

níci, kteří účty vedou, jsou tedy zodpovědní podle všeobecných předpisů pro státní úředníky platných, úředníci autonomní podle svých řádův. Trestní stíhání jest ovšem vždy přípustno. Kontrola zemského hospodářství skrze parlamentní úspornou komisi podle zák. č. 301/1921 Sb. byla zrušena zák. č. 205/1932 Sb.

3. Revise hospodářství samosprávných svazů.

a) Revise hospodářství, t. j. přehledka stavu hospodaření jest upravena pouze u obcí v § 18 obec. fin. nov. a jest dvojího rázu buď odborná revise celého hospodářství nebo některého jeho odvětví nebo pouhá přehledka stavu hospodaření. Revisi provádí z moci úřední vyšší dohlédací úřad buď sám nebo za pomoci nižšího dohlédacího úřadu

α) v obcích, jež mají více než 3000 obyvatel nebo v obcích, jež mají větší majetek a to aspoň jednou za 4 leta;

β) v jiných obcích, kdykoli to uzná za dobré.

Revisi provádí zemský výbor podle určitého revisního napřed stanoveného programu, ale musí revisi provést u kterékoli obce i mimo program, žádá-li za to min. vnitra nebo financí.

Prímý dohlédací úřad provádí revisi v obcích sub β) uvedených.

K zabezpečení úspěchu revise jest jednak starosta obce povinen revidujícím orgánům předložit všechny potřebné pomůcky, jednak mají všechny úřady veřejné (státní, samosprávné) orgánům revidujícím býti ve výkonu jejich úkolu účinně na pomoc (pokud tomu nebrání výslovné ustanovení zákona).

Náklady revise (odborné i přehledky) nese úřad revisi provádějící, ale jde-li o odbornou revisi, hradí náklady její obec, a to

α) celý náklad, žádá-li obec sama za revisi;

β) nejvýše jednu polovinu nákladu, prováděl-li revisi vyšší dohlédací úřad a zjistí nepořádky nebo nesprávnosti v obecním hospodářství; v obou těchto případech jest však ten, kdo se dopustil nesprávnosti nebo nepořádku, ačli nejde o prokázané chyby početní, povinen obci náklad ten hraditi. O vymáhání náhrady platí § 5, odst. 4. a 5.

b) Revise hospodářství okresního a zemského nepadá tolik v úvahu, poněvadž jsou účty vedeny státními úředníky. Revise tu může provést kdykoli na svůj náklad nadřízený úřad.

Revise hospodářství může dáti podnět k různým nápravám v celém hospodářství samosprávném. V tom směru možno

upozorniti na instituci říšského úsporného komisaře v Německu zřízenou r. 1923. Komisař ten podrobil na žádost jednotlivých zemí zevrubnému přezkoumání celé jejich hospodaření a podal vhodné návrhy na úsporu a zjednodušení. Později provedl i revisi hospodářství města Stuttgartu. Podrobné elaboráty vztahující se na celé hospodářství zejména i podnikové, vzbudily velikou pozornost. (Srov. Veřejná správa, 1932, str. 323.) Podobná instituce byla by i u nás velmi prospěšná.

Literatura.

Pro dobu předpřevratovou srov. Pražák: „Ústava obecní a zemská“, II. vydání, a četné komentáře k obecním zřízením a zákonům o okresních zastupitelstvech, vedle toho Mischler-Ulbrich: „Staatswörterbuch, Selbstverwaltung finanzrechtlich“; Markus: „Ungarisches Verwaltungsrecht“.

Pro úpravu popřevratovou: Fux-Wichta: „Samosprávné finance“, 1932, a literatura tam uvedená, dále komentáře k obecním zřízením na př. od Flögela, Říhy, Klapky. Rosenauer: „Obecné sriadenie Slovenska“. Obecné poplatky a dávky. Komentáře k org. zák.: Říha (v Kompas), Joachim, Holl, Jabůrek: „Správa zemská a okresní“; Klapka: Okresní zřízení; Micheler: „Příručka účetnickej a pokladničnej služby“, 1928.

Karel Laštovka.

VI. Instanční postup a dozor nad samosprávnými územními svazky.

I. Pojem. — II. Vývoj úpravy právní. — III. Právo rekursní. A. Obce. I. Země české: 1. Přenesená působnost; 2. samostatná působnost: a) obce, b) statutární města, c) sjednocení úřadů rekursních. II. Slovensko a Podkarpatská Rus. III. 1. Předmět odvolání, právní poučení; 2. úřad podací a lhůta rekursní; 3. vyřízení odvolání; 4. účinky odvolání. B. Okresy a země. — IV. Mimořádné opravné prostředky. — V. Dozor. 1. Účel dozoru; 2. dozorecí úřady; 3. prostředky dozorecí. A. Prostředky informační. B. Prostředky organizační. C. Schvalování. D. Prostředky napravné. 1. Náhradní úkon; 2. sistance; 3. dozor nad kmenovým jméním; 4. § 26 slov. obec. zř. E. Disciplinární prostředky. F. Rozpuštění. G. Náklady dozoru. Literatura.

I. Samosprávné územní svazy jsou důležitým článkem v celém organismu veřejné správy, poněvadž jest jim státem svěřena část veřejné správy k obstarávání ať svým vlastním právem nebo (v přenesené působnosti) jako pouhá povinnost. Jest proto nezbytným požadavkem, aby samosprávné svazy působnost jim svěřenou řádně plnily, t. j. plnily to, co mají a neplnily toho, co nemají. K zabezpečení toho vybudovalo právo dva instituty, totiž právo stížnosti a

právo dozoru. Oba tyto instituty se od sebe liší v tom, že právo stížnosti přísluší zásadně těm, kteří se cítí býti akty samosprávných svazů dotčeni, tedy na ochranu subjektivních práv a zájmů těchto osob, kdežto právo dozoru přísluší vyšším úřadům výlučně na ochranu veřejných zájmů (srov. heslo: Dozor). Dříve bylo v zákonech o organizaci samosprávy obecní a okresní pojímáno právo stížnosti jako součást práva dozoru, ale správný názor došel výrazu v § 99 zák. č. 125/1927 Sb. (výkonem dohlédací moci se nerozumí rozhodování pořadem stolic). Slovenské obecní zřízení mluví v § 31 a § 89 o dozoru a kontrole; kontrolou míní se činnost pouze pozorující na rozdíl od dozoru, který může zasahovati i do sféry pozorovaného subjektu.

II. Právo stížnosti a právo dozoru proti aktům samosprávných svazů nebylo zprvu upraveno jednotně, nýbrž v zákonech upravujících organizaci jednotlivých druhů samosprávných svazů byly i předpisy o právu stížnostním a o dozoru, tedy v obecních zřízeních českých a obecním zřízení slovenském, v městských statutech, v zákoně o okresích a v zemských zřízeních. Vedle toho byly tu i speciální zákony tu kterou materií upravující na př. stavební řády a pod.

Vedle této roztržštěnosti pramenů byla tu i roztržštěnost v instancích, poněvadž rozhodování o odvoláních a právo dozoru bylo rozděleno mezi vyšší samosprávné svazy a úřady státní; tak v zemích českých u obcí (okresů) mezi okresní (zemské) výbory a okresní (zemské) úřady politické, na Slovensku a Podkarpatské Rusi u obcí mezi municipální výbor, služnovský úřad, podžupana a správní výbor. Při tom i sama věcná úprava práva stížnostního vykazovala značné mezery.

Poněvadž prostředky dozorcí jsou u všech samosprávných svazů v podstatě tytéž, týkaly se snahy o nápravu hlavně úpravy práva stížnostního. Šlo tu o sjednocení úřadů rekursních a o úpravu formálního práva stížnostního (místo a doba stížnosti, účinky a pod.). Ale úspěch třebas jen částečný měla jen úprava formálního práva stížnostního. V Uhrách byl vydán zák. čl. XX/1901 a prov. nař. č. 4600/1901, kterým s účinností od 1. I. 1902 pro veškerou správu veřejnou (mimo trestní policejní a berní a poplatkovou) a tedy i pro samosprávu byly vydány jednotné předpisy o právu stížnostním.

Naproti tomu v zemích českých bylo

formální právo stížnosti naproti samosprávným svazům upraveno pouze na Moravě, a to po vzoru říšského lhůtového zák. č. 101/1896 ř. z. zemským zákonem z 21. VII. 1914, č. 55 z. z. mor., kterým se vydávají předpisy pro užívání opravných prostředků do rozhodnutí a opatření samosprávných úřadův zemskému výboru podřízených.

Po převratu bylo v materiálních zákonech upravujících určitý obor správy autonomní upravováno současně i právo stížnosti a právo dozoru; to se projevuje v celé republice pro obce v obec. fin. nov. č. 329/1921 Sb. o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním (pro Podkarpatskou Rus srov. nař. č. 216/1922 Sb.) a pak v zák. č. 77/1927 a č. 169/1930 Sb.; dále pro Slovensko v župním zák. č. 126/1920 Sb. a v zákoně o dozoru nad obcemi č. 241/1921 Sb., v zemích českých v nov. č. 76/1919. Sb.

Podstatnou nápravu přinesl zákon o organizaci politické správy č. 125/1927 Sb., který upravil právo stížnosti i dozorcí u okresů a zemí a přinesl u obcí podstatné zjednodušení tím, že dozor a rozhodování o stížnostech svěřil úřadům politickým, a to zásadně úřadům samým a jen výmínečně občanským sborům (výborům) u nich zřízeným.

Podle nynějšího stavu jako samosprávné svazy územní padají v úvahu obce, okresy, země a třeba u nich lišiti jednak právo rekursní, jednak dozor.

III. Právo rekursní.

A. Obce. Příslušné předpisy jsou obsaženy v obecních zřízeních a statutech městských a ve zvláštních zákonech působnost obecní upravujících. Opravné řízení jest upraveno různě v zemích českých a na Slovensku a Podkarpatské Rusi a různě podle různosti obecní působnosti a podle orgánův, jejichž akty se berou v odpor.

I. Země české. Základním předpisem byl říšský zákon obecní č. 18/1862 ř. z., který ustanovoval v čl. XVII a XVIII: Mezi obec a zemský sněm může býti zemským zákonem vloženo okresní, župní nebo krajské zastupitelstvo. Bylo-li zřízeno, může mu býti zemským zákonem svěřeno, aby rozhodovalo o odvoláních proti usnesením obecních výborů ve všech věcech, jež na obec nebyly státem přeneseny; jinak má o odvoláních rozhodovati sněm skrze svůj výbor. Ve věcech přenesených státem na obec jde odvolání na státní úřad. Vedle toho bylo v čl. XVI ustanoveno, že státní správa

rozhoduje o stížnostech proti opatřením obecního představenstva, kterým byly platné zákony porušeny nebo jich bylo chybně užito, ač-li nejde o takové usnesení obecního zastupitelstva, proti kterým jde odvolání (podle čl. XVIII, lit. c) na zastupitelstvo vyšší obce. Ve městech statutárních rozhoduje podle čl. XXIV zemské zastupitelstvo o odvoláních proti usnesením těchto měst.

Tato ustanovení přešla jako předpisy rámcového zákona říšského i do obecních zřízení a statutů městských, ale od ústavy prosincové přestala sice býti pro zemské zákonodárství závaznými, ale fakticky se zemské zákony od toho neuchylovaly. Nutno proto lišiti samostatnou a přenesenou působnost a v obojí jednak obce jednak města statutární.

1. Přenesená působnost:

a) V zemích českých vykonává přenesenou působnost podle obecních zřízení starosta obecní § 61 čes., § 56 mor. a slez., podle statutů městských v Praze magistrát, který se skládá z primátora a potřebného počtu radů práv znalých, v ostatních městech městská rada (která užívá v Liberci v této působnosti názvu magistrát) nebo purkmistrovský úřad (Opava).

Proti opatřením a usnesením těchto orgánů v přenesené působnosti jde odvolání na dozorčí úřad politický, tedy v obcích na úřad okresní a odtud podle čl. 8, odst. 1., org. zák. na úřad zemský, v městech statutárních na úřad zemský, který rozhoduje s konečnou platností (čl. 8, odst. 2., org. zák.). Obecní zřízení a statuty městské neměly dříve všeobecného předpisu, kde a do jaké lhůty má býti odvolání proti orgánu obecnímu činnému v přenesené působnosti podáno a teprve v § 12 obec. nov. č. 76/1919 Sb. bylo ustanoveno co do lhůty, že pro stížnosti do rozhodnutí obecních orgánův k nadřízeným úřadům politickým platí lhůta 14denní, není-li ve zvláštních zákonech stanoveno jinak. Naproti tomu není všeobecně dosud ustanoveno, kde má býti odvolání podáno a tvrdí se, že nutno je podati u úřadu o odvolání rozhodujícího (srov. Boh. A. 11325/1934).

b) Na Slovensku a Podkarpatské Rusi vykonávají přenesenou působnost, t. j. sprostředkování a obstarávání státní správy ve velkých a malých obcích obecní a okolní notáři (§ 12 zák. č. 211/1920 a § 18 zák. č. 243/1922 Sb.). O odvolání rozhoduje okresní úřad a v cestě instanční, zemský úřad. Jinak platí o odvolání zák. čl. XX/

1901, pokud není ve zvláštních předpisech něco jiného stanoveno.

V městech s regulovaným magistrátem přešla přenesená působnost podle § 10 zák. č. 243/1922 a zák. č. 62/1925 Sb. na státní úřad (městský úřad notářský) a o odvolání platí předpisy vlád. nař. č. 8/1928 Sb.

2. Samostatná působnost:

I. V zemích českých třeba lišiti 1. obce, 2. města statutární, ad 1. Jako orgány obce vydávající naproti třetím osobám projevy vůle, padají v úvahu v obcích starosta, obecní rada a obecní zastupitelstvo. Proti opatření (rozhodnutí) starosty a obecní rady jest možno podati odvolání k obecnímu zastupitelstvu, pokud by zákony něco jiného nestanovily, na př. ve věcech stavebních v Čechách jde zpravidla odvolání k okresnímu úřadu. Lhůta odvolací činí nyní podle § 12 zák. č. 76/1919 Sb. 14 dní, pokud není dosavadními zákonnými nařízeními stanovena lhůta kratší. Proti usnesení obecního zastupitelstva ve všech věcech, které nejsou na obec od státu přeneseny, bylo možno se odvolati v Čechách zásadně na okresní výbor a výjimkou v určitých věcech v § 83 obec. zř. vyhrazených na okresní zastupitelstvo (§ 99 čes.), na Moravě zásadně na okresní zastupitelstvo, které však mohlo rozhodování svěřiti okresnímu výboru (§ 98), ve Slezsku šlo odvolání na okresní (zemský) výbor (§ 90). Poněvadž však okresní zastupitelstva (a výbory) na Moravě a Slezsku nebyly zřízeny, vykonával podle čl. V uvoz. zák. k obec. zř. práva příslušející okresnímu zastupitelstvu a okresnímu výboru zemský výbor.

Vedle toho byly i politické úřady oprávněny rozhodovati o stížnostech do usnesení obecních orgánů. Podle §§ 103, čes., 104 mor., 93 slez. obec. zř. rozhodoval okresní úřad o stížnostech do opatření obecního představenstva, kterým byly platné zákony porušeny nebo chybně užity (čl. XVI ř. z. obec.), ale s výjimkou těch usnesení obecního zastupitelstva, proti nimž lze podati odvolání:

a) v Čechách podle § 83 na okresní zastupitelstvo nebo podle § 99 na okresní výbor;

b) na Moravě podle § 98 mor. a ve Slezsku podle § 90 slez. na okresní výbor (zemský) výbor.

Ustanovení toto zavdávalo dříve podnět k četným pochybnostem, které byly odstraněny teprve Boh. A. 10551/1933, kde bylo vysloveno, že stížnost podle § 103, odst. 1., čes. obec. zř. není žádný opravný pro-

středek, nýbrž jest to stížnost dozorců a že představenstvem rozumí se i obecní rada i starosta sám.

2. V městech statutárních bylo právo odvolací v samostatné působnosti upraveno tak, že rozhodovalo, ač-li zákon něco jiného neustanovil, o odvolání proti usnesení městské rady (magistrátu, purkmistrovského úřadu) obecní zastupitelstvo a o odvoláních proti usnesení obecního zastupitelstva zemský výbor (Boh. A. 10733/1933). (V Praze byly však zřízeny k rozhodování o stížnostech proti usnesením městské rady nebo magistrátu v samostatné působnosti dva zvláštní sbory, totiž sbor stavební k rozhodování o stížnostech podle stavebního řádu a sbor pro vyřizování stížností ostatních. Srov. článek: Praha.) Odvolací lhůta proti městské radě (ne magistrátu) činí podle § 12 zák. č. 76/1919 Sb. 14 dní, pokud není dosavadními zákonnými nařízeními stanovena lhůta kratší. Vedle toho byly přípustny i stížnosti k zemské správě politické a pak k ministerstvu.

3. Toto rozdělení práva rekursního mezi úřady politické a orgány samosprávné bylo nevhodné a neurčité. Náprava byla provedena v zák. org. č. 125/1927 Sb. Úřady okresní převzaly (§ 4) práva, jež podle předpisů dne 1. XII. 1928 platných příslušela v Čechách okresním správám politickým a zastupitelským okresům, na Moravě a ve Slezsku okresním správám politickým a silničním okresům. Úřady zemské převzaly podle § 5 práva, jež dne 1. XII. 1928 příslušela v zemích českých zemským správám politickým a zemským výborům. Úřady tyto převzaly tedy i rozhodování v pořadu stolic. Poněvadž kompetenci úřadů okresních a zemských vykonávají jednak chefové úřadů sami, jednak samosprávné sbory (výbory) u úřadů těch zřízené, bylo za účelem vyloučení pochybností v § 99 zák. stanoveno, že „výkonem dohlédací moci se nerozumí rozhodování pořadem stolic“ a že tedy rozhodování to náleží výlučně přednostům úřadů okresních a zemských a nikoli samosprávným sborům (výborům) u těchto úřadů zřízeným, pokud by snad nebyla kompetence rekursní těmto sborům výslovně přiznána. To se stalo v obec. fin. nov. č. 329/1921 a v zák. č. 77/1927 a č. 169/1930 Sb. ve věcech rozpočtových a správní soud uznává, že každé usnesení doplňující rozpočet pro běžný rok resp. obsahující závaznou směrnici pro rozpočet příštích let, má povahu usnesení rozpočtového a že tedy o odvolání proti němu roz-

hoduje v cestě instanční okresní a zemský výbor (Boh. A. 11340/1934, 9645/1932, 9959/1932 a 10199/1932). Poněvadž na Moravě a Slezsku by měl podle §§ 4 a 5 rozhodovati o odvoláních proti obecnímu zastupitelstvu zemský úřad, bylo dále za účelem zjednodušení a unifikace v § 1 vlád. nař. č. 96/1928 podle § 8 zák. vysloveno, že se na okresní úřady přenáší působnost zemského úřadu v Brně, která byla 1. zvláštními předpisy vyhrazena okresním zastupitelstvům a výborům na Moravě a Slezsku, ale dosud byla vykonávána zemským výborem (zemskou správní komisí); 2. příslušela podle jiných předpisů než předpisů uvedených pod č. 1 zemskému výboru na Moravě a zemskému výboru (zemské správní komisi) ve Slezsku, pokud rozhodovaly nebo činily opatření o stížnostech (odvoláních, námitkách), proti rozhodnutím a opatřením orgánů obecních. Ustanovení to bylo vztaženo i na pravomoc zemského výboru slezského, která byla vlád. nař. č. 398/1919 Sb. přenesena na zemskou správu politickou. Některé další přesuny v působnosti byly provedeny v § 2 vlád. nař. č. 186/1929 Sb.

II. Na Slovensku a Podkarpatské Rusi jest právo odvolací proti obcím upraveno v obecním zřízení zák. č. XXII/1886 a organizačních statutech podle § 64 obec. zř. I tu vystupuje starosta, obecní rada a zastupitelstvo a postup instanční jest zpravidla ten, že proti aktům starosty nebo rady možno se odvolati k obecnímu zastupitelstvu, ačli snad zákon něco jiného ustanovuje. O rekursu proti usnesení obecního zastupitelstva rozhodovaly někdy municipální výbor, někdy podžupan nebo správní výbor.

V této úpravě byly provedeny změny a) na Slovensku a Podkarpatské Rusi obec. fin. novelou č. 329/1921 Sb. a obecní slov. novelou č. 243/1922 Sb., dále b) na Slovensku v župním zákoně §§ 6 a 99 a v zák. č. 241/1921 Sb., c) v Podkarpatské Rusi v nař. č. 113/1923 Sb.

Další změna nastala pak v org. zák. č. 125/1927 Sb. podle §§ 4 a 5 a § 99. V kompetenci ve věcech obecních byly pak provedeny značné přesuny se zemských úřadů na okresní na Podkarpatské Rusi § 4 vlád. nař. č. 95/1928 Sb., na Slovensku § 2 vlád. nař. č. 96/1928 Sb. (ve věcech obecních, pokud nejde o města se zřízeným magistrátem, přešla na okresní úřady veškerá působnost, která podle zák. čl. XXII/1886 příslušela zemskému úřadu v Bratislavě a Užhorodě) a vlád. nař. č. 186/1929 Sb.

Celkem lze říci, že sice o odvoláních

proti usnesením obecního zastupitelstva rozhodují skutečně jen nadřízené úřady politické a to zpravidla úřady, jen výjimečně sbory (výbory), ale že prameny této úpravy jsou velmi nepřehledné a dosti neurčité, že vzbuzují různé pochybnosti a že přesná úprava zákonodárná jest velmi naléhavá. (Srov. přílohu D v oficiálním komentáři: Joachim, Holl, Jabůrek: Zákon o organizaci politické správy a Tobíšek: Instanční pořad ve věcech obecních na Slovensku a Podkarpatské Rusi se zřetelem k zák. č. 125/1927 Sb. ve Věstníku min. vnitra z r. 1927.)

III. Opravné prostředky proti orgánům obecním se různě označují (odvolání, rekurs, stížnost), ale různost ta nemá významu právního. V opravném řízení padají v úvahu tyto otázky:

1. co jest předmětem odvolání,
2. kdo má právo odvolací,
3. do kdy a kde má býti odvolání podáno,
4. jaké má účinky.

Ad 1. Zásadně jest předmětem odvolání každé usnesení orgánů obecních, tedy starosty obecního, obecní rady, obecního zastupitelstva, pokud ovšem není odvolání výslovně vyloučeno (na př. jde-li o dobrovolné udělení domovského práva). Předmětem odvolání mohou tedy býti:

a) akty abstraktní, generální, které nejsou přímo adresovány určitým osobám, nýbrž všem, „jichž se to týká“, na př. usnesení o přírážkách, všeobecná nařízení policejní, statuty obecní, pravidla dávková a pod. Jest to odchylka od pravidla, že norma generální nemůže býti brána přímo v odpor, nýbrž teprve konkrétní akt na základě normy té proti určité osobě vydaný;

b) akty konkrétní, individuální, a to i vrchnostenské i akty nevrchnostenské, na př. usnesení o zápůjčkách, prodeji a koupi nemovitostí a pod.

Dále nutno lišiti jednak hospodářskou působnost ať rázu soukromoprávního nebo veřejnoprávního od ostatní veřejné správy a v hospodářské správě jednak usnesení povahy rozpočtové, jednak činnost ostatní. Rozeznávání to má důležitost pro otázku, kdo má právo odvolací, který úřad o odvolání rozhoduje, a jaký obsah má vyřízení odvolání.

1. Pokud jde o usnesení povahy rozpočtové, tož u obcí jest věc upravena v obec. fin. nov. č. 329/1921 Sb. a zák. č. 77/1927 a č. 169/1930 Sb. Náleží sem sdělení rozpočtu a řízení o něm (§§ 6 a 7), doplnění rozpočtu (§§ 10, 12 a 14), řízení

o účtech (§ 16), řízení o příspěvcích obecních (§ 26), o zavedení obecních dávek (§ 40).

Správní soud tu vychází ze zásady, že usnesením o rozpočtu (§ 6) jsou na roveň postavena usnesení rozpočet doplňující, poněvadž v obec. fin. nov. v § 12, odst. 2., § 16, odst. 3., § 26, odst. 5., jsou na usnesení tato vztaženy předpisy o řízení rozpočtovém (§ 6, odst. 2. až 5.), tedy i o právu odvolacím. (Srov. Boh. A. 9645/1932, 9959/1932, 10199/1932, 10599/1933, 10694/1933.) Ve všech těchto případech má právo odvolací a) každý volič v obci, t. j. ten, kdo jest v den podání rekursu zapsán do těch voličských seznamů v obci, které byly pravoplatně upraveny (tak na př. voličské seznamy, o nichž bylo zahájeno řízení 15. VI. a skončeno 30. VII., jsou rozhodny pro volby od 1. VIII. do 30. I. následujícího roku a volič, který chce jako volič v době od 1. VIII. do 31. I. rekurs podati, musí býti do těchto seznamů voličských skutečně zapsán);

b) každý poplatník v obci, t. j. osoba fyzická nebo právnická, které byla nějaká přímá daň podle zák. č. 76/1927 Sb. v obci v čas rekursu předepsána, třebaš předpis nenabyl ještě právní moci. Ani volič ani poplatník nemusejí uplatňovati v odvolání nějaký zvláštní zájem, který jest ve vztahu k účinkům usnesení, poněvadž zákon již tím, že jsou voliči nebo poplatníky, uznává jejich zájem na usnesení;

c) obecní finanční komise podle § 9 obec. fin. nov. zřízená jako taková, tedy jako celek, (nikoli tedy jen některý její člen,) poněvadž má právo odvolati se ze všech usnesení obecního zastupitelstva povahy finanční, zejména proti rozpočtu a účtům obecním. Jak se obecní finanční komise usnáší o odvolání a kdo je za ni podává, jest patrné z jejího jednacího řádu.

Stěžovatelé mohou v odvolání uplatňovati jak závady rázu formálního, na př., že usnesení nestalo se tak, jak zákon předpisuje (presence a pod.), tak i okolnosti povahy materiální (nezákonnost, neúčelnost, výše jednotlivých položek rozpočtových, veliké zatížení poplatnictva a pod.). O odvolání rozhoduje u obcí okresní a v cestě rekursní zemský výbor, u měst statutárních a s regulovaným magistrátem zemský výbor. Srov. § 3 zák. č. 169/1930 Sb.;

2. Pokud jde o ostatní hospodářskou správu (tedy mimo usnesení povahy rozpočtové), na př. usnesení o zcizení majetku, uzavření zápůjčky a pod., jest k odvolání legitimován:

- a) poplatník přímých daní,
- b) obecní finanční komise, poněvadž jde o usnesení povahy finanční.

Ovšem poplatník musí uváděti v odvolání, jak se cítí dotčeným ve své sféře majetkové usnesením obecního orgánu, na př. zcizením majetku obecního bude snížen příjem obecní a důsledkem toho dojde asi ke zvýšení přírážek; nestačí tedy jako u rozpočtu k legitimaci pouhá kvalifikace poplatníka. O odvolání, které bylo podáno proti opatření starosty (městské rady), rozhoduje obecní zastupitelstvo, o odvolání proti obecnímu zastupitelstvu okresní úřad a v cestě rekursní zemský úřad, jde-li o města statutární a s regulovaným magistrátem zemský úřad, tedy nikoli okresní resp. zemský výbor. Kompetence úřadu okresního (zemského) podává se z §§ 99, 4 a 5 org. zák.

3. V ostatní veřejné vrchnostenské správě obce na př. chudinské, stavební, silniční jest k odvolání legitimován ten, komu právo to bylo příslušnou normou přiznáno, kdo podle aktu správního resp. příslušné normy jest dotčeným, tedy na př. ve stavebních věcech i sousedé, v policejních věcech ten, komu byl zákaz nebo příkaz vydán. O odvolání rozhodují tytéž úřady jako sub 2. (tedy ne výbory okresní a zemské).

Všeobecně lze říci, že na Slovensku a Podkarpatské Rusi jsou podle § 19 zák. č. 243/1922 Sb. obecní notáři a městský notářský úřad oprávněni odvolati se proti kterémukoli opatřením a rozhodnutím obce a jejich orgánů (Boh. A. 11032/1934, ačli odvolání nebylo výslovně vyloučeno).

Pokud jednájí orgány obecní kolegiálně (jako obecní rada nebo zastupitelstvo), vzchází otázka, zda členové sboru mohou si jako členové sboru stěžovati do usnesení, v němž se v hlasování účastnili. Správní soud hájí tu správně názor, že účast na tvoření sborové vůle sama o sobě členu sboru nedává posice procesní strany proti usnesení sborovému a že člen sboru může se jako člen dostati proti usnesení sboru do posice strany procesní jen tehdy, je-li meritálním obsahem usnesení sboru výrok o jeho právech členských (býti pozvánu, přítomen a hlasovati), nebo může-li se opíratí o zvláštní předpis zákonný, kterým se mu právo na opravné prostředky výslovně udílí. Srov. velmi podrobný nález Boh. A. 587/1920, 6648/1927, 10266/1933 a 11071/1934.

Rovněž členové obecní finanční komise jako takoví (výslovně se tak označili v od-

volání) nemohou si stěžovati do usnesení obecního zastupitelstva o prodeji pozemku (Boh. 10920/1923).

Právní poučení.

Aby strana věděla, zda, do které lhůty a u kterého úřadu může podati odvolání, bývá k aktu připojováno právní poučení.

V zemích českých jest pouze na Moravě předepsáno, aby výroky obcí byly opatřeny doložkou obsahující právní poučení. Podle zák. č. 55/1914 z. z. mají samosprávné úřady zemskému výboru podřízené v každém písemně vyhotoveném rozhodnutí nebo opatření výslovně uvéstí, lze-li proti němu podati opravný prostředek, jakož i v které lhůtě a u kterého úřadu má býti podán. Mohou nastati tyto případy:

a) poučení nebylo připojeno; v takovém případě může strana, které akt byl doručen, domáhati se samostatnou stížností, aby byl tento nedostatek odstraněn a tedy poučení připojeno. Pro tuto samostatnou stížnost platí předpisy zák. č. 55/1914 Sb. o místě i času podání;

b) poučení bylo nesprávné, t. j. uvádělo nesprávně, zda jest stížnost přípustna nebo u kterého úřadu nebo do jaké lhůty má býti podána. Jestliže strana řídila se poučením a podala odvolání u úřadu a do lhůty jí v poučení stanovené, tu třeba lišiti: Bylo-li odvolání podáno do lhůty a na místě v zákoně stanoveném, není třeba žádného opatření; bylo-li však podáno po lhůtě zákonné, nebo na místě nepatřičném, musí býti odvolacím úřadem v odpor vzaté rozhodnutí zrušeno a vydán nový výměr, v němž jest správné poučení; bylo-li odvolání podáno, třeba podle právního poučení bylo označeno nesprávně za nepřipustné, ale bylo podáno včas a na patřičném místě, není třeba žádného opatření; jinak buď správní akt zrušen odvolacím úřadem a vydán nový se správným poučením. Zák. č. 55/1914 jest vlastně rozšířením říšského zák. č. 101/1896 ř. z. pro politické úřady vydaného i na úřady samosprávné na Moravě a možno k jeho vyložení použítí bohaté judikatury správního soudu o tomto zákoně vydané (srov. Janka, Verwaltungsverfahren v Österr. Staatswörterbuch).

V Čechách a ve Slezsku jest právní poučení předepsáno jen zcela výmínečně na př. v § 21 čes. venkovského řádu stavebního; jinak předepsáno není (Boh. A. 11208/1934) a bylo-li přes to připojeno, a bylo-li

nesprávné nebo neúplné, nemělo to pro stranu významu, poněvadž pro ni byl rozhodným jen zákon. Náš správní soud naproti tomu správně hájí, že, byla-li strana nesprávným nebo neúplným poučením uvedena v omyl o přípustnosti odvolání, o lhůtě a místu podání, jest to vadou řízení a úřad nesmí odvolání prostě odmítnouti, nýbrž výměr zrušiti a vydati nový se správným poučením. Srov. Boh. A. 851/1921, 1085/1921, 1562/1922, 1748/1922, 2005/1923, 11208/1924.

Na Slovensku a Podkarpatské Rusi jest sice právní poučení předepsáno v prov. nař. č. 4600/1902, ale s nezachováním předpisu resp. s nesprávným poučením nejsou spojeny žádné záruky pro občana. Ale správní soud při nesprávném poučení počíná si stejně jako v zemích českých. Odvolání může býti podáno písemně nebo ústně do protokolu neb i telegraficky, ač-li zákon nepředepisuje určitou formu (srov. pro Moravu § 1 zák. č. 55/1914).

2. U kterého úřadu a do jaké lhůty má býti stížnost proti obecním orgánům podána? V zemích českých má býti stížnost ať čelí proti opatření starosty, obecní rady nebo zastupitelstva podána vždy u obecního úřadu, a to do 14 dnů (srov. § 12 obec. nov.), ale byly zachovány v platnosti:

a) pokud jde o stížnosti proti obecní radě a starostovi, lhůty kratší (ne delší), na př. v Čechách 8denní ve věcech požárních podle zák. č. 45/1876 z. z.

b) pokud jde o stížnosti proti obecnímu zastupitelstvu k úřadům politickým, jiné lhůty ve zvláštních zákonech stanovené. Lhůta 14denní platí i pro města statutární; místem podání jest vždy městská rada (purkmistrovský úřad). O odvoláních proti usnesení městského zastupitelstva v městech statutárních rozhoduje zemský úřad, není-li zvláštních ustanovení na př. v Brně, kde usnesení obec. zastup. jest konečné (§ 90 stat.).

Naproti tomu na Slovensku a Podkarpatské Rusi buď odvolání podáno vždy u úřadu, který rozhodl v prvé stolici (tedy obecního úřadu), a to do 15 dní, pokud ovšem zákony něco jiného neustanovují, tak na př. jest lhůta 14denní předepsána i pro Slovensko a Podkarpatskou Rus v obecní finanční novele.

Lhůta odvolací se počítá ode dne vyhlášení usnesení nebo ode dne oznámení (doručení, t. j. ode dne po tom následujícího) (§ 99 čes., § 98 mor., § 90 slez.). Vzhle-

dem k tomu jest důležité zjistiti, kdy stačí pouhé vyhlášení a kdy jest předepsáno doručení a v jaké formě třeba vyhlášku resp. doručení provésti, aby od něho se lhůta odvolací počítala. Všeobecně se uznává (Boh. A. 7038/1928), že odvolací lhůta proti usnesení obecního zastupitelstva, stran kterého není předepsáno zvláštní veřejné vyhlášení a ani není podle obsahu nutné individuální vyrozumění, plyne ode dne, kdy bylo usnesení učiněno, ač-li se usnesení stalo ve schůzi veřejné a předmět usnesení byl na programu schůze veřejně vyhlášen.

Lhůta odvolací jest preklusivní, nepřestupná a nemůže tedy býti prodloužena. Lhůta odvolací končí uplynutím posledního dne lhůty a v ten den musí tedy odvolání dojíti úřadu, u něhož má býti podáno. Ale pro Slovensko podle zák. čl. XX/1901 a pro Moravu podle zem. zák. č. 55/1914 platí tyto zvláštnosti, totiž:

a) připadá-li poslední den lhůty na neděli nebo uznaný svátek nebo památný den podle zák. č. 96/1925 Sb., prodloužuje se lhůta až na nejbližší den všední;

b) k zachování lhůty stačí, bylo-li odvolání podáno poslední den lhůty na poštu, ovšem adresované na úřad, u něhož má býti podáno, ale v tomto případě na Moravě, nikoli na Slovensku a Podkarpatské Rusi, třeba, aby bylo odvolání podáno na poštu na stvrzenku nebo aby bylo podáno telegraficky. V Čechách a ve Slezsku musí odvolání v poslední den lhůty (ať jest to neděle čili nic) dojíti příslušného úřadu, a to v úředních hodinách, ač-li se na nich zastupitelský sbor usnesl a je řádně vyhlásil. Tak zastával rakouský správní soud; náš správní soud jde dále a hájí, že obec jest povinna učiniti opatření, aby opravné prostředky mohly býti podávány u obecního úřadu i mimo úřední hodiny pro obecní úřad stanovené po celý den, pokud to podle pravidel slušnosti lze žádati. Má-li obec na poště zvláštní schránku, z níž si sama zásilkou poštovní vybírá, pokládá se za den podání rekursu u podací stolice ten den, kdy bylo obci podle zařízení pošty možno vyvednouti si rekurs u poštovního úřadu.

3. Vyřízení odvolání. Úřad o odvolání rozhodující jest podle všeobecných norem resp. podle předpisů nař. č. 8/1928 Sb. oprávněn odvolání řádně podané přezkoumati v mezích petitu, ale v těchto mezích může v odpor vzaté rozhodnutí změnit i zrušiti neb i jen důvody změnit. Odvolací úřad má tedy zásadně právo re-

formační nejen kasační; výminkou má pouze působnost kasační, t. j. když odvolání bylo podáno proti hospodářským opatřením obce, na př. usnesení o zcizení majetku, uzavření zápůjčky a pod. Odvolací úřad může tu usnesení jen zrušiti, nikdy však na místo tohoto usnesení učiniti usnesení jiné, vlastní, poněvadž by si tím osoboval správu obci vyhrazenou. Od toho jest odchylka při zkoumání rozpočtu a povolování přírážek, kdy rekursní úřad má moc reformační. Odvolací úřad přezkoumává v odpor vzaté usnesení podle obsahu petitu i co do zákonnosti i co do účelnosti. Změnil-li nebo zrušil-li odvolací úřad v odpor vzaté usnesení obecního zastupitelstva, vzniká otázka, zda obec po případě i někdo jiný mohou se proti tomuto aktu brániti. A tu nutno činiti rozdíl, zda obec jednala jako subjekt práv či jako pouhý vrchnostenský úřad správní. Vydala-li obec v odpor vzaté usnesení jako pouhý úřad správní, nemá jako úřad práva odvolacího, kdežto jednala-li jako subjekt práv ať soukromých ať veřejných, má nárok, aby její usnesení bylo zachováno a může se toho cestou rekursní domáhati. Někdy jest dosti nesnadno zjištit, kdy obec jedná jako úřad a kdy jako subjekt právní a nutno to zjišťovati pečlivým zkoumáním konkrétního zákona, na př. stavebního řádu. Odvolání může podati obec sama, a to na základě usnesení obecní rady (§ 7 zák. čís. 76/1919 Sb.) skrze obecní starostu jakožto orgán provádějící vůli obce, poněvadž její práva byla poškozena, ne tedy poplatník nebo volič, třeba se při zrušeném usnesení obecního zastupitelstva účastnil (Boh. A. 11071/1934).

Vedle toho může však proti rozhodnutí odvolacího úřadu vystoupiti stížností i osoba třetí tam, kde jde o smluvní projev obce, t. j. kde usnesení obecního zastupitelstva směřuje k uzavření smlouvy s osobou jinou a usnesení to se buď instancně zruší (nebo nebude dozorčím úřadem schváleno), může se domáhati zachování takového usnesení vedle obce i druhá smluvní strana. Srov. Budw. A. 4663/1906 a 7930/1911; Boh. A. 3161/1924, 8057/1929, 8305/1929, 8913/1930, 9959/1932 a 10226/1932. Tato úchylka jest podrobně odůvodněna v Boh. A. 8057/1929.

4. Účinky odvolání. Všeobecně se uznává, že odvolání má účinek devoluční, t. j. že odsunuje věc k přezkoumání na vyšší stolicí a účinek suspensivní, t. j. odkládá výkon (exekuci) napadnutého rozhodnutí. (Rozklad, t. j. možnost, aby úřad,

kteřý vydal v odpor vzaté rozhodnutí, na odvolání sám je změnil nebo zrušil, není obecnímu zřízení znám, ale v praxi se ho užívá, ovšem nejsou-li tím dotčena práva třetích osob.) S účinkem devolučním souvisí, který úřad jest oprávněn odvolání nepřipustné nebo opožděné odmítnouti. Na Moravě podle zák. č. 55/1914 rozhoduje o tom úřad rekursní s výhradou dalšího odvolání — a totéž platí i pro ostatní země české. Naproti tomu na Slovensku a Podkarpatské Rusi rozhodnutí o nepřipustnosti přísluší úřadu, u něhož má býti odvolání podáno, rovněž s výhradou rekursu.

Účinek suspensivní jest u aktů obecních upraven, pokud jde o Slovensko a Podkarpatskou Rus všeobecně v zák. čl. XX/1901 a platí ustanovení ta, pokud by snad konkrétní předpis něco jiného neustanovoval. Naproti tomu v zemích českých není účinek suspensivní upraven všeobecně; některé zákony účinek ten výslovně normují, na př. slezsky obecní zřízení § 90 (odvolání má účinek odkladný, jestliže z odložení exekuce není se obávati škody nenahraditelné; statut opavský § 87). Pokud by nebylo takového výslovného usnesení, užívá se podle Boh. A. 8836/1930 i pro obecní akty dvor. dekretu z 2. III. 1799 (sbírka zák. soudních č. 459, politických sv. 14, č. 19), který ustanovuje: daß der Rekurs im politischen Wege dann eine einhaltende Wirkung haben soll, wenn sonst durch den Vollzug des geschöpften Erkenntnisses der günstige Erfolg des Rekurses für den Rekurrenten ohne Frucht und Wirkung sein würde. Hingegen könne die einhaltende Wirkung nicht Platz finden: a) wo durch den Verzug, der Partei, gegen welche, oder der Sache, in Ansehung welcher der Rekurs genommen wird, ein keinen Ersatz zugebender Nachteil zuwachsen würde, oder b) wo es um eine auf das Öffentliche sich beziehende Vorkehrung und vorzüglich um eine solche zu tun ist, bei welcher entweder ein Provisorium notwendig ist oder die Amtspflicht von selbst einzuschreiten hat. Politischer Weg jest protivou k Rechtsweg a nutno proto dvorského dekretu užiti na všechny správní věci, pokud by pro některé nebyl vydán zvláštní předpis. (Srov. Tezner: Handbuch des österr. Administrativverfahrens, 1896, str. 440.) Ovšem, jakmile bude věc v cestě rekursní vyřízena úřadem politickým, platí o tom, zda rekursní rozhodnutí politického úřadu má účinek odkladný, předpisy § 77 vlád. nař. č. 8/1928 Sb.

B. Okresy a země. Orgány okresů

jako právnických osob jsou okresní zastupitelstvo, okresní výbor a okresní náčelník jako orgán výkonný, orgány země jako korporace jsou zemské zastupitelstvo, zemský výbor, a zemský prezident jako orgán výkonný. Poněvadž orgány tyto jednají někdy i jako orgány státní správy, nutno opatrným zkoumáním zákonů zjištění, v jaké působnosti in concreto orgány ty jednají. Pokud jde o zemského presidenta, není — rozhoduje-li o služebních poměrech zemských zaměstnanců ve smyslu § 53, odst. 1., posl. věta — rozhodnutí jeho konečné (Boh. A. 10791/38). Jinak srovnej výše v tomto hesle sub II. (Okresy) a III. (Země).

Vznikají otázky, zda a proti kterým usnesením zastupitelstva a výboru okresního a zemského jako orgánu okresů a zemí jest přípustno odvolání a za jakých podmínek. Příslušné předpisy jsou obsaženy v org. zák. č. 125/1927. Sb. Nejprve nutno zkoumati, zda proti usnesení výboru lze se odvolati k zastupitelstvu. Po mém soudu toho zákon nikde nedovoluje, ale jest možno domáhati se nápravy stížností dozorčí u zastupitelstva, když výbor jedná podle instrukcí zastupitelstva, na př. ve správě majetku okresního a zemského. Pokud jde o usnesení zastupitelstva (tedy nejširšího orgánu), byl v nálezech Boh. A. 5148/1925 a 6870/1927 hájen názor, že usnesení župních zastupitelstev podle §§ 30 a 31 žup. zák. podléhají instančním opravným prostředkům pouze v případech uvedených taxative v zákoně župním nebo zákonech pozdějších (na př. §§ 40, 49, odst. 5., 39); v jiných případech nelze si stěžovati k vyšší stolici (ministerstvu), nýbrž jen k správnému soudu. Obdobně by to platilo i pro okresní výbory v župním zákoně zřízené. Župní zákon byl novelován zák. o org. politické správy č. 125/1927 Sb., ale poněvadž zásady, z nichž vycházel, zůstaly zachovány, bylo hájeno, že proti usnesením zemského a okresního zastupitelstva a výboru lze podati odvolání jen v případech zákonem přímo vytčených. Ale otázka ta stala se pochybnou vzhledem k nálezu Boh. A. 10458/1932 vydaném pro okresní zastupitelstvo. Správní soud tu vyslovil, že, zahrnuje-li § 6 org. zák. pod pojem okresní úřad i okresní zastupitelstvo (výbor) jako jeho organizační součást, nutno v témž smyslu vykládati i pojem okresní úřad i základní normu procesní čl. 8, odst. 1., org. zák. a dlužno tudíž — pokud není výslovně stanoveno jinak a podle povahy věci ad-

ministrativní opravný prostředek vůbec je možný — připustiti také proti aktům okresního zastupitelstva (výboru) odvolání na zemský úřad, který, pokud není výslovně řečeno, že o odvolání rozhoduje zemský výbor, na př. v § 83, rozhodne jako monokratický orgán státu. Tím by se předpisy §§ 83 a 87, odst. 4. nejevily jako výjimka zpravidla, nýbrž pouze jako důsledky zásady vyvozené z §§ 4, 6 a 8 org. zák. Argumentace tato se hodí plně i na zemské zastupitelstvo a výbor zemský, poněvadž zastupitelstvo zemské a výbor jsou podle § 6 součástí zemského úřadu. Srov. i Boh. A. 10791/1933 a 10908/1933. Vzhledem k tomuto názoru možno tedy zásadně hájiti, že proti usnesení okresního zastupitelstva a výboru jako orgánu korporace okresní možno si stěžovati k zemskému úřadu a výjimkou (§§ 83, 87, 99) k zemskému výboru a proti usnesení zemského zastupitelstva a výboru jako orgánu korporace zemské k příslušnému ministerstvu, t. j. v zásadě k min. vnitra. Stejně i Holl v počtě Hoetzelově, str. 239. Srov. i Peřko, Přípustnost opravných prostředků . . . (Veřejná správa, 1931).

Předmětem odvolání může býti v zásadě každé usnesení okresního zastupitelstva i výboru a každé usnesení zemského zastupitelstva a výboru ať jest rázu všeobecného na př. pravidla dávková či aktem konkrétním (předpis daně, usnesení o zápůjčce). Ale i tu nutno (jako u obcí) lišiti:

a) akty povahy rozpočtové. Sem náleží usnášení se o rozpočtu, o přírážkách §§ 45, 83, o účtech §§ 47, 85. Ale podle org. zák. č. 125/1927 a zák. č. 77/1927 a č. 169/1931 Sb., jest tu uznáno právo odvolací pouze u okresů a přísluší osobě fyzické i právnické, které byla přímá daň v okresu předepsána § 83, dále okresní finanční komisi podle § 87. O odvolání rozhoduje zemský výbor. Naproti tomu u zemí jest proti aktům rozpočtovým odvolání vyloučeno;

b) v ostatní hospodářské správě (mimo rozpočtové), na př. usnesení o zcizení majetku, o zápůjčkách a pod., nebylo dosud nehledíme-li k § 87, odvolání zásadně připuštěno. Vzhledem k nálezu Boh. A. 10458/1932 jest to nyní pochybné. Bude-li odvolací právo uznáno, mohl by si proti usnesení zastupitelstva stěžovati u okresů a zemí každý poplatník přímé daně, u okresů nad to podle § 87 i okresní finanční komise, a o odvolání rozhoduje podle čl. 8 u okresů zemský úřad s konečnou platností, u zemí ministerstvo vnitra.

Poněvadž okresní výbor (zastupitelstvo) a zemský výbor (zastupitelstvo) jsou součástí státního úřadu okresního resp. zemského, jest samozřejmé, že o opravných prostředcích platí co do lhůty, místa podání a účinků odvolání, stejné zásady jako u výměrů úřadu okresního a zemského. Srov. hlava V. nař. č. 8/1928 (viz heslo: Řízení správní). Odvolání nutno podati do 15 dní ode dne následujícího po doručení konkrétního aktu resp. po veřejném vyhlášení. O vyhlášení srov. § 101 zák.

IV. Mimořádné opravné prostředky jsou obnova a navrácení v předešlý stav. Pokud jde o okresy a země, platí o obnově a navrácení v předešlý stav předpisy vlád. nař. č. 8/1928. Pokud jde o obce, tož na Slovensku a Podkarpatské Rusi platí zák. čl. XX/1901 a prov. nař. č. 4600/1901; naproti tomu pro obce české nemáme ustanovení o těchto mimořádných prostředcích. V praxi se navrácení v předešlý stav pro zmeškání lhůty odvolací připouští jen, je-li tu pro ni zákonný podklad (srov. Boh. A. 3297/1924), naproti tomu obnova řízení se všeobecně připouští proto, že správní akt se vydává zpravidla rebus sic stantibus a že, změní-li se závazně faktická premisa, na níž jest správní akt zbudován, jest tím podvrácen i základ tohoto správního aktu. Strana má na obnovu nárok, jsou-li její podmínky splněny. Lhůta pro obnovu řízení není stanovena. Srov. Hoetzel: Čsl. správní právo, str. 336 a heslo: Řízení správní. Z judikatury správního soudu jest patrno, že správní soud připouští obnovu (odvolává se při tom na obdobu civilního řízení soudního) jen tehdy, jsou-li uplatňovány takové nové a rozhodné okolnosti nebo důkazy, jež strana beze své viny v dřívějším řízení nemohla uplatňovati (Boh. A. 4210/1924, 9368/1931).

V. Dozor.

1. Dozor má za účel, aby samosprávné korporace svěřenou jim veřejnou správu stále a řádně vykonávaly, t. j. aby konaly to, co mají, a nekonaly toho, co nemají a poněvadž agendu svoji vykonávají zpravidla svým nákladem, aby řádně hospořily a o svůj majetek se zbytečně nepřipravovaly. Poněvadž jest zájmem veřejným, aby správa samosprávným svazům svěřená řádně fungovala, provádí se dozor za tím účelem vykonávaný ve veřejném zájmu a tedy z úřední povinnosti. Proto nikdo nemá právního nároku na to, aby dozorčí úřad zakročil resp. zakročil určitým způsobem a podání (dozorčí stížnost), jež občan v tom

směru učiní, jest pouhým oznámením, upozorněním (Boh. A. 489/1920, 1661/1922, 9958/1932).

2. Dozor vykonávají od org. zák. č. 125/1927 Sb. zásadně nadřízené úřady politické a v poslední linii ministerstvo vnitra, pokud by snad v jednotlivých zákonech nebylo něco jiného ustanoveno. Poněvadž úřady politické (okresní a zemské) skládají se jednak z přednosta úřadu a úředníků jim podřízených, jednak ze sborů občanských, jest věc pro dozor upravena tak, že jej vykonávají zásadně přednosta úřadu (okresní náčelník, zemský president) a jen výmínečně sbor občanský (okresní, zemský výbor), totiž tam, kde mu to výslovně bylo přiznáno. Ale i výbor jedná tu jako orgán státní a ne jako orgán samosprávné korporace, poněvadž tu nejde o věci vlastní korporace se týkající, nýbrž korporace jiné.

Nynější stav znamená naproti dosavadnímu stavu u obcí podstatné zjednodušení. Nad obcemi vykonávaly před účinností org. zák. č. 125/1927 dozor: a) v zemích českých jednak nadřízené úřady politické, jednak vyšší samosprávné svazy, t. j. u statutárních obcí zemský výbor, u ostatních obcí okresní výbor (zastupitelstvo) a zemský výbor (zcela výmínečně zemský sněm); b) na Slovensku (srov. Boh. A. 11103/1934) municipální výbor, dále úřad služnovský (nad obcemi) a podžupan (nad městy), posléze i ministerstvo.

Dozor samosprávných svazů nad obcemi byl pak podrobněji upraven: a) pokud jde o hospodářství obecní, v celé republice zák. č. 329/1921 a prov. nař. č. 143/1922 a vlád. nař. č. 216/1922 (pro Podkarpatskou Rus); b) pokud jde o Slovensko, župním zák. č. 126/1920 zejména §§ 6 a 99 a zák. č. 241/1921 Sb. Podstatná změna nastala zákonem o organizaci politické správy č. 125/1927, a to tím, že podle §§ 4 a 5 působnost dosavadních politických správ okresních splynula s působností samosprávných okresův a jejich orgánův a působnost zemských politických správ s působností zemí a jejich orgánův a přešla na nové úřady okresní resp. zemské. Podle § 6 pak tyto nové úřady vykonávají svoji působnost zpravidla skrze svoje přednosta a výjimečně skrze sbory občanské, totiž tam, kde jim to bylo výslovně přikázáno. Takovéto výslovné přikázání stalo se zejména v § 99, podle něhož a) vykonávají v městech statutárních a městech s regulovaným magistrátem ten dozor, který příslušel v čas účinnosti zákona podle dosavadních předpisů

dosavadním zemským výborům, na Slovensku župním výborům, nové zemské výbory; b) v ostatních obcích vykonávají ten dozor, který podle dosavadních předpisů příslušel v Čechách okresním zastupitelstvům (výborům a správním komisím), na Moravě a Slezsku zemským výborům (komisím), na Slovensku okresním výborům, nyní nově zřízené okresní výbory. V Podkarpatské Rusi byl zaveden stejný právní stav jako na Slovensku. Kompetence občanských sborů při dozoru byla později ještě rozšiřována, na př. v zák. č. 77/1927 a č. 169/1930 Sb. Naproti tomu dozorčí právo podle § 31 obec. zř. slov. přísluší politickému úřadu jako takovému (ne tedy výboru), srov. Boh. A. 11334/1934, Boh. 11103/1934. Dozorčí oprávnění, které podle § 99 org. zák. přísluší naproti obci okresnímu výboru, může vykonávat přímo i orgán hierarchicky vyšší tedy zemský výbor (Boh. A. 3205/1924, 3255/1924). Opatření zemského výboru podle § 99 jsou konečná.

3. Pokud jde o prostředky dozorčí, čili jaká opatření může dozorčí úřad naproti územním korporacím provést, byl v literatuře (německé) projevován názor, že právo státního dozoru nemusí býti ani výslovně v zákoně stanoveno, nýbrž že se podává již z toho, že samosprávné korporace vykonávají část veřejné správy. Dozor jest prý nutným korelatem toho, že část správy jest svěřena samosprávným orgánům. Pro naše právo nemá tato otázka významu; poněvadž totiž dozor nad samosprávnými korporacemi jest v našem právu podrobně upraven, uznává se u nás všeobecně, že zásahy dozorčí musí míti podklad zákonný a že tedy dozorčí úřad může zakročiti jen, kde to zákon dovoluje (srov. Boh. A. 10475/1933, 11103/1934, 9772/1932) a že může užiti jen těch prostředků samosprávu omezujících, jež jsou v zákonech výslovně uvedeny a jen takovým způsobem, jaký jest v zákonech naznačen. Pokud by šlo o právo rušiti ex offo zmatečné nebo nezákonné usnesení obce, uznal Boh. A. 11103/1934, že právo to není obsaženo v dozorčím oprávnění zemského a okresního výboru na Slovensku normovaném v § 99 org. zák.

Prostředky dozorčí jsou velmi různé a ve vědě jsou také různě děleny. Srov. heslo: Dozor. Podle účelu, který sledují, jsou to:

- A. Prostředky informační.
- B. Prostředky organisační.
- C. Schvalování.
- D. Prostředky nápravné.

E. Právo disciplinární proti orgánům korporacím.

F. Rozpuštění.

A. Prostředky informační. Aby mohl dozorčí orgán úspěšně pečovati o to, aby byl řádný chod správy u kontrolované korporace udržen, musí věděti, co korporace ta dělá či nedělá a musí si tedy o tom opatřiti potřebné informace. Tomu slouží:

a) Právo přezvědu (informace); to jsou všechny prostředky, jimiž si dozorčí orgán sám ze své iniciativy opatřuje znalost toho, co se děje u pozorované korporace. Prostředky přezvědné jsou různé; někdy jsou v zákoně určeny buď vůbec nebo pro určitý směr dozoru (srov. §. 102 obec. zř. čes. a mor.); nejsou-li v zákoně určeny, nesmějí překročovati míru potřebnou k dosažení informace. Korelátlem práva přezvědu jest ovšem povinnost korporace nejen strpěti, nýbrž i umožniti akty přezvědné. Právo přezvědu jest podstatným obsahem každého dozoru a kontroly.

b) právo předkladu, t. j. korporace dozoru podrobená jest povinna bez konkrétního vyzvání dozorčímu úřadu předkládati různé zprávy a doklady za tím účelem, aby dozorčí orgán z nich teprve nabyl podkladu pro svoje informace. Příklady povinnosti předkladné jsou dosti četné, na př. u obcí §§ 7, 16, 17, 40, odst. 2., obec. fin. nov., u obcí na Slovensku §§ 116, 117 obec. zř., pro Prahu sr. § 91 statutu, u okresů a zemí na př. §§ 25, 71, 18 a 68 zák. č. 125/1927, pro všechny svazy sr. § 25 zák. č. 77/1927 Sb. a vlád. nař. č. 157/1927 Sb.

B. Prostředky organisační. Účelem dozoru jest, aby korporace dozoru podrobená prováděla řádně správu jí svěřenou. Tu může však korporace prováděti jen tehdy, má-li předepsané orgány.

1. Proto právo připouští prostředky dozorčí směřující k tomu, aby korporace měly svoje předepsané orgány, po případě nemají-li jich, aby bylo stanoveno, kdo má za korporaci jednati.

Orgány ty jsou u obcí obecní zastupitelstvo, obecní rada, starosta a u okresů a zemí zastupitelstva a výbory a u všech korporací některé komise. Jestliže se tyto orgány neustaví (nekonstituují), zná zákon různá opatření:

a) U obcí zůstávají dosavadní orgány tak dlouho v úřadě, dokud se neustaví nové zastupitelstvo, t. j., až do té doby, kdy nabude volba starosty a obecní rady právní moci. Výjimkou musí dozorčí úřad jmenovati správní komisi podle poměrného za-

stoupení, jestliže od skončení volebního období dřívějšího zastupitelstva uplynuly již 4 měsíce a nové obecní zastupitelstvo se v této lhůtě neustavilo a aspoň třetina členů starého zastupitelstva za to žádá (§ 10 voleb. řádu obec.);

b) u okresů a zemí ustanovuje § 100, odst. 3., zák. č. 125/1927 Sb., že, jestliže by se zemské (okresní) zastupitelstvo a zemský (okresní) výbor nebo komise neustavily (srov. §§ 53 a 71 zák. č. 330/1920 a č. 126/1927 Sb.), učiní u zemí ministr vnitra, u okresů zemský prezident, potřebná opatření k vedení správy.

2. Tam, kde jsou samosprávné orgány voleny, musí býti někdy zvolené osoby potvrzeny vyšším úřadem.

a) V Praze podle § 2 zák. č. 116/1920 Sb. jest k platnosti volby primátora třeba, aby byla k návrhu vlády potvrzena prezidentem republiky; prezident však musí svoje rozhodnutí vydati do měsíce, jinak nabývá volba moci práva. V ostatních městech statutárních musí býti volba starosty potvrzena vládou; v městech s regulovaným magistrátem jest starosta jmenován přímo vládou z 5 členů představenstva volených obecním zastupitelstvem (srov. § 3 zák. č. 243/1922 Sb. pro Bratislavu a Košice a zák. č. 62/1925 Sb. pro Užhorod a Mukačevo). Předpisy tyto byly v platnosti zachovány v § 63 voleb. řádu obec.;

b) v ostatních obcích v celé republice musí býti volba starosty obecního podle § 63 a čl. II zák. č. 122/1933 Sb. potvrzena, a to u obcí, v nichž jest sídlo okresního úřadu, ministerstvem vnitra, u obcí ostatních zemským úřadem. Nepotvrdil-li zemský úřad starostu, může se starosta odvolati k ministerstvu s účinkem odkladným.

Zákon pak upravuje další řízení o tom, nebyl-li zvolený starosta potvrzen.

3. Byly-li orgány samosprávné předepsaným způsobem utvořeny, ale stanou se později k usnášení trvale nezpůsobilými (na př. počet jejich klesne pod číslo předepsané k platnému usnášení a není možno počet ten doplniti povoláním náhradníků), učiní u okresů zemský prezident, u zemí ministr vnitra potřebné opatření k vedení správy stejně jako v případě sub 1 (srov. § 100, odst. 3., zák. č. 125/1927 Sb.). U obcí jest možno pouze rozpuštění.

4. Ale i když samosprávné svazy mají svoje řádné orgány a skrze ně správu vykonávají, mohou nastati okolnosti, že tyto řádné orgány pro určitou agendu nejsou vhodné a že jest proto nutno pro tuto spe-

cielní agendu zříditi samosprávným svazům orgány zvláštní. Případy sem náležející se objevují pouze u obcí a jsou:

a) v zemích českých (§§ 101 čes., 100 mor., 88 slez.): a) okresní výbor ustanoví obci zástupce (a to v Čechách obligatorně, na Moravě a Slezsku fakultativně), vzejde-li spor o nějaké právo soukromé (Boh. A. 2229/1923) mezi obcí s jedné strany a nějakou třídou občanů nebo jednotlivými občany s druhé strany, zastupitelstvo obecní jest podjato a nedojde k narovnání. Úkolem kurátora jest, aby spor ten jménem obce provedl; b) jestliže by starosta zanedbal povinnosti přenesené působnosti a porušení to bylo takového rázu, že by bylo nemožno starostovi správu přenesené působnosti i na dále beze škody obecního dobrého ponechat, může okresní úřad ke správě této agendy zříditi na náklad obce jiný orgán (v Čechách, ač-li zastupitelstvo byvši vyzváno nezjedná odpomoci); ve Slezsku může zastupitelstvo žádati, aby byl starosta sesazen. Starosta i obec mohou proti opatření tomu podati odvolání (jež v Čechách nemá účinku suspensivního);

b) na Slovensku a Podkarpatské Rusi sem patří tyto případy:

α) podle § 115 zák. č. XXII. z r. 1886 municipium a v naléhavých případech i podžupan mohli pověřiti komitátního fiskála, aby chránil obecního majetku proti vůli obce v těch případech, když obecní zastupitelstvo se zdráhá nemovitosti i důchody, jež municipium pokládá za obecní majetek, jež jsou však v rukou soukromých, od držitelů žalobou vymáhati nebo jestliže tyto nemovitosti jednotlivým třídám občanstva nebo vůbec jednotlivcům narovnáním odevzdá v držbu, nebo posléze jestliže bez dostatečných důvodů se zdráhá zakročiti proti představenstvu nebo členům obecního zastupitelstva ve smyslu §§ 86 a 87 obec. zř. o náhradu škody obci způsobené.

Na místo municipia a jeho fiskála resp. na místo podžupana nastoupil podle zák. č. 241/1921 Sb. a 99 org. zák. okresní výbor, u měst s regulovaným magistrátem zemský výbor;

β) podle § 116 může podžupan, je-li proti obci zahájen spor a pokládá-li za to, že zájem obce jest ohrožen, pověřiti fiskála zastupováním obce a o tom obec a soud vyzrozuměti. Jakmile sdělení dojde soudu, zaniká dříve udělená plná moc;

8. podle § 117 může podžupan (na žádost obce i ex offio), je-li obec následkem hospodaření zastupitelstva a představen-

stva nebo následkem elementárních nebo jiných nehod blízka zhroucení, zavéstí na určitou dobu nucenou správu obecního majetku a za tím účelem ustanoviti nuceného správce, kterého ohlásí příslušnému soudu.

V případech sub β) a γ) nastupuje na místo podžupana a fiskála u obcí okresní úřad, u měst zemský úřad.

C. Schvalování aktů samosprávných svazů. Samosprávné svazy mají velmi rozsáhlou působnost zejména hospodářskou. Leckterá opatření v této působnosti učiněná mohou míti dalekosáhlý vliv i na členy korporace i na zájmy státní. Proto usnesení o takovýchto závažnějších dispozicích samosprávných svazů musí se státi za přísnějších náležitostí a nad to vyžadují často i schválení vyšších úřadův. Případů, kdy bylo třeba vyššího schválení, nebylo zprvu mnoho a bylo jich u obcí více než-li u měst statutárních; později byl počet případů těch více a více rozšiřován.

Podle nynějšího právního stavu třeba lišiti jednak obce jednak okresy a země a u obou těchto kategorií jednak hospodářské dispozice s majetkem, jednak usnesení jiná.

1. Pokud jde o obce, ustanovuje § 23 obec. fin. nov., že vyššího schválení vyžadují:

a) Prodej, t. j. zcizení nemovitého majetku obcí, ústavů a fondů obecních nebo od obcí spravovaných. Ale (na rozdíl od okresů a zemí) jest u obcí věc značně komplikována. Výjimečně zákon dovoluje prodati jakýkoli pozemek bez vyššího schválení, provádí-li se zcizení to k úpravě místa podle schválené stavební čáry uliční. Pokud však jde o ostatní majetek nemovitý, činí se rozdíl mezi nemovitým jměním kmenovým, kde jest třeba vždy schválení dozorcího a ostatním majetkem a u tohoto pak činí se schválení závislým jednak na tom, kolik obyvatel obec má, jednak na tom, jaká jest hodnota majetku najednou zcizovaného (v obcích do 30.000 obyvatel jest třeba vždy vyššího schválení, v obcích přes 30.000 až 100.000 obyvatel jest třeba vyššího schválení, jestliže hodnota majetku v každém jednotlivém případě přesahuje půl milionu, v obcích přes 100.000 obyvatel, jestliže hodnota majetku přesahuje 1 milion);

b) uzavření obecní zápůjčky a převzetí záruky za cizí dluh, a to nyní podle § 20 zák. č. 77/1927 a č. 169/1930 Šb. vždycky. Těmito zákony bylo dále právo uzavíratí zápůjčky a brátí na sebe ručení za cizí dluh omezeno u obcí značně zadluže-

ných. Za takové obce pokládají se obce, jichž roční potřeba na úrok a splátky ze zápůjček vyžaduje kromě výtěžků z kmenového jmění k tomu účelu použitých více než 50% přírážkové základny v průměru posledních 3 let. Omezení zápůjček u těchto obcí pak záleží v tom, že zápůjčky mohou býti učiněny jen na nutná vydání v zákoně přesně vyznačená. Schvalovati zápůjčky přísluší nyní jednak zemskému výboru (ve 4 případech), jednak okresnímu výboru a uloženo jim učiniti opatření, aby obce a okresy úroky a splátky řádně platily (z výnosu přírážek a přidělů ze sanačního fondu);

c) pronájem (propachtování) obecního majetku nemovitého (nebo prodoužení nájmu vůbec) na dobu delší než 6 let, dále každý pronájem bez veřejné dražby nebo veřejně vyhlášeného řízení ofertního, tedy z volné ruky;

d) koupě nemovitostí, jestliže kupní cena buď přesahuje určitou výši odstupňovanou podle toho, kolik obyvatel obec podle posledního sčítání má, nebo má býti uhrazena s vedlejšími výlohami z kmenových kapitálův, dále jestliže prokazatelný pravidelný čistý výnos té které nemovitosti nestačí ani k obvyklému zúročení a umořování kupní ceny a vedlejších výloh;

e) zastavení a zavazení nemovitého majetku a zatížení jeho trvalým břemenem (na př. služebností, právem stavebním);

f) zakoupení nebo zcizení nějakého samostatného práva (na př. práva převozu a pod.);

g) zřízení nového podniku nebo zařízení v rozpočtu neuvedeného, je-li na jeho úhradu třeba určitých opatření v zákoně uvedených. Povšechný plán a rozpočet musí býti předloženy obecní finanční komisi a musí býti veřejně vyloženy po 14 dní. Byly-li podány námitky aspoň od desetiny voličů (stačí 5000), musí býti usnesení obecního zastupitelstva o provedení podniku schváleno dohlédacím úřadem (§ 14 obec. fin. nov.);

h) kácení dříví v obecním lese ve větším rozsahu nežli dopouští systemisace lesů.

2. Pokud jde o okresy a země, jest úprava podstatně zjednodušena. Vyššího schválení vyžadují, pokud jde o správu jmění, usnesení okresního (§ 80) a zemského zastupitelstva (§ 43):

a) o všech věcech, jež přesahují rozsah běžné správy jmění;

b) zcizení, stížení trvalým břemenem, zastavení, zavazení a propachtování z volné

ruky vůbec nebo veřejnou soutěží na více než 12 let, jde-li o nemovitou věc nebo nemovitě právo okresu (zemí) náležející;

c) uzavření zápůjčky nebo převzetí ručení za cizí dluh. Ovšem uzavření zápůjčky u okresů silně zadlužených jest omezeno stejně jako u obcí v § 20, odst. 1. a 2., zák. č. 169/1930 Sb.

Schválení udílí u okresů zemský výbor, u zemí ministerstvo vnitra, výminkou, jde-li o zcizení zemské nemovitosti, jejíž hodnota převyšuje půl milionu, vláda.

3. Vedle těchto usnesení o hospodaření s majetkem vyžadují vyššího schválení i četná jiná usnesení rázu hospodářského na př. rozpočet, povolení veřejnoprávních úhrad a pod. o čemž srov. v tomto hesle sub. V (Hospodářství samosprávních územních svazků). Posléze i obecní zřízení a městské statuty, org. zák. č. 125/1927 i jiné zákony uvádějí četné další případy vyššího schválení; sem patří na př. pro všechny korporace § 212 platového zák. č. 103/1926 Sb. o systemisaci služebních míst a platů s nimi spojených a úpravě služebních požitkův zaměstnancův samosprávných (Boh. A. 10894/1933); u okresů a zemí § 2, odst. 3, 9., 53., 62., 75., org. zák.; u obcí spojování obcí k společným úkolům, slučování obcí a změna hranic; na Slovensku a Podkarpatské Rusi vyžadují vyššího schválení obecní a přestupkové statuty (srov. heslo: Statuty), usnesení o udržování, přeměně nebo zrušení historických a uměleckých památek (§ 22, lit. f, obec. zř. a zák. čl. XXXIX/1881), usnesení o zřízení významnějších veřejných děl.

Usnesení zastupitelstva, jež vyžadují vyššího schválení, musí býti často učiněna za přísnějších podmínek. V čes. obec. zřízení § 43 jest k usnesení obecního zastupitelstva, jež vyžaduje vyššího schválení, třeba přítomnosti dvou třetin členů; totéž platí pro usnesení okresního a zemského zastupitelstva (§§ 23, 19, 71 org. zák.). O usnesení o rozpočtu u obcí srov. §§ 6, 12, 16, 40 obec. fin. nov.

Úřad, který schválení uděluje, uděluje je podle volného uvážení ovšem omezeného veřejnými ohledy, vzhledem k nimž toto schvalování bylo zákonem propůjčeno. Předpokladem schválení jest formální právní moc schvalovaného aktu; dokud jest možno, že bude akt ten změněn cestou instanční, nemá býti schválení uděleno (Boh. A. 4279/1924, 5078/1925, 10191/1932).

Schvalování jest zesílení projevu samosprávné korporace projevem dozorčího

úřadu. Primárním jest proto projev samosprávné korporace, ale ten nemá sám o sobě plného účinku, nýbrž musí býti ještě zesílen souhlasem úřadu dozorčího. Srov. Boh. A. 5142/1925.

Jiná otázka jest, jakou váhu má projev samosprávného svazu, dokud nebyl schválen. V tom směru nutno zkoumati příslušná ustanovení konkrétních zákonů, resp. dbáti — podle povahy schvalovaného jednání — zásad práva soukromého nebo veřejného. Tak na př. slovenské právo v § 24 obec. zř. naznačuje, že usnesení jest platným, ale nebylo-li schváleno, nemůže býti vykonáno.

Schválení uděluje se zpravidla výslovně, ale výjimečně jest přípustno i schválení mlčky, na př. podle obec. fin. nov. § 16 (schvalování účtů obecních) § 35 (dávek obecních); schvalování statutů přestupkových na Slovensku.

Schvalování vykonávanému nadřízeným úřadem dozorčím jsou co do účinků podobny případy, kdy k usnesení samosprávné korporace přistupuje souhlas ne úřadu nadřízeného, nýbrž orgánu, který jest v hierarchii úřadu vedle něho postaven. Tak na př. zemský prezident schvaluje usnesení zemského zastupitelstva o příspěvcích § 36, o virementu § 51, odst. 1., usnesení zemského výboru o ustanovení zaměstnancův zemských § 53. Rovněž okresní náčelník schvaluje usnesení okresního zastupitelstva o virementu a o příspěvcích.

Někdy jest schválení předepsáno jen podmíněčně, na př. podle § 20 zák. č. 77/1927 Sb.

D. Prostředky nápravné. Dalším podnětem pro dozorčí právo jest, že teritoriální korporace nevykonávají své svěřené správy řádně, t. j. provádějí, co nemají, nebo neprovádějí to, co mají. Prostředky nápravné jsou tu různé:

1. Jestliže samosprávný svaz neplní to, k čemu jest podle zákona zavázán, jest dozorčím opatřením náhradní úkon.

a) Obecní zřízení (§§ 104 čes., 106 mor., 94 slez.) ustanovují, že jestliže obecní zastupitelstvo opomine nebo zdráhá se plniti povinnosti, jež obci podle zákonů příslušejí, má politický úřad na náklad a nebezpečí obce zjednati potřebnou nápravu. Srov. na př. § 7, odst. 4., obec. fin. nov. Obdobné ustanovení platí i pro města statutární. Pokud jde o Slovensko a Podkarpatskou Rus, zjedná tu nápravu § 26 obec. zř., o němž dále. Povahou sem náleží i případ čl. 5 zák. č. 125/1927;

b) jestliže zemské zastupitelstvo neschválilo včas rozpočtu nebo zemské zastupitelstvo nebo zemský výbor neučinily opatření, aby úkoly, jež zemi podle zákona přísluší, byly řádně plněny, přísluší vládě, aby učinila na náklad země, čeho třeba k řádnému vedení správy (§ 55);

c) pokud jde o okresy, přísluší právo nahradního úkonu zemskému presidentu (po slyšení zemského výboru) (§ 96).

2. Jestliže samosprávný svaz koná to, co nemá, co nenáleží do jeho působnosti, překročuje tedy svoji působnost, bylo by nejlepším opatřením dozorčím, aby takovýto akt byl odstraněn (zrušen), ale ohledy na samosprávu vedly v zemích českých k tomu, že na místo úplného odstranění aktu (kasace) byl připuštěn pouze zákaz jeho výkonu, čili t. zv. sistace.

A. U obcí v zemích českých jest sistační právo upraveno takto:

1. Již orgán obce, který provádí usnesení obecního zastupitelstva, jest povinen, shledá-li, že usnesení obecního zastupitelstva překročuje působnost zastupitelstva nebo přičí se platným zákonům, sečkati s prováděním takového usnesení a vyžádati si rozhodnutí politického úřadu, zda usnesení má býti vykonáno čili nic. To jest predepsáno

a) pro obce v § 56 čes., 53 mor. a slez. obec. zř. Obecní zřízení české nemluví sice o obecní radě jako takové, ale podává se to ze zák. č. 76/1919 Sb.;

b) pokud jde o města statutární, přísluší právo sistační primátorovi (starostovi), nejen naproti zastupitelstvu, nýbrž i naproti radě a magistrátu a jest rázu širšího (nejen porušení zákona; nýbrž i možnost škody). Tak na př. v Praze (§ 121) jest primátor povinen výkon usnesení městského zastupitelstva zastaviti, shledá-li, že usnesení to se přičí statutu, platným zákonům, nebo obci způsobuje podstatnou škodu. O tom má neprodleně učiniti zprávu zemskému úřadu. Zemský úřad pak rozhodne, bylo-li usnesení zastaveno pro porušení obecního zřízení neb zákonů, s výhradou odvolání na min. vnitra, naproti tomu bylo-li usnesení zastaveno pro ohrožení zájmů obecních, předloží věc sněmu; není-li sněm shromážděn a je-li věc neodkladná, učiní vláda provisorní opatření. Na místo sněmu nastoupila později podle zák. č. 320/1920 Sb. vláda.

Jde-li o usnesení městské rady, tož primátor, shledá-li, že usnesení způsobuje obci podstatnou škodu, má výkon jeho zastaviti

a věc předložiti, obec. zastupitelstvu § 137; pokud jde o usnesení magistrátu sr. § 147. Podobně s některými odchylkami jest věc upravena v Liberci §§ 77 a 100, v Olomouci §§ 94, 111, v Opavě § 73 (s odchylkou, že přísluší zemskému výboru, aby rozhodl; zda usnesení zastavené proto, že způsobuje obci škodu, má býti vykonáno); v Brně jest věc upravena podrobněji v § 76.

2. Politický úřad sám má ex offo právo i povinnost výkon usnesení obecního zastupitelstva zakázati, a to ve všech obcích, jestliže usnesení překročuje působnost obce neb se přičí platným zákonům. (Srov. § 102, odst. 2. čes., § 103 mor., § 91 slez. obec. zř.) Stejně u měst statutárních zemský úřad. (Srov. v Liberci § 101, v Olomouci §§ 115 a 116, v Opavě §§ 88 a 90, v Praze nad to, jestliže usnesení způsobuje obci škodu § 121.) Příslušným úřadem jest v městech statutárních zemský úřad, proti němuž si obec může stěžovati k ministerstvu vnitra, v jiných obcích okresní úřad s výhradou rekursu k zemskému úřadu. Ale i vyšší dohlédací úřad sám má právo přímo výkon zakázati; opatření jeho jest pak dozorčím aktem prvé stolice (Boh. A. 10894/1933, 4913/1925).

Předmětem sistace může býti každé usnesení obecních orgánův tedy zastupitelstva, rady a starosty.

Zákon dovoluje sice pouze zakázati výkon usnesení, takže usnesení není vlastně ve své platnosti dotčeno dozorčím základem, nýbrž jen nesmí býti provedeno, ale správní soud vykládá správně výrok o nevykonatelnosti usnesení jako kasaci závadného usnesení.

3. Slovenské obecní zřízení původně ani sistace ani kasace neznalo a nebylo toho třeba, poněvadž mohlo municipium zakročiti podle § 26 obec. zř. Republikánské zákonodárství však po vzoru českém zavedlo sistační právo politických úřadů naproti obcím i na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Ve velkých a malých obcích má totiž obecní (okolní) notář právo i povinnost žádati, aby opatření nebo usnesení obecního starosty, obecní rady nebo obecního zastupitelstva ve věcech obecních (t. j. v samostatné působnosti) nebylo vykonáváno, pokud by tímto opatřením nebo usnesením byl porušen zákon, překročena působnost nebo ohroženo blaho obce. Notář musí žádost tu podati nejpozději do 3 dnů u příslušného okresního úřadu a současně o ní zpravit obecního starostu dotčené obce. Okresní náčelník pak rozhodne, má-li se opatření

nebo usnesení, proti němuž notář podal odpor, vykonati čili nic (§ 11 zák. č. 211/1920 a nař. č. 71/1921 Sb. pro Podkarpatskou Rus).

Pokud jde o města s regulovaným magistrátem, má městský hlavní notář podle § 12 zák. č. 243/1922 Sb. stejné právo i povinnost naproti opatřením a usnesením městského zastupitelstva, rady nebo starosty (jeho náměstníka). Za tím účelem má právo žádati, aby mu bylo dotyčné usnesení nebo opatření písemně sděleno a žádost za systaci musí podati zemskému úřadu do 3 dnů ode dne, kdy dostal písemné sdělení, a současně o žádosti uvědomiti starostu.

Úprava tato ukazuje, že šlo tu pouze o zastavení výkonu usnesení obecních orgánů, nikoli o zrušení těchto usnesení. Za tou příčinou, aby i zrušení bylo lze vymoci, bylo těm orgánům, jež mají právo odporu, proti všem těm usnesením, proti nimž byl přípustný odpor, přiznáno i právo odvolací. Orgány ty mohou tedy proti těm usnesením podati i odpor i odvolání (srov. §§ 19 a 12 zák. č. 243/1922 Sb.).

B. Jednodušeji jest věc upravena u okresů a zemí. Zemský prezident jest podle § 60 zák. č. 125/1927 Sb. oprávněn i povinen kterékoli usnesení zemského zastupitelstva, výboru a komisí, jestliže se přičií zákonu nebo vybočuje z mezí působnosti dotčeného orgánu, zastaviti a věc do 15 dnů předložiti ministerstvu vnitra, jež má do 4 neděl rozhodnouti, zda usnesení to se zrušuje, či v platnosti ponechává. Nerozhodne-li ministerstvo do 4 neděl, zůstává usnesení v platnosti. Vedle toho může ministr vnitra takové usnesení do 6 měsíců po jeho uveřejnění (§ 101 Boh. A. 10723/1933) i sám zrušiti z úřední povinnosti. Stejně jest věc upravena, pokud jde o usnesení okresního zastupitelstva, výboru a komisí; právo sistační přísluší okresnímu náčelníku, právo zrušení zemskému prezidentu (§ 97).

3. Zvláštním případem dozoru jest v zemích českých dozor nad tím, aby kmenové jmění obce a jejich ústavů bylo zachováno neztenčeno (§§ 96 čes. a mor., 86 slez.). Právo dozorcí přísluší okresnímu výboru a okresní výbor má za tím účelem (na Moravě podle zemského zák. č. 11/1891 z. z. a ve Slezsku podle zemského zák. č. 17/1908 z. z.) právo požadovati od obce vysvětlení a ospravedlnění a na místě samém prováděti šetření a má podle potřeby učiniti příslušná opatření a nápravu zjednati. Podrobný výklad tohoto ustanovení podal Hácha v článku: Dohled vyšších instancí samosprávných k hospo-

dářství okresů a zemí (Správní Obzor, 1915) a Říha: Obecní zřízení a novely k němu, 1921. Co to jest jmění kmenové, o tom srov. v tomto hesle sub. V. (Hospodářství samosprávných územních svazků). V městech statutárních platí předpis o dozoru nad neztenčeným zachováním kmenového jmění jen výjimečně (v Opavě § 84, v Olomouci § 113).

4. Velmi rozsáhlé dozorcí právo nad obcemi a městy na Slovensku a Podkarpatské Rusi poskytuje § 26 obec. zř. slov. Municipium totiž (nyní okresní, u měst s regulovaným magistrátem zemský výbor) může se vměšovati do vnitřních věcí obce tedy do působnosti samostatné, nehledíc k případům § 24 (schvalování jistých usnesení obecního zastupitelstva), § 25 (rozhodování jako rekursní stolice) a §§ 115 až § 117 (zřizování zvláštních orgánů pro obce), a ovšem i k případům na jiných místech obecního zřízení uvedeným, i tehdy, a) jestliže obecní zastupitelstvo samo za sprostředkování (intervenci) municipia neb jeho podporu žádá nebo na ni nárok vznese, nebo b) jestliže toho zájmy správy neb veřejné bezpečnosti vyžadují. Předpis § 26 jest velmi dalekosáhlý a umožňuje výboru zakročiti v případech velmi četných (a bylo by ho možno použiti i proti obcím silně předluženým). Způsob zakročení jest ponechán úvaze úřadu.

E. Disciplinární prostředky proti funkcionářům samosprávným.

1. Napomenutí u okresů a zemí (nikoli u obcí). Podle § 100 zák. č. 125/1927 Sb., jestliže členové zemského zastupitelstva, výboru a komisí neplní povinnosti svého úřadu bez dostatečné omluvy, zejména do schůzí nechodí, buďtež upozorněni na plnění svých povinností zemským prezidentem. Totéž platí pro členy okresního zastupitelstva, výboru a komisí a právo napomínací má tu okresní náčelník. Zda proti napomenutí jest přípustno odvolání, jest pochybno.

2. Pořádková pokuta u obcí.

a) V zemích českých:

α) Pokud jde o samostatnou působnost, může podle českých obecních zřízení (§ 100 čes., § 99 mor., § 87 slez.) okresní výbor členům obecního představenstva (nyní obecní rady Boh. A. 5041/1925), kteří porušují svoje povinnosti v oboru samostatné působnosti, uložiti peněžitou pořádkovou pokutu, a to v Čechách a ve Slezsku do 40 Kč, na Moravě bez omezení výše. Ve Slezsku může býti podle zák. zem. č. 16/

1868 uložena pokuta i vystouplým starostům obecním, ale jen za tím účelem, aby byli donuceni k odevzdání úřadu nebo kladení účtů za dobu úřadování; v městech statutárních ukládá pořádkovou pokutu starostovi nebo jeho náměstkovi zemský výbor v Opavě § 85 (do 100 Kč); Sr. i Boh. A. 3191/1924, 7432/1928.

β) pokud jde o přenesenou působnost, může okresní úřad v obcích (§ 105 čes., a mor., § 95 slez.) starostům, kteří by své povinnosti ve věcech přenesené působnosti porušili, uložit pořádkové pokuty peněžitě, a to na Moravě bez omezení výše, v Čechách a ve Slezsku do 40 Kč. Obdobně v Opavě zemský úřad do 100 Kč;

b) na Slovensku a Podkarpatské Rusi může podle § 27 zák. č. 243/1922 a zák. č. 62/1925 Sb. okresní náčelník a v městech s regulovaným magistrátem zemský prezident uložit starostovi (náměstkovi), který svých povinností zanedbává, pořádkovou pokutu do 5000 Kč.

Naproti tomu podle § 71, odst. 3., municipálního zák. čl. XXI/1886 mohl služný obecním orgánům v případech neposlušnosti ve službě a při nepatrných opomenutích ukládati, kolikráte to pokládal za nutné, jako pořádkový trest peněžitou pokutu do 10 Kč. Odvolání proti pokutě bylo výslovně vyloučeno. Pokutou tou není nijak prejudikováno případnému dalšímu disciplinárnímu řízení. Stejně právo měl podle § 68, lit. m téhož zák. i podžupan naproti obecním a městským orgánům. Rovněž podle § 105 slov. obec. zř. (zák. čl. XXII/1886) mohl v případě nedbalosti nebo služební neposlušnosti menšího rázu v městech s regulovaným magistrátem podžupan, v obcích podžupan i služný členům obecního představenstva ukládati (a to s vyloučením odvolání) pořádkový trest až do 10 Kč. Pokutu nyní ukládá v městech s regulovaným magistrátem zemský úřad, ve všech ostatních obcích okresní úřad.

Pochybnost jest, zda tato ustanovení nebyla zrušena předpisem § 27 zák. č. 243/1922 Sb. Po mém soudu platí nadále, pokud jde o členy obecní rady, mimo starostu a jeho náměstkovi, pro něž platí výlučně § 27 slov. obec. nov.

3. Zbavení úřadu jest přípustné u všech teritoriálních korporací.

a) Pokud jde o obce, tož podle českých obecních zřízení (§§ 100, čes. 99. mor. a 87 a 95 slez.) mohou býti členové obecního představenstva, kteří hrubě porušují nebo trvale zanedbávají svých povinností (srov.

Boh. A. 6662/1927), zbavení svého úřadu, a to zemským úřadem po slyšení okresního výboru.

Na Slovensku a Podkarpatské Rusi podle § 6 zák. č. 243/1922 Sb. může vláda v městech s regulovaným magistrátem starostu a jeho náměstkovi, kteří poruší těžce svoje povinnosti nebo jich trvale zanedbávají, s úřadu sesaditi. V takovém případě jest zemský prezident povinen, aby až do nastoupení nového starosty pověřil výkonem funkcí starostenských některého člena městského zastupitelstva a aby do 4 neděl svolal městské zastupitelstvo k nové volbě městského předsednictva;

b) pokud jde o okresy a země, má zemský prezident členy zemského zastupitelstva, výboru a komisí, které byl již pro dostatečně neomluvené neplnění povinností jejich úřadu napomenul, jestliže přes to i nadále trvale bez dostatečné omluvy zanedbávají svých povinností, jejich členství v zemském zastupitelstvu, výboru a komisích podle toho, který sbor zanedbávají, zbaviti, t. j. ze sboru vyloučiti. Totéž platí pro členy okresního zastupitelstva, výboru a komisí a právo disciplinární tu má okresní náčelník. Před vyloučením buď vyslechnut zemský (okresní) výbor i dotčený člen. Vyloučený člen může se odvolati bez účinku odkládacího (§ 100, odst. 1 a 2.).

4. Pochybnost jest, zda na Slovensku a Podkarpatské Rusi možno ještě použití proti členům obecní rady disciplinárního práva, upraveného v hlavě VIII. slov. obec. zř. Kdežto někteří to vůbec popírají, jiní uznávají, že členové obecní rady i se starostou a jeho náměstkovi jsou ve velkých a malých obcích (nikoli však v městech s regulovaným magistrátem) disciplinárnímu právu podle slovenského obecního zřízení podrobeni.

F. Nejmocnějším prostředkem dozorcím jest rozpuštění obecního, okresního, zemského zastupitelstva (ovšem bylo-li již ustanoveno). Bude ho užito zpravidla jako ultimum remedium, když nelze jinými dozorcími prostředky správu v řádném chodu udržeti, ale je přípustno i v jiných případech, na př. při slučování a rozlučování obcí.

Rozpuštění jest přípustno u všech územních korporací. Srov. §§ 106 čes., 107 mor., 96 slez. obec. zř.; na Slovensku a na Podkarpatské Rusi § 28 zák. č. 243/1922 Sb. (který nastoupil na místo § 61 obec. zř.), u statutárních měst příslušná ustanovení statutů, u okresů § 98, u zemí §§ 14 a 65

org. zák. Právo k rozpuštění přísluší u zemí a v Praze vládě, u okresů a ostatních obcí zemskému prezidentu, a to zcela dle volného uvážení. Ustanovení některých statutů (Praha, Liberec, Brno), že se rozpuštění má státi jen z vážných důvodů, jest pouze direktivou. Proti rozpuštění může si stěžovati v zemích českých podle obecního zřízení obecní zastupitelstvo jako takové (ne jeho členové Boh. A. 5038/1925, 5949/1926); totéž platí o statutárních městech kromě Prahy. V Brně si může stěžovati většina členů rozpuštěného zastupitelstva společně (§ 33). Odvolání nemá účinku odkladného. Naproti tomu na Slovensku a Podkarpatské Rusi jest stížnost proti rozpuštění vyloučena.

Účinek rozpuštění je, že všechny dosavadní orgány korporací (zastupitelstvo, rada, výbor, komise a pod.) zanikají. Proto jest nutno učiniti opatření, kdo bude místem za korporaci jednati. Opatření to učiní u zemí ministerstvo vnitra (§ 61), u okresů a statutárních měst a měst s regulovaným magistrátem zemský prezident, u obcí okresní úřad, ale zemský (okresní) úřad musí někdy u obcí v zemích českých napřed vyslechnouti zemský (okresní) výbor. Opatření ta mohou býti různá; obyčejně úřad zřídí zvláštní orgán buď jednotlivce (gerenta) nebo správní komisi. Tyto orgány podkládají se za mimořádné orgány autonomních korporací, ale jsou to povahou svojí orgány státní a mohou býti kdykoli odvolány. U okresů a zemí může úřad ponechati v činnosti až do ustavení nového zastupitelstva dosavadní výbor a komise (§ 61). Obdobně srov. i § 33 brněnského statutu.

Tyto orgány mají vésti správu korporace dočasně, nežli budou nové orgány podle příslušných předpisů utvořeny. Orgány správou pověřené nastupují na místo všech orgánů rozpuštěné korporace a zásadně mohou tedy konati — ovšem v mezích direktiv dozorcím úřadem stanovených — veškeru působnost rozpuštěné korporaci příslušející. Prakse správního soudu však omezuje činnost těchto orgánů na to, že mohou prováděti jen běžnou správu nebo neodkladné akty (Boh. A. 1069/1921, 9211/1931, 10872/1933, pensionování úředníka pro neznalost státního jazyka). Usnesení gerenta (správní komise) jest podrobno instančnímu přezkoumání. Srov. Boh. A. 11218/1933.

Bylo-li zastupitelstvo rozpuštěno, mají býti vypsány ministerstvem vnitra u zemí,

zemským prezidentem u okresů a měst, okresním náčelníkem u obcí nové volby. Lhůta k vypsání voleb jest stanovena u obcí a měst v zemích českých na 6 neděl (v Praze 4 neděle). Na Slovensku jest pochybno, pokud ustanovení § 61 obec. zř. vzhledem k § 28 zák. č. 243/1922 Sb. platí.

G. Náklady dozorcích opatření. Dozorčí úřad nese náklady s výkonem dozoru spojené sám, poněvadž jde o vlastní působnost dozorcího úřadu. Není tedy v zásadě možno náklady ty přesunovati na korporaci kontrolovanou, ledaže by to zákon výslovně dovolil. Případy takové jsou:

1. podle § 18 obec. fin. nov. č. 329/1921 Sb. mohou dohlédací úřady (okresní a zemský výbor) prováděti o stavu hospodářství obecního přehledky a odborné revise. Náklady přehledky nebo revise nese pravidelně dozorcí úřad, který ji nařídil a provádí. Jde-li však o odbornou revisi, může býti obci uložena náhrada nejvýše jedné poloviny nákladu vzniklého prováděním odborné revise, zjistí-li se nesprávnosti nebo nepořádky v obecním hospodářství. Ovšem obec má právo regresu pro náklady revise proti tomu, kdo se nesprávnosti nebo nepořádku dopustil.

2. Na Moravě podle zems. zák. č. 11/1891 musí zásadně obec sama hraditi náklady, jež vznikly dozorcím opatřením k zachování kmenového jmění podle § 96, odst. 2., ale dozorcí úřad může náklady ty buď sám zcela nebo z části na sebe převzít, nebo je uložiti tomu, kdo dozorcí opatření zavínil.

Literatura.

O právu rekursním a právu dozoru naproti samosprávným svazům jest dosti bohatá literatura i judikatura.

V. prvé řadě padají tu v úvahu publikace a komentáře pojednávající všeobecně o obcích, okresích a zemích. Pro právo předpřevratové jsou to mimo ty, které byly v kontextu uvedeny, zejména Pražák: „Rakouské právo ústavní“ I. a II. díl a „Rakouské právo správní“, dále Uhlíř: „Okresní zastupitelstva“; Hoetzel: „Záruky a exekuční prostředky.“

Po převratu Klapka-Flögel: „Obecní zřízení“, 1927; Flögel: „Obecní zřízení“, 1932; Rosenauer: „Obecnésriadenie“, 1928; Klapka: „Okresní zřízení“; Petko: „Okresné zriadenie na Slovensku“; Fischer, Holl, Jabůrek: „Zákon o organizaci politické správy“; Laštovka: „Dozor“ v Háchově počtě; článku toho bylo i v této práci použito; Hoetzel: „Československé správní právo“; Svatoška: „Které akty obec. hospodářství podléhají instančnímu přezkoumání zemského výboru?“ (Veřejná správa 1934.)



Literaturu německou uvádí podrobně Peters: „Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen“, 1926; Jellinek: „Verwaltungsrecht“, 1928; Hatschek-Kurtzig: „Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechtes“, 1931; Maull: „Staatsaufsicht über Gemeinden und Gemeindeverbände in Preußen“, 1932; „Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg“, str. 379.

Pro francouzské právo zasluhuje pozornosti Maspétiol-Larocque: „La tutelle administrative“, 1930.

Karel Laštovka.

VII. Zaměstnanci samosprávných územních svazků.

I. Pojem. II. Právní předpisy. III. Obecní zaměstnanci: 1. Úředníci obecní, a) vznik služ. poměru, b) práva a povinnosti, c) discipl. přestupky a tresty, d) zrušení služ. poměru, e) spory a dozor. 2. Zřízení obecní. 3. Smluvní síly. IV. Zaměstnanci zemští a okresní. — Literatura.

I. Pojem. Samosprávné svazy územní, t. j. obce, okresy a země, vystupující jako právní subjekty v oboru práva veřejného zaměstnávají různé fyzické osoby, které jsou ve služebním nebo pracovním poměru k těmto svazům, konají práce nebo služby pro tyto svazy; osoby ty jsou tedy zaměstnanci těchto svazů.

O úpravě služebního nebo pracovního poměru takových zaměstnanců obsahují buď zcela všeobecná nebo výjimkou i podrobnější ustanovení příslušné právní normy, týkající se organizace a působnosti dotyčného svazku. Právní řád přiznává těmto svazkům územním moc organizační (Boh. A 9028/1931, 11384/1934), t. j. oprávnění v mezích zákona organizovat výkon funkcí jim svěřených a opatřovat si k tomu účelu pracovní síly, ať v úradě čestném, ať jako zaměstnance z povolání (§ 32 obec. zř. čes., § 31 obec. zř. mor. a slez., § 96 praž. statutu, § 56 liber. stat., zák. čl. XXII/1886, §§ 53 a 91 organ. zák. č. 125/1927 Sb.). Zaměstnanec ty lze pak ustanovit ve služebním poměru buď na základě soukromoprávní (smlouvou), kde jde o poměr obligační dvou činitelů právně rovnocenných a vzájemně ze smlouvy té zavázaných k určitým plněním v zájmu individuálním, anebo na podkladě veřejnoprávní, kdy svazek vystupuje vůči osobě té v postavení nadřízeném jako nositel veřejné moci, přijímaje ji za součást svého organismu a podrobuje ji proto zvláštní své moci služební (rozsudek konfl. senátu z 25. V. 1925, č. 287, Boh. č. XXXV/1925) a je to pak

poměr mocenský (Boh. A 4807/1925, 6927/1927 a j.), kde na jedné straně převažuje zájem kolektiva.

Pokud zaměstnanci jsou ustanoveni pro výkon služeb vyššího druhu (pro obor soukromých zaměstnanců obsahuje tuto kvalifikaci nyní zák. č. 154/1934 Sb.), mluvíme o úřednících obecních, okresních a zemských (v něm. znění „Beamte“). Jde-li o zaměstnance pro výkon prací podřízenějších (srov. § 44 zák. o obec. úředn. a § 43 zák. o okres. úředn. a j.), jsou označováni jako zřízení obecní atd. (v něm. znění: „Bedienstete“, kdežto výrazu „Angestellte“ počíná se nyní užívat pro označení zaměstnance vůbec, ačkoliv dříve byla něm. terminologie — a někde i dosud je — opačná).

Při tom dlužno vždy lišiti smlouvu služební, kde zaměstnanec dává zaměstnavateli k dispozici svoji pracovní sílu takovým způsobem, že tím u zaměstnance vzniká poměr jakési podřízenosti a vázanosti na rozkazy zaměstnavatelovy, od smlouvy o dílo, při níž někdo přejímá povinnost zhotoviti určité dílo za plat (§ 1151 o. z. o. ve znění nov. č. 69/1916 ř. z., a Boh. A 8845/1930).

II. Právní předpisy. Nepřihlíží-li se k předpisům provisorního obecního zákona (cís. pat. č. 170/1849 ř. z., §§ 81 až 83, 118) platného ovšem jen v Rakousku, které nannoze byly převzaty do statutů, vydaných pro jednotlivá hlavní města v letech padesátých min. století, byly původní úpravy služebních poměrů zaměstnanců svazků územní samosprávy obsaženy v těchto zákonných normách:

1. Pro obecní úředníky a zřízence (tehdy zvané „sluhy“) platila ustanovení příslušných obecních zřízení (řádů); tak §§ 32, 33 a 53 obec. zřiz. čes., §§ 31, 32 a 50 obec. řádu mor. resp. slez., §§ 77, 80, 96 až 99, 123 a 124 statutu města Prahy č. 85/1850 z. z. č., §§ 56 a 90 statutu města Liberce č. 43/1889 z. z. č. a j. Na Slovensku a Podkarpatské Rusi byly předpisy ty obsaženy v obecních zřízeních (zák. čl. XVIII/1871 a XXII/1886) a v organizačních statutech.

2. Pro úředníky a zřízence zastupitelských okresů v Čechách platily předpisy §§ 57 a 62 zem. zák. o okresních zastupitelstvech č. 27/1864 z. z. č., kdežto na Moravě a ve Slezsku, kde nedošlo ke zřízení zastupitelských okresů, platily zákony o okresních silničních výborech (§§ 32 a 56 zák. č. 38/1877 z. z. mor. a § 27 zák. č. 33/1898