnímu dvoru soudnímu, když mimo jiné uvedl: „*Nálezy a usnesení, jež c. k. správní soud ve Vídni o stížnostech takových po 28. října 1918 byl vydal, nemají právního významu a správní úřady republiky československé nejsou povinny jich dbáti.*“⁷¹.

Sídlo, složení a organizace Nejvyššího správního soudu

Jak vyplývá z § 1 zákona o nejvyšším správním soudě, měl Nejvyšší správní soud sídlo v Praze. Konkrétně sídlil v budově bývalé kadetní školy v Praze Hradčanech, neboť tento objekt byl na základě usnesení Národního výboru ze dne 12. listopadu 1918 určen pro justiční účely včetně ubytování prvního prezidenta Nejvyššího správního soudu⁷².

68 Hoetzel, J. Soudní kontroly veřejné správy: (se zákony o nejvyšším soudu správním, jeho jednacím řádu, soudu volebním a patentním.). Praha: Všehrd, 1924, s. 12.

69 Hoetzel, J. Československé správní právo: část všeobecná. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 426.

70 Národní archiv Praha – Chodovec, NSS, fond 470, karton 41.

71 Národní archiv Praha – Chodovec, NSS, fond 470, karton 4.

72 Dopis Dr. Soukupa ze dne 13. listopadu 1918, který byl adresovaný Dr. Pantůčkovi. Národní archiv Praha – Chodovec, NSS, fond 470, karton 61.

Organizace Nejvyššího správního soudu přiléhala k organizaci bývalých rakouských soudů, a to jak správního dvora soudního, tak říšského soudu⁷³. Ačkoliv nebyl § 88 Ústavní listiny z roku 1920 umístěn ve hlavě čtvrté „Moc soudcovská“, nebyly pochybnosti o tom, že ustanovení této čtvrté hlavy týkající se soudců⁷⁴ se vztahovala i na soudce Nejvyššího správního soudu.

Mezi organizační předpisy patřil samotný zákon o nejvyšším správním soudě, který v § 1 stanovoval, že Nejvyšší správní soud se skládal se z prvního prezidenta (II. hodnostní třída), z druhého prezidenta (III. hodnostní třída), ze 4 senátních prezidentů (IV. hodnostní třída) a 20 radů Nejvyššího správního soudu, z nichž bylo 7 ve IV. hodnostní třídě, ostatní v V. hodnostní třídě, a z potřebného počtu tajemníků, kancelářských, pomocných a „sluhovských“ pracovníků. Konkrétní zařazení jednotlivých soudců, kteří byli jmenováni dekretem prezidenta ministerské rady v zastoupení prezidenta republiky československé ze dne 23. listopadu 1918 č.j. 1440/18, bylo provedeno prvním prezidentem Nejvyššího správního soudu dne 12. prosince 1918⁷⁵.

Mezi organizační předpisy patřily i právní normy citované v § 1 zákona o nejvyšším správním soudě a také část druhá platového zákona. Podle § 36 odst. 5 platového zákona systemizace míst u Nejvyššího správního soudu vyžadovala schválení vládou. Taková systemizace byla provedena např. na schůzi vlády dne 21. října 1930 (viz. dopis předsednictva ministerské rady republiky Československé ze dne 27. října 1930 č.j. 14.814/1930)⁷⁶.

Mezi organizační předpisy dále patřilo⁷⁷ nařízení Národního výboru československého č. 7/1918 Sb. z. a n., o ustanovení a jmenování personálu pro nejvyšší správní soud v Praze, které k provedení zákona o nejvyšším správním soudě vedle soudcovského personálu zřízeného podle § 1 zákona o nejvyšším správním soudě stanovilo pro výkon správního soudnictví při Nejvyšším správním soudě další personál, a to k výkonu běžných prací konceptních k vedení zápisníku při přelíčeních a poradách, pro práce účetní a vedení hospodářského úřadu, pro práce kancelářské, k písařským pracím a personál sluhovský. Při obsazování míst radů Nejvyššího správního soudu platilo pravidlo, že s výjimkou případů vyžadujících zvláštního zřetele mohl být radou Nejvyššího správního soudu I. třídy (IV. hodnostní třída) jmenován

73 Weyr, F. Československé právo ústavní. Praha: Melantrich, 1937, s. 243.

74 §§ 97, 98, 99 odst. 1 a 100 zákona č. 121/1920 Sb. z. n., ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

75 Národní archiv Praha – Chodovec, NSS, fond 470, karton 5.

76 Národní archiv Praha – Chodovec, NSS, fond 470, karton 30.

77 Weyr, F. Československé právo správní. Část obecná (Organisace veřejné správy a řízení správní). Brno: Nákladem českého akademického spolku „právník“ v Brně, 1922, s. 112.

jen ten, kdo již alespoň 4 roky strávil jako státní úředník v V. hodnostní třídě. Nebyli-li takový uchazeči, mohli být na tato místa prozatím jmenováni radové Nejvyššího správního soudu v V. hodnostní třídě. Obsazování všech míst při Nejvyšším správním soudě se dělo postupně podle potřeby.

V řadě případů to bylo i na žádost samotných uchazečů. V případě, že takovým uchazečem byl soudce řádného soudu, vyjadřoval se k tomuto záměru ministr spravedlnosti (např. v případě vrchního soudního rady u krajského soudu obchodního v Praze Dr. Ferdinanda Zajička – dopis ministra spravedlnosti ze dne 10. března 1930 č.j. 10299/30)⁷⁸. Soudce Nejvyššího správního soudu jmenoval následně prezident republiky (např. prezident republiky rozhodnutím ze dne 31. března 1930 jmenoval Dr. Josefa Aubrechta radou Nejvyššího správního soudu ve III. stupnici funkčního služného)⁷⁹.

Služba u Nejvyššího správního soudu byla placeným státním úřadem a nemohla být spojena s jiným veřejným úřadem⁸⁰. Existovaly však výjimky, mezi které patřila bezplatná vysokoškolská profesura⁸¹. Nejméně polovina soudců Nejvyššího správního soudu musela mít kvalifikaci k soudcovskému úřadu, tedy k výkonu funkce soudce řádného soudu, a to stejné platilo pro votanty senátů.

Na soudce Nejvyššího správního soudu se vztahovalo i nařízení veškerého ministerstva ze dne 13. prosince 1909, č. 202/1909 ř. z., jímž se zavádí úřední roucho pro soudcovské úředníky správního dvoru soudního⁸², které bylo nahrazeno vládním nařízením č. 25/1927 Sb. z. a n., ze dne 12. března 1927, kterým se určuje, při kterých příležitostech jsou soudci povinni nositi úřední oděv a jímž se vydávají bližší předpisy o jeho úpravě. Na ostatní zaměstnance Nejvyššího správního soudu se vztahovalo nařízení vlády č. 133/1934 Sb. z. a n., ze dne 15. června 1934, o služebním oděvu civilních státních zaměstnanců (např. dveřník a řidič osobního automobilu u presidenta Nejvyššího správního soudu), kdy vyobrazení tohoto oděvu je uvedeno v příloze k dopisu ze dne 24. července 1936 č.j. 1077/36, který byl adresován Nejvyššímu správnímu soudu⁸³.

Na soudce Nejvyššího správního soudu se vztahovaly předpisy vztahující se na soudní úředníky⁸⁴ a zákon ze dne 21. května 1868, č. 46/1868 ř. z., ježto

78 Národní archiv Praha – Chodovec, NSS, fond 470, karton 30.

79 Dopis předsednictva ministerské rady ze dne 11. dubna 1930 č.j. 3190/30. Národní archiv Praha – Chodovec, NSS, fond 470, karton 30.

80 § 10 zákona ze dne 22. října 1875 č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu.

81 Hoetzel, J. Československé správní právo: část všeobecná. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 427.

82 Mazanec, M. Správní soudnictví. Praha: Linde Praha a.s., 1996, s. 29.

83 Národní archiv Praha – Chodovec, NSS, fond 470, karton 2

84 § 11 zákona ze dne 22. října 1875 č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu.

se týče disciplinárního vyšetřování a trestání úředníků soudcovských a mimovolného jich překládání na jiné místo nebo dávání na odpočinutí, který byl doplněn služební pragmatikou⁸⁵. Disciplinární pravomoc vykonával sám Nejvyšší správní soud. Ačkoliv se zákon o nejvyšším správním soudě výslovně nedovolával nařízení veškerého ministerstva ze dne 28. října, č. 151/1882 ř.z., jímž uvádí se ve skutek § 11 zákona ze dne 22. října 1876 (Z. Ř. č. 36 z r. 1876) a vydávají se předpisy, že při činech správního dvoru soudního použití lze zákona ze dne 21. května 1868 (Z. Ř. č. 46) o disciplinárním řízení proti úředníkům soudním a o nuceném přesazení jich na místo jiné neb do výslužby, vztahovalo se toto nařízení i na soudce Nejvyšší správního soudu. Zmíněné nařízení nebylo ani dotčeno § 5 písm. g) a § 10 zákona č. 216/1919 Sb. z. a n., ze dne 16. dubna 1919, o nejvyšším soudě, protože: „... *ekviparace členů správního soudu s obdobnými „úředníky nejvyššího soudu“ stanovená v § 10 odst. 2 říjn. zák. vztahuje se výslovně jen na pořadí a služební požitky*“⁸⁶. Disciplinárním orgánem nad úředníky Nejvyššího správního soudu, kteří nebyli soudci, byly disciplinární komise a jejich senáty ve smyslu služební pragmatiky.

Jak již bylo uvedeno, nebylo pochybností o tom, že se na soudce Nejvyšší správního soudu vztahovala ustanovení §§ 97, 98 a § 99 odst. 1 a 100 Ústavní listiny z roku 1920. Podle § 97 Ústavní listiny z roku 1920 měl zákon stanovit podmínky nutné k dosažení úřadu soudce z povolání. Soudcem z povolání se mohl stát československý státní občan, který dosáhl právnického vzdělání, vykonal justiční praxi a justiční zkoušky, a nakonec složil přísahu soudce⁸⁷. Zvláštní zákon měl dále upravit služební poměry soudců. Tímto zákonem byl zákon ze dne 25. ledna 1914, č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika), a zákon č. 290/1924 Sb. z. n., ze dne 22. prosince 1924, kterým se upravují platové poměry soudců z povolání a jiných konceptních úředníků v oboru ministerstva spravedlnosti. Ustanovení § 98 Ústavní listiny z roku 1920 dále stanovovalo, že všichni soudci vykonávali svoji funkci nezávisle a byli vázáni pouze zákonem⁸⁸. Soudcovská

85 Zákon ze dne 25. ledna 1914, č. 15/1914 ř.z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika).

86 Hácha, E. Nejvyšší správní soud. In Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 862.

87 Kuklík, J. Právnické povolání v období první Československé republiky. In Kindl, V., Skřejpek, M., Bělovský, P. a kol. Právnický stav a právnické profese v minulosti (upravené a rozšířené vydání). Praha: Wolters Kluwer. 2016, s. 215.

88 Obdobně podle čl. 6 odst. 1 základního zákona státního ze dne 21. prosince 1867 č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské, „Soudcové jsou u vykonávání svého úřadu soudcovského samostatní a nezávislí“.

nezávislost byla považována za specializovaný znak soudcovské nezávislosti, který naprosto chyběl orgánům výkoné moci správní⁸⁹. Jak vyplývá z vládních vysvětlivek (tisk č. 2421) k předloze návrhu Ústavní listiny z roku 1920: „Úmyslně nečiní se tu zmínky, zda a pokud jsou soudcové vázání též nařízeními, neboť tato mohou být podle ústavy vydávána pouze na základě a v mezích zákonů, a soudcové mají právo přezkoumati jich platnost v pořadí stolic. Nelze tedy rozuměti § 98 tak, že by soudce nebyl vázán i jinými platnými normami (druhotnými), zejména vládními nařízeními. Srovná-li se s ustanovením § 102, vychází se, že soudce, používaje obecné normy na určité případy, nemusí a nemá použití obsahu vládního nařízení řádně vyhlášeného, sledá-li, že se přičí ustanovením některého zákona řádně vyhlášeného. Kdežto se má za to, že ostatní státní úředníci vykonávající svůj úřad, tedy i činnost nalézací, jsou povinni dbáti rozkazů a pokynů svých nadřízených orgánů, jest soudce, právě pro svou neodvislost (samostatnost) nezávislý na *takových pokynech*.“⁹⁰. Z tohoto ustanovení dále vyplývá, že soudci měli služební přísahou slíbit, že budou dodržovat zákony. Text služební přísahy byl vymezen zákonem č. 13/1920 Sb. z. n., ze dne 2. prosince 1919, kterým se mění ustanovení o služební přísaze právních praktikantův, auskultantů, soudních notářů, soudcův a advokátů, a proveden nařízením vlády republiky Československé č. 34/1920 Sb. z. n. ze dne 17. ledna 1920, jímž provádí se zákon ze dne 2. prosince 1919, č. 13 Sb. z. a n. z r. 1920, o služební přísaze právních praktikantů, auskultantů, soudních notářů, soudcův a advokátů.

Podle § 99 odst. 1 Ústavní listiny z roku 1920 byli soudci z povolání ustanovováni na svá místa vždy trvale. Proti své vůli mohli být přeloženi, sesazeni nebo dáni do výslužby jen v případech nové soudní organizace po dobu zákonem stanovenou nebo na základě pravomocného disciplinárního nálezu. Tímto zákonem byl zákon č. 295/1924 Sb. z. n., ze dne 19. prosince 1924, kterým se ustanovuje doba nové organizace řádných soudů a kterým se vláda zmocňuje, aby nařízením určila sídla i obvody soudů a státních zastupitelstev na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Do výslužby mohli být soudci dáni také na základě právoplatného nálezu, když dosáhli stáří stanoveného zákonem. Podrobnosti měl stanovit zvláštní zákon, který měl také stanovit, za jakých podmínek mohli být soudci suspendováni z úřadů⁹¹. Tímto zákonem byl

89 Půlpán, O. Poměr soudů k správním aktům. Praha: Linhart. 1946, s. 12.

90 Hartmann, A. Předpisy o soudech, jejich organizaci a soudnictví. Praha: Linhart, 1933, s. 24.

91 Obdobně podle čl. 6 odst. 2 základního zákona státního ze dne 21. prosince 1867 č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské, „Oni mohou toliko v případech v zákoně ustanovených a toliko řádným nálezem soudcovským s úřadu svého ssazeni, a jediné z nařízení správce soudu nebo vyššího soudu na čas úřadu zbaveni býti, když se zároveň

zákon ze dne 21. května 1868, č. 46/1868 ř. z., ježto se týče disciplinárního vyšetřování a trestání úředníků soudcovských a mimovolného jich překládání na jiné místo nebo dávání na odpočinutí. Na Slovensko a Podkarpatskou Rus byla působnost tohoto zákona rozšířena zákonem č. 270/1920 Sb. z. a n., ze dne 15. dubna 1920, kterým se upravují poměry v soudnictví na území bývalého státu uherského. Na výše uvedené vztahy se použilo i ustanovení § 209 platového zákona. Podle § 100 Ústavní listiny z roku 1920 nesměli soudci z povolání zastávat jiných stálých nebo dočasných placených funkcí, pokud zákon nestanovil výjimky. Tímto předpisem byl dvorský dekret ze dne 17. srpna 1835, č. 77 sb. zák. just. o přípustnosti vedlejšího zaměstnání soudců. K tomu je ještě zapotřebí dodat, že ustanovení o povinnostech soudců byla obsažena v ustanoveních §§ 45 až 51 soudní instrukce (patent z 3. května 1853, č. 81 ř. z.), pokud zůstaly v platnosti podle § 19 zákona ze dne 27. listopadu 1896, č. 217/1896 ř. z., jímž se vydávají předpisy o obsazování, vnitřním zařízení a jednacím řádě soudů (zákon o organizaci soudů).

S ohledem na § 12 zákona o zřízení správního soudu se na Nejvyšší správní soud vztahovalo také nařízení, vydané od veškerého ministerstva, ze dne 5. srpna 1876, č. 95/1876 ř. z., o vnitřním zařízení správního soudu a o osobách při něm zřízených (dále jen „nařízení o vnitřním zařízení správního soudu“). Zejména lze poukázat na bod 9 tohoto nařízení⁹². Stejně jako v předchozím

ta věc na příslušný soud vznese; na jiné místo konečně mohou přeloženi aneb mimo svou vůli na odpočinutí dáni býti jen v případech zákonem ustanovených usnešením soudním a šetřic forem předepsaných.“

92 Žádný úředník správního soudu nemůže jako předsedící nebo jako radní v konání spravedlnosti účastenství míti a zvláště ani v rozhodování působiti, ani při přelíčení a rokování přítomen býti:

1. u věcech svých vlastních a všech těch, při kterých se mu jest přímo neb nepřímo nadíti škody nebo újtku;
2. u věcech, týkajíc se jeho manželky, je pokrevných v pokolení vzhůru stupujícím a sestupujícím, jeho bratranců a sestřenic a těch, kteří jsou s ním ještě blíže příbuzní nebo až do tohoto stupně sešvakření;
3. u věcech, týkajících se jeho přisvojitelů neb chovatelů a jeho přisvojenců neb schovců;
4. u věcech, týkajících se jeho poručenců a opatrovců;
5. u věcech, týkajících se jeho věřitelů neb dlužníků, necht' by osoby jmenované v této postávce nebo v postávkách 2., 3., a 4. měly u věci přímo neb nepřímo účastenství buď ve svém jméně nebo jeho plnomocníci neb zástupcové;
6. u věcech, v kterých byl prvé svědkem, zástupcem, rádcem, jednatelem neb prostředníkem;
7. také nemůže u správního soudu nikdo míti účastenství v rozhodování o věcech, o kterých již v řízení administrativním, ne jehož základě se stalo rozhodnutí neb opatření, na které se vede stížnost, byl své mínění jako referent, hlasovatel, revident

případě, ačkoliv se zákon o nejvyšším správním soudě tohoto nařízení výslovně nedovolával, vycházelo se z toho, že § 2 zákona o nejvyšším správním soudě toto nařízení recipoval. Podle názoru Háchy bylo zmíněné nařízení kryto již zákonem Národního výboru československého č. 11/1918 Sb. z. a n., ze dne 28. října 1918, o zřízení samostatného státu československého⁹³.

Sporná byla také otázka, zda se na soudce Nejvyššího správního vztahoval zákon ze dne 12. července 1872, č. 112/1872 ř. z., jímžto se pro vykonání článku 9. základního zákona státního, daného dne 21. prosince 1867, (č. 144 zák. říšsk.), o moci soudcovské, pořadá právo stran, žalovati pro porušení práva od soudcovských úředníků u vykonávání úřadu způsobené. Protože se zákon o zřízení správního soudu o tomto zákoně nezmiňoval, bylo by k tomu podle Háchy zapotřebí zvláštního zákonného zakotvení ve smyslu § 104 Ústavní listiny z roku 1920⁹⁴.

Soudce Nejvyššího správního soudu podle § 64 odst. 1 bod 8 ve spojení s § 81 písm. c) Ústavní listiny z roku 1920 a platovým zákonem jmenuje prezident republiky. K jmenování úředníků, kteří nebyli soudci, sloužila stálá šestičlenná komise zřízená podle bodu 5 nařízení o vnitřním zařízení správního soudu, složená ze soudců Nejvyššího správního soudu, kterým předsedal první prezident Nejvyššího správního soudu nebo jeho náměstek.

Prezidentem Nejvyššího správního soudu byl první prezident tohoto soudu, kterému příslušelo řídit a dohlížet na chod tohoto soudu. Prvního prezidenta zastupoval druhý prezident, kterého zastupoval hodnostně nejstarší soudce Nejvyššího správního soudu⁹⁵. Prezidium Nejvyššího správního úřadu bylo tímto soudem uznáno za správní úřad⁹⁶. Prezidentovi Nejvyššího

neb aprobant pronesl;

8. člen správního soudu nemůže býti referentem aniž může předsedati při přelíčení a rokování, když referent u některého orgánu správního, neb úředník, který v příčině té věci rozhodl, jest s ním ve svazku příbuzenství neb švakrovství v § 2 uvedeném. Také podřízení úředníci, když u nich má místi poměr některý pod č. 1 až do 6 uvedený, mají to představenému svému oznámiti a žádati, aby byli jednáni úředního na ně vzneseného. Smlouvy o nájem neb pacht nepokládají se za takový svazek, pro který by byl kdo dle postávky 5. z nějakého vyloučen.

93 Hácha, E. Nejvyšší správní soud. In Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 862.

94 Hácha, E. Nejvyšší správní soud. In Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, Karel. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 862.

95 § 1 nařízení veškerého ministerstva ze dne 22. srpna 1907, č. 209/1907 ř. z., jímž se vyhlašuje jednací řád pro c.k. správní soud.

96 Hoetzel, J. Československé správní právo: část všeobecná. 2. přeprac. vyd. Praha: Me-

správního soudu náleželo podle § 2 nařízení veškerého ministerstva ze dne 22. srpna 1907, č. 209/1907 ř. z., jímž se vyhláší jednací řád pro c.k. správní soud, sestavovat senáty rozhodovací, disciplinární, plenární a již zmíněnou stálou šestičlennou komisi a disciplinární komisi. Podle nařízení o vnitřním zařízení správního soudu mu příslušelo oprávnění přidělovat radům a ostatnímu personálu pracovní úkoly. Podle § 10 odst. 3 zákona o zřízení správního soudu mu příslušelo podávat návrh na jmenování soudcem Nejvyššího správního soudu.

Judikatorní funkce vykonával Nejvyšší správní soud podle § 13 zákona o zřízení správního soudu v senátech s výjimkou § 26 jednacího řádu pro nejvyšší správní soud, který upravoval podmínky přijímání usnesení bez zasedání senátu. Nejvyšší správní soud tak jednal a rozhodoval v pravidelných senátech složených ze čtyř radů a z předsedajícího.

Podle § 200 platového zákona o stížnostech podaných do opatření a rozhodnutí úřadů o převodu do nových platů k Nejvyššímu správnímu soudu rozhodoval Nejvyšší správní soud ve tříčlenných senátech, leda by usnesením senátu, jímž se spor odkazuje k veřejnému líčení, anebo rozhodnutím předsedy Nejvyššího správního soudu byla věc přikázána senátu pětičlennému. Ustanovení § 13 odst. 3 zákona o zřízení správního soudu zůstalo beze změny. O těchto stížnostech rozhodoval Nejvyšší správní soud v neveřejném sezení, leda by stěžovatel ve stížnosti nebo žalovaný úřad v obvodním spise výslovně požádal, aby bylo ustanoveno veřejné ústní líčení.

Jak dále vyplývá z § 13 zákona o zřízení správního soudu, o platnosti nařízení rozhodoval Nejvyšší správní soud v senátech složených ze šesti radních a z předsedajícího. Přípravná opatření a rozhodnutí incidenční se mohla rozhodovat také v senátech složených ze dvou radních a z předsedajícího. Věci v senátech se rozhodovaly zpravidla na schůzích, ale u přípravných opatření a rozhodnutí incidenčních, nebyli-li votanti jiného názoru, se mohlo rozhodovat bez schůze písemným hlasováním (per rollam). Případy, kdy vyřízení věci nemělo vliv na práva účastníků a u kterých nebyla předepsána porada, mohly být vyřízeny bez porady, pokud s referentovým návrhem souhlasil předseda⁹⁷. Pro rozhodování v senátech platilo, že nejméně polovina radů v každém senátě musela mít kvalifikaci k soudcovskému úřadu, tedy k výkonu funkce soudce řádného soudu, Jak vyplývá z § 2 jednacího řádu pro nejvyšší správní soud, sestavení senátů bylo ponecháno na úsudku prezidenta Nejvyššího

lantrich, 1937, s. 427.

97 § 26 nařízení veškerého ministerstva ze dne 22. srpna 1907, č. 209/1907 ř. z., jímž se vyhláší jednací řád pro c.k. správní soud.

šího správního soudu. V jednacím řádu bylo dále stanoveno⁹⁸, v jakých případech měl prezident Nejvyššího správního soudu právo a kdy povinnost svolat k rozhodnutí shromáždění Nejvyššího správního soudu (plenissimum)⁹⁹.

K vyřizování věcí týkajících se daní a poplatků byly zřízeny stálé senáty¹⁰⁰. První takový senát byl zřízen dne 3. prosince 1918¹⁰¹. Jak vyplývá z § 2 jednacího řádu pro nejvyšší správní soud, finanční senáty byly sestaveny ze soudců prezidentem Nejvyššího správního soudu k tomu trvale ustanovených. Tito soudci dohromady tvořili tzv. finanční oddělení soudu, což mělo význam i pro jednání plenární¹⁰².

Otázky abstraktně formulované¹⁰³ se řešily na plenární schůzi, a to na tzv. odborném plenu (senátu)¹⁰⁴¹⁰⁵, které mělo dvanáct členů (skládalo se za předsednictví prezidenta nebo jeho zástupce z členů odborného senátu, do kterého se povolávali členové soudu podle právních oborů, ve kterých se jich nejvíce užívalo¹⁰⁶), nebo na plenu celého oddělení¹⁰⁷, tj. plenum administrativní (z těch členů soudu, kteří nebyli výhradně činní jako předsedové nebo referenti ve věcech finančních)¹⁰⁸ a plenum finanční (z členů finančního sená-

98 § 5, § 6, § 12 až § 15 nařízení veškerého ministerstva ze dne 22. srpna 1907, č. 209/1907 ř. z., jímž se vyhláší jednací řád pro c.k. správní soud.

99 § 13 zákona ze dne 22. října 1875 č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu.

100 § 13 odst. 2 zákona ze dne 22. října 1875 č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu.

101 Národní archiv Praha – Chodovec, NSS, fond 470, karton 5.

102 Hácha, E. Nejvyšší správní soud. In Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 863.

103 Hoetzel, J. Československé správní právo: část všeobecná. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 428.

104 §§ 7 až 9 nařízení veškerého ministerstva ze dne 22. srpna 1907, č. 209/1907 ř. z., jímž se vyhláší jednací řád pro c.k. správní soud.

105 Příkladem jednání odborného plenu je zápis o jednání odborného plenu VI. konaného dne 24. února 1934, č.j. 816/34, podle kterého byla projednávána otázka: „Zůstává služební doba legionářská při určení služebního pořadí úředníka podle § 20, plat. zák. č. 103/1926 Sb. mimo úvahu.“ Národní archiv Praha – Chodovec, NSS, fond 470, karton 10.

106 Hoetzel, J. Soudní kontroly veřejné správy: (se zákony o nejvyšším soudu správním, jeho jednacím řádu, soudu volebním a patentním.). Praha: Všehrd, 1924, s. 11–12.

107 Plenum soudního oddělení bylo nadřazeno odbornému plenu, neboť se svolávalo teprve tehdy, když o právní otázce bylo odborným plenem učiněno usnesení. srov. Hácha, E. Nejvyšší správní soud. In Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 879

108 Hoetzel, J. Soudní kontroly veřejné správy: (se zákony o nejvyšším soudu správním, jeho jednacím řádu, soudu volebním a patentním.). Praha: Všehrd, 1924, s. 12.

tu)¹⁰⁹, nebo na již zmiňovaném plenárním shromáždění Nejvyššího správního soudu, tedy všech členů Nejvyššího správního soudu (plenissimum). Pleni-ssimum se svolávalo, když šlo o právní otázky, které se týkaly obou oddělení, nebo o aplikaci zákona o zřízení správního soudu nebo jednacního řádu pro nejvyšší správní soud. Příkladem takového jednání byl návrh na unifikaci zákonů o správním soudu (viz. oběžník ze dne 20. října 1920 č.j. 986/20)¹¹⁰.

Jak uvádí Hácha, tyto senáty neměly judikatorní funkce ve vlastním smyslu slova, ale jejich úkolem bylo zajišťovat stálost a jednotnost judikatury¹¹¹. Pomocným zařízením pro jednotnost judikatury byla evidence nálezů a usnesení soudních, jejichž předmětem byla nějaká právní otázka¹¹². Plena tak nikdy nerozhodovala o konkrétní otázce, což zůstalo vyhrazeno pouze senátu¹¹³. Příkladem takového rozhodování byla i otázka, jakého jazyka by mělo být užito v řízení před Nejvyšším správním soudem (viz. zápis z porady plena Nejvyššího správního soudu ze dne 17. března 1919)¹¹⁴.

Plenární shromáždění Nejvyššího správního soudu však mělo i jiné funkce. Na shromáždění se např. usnášelo na jednacím řádu, k jehož platnosti však bylo zapotřebí schválení vlády¹¹⁵. Usnesení plenárního shromáždění byla publikována ve sbírce nálezů Nejvyššího správního soudu a mohla být zveřejněna v odborných časopisech¹¹⁶.

K charakteristice Nejvyššího správního soudu lze jistě zmínit, že k němu byly přiřčeny i jiné soudy nebo soudci Nejvyššího správního soudu byly členy i jiných soudů.

Podle zákona č. 162/1920 Sb. z. a n., ze dne 9. března 1920, o ústavním soudě, plenární shromáždění Nejvyššího správního soudu volilo dva čle-

109 § 10 nařízení veškerého ministerstva ze dne 22. srpna 1907, č. 209/1907 ř. z., jímž se vyhlašuje jednacím řád pro c.k. správní soud.

110 Národní archiv Praha – Chodovec, NSS, fond 470, karton 5.

111 Hácha, E. Nejvyšší správní soud. In Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, 879.

112 § 47 nařízení veškerého ministerstva ze dne 22. srpna 1907, č. 209/1907 ř. z., jímž se vyhlašuje jednacím řád pro c.k. správní soud.

113 Laštovka, K. Správní soudnictví ve státech slovanských, In HÁCHA, Emil (red.) Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Jiřího Hoetzla. Bratislava: Právnická fakulta University Komenského v Bratislavě, 1934, s. 25.

114 Národní archiv Praha – Chodovec, NSS, fond 470, karton 4.

115 § 46 zákona ze dne 22. října 1875 č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu ve spojení s § 64 odst. 2 zákona č. 121/1920 Sb. z. n., ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

116 § 16 nařízení veškerého ministerstva ze dne 22. srpna 1907, č. 209/1907 ř. z., jímž se vyhlašuje jednacím řád pro c.k. správní soud.

ny a dva náhradníky ústavního soudu a podávalo ústavnímu soudu návrh na zkoumání ústavnosti zákonů republiky Československé a zákonů sněmu Podkarpatské Rusi¹¹⁷.

K Nejvyššímu správnímu soudu byl organizačně přičleněn volební soud. Zákon č. 125/1920 Sb. z. a n., ze dne 29. února 1920, o volebním soudě, stanovoval Nejvyššímu správnímu soudu povinnost pro potřeby volebního soudu opatřit místnosti, věcné potřeby a pomocné síly¹¹⁸. Volební soud tak měl sídlo v sídle Nejvyššího správního soudu, tj. v Praze. Důvodem přičlenění volebního soudu k Nejvyššímu správnímu soudu byla především úspora¹¹⁹. Volební soud se skládal z prezidenta, kterým byl první prezident Nejvyššího správního soudu, 12 přísedících a stejného počtu náhradníků a potřebného počtu stálých referentů, kteří byli přidělováni volebnímu soudu prezidentem z radů Nejvyššího správního soudu. Prezidenta volebního soudu zastupoval jako viceprezident II. prezident Nejvyššího správního soudu a v senátech senátní prezidenti Nejvyššího správního soudu určené prezidentem¹²⁰.

K Nejvyšším správnímu soudu byl organizačně přičleněn i patentový soud. Patentový soud měl sídlo v Praze a skládal se z prezidenta nebo senátního prezidenta Nejvyššího správního soudu jako předsedy a předsedajícího patentového soudu, ze dvou soudců Nejvyššího správního soudu, pokud měli způsobilost být řádným soudcem, nebo jejich zástupců, zástupce ministerstva obchodu a ze tří technických odborníků¹²¹.

K Nejvyšším správnímu soudu byl organizačně přičleněn také kartelový soud. Kartelový soud se skládal z prezidenta anebo senátního prezidenta Nejvyššího správního soudu jako předsedy, ze senátního prezidenta nebo rady Nejvyššího správního soudu jako náměstka předsedy, z potřebného počtu radů Nejvyššího správního soudu a z potřebného počtu odborníků (odborných soudců) jako členů. Složením kartelového soudu ze soudců Nejvyššího správního soudu a odborných soudců se mělo docílit, aby rozhodování kartelového soudu bylo odborné a současně v duchu zásad Nejvyššího správního soudu¹²². Kartelový soud rozhodoval o stížnostech v pětičlenných senátech,

117 § 1, § 7 písm. a) ve spojení s § 9 a 10 zákona č. 162/1920 Sb. z. a n., ze dne 9. března 1920, o ústavním soudě.

118 § 1 zákona č. 125/1920 Sb. z. a n., ze dne 29. února 1920, o volebním soudě.

119 Hoetzel, J. Soudní kontroly veřejné správy: (se zákony o nejvyšším soudu správním, jeho jednacím řádu, soudu volebním a patentním.). Praha: Všehrd, 1924, s. 45.

120 § 3 zákona č. 125/1920 Sb. z. a n., ze dne 29. února 1920, o volebním soudě.

121 Čl. 2 zákona č. 305/1919 Sb. z. a n., ze dne 27. května 1919, jenž se týká prozatímních opatření na ochranu vynálezů.

122 Hexner, E. P., Martínek, K. Kartelové a syndikalizační předpisy Československé. Právní předpisy a komentář. Praha: nákladem Hospodářské politiky. 1936, s. 134.

kteře se skládaly z předsedy, popřípadě náměstka předsedy jako předseda-jícího, dvou radů Nejvyššího správního soudu a dvou odborníků, které pro každý případ zvlášť povolal předseda ze seznamu jmenovaných odborníků. Kartelový soud byl zřízen na útraty Nejvyššího správního soudu¹²³.

Organizační souvislost s Nejvyšším správním soudem měl i zvláštní senát rozhodující o kompetenčních konfliktech, který se skládal se ze tří členů Nejvyššího soudu a ze 3 členů Nejvyššího správního soudu, kdy předsedu tohoto senátu jmenovala vždy na dobu tří let vláda¹²⁴.

Organizační souvislost s Nejvyšším správním soudem měl i tzv. zvláštní mandátový senát, který musel být zřízen u Nejvyššího správního soudu a který se skládal z prvního prezidenta Nejvyššího správního soudu a, byl-li ten zaneprázdněn, z druhého prezidenta tohoto soudu jako předsedy a ze 4 členů téhož soudu jako přísedících. Senát sestavil první prezident Nejvyššího správního soudu na každý kalendářní rok. Zvláštní mandátový senát rozhodoval o tom, ztratili-li členové Národního shromáždění mandát, protože byli členy rozpuštěné politické strany. Usnesení, jímž byla strana rozpuštěna, oznámila vláda neprodleně prvnímu prezidentovi Nejvyššího správního soudu. O tom, u kterých osob nastala ztráta mandátu, rozhodl mandátový senát Nejvyššího správního soudu z úřední povinnosti do 15 dnů ode dne, kdy toto oznámení došlo. Osobám, o jejichž mandát šlo, byla dána příležitost, aby se vyjádřily do lhůty stanovené Nejvyšším správním soudem. Potřebná šetření, zejména důkazy, mohl provést podle usnesení senátu některý jeho člen podle předpisů o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů. Zúčastněné strany byly k provádění důkazů pozvány. O tom, u kterých osob nastala ztráta mandátu, rozhodl Nejvyšší správní soud nálezem ve veřejném líčení, k němuž pozval zúčastněné strany. Při tomto líčení mohly být prováděny též důkazy a mohlo být stranám uloženo, aby potřebné důkazy předložily nejpozději při tomto líčení. Náklady řízení nesl stát¹²⁵.

Závěrem lze také zmínit organizační samostatnost Nejvyššího správního soudu, kdy jeho správní záležitosti nebyly přikázány žádnému ministerstvu, ale výhradně prezidentovi republiky, popřípadě vládě¹²⁶. Vznikaly tak po-

123 Hoetzel, J. Československé správní právo: část všeobecná. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 483.

124 § 3 zákona č. 3/1918 Sb. z. a n., ze dne 2. listopadu 1918, o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů.

125 § 17 zákona č. 201/1933 Sb. z. a n., ze dne 25. října 1933, o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran.

126 Hácha, E. Nejvyšší správní soud. In Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 864.

chybnosti o tom, kdo má např. vypracovat osnovu zákonů týkajících se reformy správního soudu¹²⁷.

Na závěr nelze opomenout zmínit dva významné soudce Nejvyššího správního soudu, kteří se zasloužili o vznik, vývoj a význam Nejvyššího správního soudu. První byl Ferdinand Pantůček (1863–1925), který byl dvorním radou správního dvoru soudního a od vzniku Nejvyššího správního soudu v roce 1918 až do své smrti v roce 1925 prvním prezidentem tohoto soudu. Druhým byl Emil Hácha (1872–1945), který byl taktéž dvorním radou správního dvoru soudního a v roce 1918 byl jmenován senátním prezidentem Nejvyššího správního soudu, v roce 1919 byl jmenován druhým prezidentem Nejvyššího správního soudu a po smrti Františka Pantůčka byl od roku 1925 prvním prezidentem Nejvyššího správního soudu. Tuto funkci vykonával do svého penzionování v roce 1938, kdy byl následně zvolen prezidentem Česko-Slovenska¹²⁸.

Príslušnosť Najvyššieho správneho soudu

Jak již bylo uvedeno, pro příslušnost a složení Nejvyššího správního soudu i pro řízení před ním platily předpisy §§ 2 a násl. zákona o zřízení správního soudu a jeho novely č. 149/1905 ř. z., i jeho jednací řád (jednací řád pro nejvyšší správní soud), avšak s některými doplňky a odchylkami. Ty byly provedeny dr. Františkem Pantůčkem¹²⁹, pozdějším prvním prezidentem Nejvyššího správního soudu¹³⁰. Změny se týkaly výhradně kompetence a spočívaly hlavně v odstranění několika kompetenčních výluk, které zákon o zřízení správního soudu v § 3 a v § 48 z různých důvodů stanovil.

Byla odstraněna výluka ze soudní příslušnosti stanovená v § 3 písm. b) zákona o zřízení správního soudu, která se týkala věcí příslušejících do příslušnosti říšského soudu. K odstranění této výluky Hácha uvedl, že: „*I tato výluka byla by vlastně odpadla i bez výslovného předpisu, protože instituce říšského soudu nebyla recipována, takže ony věci z kompetence říšského soudu, jež virtuálně se hodily do rámce kompetence soudu správního, byly by do ní spadly automaticky.*“¹³¹. Převzetí příslušnosti říšského soudu plyne i z § 2 bodů 4 a 5 zákona o nejvyšším správním soudě.

127 Hoetzel, J. Československé správní právo: část všeobecná. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 429.

128 Pasák, T. Emil Hácha (1938–1945). Praha: Rybka Publishers, 2007, s. 423–424.

129 Proto jsou v odborné literatuře tyto změny označovány jako „Pantůčkovy škrty“.

130 Mazanec, M. Správní soudnictví. Praha: Linde Praha a.s., 1996, s. 29.

131 Hácha, E. Nejvyšší správní soud. In Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M.

Byly odstraněny výluky ze soudní příslušnosti stanovené v § 3 písm. c) a d) zákona o zřízení správního soudu, které byly důsledkem dualistické struktury rakousko-uherské monarchie a které v jednotném státě československém pozbyly smyslu¹³².

Byla odstraněna výluka ze soudní příslušnosti stanovená v § 3 písm. e) zákona o zřízení správního soudu, tedy „záležitosti, v kterých a pokud úřadové správní mají právo, dle volného uvážení předsejítí“, kdy bylo volné uvážení správních úřadů podřízeno kontrole Nejvyššího správního soudu. Tato změna byla sice považována za nejzásadnější, ale Pražákem byl zastáván názor¹³³, že zásada volného uvážení vyplývala již ze samotného § 2 zákona o zřízení správního soudu a čl. 15 základního zákona státního o moci soudcovské, a zrušení této výluky tak bylo nadbytečné. Podle Weyra byl však tento názor odporoval *rationi legis* (smyslu zákona)¹³⁴. Hoetzel k tomu dodává, že kde je volné uvážení, není subjektivních práv občanů. Škrtnutím § 3 písm. e) zákona o zřízení správního soudu se nic nezměnilo a ani nemohlo změnit na principu § 2 zákona o zřízení správního soudu, a nešlo tak z toho dovozovat, že by byl Nejvyšší správní soud povolán přezkoumávat i oblast vlastního volného uvážení správních úřadů, tedy přezkoumávat vhodnost a slušnost správních aktů. Podle Hoetzla mohl Nejvyšší správní soud přezkoumávat jen právní meze volného uvážení úřadu, tedy nevybočil-li správní úřad z okruhu volné úvahy, kterou mu poskytl zákon¹³⁵. Hácha k tomu dodává, že: „... *nebylo úmyslem podrobiti volné uvážení kritice soudní po t. zv. věcné stránce, a lze jen těžko pochopiti, jak se mohla u nás rozšířiti pověst, že n. s. s. „přezkoumává volné uvážení“*, když přece škrtnutím § 3, lit. E, říjn. zák. zůstal netknutým princip, že soud zkoumá toliko zákonnost správního aktu, zákon však nemůže být přestoupen, použil-li úřad volnosti zákonem jemu ponechané. N. s. s. je v téže situaci jak nynější soud rakouský, ...“¹³⁶. Na závěr této výluky lze odkázat na závěry Hoetzela, kdy: „*Chtěl-li by zákonodárce rozšířiti kognici nejv. s. soudu i na volné uvážení, nestačilo by škrtnouti pouze § 3 lit. e), nýbrž by bylo*

Rohrer, 1932, s. 831.

132 § 3 zákona č. 121/1920 Sb. z. n., ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

133 Pražák, J. Rakouské právo ústavní. Část třetí. Ústava říšská. Praha. Jednota právnická v Praze, 1902, s. 365.

134 Weyr, F. Československé právo ústavní. Praha: Melantrich, 1937, s. 245.

135 Hoetzel, J. Československé správní právo: část všeobecná. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 431–432.

136 Hácha, E. Nejvyšší správní soud. In Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 832.

třeba změnit *fundamentální předpis § 2, podle něhož správní soud chrání jen subjektivní práva; mluví se tam o nezákonném rozhodnutí. Práva arci nemusí být jen hmotná, stačí, jsou-li formální (procesní). Formální právo se chrání, i když meritum je dáno do volného uvážení.*¹³⁷.

Byla odstraněna výluka ze soudní příslušnosti stanovená v § 3 písm. g) zákona o zřízení správního soudu, která se týkala věcí disciplinárních, kdy soudní ochrana v těchto věcech byla prozíravě považována za stejně potřebnou jako kdekoli jinde¹³⁸. Dále byla odstraněna výluka ze soudní příslušnosti stanovená v § 3 písm. h) zákona o zřízení správního soudu, která se týkala rozhodnutí, která učinil v poslední instanci Nejvyšší soud, a rozhodnutí, která učinila některá instance složená ze správních úředníků a ze soudců. V případě výlučky vztahující se k rozhodnutí Nejvyššího soudu byla již tato dříve považována za nadbytečnou, a to s ohledem na výlučku stanovenou v § 3 písm. a) zákona o zřízení správního soudu. K odstranění výlučky týkající se rozhodnutí, která učinila některá instance složená ze správních úředníků a ze soudců Hácha poznamenal, že: „*Při tom ovšem ušlo pozornosti, že právě následkem tohoto škrtnu vynoří se nyní častěji otázka, zdali takovýto smíšený orgán sluší počítati k úřadům správním, či jde-li snad o druh soudu.*“¹³⁹.

Poslední výlučka ze soudní příslušnosti, která byla odstraněna, byla výlučka stanovená v § 48 zákona o zřízení správního soudu, která se týkala trestních věcí policejních. Trestně policejním nálezům Nejvyššího správního soudu se však vytýkalo, že se příliš často sahalo k § 6 zákona o zřízení správního soudu¹⁴⁰.

Příslušnost Nejvyššího správního soudu tedy byla stanovena v § 2 zákona o zřízení správního soudu, a Nejvyšší správní soud tak rozhodoval ve všech případech, ve kterých někdo tvrdil, že nezákonným rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu byl poškozen ve svých právech. Zákonem tak byl stanoven systém generální klauzule¹⁴¹. Nejvyšší správní soud tak rozhodoval o veřejných subjektivních právech. Správními úřady, proti jejichž rozhodnu-

137 Hoetzel, J. Soudní kontroly veřejné správy: (se zákony o nejvyšším soudu správním, jeho jednacími řádu, soudu volebním a patentním.). Praha: Všeherd, 1924, s. 18.

138 Hácha, E. Nejvyšší správní soud. In Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 831.

139 Hácha, E. Nejvyšší správní soud. In Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 831.

140 Hoetzel, J. Československé správní právo: část všeobecná. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 433.

141 Hoetzel, J. Soudní kontroly veřejné správy: (se zákony o nejvyšším soudu správním, jeho jednacími řádu, soudu volebním a patentním.). Praha: Všeherd, 1924, s. 13.

tím nebo opatřením mohla být vznesena stížnost u Nejvyššího správního soudu, byly jak orgány správy státní, tak i orgány správy zemské, okresní a obecní. Ustanovením § 2 zákona o nejvyšším správním soudě bylo do § 2 zákona o zřízení správního soudu doplněno, že rozhodnutí nebo opatření nepřestávalo být výrokem správního úřadu proto, že při rozhodování buď ve stolici poslední, nebo v některé stolici nižší zúčastnil se jako člen rozhodujícího nebo nařizujícího úřadu řádný soudce.

Podle ustanovení § 2 bodu 4 zákona o nejvyšším správním soudě Nejvyšší správní soud dále rozhodoval o stížnostech přikázaných dosud dle čl. 3 písm. b) základního zákona státního o zřízení říšského soudu, tedy o stížnostech státních občanů pro porušení politických práv zaručených jim ústavou, byla-li věc vyřízena v zákonem předepsaném správním pořadu. Dále podle ustanovení § 2 bodu 6 zákona o nejvyšším správním soudě Nejvyšší správní soud rozhodoval o nárocích proti státu nebo jednotlivým zemím tohoto státu, rozhodly-li již o nárocích těchto v mezích své příslušnosti v instančním pořadí úřady správní a šlo-li pouze o přezkoumání tohoto rozhodnutí. Hoetzel k těmto doplněním uvedl, že i kdyby nebyly upraveny ustanovením § 2 bodů 4 a 6 zákona o nejvyšším správním soudě, oba případy by spadly pod generální klauzuli § 2 zákona o zřízení správního soudu, protože v obou případech šlo o veřejná subjektivní práva¹⁴².

K rozhodování Nejvyššího správního soudu o nárocích proti státu nebo jednotlivým zemím tohoto státu je zapotřebí doplnit, že pod kontrolu Nejvyššího správního soudu patřily: „... *jen ty veřejné nároky proti státu a zemi, o nichž se správní úřady mohou podle právního řádu vyslovovati s intenzitou úředního decernátu a při nichž byl administrativní postup vyčerpán.*“¹⁴³. V ostatních případech bylo postupováno podle zákona č. 4/1918 Sb. z. a n., ze dne 2. listopadu 1918, o příslušnosti k rozhodování o nárocích proti státu nebo jeho částem, podle kterého nepřislušelo-li dle § 2 bodu 6 zákona o nejvyšším správním soudě rozhodovat o nároku proti celému státu nebo jeho jednotlivým zemím Nejvyššímu správnímu soudu, šlo uplatňovat nároky tyto žalobou u řádných soudů. Příslušným byl v prvé stolici Zemský soud v Praze. Přikázání projednání těchto nároků řádným soudům se zdálo vhodné z toho důvodu, že obsahově šlo o nároky blízké majetkovým sporům civilním¹⁴⁴.

142 Hoetzel, J. Československé správní právo: část všeobecná. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 429.

143 Hoetzel, J. Československé správní právo: část všeobecná. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 430.

144 Hoetzel, J. Československé správní právo: část všeobecná. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 431.

Podle ustanovení § 2 bodu 5 zákona o nejvyšším správním soudě byl Nejvyšší správní soud dále povolán rozhodovat o kompetenčních konfliktech mezi různými správními úřady, které byly dle čl. 2 písm. b) a c) základního zákona státního o zřízení říšského soudu přikázány soudu říšskému, což mělo svůj původ v státoprávní struktuře Rakouska¹⁴⁵. Nejvyšší správní soud tak byl povolán rozhodovat o kompetenčních konfliktech mezi zemským zastupitelstvem a nejvyššími vládními úřady, jestliže každá strana uplatňovala právo činit opatření nebo rozhodnutí ve správní věci, a o kompetenčních konfliktech mezi autonomními zemskými orgány různých zemí ve věcech přikázaných jejich péči a správě.

Jednalo se o tzv. správní kompetenční konflikty, protože byly pouze mezi správními úřady. V prvním případě se tak jednalo o pozitivní kompetenční konflikt mezi zemským zastupitelstvem a nejvyššími vládními úřady, pokud si některý z nich přisvojoval příslušnost vydat rozhodnutí nebo opatření ve správní věci. Nejednalo se však pouze o ochranu objektivního práva, nýbrž o ochranu dvou právních sfér, a to subjektivního práva země, respektive státu na určitou působnost. V druhém případě se jednalo o pozitivní kompetenční konflikt mezi autonomními zemskými orgány různých zemí ve věcech, které jim byly přikázány k obstarávání a správě. I zde šlo o ochranu dvou právních sfér, a to o ochranu práv dvou zemí na určitou působnost, a nikoliv o pouhou ochranu objektivního práva¹⁴⁶. Podle § 4 odst. 2 zákona o nejvyšším správním soudě byl pozitivním kompetenčním konfliktem takový, pokud si k téže záležitosti dva různé správní úřady přisvojovaly příslušnost.

Na řízení o těchto kompetenčních konfliktech se vztahovala ustanovení § 5 a § 6 zákona o nejvyšším správním soudě a také zákon č. 37/1875 ř. z.¹⁴⁷.

Návrh na řešení kompetenčního konfliktu mohla podat buď strana zúčastněná na záležitosti, pro niž příslušnost byla sporná, nebo zemské zastupitelstvo (výbor) tak i nejvyšší vládní úřad. Návrh se podával u nejvyššího správního soudu, ale zákon o nejvyšším správním soudě a ani zákon o zřízení správního soudu pro podání návrhu nestanovoval žádnou lhůtu, protože tyto zákony se týkaly pouze podávání stížností. Zákon o nejvyšším správním sou-

145 Hoetzel, J. Kompetenční konflikty I. In Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 252.

146 Hoetzel, J. Kompetenční konflikty III. In Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 256–258.

147 Weyr, F. Československé právo správní. Část obecná (Organizace veřejné správy a řízení správní). Brno: Nákladem českého akademického spolku „právník“ v Brně, 1922, s. 117.

dě nestanovoval, jaké důsledky má vznesený návrh na řešení kompetenčního konfliktu a jeho řešení na rozhodnutí nebo opatření zemského zastupitelstva (výboru) a nejvyššího vládního úřadu. O kompetenčním konfliktu Nejvyšší správní soud rozhodoval rozsudkem, ve kterém výrokem vyslovoval, který úřad je příslušný. Pod režim ustanovení § 2 bodu 5 zákona o nejvyšším správním soudě tak nespádaly spory o příslušnost mezi zemským zastupitelstvem (výborem) a nevyšším vládním úřadem a mezi autonomními zemskými orgány různých zemí, pokud tyto úřady odmítaly svoji příslušnost. Pod tento režim nespádaly ani spory o příslušnost mezi dvěma nižšími samosprávnými úřady téže, respektive různých, zemí a ani při spory o příslušnost mezi nižšími úřady státními, kdy platilo ustanovení § 9¹⁴⁸ vládního nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., ze dne 13. ledna 1928, o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení)¹⁴⁹.

Rozšířením kompetence Nejvyššího správního soudu na některé věci, které patřily do příslušnosti říšského soudu, tak došlo obsahově k recepci i části základního zákona státního o zřízení říšského soudu, který byl však podle čl. IX uvozovacího zákona k Ústavní listině z roku 1920¹⁵⁰ zrušen. Weyr k tomu dodává, že: „*Přes to podle obecných pravidel interpretačních nelze pochybovati, že ustanovení cit. § 2 zůstala derogační klausuli článku IX. cit. Uvozovacího zákona nedotčena.*“¹⁵¹. K vymezení příslušnosti Nejvyššího správního soudu tak lze dodat, že Nejvyšší správní soud převzal nejen příslušnost správního dvora soudního, ale i příslušnost říšského soudu¹⁵².

Z příslušnosti Nejvyššího správního soudu tak nadále zůstaly vyloučeny věci stanovené v § 3 písm. a) a f) zákona o zřízení správního soudu, tedy věci, o kterých příslušelo rozhodovat řádným soudům, což bylo s ohledem na základní soudní organizaci považováno za samozřejmé, a stížnosti proti jmenování do veřejných úřadů a do veřejných služeb, pokud nešlo o porušení dovozovaného práva navrhovacího nebo obsazovacího, které se však týkaly

148 Vznikne-li mezi úřady spor o příslušnost, rozhodne o tom, který úřad je příslušný, společný nejbližší vyšší úřad věcně příslušný.

149 Hoetzel, J. Kompetenční konflikty III. In Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 256–258.

150 V den ustanovený v 1. odstavci článku VIII. pozbývají platnosti všechna ustanovení, která odporují této ústavní listině a republikánské formě státu, dále všechny dřívější ústavní zákony, i když by jednotlivá jejich ustanovení nebyla v přímém rozporu s ústavními zákony Československé republiky.

151 Weyr, F. Československé právo ústavní. Praha: Melantrich, 1937, s. 245.

152 Weyr, F. Československé právo ústavní. Praha: Melantrich, 1937, s. 243.

jen zcela nepatrné části správní agendy¹⁵³. Hoetzel k tomu dodává, že zpravidla nikdo neměl nárok, aby byl jmenován do veřejné služby, respektive neměl nárok, aby do těchto služeb nebyl jmenován někdo jiný¹⁵⁴.

Výluky z příslušnosti Nejvyššího správního soudu byly stanoveny i jinými zákony. Podle § 39 odst. 3 zákona ze dne 11. ledna 1897, č. 30/1897 ř. z., o ochraně vynálezů (zákon patentový), byla vyloučena stížnost na správní soud do rozhodnutí stížnostního oddělení patentového úřadu. Protože zákonem č. 305/1919 Sb. z. a n., ze dne 27. května 1919, jenž se týká prozatímních opatření na ochranu vynálezů došlo k recepci patentového zákona a zákon o nejvyšším správním soudě se o patentních věcech nezmiňoval, vztahovala se výluka z příslušnosti Nejvyššího správního soudu i na stížnost do rozhodnutí stížnostního oddělení patentového úřadu¹⁵⁵. Podle § 16 zákona č. 141/1933 Sb. z. a n., ze dne 12. července 1933, o kartelech a soukromých monopolech (kartelový zákon), proti rozhodnutím vlády, pokud se týkala kartelové komise, proti kterým nebyla přípustná stížnost ke kartelovému soudu, si nešlo stěžovat ani k Nejvyššímu správnímu soudu. Podle § 8 zákona č. 125/1920 Sb. z. a n., o volebním soudě, (zákon o volebním soudě) byly volební spory výslovně vyloučeny z rozhodovací pravomoci Nejvyššího správního soudu. Stěžovat si k Nejvyššímu správnímu soudu nešlo ani podle § 7 odst. 7 zákona č. 154/1923 Sb. z. a n., ze dne 4. července 1923, o vojenském kázeňském a kárném právu, jakož i o odnětí vojenské hodnosti a přeložení do výslužby řízením správním ve znění zákona č. 55/1927 Sb. a zákona č. 64/1935 Sb., do vojenských kázeňských rozhodnutí (nálezů). Příslušnost Nejvyššího správního soudu mohla být podmíněna i jinou skutečností. Např. podle § 7 zákona č. 79/1919 Sb. z. a n., ze dne 13. února 1919, o služebním poměru učitelů vysokoškolských, byla-li nálezem vrchní disciplinární komise porušena ústavou zaručená svoboda vědy a jejího učení, příslušelo postiženému profesorovi právo stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu.

Předmět soudní kontroly

Jak vyplývá z § 2 zákona o zřízení správního soudu doplněného § 2 bod 1 zákona o nejvyšším správním soudě, Nejvyšší správní soud rozhodoval ve všech případech, ve kterých někdo tvrdil, že nezákonným rozhodnutím

153 Weyr, F. Československé právo ústavní. Praha: Melantrich, 1937, s. 245.

154 Hoetzel, J. Československé správní právo: část všeobecná. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 431.

155 Hácha, E. Nejvyšší správní soud. In Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 864.

nebo opatřením správního úřadu byl poškozen ve svých právech. Správními úřady, proti jejichž rozhodnutím nebo opatřením mohla být vznesena stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, byly jak orgány správy státní, tak i orgány správy zemské, okresní a obecní. Rozhodnutí nebo opatření nepřestávala být výrokem správního úřadu proto, že při rozhodování buď ve stoličce poslední, nebo v některé stoličce nižší se zúčastnil jako člen rozhodujícího nebo nařizujícího úřadu řádný soudce. Předmětem soudní kontroly tak byly pouze akty správního úřadu, a to jen akty určité právní kategorie, kterými byla rozhodnutí a opatření, a pouze v určité procesní fázi, tj. akty konečné¹⁵⁶. Pro správné pochopení předmětu soudní kontroly poskytované Nejvyšším správním soudem by bylo zapotřebí vymezení pojmů správní úřad, rozhodnutí nebo opatření, konečnost a zákonnost správního aktu, poškození na právech stěžovatele a skutková podstata. To však již není předmětem tohoto příspěvku.

Závěr

Tématem mého příspěvku je vymezení vzniku Nejvyššího správního soudu v roce 1918 na území Československa. Jedná se však pouze o část z oblasti vztahující se k prvorepublikovému Nejvyššímu správnímu soudu, a proto otázky související se zásadami soudního přezkumu (zásada dispoziční, projednací a vyhledávací, kasační princip), s řízením před Nejvyšším správním soudem (zahájení řízení podáním stížnosti, účastníci řízení, přijetí stížnosti k soudu a její odmítnutí, přípravné řízení, veřejné ústní líčení, formy rozhodnutí v řízení, zkrácený proces, další stadia a úkony v řízení), s novelizací zákona o nejvyšším správním soudě zákonem č. 164/1937 Sb. z. a n., ze dne 16. června 1937, o nejvyšším správním soudě (z důvodu přetíženosti Nejvyššího správního soudu), se zvláštním senátem pro rozhodování kompetenčních konfliktů, a také otázky související se zánikem Nejvyššího správního soudu v roce 1952, předmětem mého příspěvku nejsou. Závěrem mého příspěvku lze konstatovat, že vznikem Nejvyššího správního soudu došlo k vybudování správního soudnictví na území Československé republiky a ke zřízení moderního a vysoce odborného soudního orgánu. Protože nedošlo ke vzniku nižších soudů, byl Nejvyšší správní soud po dobu své existence obecným správním soudem jediným. Pozitivem této „jedinečnosti“ Nejvyššího správního soudu však byla kvalita rozhodování Nejvyššího správního soudu, o které svědčí skutečnost, že novodobé soudy v rámci správního soudnictví čerpají z judikatorní činnosti právě tohoto prvorepublikového „jedinečného“ soudu.

156 § 5 zákona ze dne 22. října 1875 č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu

Seznam použitých zdrojů:

- Bureš, J., Drápal, L., Mazanec, M. Občanský soudní řád: komentář. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2001.
- Ferdinandy, G. Staats und Verwaltungsrecht des Königreiches Ungarn, Hannover: Dr. Max Jänecke Verlagsbuchhandlung, 1919.
- Hartmann, A. Předpisy o soudech, jejich organizaci a soudnictví. Praha: Linhart, 1933.
- Hácha, E., Průvodní slovo. In: Rádl, Z. Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví. Praha: Československý kompas, 1933, s. 1–17.
- Hácha, E., Rádl, Z. Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví. Praha: Československý kompas, 1933.
- Hácha, E. Správní soudnictví. In Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého. Svazek IV. S až T. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1938, s. 589–605.
- Hácha, E. Nejvyšší správní soud. In Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 827–880.
- Hexner, E. P., Martínek, K. Kartelové a syndikalizační předpisy Československé. Právní předpisy a komentář. Praha: nákladem Hospodářské politiky. 1936.
- Hoetzel, J. Československé správní právo: část všeobecná. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937.
- Hoetzel, J. Soudní kontroly veřejné správy: (se zákony o nejvyšším soudu správním, jeho jednacím řádu, soudu volebním a patentním.). Praha: Všehrd, 1924.
- Hoetzel, J. Kompetenční konflikty I. In Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 251–252.
- Hoetzel, J. Kompetenční konflikty III. In Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 256–258.
- Jablonec, C. Rakouský systém správního soudnictví. In: Šimíček, V. (eds.). Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas na změnu? Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2007, s. 25–32.
- Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P. Soudní řád správní. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013.
- Kopecký, M. Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. Správní právo, č. 1–2/2018, s. 33–55.
- Kuklík, J. Právnícké povolání v období první Československé republiky. In: Kindl, V., Skřejpek, M., Bělovský, P. a kol. Právnícký stav a právnícké profese v minulosti (upravené a rozšířené vydání). Praha: Wolters Kluwer. 2016, s. 214–226.
- Klapka, O. Samospráva a zřízení župní. Praha: Parlament, 1923.
- Kliment, J., Zeis, E. Československé správní řízení. Praha: Linhart, 1937.

- Laštovka, K. Správní soudnictví ve státech slovanských, In Hácha, E. (red.) Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Jiřího Hoetzla. Bratislava: Právnická fakulta University Komenského v Bratislavě, 1934, s. 1–26.
- Macur, J. Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1992.
- Malý, K. a kol. Dějiny českého a československého práva do r. 1945. 4. vydání. Praha: Leges, 2010.
- Mazanec, M. Správní soudnictví. Praha: Linde Praha a.s., 1996.
- Márkus, D. Ungarisches Verwaltungsrecht, Tübingen: Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1912.
- Pasák, T. Emil Hácha (1938–1945). Praha: Rybka Publishers, 2007.
- Pražák, J. Rakouské právo ústavní. Část třetí. Ústava říšská. Praha. Jednota právnická v Praze, 1902.
- Pražák, J. Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl 2. Praha: František Šimáček, 1886.
- Pražák, J. Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl 1. Praha: František Šimáček, 1883.
- Princ, M. Soudnictví v českých zemích v letech 1848–1938: (soudy, soudní osoby, dobové problémy). Praha: Wolters Kluwer, 2015.
- Půlpán, O. Poměr soudů k správním aktům. Praha: Linhart. 1946.
- Schelle, K. Organizace Československého státu v meziválečném období (1918–1938). Praha: Eurolex Bohemia, 2006.
- Vetešník, P. Vývoj správního soudnictví na území České republiky. In: Vojáček, L., Salák, P., Valdhans, J. (eds.). Dny práva 2013 – Days of Law 2013. Část VII. Soudy a soudnictví v historickém kontextu. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 379–393.
- Vetešník, P. Rakouský správní soud (z. č. 36/1876 ř. z.). In: Vojáček, L., Tauchen, J. III. česko-slovenské právněhistorické setkání doktorandů a postdoktorandů: sborník z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 335–343.
- Vetešník, P. Rakouský říšský soud. In.: Stloukalová, K. (eds). Kritická analýza pramenů Sborník ze IV. česko-slovenského právněhistorického setkání doktorandů a postdoktorandů na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2017, s. 258.
- Vojáček, L. První československý zákon: pokus o opožděný komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018.
- Vojáček, L., Schelle, K., Knoll, V. České právní dějiny. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010.
- Weyr, F. Československé právo ústavní. Praha: Melantrich, 1937.
- Weyr, F. Československé právo správní. Část obecná (Organisace veřejné správy a řízení správní). Brno: Nákladem českého akademického spolku „právnick“ v Brně, 1922.
- Zoulík, F. Soudy a soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1998.
- Záznam ze zasedání Národního výboru československého dne 2. listopadu 1918. In psp.cz [online]. [cit. 2018-5-10]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1918nvc/stenprot/19181102/19181102_02.htm.

VÝZNAM OSMIČKOVÝCH ROKŮ PRO ČESKÉ HORNÍ PRÁVO

JUDR. ONDŘEJ VÍCHA, PH.D.

Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta

Importance of Octal Years for the Czech Mining Law

Klíčová slova: horní právo, těžba, nerostné bohatství, osmičkové roky, hornictví

Keywords: mining law, extraction, mineral resources, octal years, mining

Anotace: Příspěvek se zaměřuje na význam osmičkových roků pro české horní právo, které je tradičním národním právním odvětvím s bohatou historií na území českého státu. Jádrem horního práva, které je dosud platné v České republice, tvoří tři samostatné zákony přijaté v roce 1988, tedy jen krátce před zásadními společenskými změnami započatými v roce 1989. Autor připomíná 30. výročí od nabytí účinnosti zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, a zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu. V závěru příspěvku jsou naznačeny i úvahy k možným změnám platného horního práva v České republice.

Annotation: The paper focuses on importance of octal years for the Czech mining law which is a traditional national legal branch with a rich history in our territory. The core of the current Czech mining law, which consists of three separate acts, was adopted in 1988, shortly before the major changes in society which occurred after 1989. The author commemorates the 30th anniversary of Act No. 44/1988 Coll., on Protection and Use of Mineral Resources (Mining Act), Act No. 61/1988 Coll., on Mining Activities, Explosives and State Mining Administration, and Act No. 62/1988 Coll., on Geological Works and the Czech Geological Authority. At the end of the paper, possible reflections on changes of the mining law in the Czech Republic are outlined

Úvod

Horní právo, jehož předmětem je regulace právních vztahů vznikajících v hornictví a souvisejících zejména s těžbou a úpravou přírodních nerostných zdrojů, patří mezi tradiční právní obory s bohatou historií na území českého státu. Mezi nejznámější prameny středověkého psaného horního práva na našem území patří tzv. jihlavské horní právo (*Iura montium et montanorum*) a zejména tzv. kutnohorské horní právo (*Ius regale montanorum* nebo také *Constitutiones iuris metallici*). Kutnohorské horní právo z roku 1300 platilo

na našem území až do roku 1854, kdy bylo zrušeno a nahrazeno obecným horním zákonem (č. 146/1854 ř. z.).¹

Pro české horní právo mají tzv. osmičkové roky podstatný význam. V této souvislosti lze zmínit zejména roky 1918, 1958 a 1988. Zákonem č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého (čl. 2), došlo mj. k recepci *říšského* obecného horního zákona (č. 146/1854 ř. z.), který poté platil na našem území až do roku 1957, kdy byl Národním shromážděním republiky Československé zrušen a s účinností od 1. 1. 1958 nahrazen zákonem č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství (horní zákon).

Jádro horního práva tvořené celkem třemi různými *zákony*, které na našem území platí dodnes, bylo přijato v roce 1988. Dne 19. 4. 1988 byly ve Sbírce zákonů publikovány zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, a zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu². Horní zákon byl přijat Federálním shromážděním Československé socialistické republiky, jako zákon federální, zbývající zákony byly přijaty národními radami jako zákony republikové platné pro jednotlivé části federace.³ Všechny tyto *zákony nabyly účinnosti dne 1. 7. 1988*, tedy jen krátce před zásadními společenskými změnami započatými v roce 1989. V průběhu následujících třiceti let byla k těmto zákonům přijata celá řada prováděcích právních předpisů, mezi něž patří jedno nařízení vlády⁴ a desítky vyhlášek vydaných zejména Českým báňským úřadem, ale též Ministerstvem životního prostředí nebo Ministerstvem průmyslu a obchodu.⁵

1 K historii českého horního práva blíže srov. např. POŠVÁŘ, Jaroslav. České horní právo a jeho pronikání v Evropě v období feudalismu. Acta Universitatis Brunensis, Iuridica, 1973, č. 8, EFFENBERGER, Karel. O horním právu. *Právní rádce*, č. 6–12/1996 nebo MAKARIUS, Roman. Historický vývoj horního práva na území českého státu. Uhlí, rudy, geologický průzkum, 1999, č. 11.

2 Slova „a o Českém geologickém úřadu“ byla z názvu zákona vypuštěna hned první novelou č. 543/1991 Sb. s účinností od 20. 12. 1991.

3 Pro Slovenskou republiku byly Slovenskou národní radou přijaty zákon č. 51/1988 Zb., o banskej činnosti, výbušninách a o štátnej banskej správě (dosud platný), a zákon č. 52/1988 Zb. o geologických prácach a o Slovenskom geologickom úrade [v současnosti nahrazený zákonem č. 569/2007 Z. z., o geologických prácach (geologický zákon)]. Ke slovenské právní úpravě na úseku hornictví a geologie blíže srov. KOŠIČI-AROVÁ, Soňa. a kol. *Právo životného prostredia*, 2. zmenené a rozšírené vydanie, Bratislava: Vysokoškolská učebnice. Bratislavská vysoká škola práva, Euro Kodex; Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 491–512.

4 Nařízení vlády č. 98/2016 Sb., o sazbách úhrady.

5 Jedná se např. o vyhlášku Českého báňského úřadu č. 104/1988 Sb., o hospodárném využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování

Přijetí platných horních předpisů předcházela poměrně dlouhá příprava, která započala již po roce 1968. V jejím průběhu bylo vypracováno více než deset návrhů horních zákonů.⁶ Důvodem pro zrušení dřívějšího zákona č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství (horní zákon),⁷ a jeho nahrazení novými horními předpisy v roce 1988 byla snaha o zvýšení úrovně ochrany a využívání nerostného bohatství. Ta byla dána soustavným růstem spotřeby základních nerostných surovin nezbytných pro rozvoj národního hospodářství při jejich omezených zdrojích.

Důvodová zpráva k hornímu zákonu z roku 1988⁸ k tomu mj. uvádí, že „[h]orní zákon [č. 41/1957 Sb.] byl vydán na počátku budování socialismu v československé socialistické republice. Neobsahuje proto ještě změny, které charakterizují rozvinutou formu socialismu. I když v oboru báňské legislativy se jednalo o průkopnický čin v nových společenských podmínkách, hornictví v dalších letech doznalo výrazné změny. Těžba nerostů za uplynulé období výrazně vzrostla. Došlo i k určitým změnám názorů v souvislosti s hodnocením významu nerostných surovin v rozvoji národního hospodářství.“

Účelem platného horního zákona (č. 44/1988 Sb.)⁹ je stanovit zásady ochrany a hospodárného využívání nerostného bohatství, zejména při vyhledávání a průzkumu, otvírce, přípravě a dobývání ložisek nerostů, úpravě

vání činnosti prováděné hornickým způsobem, vyhlášku Českého báňského úřadu č. 99/1992 Sb., o zřízení, provozu, zajištění a likvidaci zařízení pro ukládání odpadů v podzemních prostorech, vyhlášku Českého báňského úřadu č. 172/1992 Sb., o dobývacích prostorech, vyhlášku Ministerstva životního prostředí č. 363/1992 Sb., o zjišťování starých důlních děl a vedení jejich registru, vyhlášku Ministerstva životního prostředí č. 364/1992 Sb., o chráněných ložiskových územích, vyhlášku Českého báňského úřadu č. 435/1992 Sb., o důlně měřické dokumentaci při hornické činnosti a některých činnostech prováděných hornickým způsobem, vyhlášku (tehdejšího) Ministerstva pro hospodářskou politiku a rozvoj č. 497/1992 Sb., o evidenci zásob výhradních ložisek nerostů, vyhlášku Ministerstva životního prostředí č. 368/2004 Sb., o geologické dokumentaci, vyhlášku Ministerstva životního prostředí č. 369/2004 Sb., o projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, oznamování rizikových geofaktorů a o postupu při výpočtu zásob výhradních ložisek, nebo vyhlášku Ministerstva průmyslu a obchodu č. 29/2017 Sb., o báňsko-technické evidenci.

6 MAKARIUS, Roman. Historický vývoj horního práva na území českého státu. *Uhlí, rudy, geologický průzkum*, 1999, č. 11, s. 7.

7 K tomuto zákonu blíže srov. MRÁZ, Emanuel. *Horní předpisy. Praktická rukověť usnadňující správně uplatňovat horní zákon a předpisy podle něho vydané*. Praha: Práce, 1959.

8 Federální shromáždění Československé socialistické republiky, v. volební období, tisk č. 49, 1987.

9 Blíže srov. VÍCHA, O. Horní zákon. *Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 1–468.

a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, jakož i bezpečnosti provozu a ochrany životního prostředí při těchto činnostech. Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů,¹⁰ stanoví podmínky pro provádění hornické činnosti a činnosti prováděné hornickým způsobem (včetně bezpečnosti provozu a ochrany lidského zdraví při těchto činnostech), podmínky pro nakládání s výbušninami a s výbušnými předměty, podmínky pro bezpečné provozování podzemních objektů, a v neposlední řadě též organizaci a působnost orgánů státní báňské správy. Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů,¹¹ upravuje podmínky pro projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, jejich kontrolu a sankce.

Příprava nového horního zákona byla zahájena již koncem roku 1991 (z podnětu tehdejšího předsedy Českého báňského úřadu), avšak za uplynulých třicet let se nepodařilo přijmout nový, moderní a uživatelsky přehlednější horní kodex. Důvodů této skutečnosti je celá řada, tři z nich jsou podle mého názoru klíčové:

1. Rozdělení kompetencí na tomto úseku veřejné správy mezi tři ústřední orgány státní správy (Český báňský úřad, Ministerstvo průmyslu a obchodu a Ministerstvo životního prostředí) a s tím spojené koncepční spory o povahu horního zákona mezi věcně příslušnými ministerstvy. Zejména v prvních deseti letech přípravy nového horního zákona se jednalo o spor o povahu tohoto právního předpisu mezi Ministerstvem pro hospodářskou politiku a rozvoj (a následně Ministerstvem hospodářství, resp. Ministerstvem průmyslu a obchodu) na jedné straně a Ministerstvem životního prostředí na straně druhé.¹²
2. Sladění celé řady protichůdných zájmů, které se vyskytují na tomto úseku veřejné správy. Jedná se především o zájem státu jako vlastníka nerostného bohatství na jeho ochraně a šetrném využívání,¹³ zájem soukromých podnikatelských subjektů (organizací¹⁴) na těž-

10 Blíže srov. VÍCHA, O. *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 471–909.

11 Blíže srov. VÍCHA, O. *Zákon o geologických pracích s komentářem, judikaturou a prováděcími a souvisejícími předpisy*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014.

12 Blíže srov. ŘEZNÍČEK, Václav. *Problematika přípravy nového horního kodexu a jeho úskalí v současných společenských podmínkách* (duben 1999). *Uhlí, rudy, geologický průzkum*, 1999, č. 12, s. 13–18.

13 Podle čl. 7 Ústavy České republiky dbá stát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. Stát je přitom podle § 5 horního zákona vlastníkem nerostného bohatství, které tvoří ložiska vyhrazených nerostů.

14 § 5a horního zákona, resp. § 3a zákona č. 61/1988 Sb.

bě nerostů a s tím souvisejícím dosažením zisku, zájem vlastníků a dalších uživatelů nemovitostí dotčených těžbou nerostů na ochraně jejich věcných práv a v neposlední řadě i veřejný zájem na ochraně životního prostředí, lidského zdraví, popř. kulturního dědictví.

3. Absence ucelené právní úpravy horního práva na úrovni práva Evropské unie. Právo EU vychází z předpokladu, že oblast hornictví a právní úprava využívání nerostných zdrojů spadá – až na výjimky – do výlučné kompetence jednotlivých členských států EU. Postupem času se však také tato oblast dostává pod vliv práva EU, a to zejména v souvislosti s potřebou zajistit požadavky na bezpečnost práce, ochranu životního prostředí a lidského zdraví a nejnověji též s potřebou zabezpečení dodávek kritických surovin.¹⁵ Přesto však na úrovni unijního práva dosud nedošlo k přijetí nějakého uceleného horního kodexu (např. v podobě směrnice či nařízení Evropského parlamentu a Rady), který by stanovil jednotné podmínky pro vyhledávání, průzkum a dobývání ložisek nerostných zdrojů v jednotlivých členských státech EU.¹⁶ Byly přijaty pouze některé směrnice, které upravují dílčí otázky, jako jsou např. vyhledávání, průzkum a těžba ložisek ropy a zemního plynu (tzv. uhlovodíků),¹⁷ nakládání s těžebními odpady,¹⁸ nakládání s výbušninami¹⁹ nebo bezpečnost práce v hornictví.²⁰

15 Blíže srov. VÍCHA, Ondřej. Europeizace horního práva. *Acta Iuridica Olomouciensia*, 2017, Vol. 12, No. 1, s. 264–281.

16 K nejnovějšímu vývoji práva EU v této oblasti blíže srov. např. PELLEGRINI, M. Fostering the Mining Potential of the European Union. *European Geologist Journal*, 2016, No. 12, s. 10–15.

17 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES ze dne 30. 5. 1994 o podmínkách udělování a využívání povolení k vyhledávání, průzkumu a dobývání uhlovodíků. Blíže srov. VÍCHA, Ondřej. Prospection, exploration and production of hydrocarbons under the EC-Law. DAMOHORSKÝ, Milan (ed.) et al.: *Czech and European Environmental Law Yearbook – Volume 3*, 1. vydání., Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2008, s. 49–54.

18 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES ze dne 15. 3. 2006 o nakládání s odpady z těžebního průmyslu a o změně směrnice 2004/35/ES. Blíže srov. VÍCHA, Ondřej. Nejnovější přístupy EU k nakládání s těžebními odpady. *Ekologie a právo*, roč. 3, č. 6, 2007, s. 2–9.

19 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/28/EU ze dne 26. 2. 2014 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se dodávání výbušnin pro civilní použití na trh a dozoru nad nimi (přepracované znění), směrnice Komise 2008/43/ES ze dne 4. 4. 2008, kterou se zřizuje systém pro identifikaci a sledovatelnost výbušnin pro civilní použití.

20 Např. směrnice Rady 92/91/EHS ze dne 3. 11. 1992 o minimálních požadavcích na zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců v těžebním průmyslu,

Postupem času se rozsah působnosti horního práva rozšířil a v současnosti zahrnuje vedle ochrany a využívání nerostného bohatství také související oblasti týkající se provozování všech druhů hornických činností nebo činností prováděných hornickým způsobem, nakládání s těžebními odpady či výbušninami nebo správu podzemních objektů.²¹ Po změně společenských a politických poměrů v roce 1989 se uvedené horní předpisy stávaly opakovaně předmětem zájmu zákonodárce, což dokládá množství jejich novelizací. Dosud bylo přijato celkem 26 zákonů, prostřednictvím kterých byl přímo novelizován horní zákon, 39 zákonů, kterými byl změněn zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, a 16 zákonů, kterými došlo ke změně zákona o geologických pracích. Další věcná novela horního zákona²², která se v současné době připravuje, doplňuje a zpřesňuje úpravu horního práva v oblasti sanací, vytváření a správy rezerv, úhrady z vydobytých nerostů a propojuje evidenci dobývacích prostorů s registrem územní identifikace, adres a nemovitostí.²³

Většina novelizací horního zákona, které byly v průběhu posledních třiceti let přijaty, však měla pouze legislativně-technickou povahu. Pouze několik zákonů, kterými došlo k úpravám horního zákona, bylo odůvodněno též věcnou změnou jednotlivých ustanovení či institutů. Mezi legislativně technické novelizace lze řadit tzv. transpoziční novely horního zákona vyvolané potřebou transponovat příslušné právní akty EU do právního řádu České republiky. Jednalo se např. o transpozici tzv. „uhlovodíkové“ směrnice (zákon č. 315/2001 Sb. a č. 3/2005 Sb.), směrnice o nakládání s těžebními odpady (zákon č. 157/2009 Sb.) nebo směrnice o geologickém ukládání oxidu uhličitého (zákon č. 85/2012 Sb.). Dále se jednalo o novelizace vyvolané přijetím zákonů v jiných oblastech právní regulace, jako byly např. zákon o ochraně veřejného

směrnice Rady 92/104/ES ze dne 3. 12. 1992 o minimálních požadavcích na zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců v povrchovém a hlubinném těžebním průmyslu nebo směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/30/EU ze dne 12. 6. 2013 o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři a o změně směrnice 2004/35/ES. Blíže srov. VÍCHA, Ondřej. The newest EU law approaches to the offshore oil and gas prospection, exploration and production activities. In DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. (eds.) et al. *Czech and European Environmental Law. A Collective Monograph*. Praha: Czech Society for Environmental Law, 2011, s. 103–110.

21 VÍCHA, Ondřej. *Základy horního a energetického práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 41.

22 Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zajištění základu daně z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

23 Blíže srov. Další novela horního zákona. *Právní rozhledy*, č. 13–14/2018, s. II.

zdraví (č. 258/2000 Sb.), insolvenční zákon (č. 296/2007 Sb.), zákon o základních registrech (č. 227/2009 Sb.), daňový řád (č. 281/2009 Sb.), katastrální zákon (č. 257/2013 Sb.), atomový zákon (č. 264/2016 Sb.), zákon o odpovědnosti za přestupky (č. 183/2017 Sb.), jakož i stavební zákon (č. 186/2006 Sb.) a jeho novelizace (zákony č. 350/2012 Sb. a č. 225/2017 Sb.). A v neposlední řadě lze za legislativně-technické novelizace horního zákona považovat i zákony přijaté v souvislosti se změnami v územně správním členění České republiky, jako bylo zřízení krajů (zákon č. 132/2000 Sb.) nebo ukončení činnosti okresních úřadů (zákon č. 320/2002 Sb.).

Do skupiny věcných novelizací horního zákona lze zařadit zejména zákon České národní rady č. 541/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon). Tato novela horního zákona umožnila s účinností od 20. 12. 1991 soukromé podnikání v hornictví a stanovila podmínky pro získání oprávnění a povolení k hornické činnosti a činnosti prováděné hornickým způsobem. Zákon č. 168/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění zákona České národní rady č. 541/1991 Sb. a zákona České národní rady č. 10/1993 Sb., s účinností od 22. 6. 1993 zavedl povinnost vytvářet finanční rezervy na důlní škody, sanace a rekultivace po těžbě. Zákon č. 366/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, ve znění zákona č. 543/1991 Sb., a zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 22. 11. 2000 zavedl zákaz použití technologií kyanidového loužení při úpravě a zušlechťování nerostů. Zákon č. 498/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 15. 1. 2013 zrušil možnost vyvlastnění pozemků z důvodu těžby vyhrazených nerostů²⁴ (návrh na zrušení tohoto zákona byl odmítnut usnesením pléna Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 26/13). Zákon č. 89/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. 1. 2017 zavedl mj. povinnost vést báňsko-technickou evidenci a nově upravil úhrady z dobývacích prostorů a z vydobytých nerostů a jejich správu (v návaznosti na tuto změnu horního zákona bylo přijato nařízení vlády č. 98/2016 Sb., o sazbách úhrady).

24 Blíže srov. MAKARIUS, Roman. Zákon č. 44/1988 Sb. přestává být horním zákonem. *Uhlí, rudy, geologický průzkum*, 2012, č. 5, s. 7–9.

Nejnovější vývoj českých horních předpisů je ovlivněn několika vládními dokumenty, které byly v roce 2017 přijaty vládou České republiky.²⁵ Nepochybně nejdůležitějším z nich je Surovinová politika České republiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů. Jedná se o strategický dokument, který vyjadřuje cíle státu v oblasti nerostných surovin v souladu s potřebami hospodářského a společenského rozvoje, včetně ochrany životního prostředí. Vychází z principu udržitelného rozvoje²⁶ jako obecného zastřešujícího faktoru. Předmětem této strategie je zajištění surovinových potřeb státu, zabezpečení stabilního, bezpečného a ekonomicky výhodného přístupu k nerostným surovinám pro udržitelný rozvoj celé společnosti. Česká republika, jakožto vlastník nerostného bohatství, tímto dokumentem deklarovala, že „zabezpečení dostatku nerostných surovin pro domácí ekonomiku považuje za jednu ze svých priorit, má zájem na dalším zpřesňování znalostí o svém nerostném surovinovém potenciálu a na důsledné ochraně ložisek nerostných surovin a podporuje oblast vědy a výzkumu, především v segmentu materiálův úsporných technologií, nových moderních či nedestruktivních dobývacích metod, hledání nových druhů surovin a nových moderních použití známých surovin.“

Závěr

Horní právo, jakožto tradiční národní právní odvětví, je ze své podstaty konzervativní a mělo by být měněno uvážlivě, neboť musí být schopno vybalancovat různé (v řadě případů i protichůdné) zájmy. Z hlediska státu jde na jedné straně o jeho zájem chovat se jako vlastník nerostného bohatství a ústavně založenou povinnost dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů. Na straně druhé aktuální surovinová politika státu hovoří i o jeho zájmu motivovat soukromé subjekty, na jejichž působení je v České republice těžební a zpracovatelský sektor postaven, k investování do odvětví, kde je velmi často dopředu neznámý či nejistý výsledek (v závislosti na geologickém průzkumu a osvojení ložiska).

25 Zpráva o možnosti řešení problematiky spojené s finanční rezervou na zajištění sanace a rekultivace v procesu zahlazování následků hornické činnosti v hnědouhelných lomech (usnesení vlády České republiky č. 333 ze dne 3. 5. 2017), Surovinová politika České republiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů (usnesení vlády České republiky č. 441 ze dne 14. 6. 2017) nebo Zpráva o nutnosti zajištění ekonomických zájmů státu v oblasti využití kritických superstrategických surovin EU a některých dalších surovin (usnesení vlády České republiky č. 713 ze dne 11. 10. 2017).

26 Trvale udržitelný rozvoj společnosti je takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů (srov. § 6 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí).

Současný výkon veřejné správy na úseku hornictví v České republice je významně ovlivněn skutečností, že klíčové právní předpisy platné v této oblasti (horní zákon, zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, jakož i zákon o geologických pracích) byly přijaty v roce 1988, tedy jen krátce před zásadními společenskými změnami po roce 1989. Nejvíce je to samozřejmě znát na terminologii těchto právních předpisů, daleko významnější jsou však problémy obsahové. V době přijetí těchto předpisů jednoznačně dominovalo společenské (státní) vlastnictví organizací provádějících těžbu nerostů (též ve vlastnictví státu). Význam právní úpravy řádného, ale i efektivního výkonu veřejné správy v té době byl podstatně menší, než je tomu v podmínkách demokratického právního státu s respektem k vlastnickému právu a dalším základním právům a svobodám (včetně práva na příznivé životní prostředí). Byť byla právní úprava na úseku hornictví již několikrát novelizována, lze ji považovat za roztržštěnou, zastaralou a problematickou z hlediska jejího uplatňování ve změněných společenských podmínkách po roce 1989.

Naprostě nesystémovým se jeví vztah horního zákona a zákona o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, resp. zákona o geologických pracích, který je způsoben historií vzniku těchto právních norem. Řada povinností a jednotlivých právních institutů se objevuje ve vícero zákonech, některé jen v jednom z nich. Některé instituty jsou pak zčásti zakotveny v horním zákoně, z části v zákoně o hornické činnosti a zčásti v zákoně o geologických pracích. Pro jednotlivé uživatele je vztah těchto základních zákonů v oblasti hornictví a geologie celkově velmi nepřehledný. Za nesystémové lze považovat též zahrnutí právní úpravy nakládání s výbušninami do horních předpisů (konkrétně do zákona č. 61/1988 Sb.). Z hlediska přehlednosti se *de lege ferenda* jako vhodné jeví vyčlenit tuto relativně samostatnou oblast právní úpravy do samostatného zákona a následně sjednotit právní úpravu na úseku hornictví do jednoho horního zákona (kodexu), který by stanovil jednotný právní režim pro všechny etapy využívání nerostných surovin, počínaje vyhledáváním a průzkumem ložisek nerostů přes jejich dobývání až po sanaci a rekultivaci pozemků dotčených dobýváním ložisek nerostů.

Skutečnost, že ložiska nerostných surovin se nemohou obnovit a mohou se dobývat pouze na místech jejich výskytu, vyžaduje zvláštní přístup k nerostnému bohatství, jeho racionálnímu a komplexnímu využívání a k jeho ochraně pro budoucnost. Při přípravě nové právní úpravy na úseku hornictví by měl být kladen důraz nejen na zjednodušení a zrychlení administrativních procesů (v souladu se správním řádem) vedoucích k ochraně nerostného bohatství a jeho racionálního a environmentálně šetrného využití. Vedle

toho bude třeba zajistit, aby předmětná právní úprava respektovala ochranu vlastnických práv a ochranu životního prostředí či jeho jednotlivých složek (zejména půdy, vody, lesů, přírody a krajiny nebo ovzduší) v souladu s požadavkem na zajištění udržitelného rozvoje. Nová právní úprava bude muset důsledně vycházet z ústavního pořádku ČR a pro výkon veřejné správy na úseku hornictví zabezpečovat dodržování takových základních zásad činnosti veřejné správy, jako je zásada legality, spravedlivého procesu a princip náhrady za omezení vlastnických práv. Nezpochybnitelnou podmínkou přijetí zcela nové komplexní právní úpravy na úseku hornictví bude náležitě zajištění účasti veřejnosti (v návaznosti na závazky vyplývající z Aarhuské úmluvy) a ochrany životního prostředí a její dostatečné provázání s právními předpisy z oblasti ochrany životního prostředí. Postupem času se také oblast horního práva dostává pod vliv mezinárodního práva a práva EU, a to zejména v souvislosti s potřebou zajistit bezpečnost práce, ochranu životního prostředí a lidského zdraví a nejnověji též s potřebou zabezpečení dodávek kritických surovin. V této souvislosti bude tedy třeba zajistit náležitou implementaci mezinárodněprávních a ujednání závazků v této oblasti.

Závěrem lze vyjádřit naději, že na nový, moderní a uživatelsky přehlednější horní kodex nebude Česká republika čekat více než 500 let (jako v případě nahrazení Kutnohorského horního práva) ani více než 100 let (jako v případě zrušení říšského obecného horního zákoníku).

Seznam použitých zdrojů

- EFFENBERGER, Karel. O horním právu. *Právní rádce*, č. 6–12/1996.
- KOŠIČIAROVÁ, Soňa. a kol. *Právo životného prostredia*, 2. zmenené a rozšírené vydanie, Bratislava: Vysokoškolská učebnice. Bratislavská vysoká škola práva, Euro Kodex; Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 491–512.
- MAKARIUS, Roman. Historický vývoj horního práva na území českého státu. *Uhlí, rudy, geologický průzkum*, 1999, č. 11, s. 7.
- MAKARIUS, Roman. Zákon č. 44/1988 Sb. přestává být horním zákonem. *Uhlí, rudy, geologický průzkum*, 2012, č. 5, s. 7–9.
- MRÁZ, Emanuel. *Horní předpisy. Praktická rukověť usnadňující správně uplatňovat horní zákon a předpisy podle něho vydané*. Praha: Práce, 1959.
- POŠVÁŘ, J. České horní právo a jeho pronikání v Evropě v období feudalismu. *Acta Universitatis Brunensis, Iuridica*, 1973, č. 8.
- PELLEGRINI, Mattia. Fostering the Mining Potential of the European Union. *European Geologist Journal*, 2016, No. 12, s. 10–15.
- ŘEZNÍČEK, Václav. Problematika přípravy nového horního kodexu a jeho úskalí v současných společenských podmínkách (duben 1999). *Uhlí, rudy, geologický průzkum*, 1999, č. 12, s. 13–18.

- VÍCHA, Ondřej. Nejnovější přístupy EU k nakládání s těžebními odpady. *Ekologie a právo*, 2007, roč. 3, č. 6, s. 2–9.
- VÍCHA, Ondřej. *Prospection, exploration and production of hydrocarbons under the EC-Law*. DAMOHORSKÝ, Milan (ed.) et al.: Czech and European Environmental Law Yearbook – Volume 3, 1. vyd., Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2008, s. 49–54.
- VÍCHA, Ondřej. *The newest EU law approaches to the offshore oil and gas prospecti-on, exploration and production activities*. In DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. (eds.) et al. Czech and European Environmental Law. A Collective Monograph. Praha: Czech Society for Environmental Law, 2011, s. 103–110.
- VÍCHA, Ondřej. *Zákon o geologických pracích s komentářem, judikaturou a prováděcími a souvisejícími předpisy*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014.
- VÍCHA, Ondřej. *Základy horního a energetického práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015.
- VÍCHA, Ondřej. Europeizace horního práva. *Acta Iuridica Olomoucensia*, 2017, Vol. 12, No. 1, s. 264–281.
- VÍCHA, Ondřej. *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017.

VÝVOJ ZÁKONNÉ ÚPRAVY BEZPROSTŘEDNÍCH ZÁSAHŮ NÁLEŽEJÍCÍCH DO PRAVOMOCI POLICEJNÍCH ORGÁNŮ V JEDNOTLIVCH ETAPÁCH NAŠÍ NOVODOBÉ HISTORIE OD ROKU 1918 DO SOUČASNOSTI

MGR. PAVEL VŠETIČKA

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Immediate interventions belonging to the authority of the police authorities in the various phases of our modern history from 1918 to the present

Klíčová slova: *Bezpečnost, bezprostřední zásahy, faktické činnosti, policejní statky, Policie České republiky, historie policejních orgánů na území České republiky.*

Keywords: *Security, immediate interventions, factual activities, police goods, Police of the Czech Republic, history of police authorities in the territory of the Czech Republic.*

Resumé: *Zajištění bezpečnosti svých občanů představuje jeden z prvořadých úkolů každého fungujícího státu. Za tímto účelem stát zřizuje složky, jejichž posláním je ochrana tzv. policejních statků. V průběhu času s ohledem na politické, mezinárodní, ekonomické, sociální a další vlivy se však postavení, úkoly a pravomoci těchto složek utvářejí a vyvíjejí. Ve svém příspěvku se zabývám vývojem orgánů plnících policejní funkce na území České republiky od roku 1918 do současnosti, jakož i vývojem v oblasti jejich pravomoci k realizaci tzv. bezprostředních zásahů, a to ve vztahu k jednotlivým významným mezníčkám naší novodobé historie nazývaným jako tzv. osmičkové roky, a jejich vlivu na současnou podobu Policie České republiky, její pravomoci a postavení ve společnosti.*

Resume: *Ensuring the security of its citizens is one of the primary tasks of every functioning state. For this purpose, the state has established components whose mission is to protect so-called police goods. Over time, however, with regard to political, international, economic, social and other influences, the positions, tasks and powers of these components are shaped and evolved. In my contribution I deal with the development of bodies performing police functions in the territory of the Czech Republic from 1918 to the present, as well as with the development in their area of competence to implement so-called direct interventions, in relation to individual important milestones of our modern history called the so- years, and their influence on the current form of the Police of the Czech Republic, its powers and position in society.*

Úvod

Zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti náleží mezi trvalé úkoly každého fungujícího státu.¹ Za účelem naplnění tohoto cíle stát zřizuje tzv. zvláštní

1 Srov. Filip, J. Nástin problému bezpečnosti státu z pohledu Ústavního práva. In: Dan-

složky,² jejichž úkolem je ochrana tzv. policejních statků, mezi které již tradičně náleží bezpečnost osob a majetku, veřejný pořádek, veřejné zdraví atd.³ Názvy těchto složek se v rámci jednotlivých zemí, stejně jakož i v průběhu času různily, nicméně ozbrojené bezpečnostní sbory, jejichž posláním je zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti byly a jsou ve většině zemí světa zpravidla označovány jako policie.^{4 5}

Podobně jako se na území naší republiky v průběhu času měnily názvy bezpečnostních složek, jakož i podoba a rozsah jim svěřených úkolů, prošla zdoluhavým vývojem i zákonná úprava, zahrnující oprávnění, která jím byla k plnění těchto úkolů svěřena. Jedním ze základních znaků všech orgánů plnících policejní funkce v rámci výkonu veřejné správy je skutečnost, že z velké části plní své úkoly prostřednictvím realizace tzv. faktických úkonů⁶ a zvláště pak „bezprostředních zásahů“.⁷ Přestože faktické úkony jsou při plnění

čák, B., Šimíček, V. (eds.). *Bezpečnost České republiky – právní aspekty situace* po 11. září 2001. 1. vyd. Brno: MU, 2002, s. 11.

2 Viz Filip, J., Svatoň, J. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 57.

3 Srov. Mates, P., Škoda, J., Vavera, F. *Veřejné sbory*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 2.

4 Pojem „policie“ vychází ze stejného slovního základu jako pojem „politika“. Oba pojmy jsou odvozeny z řeckých slov „polis“ (což znamená město nebo městský stát) a „politeia“ (které v původním významu označovalo občana města či městského státu). Od čtvrtého století před Kristem se pod pojmem „politeia“ rozumělo i zřízení státu a status občanů. Na tuto terminologii navázala posléze (v období tzv. policejního státu) francouzská právní věda. Pod výrazem „policie“ byla nadále chápána činnost směřující k dosažení spořádaného stavu ve státě. Výraz „policie“ v sobě zahrnoval veškerou vnitřní činnost státu zaměřenou na dosažení uvedeného stavu (mimo činnosti státu na úseku zahraničních věcí, obrany, financí a justice). Až následně (se začátkem období liberálního právního státu) se začala pojmem „policie“ označovat výhradně pořádková složka, jejímž posláním bylo zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti na území daného státu, tak jak to odpovídá současnému obecnému chápání tohoto slova. Srov. Škoda, J., Vavera, F., Šmerda, R. *Zákon o policii s komentářem*. 2 vyd. Plzeň: Aleš Čenek, 2013, s. 20.

5 *„Bezpečnostní složky byly a jsou označovány různými jmény. U nás byl do nedávna oficiální název „Sbor národní bezpečnosti“ (SNB). Ve světě je asi nejběžnějším označením „policie“, nacházíme ale i další, například „četnictvo“, „žandarmerie“, „milice“, aj.“* Macek, P., Uhlíř, L. *Dějiny policie a četnictva I. Habsburská monarchie (1526–1918)*. 1. vyd. Praha: THEMIS 1997, 180, s. 9.

6 V případě faktických úkonů se jedná o „...velké množství faktických činností, ke kterým jsou správní orgány různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení), zajišťovací úkony atd.“. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004-64.

7 *„Bezprostřední zásah je správní úkon sloužící k odvrácení nebezpečí, které bezprostředně*

svých úkolů oprávněny vykonávat i jiné orgány veřejné správy,⁸ v případě policejních orgánů je s jejich činností tradičně spojována možnost použití donucení ve smyslu násilného fyzického přinucení ke splnění právní povinnosti nebo zabránění či odvrácení od porušování zákazu.⁹

Rozsah oprávnění v oblasti možného zásahu do práv a svobod osob, svěřených zákonodárcem orgánům plnícím policejní funkce, odráží v každé době aktuální politické, ekonomické, mezinárodní, sociální a další vlivy, na základě kterých se tato oprávnění formují. Ve vztahu k pravomocem, které lze z právně-teoretického hlediska zahrnout mezi bezprostřední zásahy, a které představují stěžejní právní nástroje sloužící k plnění úkolů policejních orgánů, je v historii naší země možno vysledovat tři významné mezníky. Prvním je rok 1918, kdy v souvislosti se vznikem nové Československé republiky vyvstala naléhavá potřeba zajistit vnitřní pořádek a bezpečnost obyvatel. Za tímto účelem bylo třeba vytvořit funkční bezpečnostní aparát, který by byl schopen dostát tomuto požadavku. Dalším významným mezníkem byl rok 1948, kdy v naší zemi nastala zcela zásadní změna politického klimatu, jejímž důsledkem bylo prosazení silné centralizace státní moci, a v souladu s tím byla zásadním způsobem reformována bezpečnostní správa země. A konečně je to období po roce 1989, kdy v rámci první etapy reformy veřejné správy došlo k vytvoření zcela nového ozbrojeného bezpečnostního sboru (Policie České republiky), jehož posláním je výkon policejních činností v současnosti.

1 Podoba oprávnění policejních orgánů k realizaci bezprostředních zásahů po roce 1918

V souvislosti se vznikem Československé republiky v roce 1918 vyvstala od prvních dnů její samostatné existence naléhavá potřeba zajistit na celém jejím území veřejný pořádek, jakož i bezpečnost osob a majetku. V prvních měsících existence nového československého státu plnily tento úkol orgány zřízené za tímto účelem v období bývalé monarchie, které však byly postupně reformovány v souladu s novými společenskými požadavky vyplývajícími ze změny státně-mocenského uspořádání.

Právní základ činnosti bezpečnostních složek působících na území tzv.

ohrožuje právem chráněné zájmy. Vykonavatel veřejné správy fyzicky zasahuje do právních poměrů osob, které toto ohrožení vyvolaly, nebo třetích osob a omezuje je v jejich právech. Hendrych, D. et al. Správní právo. Obecná část. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 187.

8 Srov. např. § 7 zákona ČNR č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů.

9 Mates, P., Škoda, J., Vavera, F. Veřejné sbory. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. s. 4.

první Československé republiky vycházel krátce po roce 1918 ze zákona č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného československého státu, vydaného Národním výborem československým dne 28. října 1918, na základě kterého zůstávaly prozatím v platnosti veškeré dosavadní zemské a říšské právní předpisy a veškeré státní i samosprávné úřady nadále vykonávaly svoji činnost, při níž plnily své úkoly dle dosavadních platných zákonů a nařízení.¹⁰ ¹¹ ¹² V dalším období však bylo třeba postupně přijímat novou právní úpravu, která by lépe odpovídala aktuálním společenským poměrům, a v souladu s novým politickým klimatem adekvátním způsobem reagovala na změny v postavení nově vznikajících či zásadním způsobem reformovaných bezpečnostních složek.

Úkoly veřejné správy na úseku zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti plnily v období let 1918–1945 tři druhy orgánů, jejichž oblast působnosti se v některých případech vzájemně překrývala a současně se jim zákonem svěřené pravomoci nijak výrazně nelišily. Jednalo se o státní policii, jejíž oficiální označení znělo „Sbor stráže bezpečnosti“, dále pak „četnictvo“ a nakonec „obecní policie“. Pravomoci a působnost každého z těchto jednotlivých orgánů byly upraveny zvláštním právním předpisem.¹³

Přestože příslušníci jednotlivých bezpečnostních sborů byli ve své době označováni podle názvu sboru, ve kterém vykonávali službu, např. příslušník sboru stráže bezpečnosti, četník atd., či neformálně dle zažitě terminologie převzaté z dob monarchie jako policista, strážník apod., v rámci zjednodušení, jakož i ve snaze o zavedení terminologické jednotnosti budu členy všech tří bezpečnostních sborů ve svém příspěvku nadále nazývat souhrnným označením „příslušník“. Stejně tak v případě pojednání o jednotlivých oprávněních, jež mají povahu bezprostředních zásahů, jejichž realizace náležela do pravomoci ozbrojených bezpečnostních sborů působících na území Československé republiky v letech 1918–1945, nebudu tyto sbory zvláště rozlišovat,

10 Srov. Vojáček, L., Schelle, K., Knoll, V. České právní dějiny. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeňek, 2016, s. 293–294.

11 „*Co se vlastní policie týká, vycházelo se zde z předchozích předpisů a nařízení, pouze účelově upravených*“. MACEK, P., UHLÍŘ, L. *Dějiny policie a četnictva II. Československá republika (1918–1939)*. 1. vyd. Praha: POLICE HISTORY, 1999, s. 35.

12 Např. v případě četnictva se jednalo o zákon č. 19/1876 ř. z., o c. k. četnictvu království a zemí radou říšskou zastoupených, ve znění pozdějších předpisů.

13 Postavení a úkoly Sboru stráže bezpečnosti upravoval zákon č. 230/1922 Sb. z. a n., o Sborech stráže bezpečnosti (dále jen „zákon o Sborech stráže bezpečnosti“). Četnictvo plnilo své úkoly na základě zákona č. 299/1920 Sb. z. a n., o četnictvu (dále jen „zákon o četnictvu“). A příslušníci obecní policie při své činnosti postupovali podle policejních řádů vydávaných jednotlivými obcemi na základě zmocnění vyjádřeného v § 35 zákon č. 18/1862 ř. z., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

neboť jak již bylo řečeno, i přes rozdílnou právní úpravu byl rozsah oprávnění k fyzickému zásahu do práv a svobod osob u všech tří sborů v převážné míře shodný a řídil se stejnými principy.^{14 15}

V případě zákona o Sborech stráže bezpečnosti a zákona o četnictvu se jednalo o první právní předpisy se silou zákona upravující uceleným způsobem činnost bezpečnostních sborů na našem území po roce 1918. Přestože tyto zákony obsahovaly ustanovení opravňující příslušníky k realizaci bezprostředních zásahů, stanovovaly pro tato oprávnění pouze základní parametry. Značná část oprávnění příslušníků bezpečnostních sborů, jakož i konkrétní zajištění oprávnění vyjádřených v zákonných ustanoveních, byla v tomto období obsažena v podzákonných právních předpisech (nejčastěji interních normativních instrukcích). Takovým předpisem byla například služební instrukce pro četnictvo či služební řád Ministerstva vnitra určený pro uniformovanou stráž bezpečnosti anebo policejní řády vydávané jednotlivými obcemi, které měly za cíl úpravu oprávnění příslušníků obecní policie vykonávající službu na území dané obce.

Již v rámci prvních právních předpisů, jež upravovaly činnost příslušníků bezpečnostních sborů, lze vysledovat ustanovení týkající se požadavků na chování příslušníků ve vztahu k osobám, vůči nimž vykonávali svoji pravomoc. Příslušné orgány, jež tyto požadavky stanovily, si byly nepochybně vědomy skutečnosti, že je třeba zajistit, aby se na rozdíl od bývalé monarchie v nově vzniklé Československé republice těšily bezpečnostní sbory vážnosti, autoritě a důvěře ze strany veřejnosti.

Z tohoto důvodu byli příslušníci všech bezpečnostních sborů povinni chovat se při provádění zákroků vážně a slušně, jakož i vystříhat se přehmatů, sprostot a surovostí provedených slovem i činem. Stejně tak vykřikování, gestikulování rukou a dotýkání se osob bez zákonného důvodu bylo nepřijatelné, neboť takové jednání snižovalo vážnost bezpečnostního sboru v očích veřejnosti. Příslušník se měl rovněž vyhnout žertování s občany na veřejnosti, a to i v případě, že se s dotyčnou osobou důvěrně znal.¹⁶

14 „Mezi státní a městskou policií nebyl zásadní typový rozdíl, protože obě tyto kategorie byly určeny k výkonu stejného rozsahu služby“. Macek, P., Uhlíř, L. Dějiny policie a četnictva II. Československá republika (1918–1939). 1. vyd. Praha: POLICE HISTORY, 1999, s. 34.

15 Např. příslušníci Sboru stráže bezpečnosti směli použít zbraň pouze v těch případech, ve kterých ji směli podle § 13 zákona o četnictvu použít četníci. Srov. § 4 zákona o Sborech stráže bezpečnosti. Zákon o Sborech stráže bezpečnosti tedy neobsahoval vlastní úpravu použití zbraní, ale v tomto bodě pouze odkazoval na zákon o četnictvu.

16 Srov. Macek, P., Uhlíř, L. Dějiny policie a četnictva II. Československá republika (1918–1939). 1. vyd. Praha: POLICE HISTORY, 1999, s. 50 a 80.

V každém státě, který sám sebe ve svých ústavních proklamacích označuje jako „právní stát“, představuje důsledné dodržování zásady legality vůdčí ideu při realizaci veškeré činnosti orgánů veřejné moci. Požadavky na důsledné dodržování této zásady ze strany příslušníků bezpečnostních sborů byly v právních předpisech pozitivně vyjádřeny již v období po roce 1918. V souladu s naplněním této zásady měl být zákrok prováděn příslušníkem energický, ale vždy plně v rámci platných předpisů. Zvláště bylo zdůrazňováno, aby si příslušník neosoboval práva, která mu nenáležela, a aby nezákonným způsobem nezasahoval do výkonu jiných úřadů a jejich orgánů.¹⁷

Další významnou zásadou, jež nachází široké uplatnění především v souvislosti s realizací oprávnění orgánů veřejné správy, při nichž dochází k bezprostřednímu zásahu do práv a svobod osob prostřednictvím síly, je zásada přiměřenosti. Ta byla v rámci příslušných právních předpisů upravujících oprávnění příslušníků bezpečnostních sborů vyjádřena tím způsobem, že zákrok měl být prováděn co nejslušnější formou, obezřetně a klidně. Bylo-li však třeba, pak měl zákrok proběhnout energicky rázně a zmužile. Ale i v situaci, kdy po marném použití mírnějších prostředků bylo nutno zvolit energičtější postup, nesměl příslušník nikdy zaměnit energii s hrubostí.¹⁸

Oprávnění všech tří „prvorepublikových“ ozbrojených bezpečnostních sborů v oblasti zásahu do práv a svobod osob uskutečňovaných prostřednictvím realizace bezprostředního fyzického donucení ke splnění dobrovolně nesplněné právní povinnosti, lze z hlediska teorie správního práva dle objektu jejich působení rozdělit do dvou základních oblastí, a to na bezprostřední zásahy vykonávané ve vztahu k věcem a bezprostřední zásahy vykonávané ve vztahu k osobám. Bezprostřední zásahy vykonávané ve vztahu k osobám lze dále rozdělit na použití donucovacích prostředků a použití zbraně.

Prvorepubliková právní úprava rozdělovala oprávnění, která mohli příslušníci využít ve vztahu k osobám na tzv. mírnější prostředky a použití zbraně. Mezi mírnější prostředky náleželo:

- a) napomenutí hlasem rozkazovacím,
- b) zatčení,
- c) přiložení pout,
- d) pronásledování pachatele,
- e) vyzvání osob nahodile přítomných k pomoci.¹⁹

17 Srov. Tamtéž, s. 80–81.

18 Srov. Macek, P., Uhlíř, L. Dějiny policie a četnictva II. Československá republika (1918–1939). 1. vyd. Praha: POLICE HISTORY, 1999, s. 50 a 80.

19 Srov. Macek, P., Uhlíř, L. Dějiny policie a četnictva II. Československá republika (1918–1939). 1. vyd. Praha: POLICE HISTORY, 1999, s. 109.

Z právně-teoretického hlediska tvořily mírnější prostředky poměrně ne-sourodou skupinu různých oprávnění, z nichž první mělo povahu faktického pokynu či výzvy s výstrahou (napomenutí hlasem rozkazovacím), druhé zajišťovacího úkonu (zatčení), třetí donucovacího prostředku (přiložení pout), čtvrté bezprostředního zásahu a poslední spočívalo ve vyžádání součinnosti ze strany veřejnosti (vyzvání osob nahodile přítomných k pomoci).

Zákonná úprava v tomto období ještě neobsahovala katalog donucovacích prostředků, jež by byli příslušníci bezpečnostních sborů při plnění svých úkolů oprávnění použít, tak jak to známe z pozdějších právních úprav. Jednotlivé donucovací prostředky byly upraveny pouze na úrovni podzákonných právních předpisů, nejčastěji interních normativních instrukcí, jejichž obsah nebyl veřejnosti zpravidla běžně přístupný. To mělo nepochybně negativní dopad na právní jistotu adresátů veřejně-mocenského působení tehdejších bezpečnostních sborů, neboť na straně veřejnosti absentovala předvídatelnost jejich postupu v případě realizace bezprostředních zásahů. Stejně tak v případě pochybnosti o oprávněnosti postupu příslušníka neměla osoba dotčená zásahem dostatek veřejně-dostupných informací k posouzení toho, zda byl postup příslušníka v souladu s interním právním předpisem či nikoliv.

Oproti pozdější právní úpravě byl katalog donucovacích prostředků, jež obsahovaly interní normativní instrukce, v období let 1918–1945 značně omezený. Jelikož obušek byl v té době zařazen mezi zbraně,²⁰ z výše uvedených mírnějších prostředků odpovídá současnému pojetí donucovacích prostředků pouze oprávnění k přiložení pout (svěracích řetízků). O co užší však byl katalog donucovacích prostředků, o to širší byla úprava podmínek pro použití tohoto oprávnění.

Přiložení pout sloužilo k zajištění bezpečnosti příslušníka nebo zabránění útěku zatčené osoby. U starých osob, žen, dětí a zdravotně postižených směly být pouta přiložena jen tehdy, nebylo-li možno bezpečnost příslušníka nebo provedení doprovodu zajistit jiným vhodným mírnějším způsobem. Přiložení pout těmto osobám bylo považováno za adekvátní prostředek k dosažení účelu sledovaného zákrokem zejména tehdy, pokud tyto osoby kladly násilný odpor nebo se pokusily o útěk. Výslovně bylo zakázáno utahení pout více, než bylo třeba a takové přiložení pout, které by přerušovalo oběh krve nebo způsobilo zranění. Jestliže mrzlo, byl příslušník povinen přikrýt spoutané osobě ruce pokrývkou nebo oděvem, aby byly chráněny před mrazem.²¹

Oproti současné právní úpravě se požadavky na zákonné použití pout jeví

20 Srov. Tamtíž, s. 51

21 Srov. Macek, P., Uhlíř, L. Dějiny policie a četnictva II. Československá republika (1918–1939). 1. vyd. Praha: POLICE HISTORY, 1999, s. 92.

jako poměrně restriktivní. Z příslušných předpisů platných v té době vyplývá, že přiložení pout bylo považováno za poměrně výrazný zásah do práv a svobod osob.

Zbraně, které byli příslušníci bezpečnostních sborů při zákroku oprávnění použít, byly z hlediska pozitivní právní úpravy rozděleny na „zbraně méně nebezpečné“ a „zbraně střelné“. Z ustanovení upravujících podmínky pro použití zbraně příslušníky bezpečnostních sborů lze dovodit uplatnění principu subsidiarity, který spočíval v tom, že v případě, kdy byly naplněny zákonné podmínky pro použití zbraně a jestliže to okolnosti dovolovaly, byli příslušníci povinni použít nejprve méně nebezpečné zbraně a teprve až v případě, kdy prostřednictvím použití méně nebezpečných zbraní nebylo dosaženo účelu sledovaného zákrokem, smělo být použito střelné zbraně.

Příslušník konající službu směl za podmínky dodržení zákonem předepsané opatrnosti použít zbraň pouze v těchto případech:

1. v případech nutné obrany, aby odvrátil násilný útok, jenž na něho byl učiněn nebo který mu bezprostředně hrozí anebo který ohrožuje život jiné osoby,
2. jestliže nebezpečný zločinec, proti kterému zakročuje, se na jeho výzvu nevzdá anebo se zdráhá opustit svůj úkryt,
3. nelze-li jinak překonat odpor, směřující k zmaření jeho služebního úkonu,
4. by zamezil útěku nebezpečného zločince, jehož nemůže jiným způsobem zadržet.²²

Výčet případů, ve kterých mohl příslušník použít zbraně, byl taxativní a uzavřený. To platilo zejména pro zbraně střelné.²³ Oproti pozdější právní úpravě nebyly ovšem v uvedeném výčtu ošetřeny některé situace, které mohly při plnění úkolů bezpečnostních sborů reálně nastat. Například možnost použít zbraň ke zneškodnění zvířete, které bezprostředně ohrožuje život nebo zdraví osob. V případě nastoupení těchto příslušným ustanovením nepředvídaných situací musela být oprávněnost použití zbraně příslušníkem založena na jiných právních normách a posouzena s ohledem na okolnosti konkrétní situace z hlediska obecných zásad spravedlnosti.²⁴

22 Srov. § 13 zákona o četnictvu.

23 „Použije-li četník proti předpisům a nejsa k tomu nijak nucen, střelné zbraně a postřelí člověka, lze se na něm domáhat náhrady škody pořadem práva“. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 17. 6. 1927, sp. zn. RI 483/27.

24 „Správně uvedl odvolací soud, že četnictvo jest dle zákona ze dne 14. dubna 1920, číslo 299 Sb. z. a n. orgánem politické správy státní, podřízeným politickým úřadům státním. Pakliže, jak bylo zjištěno nižšími stolicemi, žalovaný ve své úřední působnosti, jako četník, tedy jako osoba úřední, při služební obchůzce psa žalobcova zastřelil, a to jak dle svě-

Za méně nebezpečnou zbraň (z hlediska účinku na lidské tělo) byl dle tehdejší podzákoně právní úpravy považován:

- a) obušek,
- b) šavle,
- c) bodák.²⁵

Jediná z výše uvedených zbraní, která ve výzbroji bezpečnostních sborů zůstala zařazena až do dnešní doby v podobě donucovacího prostředku, je obušek. Podobně jako v případě pout platila pro použití obušku zvláštní pravidla, vyjádřená v interních normativních instrukcích, která určovala jak místa na lidském těle, která mohla být cílem zásahu, tak i míru možné intenzity úderu.

Pokud šlo o místa možného zásahu, bylo předně nařízeno vyhýbat se úderů do obličeje. Za bezpečné a zároveň dostatečně účinné byly považovány údery do stehna z vnější strany nohy, na rameno shora do ruky po délce kosti. V případě náhlého nebezpečí mohl příslušník použít i „mimořádný úder“. Přitom však musel mít na zřeteli, že úder do hlavy, do břišní části anebo přes ruku napříč kostí může způsobit vážné zranění. Úder do zad byl charakterizován jako úder, jímž se jen stěží dalo docílit účelu sledovaného zákrokem a z tohoto důvodu nebylo doporučováno jej používat.²⁶

Poměrně zajímavým způsobem byla řešena otázka intenzity úderu. Vzhledem k tomu, že sílu úderu není možné vždy přesně určit, byla příslušníku stanovena povinnost postupovat při použití obušku vždy rozvážlivě. Síla úderu měla odpovídat závažnosti situace a potřebě dosažení účelu sledovaného zákrokem. V létě měl být vzhledem k lehčímu oděvu úder slabší a v zimě naopak silnější.²⁷

Zařazení obušku mezi zbraně a s tím související přísnější nároky na jeho použití poměrně výrazným způsobem omezovaly příslušníky ve výběru vhodného donucovacího prostředku, a to zvláště z toho důvodu, že donucovací prostředky v podobě hmatů a chvatů tehdejší právní úprava neznala.

Hlavní rozdíl oproti současné právní úpravě spočívá především v tom, že současná právní úprava neřeší problém intenzity ve vztahu k jednotlivým do-

dectví V. R. první soud zjistil zcela oprávněně, takže proti němu ani disciplinární řízení vedeno nebylo, není pro nárok na náhradu škody způsobené zabitím psa proti němu dle dvorského dekretu ze dne 14. března 1806, číslo 758 Sb. z. a n. pořad práva přípustným a dlužno žalobu takovou odmítnout“. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. 4. 1922, sp. zn. R I 484/22.

25 Srov. Macek, P., Uhlíř, L. Dějiny policie a četnictva II. Československá republika (1918–1939). 1. vyd. Praha: POLICE HISTORY, 1999, s. 51.

26 Srov. Tamtéž.

27 Srov. Tamtéž, s. 127.

nucovacím prostředkům či zbraním, nýbrž prostřednictvím pozitivního vyjádření zásady přiměřenosti, kterou je nutno respektovat při realizaci veškerých oprávnění, jež spočívají v zásahu do práv a svobod osob.

Teprve v situaci kdy ani použití méně nebezpečné zbraně nevedlo k dosažení účelu sledovaného zákrokem, mohlo být použito střelné zbraně. Střelnou zbraní zařazenou plošně do výzbroje příslušníků všech bezpečnostních sborů byla:

- a) pistole,
- b) puška.

Veškerých zbraní mělo být použito takovým způsobem, aby byl odpor okamžitě zlomen a osoba, proti které příslušník zakročoval, se stala již po prvním použití zbraně neschopna boje. Zároveň však v případě použití zbraně bylo třeba co nejvíce šetřit život osob, proti nimž zákrok směřoval, jakož i dbát nutné opatrnosti aby nedošlo ke zranění nebo usmrcení nezúčastněných osob.²⁸ Tato dvě nařízení jdou na první pohled proti sobě. K jejich současnému naplnění je zapotřebí vysoké úrovně dovednosti v ovládnání dané zbraně, jakož i psychologické přípravy na řešení krizových situací.

V semknutém oddílu (při zákroku pod jednotným velením) bylo možno použít zbraně pouze na povel velitele prvního oddílu.²⁹ Zbraně bylo možno použít pouze k tomu účelu, ke kterému sloužila, tj. obušku k úderům a střelné zbraně ke střelbě. V případě, že v souvislosti s použitím zbraně došlo ke zranění osoby, byla příslušníku stanovena povinnost poskytnout zraněné osobě první pomoc a přivolat lékaře. O každém použití zbraně bylo třeba sepsat podrobné hlášení a tuto skutečnost ihned jakmile to okolnosti dovolily hlásit svému nadřízenému.³⁰

2 Podoba oprávnění policejního orgánu k realizaci bezprostředních zásahů po roce 1948

Počátek vzniku Sboru národní bezpečnosti (dále jen „SNB“) sahá do roku 1945,³¹ kdy tehdejší politická reprezentace dospěla k závěru, že v rámci nové

28 Macek, P., Uhlíř, L. Dějiny policie a četnictva II. Československá republika (1918–1939). 1. vyd. Praha: POLICE HISTORY, 1999, s. 109.

29 Při zákroku pod jednotným velením měl být před použitím střelné zbraně uskutečněn nejprve bodákový útok. Pod jednotným velením mohlo být použito zbraně pouze v nutné obraně nebo ve stavu nouze. Srov. Macek, P., Uhlíř, L. Dějiny policie a četnictva II. Československá republika (1918–1939). 1. vyd. Praha: POLICE HISTORY, 1999, s. 109.

30 Srov. Macek, P., Uhlíř, L. Dějiny policie a četnictva II. Československá republika (1918–1939). 1. vyd. Praha: POLICE HISTORY, 1999, 50–51.

31 „Dne 17. 4. 1945 schválila vláda národní fronty v Košicích dokument s názvem „Budo-

výstavby organizace veřejné správy by bylo žádoucí, aby zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti nadále spadalo do působnosti pouze jediného orgánu, do něž by byly absorbovány jak stávající policejní složky, tak i různé provizorní ozbrojené skupiny, které v té době působily na území naší republiky (revoluční gardy atd.).³² Tímto orgánem se stal SNB. Těsně po roce 1945 postupovali příslušníci SNB při plnění svých úkolů podle dosavadní právní úpravy (tedy především podle zákona o Sborech stráže bezpečnosti a zákona o četnictvu), jakož i podle nově vydaných podzákonných právních předpisů (především instrukce SNB, jejíž předlohou byla předválečná instrukce pro četnictvo).³³ V roce 1947 přijalo Národní shromáždění zákon č. 149/1947 Sb., o národní bezpečnosti, který zcela nahradil „prvorepublikovou“ právní úpravu a prostřednictvím kterého byl SNB zřízen na úrovni zákona.³⁴

Zcela zásadní přelom v postavení SNB představoval rok 1948, kdy došlo k razantní změně politického klimatu, v důsledku které byla prosazena silná centralizace státní moci, a v souladu s tímto novým pojetím státně-mocenského uspořádání byla reformována i bezpečnostní správa země. Za účelem naplnění politicko-mocenských cílů na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti byl dne 21. 12. 1948 Národním shromážděním přijat „nový“ zákon č. 286/1948 Sb., o národní bezpečnosti (dále jen „zákon o národní bezpečnosti“).

Typickým znakem této doby byla politizace orgánů státní správy, jakož i snaha o odstranění všeho co bylo či by mohlo být spojováno s „první Československou republikou“. Z tohoto důvodu bylo při hledání označení pro nově vzniklý bezpečnostní sbor upuštěno od dosavadních názvů, jako například policie či četnictvo, neboť taková označení bezpečnostních složek byla považována za „buržoazní“ a tudíž nevhodná.³⁵ Po roce 1948 se SNB stal nástrojem k prosazování politických a mocenských cílů vládnoucí Komunistické strany Československa.

Pokud jde o zákonnou úpravu správních činností, jež mají povahu bezprostředních zásahů, upravoval zákon o národní bezpečnosti (stejně jako pře-

vání národní bezpečnosti“; na jehož základě byl vytvořen jednotný policejní sbor, označovaný jako „Sbor národní bezpečnosti“. Macek, P., Uhlíř, L. Dějiny policie a četnictva IV. Československo (1945–1989). 1. vyd. Praha: POLICE HISTORY, 2011, s. 14.

32 Macek, P., Uhlíř, L. Dějiny policie a četnictva IV. Československo (1945–1989). 1. vyd. Praha: POLICE HISTORY, 2011, s. 13–14.

33 Tamtéž, s. 100.

34 Viz § 5 odst. 1 zákona č. 149/1947 Sb., o národní bezpečnosti, ve znění pozdějších předpisů.

35 Srov. Macek, P., Uhlíř, L. Dějiny policie a četnictva I. Habsburská monarchie (1526–1918). 1. vyd. Praha: THEMIS 1997, 180, s. 9.

dešlé zákony) pouze podmínky pro použití zbraně. Příslušník SNB byl oprávněn použít zbraň pouze v těchto případech:

- a) v případech nutné obrany, aby odvrátil násilný útok, jenž na něho byl učiněn nebo který mu bezprostředně hrozí anebo který ohrožuje život jiné osoby,
- b) jestliže nebezpečný zločinec, proti kterému zakročuje, se na jeho výzvu nevzdá anebo se zdráhá opustit svůj úkryt,
- c) nelze-li jinak překonat odpor, směřující k zmaření jeho služebního úkonu,
- d) aby zamezil útěku nebezpečného zločince, jehož nemůže jiným způsobem zadržet,
- e) aby odvrátil nebezpečný útok, který ohrožuje střežený objekt,
- f) v celním pohraničním pásmu, jestliže se osoba po opětovné výzvě nezastaví, snaží se uniknout a nemůže být jinak zadržena,
- g) při výkonu služby letecké aby přinutil k přistání letadlo, které neuposlechne nebo zřejmě hodlá neuposlechnout výzvy k přistání, dané podle platných předpisů,
- h) při výkonu bezpečnostní služby v hraničních vodách aby přinutil k přistání plavidlo, které neuposlechne nebo zřejmě hodlá neuposlechnout výzvy k přistání, dané podle platných předpisů.³⁶

Hlavní rozdíl mezi první zákonnou úpravou správních činností, jež mají povahu bezprostředních zásahů, k nimž byli příslušníci SNB oprávněni podle zákona č. 149/1947 Sb., o národní bezpečnosti a pozdějšího zákona o národní bezpečnosti přijatého v roce 1948, byl především v rozsahu oprávnění k použití zbraně v prostoru státních hranic. Na rozdíl od zákona o národní bezpečnosti přijatého v roce 1948, zákon č. 149/1947 Sb., o národní bezpečnosti pro možnost použití střelné zbraně v prostoru státních hranic výslovně vyžadoval splnění zákonné podmínky, kterou byl stav zvýšeného ohrožení republiky nebo zvýšeného ohrožení života, majetku nebo svobody státních občanů, vyhlášený ve Sbírce zákonů a nařízení Ministerstvem vnitra.³⁷ Tato podmínka však v roce 1948 již nebyla do (nového) zákona o národní bezpečnosti zařazena, a tím byla příslušníkům SNB dána možnost použít střelné zbraně v prostoru státních hranic proti všem osobám, které se i ve stavu nezvýšeného nebezpečí státu snažily tuto hranici překročit, a to ať již směrem do vnitrozemí Československé republiky, tak směrem vně hranic na území okolních států. Podoba tohoto oprávnění příslušníků SNB vypovídá o povaze

36 Srov. § 10 zákona o národní bezpečnosti.

37 Srov. § 19 odst. 1 bod 6 zákona č. 149/1947 Sb., o národní bezpečnosti, ve znění pozdějších předpisů.

režimu vládnoucího po roce 1948 v tehdejší Československé republice, který bránil občanům svého státu v opuštění republiky i za cenu jejich případného usmrcení či vážného zranění v důsledku použití střelné zbraně ze strany příslušníků SNB.

Zákon o národní bezpečnosti byl v roce 1965 nahrazen zákonem č. 70/1965 Sb. o Sboru národní bezpečnosti (dále jen „zákon o Sboru národní bezpečnosti z roku 1965“), který byl později nahrazen zákonem č. 40/1974 Sb., o Sboru národní bezpečnosti (dále jen „zákon o Sboru národní bezpečnosti z roku 1974“), který ve znění pozdějších předpisů platil až do roku 1991, kdy vznikla Policie České republiky, která nahradila Sbor národní bezpečnosti (konkrétně její složku „Veřejnou bezpečnost“).

Demokratizační tendence, jež se začaly v Československu výrazněji projevovat zhruba od poloviny šedesátých let minulého století a které vyvrcholily událostmi, souhrnně označovanými jako tzv. Pražské jaro, se do zákona o Sboru národní bezpečnosti z roku 1965 promítly především v ustanovení § 14, dle kterého byl příslušník SNB při zákroku povinen dbát náležitě vážnosti, cti a důstojnosti občanů i své vlastní. Předchozí zákonná úprava podobné ustanovení postrádala.

V zákoně o Sboru národní bezpečnosti z roku 1965 byly v rámci úpravy správních činností vykonávaných příslušníky SNB, jež mají povahu bezprostředních zásahů, poprvé v historii bezpečnostních složek působících na našem území na zákonné úrovni upraveny nejen podmínky pro použití zbraně, ale též podmínky pro použití donucovacích prostředků, z nichž některé zde byly demonstrativně vyjmenovány. Dle § 22 zákona o Sboru národní bezpečnosti z roku 1965 byli příslušníci SNB oprávněni v zájmu zachování veřejného pořádku, zejména při zákrocích proti výtržníkům, při maření služebního úkonu a při odvrácení útoku na osobu použít tyto donucovací prostředky:

- a) obušek
- b) pouta,
- c) popřípadě jiný prostředek podle příslušného předpisu.

Přestože zákon obsahoval ustanovení věnované donucovacím prostředkům, neuváděl jejich taxativní výčet a převážná část z nich byla stále upravena pouze na úrovni podzákonných právních předpisů a interních normativních instrukcí.

Pokud jde o oprávnění k použití zbraně, zákon o Sboru národní bezpečnosti z roku 1965 takřka kopíroval zákon o národní bezpečnosti, a tudíž v tomto směru nepřinesl žádné výrazné změny.

Významnější změny v oblasti pravomocí příslušníků SNB k realizaci správních činností, jež mají povahu bezprostředních zásahů, přinesl až zákon

o Sboru národní bezpečnosti z roku 1974. Ten zavedl zcela novou systematiku úpravy předmětné problematiky, na základě které byly činnosti příslušníků SNB rozděleny na povinnosti a oprávnění. V části zákona věnované oprávněním byly upraveny prostředky státního donucení, k jejichž použití byli příslušníci SNB (za splnění zákonných podmínek)³⁸ oprávnění a které zákon rozděloval na „mírnější prostředky“ a „použití zbraní“.

Kategorie mírnějších prostředků odpovídala pozdější úpravě donucovacích prostředků. Mezi mírnější náležely tyto prostředky:

- a) hmaty a chvaty sebeobraný,
- b) slzotvorný prostředek,
- c) obušek,
- d) pouta,
- e) služební pes,
- f) proud vody,
- g) vytlačování vozidly,
- h) úder zbraní,
- ch) výstraha a varovný výstřel do vzduchu.³⁹

V zákoně o Sboru národní bezpečnosti z roku 1974 již byly donucovací (mírnější) prostředky taxativně vyjmenovány, nicméně i zde byla jejich úprava doplněna ustanovením, které opravňovalo Federální ministerstvo vnitra k vydání obecně závazného právního předpisu, jež by příslušníky SNB opravňoval k používání dalších obdobných prostředků a dále tomuto ministerstvu stanovil povinnost podrobněji upravit (prostřednictvím podzákoného právního předpisu) podmínky a způsob použití prostředků uvedených v § 32 odst. 1 tohoto zákona, využívaných při služebním zákroku.⁴⁰

Ustanovení věnované oprávnění k použití zbraně bylo v zákoně o Sboru národní bezpečnosti z roku 1974 rozšířeno o dva nové případy. Na rozdíl od dosavadní právní úpravy byl příslušník SNB nově oprávněn použít zbraň též v případě, nešlo-li jinak zadržet dopravní prostředek, jehož řidič bezohlednou jízdou vážně ohrožoval životy, zdraví a majetek a na opětovnou výzvu nebo znamení dané podle příslušných předpisů nezastaví, a dále bylo-li třeba zneškodnit zvíře ohrožující život nebo zdraví osob.⁴¹

38 Dle § 32 odst. 1 zákona o Sboru národní bezpečnosti z roku 1974 byl příslušník SNB oprávněn použít mírnější (donucovací) prostředky pouze v zájmu ochrany veřejného pořádku, zejména k odvracení útoku na sebe nebo na jinou osobu, při služebních zákrocích proti výtržníkům a jiným nebezpečným osobám nebo k překonání odporu, který směřuje ke zmaření útěku zajištěné nebo předváděné osoby.

39 Srov. § 32 odst. 1 zákona o Sboru národní bezpečnosti z roku 1974.

40 Srov. § 32 odst. 2 a § 33 odst. 3 zákona o Sboru národní bezpečnosti z roku 1974.

41 Srov. § 34 odst. 1 písm. e) a odst. 2 zákona o Sboru národní bezpečnosti z roku 1974.

Přesto, že povinnost příslušníků bezpečnostních sborů postupovat při zákroku v souladu s některými právními zásadami vztahujícími se k realizaci bezprostředních zásahů stanovovaly na podzákoně úrovni již „předválečné“ prováděcí právní předpisy a interní normativní instrukce, teprve v zákoně o Sboru národní bezpečnosti z roku 1974 byla povinnost příslušníků SNB respektovat právní zásady zařazena přímo do textu zákona. Konkrétně se jednalo o zásadu zákonnosti, subsidiarity, proporcionality (přiměřenosti) a iniciativy.

Zásada zákonnosti byla v zákoně o Sboru národní bezpečnosti z roku 1974 vyjádřena tím způsobem, že SNB a jeho příslušníci byli povinni se při veškeré své činnosti řídit Ústavou Československé socialistické republiky, ústavními zákony, zákony a ostatními právními předpisy. Do práv a svobod občanů mohl SNB a jeho příslušníci zasahovat pouze v případech, vyžadovala-li to ochrana socialistického společenského a státního zřízení, veřejného pořádku, bezpečnosti osob nebo majetku, a to jen v mezích zákona a v rozsahu přiměřeném chráněnému zájmu.⁴² Ve stejném duchu se vyjadřovala i právní nauka té doby. Například Zdeněk Lukeš v této souvislosti uvádí, že „*v současné době platí na úseku bezpečnosti v plném rozsahu zásada zákonnosti správy a z ní vyplývající požadavek, aby veškerá bezpečnostní činnost vycházela ze zákonů a zákroky orgánů zajišťujících tuto činnost byly uskutečňovány výlučně jen na základě zákona a v jeho mezích*“.⁴³ Přestože v období tzv. normalizace v praxi nepochybně často docházelo k zneužívání pravomoci ze strany orgánů veřejné moci, zákonné proklamace, stejně jako doktrína a judikatura⁴⁴ formálně lpěly na požadavku důsledného dodržování zásady legality při veškeré činnosti příslušníků SNB.

Zákon dále příslušníkům SNB stanovil povinnost, bylo-li to s ohledem na okolnosti možné, před použitím donucovacích prostředků užít nejprve domluvy, napomenutí nebo výzvy.⁴⁵ V tomto případě se jednalo o specifický projev zásady subsidiarity, který v sobě současně zahrnuje i prvky zásady přiměřenosti. Doktrína se v té době však takto chápaným pojetím zásady subsidiarity z teoretického hlediska blíže nezabývala.⁴⁶

42 Srov. § 3 odst. 1 a 2 zákona o Sboru národní bezpečnosti z roku 1974.

43 Lukeš, Z. Základy bezpečnostního práva. 1 vyd. Praha: ACADEMIA, 1971, s. 62.

44 „*Jestliže příslušník ZNB překročí svoji pravomoc a uskuteční zákrok, ke kterému není podle zákona oprávněn, nepožívá ochrany veřejného činitele podle § 155 a 156 trestního zákona. Útok na jeho zdraví při tomto zákroku, jestliže občan překročí hranice nutné obrany, je možno posoudit jen jako trestný čin proti zdraví (§ 221 a následující trestního zákona)*“.⁴⁵ Rozhodnutí Nejvyššího soudu SR ze dne 18. 1. 1980, sp. zn. 6 Tz 70/79.

45 Srov. § 33 odst. 1 zákona o Sboru národní bezpečnosti z roku 1974.

46 Viz Lukeš, Z. Základy bezpečnostního práva. 1 vyd. Praha: ACADEMIA, 1971, s. 50.

Stěžejní právní zásadu ve vztahu k realizaci veškerých forem státního donucení představuje zásada přiměřenosti. V souladu s naplněním této zásady, bylo v § 33 odst. 2 zákona o Sboru národní bezpečnosti z roku 1974 uvedeno, že příslušník SNB je povinen použít takového donucovacího prostředku, který umožňuje řádné splnění jeho služební povinnosti a přitom co nejméně poškozuje osobu, proti které zakročuje. Zároveň dbá, aby tohoto prostředku bylo použito jen způsobem přiměřeným a aby případná škoda nebyla ve vzájemném nepoměru k významu chráněného zájmu.

Zásada legality (iniciativy) znamená, že příslušný orgán veřejné moci je za určitých okolností povinen z tzv. úřední povinnosti provést úkon v rámci své pravomoci, jehož realizace patří do jeho působnosti. Zdeněk Lukeš tuto myšlenku vyjadřuje tak, že „o principu legality mluvíme tehdy, kdy je právně stanovena povinnost k jednání“.⁴⁷ Na základě §16 odst. 1 a 2 zákona o Sboru národní bezpečnosti z roku 1974 byli příslušníci SNB povinni v mezích tohoto zákona zakročit, popřípadě učinit jiná opatření nezbytná k provedení zákroku, zejména byl-li páčán trestný čin, přečin nebo přestupek.⁴⁸ Hrozilo-li někomu nebezpečí smrti, újma na zdraví nebo škoda na majetku, byli příslušníci SNB povinni učinit opatření nezbytná k odstranění bezprostředního ohrožení.

3 Podoba oprávnění policejního orgánu k realizaci bezprostředních zásahů po roce 1989

Rok 1989 byl rokem revolučních událostí, které vedly k pádu komunistického režimu. Ihned poté následovalo několikaleté období transformace, jejímž cílem byla přeměna politického zřízení z totalitního režimu na demokratický právní stát a upuštění od centrálně plánovaného hospodaření ve prospěch tržní ekonomiky. Na proces transformace přímo navazovala reforma veřejné správy, která byla její nedílnou součástí. Tato reforma se zásadním způsobem dotkla všech oblastí veřejné správy, mimo jiné též SNB, jež byl převážnou částí obyvatel vnímán jako symbol neoprávněných represí a nástroj sloužící k upevnování moci totalitního režimu. Cílem těchto změn bylo vytvoření nového moderního ozbrojeného bezpečnostního sboru, jehož hlavním posláním by byla služba veřejnosti.

47 Lukeš, Z. Základy bezpečnostního práva. 1 vyd. Praha: ACADEMIA, 1971, s. 83.

48 „Překonání odporu, který směřuje ke zmaření oprávněného služebního zákroku (použití fyzické síly na předvedení řidiče motorového vozidla, důvodně podezřelého z požití alkoholických nápojů, který odmítá dobrovolně se nechat předvést a zákroku příslušníků ZNB se vzdává), je právem a zároveň i povinností příslušníků ZNB“. Rozhodnutí Nejvyššího soudu SR ze dne 12. 8. 1976, sp. zn. 4 Tz 128/76.

Historie Policie České republiky sahá do roku 1991, kdy nabyl účinnosti zákon ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, na jehož základě byl zřízen ozbrojený bezpečnostní sbor s názvem Policie České republiky (dále jen „policie“), jež zcela nahradil dosavadní Sbor národní bezpečnosti (konkrétně jeho složku „Veřejnou bezpečnost“). Příprava tohoto zákona probíhala v relativně krátkém čase, což byl jeden z důvodů, že jeho systematika byla z velké části převzata ze zákona o Sboru národní bezpečnosti z roku 1974, od něhož se zásadním způsobem nelišil. Zřejmě z tohoto důvodu byl tento zákon později nahrazen zákonem č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o policii“), který je ve znění pozdějších předpisů účinný dodnes.

Zákon o policii v části nazvané „základní povinnosti“ upravuje některé obecné předpoklady pro činnost příslušníků policie, jakými jsou zdvořilost, prokázání příslušnosti k policii a poučovací povinnost. V této části zákon též upravuje dvě právní zásady, jež jsou stěžejní především pro správní činnosti, jež mají povahu bezprostředních zásahů. Jedná se o zásadu iniciativy a zásadu přiměřenosti. Výše zmíněné právní zásady pozitivně vyjadřují dva protichůdné zájmy, jimiž je na jedné straně požadavek minimalizace zásahu ze strany policie do práv a svobod osob a na druhé straně potřeba aktivního přístupu policie k řešení situací, jež náleží mezi její trvalé úkoly a k jejichž realizaci je policie na základě zákona oprávněna.⁴⁹ V případě výkonu pravomocí policie v konkrétních případech, se otázka optimálního vyvážení mezi zájmem státu a zájmem jednotlivce odehrává právě v rovině současného uplatňování těchto dvou právních zásad.

Faktické úkony, k jejichž realizaci jsou policisté oprávněni, rozděluje zákon o policii na úkony spojené s omezením osobní svobody, které bývají z hlediska teorie označovány jako tzv. zajišťovací úkony, dále pak postup ve vztahu k věcem, a nakonec použití donucovacích prostředků a zbraně, jež spadá do kategorie bezprostředních zásahů. Nicméně tento způsob rozdělení jednotlivých oprávnění policie zcela přesně neodpovídá současnému teoretickému modelu rozdělení faktických úkonů přijímanému doktrínou, stejně jakož i požadavkům aplikační praxe.

49 „Činnost policejního sboru je obecně ovládána dvojicí zásad, jimiž jsou zásada přiměřenosti a zásada iniciativy. Tyto dvě zásady typicky působí každá v opačném směru a regulují činnost policejního sboru tak, aby na jedné straně nedocházelo k nečinnosti, a tím absenci ochrany práv osob, ale aby současně také nedocházelo k takovému aktivnímu plnění úkolů policie, které by zasahovalo nad míru nezbytnou do práv či svobod osob. Obě zásady je nutné aplikovat vždy současně.“ VANGELI, B. *Zákon o Policii České republiky. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 64. In Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2016, sp. zn. 30 Cdo 5661/2015.

Tak například oprávnění policisty připoutat osobu k vhodnému předmětu nepochybně představuje omezení svobody volného pohybu této osoby, ale toto omezení je stejně tak spojeno i s využitím oprávnění k přiložení pout provedeným „klasickým“ způsobem. Oprávnění policisty připoutat osobu k vhodnému předmětu tedy jak z praktického, tak i z teoretického hlediska představuje spíše jednu z možných variant použití donucovacího prostředku „pouta“ upraveného v § 52 písm. p) zákona o policii. Z tohoto důvodu by bylo vhodnější zařadit toto oprávnění do § 54 zákona o policii, který konkretizuje oprávnění policisty v případech použití pout.

Podobně oprávnění policisty vyzvat osobu k prokázání totožnosti, které je upraveno v § 63 zákona o policii, v části zákona nazvané „práce s informacemi“ z právně-teoretického hlediska náleží mezi faktické pokyny. Proto by povaze tohoto oprávnění odpovídalo spíše zařazení mezi oprávnění policisty spočívající v udělení příkazu dotčeným osobám upravené v § 43 zákona o policii.

Na rozdíl od dřívější právní úpravy zákon o policii v současnosti již nerozlišuje donucovací prostředky na mírnější (tj. donucovací prostředky v užším smyslu) a použití zbraně,⁵⁰ ani na „běžné“ a speciální.⁵¹ I přesto, že zákon ve svém obsahu bližší dělení donucovacích prostředků podle intenzity jejich působení výslovně neuvádí, vzhledem k jejich povaze a možnému účinku na lidské tělo by z právně-teoretického hlediska bylo možno donucovací prostředky rozdělit na mírnější a důraznější. Takové rozdělení donucovacích prostředků lze mimo jiné dovodit i z ustanovení § 58 odst. 1 zákona o policii. Z obsahu tohoto ustanovení je zřejmé, že za mírnější donucovací prostředky lze považovat hmaty, chvaty a pouta. Obecným kritériem⁵² pro rozhodnutí, zda policista při zákroku použije mírnějšího nebo důraznějšího donucovacího prostředku může být například skutečnost, zda osoba, proti níž zákrok směřuje, klade aktivní⁵³ či pasivní odpor.⁵⁴

Snahou zákonodárce je upravit činnost policie co možná nejpřesněji, což odpovídá oprávněnému požadavku adresátů jejího působení na zajištění maximální možné míry právní jistoty spočívající v předvídatelnosti jejího

50 Srov. § 32 až 36 zákona č. 40/1974 Sb., o Sboru národní bezpečnosti, ve znění pozdějších předpisů.

51 Srov. § 39a odst. 2 zákona ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

52 Mimo výše zmiňované zvláštní omezení vyjádřené v § 58 odst. 1 zákona o policii.

53 „Aktivním odporem lze rozumět násilné bránění realizaci služebního zákroku“. Škoda, J., Vavera, F., Šmerda, R. Zákon o policii s komentářem. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 201.

54 Srov. Tamtéž. s. 201.

postupu. Vzhledem k mnohostrannosti úkolů, které příslušníci policie plní a nepředvídatelnosti situací do kterých se při výkonu služby dostávají, je však stoprocentní naplnění požadavku právní jistoty pro zákonodárce věcí značně složitou. Zákonodárce se tak při úpravě správních činností, jež mají povahu bezprostředních zásahů, neobejde bez obecných autorizačních doložek a neurčitých právních pojmů.^{55 56} Nicméně oprávnění k použití zbraně představuje natolik důrazný prostředek státního donucení, že v jeho případě by se měl zákonodárce využívání neurčitých právních pojmů pokud možno zcela vyhnout.

V této souvislosti je možno zmínit, že služební instrukce určená pro příslušníky SNB obsahovala výklad pojmů souvisejících s oprávněním k použití zbraně, což je záležitost, která v dnešní době prakticky absentuje. Dle služební instrukce SNB byl například nebezpečný pachatel (toho času nebezpečný zločinec) definován tak, že se jedná o osobu, která byla příslušným úřadem jako nebezpečný zločinec výslovně označena, anebo osobu kterou musel příslušník podle jiných nepochybných okolností důvodně pokládat za osobu zvlášť nebezpečnou pro stát, jinou osobu nebo cizí majetek. Odporem, směřujícím ke zmaření služebního úkonu příslušníka byl rozuměn odpor, jehož cílem bylo zabránění v provedení určitého služebního úkonu buď již započatého, nebo alespoň ohlášeného.⁵⁷

Přestože definice pojmu nebezpečný zločinec byla v rámci služební instrukce SNB vyjádřena méně výstižným způsobem, než jaký je současný doktrinální výklad pojmu nebezpečný pachatel, na nějž odkazuje i související judikatura,⁵⁸ lze nepochybně kladně hodnotit skutečnost, že výklad neurčí

55 „Tzv. neurčité pojmy jsou slovní výrazy použité v právních normách bez toho, že by byl přesně právem (tedy jednak v normě, v níž jsou zařazeny, ani v jiné právní normě) vymezen jejich rozsah a/nebo obsah, aniž by jej samy svým jazykovým významem určovaly.“ Skulová, S. *Správní uvážení. Základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1 vyd. Brno: MU, 2004, s. 20.

56 Srov. Mates, P., Škoda, J., Vavera, F. *Veřejné sbory*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 11.

57 Macek, P., Uhlíř, L. *Dějiny policie a četnictva IV. Československo (1945–1989)*. 1. vyd. Praha: POLICE HISTORY, 2011, s. 124.

58 „Podle právní teorie je za nebezpečného pachatele třeba považovat:
a) zvlášť závažného recidivistu podle § 41 trestního zákoníku,
b) pachatele závažného úmyslného trestného činu, který byl při jeho spáchání nebo bezprostředně poté přistižen,
c) pachatele úmyslného trestného činu, o kterém vyjde najevo, že je ozbrojen,
d) vězně na útěku,
e) osobu, která byla nadřízeným nebo jiným oprávněným orgánem za nebezpečného pachatele výslovně označena.“ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 1. 2012, sp. zn. 8 Tdo 1623/2011.

tých právních pojmů byl zařazen přímo do textu předpisů konkretizujících zákonná oprávnění příslušníků SNB. V této souvislosti se nabízí otázka, zda by i v současné době nebylo vhodné zařadit do zákona o policii výklad některých pojmů souvisejících s oprávněním použít zbraň.

Závěr

Tento příspěvek byl věnován vývoji zákonné úpravy správních činností, jež mají z právně-teoretického hlediska povahu bezprostředních zásahů. V této souvislosti jsem se zabýval především otázkou, jak tento vývoj ovlivnily jednotlivé významné mezníky v historii naší země, jež bývají souhrnně označovány jako tzv. osmičkové roky. Pokud jde o samotný vývoj předmětné zákonné úpravy lze závěrem zmínit několik skutečností.

První zákonná úprava přijatá po roce 1918, jež upravovala oprávnění příslušníků bezpečnostních sborů, zahrnovala pouze podmínky, za nichž byli příslušníci bezpečnostních sborů oprávněni použít zbraň. Donucovací prostředky, jakož i okolnosti, za nichž bylo možno je použít, a způsob jejich použití, byly dlouhou dobu zákonem zcela či z větší části neupravené, což mělo nepochybně negativní dopad na právní jistotu adresátů bezpečnostních sborů, spočívající v nepředvídatelnosti jejich postupu. Teprve od roku 1991 obsahuje zákonná úprava ucelený taxativní výčet tzv. numerus clausus donucovacích prostředků, které jsou policisté při plnění svých úkolů za zákonem stanovených podmínek oprávněni použít a to bez možnosti jejich doplnění podzákonným právním předpisem, tak jako tomu bylo v minulosti.

Právní zásady vztahující se k realizaci bezprostředních zásahů uskutečňovaných příslušníky bezpečnostních sborů byly v různých dobách vyjádřeny různým způsobem a do právních předpisů zařazeny v různém rozsahu. Zakotveny byly nejprve v podzákonných právních předpisech, později přímo v zákoně. V současnosti jsou v zákoně o policii pozitivně vyjádřeny pouze dvě z nich, a to zásada přiměřenosti a zásada iniciativy. Vzhledem k tomu, že základní zásady činnosti správních orgánů upravené v § 2 až 8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů se na bezprostřední zásahy nevztahují,⁵⁹ bylo by nepochybně žádoucí zařadit do zákona o policii vlastní ucelený katalog zásad vztahujících se k realizaci nejen bezprostředních zásahů, ale i veškerých ostatních faktických úkonů, jež představují

59 „Základní zásady činnosti správních orgánů se uplatní na veškeré postupy správních orgánů při výkonu veřejné správy, a to i v případě, že zvláštní úprava vyloučí použití správního řádu jako celku. Z povahy věci ovšem vyplývá, že správní řád se nepoužije na tzv. bezprostřední zásahy“. Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, ze dne 6. 2. 2003. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 09. 2017].

nejčastěji formu činnosti vykonávanou ze strany policie při postupu podle tohoto zákona. Mimo zásady přiměřenosti a zásady iniciativy, jež jsou v současnosti v zákoně o policii vyjádřeny, by se nepochybně mělo jednat o zásadu zákonnosti, zásadu subsidiarity a zásadu zákazu zneužití správního uvážení. Nicméně zde je třeba podotknout, že i přesto, že zákonodárce vyloučil bezprostřední zásahy z působnosti základních zásad činnosti správních orgánů, je nepochybné, že ústavní principy, ze kterých tyto zásady v řadě případů vychází, se na tuto formu realizace veřejné správy vztahují, stejně tak jako na veškerou ostatní činnost orgánů veřejné moci.⁶⁰

Jako poslední lze zmínit vývoj v oblasti systematického uspořádání zákonů upravujících činnost příslušníků bezpečnostních sborů. V této souvislosti lze nastolit úvahu na téma, zda by v případě zákona o policii nebylo vhodné vrátit se k rozdělení činností policie na oprávnění a povinnosti. Z právně-teoretického hlediska odrážejícího úroveň současného poznání v oblasti právní vědy by bylo možno oprávnění, jež mají povahu faktických úkonů rozdělit na pokyny (prokázání totožnosti, zakázat vstup na určitá místa, vykázání), zajišťovací úkony (zajištění osoby, zajištění cizince, policejní cely), postup ve vztahu k věcem, postup ve vztahu k osobám, jež by zahrnoval donucovací prostředky a použití zbraně.

Seznam použitých zdrojů

- Filip, J., Svatoň, J. Státověda. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011.
- Hendrych, D. et al. Správní právo. Obecná část. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016.
- Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016.
- Lukeš, Z. Základy bezpečnostního práva. 1. vyd. Praha: ACADEMIA, 1971.
- Mates, P., Škoda, J., Vavera, F. Veřejné sbory. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011.
- Škoda, J., Vavera, F., Šmerda, R. Zákon o policii s komentářem. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.
- Macek, P., Uhlíř, L. Dějiny policie a četnictva I. Habsburská monarchie (1526–1918). 1. vyd. Praha: THEMIS 1997.
- Macek, P., Uhlíř, L. Dějiny policie a četnictva II. Československá republika (1918–1939). 1. vyd. Praha: POLICE HISTORY, 1999.
- Macek, P., Uhlíř, L. Dějiny policie a četnictva IV. Československo (1945–1989). 1. vyd. Praha: POLICE HISTORY, 2011.

60 Závaznost základních zásad činnosti správních orgánů se dovozuje z toho, že se jedná o obecné právní zásady vyplývající například i z ústavního pořádku a mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána a které mají přednost před zákonem. Srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 22.

Skulová, S. Správní uvážení. Základní charakteristika a souvislosti pojmu. 1. vyd. Brno: MU, 2004.

Vangeli, B. Zákon o Policii České republiky. Komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014.

Vojáček, L., Schelle, K., Knoll, V. České právní dějiny. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016.

Filip, J. Nástin problému bezpečnosti státu z pohledu Ústavního práva. In: Dančák, B., Šimíček, V. (eds.). Bezpečnost České republiky – Právní aspekty situace po 11. září 2001. 1. vyd. Brno: MU, 2002, s. 3–15.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. 4. 1922, sp. zn. R I 484/22.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 17. 6. 1927, sp. zn. R I 483/27.

Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 18. 1. 2012, sp. zn. 8 Tdo 1623/2011.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 5. 10. 2016, sp. zn. 30 Cdo 5661/2015.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu SR ze dne 18. 1. 1980, sp. zn. 6 Tz 70/79.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu SR ze dne 12. 8. 1976, sp. zn. 4 Tz 128/76.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004-64.

Zákon č. 18/1862 ř. z., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 19/1876 ř. z., o c. k. četnictvu království a zemí radou říšskou zastoupených, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného československého státu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 299/1920 Sb. z. a n., o četnictvu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 230/1922 Sb. z. a n., o Sborech stráže bezpečnosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 149/1947 Sb., o národní bezpečnosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 286/1948 Sb., o národní bezpečnosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon ČNR č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 70/1965 Sb. o Sboru národní bezpečnosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/1974 Sb., o Sboru národní bezpečnosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, ze dne 6. 2. 2003.