

Chytil: „Dovozní listy čsl.“ (Časopis pro právní a státní vědu, 1927); Dr. Chytil: „Dovozní listy“ (Lidové Noviny 2. června 1926, č. 277); týž: „Dovozní listy v praxi“ (Lidové Noviny 1. srpna 1926, č. 383); týž: „Dovozní listy“ (Lidové Noviny 25. srpna 1926, č. 427); Dr. Frankenberg: „Naše dovozní listy“ (Praha, Zemědělský přehled 1927); J. Glos: „Dovozní listy a jejich praxe“ (Tribuna z 12. června 1927, č. 139).

Alois Chytil.

Dozor.

I. D. je konvenční název pro soubor funkcí, jejichž jádro záleží v tom, že dozírající pozoruje činnost jiného (pod d. postaveného) kritickým způsobem podle směrnic činnost tuto určujících, máje na pozorovaného aspoň virtuálně vliv směřující k tomu, aby činnost pozorovaná byla udržena ve shodě se směrnicemi pro ni danými. Jistá rozšíření a nutná zúžení této definice bude možno provésti teprve doleji.

Jazykově je ovšem ve výrazu „d.“ obsaženo více než d. na bytosti nadané vůlí. „Dozírá se“ i na bytosti nemající vůle právem uznávané (jako na děti, choromyslné), dozírá se také na zvířata, na síly přírodní, na stav různých zařízení. I zákonodárství nezdídku užívá výrazu d. v tomto smyslu, mluví na příklad v zákonech veterinářských a v zákonech o polním puchu o d-u na zvířata, o policejním d-u na díla vodní (§ 98 čes. vod. zák.), o d-u železničního personálu na dráhu a zařízení k ní náležící, o d-u na silnice a na silniční stromořadí a pod. Pokud i takovýto d. nemíří v pravdě na činnost lidskou, jde o zjevy právnicky jiné než o d. podle podané definice, jímž myšlen jest vztah volního subjektu k volnému subjektu, a je to jen na výrazových prostředcích jazyka (nejen našeho), že nestačí dáti odlišným vztahům také odlišná pojmenování. I dozorčí činnost definicí „d-u“ neobsáhnutá může býti právně významna. Právní řád někdy takovýto d. (na příklad na děti, na zvířata) ukládá za povinnost, jejíž zanedbání pak vyvolává zodpovědnost někdy civilní (na příklad § 1320 obč. zák.) někdy soudně-trestní (§ 378 trest. zák.) nebo policejně-trestní.

Pojmově nezbytným prvkem d-u podle definice je činnost pozorovací. Avšak toto pozorování není prostě recepční nebo registrující, jako na příklad při sbírání statistického materiálu. Je to pozorování kritické, jež pozorovanou činnost měří

určitými měřítky, zejména normou pro činnost tuto předem danou. D. tedy předpokládá činnost nějak normovanou. Dozorčí pozorování je sice o sobě jen „duševní činností povahy pouze faktické a není právním jednáním“ (Laband). Ale faktické předpoklady umožňující, aby funkce pozorovací mohla býti zahájena a provedena, jsou po případě podmíněny akty právními, vůči pozorovanému působivými, nebo i bezprostředními zásahy do jeho právní sféry (revise, inspekce, předkládání spisů, účtů a pod.). Dozorčí pozorování uzavírá se kritickým úsudkem o tom, zdali činnost pozorovaná je či není ve shodě s normou. Tímto úsudkem, konstatujícím poměr pozorované činnosti k jejímu měřítku, může býti celý dozorčí akt zakončen a bude tímto zjištěním, navenek třeba ani neprohlášeným, zpravidla zakončen, shledal-li dozírající, že pozorovaná činnost je s normou ji upravující v úplné shodě. V písemnictví setkáváme se však s názorem, že tímto konstatováním je funkce dozorčí již podle svého pojmu úplně zakončena (zejména Laband, Rümelin, Bornhak a j.). Zjištění „závad“ t. j. neshody mezi pozorovanou činností a normou ji upravující může prý sice býti motivem k rozmanitým aktům, které buď směřují ke korektuře zjištěné závady, nebo reagují na porušení funkčních povinností pozorovaného potrestáním, po případě disciplinárním. Než tyto akty leží prý již mimo pojmové hranice vlastního d-u a mají povahu samostatnou. S tím dá se souhlasiti, pokud jde o akty, jimiž se uplatňuje osobní (civilní, trestní, disciplinárně-trestní) zodpovědnost pozorovaného za porušení jeho povinností. To je již mimo rámec d-u (opačně Menzel: „Die Arbeiterversicherung“, str. 169 násl.; Triepel: „Reichsaufsicht“, str. 140 a j.; shodně Rosin: „Das Recht der Arbeiterversicherung“, I, str. 708). Lze nejvýše připustiti, že disciplinární trest může po případě, ale jenom nepřímo, vykonávati v budoucnosti vliv na činnost pozorovanou. Viz též heslo: Disciplinární právo. Naproti tomu nelze zjednání korektury zjištěných závad z pojmu d-u zásadně vylučovati, nemá-li se instituci d-u odniti její praktický smysl. Je sice možno, že podle pozitivně právní úpravy není to právě orgán pozorovací, jemuž přísluší postarati se o nápravu. Funkce pozorovací a funkce nápravná mohou být rozděleny mezi různé orgány. Ale to je otázka

organisace d-u a ne jeho pojmového obsahu. Zákonodárství užívá výrazu d. téměř napořád v onom plnějším smyslu a také nauka dnes panující instituci d-u takto rozumí, vkládajíc do d-u i t. zv. „prostředky dozorčí“ k nápravě směřující. K pojmu d-u náleží tedy zásadně netoliko funkce pozorovací, nýbrž i funkce nápravná (Beobachtungs- a Berichtigungsfunktion, Triepel l. c. str. 119 a násl.). Praktický význam tohoto širšího pojetí d-u je nemalý, ježto zákonodárství sice někdy výslovným předpisem d. takto vymezuje, jindy však přestává na tom, že zakládá dozorčí kompetenci, ale o vymezení dozorčí funkce již se nestará. V tomto širším smyslu vykládá d. též nálezn. s. s. srov. Boh. adm. 6565 (... „v právu d-u je zásadně obsaženo právo vydání takový akt dozorčí, který je způsobilý a nutný, aby účelu d-u bylo dosaženo“). K tomu i Budw. 10186, 5987 A a j. a Hoetzel: „Záruky a exekuční prostředky“, str. 42: „Právo d-u musí býti vykládáno tak, aby bylo účinné.“

Nápravné prostředky dozorčí mohou působiti na pozorovanou činnost přímo nebo nepřímo, zasahující buď akt (jejž odstraňují, mění nebo nahrazují) nebo osobu pod do-em stojící (dozorčím rozkazem, zákazem, prostředky donucovacími). Jsou-li prostředky dozorčí pozitivním předpisem vymezeny, půjde jen o výklad tohoto pozitivního předpisu. I při tom mohou se ovšem vykladači rozcházet, srov. Hoetzel l. c. 40 a k tomu Hácha: „Dohled vyšších instancí samosprávných k hospodářství okresů a obcí“ ve Sborníku „Hospodářství obcí a okresů“, str. 127 a násl. Šlo zde o výklad nápravného prostředku: „zjednání náležitě odpomoci“ za účelem zachování kmenového jmění obce a okresu. Kde nápravné prostředky dozorčí pozitivně upraveny nejsou, sluší je omezovati na míru k dosažení účelu nezbytně nutnou (Hoetzel l. c. 40, 114), leda že snad je možno čerpati prostředky ostřejší odjinud, než z poměru dozorčího (na příklad z poměru služebního).

K prostředkům dozorčím počítají se i prostředky, jež nelze nazvati nápravnými, represivními. Téměř všeobecně přiznává se dozorčí povaha i aktům, jež „dozírající“ připojuje k aktům subjektu pod d. postaveného, dávaje těmto plnou právní účinnost, již by samy o sobě neměly. Mluví se tu o dozorčích prostředcích preventivních. Jde zejména o akty potvrzovací a

schvalovací. Triepel l. c. passim, zejména str. 395 a literatura tam citovaná zvláště Gierke, Hänel též O. Mayer: „Deutsches Verwaltungsrecht“, II³ str. 398 Menzel: „Die Arbeiterversicherung“, str. 169 a násl. Téměř ojedinelý je proti tomu Rosin: „Das Recht der öffentlichen Genossenschaft“, str. 101; „Das Recht der Arbeiterversicherung“, I., str. 702, který právo schvalovací (a potvrzovací) rozeznává přesně od práva d-u jako institut samostatný, od vlastního d-u materiálně odlišný. Jen rozeznávali se mezi d-em v materiálním a d-em ve formálním smyslu, a rozuměli-li se tímto poslednějším všecka oprávnění orgánu dozorčího, lze podle R. i schvalování i potvrzování k d-u počítati. Proti tomu zejména Preuss: „Städtisches Amtsrecht“, str. 163 a násl. Nedá se popříti, že v preventivní funkci přechází d. v součinnost subjektu dozírajícího se subjektem pod d. postaveným a blíží se tak úhrnnému aktu obou. Lze připustiti, že rozdíl je celkem jen formální v těch případech, kdy dozírající může svůj souhlas odepřít jen z důvodů právních (zákonných), neboť i zde dozírající zkoumá a měří pozorovanou činnost jen podle norem pro ni předem daných. Aby případ tento i názvoslovně byl odlišen, užívají zde někteří (Rosin, Hatschek) výrazu „p o t v r z e n í“ (Bestätigung). Jestliže však dozírající může odepřít dozorčí souhlas i podle svého uvážení, byť i v tom či onom směru obmezeného — mluví se zde o „schválení“ (Genehmigung) —, jde tu o zvláštní druh paralelní součinnosti dvou vůlí, a k vlastnímu jádru d-u přistupuje zde prvek jen účelově s ním souvislý. To je jedna z příčin, pro které někteří vzdávají se pokusu o definici „d-u“, jako zvláštní činnosti (správní), opisující jej prostě jako „soubor různorodých aktů (správních), jež pohromadě drží jen jednotný účel“ (Menzel: „Die Arbeiterversicherung“, str. 167; Korman: „System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte“, str. 122). Řeč našich zákonů mezi „schválením“ a „potvrzením“ názvoslovně nerozeznává, užívajíc obou výrazů promisce.

V historickém vývoji je rozdíl mezi represivním a preventivním d-em velmi významný, zvláště pokud jde o poměr státu k obci. Pro stát policejní, jenž neměl důvěry k svobodě jednotlivce a stlačil obec na pouhý státní ústav, je příznačný d. preventivní, jímž stát „poručnický“ spouští i činnost jednotlivcovu, a tím více čin-

nost obce, obklopuje ji se všech stran všemi možnými předběžnými, více méně arbitrárními konsensy a aprobacemi. Právní stát přející svobodě a přeměňující obec z objektu státní správy na „samosprávnou“ korporaci, pokud obmezení takových vůbec neodstraní, nahrazuje namnoze předběžné schvalování a povolování d-em represivním, který je právní normou více méně dokonale ohraničen a obsahově určen, takže jeví se jako pouhá kontrola p r á v n í. Jen v preventivním d-u, pokud je zachován, lze nalézt nějaké zbytky policejné-státního poručnickování (srov. P r e u s s : „Städtisches Amtsrecht“, str. 163 a násl.).

Položíme-li vedle sebe, na jedné straně četné instrukce policejního státu o hospodářství obecním (jsou uvedeny na př. v čes. gub. nařízení z 20. III. 1825, č. 6519 čes. sbírka prov. zákonů sv. X, č. 78), dle nichž vesnické obce bez povolení vrchnosti nesměly vydati více než 5 zl. konv. m. a beze schválení krajského úřadu více než 25 zl. konv. m., a na druhé straně liberální předpisy o komunálním hospodářství v obecních zřízeních z let šedesátých minulého století, bije veliká rozdílnost obou režimů do očí.

Je odedávna zvykem třídit d. na p o s i t i v n í a n e g a t i v n í. Někteří rozeznávají pozitivní a negativní p o v a h u, pozitivní a negativní p r o s t ř e d k y d-u, jiní pozitivní a negativní úk o l y d-u. Triepel (Reichsaufsicht, str. 481) chce mítí třídění toto nahrazeno jiným, a to na „erhaltende“ a „fördernde“ Aufsicht. Po nejvíce nazývá se negativním d-em činnost dozorčí, směřující k tomu, aby subjekt pod d. postavený zdržel se toho, co činiti nemá, d-em pozitivním činnost dozorčí směřující k tomu, aby činil, co činiti má. Vidíme-li úkol d-u v tom, aby udržel činnost jemu podrobenou ve shodě s normou ji upravující (Rechtsbewahrung, O. Mayer), nemá rozeznávání mezi pozitivním a negativním d-em valné důležitosti, jde spíše jen o technickou různost v projevu d-u. Podrobněji u Triepela l. c. 482 a m., kde je uvedena nejdůležitější literatura. K tomu Schmieder v Preußisches Verwaltungsblatt, roč. XXV, č. 29.

D. zajímá zde především jako ú ř e d n í k o m p e t e n c e. Činnost dozorčí vyskytuje se však i v poměrech soukromoprávních, zvláště v organisaci společností, kde setkáváme se s fakultativními nebo zákonem předepsanými orgány speciálně pro dozorčí funkce zřízenými. (Srov. na př. § 225 obch. zák. ř. z. č. 1/1863, § 37 akcio-

vého regulativu ř. z. č. 175/1899, § 28 a násl. zák. ř. z. č. 58/1906 o společnostech s ruč. obmez. a j.) Instituce těchto „dozorčích rad“ převzalo zákonodárství o sociálním pojištění pro některé druhy ústavů, jež jsou nositeli pojištění, na př. podle zák. č. 221/1924 Sb. pro okresní nemocenské pojišťovny a v sociálním (nemocenském a provisním) pojištění hornickém. Zásadně omezují se dozorčí funkce všech těchto orgánů na činnost pozorovací, funkce nápravná přísluší jim jen výjimečně a v úzkém rozsahu na př. podle § 32 cit. zák. o spol. s r. o. Do jisté míry podobají se těmto dozorčím orgánům po funkční stránce i finanční komise obecní podle obecní finanční novely zák. č. 329/1921 Sb., §§ 9—11, pak župní a okresní finanční komise podle župního zák. č. 126/1920 Sb., §§ 49, 88 a 89, nyní okresní komise podle zákona o organisaci politické správy č. 125/1927 Sb., §§ 87, 89.

Jednotlivé akty úřední, jimiž se d. projevuje, roztřídí-li se podle svého právního obsahu nebo podle svých právních účinků, kryjí se s akty, jimiž veřejná moc pracuje i v jiných institutech právních. Tím dostává se d. do těsného sousedství s těmito jinými instituty, a objevuje se potřeba, namnoze arci jen teoretická, vyhledati vzájemné hranice. Zmínky zasluhuje pokus Schoenbornův (Oberaufsichtsrecht des Staates, str. 25—35), jenž pokusil se odlišiti d. od „příbuzných pojmů“ — poručenství, nalézání práva, policie, kontroly a řízení. K tomu kritika Hoetzelova v Zárukách, str. 30 a násl., též Triepel l. c. str. 124 a násl. Zde stačí povšimnouti si ohraničení d-u směrem ke kontrole, policii, řízení a nalézání práva, neboť mají pro vymezení pojmu d-u podstatnější význam. Kontrola je výraz stejně neurčitý jako d., a má ostatně v různých jazycích různou hodnotu. Je buď souznačný s dozorem (srov. Triepel l. c. 109) jako na př. contrôle hiérarchique d'office sur les actes des agents (Hauriou), nebo contrôle sur les agents décentralisés, jak nazývá Duguit (odchylně od běžného názvu: tutelle administrative) d. státu nad správou decentralisovanou v obci a v départementu (naši: „samosprávou“), chtěje tento d. názvoslovně odlišiti a) od služebního d-u sur tous les agents (u Duguity surveillance), jenž služebními instrukcemi míří na o s o b u úředníkovu, a b) od pouvoir hiérarchique, kterým „agent supérieur“ může suspendovati, rušiti nebo měniti akty orgánu hierarchicky nižšího.

Nebo má kontrola význam plnější nežli d. a vyjadřuje — jako jest tomu často v jazyku anglickém — dalekosáhlé ovládnutí kontrolovaného. Stavějice kontrolu do protikladu k d-u vidí v ní někteří (zejména Schoenborn l. c. str. 31, Schoen a Wolzen-dorff, proti tomu však Triepel l. c. str. 109) d. zkrácený o funkci nápravnou. V soustavě parlamentní používá se názvu kontrola k označení poměru zákonodárského sboru k vládě (Labandova kontrola nepřímá), kde však nelze říci, že kontrola parlamentní přestává na pouhém zkoušení a konstatování shody nebo neshody s určitým plánem bez možnosti vlivu na kontrolovanou vládu. Srov. §§ 75 a násl. naší ústavní listiny. Pro stát právní je příznačná soudní kontrola správy. Užívají-li zákony výrazu kontrola bez bližšího vymezení, není možno z použitého výrazu činiti příliš dalekosáhlé důsledky. Rozhodovati může jen „celá skladba a účel zákona“ (Hoetzel o d-u l. c. str. 36). Někdy myslí se kontrolou pravý d., jindy a snad častěji o něco méně než d. Pojmem kontroly zabýval se n. s. s. v nálezech Boh. adm. 4071, 4238, tento věcně sice správný, ale v argumentaci pochybeně založený.

Policie a d. nejsou především vždy protivy (Hoetzel l. c. str. 35). Nemůžeme-li — již vzhledem k pozitivně-právnímu vymezení kompetencí úředních — pojem policie „z důvodů pojmové ekonomie“ (Merkel: „Allgemeines Verwaltungsrecht“, str. 247) prostě „zrušiti“, a vidíme-li v policii ve shodě s panující naukou ohraničitelný obor veřejné správy, v němž jest jejím úkolem odvraceti nastalé nebo hrozící poruchy veřejného pořádku uvnitř státu, shledáváme, jak velice se policie a d. kryjí.

Funkce pozorovací náleží k podstatě obou, a je u policie podobně jako u d-u provázena pomocnými instituty jako jsou inspekce a prohlídky, povinné hlášení a pod. Pro tuto funkci policie byl nejen ražen zvláštní název, nýbrž (snad nadbytečně) sestrojen i zvláštní pojem „dozorčí policie“, „Aufsichtspolizei“ (Friedrichs ve Verwaltungsarchiv roč. 28). Právo policejní je plno takovýchto „dozorčích“ aktů. Z nesčetných výslovných předpisů zákonných stačí poukázati na §§ 1—5, 16 a z části na § 17 zákona č. 67/1913 ř. z. o epidemiích, na některá ustanovení §§ 7, 9, 11, 16, 21, 22 a j. zákona ř. z. č. 177/1909 o dobytčích morech, na některé předpisy zákona spolkového č. 134/1867 ř. z., ze-

jména § 18, a zákona shromažďovacího č. 135/1867 ř. z., zejména § 12. V pozorovací funkci policejní stejně jako v dozorčí obsažen jest živel kritiky pozorovaných činností s hlediska určitých předem daných měřítek. V policii stejně jako v d-u tkví možnost vlivu na kontrolované za stejným cílem, t. j., aby činnost a chování jejich byly uvedeny ve shodu s daným řádem.

Rozdílnost počíná v prostředcích, třeba že mezi prostředky policejními a dozorčími lze nalézt dosti obdob, a to i mezi preventivním dozorčím schválením s jedné a preventivním policejním konsensem s druhé strany, jež obě i historicky tkví svými kořeny v myšlení policejního státu. (Srov. a contr. Hácha: „Správní soudnictví v Anglii“, Správní obzor, roč. V., str. 226 in f.) O. Mayer ne bez úmyslu nazval dozorčí schválení „vorbehaltene Zustimmung“, a policejní konsensy charakterisoval názvem Polizeiverbot mit Erlaubnis vorbehalt. Není však snadno, a snad ani možno nalézt v policii obdobu pro dozorčí prostředky, jež působí na kontrolovaný akt rušice jej nebo jej měníce. Naproti tomu je sotva hluboký rozdíl mezi „statky právními“, jež chrání policie a jichž ochraně slouží d., zejména je-li předmětem policie ochrana „veřejného pořádku“. Silniční policie má na příklad podle zákonů o policii silniční chrániti bezpečnou a snadnou chůzi a jízdu. Než i d. státních úřadů politických (srov. § 21 čes. zák. silničního, konkurenčního zem. zák. č. 46/1864) směřuje mimo jiné také k tomu to účelu. Rozdíl, a to podstatný, je však v tom, že d. obrací se proti úřadu, a předmětem jeho je činnost správní, služba veřejná. A tak se zdá, že blíží se pravdě Schoenborn, hledá-li hraniční čáru mezi d-em a policií v tom, že onen je namířen proti poddaným, tento proti „státním orgánům“ používá-li se tohoto výrazu v onom širokém smyslu, jak činí Schoenborn. Policie je bezprostřední správa. I d. je ovšem správa, ale nikoli primární, nýbrž odvozená, neboť d. správní činnost předpokládá a jen touto se zabývá. Hranice mezi policií a d-em nebude ovšem zřetelná, kde nebude jisto, zdali a do jaké míry lze činnost d-u podrobenou kvalifikovati jako správu (službu) veřejnou či jen jako činnost soukromou, která je předmětem moci policejní. Kdybychom k „veřejnému pořádku“ chtěli počítati i řádné fungování správy veřejné, setřeli bychom ovšem hranici mezi d-em a policií, ale pojem policie byl by

tím tak rozšířen, že by ztrácel svou determinační hodnotu.

Mluvíme-li o dozorčí funkci policie, nemyslíme ovšem zvláštní institut, t. zv. d. policejní (viz toto heslo), který bývá následkem trestního odsouzení a jež lze podle G. Jellinka charakterisovati jako snížení statu libertatis. Toto ovšem vyvolává dozorčí činnosti policejní normálně v policii neobsažené.

Je-li pro d. příznačné, že jeho předmětem jest jen správa veřejná, vypadnou z pojmu d-u arci také všechny dozorčí funkce finančně-právní, zejména práva celního jako na př. celní d. podle § 17 celního zákona č. 114/1927 Sb., který „opravňuje orgány d-em pověřené vstupovati podle potřeby do skladů a do obchodních a výrobních místností podniků, nahlížeti do zvláštních zápisů celní správou předepsaných, zjišťovati zásoby zboží a požadovati o nich vysvětlení, dozírati, zda zboží se užívá k povolenému účelu atd.“. Podobně d. orgánů celní správy podle § 18 cit. zák. na dopravní podniky, plní-li své povinnosti k celnímu důchodku, zotřené d. v celním pohraničním pásmu podle § 25 cit. zák. a pod. Totéž platí o kontrolních funkcích, jež se hojně vyskytují v zákonodárství o daních nepřímých.

Všecka tato „dozorčí činnost“, shrnutá O. Mayerem pod název „finanzrechtliche Überwachungsgewalt“, je bezprostřední činnost správní, a zaujímá v rámci finanční moci podobné místo jako „dozorčí policie“ v rámci moci policejní, jakož vůbec moc finanční a policie přes svou rozdílnost („policie je sociální, finanční moc je fiskální“, O. Mayer) projevují se ve formách velmi příbuzných (srov. O. Mayer: „Deutsches Verwaltungsrecht“, I³, str. 364, 370).

Od d-u v technickém smyslu liší se jak policie tak finanční moc svým předmětem a svým specifickým účelem.

Po těchto úvahách vylučujeme z podané definice d-u kontrolní akty, jež Triepel (l. c. str. 146) nazval Untertanenaufsicht. (Potuď shodně Neubauer: „Sociální pojištění po stránce procesní“, str. 211 a násl.)

D. bývá v kompetenčních normách někdy uveden v souvislost s řízením nebo v rchním řízením (Leitung) (na příklad v zák. č. 48/1868 ř. z., § 1 — náš zák. č. 292/1920 Sb. „nejvyšší řízení“ nahradil „nejvyšší správou“ —, v zák. o organizaci veř. zdravot. služby č. 68/1870 ř. z.

a j.). Pokus (Schoenbornův) o přesné ohrazení d-u směrem k řízení nedošel uznání (srov. Hoetzel l. c. str. 35). Nelze kategoricky tvrditi, že řízení vyznačuje se určováním cílů a pravidel pro činnost řízenou, neboť i akt dozorčí, zejména dozorčí rozkaz, může určovati cíl a pravidlo pro činnost kontrolovanou. D. služební (viz doleji), jak Schoenborn sám připouští, vůbec se nedá od řízení (služebními rozkazy) přesně odlišiti. Jen povšechně lze říci, že „d. a řízení“ má plnější obsah než pouhý d., a že vliv orgánu řídícího na činnost řízenou je intensivnější než vliv dozorčího orgánu na činnost d-u podrobenou (srov. Boh. adm. 1596/1922, str. 1095). Přesné ohrazení vlivu v „řízení“ obsaženého lze při vrátkosti terminologie vyhledati jen výkladem jednotlivé normy kompetenční.

Ani nalézání práva nestojí vždy v protikladu k d-u, ač opačné mínění je často hájeno (viz literaturu u Triepla l. c. str. 136, též Schoenborn l. c. str. 28). Rozumíme-li nalézáním práva autoritativní výrok o tom, co v konkrétním případě jest nebo má býti právem, nebo dle jiné formulace: stanovení právní normy pro konkrétní případ čili konkretisování všeobecné normy právní, setkáváme se s nalézáním práva zcela nepochybně i v četných aktech dozorčích, zejména v těch, jimiž dozírající, seznáv, že činnost d-u podrobená není ve shodě s normou činnost tuto upravující, závazně konstatuje vadnost aktu, nebo povinnost k určité činnosti kontrolovaného (O. Mayerovy: „Aufsichtsrechtliche Festsetzungsakte“). Nalézáním práva není ovšem dozorčí výrok, adresovaný orgánu správnímu, jímž nedává se pro konkrétní případ právní norma, nýbrž jen interní instrukce správnímu orgánu, a jenž tedy o sobě na venek vůči straně nepůsobí. Ovšem i pokud působí jen interně, mohl by dozorčí výrok konkretisovati určitou služební povinnost úředníka v jeho funkci orgánní, takže by se aspoň po této stránce dalo mluvit o nalézání práva. Než i jinak jsou v d-u, a to nejen u výkonu funkce pozorovací, nýbrž i u výkonu funkce nápravné obsaženy akty, které nalézání práva ani zdaleka se nepodobají (na př. náhradní úkon je spíše exekuce, srov. též zařazení náhradního úkonu § 123 vlád. nař. o správním řízení č. 8/1928 Sb. do hlavy II. o politické exekuci).

Je sice pravda, že d. a tedy i nalézání

práva v aktu dozorčím po případě obsažené, vykonává se zásadně z podnětu úředního, kdežto jinak nalézání práva děje se zhusta k podnětu strany, avšak rozdíl tento není pojmový, kdyžte nesčetné akty jurisdikční, na př. rozkazy policejní, berní a j., vydávány jsou rovněž jen z podnětu úředního.

Nalézání práva vyskytuje se v d-u jen incidentně a je — podobně jako v policii — jen článkem v souvislém pásmu trvalé činnosti dozorčí a nikoli vlastním a konečným cílem, jakým je na př. při rozhodování sporů. Jen v tomto obmezení je přijatelná Trieplova these (l. c. str. 141), že dozor může být vykonáván také nalézáním práva. Lze tu použití obrazu o protínajících se kruzích, podobně jako poměr d-u a policie lze přibližně znázorniti kruhy soustřednými, onen o delším, tento o kratším poloměru. Jakmile připustíme dozorčí nalézání práva, jsme ovšem postaveni před problém materiální právní moci dozorčího jurisdikčního aktu. Kdo v materiální právní moci nevidí princip správnímu aktu imanentní, nýbrž problém, který jest řešiti od aktu k aktu podle funkce zákonem jemu určené, nemůže dáti všeobecné a jednotné odpovědi.

II. Dozorčí moc zakládá se buď na zvláštní kompetenční normě nebo je obsažena v kompetenci širší jako její nutný atribut. Vždy znamená jistou podřazenost kontrolovaného pod dozírajícím. Tuto větu však nelze obrátiti, jak činí K i e f e r: „Das Aufsichtsrecht“, str. 8 násl. („in jedem Herrschaftsrecht ist ein Aufsichtsrecht enthalten“). Někdy je to právě teprve d., který uvádí kontrolovaného v poměr jisté podřazenosti pod dozorce. A na druhé straně jsou na př. i soudy, zejména správní soudy v poměru jisté nadřazenosti buďsi k stranám, buďsi k úřadům, ale z této nadřazenosti („Herrschaftsverhältnis“) žádná moc dozorčí neplyne. Srov. Hoetzel: „Záruky“, str. 36.

Nějaké všeobecné jus supremacie inspectionis, které nauka policejního státu počítala k výsostným právům a jemuž byl přikládán více méně určitý reální obsah, nedá se v dnešním státě dokázati (bližší viz u Schoenborna l. c. str. 1—5 a Trieplova l. c. str. 118). Bez zákonného základu není d-u.

III. Procesně vyznačují se projevy dozorčí moci zásadně tím, že zahajují se z podnětu úředního bez jakéhokoli právního vlivu interestů. T. zv. dozorčí stíž-

nost nemá jiného významu než upozornění dozorčího úřadu (denunciace). V nesčetných nálezech bývalého správního soudu vídeňského i našeho n. s. s. (na př. Boh. adm. 544, 714, 834, 1691 vesměs z r. 1921) opakuje se these, že „právo dozorčí dáno jest úřadům toliko na ochranu práva objektivního, pročež stranám nárok na výkon dozorčího práva v jejich individuálním zájmu nepřisluší“.

Výkladem zákona dostává se ovšem někdy d-u plnějšiho obsahu. Tak „dozor“ podle § 23 čes. honeb. zákona z. z. č. 49/1866 znamená kromě pravého d-u též příslušnost k rozhodování sporů mezi členy honebního společenstva a honebním výborem (srov. Boh. adm. CXLII). Tak širokého výkladu praxe se zdržuje při zákonech novějšího data, i když jde o právní situace dosti podobné (srov. Boh. adm. 3796, 4447 a j. a zák. o spořitelnách č. 302/1920 Sb., Boh. adm. 3001/1923, 4212/1924, 5753/1926 k zák. o závodních a revírních radách při hornictví č. 144/1920 Sb.).

Oficiální povaha d-u bývala dříve přehlížena, a zejména starší zákonodárství komunální zařazuje pod sběrný název d. i instanční revisi aktů orgánů komunálních, ačkoli jde o věc podstatně jinou (srov. Herrnritt: „Grundlehren des Verwaltungsrechts“, str. 257). Neboť v tomto institutu poskytuje se procesní nárok na právní ochranu subjektivních práv a zájmů, kdežto d. chce být garancí zachovávání objektivní normy.

IV. Druhy dozoru. Vyskytují se různá třídění: Především sluší uvést d. služební (Dienstaufsicht). Je to výkon moci služební a splývá s ostatními projevy této moci v jeden celek. Vztahuje se na všechny povinnosti služební, ať základ jejich je v zákoně či v normách odvozených, a představuje nejbližší garancii plnění těchto povinností. Je obvykle vykonáván úřadem v hierarchii úřední bezprostředně vyšším, vždycky však také úřadem v hierarchii nejvyšším. Někdy bývají funkcemi dozorčími pověřeny orgány zvláštní. D. služební může postihovati jak osobu úředníka (dozorčími výtkami, rozkazy, zákazy a pod.), tak i akty úřadu. Kde postupující decentralisací státní správy, u nás již za absolutismu zahájenou, nižší články úředního aparátu státního proměnily se z pouhých prováděcích orgánů v samostatnější, vlastní kompetencí nadané úřady, (srov. Spiegel: „Gesetz u. Recht“, str. 14, 19 a násl.) přestává býti samozřejmým, že vyšší

úřad může zasáhnouti do aktů úřadu nižšího. Služební d. působí jen interně a může zasáhnouti do právních situací jednotlivců, vytvořených akty úřadu nižšího, jen na základě zvláštního zákonného předpisu. Decentralisace v tomto smyslu postoupila u nás mnohem dále než na př. ve Francii, a to z části působením praxe, zejména judikatury bývalého správního soudu vídeňského, jenž i bez pozitivního základu a patrně následkem svého složení a snad ani ne vždy uvědoměle připodoboval vzájemný poměr mezi vyšší a nižší stolicí správní poměru mezi vyšším a nižším soudem, z části však i vlivem samého zákonodárství, jež jednak vyšší úřad k dozorcímu zásahu do aktů úřadu nižšího jen porůznu v některých případech výslovně autorisuje, připouštějíc takto, aby zásah takový úsudkem e contrario v jiných případech byl vylučován, jednak zvlášť organisuje hierarchickou kontrolu aktu a podmiňuje ji opravným prostředkem (rekursem, stížností, odvoláním) strany, který je nad to zpravidla vázán propadnými lhůtami.

Z rámce moci služební v ostřejších obrysech vystupuje služební d. nad soudy a soudci (viz §§ 73 a násl. zák. o soudní organisaci ř. z. č. 217/1896). Obmezuje se celkem jen na vnější pořádek, aktů judikátních však nezasahuje.

Od hierarchického d-u služebního zásadně se liší d o z o r n a d s a m o s p r á v n ý m i s v a z y. V německém písemnictví vyhrazuje se pro něj název „státní d.“, „Staatsaufsicht“, který však nedopadá úplně ani na říšskoněmecké, natož pak na naše zřízení samosprávy územní, jež podnes se úplně nevymanilo z představ konstitučního liberalismu z polovice minulého století, které chtějce obec a širší svaz územní samosprávy co nejvíce odstátniti, postavily je pod státní d. jen v úzkých mezích, kdežto jinak (zvláště ve správě hospodářské) pod d. vyšších svazů samosprávných, které byly organisovány i jako vyšší stolice v řízení o opravných prostředcích stran v širokém oboru správním (vůbec v t. zv. oboru samostatné působnosti).

D. nad samosprávnými svazy (viz heslo Samospráva) je zcela jiné povahy než d. služební. Již L. v. (Stein „Die vollziehende Gewalt“, II. d., str. 78 násl.) postřehl korelativní poměr mezi d-em a samosprávou, označiv tento d. (nazývá jej Oberaufsicht) jako onu hranici, po kterou samospráva smí být omezena. D-em má se podle něho zjednávat soulad mezi zá-

konem s jedné a se svobodnou správou s druhé strany. D. je tu jedním z „komplementů“ samosprávy (Laband). Samosprávné svazy nadané osobností a právem na obstarávání určitého kruhu správy veřejné mohou být podrobeny d-u státnímu za tím účelem, aby ze zákonných mezi své působnosti nevystupovaly a aby úkoly, které jim jsou za povinnost uloženy, plnily. V těchto mezích je d. „samozřejmým organisačním důsledkem včlenění nižšího svazu územního do svazu vyššího“, zejména státu. (Preuss: „Städt. Amtsrecht“, str. 158 a násl.) Sahá-li d. dále, znamená to potlačení samosprávy a blíží se d-u služebnímu. Odtud snaha zákonodárství (zejm. nejnovějšího německého zákonodárství komunálního) po přesném vymezení moci dozorcí. U výkonu d-u státu (neb vyššího svazu samosprávného) nad svazy samosprávnými je dána snadná možnost konfliktu d-u se samosprávou. Mluví se tu (zejm. v Německu) o dozorcím konfliktu (Aufsichtskonflikt). Proti přestřelkům moci dozorcí poskytuje ochrany správní soudnictví. Judikatura bývalého rakouského správního soudu a našeho n. s. s., podobně jako judikatura vrchního správního soudu pruského přispěla mnoho k přesnému ohraničení moci dozorcí a tím i k ohraničení samosprávy. Bez této ochrany soudní byla by samospráva d-em ohrožena. ✓

D. nad samosprávou územní (je mu dáván též název d. komunální) jest jen jedním druhem této skupiny. Jemu se více nebo méně podobá státní d. nad korporacemi samosprávy zájmové a jinými korporacemi práva veřejného a nad ústavy veřejnými na př. veřejnými nemocnicemi. Též státní d. nad církvemi lze sem zařaditi. Zejména podrobně je moderním zákonodárstvím upraven d. nad ústavy sociálního pojištění, na němž lze studovati skoro všechny formy dozorcích aktů, jež v této skupině se vyskytují. Zvláštní místo uvnitř této skupiny zaujímá státní d. nad nadacemi.

Další kategorii představuje státní d. nad veřejnými podniky, jichž typický příklad podávají soukromé dráhy. Tento druh d-u úzce se styká s policií a přesné rozlišení nebude vždy snadné. Ještě nesnadnější je rozpoznati, zdali a pokud některá povolání vykonávaná na základě veřejné autorisace podrobena jsou policii či snad d-u v technickém smyslu slova.

Vylíčení jednotlivých druhů d-u a jejich pozitivní úpravy náleží do příslušných

hesel speciálních. Zde stačí uvést jen povšechně typické prostředky dozorcí.

V. **Prostředky dozorcí.** Je možno rozeznávat prostředky sloužící funkci pozorovací a prostředky, jichž d. užívá ve funkci nápravné. K prvním náležejí především prostředky přezvědné. V právu dozorcím jest nutně obsaženo právo přezvědu. V d-u služebním vůbec nepotřebuje zvláštní úpravy, ježto všechny jeho myslitelné formy plynou již z moci služební. U soudů bývá však podrobně upraveno. Než i v ostatních družích d-u není třeba výslovného podkladu zákonného. Právo přezvědu rozumí se samo sebou jako pojmově nutný prvek práva dozorcího. Nelze však bez výslovného zákonného zmocnění používati přezvědných prostředků, které by přesahovaly míru k dosažení účelu nutnou. Právo přezvědu nutně odpovídá povinnost kontrolovaného umožniti přípustné akty přezvědné. Naproti tomu nerozumí se samosebou povinnost kontrolovaného pozitivně spolupůsobiti (předkládáním zpráv, spisů, účtů, protokolů a pod.) k usnadnění činnosti přezvědné.

Prostředky funkce nápravné řídí se podle povahy zjištěné závady. Záleží-li tato v opomenutí povinné činnosti, reaguje dozorcí úřad buď dozorcím rozkazem na splnění povinností, provázeným po případě donucovacími prostředky (tresty), působícími proti osobám za korporaci atd. jednajícím nebo náhradním úkonem (Ersatzvornahme), t. j. dozorcí úřad vykoná sám nebo dá provésti opominutý úkon na vrub kontrolovaného. Příkladem jest nucené vypsání přírážek obecních a okresních (v Německu Zwangsetatisierung nazývané), dále náhradní úkony podle § 104 čes. ob. zřiz., zanedbala-li obec plniti povinnosti zákonem jí uložené, rovněž sekvestrace podniku železničního podle § 12 železničního zákona koncesního ř. z. č. 238/1854 a jiné.

Záleží-li naopak zjištěná závada v tom, že subjekt pod d. postavený učinil, k čemu nebyl oprávněn (na příklad překročil meze své působnosti), použije dozorcí úřad prostředků směřujících k odčinění závadného aktu nebo jeho následků. Jde-li o akt právní, může to býti buď dozorcím zrušení aktu neb aspoň zastavení (sistace) jeho výkonu. Zde může býti pochybno, zdali a do jaké míry stojí zrušení aktu v cestě práva, jichž z něho nabyly třetí osoby. Nej-

vyšší správní soud v nálezu Boh. adm. 1069 a 1525 považoval zastavení výkonu usnesení obecního zastupitelstva podle našich obecních zřízení za totožné se zrušením usnesení a uznal je přípustným, i když zatím usnesení bylo vykonáno. Pruský vrchní správní soud v obdobných situacích (Sb. rozh. 6, 52 pak 27, 87) připouští t. zv. Beanständung, i když s prováděním usnesení bylo započato, bylo-li však již dokončeno, jen tehdy, jestliže z něho mohou plynouti v budoucnosti ještě další právní účinky.

Změna (reformace) závadného aktu výrokem dozorcím není myslitelná bez výslovného zmocnění, a to již proto, že tím d. — podobně jako při dozorcích aktech schvalovacích — přechází vlastně ve spolusprávu, jež je d-u pojmově cizí. V d-u služebním, který není izolován od ostatních projevů moci služební, nebyl by ani reformující vliv na kontrolovaný akt vyloučen. Zdali není vyloučen pozitivní úpravou a nastalými situacemi procesními, je ovšem jiná otázka, kterou nelze všeobecně zodpověděti.

Prostředky, jimiž obrací se dozorcí úřad přímo proti osobám za kontrolovanou korporací, ústav neb podnik jednajícím, jako jsou tresty (kromě donucovacích), rozpuštění orgánů kolegiálních a pod., bývají také počítány k prostředkům dozorcím, mohou však vzhledem ke své penální povaze býti aspoň stejným právem počítány k trestům disciplinárním (viz Disciplinární právo).

Zřízení orgánů náhradních, když normální orgány kontrolované korporace z té či oné příčiny nejsou činný, také se obyčejně řadí k prostředkům dozorcím. Přesně vzato, jde spíše o akt tutelární, který z pojmu d-u poněkud ubíhá. Bez výslovného zákonného zmocnění akty takové možné nejsou.

O aktech schvalovacích a potvrzovacích stala se již zmínka v jiné souvislosti.

Střetne-li se instanční revise aktu s jeho schválením, vznikají složité situace. K ilustraci viz na př. Boh. adm. 4379, 5079, 6960.

VI. **Útraty** spojené s výkonem d-u postihují zásadně nositele moci dozorcí, neboť d. je jeho kompetencí. Positivní předpis ovšem někdy přesunuje náklad s výkonem d-u spojený na kontrolovaného. Někdy činí tak prakse i bez pozitivního předpisu. K ilustraci viz Budw. A 8749, Boh. adm. 137, 1310, 4071.

Literatura.

Hoetzel: „Záruky a exekuční prostředky“, 1915; Neubauer: „Sociální pojištění po stránce procesní“, 1927, str. 211 a násl.; Hácha: „Dohled vyšších instancí samosprávných atd.“ ve Sborníku: Hospodářství okresů a obcí, 1915; Menzel: „Die Arbeiterversicherung nach österreichischem Rechte“, 1893, str. 186 a násl.; Triepel: „Die Reichsaufsicht“, 1917; Rosin: „Das Recht der Arbeiterversicherung“, 1893; týž: „Das Recht der öffentlichen Genossenschaft“, Preuss: „Städtisches Amtsrecht in Preußen“, 1902; Kiefer: „Das Aufsichtsrecht des Reiches“, 1906; W. Schoenborn: „Das Oberaufsichtsrecht des Staates“, 1906, a další literatura zvláště u obou posledních a u Herrnritta: „Grundlehren des Verwaltungsrechts“, Vídeň 1921, str. 255 a násl., uvedená; z ní zejména: Hänel: „Deutsch. Staatsrecht“, str. 299 a násl.

Emil Hácha.

Dozor policejní.

Právní pojem. P. d. jako omezení osobní svobody je preventivním zabezpečovacím opatřením, jímž se některá osoba, u níž je odůvodněné podezření, že by mohla býti nebezpečnou lidské společnosti, staví pod dohled orgánů policejních. Není tudíž trestem, a to již od počátku 19. stol., kdy byl vybudován jako zabezpečovací opatření proti osobám, které po vytrpěném trestu zůstávají i nadále nebezpečnými, a které v zájmu veřejném musí tudíž střežiti ten orgán, který již svou povahou nejspíše je k tomu uzpůsoben, t. j. policie bezpečnostní. Postavení pod p. d. je správním aktem s různými právními účinky, jak jsou v zákoně uvedeny.

Právní stav tvoří: A. v Čechách, na Moravě a ve Slezsku zák. ze dne 10. V. 1873, č. 108 ř. z. (§§ 3—9, 11, 14 a 20) o vydání trestně policejních předpisů proti zahalečům a tulákům ve znění zák. z 24. V. 1885, č. 89 ř. z., který zrušil §§ 1, 2, 10, 12, 13 a 18 zák. z r. 1873 a ve znění zák. z 24. V. 1885, č. 90 ř. z., jímž zrušeny §§ 15, 16, 17, 19 a 21 zák. z r. 1873. Podle těchto předpisů může ku postavení pod p. d. dojiti jen v bezprostředním spojení se soudně vyřčeným trestem a to jen v určitých, v zákoně taxativně vypočtených případech potrestání. Možnost postavení určité osoby pod p. d. vyslovuje tu jedině trestní soud, který rozhoduje ve věci hlavní. Výjimkou je tu ustanovení odst. 2. § 15 zák. z 14. VII. 1927, č. 117 Sb. o potulných cikánech, dle něhož může i politický úřad, pokud mu přísluší potrestání podle tohoto zákona, v trestním nálezu zároveň

vysloviti, že odsouzený se dává pod p. d. Kdy může soud vysloviti možnost postavení pod p. d., stanoveno je v prvé řadě v § 4 zák. z r. 1873. Je to v případech odsouzení pro falšování úvěrních papírů, pro falšování mince nebo pro nějaký trestný čin proti cizímu majetku k delšímu než šestiměsíčnímu trestu na svobodě nebo několikrát kratšímu trestu, jakož i v případech odsouzení pro tuláctví, pokud osoby ty jsou majetku nebezpečnými (při nezletilcích v § 269, lit. a. tr. zák.). Kromě toho může býti vyslovena možnost postavení pod p. d. též při speciálních zákonech, jak tomu je při odsouzeních podle §§ 3, 4, 5, 6 a 8 zák. o třaskavinách (§ 11 zák. z 27. V. 1885, č. 134 ř. z., v autentickém znění podle přílohy k zák. z 19. III. 1923, č. 50 Sb., na ochranu republiky; tento paragraf nebyl však rozšířen na Slovensko a Podkarpatskou Rus). Rovněž v § 21, odst. 2., zák. z 17. X. 1919, č. 568 Sb., o trestání válečné lichvy, setkáváme se s ustanovením, že soud, odsuzuje pro zločin nebo přečin předražování, může vysloviti, že dává pachatele pod p. d. Provedení tohoto soudního výroku náleží podle § 36 prováděcího nařízení k cit. zák. ze dne 11. XI. 1919, č. 597 Sb., politickým úřadům podle dosud platných předpisů. Konečně je tu zvláštní předpis § 15 zák. z 14. VII. 1927, č. 117 Sb., podle něhož soud má vždy vysloviti, že odsouzeného pro přestupky uvedené v § 13 téhož zákona lze dáti pod policejní dohled; vedle toho je tu též ustanovení shora zmíněné, že i politický úřad může ve svém trestním nálezu vysloviti, že odsouzený se staví pod p. d.

Kromě případů v zákoně stanovených nemůže však jinak k uvedeným opatřením dojiti, poněvadž by to bylo v odporu s ústavním zákonem o ochraně svobody osobní, domovní a tajemství listovního ze dne 9. IV. 1920, č. 293 Sb.

Výroku o možnosti postavení pod p. d. není však třeba, byl-li trestní čin spáchán osobou stojící pod p-m d-em. Poněvadž p. d. není žádným trestem (ani vedlejší), nemění na vyslovení možnosti jeho zavedení ničeho ani ta okolnost, že trest byl cestou milosti prominut a rovněž nelze hleděti naň při střetnutí se více trestních činů jako na přísnější trest ve smyslu §§ 34 a 35 tr. zák. Výrok sám je součástí rozsudku a platí o něm stejné předpisy jako o odvolání proti rozsudku ve věci hlavní.