

nity poslanecké, pokud jde o delikty spáchané v době, když poslanec byl nesprávně zbaven mandátu.

B. Aby čelil neplechám, které plynuly z toho, že tatáž osoba mohla být členem několika zastupitelských sborů instančně (hierarchicky) odstupňovaných (na př. obecního zastupitelstva, okresního a zemského výboru), ustanovil § 87 úst. list., že nikdo nemůže být zároveň voleným členem úřadu nižšího a úřadu, který je úřadu nižšímu nadřízen nebo vykonává nad ním moc dohlédací. V odst. II. čteme, že výjimky z této zásady stanoví zákon. Můj návrh měl na mysli pouhý poukaz obecnému zákonodárci, aby podle tohoto principu upravil veřejnou správu. Prozatím měl platiti dosavadní právní stav. Zdálo se mi nebezpečným vysloviti v § 87 přímo účinkující normu, jak je tomu podle nynějšího znění úst. list. Odst. I. § 87 má podle čl. IX. derogující moc vůči odporujícím normám starším, aniž že bylo postaráno o všechny důsledky této derogace (na př. o otázku, která funkce se může vykonávati: zda starší či novější). O tom mlčí sám § 87 úplně a nelze úpravu této otázky jen tak beze všeho ponechati zákonu, který má stanoviti pouze výjimky ze zásady I. odst. § 87. Bylo úmyslem vydati všeobecný zákon, ve kterém by byly pozitivním způsobem připuštěny výjimky ze základního ustanovení § 87. Na všeobecnost takového zákona kladla se proto váha, aby výjimky nezvrátily — hledíc k dosavadnímu stavu organizace správní — zásady § 87 I. V tom smyslu doplňuji výklady ve své Ústavní listině, str. 34. Lze se arci při určité konivenci spokojiti i s jiným formulováním, třeba negativním, jen když můžeme vyčísti z normy, které funkce lze vykonávati zároveň. Proto je možno se spráteleli na př. s § 6 zák. č. 126/1927 Sb.

Předpis § 87 dopadá jen na volené členy, protože — proti nahodilostem volby — při jmenovaných členech lze čekati od jmenující autority, že sama — i bez výslovného předpisu — bude dbáti čistoty správní organizace. Netýkal se tedy § 87 na př. (jmenovaných) členů obecní nebo okresní správní komise resp. zemského správního výboru. Při politických úřadech viz § 11, I č. 5 vl. nař. č. 8/28 Sb.

Ústavní zákon mívá konečně na každý správní orgán, kde jsou volení členové, ať jsou to úřady státní (místní školní rada, okresní školní výbor, zemská školní rada)

nebo orgány i samosprávy zájmové, na př. nemocenských pojišťoven a Ústřední sociální pojišťovny.

Obavy z neobjektivního jednání jsou odůvodněny i při hierarchicky uclánkovaných resp. různých orgánech jiných subjektů veřejné správy, než je stát. Sem bych z novějšího zákonodárství zařadil k vůli informaci na př. § 55 zák. č. 126/1927 Sb., recipovaný z obec. voleb. řádu č. 75/1919 Sb., podle kterého nemohou být zároveň členy zemského výboru 1. manželé, 2. rodiče a děti, vlastní i nevlastní, 3. tchán anebo tchyně se zetěm nebo snachou, 4. sourozenci, 5. manžel se sourozencem druhého manžela. Cit. předpis je také poučný, pokud jde o sankci. Byly-li zvoleny uvedené osoby protiprávně, nebo nastane-li poměr takový později a nevzdá-li se jedna ze zúčastněných stran do tří dnů dobrovolně mandátu, pozbývá členství v zemském výboru člen mladší; jsou-li „postižení“ stejně staří, rozhoduje los.

C. Skupinu pro sebe tvoří případy, kdy je veřejnému zaměstnanci zakázáno vykonávati vedlejší zaměstnání — srov. § 100 úst. list. a předpisy služebních norem a j. speciálních zákonů (na př. živnostenského řádu), do jejichž podrobností nemohu jíti.

Literatura.

Esmein-Nézard: „Éléments de droit constitutionnel français et comparé“, 8. vyd., Paříž; Duguít: „Traité de droit constitutionnel“, 2. vyd., 4. sv., Paříž; Barthélemy-Duez: „Traité élémentaire de droit constitutionnel“, Paříž; Pierre: „Traité de droit politique électoral parlementaire“, 5. vyd., Paříž; Meyer-Jiří Jellinek: „Das parlamentarische Wahlrecht“, Berlín.

Jiří Hoetzel.

Instrukce.

I-í rozumí se obecně závazný návod či poučení, kterého se dostává jedním úředním orgánem druhému o tom, jak dlužno určitou věc nebo skupinu věcí vyříditi (úřední i.). Jest tedy i. nesporně právním předpisem, normou. Název „instrukce“ užívalo se zejména v dřívějších (absolutistických) dobách, ač vyskytuje se — byť i ne tak často — též v moderním právním řádě. (V literatuře ustálil se pro určité druhy pokynů název i. jako typický: tak na př. mluví se o i-ích voličů, daných poslancům; viz Pražák: „Rak. právo ústavní“, II., 126.) Z názvu „instrukce“ neplyne nic pro právní relevanci normy jím ozna-

čené: i. může býti jak normou prvotní (rovnající se „zákonu“) tak druhotnou (rovnající se nařízení). Povšechně možno však říci, že k pojmové podstatě i. jako zvláštního druhu právního předpisu patří její obecnost: konkrétní normy (návody, rozkazy) nebývají zpravidla označovány jako i. Ještě příznačnější jest však pro pojem i. její vlastnost jako „interní“ normy (interní instrukce). Následkem této vlastnosti vypadává v nauce zpravidla vůbec ze soustavy správních aktů, do které by jinak jistě patřila. (Viz heslo: Akt správní, str. 35.) O tom, že „internost“ jest nejpríznacnější vlastností i. jako normy, není sporu ani v odborném písemnictví ani v judikatuře. Buďtež uvedeny následující příklady: Pražák praví ve svém Rak. právu ústavním, 1900, I., str. II: „Nastává otázka, zda mohou vzejíti subjektivní práva z t. zv. instrukcí úředních, t. j. z norem, pro počínání si úřadů vyššími úřady vydaných, však veřejně nevyhlášených. Právem popírá praxe v tomto případě vznik práv dotčených; majíť ovšem úřady — kromě soudů — povinnost, dle instrukce se zachovati, avšak rovněž jak nevyhlášená tato norma strany nezavazuje, nemůže z ní s druhé strany vzejíti právo subjektivně.“ Podobně i v kapitole o pramenech práva psaného (n. u. m. str. 25): „Dále nevyhlašují se v dotčených zákonnících instrukce úřední . . . , kteréž se od nařízení liší tím, že se jimi nezakládají práva a povinnosti občanů.“ Stejně prohlašuje též autor ve svém Rak. právu správním, I., str. 16, že „nelze z vnitřních úředních instrukcí odvozovati práv pozitivních“. Obdobné stanovisko zaujímá O. Mayer ve svém Deutsches Verwaltungsrecht. Srovn. první svazek (1895) str. 44 (poněkud jinak druhé vydání z r. 1914) a str. 82: „In der Lehre vom Polizeistaat . . . haben wir gesehen, wie damals schon die Staatsgewalt bedacht war, Ordnung und Regel in die Verwaltung zu bringen. Die maßgebende Form ist die Dienstvorschrift, die Instruktion. Die Dienstvorschrift wirkt rechtlich nur nach innen, der Beamte ist gebunden darnach zu verfahren. Den Einzelnen berührt nicht die Dienstvorschrift, sondern die demnächst von den Beamten gegen ihn getroffene Maßregel Die Dienstvorschrift hat dem Unterthanen selbst keine rechtliche Bestimmung gegeben gegenüber der öffentlichen Gewalt.“ A dále v druhém svazku, str. 234: „Die öffentliche Dienstpflicht ist ein Gewaltverhältnis; die Anweisung ist die darauf ge-

gründete bindende Bestimmung des Verhaltens des Untergebenen; sie hat die Natur des Befehls; Dienstbefehl heißt sie nach der Art des Gewaltverhältnisses, auf das sie sich gründet. Sie kann als Einzelbefehl gegeben werden für den bestimmten Fall, aber auch als allgemeine Regel: Dienstvorschrift, Instruktion, Armeebefehl. Letzterenfalls ist sie kein Rechtssatz. Die für solche bestehende formellen Veröffentlichungsregeln gelten nicht für sie; sie wird dienstlich bekannt gemacht, d. h. in einer Weise, die genügt, damit der Dienstpflichtige, wenn er seine Schuldigkeit thut, sich Kenntnis davon verschaffen kann. Sie hat auch nicht den Vorrang des Rechtssatzes gegenüber dem Einzelakte: der Einzeldienstbefehl, der den Fall unmittelbar und bestimmter erfaßt, geht der allgemeinen Dienstvorschrift vor.“

Právní význam „vnitřní“ či „interní“ povahy i. spatřuje tudíž panující nauka v tom, že z ní pro občany (poddané, Untertanen) neplnou žádná subjektivní práva a povinnosti. „Občan“ staví se takto v protivu k „úřadu“, „vrchnosti“, která jediné může býti — a to vyšší instancí — i-mi zavazována. K tomu přistupuje představa, že nedostatek řádné publikace i. jest důvodem, pro který občan nemůže býti „interní“ normou bezprostředně zavazován (Pražák), ačkoliv jinak uznává se obecně zásada, že vyhlásování norem není náležitostí (předpokladem) platnosti norem, která by se rozuměla samo sebou, takže mohou býti (a ve skutečnosti též jsou) normy, které platí, t. j. jsou závazny, přes to, že nebyly vyhlášeny (roz. pro povinnostní subjekty). Řádné vyhlášení normy jest právě jen (po případě) pozitivně-právní náležitostí její platnosti a nikoliv přirozeně-právní, t. j. samo sebou se rozumící.

Na stejném stanovisku jako nauka stojí i judikatura n. s. s., která jest v tomto směru naprosto jednotná. Budiž zde uvedeno namátkou několik příkladů, cit. z „Knihy judikátů n. s. s.“, svaz. I. (1927): „Předpisy zák. záborového z 16. dubna 1919, č. 215 sb., o plánu pracovním i povšechném jsouce obsaženy v zák. jsou ovšem normami zákonnými. Předpisy ukládají však pouze určitou úřední povinnost stpú-u, nezakládají však pro stranu subjektivní právo.“ (Boh. adm. 2061.) „Ustanovení § 2 zák. z 8. dubna 1920, č. 239 sb. (zák. náhradový), podle něhož stpú, vykonává právo

určené v § 5 zák. záborového z 16. dubna 1919, č. 215 sb., oznámí vlastníku zabraného majetku, které nemovitosti rozhodl se převzít podle svého pracovního plánu, má jen význam instrukcionelní direktivy dané stpú-u pro přejímání zabraných nemovitostí, nelze v něm však spatřovati předpis daný na prospěch soukromých stran, z něhož by pro ně vyplýval nějaký subjektivní nárok.“ (Boh. adm. 1071.) „Předpisy § 7, č. 4, a § 11, II, č. 2, zák. o stpú-u z 11. června 1919, č. 330 sb., podle nichž má stanoven být postup, v jakém zabraný pozemek má být přejímán, rovněž jako §§ 18 a násl. přidělového zák. z 30. ledna 1920, č. 81 sb., o všeobecném pracovním plánu, mají ráz pouhé vnitřní direktivy pro stpú, jež nemůže být pramenem subjektivních práv strany.“ (Boh. adm. 1757, 1944, 1686 a j.) „Předpis § 9 vlád. nař. z 3. září 1920, č. 514 sb., podle kterého má být slyšen meziministerský poradní sbor, než min. nář. obr. rozhodne o nároku gážisty na zaplatovací požitky, má jen povahu instrukce, která se na zevní poměr úřadu k žadateli nevztahuje.“ (Boh. adm. 2986.) „Ustanovení čl. III., odst. 5., vyhlášky presidenta zem. spr. pol. pro Čechy z 30. září 1920, č. 54 z. z., nemá povahy závazné normy, nýbrž pouhého pokynu daného obcím k provádění zák. z 23. července 1919, č. 443 sb., o úpravě služebních poměrů ob. úředníků.“ (Boh. adm. 933.) „Služební pragmatika pro zemské úředníky mor. neposkytuje úředníkům nárok na povýšení. Ustanovení § 58, že při povyšování zpravidla jmenovati jest z uchazečů pořadem nejstaršího, má povahu pouhého předpisu instrukcionelního.“ (Boh. adm. 1631.) Ve svých judikátech rozeznává n. s. s. jednak normy, které celou svou podstatou jsou „pouhými“ interními i-mi, pak takové, které vystupují sice ve formě „závazných norem“ (na př. zákonů), jejichž jednotlivé části mají však pouhý „instrukcionální“ obsah. Srov. jako příklad pro první druh Boh. adm. 642: „Poukazy dané úřadem nadřízeným úřadu politickému ve smyslu § 17, odst. II., min. nař. ze dne 17. srpna 1917, č. 367 ř. z., v příčině rekvisice dobytka, jsou toliko instrukcí danou úřadu a nedotýkají se přímo právní sféry stran. Nemohou proto samostatným opravným prostředkem být brány v odpor, a to ani tenkrát, kdyby úřad podřízený, vydávaje rozh. jemu uložené, se na tento poukaz odvolal. Rozh. v základě takového poukazu vydané zůstává vždy rozhodnutím

úřadu, který je vydal, třeba by je oděl ve formu intimátu uděleného poukazu.“

Hledisku tradiční nauky, podle které možno závazné (platné) předpisy třídit na „pouhé“ vnitřní, t. j. interní či instrukcionální, a vnější předpisy, dlužno rozuměti tak, že vychází při svém třídění z různosti povinnostních subjektů. Chceme-li každou obecnou normu, která vztahuje se na určité povinnostní subjekty, považovati za „vnitřní“ vzhledem ke všem ostatním povinnostním subjektům, na které se nevztahuje, pak arcí možno souhrn norem, které zavazují pouze úřední orgány (úřady, úředníky), prohlásiti za vnitřní či interní i., pokud jde o „občany“ či „poddané“. Zřejmě nesprávné bylo by však upírati proto takovým předpisům vůbec povahu závazných právních norem, poněvadž by to znamenalo, že právní normy resp. jejich souhrn, t. j. právní řád, platí zásadně pouze pro „občany“ či „poddané“, nikoliv pro úřady či vrchnosti.

Z řečeného se podává, že z „internosti“ i. samo o sobě nemůže plynouti, že by z takové normy nemohly vzniknouti „práva a povinnosti“ občanů. Vždyť „internost“ normy znamená jen tolik, že norma nebyla takovým způsobem veřejně vyhlášena, jak bývá to předepsáno pro určité druhy právních norem (zákonů, nařízení atd.). Skutečnost, že občané nestávají se takovými „interními“ normami bezprostředně oprávněnými pokud se týče zavázanými, podává se prostě z jejich obsahu, nikoliv z jejich internosti. Nelze též míti za to, že „pouhé“ i. nemají žádného právního významu pro občany a to snad jen proto, že jim neposkytují žádných přímých „subjektivních práv“, zejména formálních čili procesních. V pravdě má každá platná i., pokud právě zavazuje úřad, jemuž byla dána, velký právní význam pro občanstvo. Běžná nauka, chtějíc naznačiti, že z určité normy neplynou sice bezprostředně subjektivní práva pro občanstvo, ale že přece není zcela bezvýznamná pro ně, naznačuje to zpravidla povšechnějšími a mlhavějšími obraty, prohlašujíc na př., že norma dotýká se nebo může se dotýkati právní „sféry“, „situace“ nebo „posice“ stran.

Jak velký právní význam mohou míti a ve skutečnosti též mají úřední i. pro občanstvo, toho nejlepším důkazem bývá obligátní ústavní předpis, jímž se vydávání jejich zakazuje pro celý široký obor soudního nalézání práva. Neboť zásada neodvislosti soudcovské (srov. na př. § 98

čs. úst. list.) neznamená — negativně — nic jiného, než zákaz resp. neplatnost všech pokynů (Weisungen) ať obecných nebo individuálních, dávaných soudcům se strany instančně jim nadřízených nebo jiných státních orgánů. (Srov. k tomu Merkl: „Allgemeines Verwaltungsrecht“, str. 39: „Die rechtliche Form der zulässigen und maßgeblichen Beeinflussung von Seiten eines anderen Vollzugsorgans ist die sogenannte Instruktion oder Weisung. Die Weisung ist ein Vollzugsakt, mittels dessen ein Vollzugsorgan einem anderen Vollzugsorgan im Rahmen des dieses Organ bindenden Rechtes maßgeblich vorschreibt, ob oder wie es von seiner Kompetenz Gebrauch zu machen habe. Eine solche Weisung kann entweder allgemein gefaßt sein, so daß sie auf eine Mehrzahl gleichartiger Fälle anwendbar ist; oder sie kann so gefaßt sein, daß sie sich in einem einzigen Anwendungsfall erschöpfen muß Man spricht im Fall allgemein gehaltener Weisungen auch von Verwaltungsverordnungen; Weisungen, die an Angehörige des öffentlichen Dienstes gerichtet sind, versucht man von Weisungen an andere Organe als Dienstanweisungen, Dienstbefehle zu unterscheiden. Der Sinn der sogenannten richterlichen Unabhängigkeit ist also nichts als wie Unzulässigkeit und Unverbindlichkeit derartiger Weisungen betreffs der Ausübung der richterlichen Tätigkeit, mögen diese Weisungen nun von einem höheren Richter, etwa dem Gerichtsvorsitzenden oder Gerichtsvorstande, von einem höheren, d. h. im Instanzenzug übergeordneten, darum aber noch nicht vorgesetzten Gerichte, sei es auch das oberste Gericht, oder von einem Justizverwaltungsorgan, sei es auch der Justizminister als der Chef der Justizverwaltung, oder endlich selbst von einem isoliert handelnden Gesetzgebungsorgan, namentlich dem Parlament, ausgehen.“)

František Weyr.

Intervence.

I. I. soudní. 1. I. v civilním sporu. 2. I. exekuční. Literatura. — II. I. v právu mezinárodním. 1. Pojem a formy. 2. Legitimita i. 3. I. Společnosti národů. Literatura.

Zkratky: i. = intervence, n. = neintervence, i-t = intervenient.

I. Intervence soudní.

1. **Intervence** v civilním sporu, zvaná i. v e d l e j š í, záleží v tom, že se třetí

osoba přidruží k jedné ze sporných stran, aby ji ve sporu podporovala, poněvadž má na jejím vítězství právní zájem. Předpokládá se tedy, aby tu byla mezi jinými osobami r o z e p ř e, aby ten, kdo chce přistoupiti k této rozepři jako v. i-t, byl osobou t ř e t í, od sporných stran rozdílnou a aby měl na vítězství jedné ze sporných stran zájem p r á v n í (nikoli jen hospodářský, etický a p.). Tento právní zájem má svůj původ v tom, že by výsledek, pro tuto stranu nepříznivý, nezůstal beze škodlivého vlivu ani na právní poměry v-ho i-ta.

Kdo se chce jako v. i-t na sporu účastniti, musí učiniti u procesního soudu projev o tom, že chce k určitému sporu přistoupiti, při čemž musí označiti přesně právní zájem, jež má na vítězství jedné strany (soud hlavní). Soud, nezkoumající tento projev co do jeho obsahu, dá jej doručiti prostě oběma stranám, z nichž každá může proti přístupu v-ho i-ta podati u soudu o d p o r. Teprve stane-li se tak, rozhodne soud o přípustnosti v. i. Podání odporu ještě nevylučuje v-ho i-ta z činnosti ve sporu; toto vyloučení nastane teprve, když bylo tomuto odporu p r a v o p l a t n ě v y h o v ě n o.

Co do účinků v. i. sluší rozeznávati jednak p r a v i d e l n ě případy v. i., jednak případy v ý j i m ě ě n ě.

V pravidelných případech jsou účinky v. i. spoluurčovány jednak tím, že v. i-t není stranou ve sporu, nýbrž osobou t ř e t í k činnosti ve sporu připuštěnou, jednak, že směr této činnosti je vymezen potud, že může směřovati jen ku v í t ě z s t v í té strany, k níž přistoupil. Z p r v é s l o Ź k y plyne, že v. i-t musí přijmouti rozepři v tom stavu, ve kterém se tato nalézá v době jeho přístupu, že může býti slyšen jen jako svědek (nikoli jako strana), že povinnost jeho vydání listiny za účelem důkazu se posuzuje jako povinnost osoby třetí; že mohou míti význam jen jeho činy, nikoli tedy jeho opominutí v procesu, je-li strana sama činnou, že účinky jeho činnosti nepostihují jej, nýbrž stranu samu, takže zejména v-mu i-tovi nemůže býti ve věci hlavní něčeho přisouzeno a tento nemůže býti také k něčemu odsouzen. Proto také nemohou účinky činnosti v-ho i-ta nastati proti vůli strany; tato může činům v-ho i-ta odporovati výslovně nebo mlčky (zejména tím, že sama učiní procesní úkon, jenž je v odporu s procesním úkonem v-ho i-ta) a tím zbaviti činnost v-ho i-ta všeho významu. Činí tak ovšem na svoje nebezpečí pro případ, že by