

Dodatek :

Rozhodnutí senátu pro řešení konfliktů kompetenčních.

Rozhodovati o nárocích úředníků statutárních obcí na služební požitky jsou povolány úřady samosprávné.

(Rozh. ze dne 13. listopadu 1920, čís. 25.)

Účetní revident hl. města Prahy Arnošt K., na jehož služební poměr vztahovala se služební pragmatika pro úředníky této obce, podal u zemského soudu v Praze žalobu na obec hl. města Prahy o zaplacení nedoplatku služného a drahotní výpomoci. Žalovaná obec v žalobní odpovědi vznesla námitku nepřípustnosti pořadu práva, odůvodňujíc ji tím, že poměr úředníků obce Pražské není poměrem práva soukromého, nýbrž poměrem veřejnoprávním, a že nemohou proto spory z něho vzniklé rozhodovány býti soudy civilními, nýbrž toliko pořadem instancí správních. Pozdějším podáním prohlásilo presidium rady a magistrátu hl. města Prahy, že obec Pražská pokládá sebe za samosprávný úřad první stolice za jediné kompetentní k rozhodování ve věci samé, a požádalo zemský soud za postoupení spisů; uznal-li by zemský soud svou příslušnost, spatřovala by obec v tom pozitivní kompetenční konflikt a vznesla by pak návrh na jeho rozhodnutí. Usnesením zemského soudu ze dne 5. ledna 1920 byla žalovanou stranou vznesená námitka nepřípustnosti pořadu práva po odděleném jednání zamítnuta. V důvodech se praví: Žalobcem uplatňovaný nárok jest povahy čistě osobní a majetkové, tudíž záležitostí ryze soukromoprávní. Vzhledem k všeobecné zásadě v § 1 j. n. vyslovené, že pravomoc v občanských záležitostech právních, pokud tyto nejsou zvláštními zákony přikázány jiným úřadům, vykonávána jest řádnými soudy, byla by námitka nepřípustnosti pořadu práva žalovanou stranou vznesená toliko tenkrát odůvodněnou, kdyby tu bylo zákonného předpisu odnímajícího tento spor pravomoci soudní. Předpisu takového však tu není a nelze vzhledem k ustanovení § 1 jur. normy dovolávat se analogie výmínečných zákonných předpisů, jimiž upravena jest příslušnost pro spory ať již státních zaměstnanců, ať zaměstnanců jiných veřejnoprávních korporací, vzniklé ze služebních poměrů s jich zaměstnavateli, jakými jsou předpisy dvorního dekretu ze dne 16. srpna 1841 čís. 555 sb. z. s. ohledně úředníků státních, neboť i úředníci magistrátní v obcích statutárních jsou úředníky obce a nikoli státu — a předpisy zákona ze dne 23. července 1919 čís. 443 sb. z. a n., neboť ustanovení tohoto zá-

kona vztahují se toliko na obce, které nemají vlastního statutu. Obec Pražská požádala po té předsedu konfliktního senátu, by vzhledem k tomu, že v tomto případě jak zemský soud v Praze, tak i samosprávný úřad první stolice se prohlašují za příslušny rozhodovati o sporném nároku, čímž nastal ve smyslu § 4 zákona ze dne 2. listopadu 1918 čís. 3 sb. z. a n. kladný kompetenční konflikt mezi oběma úřady, konfliktní senát rozhodl, kterému z obou úřadů přísluší o sporném nároku rozhodovati. Výměrem ze dne 26. dubna 1920 zavedeno o návrhu jednání ve smyslu § 5 zákona ze dne 2. listopadu 1918 čís. 3 sb. z. a n. Zemský soud předložil spisy beze všeho prohlášení. Obec hl. města Prahy ve svém vyjádření uvedla: Podle § 1 j. n. přísluší soudům rozhodovati toliko ve sporných záležitostech soukromoprávních, kdežto sporné věci práva veřejného náleží před forum úřadů správních. Výjimky z této zásady mohou nastati toliko pozitivním předpisem právním. V daném případě jedná se o nárok na služební požitky řádné i mimořádné (výpomoč atd.) úředníka obce statutární. Okolnost, že obec statutární jest současně orgánem (úřadem) státním, že úředníci ustanovováni jsou dekretem, kde jsou rovněž jich služební požitky vytčeny, že zařadění jsou do schematismu tříd, že podléhají disciplinární moci obce, že konečně obdařeni jsou mocí svého úřadu částí moci veřejné, způsobuje, že postavení jich — jak také strana žalovaná ve spisech procesních správně udává — dlužno považovati za veřejnoprávní a tedy nárok jich na placení služebních požitků buď přímo za nárok práva veřejného, anebo nanejmeně za nárok z práva veřejného vyplývající. Zemský soud neodůvodňuje, proč nárok, o nějž jde, je »čistě osobní a majetkový«, dedukce jeho pak, že je proto soukromoprávní, opírá se jedině o neudržitelnou thesi, že každý nárok majetkoprávní je eo ipso nárokem soukromoprávním. Ale nejen tyto úvahy theoretické, nýbrž i platné zákonodárství potvrzuje stanovisko hájené obcí Pražskou. V zákoně ze dne 23. července 1919, čís. 443 sb. z. a n., jenž spory úředníků obecních o zaplacení služebních požitků odkazuje na forum úřadů správních, není nikde řečeno, že by se ustanovení toto týkalo jen obcí obyčejných a nikoli obcí statutárních. Ježto veřejnoprávní charakter úředníků obcí statutárních je daleko silnější, než úředníků obcí ostatních dlužno per argumentum a minori ad majus usuzovati, že spory o služební požitky úředníků obcí statutárních patří tím spíše před úřady správní. Opačné stanovisko vedlo by také k velkým nesnázím, ba nemožnostem v případě spojení předměstských obcí s obcí Pražskou. Jde tedy o mezeru zákonnou, kterou dlužno doplniti buď tím, že sporný případ bude zařazen v celý systém právní podle své vnitřní podstaty a tedy nárok jako nárok veřejnoprávní odkázán na úřady správní, anebo tím, že bude použito analogie předpisů pro obec bez vlastního statutu a tedy opět uznáno na kompetenci úřadů správních, t. j. samosprávných. Žalobce Arnošt K. ve svém prohlášení uvedl: 1. Obec Pražská neprávem vyvolává kladný kompetenční konflikt v uvedeném sporu; neboť ačkoli podatel spolu s jinými úředníky opětně, zejména žádostí ze dne 2. ledna 1919 podanou na správní radu obce Pražské domáhal se rozhodnutí o svých požitcích, nechala obec jako samosprávný úřad první instance žádost tu podnes nevyřízenou, čímž dala na jevo, že se jí nejedná o to, aby mohla sama ve věci rozhodovati; 2. in merito trval na svém názoru, že příslušným k rozhodnutí sporu je to-

liko řádný soud a v odůvodnění odvolával se na vývody své žaloby, přípravných podání a důvody usnesení zemského soudu.

Senát pro řešení kompetenčních konfliktů uznal v neveřejném sezení, že příslušnými rozhodovati o nároku, o němž tu jde, jsou úřady samosprávné.

D ů v o d y :

Vzhledem k námitce súčasného Arnošta K-a bylo konfliktnímu senátu především řešiti otázku, je-li tu kompetenční konflikt podléhající jeho rozhodnutí. Senát odpověděl na otázku tu kladně. Strana opírá svou námitku jediné o to, že obec Pražská, ač strana domáhala se u ní jako u samosprávného úřadu první instance rozhodnutí o svých nárocích, nechala žádost tu dosud nevyřízenou. V pouhém nevyřízení žádosti za rozhodnutí, nelze však dojista spatřovati ještě odmítnutí rozhodnutí, tím méně pak popření příslušnosti k rozhodování. Ježto pak městská rada v podání svého presidia na zemský civilní soud ze dne 5. ledna 1920 výslovně prohlásila sebe jako samosprávný úřad první stolice za výhradně příslušnou rozhodovati o sporných nárocích a z tohoto důvodu žádala soud za postoupení spisů, čímž nepochybně projevila, že osobuje si kompetenci ve sporu, zemský civilní soud pak usnesením ze dne 5. ledna 1920 rovněž uznal se příslušným, jsou splněny podmínky kladného kompetenčního konfliktu mezi soudem a úřadem správním ve smyslu § 4 zákona ze dne 2. listopadu 1918 č. 3 sb. z. a n. a dány tedy předpoklady pro rozhodnutí tohoto konfliktu senátem. Jak ze skutkové podstaty patrně, jde o spor mezi obcí hlavního města Prahy a obecním úředníkem o majetkovém nároku jeho ze služebního poměru k obci. Základní předpisy o služebním poměru zaměstnanců obce Pražské obsaženy jsou v Pražském obecním statutu ze dne 27. dubna 1850, čís. 85 ř. zák. Hlavní ustanovení obsahuje částka II., odd. III., § 71 a násl. § 71 stanoví, že »magistrát skládá se, máje v čele starostu, z místostarosty zběhlého v právech a z potřebného počtu radních, kteří též musí práv povědomi býti, jakož i z osob pomocných, co jich potřebí jest, § 72 předpisuje pro členy magistrátu, kteří jsou znalí práv, stejnou kvalifikaci, jaká se požaduje pro vstoupení do služby státní, a stanoví, že nesmí býti v žádném jiném služebním svazku. § 73 předpisuje, že místostarosta, magistrátní radní a osoby ustanovené pro takové pomocné úřady, k nimž jest třeba zvláštních vědomostí znaleckých, ustanovují se na čas života a to na základě konkursu sborem obecních starších nebo městskou radou dle podrobnějších předpisů, jež obsaženy jsou v §§ 96 sl., § 74 stanoví, že členové magistrátu, kteří ustanoveni jsou na čas života, obdrží slušné, a § 75 dává jim nárok na zvláštní platy, konají-li službu mimo okrsek obecní. Pro nároky zaopatřovací jich, jakož i jich vdov a sirotek, dále ohledně jich propuštění a suspense platí dle § 74/2 a 76 pravidla platná v té příčině pro správní úředníky státní. § 77 posléze ustanovuje, že »ostatním úředníkům a též i služebníkům obce zachovávat se jest podle předešlých předpisů, ač jestliže přijati nebyli z platu denního nebo na čas určitý z platu týdenního, nebo měsíčního«. § 80 dává obci v přirozené působnosti její právo ustanovovati počet a příjmy svých úředníků a služebníků, kterých k obecní správě potřebí jest,

jmenovati je, jakož i správní zřízence obecních ústavů a vůbec všechny osoby, ježto mají od obce plat, ustanovovati jim požitky, dávati je do výslužby, suspendovati a propouštěti je, při čemž dokud není stanoveno jinak platí předpisy dané v té příčině ohledně státních úředníků správních. Působnost tuto vykonává jednak sbor obecních starších §§ 96 sl., jemuž přísluší zejména »zřizovati všechny obecní úřady a obecní ústavy v tom, co se vztahuje na počet, na služné i na jiné požitky úředníků a služebníků, i co se týče výslužného a provisí jich vdov a sirotek« (§ 96), jmenovati místostarostu, magistrátní radní i představené podřízených úřadů a ústavů, usnášeti se o pensionování, kvieskování i propuštění úředníků jím ustanovených, a povolení zaopatřovacích požitků jich vdovám a sirotkům (§§ 97, 98), dále vrchní řízení a kontrola všech zřízenců městské správy, jednak městská rada §§ 123 sq. Starosta je přímý představený magistrátu i všech úřadů pomocných, je zodpověden za jich úřadování, rozděluje mezi úředníky a služebníky práce a vykonává nad nimi »moc kázně« (Disziplinargewalt) § 140 sq.) Magistrátní radové, kteří ustanoveni jsou referenty v sezeních městské rady, mají v této vlastnosti rozhodující hlas stejně jako členové městské rady § 130. Práce svěřené magistrátu (t. j. místní policie, trestní pravomoc policejní § 143, působnost přenesená § 144 a zvláště jemu přikázané záležitosti působnosti vlastní § 145) vyřizují se dle § 146 statutu a dle jednacího řádu pro magistrát buď ve sboru, jenž za předsednictví starosty, místostarosty, nebo magistrátního rady starostou určeného sestává z magistrátních radů neb jejich zástupců, ustanovených z konceptních úředníků, buď přímo jednotlivými odděleními, jichž řízení obstarává zpravidla magistrátní rada. O otázce, komu přísluší rozhodovati ve sporech ze služebního poměru obecních zaměstnanců, statut nemá žádného ustanovení. Toliko v § 124 ustanoveno, že z nálezů městské rady, kterými úředník byl kvieskovan, pensionován nebo propuštěn, nebo jimiž povoleny zaopatřovací požitky vdovám a sirotkům, kteréžto kompetence přísluší městské radě, pokud jde o účastníky a služebníky jí ustanovené, lze se odvolati na sbor obecních starších. Z tohoto předpisu nelze ovšem ještě dedukovati, že by samosprávným úřadům příslušelo autoritativně rozhodovati ve sporech o služební požitky obecních úředníků. Také mimo statut nemáme žádného předpisu, jenž by normoval kompetenci pro rozhodování sporů ze služebního poměru zaměstnanců obcí, nemajících vlastního statutu. Neboť zákon ze dne 29. května 1908, čís. 35 z. zák., kterým upravují se služební poměry úředníků při obcích v Čechách, pro města statutární neplatil (§ 1), stejně pak vyloučeno jest výslovným ustanovením §u 44 použití předpisů zákona ze dne 23. července 1919 čís. 443 sb. z. a n. na služební poměry úředníků statutárních obcí vůbec. Dlužno tudíž ve smyslu zásady § 7 všeob. zákona obč. přihlídnouti k podobným, v zákonech určité rozřešeným případům a k důvodům jiných příbuzných zákonů. Na snadě jest poohlédnouti se po pravidlech určujících kompetenci pro rozhodování sporů ze služebního poměru úředníků státních a úředníků jiných samosprávných korporací územních. Jako zde, tak i u měst statutárních je služební poměr úředníků vyznačen zvláštní právní kvalifikací zaměstnavatele i účelem svým. Jdeť tu vesměs o právní poměr mezi územní korporací veřejnoprávní, tedy primérním nositelem veřejné správy se strany jedné, a osobami, které vstupují do správního organismu těchto veřejnoprávních svazů, zavazu-

jíce se konati jim v této jich vlastnosti jako své povolání a podle jich příkazů služby, jichž ony potřebují k plnění svých veřejných úkolů. Pokud jde o služební poměr úředníků státních ustanovil dekret dv. kanč. ze dne 16. srpna 1841 čís. 555 sb. z. s. doslovně: »Ueber die Frage, ob Streitigkeiten zwischen dem Aerar und landesfürstlichen Beamten über Besoldungen und Gebühren zur Kompetenz der Civilgerichte oder der politischen Behörden gehören, haben S. k. u. k. Majestät mit Ah. Entschliessung vom 10. September 1841 zu verordnen geruht, dass Forderungen des Staates an seine Beamten und Diener oder der Letzteren an den Staat, welche lediglich aus dem Dienstverhältnisse abgeleitet werden, im administrativen Wege auszutragen sind.« — Jak z dekretu patrno, chtěl jim zákonodárce rozřešiti autorativně otázku, které orgány — zda soudy či úřady správní — mají býti na příště kompetentní k rozhodování sporů o materiálních nárocích ze služebního poměru státních úředníků; z tohoto úmyslu zákonodárcova lze dovozovati, že správním úřadům nemělo se dekretem dostati jiných, méně účinných funkcí, nežli kterých by se dostalo soudům, kdyby se byl zákonodárce rozhodl pro kompetenci soudů j. sl., že mělo se správním úřadům dostati funkce ve sporech zmíněného druhu vydávati nikoliv snad jen pouhá prohlášení jménem státu jako strany, nýbrž autoritativní rozhodnutí schopná právní moc. Tomu svědčí ostatně i výrazy, jichž dekret užívá: Kompetenz, Streitigkeiten, auszutragen (= zur endgiltigen Entscheidung, zum Austrag zu bringen). Také praxe nebyla nikdy v pochybnosti o tom, že majetkoprávní nároky státních úředníků proti státu ze služebního poměru nejsou způsobilý k vyřízení řádným pořadem práva. Na tomtéž stanovisku stála judikatura ohledně majetkoprávních nároků ze služebního poměru úředníků zemských, ač tu zákonné opory pro svůj konstantně hájený názor postrádala. Naproti tomu v příčině úředníků obecních a okresních, kde rovněž po dlouhou dobu nebylo zákonného ustanovení, judikatura vindikovala kompetenci pro spory ze služebního poměru — zcela nedůsledně ke stanovisku zaujatému v příčině úředníků zemských, řádným soudům. Zákony ze dne 3. října 1907 čís. 63 z. zák. ohledně úředníků okresních a ze dne 29. května 1908 čís. 35 z. zák. ohledně úředníků obecních v Čechách poměr těchto samosprávných zaměstnanců nově upraven. Otázka kompetence rozřešena v ten smysl, že spory o příjmy služební a výslužné úředníka jakož i o zaopatřovací požitky vdov a sirotek odkázány řádným soudům, ostatní spory pak ze služebního poměru úřadům samosprávným (§ 40 leg. cit.). Jak patrno z materialii (zpráva komise sněmovní z 1. března 1907 tisk CDLXXXVII/II-01), bylo ustanovení ono diktováno momenty čistě zevnějšími; kdežto dřívější osnovy přikazovaly všechny spory úřadům samosprávným, mělo nyní býti vyhověno opětným žádostem úřednictva, které chtělo míti spory o požitky služební vyhrazeny soudům, sněm. komise pak tomuto přání — jak praví — vyhověla tím spíše, že také obdobné spory úředníků státních a zemských neprojednávají se pořadem administrativním, nýbrž před říšským soudem. Šlo tedy o větší garancii rychlého a nestranného rozhodování, nikoli o důsledek nějakého zásadního právního názoru. Zákony ze dne 23. července 1919 čís. 443 a 444 sb. z. a n. v § 2 prohlášení úředníci okresní a obecní, ustanovení ve smyslu těchto zákonů, výslovně za úředníky veřejné, čímž autoritativně rozřešena otázka, »která do té doby mohla býti považo-

vána za spornou.« Jako důsledek tohoto ustanovení přijat pak kompetenční předpis § 40 odstavec první zákona, dle něhož přikázány veškeré spory ze služebního poměru, incl. spory o požitky služební, úřadům samosprávným. Zpráva ústavního výboru tisk. 1362 NS. odůvodňuje ustanovení toto tím, že není příčiny, proč by měl v tomto směru zůstat umělý rozdíl mezi úředníky státními a samosprávnými, když podle § 2 i tito úředníci jsou funkcionáři veřejnými. Vyslovena tedy zákonodárcem — aspoň pokud jde o úředníky obcí bez vlastního statutu a o úředníky okresní — zásada, že tito úředníci samosprávní jsou úředníky veřejnými, a že rozhodování o sporech z jejich služebního poměru přísluší úřadům správním. Podle daného stavu uznána tedy kompetence úřadů správních pro rozhodování sporu o příjmy služební u úředníků státních, dále pak u úředníků všech obcí mimo statutární, a u úředníků okresních. Vzniká otázka, dlužno-li předpisů těchto užití analogicky také na spory ze služ. poměrů úředníků obcí statutárních, speciálně obce Pražské. Ustanovení § 44 cit. zákona tomu na závalu není; plyne z něho v otázce příslušnosti jen tolik, že, pokud by snad ve statutu nebo v speciálních předpisech té které statutární obce byly obsaženy předpisy odchýlné od ustanovení § 44 cit. zákona zůstalo by i na dále při těchto zvláštních odchýlných ustanoveních. Takových odchýlných norem však v otázce příslušnosti pro úředníky obce Pražské není. Odpověď na hořejší otázku jest tudíž závisla pouze na tom, lze-li v předpisech výše zmíněných spatřovati důsledek všeobecných zásad ovládajících platný právní systém, či spíše ustanovení výjimečná, dále pak na tom, je-li tu podobnost obou případů v podstatných elementech. V prvním směru dlužno uvážiti: Kompetence úřadů správních zprvu pro majetkoprávní spory ze služebního poměru úředníků státních a nejnověji také úředníků obecních a okresních byla normována na základě právního názoru, že jde o zaměstnance veřejné (srv. odůvodnění ve zprávě ústavního výboru NS. tisk. 1362), jejich služební poměr nespočívá na soukromoprávní smlouvě služební, nýbrž je povahy veřejnoprávní; této odpovídá pak kompetence úřadů správních pro spory z poměru toho vzniklé (§ 1 jur. n. a contr.). O veřejnoprávní povaze služ. poměru úředníků státních není pochybnosti. Je uznána nyní všeobecně v theorii i v judikatuře, a jenom výjimkou zastává se v theorii názor o soukromoprávní povaze majetkoprávních nároků z poměru toho plynoucích. Uzná-li se však veřejnoprávní povaha služebního poměru úředníků státních, nelze ji důvodně popřítí u služebního poměru úředníků územních korporací samosprávných. V obou případech jde o právní poměr úplně stejnorodý. Země, okresy, obce jsou pospolitosti státu stejnorodé, svou podstatou určeny obstarávati pospolitě zájmy lidstva, jsou stejně jako stát územními korporacemi, nadanými veřejnou mocí, jimž po zákonu přísluší obstarávati více méně rozsáhlý obor záležitostí veřejné správy. Jsou stejně jako stát primárními nositeli veřejné správy. Zákon přiznává jim imperium, které pak vykonávají — zcela stejně jako stát — na základě zákona jako své vlastní právo. Zákon přiznává jim také moc organizační: oprávnění v mezích zákona organizovati výkon funkcí jim svěřených a opatřovati si k tomu pracovní síly, ať v úřadě čestném, ať jako zaměstnance z povolání (§§ 32, 53 sl. obec. zř. a zákony o obecních úřednících, shora citovaná ustanovení Pražského statutu, § 57 zák. o okres. zast., zákony o okresních úřed-

nících, § 25 zemsk. zř.). Nevyhovovalo by ani povaze zaměstnavatele, ani povaze úkolů jim svěřených, aby právní svazek mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem omezoval se na mechanicky volný soukromoprávní poměr služební. Je třeba pevného a těsného organického spjetí obou subjektů, při němž zaměstnaný stává se součástíkou organismu svého zaměstnavatele, který i v tomto služebním poměru vystupuje vůči němu nikoli jako subjekt koordinovaný, nýbrž v postavení nadřízeném, jako nositel veřejné moci. Tyto poměry a potřeby jsou stejné u státu jako u ostatních územních korporací veřejných. Jsou-li tedy samosprávné korporace územní sociální i právní útvary státu stejnorodé, které mají kvalitativně stejné úkoly, stejné imperium a stejnou moc organizační, není žádného důvodu, zásadně pohlížeti na služební poměr jich zaměstnanců jinak, než na služební poměr zaměstnanců státních. Zmíněné okolnosti: zvláštní povaha zaměstnavatele jako primárního nositele veřejné správy, předmět služeb: spolupůsobení při výkonu veřejné správy, potřeba těsného organického včlenění zaměstnance do organismu zaměstnavatele, — vyvolaly nutnost, upravit — nejprve pro obor správy státní — služební poměr zaměstnanců speciálními předpisy; regulace tím provedená zasahá tak hluboko, že nejví se snad jen jako modifikace předpisů všeob. obč. zákoníka o smlouvě služební, nýbrž jako samostatný institut práva veřejného, přiměřený povaze věci a potřebám z ní plynoucím. Analogické úpravy dostalo se pak během doby také služebnímu poměru zaměstnanců ostatních veřejných korporací územních, jednak jich ústavami event. zvláštními zákony, jednak předpisy statutárními, které korporace ony v základě své organizační moci, propůjčené jim v jich ústavách, samy vydaly. Tím vytvořen právní institut veřejného poměru služebního jakožto právní forma, kterou stát a ostatní veřejné korporace územní získávají pracovní síly ku plnění svých úkolů. Kdežto při soukromoprávním poměru služebním jde o poměr obligační, v němž obě strany stojí vedle sebe jako činitelé právně koordinovaní, a každá z nich ze smlouvy zavázána jest druhé k určitým vymezeným plněním, je veřejný poměr služební charakterisován jako zvláštní poměr mocenský. Založením poměru toho zaměstnanec vstupuje do státu zvýšené subjektce vůči korporaci, již má sloužiti. Této nevzniká pouze právo na určitá plnění se strany zavázaného, nýbrž v jistém rámci právní moc nad celou jeho osobností. Nejde o obligační poměr dvou koordinovaných subjektů, z něhož by vyplývala pro zaměstnance pouze určitá práva obligační, pohledávání, nýbrž o veřejný poměr mocenský povahy absolutní; zaměstnanec stává se součástí organismu svého zaměstnavatele, státu nebo jiného nositele veřejné moci a veřejná moc tohoto zaměstnavatele, která mu přísluší nade všemi jeho poddanými stupňuje se tu ve zvláštní veřejnou moc služební, opodstatněnou zvláště kvalifikovaným svazkem, jímž zaměstnanec jako aktivní činitel veřejné správy u srovnání s ostatními poddanými je se svým zaměstnavatelem spoután, a zahrnující v určitém úseku celou osobnost zaměstnancovu. Pro zaměstnance vyplývá z mocenského poměru onoho zvláštní služební povinnost. Tato veřejná služební povinnost neznamená toliko závazek k určitému plnění, nýbrž nad to dále povinnost oddati se službě celou bytostí; je charakterisována zvláštní povinností věrnosti, která proniká celý služební poměr a — ač především povahy morální, — jeví se také právně zejména tím, že poru-

šení její může stíháno býti disciplinárně, a že dochází výrazu i zevnějšího požadavkem služební přísahy. Právní praeponderance vůle zaměstnavatelovy, jež charakterisuje služ. poměr veřejný jako zvláštní poměr mocenský jeví se jak při založení a rozvázáni poměru, tak i za jeho trvání ve služebních rozkazech, určujících jednostranně autoritativně rozsah i obsah služ. povinnosti, a posléze zvláště význačně v disciplinární moci zaměstnavatele, stanovící a ukládající jednostranně tresty pro porušení služební povinnosti, kterážto moc je výronem moci vrchnosteské a je tedy principiálně vyloučena tam, kde — jako v civilistickém poměru služebním — jde o právní poměr subjektů zásadně právně koordinovaných. Nelzeť pak zejména proti veřejné povaze služebního poměru úředníků obecních s úspěchem namítati, že zákonem samým obor jich působnosti není nijak určen, aniž jim propůjčena nějaká moc úřední, na základě níž by mohli jednati jménem obce. Vždyť pro pojem veřejné služby je zcela lhostejno, zda práce, které zaměstnanec konati má pro zaměstnavatele, záleží v tom, že na základě udělené mu moci zástupčí jedná jeho jménem na venek, či je-li působnost jeho rázu čistě faktického. Není pro pojem veřejného poměru služebního nijak nutno, aby zaměstnanec měl vůbec nějaký obor působnosti, úřad, tím méně pak aby měl úřad, který by ho opravňoval jménem zaměstnavatele s právním účinkem pro tohoto projevovati vůli na venek ať v oboru práva soukromého či veřejného, nebo dokonce jménem jeho vykonávati moc vrchnostenskou. Výhradně o to jde, zda služební povinnost, na základě které koná práce jemu přikázané jakéhokoliv druhu a která neznamená v první řadě nic jiného, nežli stav: býti k dispozici pro práce, které zaměstnavatel určí, — má ráz veřejnoprávní či soukromoprávní. Tytéž nedostatky, které vytýkají se tu úředníkům obecním, vyskytují se i v oboru služby státní, aniž by bylo pochybnosti o tom, že i ti zaměstnanci státní, kteří nemají úřadu spojeného se zástupčí mocí a jichž obor působnosti není určen zákonem, nýbrž jen služebními příkazy, přes to stejně jako jiní jsou ku státu ve služebním poměru veřejnoprávním. Z veřejnoprávní povahy služebních poměrů státních a komunálních plyne pak i veřejnoprávní povaha majetkoprávních nároků z poměru toho vzcházejících. Názor, jenž každý majetkový nárok pokládá eo ipso za nárok soukromoprávní, postrádá vnitřního odůvodnění a je také v rozporu s platným právním řádem, který četné nároky majetkoprávní, na př. nároky na daně a jiné veřejné dávky a příspěvky, nároky na chudinskou podporu, vyživovací příspěvky, na náhradu ošetrovného a jiné pokládá nesporně za veřejnoprávní. Rovněž nelze souhlasiti s názorem, jako by šlo o poměr smíšený, založený ve smíšené veřejno-soukromoprávní smlouvě služební; celý poměr zakládá se jednotným správním aktem, ustanovením ve veřejné službě, z něhož vzniká jak mocenský poměr služební a služební povinnost, tak i majetkové nároky zaměstnance, kteréž — když se poskytnou — tvoří integrující součást konkrétního poměru, jenž svými podstatnými momenty je však charakterisován jako poměr práva veřejného. Konečně nelze obhájeti soukromoprávního rázu majetkových nároků z poměru služebního ani s hlediska, že by byly poskytnuty převážně v zájmu zaměstnance, neboť rozhodny jsou tu stejnou měrou i zájmy veřejné: získání a udržení potřebných pracovních sil pro veřejnou správu a snaha, zajištěním existence a tím neodvislosti zaměstnance

učiniti ze služebníka, závislého na představeném jeho, orgán sloužící zájmům celku. Také pozitivní úprava právní, které se dostalo služebním požitkům zaměstnanců státních a komunálních, nesvědčí tomu, že by zákonodárce hleděl na ně jako na pouhou soukromoprávní úplatu za práce konané v základě soukromoprávní smlouvy služební. Ovšem není vyloučeno, aby stát stejně jako jiné veřejné korporace územní neopatřovaly si pracovní síly také pouhou soukromoprávní smlouvou služební, která pak ovšem zakládá prostý soukromoprávní obligační poměr mezi oběma stranami podléhající předpisům všeobecného zákoníka občanského a judikatuře řádných soudů. Zaměstnanec takový stojí však mimo správní organismus dotyčné korporace a zůstává vůči ní samostatnou osobou cizí. Principiálně vyloučeno jest tedy uznání takového poměru všude tam, kde jde o funkce veřejné, jež korporace ona může po právu vykonávat jen sama, a kde tedy výkon soukromoprávním zmocněncem je zásadně nepřípustným. Avšak i mimo tyto případy nelze existenci takového pouze soukromoprávního poměru praesumovati tam, kde zaměstnanec ustanoven jest na určité místo, v správním organismu té které korporace systemisovaně, a podroben je, — jako v konkrétním případě — normálnímu úřednickému a služebnímu řádu (služební pragmatice) této korporace. Dlužno-li však dle toho, co řečeno, ve smyslu našeho právního řádu uznati služ. poměr zaměstnanců státních a komunálních — pokud nejde o výjimečný případ zaměstnance pouze »smluvního« — za poměr práva veřejného, pak normovaná kompetence úřadů správních k rozhodování sporů z poměru toho — čítaje v to spory o nároky majetkoprávní — jeví se pouhým důsledkem odpovídajícím zásadnímu rozhranění kompetence soudů s jedné a úřadů správních s druhé strany, a nikoli ustanovením výjimečným, které by analogického použití nepřipouštělo. Než i druhá podmínka pro použití analogie jest dána: všechny momenty, které služebním poměrům zaměstnanců státních a komunálních dodávají povahy veřejnoprávní, dány jsou i ohledně obcí statutárních a tedy i ohledně obcí hl. města Prahy. Jdeť o útvary právně ostatním obcím zcela rovné. Není tedy příčiny, proč nehleděti i na úředníky obce Pražské pod zorným úhlem základního pojetí zákona ze dne 23. července 1919, čís. 443 sb. z. a nepojímati jich za úředníky veřejné. A naopak jsou tu důvody pro uznání veřejnoprávní povahy jich služebního poměru tím silnější, čím význačnější místo v celkové organizaci veřejné správy přiznáno je obcím statutárním tím, že ve svém obvodu obstarávají veškeru správu veřejnou, vykonávanou jinak státním politickým úřadem prvé stolice. Pokud pak jde speciálně o zaměstnance obce Pražské, pro něž dle cit. ustanovení statutů ve velkém rozsahu platí materiálně stejné předpisy jako pro úředníky státní, selhává tu dokonce i hlavní námitka, uvedená proti veřejnoprávní povaze služ. poměru úředníků obecních; že totiž nemají úřadu, který by je opravňoval jménem obce jednatí. Neboť magistrátní radní a po případě jiní magistrátní úředníci mají v městské radě votum decisivum stejně jako členové městské rady (§ 130 stat.), a v oboru působnosti magistrátu sami, ať ve sboru, ať jednotlivě, obstarávají přímo veřejné funkce obci svěřené. Obor jich působnosti je tedy určen, je jim zákonem samým propůjčena určitá moc úřední (§ 146 stat.). S druhé strany však § 77 stat. vyslovuje principiálně rovnost postavení všech zaměstnanců obecních se zaměstnanci magistrátu, takže — nutno-li přiznati veřejnoprávní povahu

služebnímu poměru zaměstnanců magistrátu — nelze ji popřítí ohledně zaměstnanců ostatních. Veden těmito úvahami konfliktní senát uznal, že norem daných o kompetenci k rozhodování sporů ze služebního poměru úředníků státních a speciálně úředníků obcí nestatutárních užití jest analogicky i na rozhodování sporů ze služebního poměru úředníků obce Pražské, a uznal proto za příslušné k rozhodnutí sporu, o nějž jde, úřady samosprávné.

