

Poplatníkem jest:

- a) výrobce pracující po živnostensku pro další prodej neb odbyt;
- b) výrobce pro vlastní spotřebu;
- c) dopravovatel z ciziny.

Ve případech a) a b) jest poplatné konání napřed opovědět a daň zaplatiti, ad c) platí se současně se clem.

Pivo vyvážené do ciziny dani nepodléhá, taktéž již zdaněné a z jiného pivovaru vyklížené, nebo vrácené a opětně vyklížené.

Pro hospodářské období 1930 (1930/31) připojena byla výnosová daň z piva ve prospěch zejména financí zemských.

Z výnosu povoluje se nejdéle do 12 let od počátku působnosti zákona ročně 6 mil. Kč k řešení krise malých pivovarů do 10.000 hektolitrů ročního výstavu dle rozhodnutí vlády.

Příděly pro svazky územní samosprávy jsou upraveny zák. č. 169/1930 Sb. Srov. nař. č. 162/1934.

11. Daň z masa viz toto heslo a Ohledání dobytka a masa.

12. Daň z uhlí.

13. Daň z vodní síly.

14. S. d. samosprávné viz příslušná hesla.

15. S. d. vybírané formou monopolu viz hesla Monopoly, Podniky státní a veřejné.

VII. Výnos s-ch d-í v Čsl. republice udáván jest za r. 1933 v příl. k č. 12, Věst. min. fin. roč. 1933:

| | v mil. Kč |
|--|--------------|
| cla | 622 |
| z lihu | 425 |
| z droždí | 48 |
| z cukru | 594 |
| z nerostných olejů | 149 |
| ze zapalovadel | 55 |
| ze zdrojů záření | 18 |
| ze šumivého vína | 2 |
| všeobecná nápojová | 47 |
| z piva | 190 |
| z masa | 114 |
| potravní daň na čáře (mimo maso a vš. nápojovou) | 23 |
| z uhlí | 145 |
| z vodní síly | 17 |
| monopol solní | 33 |
| monopol umělých sladidel | 3 |
| monopol výbušných látek | 8 |
| monopol tabákový | 1315 |

Literatura.

Drachovský: „Přehled fin. hosp. v ČSR.“ (1922, dopl. 1928); Funk: „Právo berní“ (1934); Konrad: „Handbuch des Finanzverwaltungsrechts“ (1913); Vencálek: „Finanční universum“ (1921); Šaroch-Zavřel: „Příručka spotřebních daní a poplatků“ (1919); Plencker: „Verzehrungssteuer“ (Österr. Revue, 1863); Österr. St.-W.-B. passim a lit. u spec. hesel uvedená; Vybral: „Nástin fin. práva čsl.“.

Josef Drachovský.

Správní soudnictví.

I. Podstata s-ho s. Není nouze o definice zařízení, jež označují se názvem s. s., Verwaltungsrechtspflege, Verwaltungsgerichtsbarkeit, le contentieux administratif, juridiction administrative, la giurisdizione amministrativa a pod. Ale je radno přijímati tyto definice s opatrností, domáhají-li se obecnější platnosti. Podoba s-ho s. se často od státu ke státu mění a ve všeobecné definici obráží se obyčejně příliš zřetelně onen typus s-ho s., který je původci definice nejbližší, kdežto povaha typů jiných nebývá vystižena. Budiž zde uvedeno aspoň několik ukázek. Jéze-ova definice v předmluvě Andréaděsova spisu: Le contentieux administratif des états modernes, vymezuje s. s. jako soubor jurisdikčních opravných prostředků, recours juridictionnels, organizovaných na ochranu jednotlivců proti správě, překročí-li tato meze své zákonné moci. Podobně označuje R. Bonnard ve svém díle: Le contrôle juridictionnel de l'administration, s. s. jako jurisdikční, nikoli řádnými soudy vykonávanou kontrolu činnosti správní. Naproti tomu definoval G. Anschütz ve sborníku „Handbuch der Politik“ s. s. jako činnost správy, jež záleží v rozhodování sporů a jest vykonávána úřady soudům podobnými v řízení napodobeném podle civilního procesu soudního. Koellreutter ve spise: Grundriß der allgemeinen Staatslehre (1933) str. 250, 252 vymezuje s. s. jako Rechtspflege, to jest ochranu zvláštních individuálních nároků, jež jsou na sporu, vykonávanou uvnitř správy úřady justičně organizovanými. Podle Merklovvy definice s-ho s. (Allgemeines Verwaltungsrecht, str. 375, též český překlad), je s. s. funkcí, kterouž vykonávají nezávislé orgány výkonné, t. j. soudy, za účelem přezkoumání aktů správních.

Chceme-li zahrnouti aspoň hlavní typy zařízení, jež se označují názvem s. s. a vý-

razy více nebo méně souznačnými, sotva lze o nich povšechně říci něco přesnějšího, než že jde tu o pronikání veřejné správy tradičními metodami soudnictví, takže snad lze mluvit o judicialisaci správy.

Tyto justiční metody, jež se odedávna vyvíjely a osvědčovaly ve službách nalézání práva ve sporech soudních, především civilních, shledány byvše do značné míry použitelnými i v některých vztazích mezi mocí veřejnou a jednotlivcem, vnikaly různým způsobem do správy veřejné, a to jak do správy aktivní, tak i do institucí zřízených pro kontrolu správy. Někdy metody soudní vrůstaly do správy povlovně, cestami nenasnadno stopovatelnými, ano téměř automaticky, jako tomu bylo ve starých západoevropských státech, nebo byly do správy uváděny záměrně a programově, jako tomu bylo ve střeoevropských státech XIX. stol., když ujala se představa právního státu s jejím požadavkem zákonnosti správy a souběžná s ní představa subjektivních práv veřejných, zejména subjektivních práv občana jako takového proti státu.

Připodobování správy k justici, jež dalo se v různém odstupnění, projevuje se hlavně v povaze orgánů, s. s. vykonávajících, pak v povaze funkce, je-li funkce jurisdikční funkcí *sui generis*, a mimo to v převzetí některých procesních forem. Není však jisto, jakého stupně musí judicialisace správy dostupiti, aby mohlo se mluvit o s-m s. Hraničné body řady institucí, označovaných jako s. s., nejsou vytýčeny již poznáním, že tu jde o nějaký stupeň judicialisace správy. I náš správní řád, vydaný nař. č. 8/1928 Sb., přijal nejednu z podstatných forem procesu soudního, a přece se správní řízení tímto správním řádem upravené nepočítá k s-mu s., třebaže R. Herrnritt, chtěje ve své stati pro *Revue internationale des Sciences administratives* 1935 předvésti správní řízení podle spolkového zákona rakouského z r. 1925, jež se zásadně neliší od našeho správního řádu a bylo jemu i vzorem, zahrnul je pod název *Le Contentieux administratif en Autriche*. Patrně proto, aby čtenáři, orientovanému na francouzských institucích názorně naznačil podstatný rozdíl mezi formalisovaným správním řízením našeho typu a zcela neformálním hierarchickým rekursem francouzským, na nějž úřad nemá ani povinnosti reagovati. Naproti tomu typy s nejpronikavější judicialisací správy, kde vykonávají kontrolu správy řádné soudy, přezkoumávajíce buď bezprostředně správní

akt anebo rozhodující o zodpovědnosti veřejné moci za újmy způsobené nezákonnými akty, anebo kde — jako v ryzím státě justičním — je správa justicí úplně pohlcena, nepočítají se již vůbec anebo jen sporadicky ke s-mu s. Tak na př. v Itálii nejen mluva zákonů, ale — až na řídké výjimky — i písemnictví vyhybá se používání názvu s. s. na kontrolu správy, kterou podle zák. z 20. III. 1865 vykonávají řádné soudy. Naproti tomu kontrola správy, kterou ve státech bývalé něm. Hansy vykonávaly do r. 1924 řádné soudy, bývá ke s-mu s. počítána.

V řadě zjevů, jež se obvykle jako s. s. označují, setkáváme se s typy velmi rozmanitými. Nejvýznamnější z nich jest soudní kontrola správního aktu vykonávaná zvláštními soudy k zakročení strany. Třebaže toto zakročení zákony označují někdy výslovně jako žalobu, nejde tu o obdobu kondemnačního civilního procesu *in personam*, nýbrž spíše o opravný prostředek proti aktu správnímu. Lze snad říci, že je to jurisdikce *contra actum*. Dá se tu s *Anschützem* mluvit o soudnictví, kde správa je objektem čili o soudnictví konaném nad správou.

Ale vedle tohoto typu nalézáme jurisdikci, která se mnohem více nebo i úplně podobá kondemnačním procesům civilním *in personam*. Jsou to spory buď mezi správou veřejnou a občany anebo mezi různými nositeli správy veřejné. Sem náležejí zejména t. zv. *Parteistreitigkeiten*, jež se vyskytují v právu německém ale také francouzské *contentieux de pleine juridiction*. Než v rámci s-ho s. setkáváme se také s bezprostředním tvořením správního aktu, a mluví se pak o s-m s. původním (*pruská ursprüngliche Verwaltungsgerichtsbarkeit*).

Rozmanitost typů s-ho s. a zejména nemožnost sestrojiti neutrální vrchní pojem, který by všechny zjevy jako s. s. označované zahrnul beze zbytku a bez výhrad, ospravedlňuje učení, jež přenášejíc se přes názvosloví běžné v písemnictví i v zákonodárství, jde svou vlastní cestou a hledá, v čem záleží ono spietí kategorie správy s kategorií soudnictví, jež je pro s. s. charakteristické. Podle pojetí Merklova jde tu o specifickou konkurenci závislého (t. j. jen na instrukcích a poukazech vyššího orgánu závislého) úřadu správního s (nezávislým) soudem při aplikaci jedné a téže právní normy v jednom a tomže konkrétním případě, a to tak, že nejdříve nastupuje příslušnost úřadu správního a, když tento své příslušnosti použil, nastupuje příslušnost soudu za tím

účelem, aby akt správního úřadu byl kontrolován. Tím se z pojmu s. s. vylučují všechny zjevy, jež nemají této tvářnosti. Je pak nutno zařaditi je buďsi do soudnictví nebo do správy, což vede k opravě názvosloví. Jest jen otázka, zda v indiferentním pojmu kontroly neztrácí se moment pro s. s. napořád příznačný, t. j., že kontrolu tuto vyvolává jen zakročení legitimovaného jednotlivce neb (výjimečně) zakročení úředního orgánu. Soudní kontrola správy je ve službách legitimovaného stěžovatele, který ji ovládá do té míry, že určuje nejen její předmět, nýbrž celkem i její rozsah a směr a může ji také (odvoláním stížnosti) úplně zmařiti. Pojetí Merklovo je pod vlivem Kelsenovy nauky, posléze ve spisu *Reine Rechtslehre* (též čes. překlad) s obdivuhodnou průzračností a uceleností formulované, podle níž není funkčního rozdílu mezi rozsudkem soudním a správním aktem, neboť oba jsou zcela stejně individualisací a konkretisací abstraktní právní normy. Rozdíl tkví jen v organizačním, historicky vysvětlitelném postavení soudcově, t. j. v jeho nezávislosti a v procesních formách. Neliší-li se rozsudek kvalitativně od aktu správního, nemůže ovšem „jurisdikční“ povaha aktu býti pojmovým znakem s-ho s.

V písemnictví převládá však názor, že je to jurisdikční povaha aktu, jež charakterisuje funkci s-ního s. To je i mínění Duguitovo, který podobně jako Kelsen vychází z dvojdělení právních funkcí státu na funkci legislativní a funkci administrativní (u Kelsena a jeho stoupenců *Rechtssetzung* a *Vollziehung*). Akt jurisdikční je však Duguitovi materiálně odlišný jak od aktů legislativních tak od aktů správních. Pro akt jurisdikční je příznačné, že je logickým závěrem zjištění, že bylo či nebylo porušeno právo ať už objektivní či subjektivní. Obsahem aktu jurisdikčního jest jednak rozřešení otázky právní, t. j. zjištění, co jest in concreto právem, jednak rozhodnutí, jež z tohoto zjištění se podává. Předpokladem aktu jurisdikčního jest spor (kontestace). Právní účinek aktu jurisdikčního je ten, že soudcovo rozhodnutí otázky právní má „force de vérité légale“, je právní pravdou čili, že jurisdikční akt tvoří materiální právní moc. Na námitku, že také správní úřad, vydává správní akt, řeší otázku právní, odpovídá Duguit, že zde je zodpověděni otázku právní toliko prostředkem, nikoli však cílem aktu, jako je tomu u aktu jurisdikčního. (Duguit: *Traité de droit constitutionnel*, II. vydání, 2. sv., str. 314.)

Podobné pojetí jurisdikčního aktu je i v říšskoněmeckém písemnictví téměř všeobecné. Také schopnost materiální právní moci připisuje se rozhodnutím správních soudů jak v písemnictví, tak i v soudní praxi. Ale ne všeobecně a s různým odvodněním. Někdy přiznává se právní moc rozsudku správního soudu i výslovným předpisem zákonným, jako na př. v § 61 saského zák. z r. 1900 o s-m s.

Je-li možno akt jurisdikční uznati za akt svého druhu, je tím získán jeden z pojmových znaků s-ho s., ale není zcela jisto, zdali znak tento dopadá na vše, co se s-m s-m nazývá.

Méně sporný jest onen příznak s-ho s., který spočívá v nezávislosti orgánu, jenž funkci správního soudce vykonává. Nezávislost tato může býti buď jen funkční, t. j., orgán s-ho s. v této své funkci není vázán žádnými instrukcemi. Stačí-li tato funkční nezávislost, bylo by nutno za správní soud uznati i orgán včleněný do organizace správní, pokud v určité funkci své je nezávislý. Nezávislostí rozumí se však obyčejně osobní soudcovská nezávislost zaručující soudci trvalost jeho soudcovského úřadu. Lze ji snad nazvati nezávislostí statusovou. Členové správních soudů nepožívají však vždycky nezávislosti v tomto smyslu. Tak na příklad nemají této nezávislosti členové většiny francouzských správních soudů, zejména jí nemají členové státní rady ani členové rad prefekturních, jež jsou nejdůležitějšími články francouzské soustavy s. s. Z toho vzešlo rozeznávání mezi pravým a nepravým s-m s-m, a někteří autoři němečtí (jako Dyroff) upírali proto zmíněným orgánům francouzského s-ho s. povahu „pravých“ soudů. Podle mínění Merklova (l. c. str. 41) nejsou však ústavně-právní záruky soudcovy nepřeložitelnosti a nesaditelnosti podstatou, nýbrž toliko právními garančními prostředky soudcovské nezávislosti. Zdali soudcova psychická nezávislost, a na té na konec záleží, je garantována již tím, že služební nebo jiné instrukce nejsou pro něho právně závazny, je velmi pochybné. Ale sotva lze pochybovati, že tato nezávislost může být zabezpečena i jinak než ústavně-právní zárukou nepřeložitelnosti a nesaditelnosti. Věci touto zabýval se kdysi René Worms ve své stati *La juridiction du conseil d'état* v publikacích francouzské Akademie (roč. 65 nové řady, 1905, II. pololetí str. 633 a násl.), kde dovozoval, že členové státní rady francouzské netěší se sice

nesesaditelnosti podle práva, ale že ji mají fakticky do té míry, že státní rada mohla a může vydávati arrêty vládě svrchovaně nepřijemné, aniž to kdy vedlo k jejich odvolání. Záruku nezávislosti poskytuje jim veřejné mínění a všeobecné přesvědčení, že jejich nezávislost jest ochranou pro všechny legitimní zájmy. Na druhé straně cena osobní nezávislosti zákonem zabezpečené jest podstatně zeslabena tím, že všeliký postup soudců je vložen do rukou orgánů vládních, často stranickopoliticky orientovaných. V tom je zároveň odpověď na kritiku francouzské správní justice.

Absolutních záruk soudcovské nezávislosti není. Ale tradice a morálka soudců může býti silnější garancí než všechny jiné. Ani němečtí správní soudcové ostatně nepožívají vždy osobní nezávislosti, a to zejména tam, kde se vyskytuje personální unie mezi úřadem správním a úřadem správního soudce (jako na př. v Hessensku), kde vykonávají funkci správních soudců ve vedlejší povolání (Nebenamt) osoby, jejichž hlavním úřadem (Hauptamt) je úřad správní, který jim může býti odňat.

I když se uzná, že podstatný znak správního soudce jest splněn již jeho funkční nezávislostí, není tím ještě řečeno, že orgán složený z osob takto nezávislých musí býti ve všech vztazích považován za soud. Půjde tu o výklad konkrétního zákonodárství (srov. heslo Nejvyšší správní soud str. 833).

Z tradičních procesních forem soudního procesu, jež bývají převzaty do správy, nejvýznamnější jsou právo strany na slyšení, zejména při zjišťování skutkové podstaty, která má býti podkladem rozhodnutí, řízení kontradiktorní, ústnost, veřejnost a povinnost rozhodovacího orgánu vyřídití návrh stranou přednesený, obligatorní odůvodněné rozhodnutí a p. Mimo to také instituce propadných lhůt.

V encyklopedii čsl. veřejného práva nebude asi nikdo očekávati více než hrubý obrys několika hlavních evropských typů. V čele stojí francouzské s. s. v kontrastu proti svému anglickému protikladu. V obou řeší se svérázným způsobem spietí soudnictví se správou. O obou těchto soustavách lze říci, že vyrostly organicky, nebyvše vytvořeny programově. Proti nim stojí střeďoevropské typy, jež jsouce plodem politické doktriny liberalistické, byly od druhé polovice století XIX. programově budovány, ale přijímaly někdy zcela eklekticky podněty nebo některé prvky ze samostatných institucí francouzských a anglických.

II. Původ a cesty vývoje francouzského contentieux administratif. Půdu, z níž vyrostla francouzská soustava s-ho s., poskytla myšlenka dělby mocí. Z ní vzešel zákaz daný revolučním zák. ze 16. až 24. VIII. 1790 soudům, aby se nevměšovaly do správy. Zákaz tento měl předchůdce již v St. Germainském ediktu kardinála Richelieu. Nezrodil se ani z myšlenky právního státu, ani z představy práv občana proti státu, nýbrž z politické zkušenosti s předrevolučními soudy (feudálními „parlamenty“), které odedávna mařily pokrokové reformy francouzských králů. Tato zkušenost zanechala po sobě i po velké revoluci nedůvěru k soudům, i když tyto staly se (na čas) volitelnými. Hranice, která vylučovala soudy z vlivu na správu, nebyla ovšem přesná, během let byla různě chápána a také se nejednou posunula. Podnes probíhá jinak, než bychom očekávali, a podnes náleží ke kompetenci řádných soudů na př. spory, jež týkají se daní nepřímých, kolků, otázky statusové a vyvlastnění. Ale zásada dělby mocí zůstala napořád základním principem organisace moci veřejné.

Po vytlačení vlivu soudů ze sféry, jež byla považována za správu, dostaly se do příslušnosti orgánů správních i různé spory mezi občanem a správou, jež stala se takto soudcem ve své vlastní věci. Tento stav nebyl na dlouho snesitelný, a když napoleonskou organizací z r. VIII. byly zřízeny poradní sbory Conseils de préfecture v départementu a Conseil d'état ve státě, byly takovéto spory přeneseny na tyto rady, takže rozhodování o nich nesplývalo s aktivní správou. Zák. z 28. pluviosu r. VIII. přikázány prefekturním radám zejména spory o přímé daně, spory mezi podnikateli veřejných prací a správou, spory ze smluv o veřejné dodávky, spory o náhradu škody za pozemky zabrané pro různé veřejné práce a pod. Jsou to v podstatě kondemnační spory inter partes. Označují se podnes jako contentieux administratif proprement dit.

Vývoj tohoto s-ho s. „v pravém slova smyslu“ byl na ten čas zakončen dekretem z r. 1934. Jím byla příslušnost rad prefekturních, nyní interdepartementálních, jejichž počet byl podle zákona z r. 1926 v zájmu lepšího personálního vybavení snížena na 22, poněkud rozšířena a zaokrouhlena. Kromě věcí volebních (volby do generálních rad) jsou prefekturní rady příslušny zejména ve sporech o náhradu škody vzešlé z výkonu veřejných služeb ob-

starávaných departementy, obcemi a nestátními veřejnými podniky, dále ve sporech „individuální povahy“ ze služebního poměru úředníků departementů, obcí a nestátních podniků veřejných a pak v administrativních sporech právě jmenovaných nositelů veřejné správy ze smluv s výkonem veřejných služeb souvislých. Příslušnost prefekturní rady ve sporech úřednických přibírá nyní také onen znak, který charakterizuje příslušnost státní rady ve věcech rekursu pour excès de pouvoir, o němž ihned bude řeč. Rozhodnutí prefekturní rady ve funkci správního soudu jsou navestkrz podrobena odvolání k radě státní.

Nejvýznamnější odvětví francouzského s-ho s. je recours pour excès de pouvoir. Vyvinul se z hierarchické stížnosti, kterou připouštěl zák. ze 7. a 14. X. 1790 ke králi jako šéfu obecné administrace z důvodu nepřislušnosti správních úřadů. Tato stížnost přešla bez zákonného textu na napoleonskou státní radu, zřízenou čl. 52 ústavy z r. VIII. Cesta k šéfu obecné správy byla považována za samozřejmou i bez zákonného textu. Teprve od r. 1832 vešlo v obvyčej dovolávat se zmíněného říjnového zákona z r. 1790.

Východiskem vývoje rekursu pour excès de pouvoir byl rekurs pro nepřislušnost, jehož účelem bylo potlačovati zásahy správních úřadů do příslušnosti úřadů jiných. Šlo tedy o udržení dobrého pořádku v kompetencích. K tomuto stížnému důvodu, čili podle technického výrazu k této ouvertuře rekursu, přistoupil stížný důvod „vice de forme“, čímž se rozumí obcházení předepsané součinnosti úřadu jiného, opomenutím předepsané „ankety“ a pod. I tento stížný důvod jest na linii nepřislušnosti úřadů anebo se jí aspoň blíží. Během doby, a to již od sklonku druhého císařství byla státní radou bez jakéhokoli zákonného podkladu uznána další ouvertura, již dal Aucoc jméno détournement de pouvoir, které se obecně ujalo. Jde tu o případ, kdy úřad správní použil své zákonné příslušnosti k účelu jinému, než pro který mu zákonem byla propůjčena. Jako jeden z prvých nálezů státní rady, který uznává tento stížný důvod, uvádí se arrêt Bouchardon (1870). Slavné jsou arrêts Pariset (1875), Larbaud (1879), jež teorii détournementu natrvalo formulují. Podstata tohoto stížného důvodu chápá se různým způsobem. Dle některých (Duguit, Appleton, Rolland) souvisí úzce s nepřislušností úřadu, dle jiného výkladu (Laferrière a j.) jde tu o nezákonnost nebo

o poklesek proti duchu zákona nebo o porušení morálky správy (zejména Hauriou a j.). Détournement musí být patrný ze spisů nebo ze zjevných okolností. Státní rada po něm svým vlastním šetřením nepátrá.

Vedle rekursu pour excès de pouvoir z uvedených důvodů byl odedávna a rovněž bez zákonného podkladu pokládán za přípustný rekurs k šéfu státní správy pro porušení nabytých práv. Rekurs tento lišil se od rekursu p. e. zvláště tím, že bylo k němu zapotřebí součinnosti advokáta. Dekretem z r. 1864 byla tato náležitost odstraněna. To mělo za následek, že rekurs pro porušení nabytých práv splynul s rekursem p. e., k němuž nikdy advokáta nebylo třeba. Stížný důvod pro porušení zákona a nabytých práv přetvořil se pak povlovně ve stížný důvod pour la violation de la loi, čímž stal se rekurs p. e. přístupným každému, kdo nezákonným aktem správním je poškozen ve svém osobním zájmu.

V posledních dvou desetiletích, zdá se, vyvíjí se nová ouvertura, t. j. skutkový omyl, erreur de fait. Vývoj tento signalisují zejména arrêts Gomel (1914) a Trépont (1922). Státní rada vede si tu velmi zdržlivě a nepouští se, podobně jako při détournementu, do vlastního zjišťování skutkové podstaty. Některé z těchto zrušovacích nálezů pro omyl skutkový podobají se rušení pro rozpor se spisy podle našeho zákona o správním soudě. V písemnictví se někdy (Appleton) tyto případy rušení správního aktu charakterisují tak, že otázka skutková jest tu neoddělitelně sloučena s otázkou právní, která jest předmětem rekursu.

Tím jsou vyčerpány ouvertury rekursu p. e.

Otázka legitimace k rekursu p. e. byla během doby různě posuzována. Kdysi se požadovalo, aby stěžovatel aktem správním byl zkrácen ve svém právu. Ale toto právo bylo chápáno velmi široce jako právo každého, aby úřad, vydávaje proti němu rozhodnutí, šetřil předpisů zákonných. Tento nárok na legální postup úřadu uznával na př. i Laferrière, později také Berthélemy a ještě nyní se hájí (Bonnard). Praxe soudní však připouštěla rekurs p. e., kdykoli byl stěžovatel naříkaným rozhodnutím zkrácen ve svém zájmu, požadujíc zprvu přímý a osobní zájem, což bylo dalším vývojem zmírněno, takže nyní požaduje se pouze zájem osobní, třeba ne přímý (arr. Časanova 1901). V nálezu Savary (1904) byl tento vývoj dovršen. Osobní zájem stěžovatelův není ani tak podmínkou

přijatelnosti, jako spíše jen měřítkem seriosnosti rekursu. Podle mínění Duguitova změnila se původní subjektivní jurisdikce státní rady o rekursu p. e. v jurisdikci objektivní.

Stejně jako prefekturní rada zůstala státní rada podle svého původního poslání po dlouhou dobu formálně orgánem jen poradným. Nevydávaly nálezy, nýbrž podávaly šéfu správy jen dobré zdání, avis. Rozhodnutí leželo formálně v rukou šéfa správy, tedy ve státě v rukou hlavy státu, prvního konsula, císaře, presidenta republiky. Teprve zák. z 5. V. 1872 učinil státní radu soudem, ona rozhoduje nyní „souverainement“ ve sporech správních, z dosavadní justice retenue stala se justice deleguée, z avis stal se arrêt, soudní nález.

Tím byla dovršena druhá separace pouvoří, t. j. odloučení aktivní správy od s-ho s. Považuje se za důsledek této separace, že správní tribunál nemůže nikdy zasahovat přímo do aktivní správy. Proto jsou nálezy státní rady k rekursu p. e. jen zrušovací a nikdy nemohou naříkaný akt měniti. Aktivní správa je arci povinna vydati nové rozhodnutí shodné s názorem státní rady, když správní úřad se nepodřídí, může to vésti k náhradě škody (arr. dame Venturini 1931).

Předmětem rekursu p. e. jsou podle čl. 9 květnového zákona z r. 1872 zcela všeobecně les actes des diversés autorités administratives. Bližší vymezení aktů správních tímto rekuresem naříkatelných jest dílem praxe státní rady. Když dekretem z r. 1864 byl usnadněn přístup ke státní radě a hrozilo nebezpečí, že státní rada bude zavalena velkým počtem stížností, vynalezl Aucoc, tehdy commissaire du gouvernement, teorii, podle níž je rekurs p. e. vyloučen, může-li stěžovatel dosáhnouti plného uspokojení v kondemnačním procesu, tedy buď žalobou před řádným soudem, nebo ve správním contentieux de pleine juridiction. Nejběžnějším příkladem jsou nároky veřejného zaměstnance ze služebního poměru. Je to teorie t. zv. rekursu paralelního, recours parallèle, který uzavírá cestu ke státní radě v rekursu p. e. Laferrière, kdysi rovněž commissaire du gouvernement a posléze vice-president státní rady, velická autorita francouzské správní justice a původce fundamentálního díla *Traité juridiction administrative* (II. vydání z r. 1896), postavil teorii o paralelním rekursu na hlubší základ, roztrídil správní akty na „actes d'autorité čili actes de la puissance publique“ s jedné strany a na

„actes de gestion“ s druhé strany. Jenom akty d'autorité (akty povahy vrchnostenské) jsou způsobilé vyvolati rekurs p. e., kdežto akty de gestion, kde správa veřejná vystupuje v podstatě jako strana smluvní, mohou vésti jen ke contentieux de pleine juridiction. Tato teorie stala se klasickou a ovládala dlouhou dobu judikaturu státní rady. Ale ani teorie Laferrièreova, jež nemá arci opory v zákonných textech, neodolala praktické potřebě a ustoupila nakonec teorii, která dnes judikaturu ovládá. Odklon od klasické teorie aktů d'autorité pojí se ke jménu Romieu, který počátkem tohoto století byl také commissaire du gouvernement při státní radě a jehož kariéra úřední byla podobná Laferrièreově. Obrat je signalisován slavným případem Terrier (1903), kde šlo o nárok na smluvenou odměnu za sbírání zmijí. Výrok departementu, jímž odměna byla odepřena, neměl povahy aktu d'autorité. Šlo však o výkon veřejných služeb, fonctionnement des services publics. To bylo uznáno dostatečným ku vznesení rekursu p. e. Romieu vyvodil z celé řady starších nálezu státní rady zásadu, že vše, co se týká organizace a fungování služeb veřejných, jest operací administrativní, une operation administrative, která již svou povahou vyvolává administrativní jurisdikci ve všelikých sporech, k nimž tato operace může zavdati podnět. Není-li spor předpisem zákonným přikázán jinému foru, je přípustný recours p. e. Tak se stal pojem services publics ústředním pojmem rekursu p. e. Ale teorie, podle níž paralelní rekurs je překážkou rekursu pour excès se ještě udržela až do arrêtu Lafage (1912). V tomto případě domáhal se koloniální důstojník u ministra náhrady jistých representančních vydání, nepodal však žalobu na plnění v contentieux de pleine juridiction, nýbrž recours p. e. Podle dosavadní praxe měl rekurs býti odmítnut, v paralelním rekursu tkvěla překážka jeho přijetí, fin de non recevoir. Ale státní rada přestala klásti váhu na to, že důstojník mohl se obrátiti na kompetentní forum se žalobou o plnění, nýbrž přijala jemné rozeznávání, že sieur Lafage nedomáhal se plnění, nýbrž že bral toliko v odpor zákonost aktu úřadu správního a žádal za jeho zrušení. Hlubším důvodem, jež ve svých důvodech commissaire du gouvernement Pichat výslovně uváděl, byla asi státní radě úvaha, že odmítnutí rekursu p. e. znamenalo by prakticky denegatio justitiae, ježto žaloba na plnění, která nepožívá procesních výhod re-

kursu p. e., byla by spojena s procesními útratami, neúměrnými předmětu sporu. Nový tento směr, soudní prakse bývá kritisován (Appleton), protože stírá hranici mezi contentieux de pleine juridiction a zrušovací jurisdikci k rekursu pour excès.

Zvláštní kapitolou ve vývoji rekursu p. e. jest rozšíření rekursu na akty abstraktní, zejména na t. zv. réglements d'administration publique, jež vydává šéf státu buď na základě ústavní kompetence nebo na základě zvláštní delegace zákonné. Ještě Lafferrière hájil vyluku těchto nařízení ze zrušovací jurisdikce státní rady, ježto mají povahu aktů legislativních. Na počátku tohoto století byla však tato prakse státní rady opuštěna (arrêt Compagnies du Nord, d'Orléans, du Midi — 1907). Byl to zase Romieu, jenž způsobil obrat. Státní rada vyslovila, že jde tu sice o delegaci moci zákonodárné, ale že rozhoduje, kdo jest autorem réglementu. Tím jest president republiky, tedy ne orgán zákonodárství, nýbrž „une autorité administrative“.

Akty volné úvahy byly dlouho pokládány za nepřezkoumatelné, recurs p. e. byl odmítán jako nepřijatelný. Nyní, ne bez vlivu písemnictví (zejména Hauriou), uznává se recurs p. e. proti diskrecionárním aktům za přijatelný, diskrecionární povaha aktu není již fin de non recevoir. Státní rada jest ovšem omezena na zkoumání zákonosti, t. j. zda správní úřad nepřekročil právních hranic svého zákonného zmocnění. Tím dostalo se zadostiučinění kritice Lafferrièreově, neboť již on hájil přípustnost rekursu proti aktům volné úvahy. Otázky účelnosti však státní rada vylučuje důsledně ze své kritiky.

Podnes však považuje státní rada, odolávajíc odmítavé kritice písemnictví, za nepřezkoumatelné t. zv. actes de gouvernement. Vymezení tento pojem nikomu se nepodařilo, a státní rada řídí se ve své praksi úvahami, které nelze nazvat právníckými. Motivy, ve kterých správní rada dává uniknouti své kontrole akty vládní, třídí P. Duez ve svém pojednání v *Annuaire de l'Institut international de droit public* (1932, 2. svazek, str. 49) do těchto skupin: Státní rada buď chce se vyhnouti konfliktu s komorami zákonodárnými nebo se obává, že by způsobila vládě nesnáze mezinárodní nebo přihlíží k tradici, jež ponechává vládě velikou svobodu jednání ve všem, co se týká zahraničních styků státu. Vládní akty jsou prostě ty, jež státní rada jako správní soud za takové uznává.

Recurs p. e. je podle svého původu rekursem proti aktu správnímu. Aby chránilo jednotlivce proti nečinnosti úřadu správního, připodobilo zákonodárství francouzské v jistých mezích mlčení úřadu (silence) správnímu aktu, postavivši je na roveň rozhodnutí zamítavému. Podle dekretu z r. 1864 považuje se za zamítavé rozhodnutí, když ministr o hierarchickém rekursu proti aktu úřadu podřízeného do 4 měsíců nerozhodl. Zákonem z r. 1900 bylo toto pravidlo rozšířeno na všechny věci, jež není možno vznést před státní radu jinak, než stížností proti rozhodnutí úřadu správního. Podle početnosti arrêtů, na základě těchto ustanovení vydaných, se zdá, že připuštění rekursu proti „mlčení“ úřadu má nemalý praktický význam.

Výsledek vývoje shrnul Pichat ve svých vývodech již v případě Lafage (1912) touto větou: Recours p. e. jest interesentům přístupný za těchto podmínek: 1. jde proti jakémukoliv rozhodnutí úřadu správního (čímž jsou míněny všechny akty právní, actes d'ordre juridique); 2. musí býti založen na námitce nezákonnosti; 3. nesmí uváděti ve zmatek řád kompetenční. Na tuto poslední podmínku sevrkla se teorie o rekursu paralelním.

Jak již z textu čl. 9 zákona z r. 1872 lze poznati, jsou akty správních úřadů způsobilým předmětem rekursu p. e. bezprostředně a nemusí dříve projít cestou instancí, jako je tomu u nás. Praví se, že recurs p. e. je přípustný omisso medio. Zcela výjimečně je ustanovení čl. 67 zák. z 5. IV. 1884, dle něhož usnesení obecní rady může se pro určité formální vady v jejím složení dostati před státní radu teprve po předchozím instancním rozhodnutí prefektově.

Původ rekursu p. e. z hierarchické stížnosti projevuje se v tom, že zrušovací nález státní rady působí erga omnes. Nálezy správních tribunálů v contentieux de pleine juridiction působí ovšem ve shodě s kondemnační povahou této jurisdikce jenom inter partes.

Státní rada ve funkci správního soudu má také svou originární kompetenci, a to contentieux de pleine juridiction. Vznikla na základě čl. 52 ústavy z r. VIII. a dnes spočívá na ustanovení čl. 9 zákona z r. 1872, dle něhož le Conseil d'État statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative. Jde tu zejména o nároky na plnění proti státu, jež nepodléhají normám práva civilního. Odedávna

byly to spory ze státních dluhů. Od arrêtu konfliktního tribunálu Blanco (1873), jsou to i spory o nároky proti státu na náhradu škody způsobené výkonem moci veřejné.

Zásady o zodpovědnosti státu za tyto škody byly vybudovány judikaturou. Státní rada vyvinula pojem *faute de service*, za niž odpovídá stát v řízení před státní radou, na rozdíl od *faute personnelle*, t. j. osobní poklesek úředního orgánu, za nějž odpovídá tento sám před řádným soudem. *Faute personnelle* byla v případě Lemonnier (1918) vymezena (*commissaire du gouv. Blum*) v ten smysl, že je to poklesek, jenž jest do té míry oddělitelný od výkonu služby veřejné, že může býti posuzován, aniž jest soudce nucen sebe menší měrou se vměšovati do kontroly a kritiky služby veřejné. Pokud jde o zodpovědnost departementů, obcí a nestátních veřejných podniků za škody způsobené výkonem veřejných služeb, příslušny jsou, jak již bylo poznamenáno, v prvé stolici rady prefekturní.

Spory správní, jež podle zásady dělby mocí jsou vyloučeny z kompetence řádných soudů, nejsouce přikázány určitému tribunálu správnímu, bývaly kdysi považovány za příslušnost resortního ministra. Byla to t. zv. teorie o ministru-soudci. Ale nedlouho po vydání zákona z r. 1872 počala se vyvíjeti a dávno jest již ustálena zásada, že státní rada jest le *juge de droit commun* ve věcech správních, t. j. že státní rada jest jako soud správní příslušna ve veškerých sporech správních, jež nejsou výslovně přikázány před forum jiné.

O interpretační jurisdikci, jež majíc původ v přísném provedení dělby mocí, záleží v tom, že správní tribunál rozhoduje ve sporech o výklad správních aktů, i když spor takový se vyskytne v řízení před řádným soudem, a o jurisdikci trestní, jež přísluší správním tribunálům v nepatrné míře, nelze se zde šířiti.

Vedle rad prefekturních a státní rady jest se ještě zmíniti o institucích, které lze nazvati speciálními správními soudy.

Je to především *Cour des comptes*, jehož organizace spočívá na Napoleonském zákoně z r. 1807. Má tu zvláštnost, že jak názvem tak i osobní soudcovskou nezávislostí svých členů podobá se nejvíce tribunálům soustavy soudní. Vykonává vedle jisté správní kontroly jurisdikci nad účty těch, kdo jsou povinni sčítovati veřejné peníze. Jsou to v podstatě orgány správy pokladniční. Tento účetní dvůr stanoví svými nálezy,

zdali osoba ke skládání účtu povinná vykazuje přebytky nebo schodky. Zjistí-li schodek, odsuzuje účtujícího k zaplacení schodku s úrokem.

Z ostatních speciálních správních soudů jest uvésti následovní: 1. vyšší radu veřejného vyučování, le *Conseil supérieur de l'instruction publique*, při ministerstvu veřejného vyučování, jež podle zákona z r. 1880 vedle svých obsáhlých příslušností jiných jest disciplinárním soudem odvolacím ve věcech školských nad rozhodnutími akademických rad, zřízených pro vyšší školství, a departementálních rad pro školství národní; 2. stálou komisi vyšší rady vyučování technického podle zákona z r. 1919, la *commission permanente du Conseil supérieur de l'Enseignement technique*, jež jest v určitých věcech odvolacím soudem nad departementní komisí pro školství technické; 3. radu revisní, *Conseil de revision*, jež jest odvolací stolicí ve věcech odvodních (zákon z r. 1928 a 1931). Mimo to několik tribunálů (komisí) zřízených pro určité věci vzniklé z poměrů válečných (jako věci pensijní, obnovení půdy a j.).

Všecky tyto instituce jsou — jako žebra gotické klenby svorníkem — spjaty státní radou v jednotnou soustavu. Ale poměr jednotlivých článků členité soustavy ke státní radě není stejný. Pro některé z nich je státní rada soudem odvolacím, pro některé jen soudem kasačním, který se omezuje na otázky kompetence, porušení forem a někdy také zkoumá *détournement*. Do prvé skupiny náležejí kromě rad prefekturních správní tribunály koloniální, *les conseils des contentieux des colonies*, podle zákona z r. 1881, do druhé skupiny soudy speciální počítajíc k nim i dvůr účetní. Prakticky významnější než odvolací a kasační příslušnosti státní rady jsou ovšem její příslušnosti bezprostřední, jež byly svrchu nastíněny. Ze všeho nejdůležitější je rekurs p. e., toto obecně obdivované dílo státní rady samé, o němž bylo řečeno, že je to „nejpůvodnější výtvar správního práva francouzského. Opatrný a současně obratný i pevný postup státní rady, udržuje správu v mezích zákonnosti, aniž v ní budí dojem kontroly příliš malicherné nebo všetečné. Jednoduchost procesu a jeho láce činí tento rekurs snadno přístupným všem. Nejsa spoután těsnými texty zákonů, může se snadno vyvíjeti a vytvářeti podle potřeb doby.“ (*Appleton: Traité élémentaire du contentieux administratif.*) Vnitřní organizace státní rady jako správního soudce,

opětne se měnila. Státní rada jako celek skládá se ze 6 sekcí, z nichž 4 mají úkoly ryze administrativní (poradné), 2 pak mají úkoly jurisdikční. Tyto dvě sekce, jež představují nejvyšší správní tribunál francouzský, dělí se zase v podsekcce a komise pro funkce přípravné, commissions d'instruction. Z obou sekcí jurisdikčních jest jedna section du contentieux, druhá section spéciale du contentieux; prvá je za účelem přípravy rozhodnutí rozdělena ve čtyři comités o 3 radech a jistém počtu maîtres des requêtes a auditeurs. Vlastní činnost rozhodovací vykonává section du contentieux ve dvou podsekcích, jež se ustavují sloučením dvou přípravných komitétů. Tyto podsekcce jsou pravidelnými orgány rozhodovacími. Za jistých okolností přechází věc na celou sekci du contentieux nebo dokonce na shromáždění ještě širší (assemblée publique du Conseil d'État statuant au contentieux), jehož složení bylo naposledy upraveno zákonem z r. 1923. Sekce speciální jest rozdělena na šest podsekcí o dvou radech, k nimž se druží maîtres des requêtes a auditeurs. Tyto podsekcce jsou pravidelným orgánem rozhodovacím v t. zv. petit contentieux, jež zahrnuje spory ve věcech daní přímých a pod. a ve věcech volebních. Výjimkou mohou i tyto věci přejíti před plenum sekce speciální.

Zvláštní zmínky zasluhuje instituce t. zv. commissaire du gouvernement, kteří jsou něco zcela jiného než zástupci žalovaného úřadu nebo vlády. Byli kdysi nazváni komisaři republiky, a lze snad říci, že jsou mluvčími právního řádu. Jejich zpravidla mistrné vývody (conclusions) podávají nejen analýsu sporného případu, nýbrž i zrcadlo judikatury, jejímž jsou svědomím. Všecky pokroky v judikatuře státní rady pojí se k některému arrêtu a ke každému arrêtu pojí se jméno některého vládního komisaře, v jejichž řadách nalézáme nejskvělejší jména nejen francouzského s-ho s., nýbrž i teorie francouzského správního práva.

III. Justiční stát v Anglii a jeho krise. Anglie byla po staletí ryzím státem justičním. Poměr soudu ke správě byl v zárodku určen již oním slavným ustanovením 39. odst. veliké Charty, podle něhož smí jen per legale iudicium parium suorum vel legem terrae býti zasaženo do osobní svobody nebo majetku svobodného člověka. Tím je řečeno především, že jen výrokem soudu může býti jednotlivec ve svých prá-

vech omezen. V dobách, kdy činnost státu, kterou bychom mohli nazvati správou, byla o málo více než péče o zachování královského míru, vystačila Anglie s orgány své soustavy soudní. Byli to zejména míroví soudcové, kteří, vybírání jsouce z venkovské šlechty, stali se ve XIV. stol. z pomocníků královského úředníka, šerifa, trestními soudci a přijímali pak po staletí téměř všechny úkoly správy veřejné. Vykonávali ji ve svých malých a čtvrtletních schůzích v navyklých formách soudních a stali se na anglickém venkově skutečnými vládci, podléhající kromě krátkého období za Tudorovců, ústřední moci státní jen v té podobě, že jako nižší články soustavy soudní byli podřízeni vysokým soudům královským. Uhrnem lze říci, že správa veřejná byla pohlcena justicí. Během minulého století, po prvé parlamentní reformě z roku 1832, počínají vznikat správní orgány pro speciální úkoly správní (zejm. chudinství, zdravotnictví, školství, silnice). Ale tím správní funkce mírových soudců nezaknily. Teprve správní reforma z r. 1888 přinesla, dvacet let po obdobné reformě naší, do jisté míry odloučení justice od správy. Většina funkcí správních byla tehdy mírovým soudcům odňata a vložena na orgány volené a to nejprve rady hrabské, o něco později (1894) též na distriktní. Na tyto rady přešly též příslušnosti některých správních úřadů speciálních. V municipiích odehrál se podobný proces již dříve. Než tyto orgány zastupitelské, třebaže byly nadány dosti širokou mocí nařizovací (t. zv. bye-laws), nemohly zásadně tvořiti individuální akty správní, jako rozkazy a zákazy, nýbrž byly omezeny na podávání návrhů k mírovým soudcům, a teprve tito vydávali vykonatelný „order“. Je to ona forma správy, jež se kdysi zdála Leutholdovi (öffentliches Interesse und öffentliche Klage im Verwaltungsrecht, Annalen des Deutschen Reiches, 1884, str. 430) integrálním uskutečněním právního státu, takže chtěl přiznati správnímu úřadu toliko postavení žalobce, uplatňuje-li právní nároky státu proti občanu. Je známo, jak byla tato myšlenka ironickým O. Mayerem zesměšněna.

Než zákonodárství minulého století, zejména zákonodárství zdravotní, konfrontováno s naléhavou praktickou potřebou doby, vymanilo správní orgány z jejich dosavadního postavení a nadalo je porůznu pravomocí tvořiti též individuální akty správní. Ale orgány správní nebyly včleněny ve

správní hierarchie pevninské podoby (bližší ve Správním obzoru roč. III str. 221 a 265), nýbrž byly vpraveny do dosavadní soustavy soudní, a to tím způsobem, že z aktů jejich šlo odvolání ke čtvrtletnímu kolegiu mírových soudců, Quarter Sessions. Touto cestou dostaly se i pod kontrolu vysokých soudů londýnských. Odvolání bývalo pak porůznu z kolegia mírových soudců přenášeno na ústřední úřad správní, zejm. na nově zřízený Local Government Board, nahražený nyní ponejvíce ministerstvem veřejného zdravotnictví. Při základní justiční povaze státu nutně vzešla otázka, zda tento ústřední úřad a stejně i jiné ústřední úřady správní jsou ve své odvolací působnosti jakož i ve svých bezprostředních příslušnostech podrobeny kontrole vysokých soudů. Před čtvrt stoletím jeden z vysokých soudů ve sporu *Rex versus Board of Education* (1910) vyslovil zásadu, že ústřední úřad je podroben jurisdikci, kterou jeden z vysokých soudů (nyní jedna sekce High Courtu, t. j. King's Bench division) vykonává od staletí nad soudy nižšími. Ještě pozdější náleží *Rex versus The Guardians of the Poor of Lisnakea Union* obsahuje tuto větu: „Je-li veřejnému svazu nebo úřadu svěřena moc vydati nějaký akt a je-li v tomto aktu obsaženo rozhodnutí o tom, zda jsou splněny skutečnosti a podmínky, na nichž použití této moci závisí, pak svaz nebo úřad tento jedná u výkonu této moci ve funkci judičiální nebo quasijudičiální.“ Akt, který byl vydán bez dostatečného důkazu, že podmínky tyto jsou splněny, je soudem, t. j. jmenovaným vysokým soudem, přezkoumatelný a může jím býti zrušen, ježto byl vydán bez kompetence anebo s jejím překročením. Staré common law poskytovalo procesní prostředky k této soudní kontrole. Jsou to t. zv. prerogativní writy, zejména *Mandamus*, *Certiorari* a *Prohibition*. Byly to podle svého původu prostředky, jimiž král skrze svůj soud udržoval nižší soudy v mezích práva. Prvým z nich vysoký soud nižšímu soudu pozitivně ukládal určité úkony, druhým se zmocňoval věci před nižším soudem pendentní, aby po případě výrok nižšího soudu zrušil, třetím bránil nižšímu soudu překročení hranice jeho příslušnosti. Sankce na neuposlechnutí soudního rozkazu neb zákazu jsou povahy trestní. Soudní kontrola správních aktů zjednána byla tím způsobem, že řečené prerogativní writy byly soudní praksí rozšířeny na kontrolu rozhodnutí úřadů správních zejména ústřed-

ních. (Podobně také prostředek, vynalezený kdysi kancléřskou „equitní“ jurisdikcí [injunction] pro spory mezi stranami, jež lze přibližně opsati jako *interdictum prohibitorium*, byl soudní praksí rozšířen tak, aby bránil veřejným úřadům, by nepřestupovaly svoji pravomoc.) Tento postřeh, nadhozený kdysi v mé stati „O správním soudnictví v Anglii“ (Správní obzor 1913), došel potvrzení s povolané strany. Prof. J. H. Morgan konstatuje totéž v rozsáhlé úvodní kapitole ku G. E. Robinsonově knize „Public Authorities and Legal Liability“ 1925 (str. LXXIV). Kontrola soudní vykonávaná prerogativními writy omezovala se vždy na otázky zákonnosti a procesního postupu, nevměšujíc se do otázek účelnosti. Novější vývoj judikatury vysokých soudů anglických, zejména nejvyššího z nich, sněmovny Lordů, ukládá však této kontrole velmi úzké meze. Kdežto Court of Appeal v případě známém jako *Arlidge Case*, 1915, ještě požadoval, aby správní úřad při svém rozhodování šetřil aspoň nejzákladnějších metod soudního procesu, vysloviv většinou hlasů, že se přičí požadavku „přirozené spravedlnosti“, nedal-li úřad straně nahlédnouti do zprávy úředního inspektora, jež byla podkladem rozhodnutí a neslyšel-li o obsahu této zprávy námitky strany, House of Lords zvrátil toto rozhodnutí, přiznav úřadu správnímu velmi liberálně právo jednati v jeho vlastních správních formách, ježto požadavky „přirozené spravedlnosti“ nejsou nutně totožny s požadavky procesu soudního.

Zmenšuje-li se již touto soudní praksí význam soudní kontroly správních aktů, opouští novější zákonodárství správní krok za krokem ideu justičního státu úplně. Četné zákony různými formulami vylučují soudní kontrolu prerogativními writy. Odehrává se tu zjevně boj ústředních úřadů správních o bezpodmínečnou účinnost jejich opatření proti soudům, jimž starodávné procesní prostředky prerogativních writů poskytují možnost mařiti anebo aspoň oddalovati akce správních úřadů. V boji tomto jest ústřední správa státní, již parlament zpravidla neklade překážek, skoro napařád vítěznou, což budí ostrý odpor v kruzích právnických a hlavně soudcovských. Vysoký soudce Lord Hewart kritizuje tento stav jako nový despotism. (Lord Hewart, *The new despotism*. 1929). K charakteristice prerogativních writů je třeba dodat, že aspoň tři svrchu uvedené, jež mají pro

kontrolu správy význam, neposkytují se ex debito justitiae, nýbrž podle volného uvážení vysokého soudu. Je to památka z doby, kdy tyto writy byly dozorčími prostředky královými nad nižšími soudy.

Odklon od justičního státu vytváří ovzduší příznivé snahám po vytvoření institucí, podobných správním soudům ve smyslu pevninském. Již na sklonku minulého, hlavně však v tomto století, vzniklo porůznu a zcela nesoustavně několik institucí, které ještě nesou stopu justičního státu, ale mohou snad již býti přiřazeny k správním soudům. Bývají nazýváni: soudní komisaři, judicial commissioners, z jejich rozhodnutí o otázkách právních je někdy dáno odvolání k vysokému soudu. Z nejstarších jest uvést soudy pro věci železniční. Byly vyvolány sloučením železničních společností, jež vzbudilo obavu, že monopolní postavení sloučených podniků mohlo by publikum připravit o dobré služby a nízké sazby, které zabezpečovala dosavadní soutěž. Zákonem z r. 1854, upravujícím kanálovou a železniční přepravu, byly proto uloženy železničním společnostem v zájmu publika různé povinnosti. Proti nešetření těchto povinností bylo lze nastoupiti cestu soudní, která se neosvědčila. Železničním zákonem z r. 1873 byla proto přenesena jurisdikce soudu na kolegium komisařů (nejméně tříčlenné), z nichž jeden měl býti vynikající právník a jeden odborník ve správě železniční. Zákonem z r. 1888 bylo toto kolegium nahrazeno dnešní železniční a kanálovou komisí, Railway and Canal Commission. Tato komise rozhoduje ve všech sporech o zákonnost přepravních sazeb, jakož i o stížnostech proti neoprávněnému poskytování výhod některým přepravcům. Stížnosti tyto mohou býti vznášeny nejen přímo poškozenými, nýbrž i různými korporacemi veřejnými. Řízení před komisí podobá se zjednodušenému řízení soudnímu. Živel soudcovský má v této komisi zabezpečenu převahu, byť ne početní. Komise počítá se oficiálně k soudům. Železničním zákonem z r. 1921, jímž byly značně rozšířeny správní funkce železniční a kanálové komise, byl zřízen pro otázky přepravních sazeb a jiných hospodářských věcí nový orgán pod jménem Railway Rates Tribunal, soud pro železniční poplatky, jenž převzal od komise tuto její příslušnost, nyní podstatně rozšířenou. Tribunal tento, oficiálně rovněž soud, skládá se ze tří stálých členů, z nichž jeden je vzat z kruhů obchodních, druhý

jest odborník železniční a třetí je právník, který je předsedou. K nim přistupuje k podnětu soudu samého nebo ministra dopravy další člen vybraný ze seznamu zástupců určitých skupin zájmových.

Jinou ukázkou speciálních tribunálů jsou instituce vytvořené zákonem o národním pojištění, National Insurance Act 1911. Jsou to pojišťovací komisaři pro řešení sporů mezi pojištěnci a správními výbory, Insurance Committees, o pojistné dávky. Pro některé jiné věci dává se rozhodovací kompetence ministru zdravotnictví, z jehož rozhodnutí je možno odvolati se v otázkách právních k jednomu ze soudců Vysokého soudu. Poněkud jinak, ale v celku podobně jest upraveno řízení ve sporech o pojistné dávky v oboru pojištění proti nezaměstnanosti.

Další ukázkou je soud průmyslový, Industrial Court, zřízený zákonem z r. 1919 se širokou kompetencí ve mzdových a jiných sporech mezi zaměstnanci a zaměstnavateli. Je jeho zvláštností, že spor musí býti dříve vznesen před ministra práce, který, souhlasí-li obě sporné strany, může rozhodnouti, že spor má býti předložen průmyslovému soudu.

Za zmínku stojí ještě komisaři pro daň důchodovou, kteří jsou organizováni v jakousi hierarchii a z jejichž rozhodnutí je možno v jistých mezích odvolati se k vysokým soudům. Několik dalších institucí pro speciální účely jakož i „soudy“, jež organizuje pro určité otázky ministr uvnitř svého ressortu, musí býti ponechány stranou.

Proti jasné ústrojnosti soustavy francouzského s-ho s. jeví se tu rozmanitost a roztržitost, připomínající poněkud bohatství forem pozdní anglické gotiky na úkor architektonického celku. Bude-li se opakovati historie vývoje moderní anglické správy místní, který byl dlouho pokusný a roztržitý, než byl uveden do scelené soustavy, dojde snad také jednou k vytvoření anglické soustavy s-ho s. na základě jednotných zásad.

Ani u nejstručnějšího nástinu poměru soudů ke správě, nesmí chyběti zmínka o oné stránce, která je pro anglický právní řád zvláště příznačná. Činnost i nečinnost úředního orgánu posuzuje se zásadně stejně jako je tomu u osoby soukromé. Není-li s právem ve shodě, vyvolává osobní, civilní i trestní, odpovědnost úředníkovu.

A. V. Dicey, po celá desetiletí vedoucí autorita nauky o anglickém ústavním právu, zaměřiv své pozorování na tento jediný

moment, t. j. zda veřejný úředník zodpovídá se za nezákonný výkon moci úřední před řádným soudem podle zásad obecného práva či před soudem zvláštním a podle zásad odchylných, dlouho popíral existenci správního práva v Anglii. V právní rovnocennosti veřejného úředníka a obyčejného občana viděl nejvýraznější znak anglické „rule of law“ (což je anglický přepis právního státu) a shlížel téměř soucítěně na občana Francie, jenž ve styku s veřejnou správou může hledat ochranu jen před zvláštními tribunály, ovládanými zvláštním právem, veřejné správě příznivějším. Omyly nauky Diceyho byly již opět i Angličany samými odhaleny. Dnes se celkem nepochybuje, že Dicey podcenil ochranu, kterou poskytuje ve Francii universální a vyvinuté s. s. ve spojení se zásadou zodpovědnosti veřejné moci za škody způsobené „služebními“ chybami, a že s druhé strany přecenil význam osobní zodpovědnosti veřejného úředníka anglického, která je velmi znehodnocena rozsáhlými immunisovanými výseky, a vůbec nemůže vyvážit nedostatek ručení státu. To však neplatí o svazech správy místní, jež podle zásady respondeat superior zodpovídají za své orgány.

IV. Středoevropské typy s-ho s. Středoevropské typy s-ho s. jsou odvozeny z politické doktriny. Z politického liberalismu vycházelo hnutí pro ústavní a právní stát a představa veřejných práv subjektivních, chápaných jako práva občana proti státu. Pojem těchto veřejných subjektivních práv byl od počátku mlhavý, a ani když zmocnila se ho právní teorie, nedospěla k nepochybné konstrukci. To však nebránilo, aby stal se tvůrčím principem s účinky velmi blahodárnými. Neboť představa veřejných práv subjektivních osvědčila se jako prostředek ku zjednání rovnováhy mezi státním kolektivem a jednotlivým občanem. Význam její dá se změřiti ostrým odporem teoretiků nacionálně-socialistického režimu německého. Pro většinu typů středoevropské správní justice byla představa subjektivních práv veřejných myšlenkou mateřskou. Z ní důsledně plyne požadavek nezávislého tribunálu, který by rozhodoval ve sporech vzcházejících mezi občanem a správní mocí státní. Podobá-li se právní poměr mezi občanem a spravujícím státem tak blízce právnímu poměru mezi občanem a občanem, bylo nasnadě svěřiti rozhodování sporů mezi občanem a veřejnou správou téměř soudům, jimž příslušelo rozhodování ve sporech civilních. Tento sklon k justič-

nímu státu zvítězil také v národním shromáždění Frankfurtském, jež do říšské ústavy v § 182 pojalo známou větu: „Die Verwaltungsrechtspflege hört auf, über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte.“ Byla to vědomá reakce proti oněm dosavadním zařízením, jimž se říkalo administrativní justice, která však nebyla skutečnou právní kontrolou správy. Byla to reakce i proti s-mu s. francouzskému, které ovšem tehdy nebylo tím, čím je dnes. V písemnictví působil v tomto směru zvláště slavný spis Bährův: *Der Rechtsstaat*, vyšlý r. 1864. V zákonodárství dala se záhy touto cestou Belgie, jakmile nabyla samostatnosti. Itálie ji následovala. Pruský zákon z r. 1842 o přípustnosti pořadu práva v příčině policejních opatření a zákon z r. 1861 o rozšíření pořadu práva (o majetkoprávních nárocích z poměru úřednického) jsou na této linii. Praktické úvahy spíše než zásadní stanovisko vedlo ke zřizování zvláštních a správních tribunálů, jež byly co do soudcovské nezávislosti postaveny na roveň soudům řádným. Jen ve svém složení byly přizpůsobeny svému úkolu.

Novou organizační myšlenku přinesl pruský učenec a politik Rudolf v. Gneist. Gneistova koncepce nespočívá sice na myšlence ochrany subjektivních práv veřejných, ale ovšem na myšlence ochrany jednotlivce proti veřejné správě (viz heslo Nejv. správní soud str. 828). Myšlenka Gneistova byla vlivem Bismarckovým, jenž v ní viděl prostředek k odpolitování tehdejší pruské správy, ve své podstatě v Prusku a po pruském vzoru i v jiných německých státech uzákoněna.

1. Itálie. V ovzduší myšlenek, jež byly běžné kolem polovice minulého století, vznikl italský zák. z 20. III. 1865, jímž byla až na malé zbytky odstraněna zařízení napodobená francouzskému s-mu s., pozůstala z doby Napoleonské. Zákon tento prohlásil zásadu, že před řádné soudy náležejí veškeré věci, v nichž jde o právo civilní neb politické „un diritto civile o politico“, byť byla na nich interesována správa veřejná a třebaže byla vydána opatření moci výkonné nebo úřadu správního. Touto temnou formulí chtěl se zákon přiblížiti k myšlence státu justičního. Působil zde belgický příklad a soudobé písemnictví, zejména také spis Bährův. Než italský náběh k justičnímu státu byl zkřížen zásadou dělby mocí, jež bránila podřídit správu soudům přímo, neboť to by podle přísné nauky separační znamenalo přesun pouvoirů. Proto byla

v čl. 4 cit. zák. jurisdikce řádných soudů sestřižena tím způsobem, že soudy mohou nalézáti toliko o účincích aktu úřadu správního ve vztahu k předmětu na spor uvedenému. Soudu nebylo dáno právo akt správní ani odvolati ani zrušiti. K tomu jsou povolány jen příslušné úřady správní, které se však mají, pokud jde o případ soudem rozhodnutý, přizpůsobiti rozsudku soudnímu. Text zákona z r. 1865 obklopen byl od samého počátku kontroversami a není jediného výrazu, který by nebyl vyvolal výkladové spory. Vnitřní nedostatky zákona, nejasný smysl výrazů *diritto civile* o *politico* a k tomu mentalita soudců, jež jim bránila využití i oněch možností, jež zákon jim dával, omezily prakticky soudní ochranu na práva majetková a právo volební. Rozsudky jsou buď jen deklaratorní nebo indemnité, ale soudy nepovažovaly se za oprávněné tyto poslednějši nuceně vykonati. *Giurisdizione unica* nesplnila naděje v ní skládané. Nepochybně kladný výsledek měla jen v tom, že všeliká trestní pravomoc byla vyhražena soudům. Některé ponechal zákon některé instituce speciální, jako dvůr účetní, *Corte dei conti*, a některé komise státní rady ve věcech veřejného účtování a ve věcech pensijních, omeziv dosti pronikavě kompetence řádných soudů ve věcech veřejných dávek.

Zklamání, které zákon z roku 1865 přinesl, nikdy nevzbudilo vážné snahy po odstranění této nedokonalé kontroly správy řádnými soudy. Co k ní později přibýlo, považuje se za pouhé doplnění, ano za dovršení soudní kontroly správy. Bylo uskutečněno po opětovných marných pokusech zákony z r. 1889 a 1890, novelisovanými r. 1907 a posléze r. 1923. Reforma tato záleží v podstatě ve zřízení dvou jurisdikčních sekcí státní rady (*Consiglio di stato in sede contenziosa*) vedle dosavadních tří sekcí s funkcemi poradními a dále ve zřízení správního soudu první stolice, *Giunta provinciale*, s příslušností omezenou na stížnosti ve věcech výslovně vypočtených. Jurisdikce čtvrté sekce státní rady vztahovala se na všeliké akty správní a byla ryze zrušovací, a to z důvodu nepřislušnosti, z důvodu porušení zákona a *excesso di potere*, což se vykládá jako nedostatek zákonného důvodu nebo nedostatečnost skutkové podstaty zákonem požadované (je to *giurisdizione di sola legittimità*). Pátá sekce měla t. zv. příslušnost speciální, t. j. ve věcech taxativně vypočtených a rozhodovala o stížnostech také in merito, což je však pojem dosti sporný.

Do příslušnosti této sekce náleželo také dopomáhati stranám k tomu, aby úřady správní podřídily se rozsudkům vydaným řádnými soudy podle zákona z r. 1865. Jisté, ale jen administrativní záruky trvalosti úřadu předsedů a radů *Consiglio di stato* dávají zákony z r. 1923 (čl. 5 *testo unico* z r. 1924).

Rozdíl mezi jurisdikcí řádných soudů podle zák. z r. 1865 s jedné strany a jurisdikcí státní rady s druhé strany chápe se tak, že ona jest zřízena na ochranu práv, tato na ochranu zájmů. Dle jiného pojetí nejde tu o ochranu pouhých zájmů, nýbrž o ochranu práv nižšího řádu, *diritti minori* čili *imperfetti*. (Raneletti: *Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione*, 4. vyd., str. 388.)

Rozvrh příslušností mezi obě jurisdikční sekce působil často nesnáze, jež byly odstraněny dekretem z r. 1923 tím způsobem, že obě sekce mají zcela stejně jurisdikci *annullatrici* i „*meritální*“. Rekursy mezi ně rozděluje prezident státní rady za účasti presidentů obou sekcí.

2. Německo. V říši německé vzniklo z ústavně-právních důvodů několik soustav s-ho s. Správa veřejná zůstala převážně záležitostí jednotlivých států, jež většinou zřídily své samostatné s. s. Pro obory správní, příslušející říši, vzniklo několik speciálních soudů správních. Pro neshody v názorech však nikdy nedošlo k dlouho chystanému zřízení všeobecného říšského správního soudu, ač bylo posléze čl. 107 výmarské říšské ústavy zřízení správních soudů jak v říši tak v zemích výslovně předepsáno. Soustavy s-ho s. německého lze zhruba roztřídit do dvou skupin, jihoněmeckou a pruskou.

A. Jihoněmecká spočívá na myšlence soudní ochrany subjektivních práv veřejných, poskytované aspoň v nejvyšší stolici zvláštními správními tribunály. Náleží sem s. s. württemberské a saské. Toto omezovalo se na ochranu subjektivních práv spíše jen podle dlouholeté, velmi kritizované a nejnověji opouštěné praxe soudní než podle textu zákona (*Die Anfechtungsklage steht den Beteiligten zu*, § 73 zákona z r. 1900). Do jisté míry patří sem i bavorské, které je, nikoliv na svůj prospěch, do značné míry svérázné. Soustava württemberská a do jisté míry i saská jsou sesterské instituce soustavy rakouské, založené zákonem z r. 1875, která stala se naším zák. č. 3/1918 Sb. také soustavou československou. Všecky tyto typy s-ho s. vyrostly v poslední třetině minulého století. Doznaně působil na ně i

vliv francouzský. Vrcholné orgány tohoto s-ho s. vybaveny jsou i osobní soudcovskou nezávislostí stejně jako soudy řádné. Navzájem liší se tyto soustavy hlavně způsobem ohraničení soudní příslušnosti. Tato jest vymezena t. zv. klausulí generální, a to ve Württembersku stejně jako u nás, kdežto v Sasku je klausule tato jen potud generální, že zahrnuje generelně několik širokých oborů správních v zákoně výslovně vypočítaných. Naproti tomu soustava bavorská vyznačuje se metodou enumerační, jakož i tím, že akty nejvyšších článků ve správní hierarchii, ministerstev, soudní kontrole unikají.

Oddělení s-ho s. od aktivní správy není tak přísné jako u nás a ve Francii, neboť ani v typech našemu nejbližších, württemberském a saském, neomezuje se funkce správního soudu na pouhou kasaci správního aktu, který musí stejně jako u nás projíti všemi instancemi pořadu správního, má-li býti podroben revisi soudní. Jak württemberský tak i saský správní soud může aspoň zásadně rozhodovati in merito, tedy správní akt i měniti. Kognice těchto soudů neomezuje se také přísně jen na otázky právní, nýbrž zasahuje též, byť ne všeobecně, otázky skutkové, s čímž souvisí možnost doplňování skutkové podstaty v řízení před správním soudem. Stručně lze říci, že jurisdikce těchto správních soudů jest jakousi sloučeninou civilně-procesní revise a odvolání. Otázky volného uvážení jsou výslovně z kognice soudní vyjmuty, což však nevyklučuje zkoumání, zdali úřad nepřekročil zákonné meze svého volného uvážení. V praktickém výsledku nelíší se po této stránce jurisdikce těchto správních soudů od jurisdikce našeho n. s. s. K této formě s-ho s. (württtemberská Rechtsbeschwerde a saská Anfechtungsklage), jež obě jsou proces contra actum, připojuje se kondemnační jurisdikce (in personam), která připomíná francouzské contentieux de pleine juridiction. Jde tu o spory mezi stranami, v Sasku t. zv. Parteistreitigkeiten des öffentlichen Rechtes, ve Württembersku spory uvedené v čl. 10 a 11 zák. o správ. soudě. Rozhodují o nich zpravidla v první stolici úřady správní, v Sasku krajská hejtmanství v kolegiálním složení, a v druhé stolici vrchní správní soud, ve Württembersku až do zákona z r. 1924 v první stolici krajské vlády, jež však tímto zákonem byly odstraněny, kdežto jurisdikční jejich příslušnosti byly přeneseny na jiné úřady (pod kontrolou právní stížnosti), z části přímo

na správní soud. Jako příklad saských Parteistreitigkeiten budtež uvedeny spory o majetko-právní nároky úředníků obecních a okresních z jejich služebního poměru oproti obci a okresu, spory o nároky chudinských svazů navzájem a proti státu z důvodu veřejného podporování nuzných, spory o povinnost k udržování veřejných cest, některé spory o nároky podle zákonů o nemocenském a úrazovém pojištění a j. Z württemberských sporů mezi stranami lze příkladmo uvést spory o veřejno-právní nároky a povinnosti obcí a jiných veřejných svazů, spory o užívání veřejných cest, veřejných vod a j.

I bavorská soustava je založena na předstávě sporu o právní nároky a závazky, ale příslušnost orgánů s-ho s. je omezena ještě také výslovným výpočtem správních věcí jim přikázaných. Zákon sám třídí tyto věci do dvou skupin, jednak správní věci právní, Verwaltungsrechtssachen, jednak skupinu, kterou Dyroff nazval Verwaltungsstreitsachen zweiter Ordnung. K první skupině náleží na př. všechny sporné nároky a závazky v příčině nabytí státní příslušnosti, vyvlastnění pozemkového vlastnictví, výkonu honitby a j. Spory tyto probíhají zásadně od počátku v řízení napodobeném civilnímu procesu před orgány, jež sice náleží k organizaci správní, jsou však pro tyto věci nadány soudcovskou nezávislostí. V druhé, po případě ve třetí stolici dostávají se tyto věci před správní soud, kdežto věci druhé skupiny, vypočítané v čl. 10 a 11 zák. (náleží sem mimo jiné věci dozoru ve věcech obecních, různé věci nadační, církevní a školské) probíhají obyčejným pořadem instancí správních a dostávají se stížností proti usnesením a opatřením vlád krajských, generálního ředitelství, cel a nepřímých daní a j., ke správnímu soudu jakožto první a poslední stolici s-ho s. Správní soud není omezen na kasaci ani na pouhou revisi in iure, nýbrž rozhoduje ve věci, nejso vázán na skutkovou podstatu naříkaného rozhodnutí, kterou může sám doplniti. Může rozhodovati také in peius. Soustava tato, vycházejíc od myšlenky ochrany práv subjektivních, zužuje ochranu na vztahy výslovně vypočítané, což s hlediska požadavku dokonalé ochrany jednotlivce není řešení právě uspokojivé, takže po vydání výmarské ústavy byly vyslovovány pochybnosti, zdali bavorské s. s. vyhovuje požadavku čl. 107 ústavy výmarské. Vyskytly se proto návrhy, aby příslušnost správního soudu bavorského

byla rozšířena generální klausulí. Zvláštností bavorské soustavy jest instituce státních zástupců při správním soudě. Úkolem státního zástupce (Staatsanwalt) jest hájiti veřejné zájmy státu a státní správy a působiti k jednotnosti soudní praxe. Musí býti slyšeni při každém jednání, ale nemají účasti na poradě a hlasování rozhodovacích senátů.

Novou ústavou bavorskou (§ 93) poskytnuta byla každému státnímu příslušníku t. zv. Verfassungsbeschwerde k novému státnímu soudnímu dvoru, Staatsgerichtshof, domnívá-li se, že byl činností nějakého úřadu zkrácen na svém právu porušením této ústavy. K příslušnosti bavorského správního soudu náleží také t. zv. Vorentscheidung ve sporech proti státu a komunálním svazům o náhradu škody způsobené úředníkem ve výkonu moci veřejné, jakož i ve sporech proti tomuto úředníku. Správní soud zde vysloví, zdali úředníku lze k vině přičítati překročení jeho úředních oprávnění nebo zanedbání úředního úkonu, nebo zanedbání úředního úkonu, k němuž byl povinen.

B. Proti těmto soustavám stojí soustava pruská, která byla napodobena v řadě menších států a již se velmi podobá i s. s. badenské, které jí časově předešlo. Dnešní soustava pruská zakládá se na zákoně z r. 1883 o všeobecné správě zemské, allgemeine Landesverwaltung, na zákoně z téhož roku o příslušnosti správních a správně-soudních úřadů (Zuständigkeitsgesetz) jakož i na některých zbytečných zákona z r. 1875 o správním soudě. Duševním otcem jejím je Rudolf von Gneist, který postavil se proti thesi, že s. s. určeno je toliko k řešení právních otázek, zejména že jest omezeno na ochranu subjektivních práv veřejných se zásadním vyloučením věcí volného uvážení. Ochrana jednotlivce na této thesi vybudovaná selhává podle Gneista tam, kde jest jí nejvíce zapotřebí. Její vadou jest, že hranice mezi otázkami právními a otázkami volného uvážení nedá se přesně vytýčiti. Gneist nastoupil proto cestu zcela jinou. Studium správního řízení anglického, které v jeho době ovšem líšilo se podstatně od stavu dnešního, ukázalo mu, že v Anglii obstarávají (v kolegiích) místní správu občané v čestném úřadě ve formách řízení soudního, pod kontrolou vysokých soudů. Z toho čerpal zásadu použitelnou i pro Prusko a viděl schůdnou cestu k ochraně jednotlivce proti úřední libovůli v organisaci samosprávy, hierarchicky vybudované a po-

věřené (mimo jiné) kontrolou správních aktů úředních k žalobě zúčastněné osoby, po případě i k žalobě úředního orgánu. Výjimečně jim přísluší i bezprostřední tvoření správního aktu. Soustava vrcholí ve vrchním správním soudě složeném z nezávislých soudců z povolání. Ta je v nejstručnější zkratce podstata správní justice pruského typu. V duchu Gneistovy koncepce není pro ni rozhodno, zdali jde o zkrácené subjektivní právo či toliko o poškozený zájem. Výjimečně vyskytuje se i žaloba populární (§ 57 Zuständigkeitsgesetz). S-mu s. prikazují se bez bližšího rozeznávání všechny věci, jež svým významem pro účastníky vyžadují, aby projednávány byly před orgány co možná nezávislými a ve formách zabezpečujících účastníkům všemožnou ochranu procesní, t. j. v řízení nazvaném Verwaltungsstreitverfahren, které se nannoze podobá civilnímu procesu soudnímu. Vymezení působnosti správních soudů děje se podrobným výpočtem, který po doplňcích různými speciálními zákony správními dostoupil vysoké číslice. Tento způsob určení příslušnosti byl označen jako „Aktionensystem“. Orgány soustavy s-ho s. jsou v nižších stupních orgány samosprávy, t. j. krajské (též městské) výbory a výbory okresní. Tyto výbory jsou odchylně od anglického vzoru složeny smíšeně, t. j. jednak z úředníků státních, jednak z občanů povolávaných volbou zastupitelských sborů. Mají funkce nejen ve s. s., nýbrž v jistých mezích i v ryzí správě, v t. zv. Beschlußverfahren. Orgány s-ho s. jsou sice uspořádány hierarchicky, s vrchním správním soudem na vrcholu. To však neznamená, že každá sporná věc probíhá všemi stupni této hierarchie. V některých věcech rozhoduje v první stolici krajský výbor a, není-li rozsudek jeho podle zákona konečný, jde odvolání (buďsi stran nebo předsedy krajského výboru z důvodu veřejného zájmu) k okresnímu výboru. Proti rozsudkům okresního výboru v druhé stolici, nejsou-li podle zákona konečné, přísluší stranám a také předsedovi okresního výboru, zásadně opravný prostředek revise k vrchnímu správnímu soudu. Ve věcech přikázaných v první stolici okresnímu výboru, šlo původně k vrchnímu správnímu soudu odvolání, což však podle t. zv. Vereinfachungsverordnung z r. 1932 bylo změněno, takže i zde je přípustna pouze revise. Ve věcech, v nichž rozhodoval vrchní správní soud o žalobě v první a v poslední stolici, přešla podle téhož předpisu rozhod-

vací příslušnost s několika málo výjimkami na okresní výbor. Revise může se zakládati jen na tom, že v naříkaném rozhodnutí nebylo anebo bylo nesprávně použito platné právní normy nebo že řízení trpí podstatnými vadami. Ve věcech veřejných dávek je již od r. 1918 zavedena minimální revisní suma, postupně zvyšovaná. Jde-li o otázku zásadního významu, může však okresní výbor revisi připustiti bez ohledu na výši sporné dávky.

Jen v jedné ze svých příslušností podobá se vrchní správní soud pruský správním soudům jihoněmeckého a našeho typu. Je to žaloba proti policejním opatřením, a to buď po vyčerpání pořadu správního nebo (jde-li o opatření vyššího úřadu) bezprostředně. Původní předpis § 127 Landesverwaltungsgesetz byl změněn zákonem z r. 1931 (Polizeiverwaltungsgesetz §§ 49—53).

Žaloba může se opíratí jen o to, že výměr v odpor vzatý poškozujee žalobce v jeho právech tím, že porušuje platné právo. Nesprávné použití platného práva spočívá i v tom, že nejsou dány skutkové předpoklady, jež by zakročení úřadu ospravedlňovaly. Touto novou formulací chce se čeliti sklonu judikatury pouštěti se i do zkoumání účelnosti policejního opatření. (O tom: Drews: Preußisches Polizeirecht 4. vyd. str. 74 a násl.)

Vedle této soustavy s-ho s. zřízeny byly v Prusku ještě některé speciální správní soudy, jejichž příslušnost nyní z části přešla na vrchní správní soud. Tak správně-soudní příslušnosti, jež dříve měl Landeswasseramt a Oberlandeskulturamt.

Nejpodrobnější vylíčení pruského s. s. podává Friedrich: Verwaltungsrechtspflege 1921, kde lze naléztí též bohaté odkazy na velké písemnictví.

Z řady říšských správních soudů nejvýznamnější jsou Bundesamt für das Heimatwesen, zřízený spolkovým zákonem z r. 1870, ježž Prusko prohlásilo za příslušný i pro spory mezi chudinskými svazy pruskými, takže stal se také součástíkou soustavy pruské. Dále říšský úřad pro pojišťování Reichsversicherungsamt, Reichseisenbahnamt, Patentamt, Reichswirtschaftsamt, pokud jsou činný jako správní soudy, rozhodují obyčejně v jediné stolici. Zvláštní zmínky zaslouží říšské soudy finanční podle říšského dávkového řádu z r. 1919, ježž koncipoval Enno Becker. Jsou to jednak finanční soudy přičleněné k zemským úřadům finančním a mnichovský říšský dvůr

finanční jako nejvyšší tribunál ve věcech dávkových. Členové finančních soudů, z nichž stálí jsou jmenováni z členů zemského finančního úřadu, ostatní voleni na řadu let zastupitelskými svazy, jsou ve své soudcovské funkci nezávislí. Členové říšského finančního dvora jsou jmenováni doživotně. Tribunál tento rozhoduje vesměs jen o opravných prostředcích, a to jednak v řízení odvolacím, jednak v řízení zvaném Anfechtungsverfahren, v tomto ve věcech celních a ve věcech spotřebních dávek, v onom v ostatních věcech berních. V těchto přechází věc odvoláním z opravného řízení správního před finanční soudy, proti jejichž odvolacímu rozhodnutí jde právní stížnost, Rechtsbeschwerde, k finančnímu dvoru. Ve věcech celních a ve věcech spotřebních dávek projde věc opravnými prostředky správními (finanční úřad a zemský finanční úřad), načež lze se cestou právní stížnosti obrátiti k finančnímu dvoru. Před finančními soudy je stranou i finanční úřad. Právní stížnost může se opíratí jen o to, že při rozhodnutí nebylo použito anebo bylo nesprávně použito platného práva nebo že rozhodnutí přičí se jasnému obsahu spisů a konečně o to, že řízení trpí podstatnými vadami, které však musí býti ve stížnosti přesně individualisovány, kdežto při námitkách nezákonnosti není soud na obsah stížnosti přesně vázán. Finanční soudy rozhodují ve věcech, které na ně opravným prostředkem přešly, in merito, a to zásadně i tehdy, když rozhodnutí spočívá na vadném řízení. Procesní podrobnosti jsou pozoruhodné. Původce zákona těžil z bohatých zkušeností získaných v říšskoněmeckém s-m s.

V čl. 107 výmarské ústavy dostalo se myšlenke s-ho s., zařízeného na ochranu jednotlivce proti aktům správním, ústavní sankce a závaznosti. Ale tím, zdá se, s. s. německé dosáhlo svého vrcholu. Po něm následuje již jen sestup, ne-li úplný přelom. Slavná tradice říšskoněmeckého s-ho s. brání sice ještě některým teoretickým národně-socialistického režimu zřící se úplně této instituce, ale představa vůdce, Führer, a korrelátní představa, Gefolgschaft, vede nutně aspoň k pronikavému zúžení oblasti veřejné správy, kterou třetí říše může a chce podrobíti soudní kontrole. Zdá se, že právníci třetí říše stojí nad problémem s-ho s. v rozpacích. Ono odvětví německé správní justice, jež vztahuje se na spory mezi stranami, Parteistreitigkeiten, dá se snáze zachrániti, kdežto nejpodstatnější forma s. s., t. j. soudní

kontrola správního aktu, musí se radikálně omezit. Princip vůdcovství vede k rozoznávání mezi akty „politického vedení“ a akty „politického provádění“. Vůdce, ač prý tvoří právní normy nikoliv svobodně, nýbrž podle práva národního společenství, není vázán pozitivními normami, takže soudní kontrola aktů vůdcových není vůbec myslitelná. Může postihovati jen akty politického provádění, t. j. akty orgánů podřízených (Maunz). Dosavadním soustavám s-ho s. se vytýká, že pěstují přehnaný kultus osobnosti, stavějíce jednotlivce do protikladu proti státu, což se přičií základnímu názoru nacionálně-socialistické revoluce, podle něhož státnímu celku přísluší přednost před jednotlivcem (Gemeinnutz vor Eigennutz). Posláním a povinností člena národního společenství jest sloužiti tomuto společenství. Než třebaže není místa pro soudní kontrolu nad politickým stanovením cílů, jest nicméně nutno přiznati osobnosti jakousi oblast z moci vyjmutou, gewaltfreier Persönlichkeitsbereich, tedy přece jen nějaká subjektivní práva, jež mají plný smysl jen při zařazení soudní ochrany, k níž se nejlépe hodí soudy správní. Je toliko třeba tuto soudní ochranu jinak ohraničiti, t. j. podstatně ji zúžiti a odbourati. S tímto hlasem vzešlým z kruhu praktických právníků (Knauth) sbíhá se i mínění teoretika (Larenz), který je hotov připustiti, že i nacionálně-socialistický řád zná právní postavení, Rechtsstellung, člena národního společenství, které mu nesmí libovolně býti odňato a v němž sluší jej proti neoprávněným zásahům chrániti. Ale toto právní postavení není totožné se subjektivním právem. Záleží především v povinnostech a povinnost a oprávnění je v něm nerozlučně sloučeno. Negace subjektivního práva jednotlivce proti státu tvoří však základní ton nacionálně-socialistické státní nauky, jejíž nejdůslednější stoupcenci (na př. Reinhard Höhn) s. s. radikálně odmítají, přimlouvají se za jinou formu kontroly správy, která by se dala lépe srovnati s autoritárním režimem. V prvním čísle nového časopisu Deutsche Rechtswissenschaft 1936, lze nalézt informaci o stanovisku mladých učitelů práv k otázce práv subjektivních, zejména veřejných.

Formy s-ho s. v ostatních státech evropských není ani možno, ani nutno zde sledovati. Jsou ostatně vybudovány více nebo méně věrně podle vzoru některého z typů zde předvedených. S. s. ve státech slovenských vylíčil Laštovka v Hoetzelově

Početě (1934). V Rakousku zachovalo poválečné zákonodárství přes opětovné změny hlavní rysy starorakouského správního soudu. V příslušnostech dnešního spolkového soudu, Bundesgerichtshof, zřízeného podle 12 čl. spolkové ústavy z r. 1934 a zák. z 12. VII. 1934 spol. zák. II, č. 123, nalézáme zrušovací jurisdikci starorakouského správního soudu, jež zkoumá po vyčerpání opravných prostředků správních zákonnost správního aktu ke stížnosti, tvrdící zkrácení subjektivního práva stěžovatelova. K tomu přibyla zrušovací jurisdikce ke stížnosti spolkového ministra na správní akty úřadů zemských, proto že se přičií právu. V příslušnostech spolkového soudu setkáváme se také s kondemnační jurisdikcí starorakouského říšského soudu o majetkoprávních, před řádné soudy nepatřících, žalobách proti státu a zemím, jež rozšířena je do jisté míry i na žaloby proti obcím. K tomu přistupuje ještě řešení konfliktů kompetenčních mezi soudy a správou a pak vlastní kompetence ústavního soudu (zkoumání ústavnosti zákonů) rozšířená o zkoumání zákonitosti nařízení, jež bylo odchylně od starého (a také našeho) práva všelikým soudům radikálně odňato a vyhraženo soudu spolkovému. Pro historický význam, jež mělo pro část našeho státního území, budiž zde zaznamenáno též s. s. uherské. Dvacet let po rakouském zákoně byl zřízen na základě zákonného čl. XXVI/1896 správní soud, jehož úkolem (po novelisaci zákonným čl. LX/1907) jest chrániti 1. zájemníky k jejich stížnosti proti újmám způsobeným správními akty určitých úřadů ve věcech v zákoně vypočítaných, 2. ke stížnosti určitých funkcionářů kompetence správních úřadů a státní finanční zájmy veřejné, 3. ke stížnosti municipálních výborů municipia a jejich příslušnosti proti aktům ministerstev. Jurisdikce není, aspoň ne výlučně, založena na myšlence ochrany subjektivních práv veřejných, není jen zrušovací, nýbrž i reformační, není omezena jen na právní otázku, nýbrž může doplňovati i skutkovou podstatu. Není zde tedy přísného oddělení s-ho s. od aktivní správy. Do jisté míry lze tedy stopovati příklad typu pruského.

Literatura.

Písemnictví o s. s. je nesmírné. Některá z hlavních děl jsou uvedena v textu. Velmi podrobnou bibliografii lze nalézt v citované knize Andréas-ově.

Emil Hácha.