

3

Maša 27



III / 4068

## O zásadách našeho správneho súdництва.

Přednesl v Právnické Jednotě v Bratislavě prof. Dr. Laštovka.

§ 86. úst. listiny ustanovuje:

a) V nižších úřadech správních (a contr. ministerstev):

§ 85. budiž podle možnosti zastoupen živel občanský,

b) při úřadech správních buď postaráno o nejvydatnější ochranu práv a zájmů občanstva (správní soudnictví).

Ustanovení toto jest závaznou direktivou pro orgány, jímž přísluší úřady zřizovati a organisovati, t. j. pro moc zákonodárnou a moc výkonou § 89 a 90 úst. list.

Bližších předpisů o tom, v jaké formě má býti účast lidu v nižších úřadech státních uskutečněna, ústava neobsahuje. Mohou to býti formy různé od pouhé poradní činnosti úřadem zcela dle jeho uvážení vybraných občanů až k přímé spolutrohodovací moci určitým způsobem volených zástupců občanstva. Naproti tomu, pokud jde o ochranu práv a zájmů občanstva, ústava naznačuje tu přímo určitou cestu, t. j. správní soudnictví.

Ochrana práv a zájmů občanstva na poli práva veřejného může býti uskutečněna různým způsobem; mluví se o trojí kontrole správy (soudní, správní a parlamentní; sr. Pražák, Ústavní právo III. díl, Anschütz v Systematische Rechtswissenschaft str. 348). Jak známo, není tato trojí kontrola stejně účinná; nejpronikavější jest kontrola soudní a tedy i kontrola vykonávaná správními soudy. Anschütz l. c. právem pokládá spr. soudnictví »za nejvznešenější a nejúčinnější ochranu práv« a i naše ústava v ní vidí **nejvydatnější ochranu** práv občanstva. Definice spr. soudnictví ústava ovšem nepodává, a odkazuje tu patrně na obvyklý význam jeho v literatuře totiž rozhodování veřejnoprávních sporů, jež provádějí správní úřady ve formách soudního řízení, t. j. za rozhodujícího spolupůsobení interessentů jako stran.

Že zákonodárci nešlo tu jenom o pouhý ornament ústavy, nýbrž o vážně míněné ustanovení, jehož nutno přísně dbáti, dokazuje reforma **vnitřní správy** provedená župním zřízením.

Živel občanský zastoupen jest ve vnitřní správě, kterou úřady župní a okresní vykonávají, volenými župními zastupitelstvy, župními výbory a okresními výbory, jimž přísluší rozsáhlá právomoc usnášející se.

Zákonem pak ze dne 9./3. 1920 čís. 158 ř. z., bylo ve smyslu § 5, 58, 4 a 93 župního zákona zavedeno u úřadů okresních a župních k rozhodování veřejnoprávních sporů **správní soudnictví** (správní jurisdikce).

Přetíženost prací N. S. způsobila, že nebylo možno spolu se zřízením župním vydati i celý zákon o správním soudnictví a tak přišla k místu jen první jeho část, v níž se upravuje organizace spr. soudnictví a úřadů okresních a župních, dále příslušnost judistikčních senátů, některá zásadní ustanovení z řízení, kdežto vlastní úprava řízení byla ponechána dalšímu zákonu.

Zákon o spr. soudnictví jest sice doplňkem župního zřízení a nabývá ihned s ním účinnosti, jakmile v některém území vstoupí župní zákon v život. Ale senáty mohou být zřízeny a činnost svou zahájiti teprve tehdy, až bude vydán zákon o řízení správním, tedy po př. i později, než župní a okresní úřady zahájí svou činnost § 44. —

Přes to, že správní soudnictví není dosud cele upraveno, přes to ustanovení do zákona čís. 158 pojatá dovolují nám utvořiti si o našem spr. soudnictví jistý obraz a dle toho posouditi, do jaké míry naše spr. soudnictví kryje se se správním soudnictví jiných států.

Charakteristické známky našeho spr. soudnictví (u úřadů župních a okresních a jen to máme na mysli, pomíjejíce nejvyšší spr. soud) jsou:

1. Jest to nalézání práva ve správě samé, její integrující část vykonávané úřady správními kollegiálně organisovanými.

2. V úřadech spr. soudnictví vykonávajících jest zastoupen živel laický a to způsobem převážným a spolu rozhodujícím.

3. Spr. soudnictví vybudováno jest jen v nižších instancích.

4. Správní soudnictví sleduje ochranu práv a právních zájmů.

5. Správní soudnictví předpokládá zvláštní řízení správní.

Na bližší vysvětlení buď uvedeno toto:

1. V souhlasu s velikou většinou států (mimo Anglii a částečně i Itálii) a v souhlasu s celým vývojem právním v Rakousku a Uhersku jsou řádné soudy vyloučeny z kontroly nad veřejnou správou.

Snahy povznésti řádné soudy k tomu, aby rozhodovaly nejen spory soukromé a trestní, nýbrž i spory veřejného práva neměly nikde úspěchů a byly většinou teorie opuštěny již v letech 60. minulého století. Hlavní zásluhu o to má Gneist, jakkoliv nelze upřít, že to byly spíše důvody praktické, jež ukázaly nevhodnost kontroly správní, vykonávané řádnými soudy.

2. Tím, že byla uznána nepřipustnost kontroly správy veřejné **řádnými soudy**, bylo zároveň uznáno, že kontrola ta musí býti vykonávána **ve správě samé**, orgány ve správě samé jako její součást dle obdoby soudu zřízenými a činnými.

V tom směru bud' lze zříditi samostatné zvláštní **soudy** veřejnoprávní, jichž členové mají práva a postavení soudců ve smyslu ústavní listiny, anebo správní soudnictví přenéstí bud' vůbec neb aspoň v nižších instancích na úřady správní samé, po př. způsobem zvláštním k tomu účelu organisované. Tak na př. v komisi pro reformu správy bylo doporučováno, aby byly zřízeny zemské soudy správní čistě úřednické soudcovskou nezávislostí opatřené.

Než význam nezávislosti soudcovské, jak praxe ukazuje, se patrně přeceňuje; skoro více záleží na organisaci senátů, (kolegium, senáty na rok napřed přesně obsazené).

Proto náš zákon spokojil se, následuje tu cizí vzory, tím, že správní soudnictví v nižších instancích svěřil úřadům správním samým a to okresním a župním, jež však zvláště k tomu cíli organisoval.

U úřadů těch jsou totiž jako jejich součást zřízeny senáty, kollegia, skládající se jednak z úředníků, jednak z volených zástupců.

3. Volení zástupcové mají v senátě při rozhodování § 4 zák. stejné postavení jako úředníci. Rozdělení funkce rozhodovací mezi laiky a úředníky (dle obdoby porot) tedy není přijato; ovšem ale laikové jsou obmezení pouze na činnost rozhodovací; přípravu řízení obstarává úředník — §. 4. zák.

Nad to laikové mají nad úředníky v senátě převahu. Přibrání elementu laického a převaha jeho v senátu mají paralysovati možnou závislost a poddajnost úředníka naproti jeho představeným. Že úředník vykonáváje správní soudnictví jest nezávislým na svých představených v tom směru, že oni nemají práva v konkrétním případě jemu předpisovati, jak má rozhodnouti, jest jako nutný důsledek rozsuzování a pořadu instančního všeobecně uznáno. (Generální po př. velmi detailní instrukce nejsou tím vyloučeny.) Bez laiků jsou nižší správní soudy v Bavorsku, v Sasku, Württembersku, s laiky v Prusku, Badensku, Hessensku, Francii. V elementu laickému byla již Gneistem spatřována záruka neodvislosti.

Ovšem praktické provedení vzbuzuje zde některé obtíže:

a) V praxi půjde o nejlepší výběr lidí, jelikož jen tak bude lze zabezpečiti účel zákona.

Ale kdo má ten výběr obstarávati? Ponechati úřadům samým, aby si určovaly přisedící, by mohlo sváděti k tomu, že by úřad nejednal nestranně; naproti tomu byla vyslovována obava, že, budou-li přisedící laikové volně voleni, nebudou vždy voleni lidé nejvhodnější. Bernatzik proto uvažoval o tom, aby buď úřad presentoval na každé místo terno vhodných kandidátů, z nichž by pak určitý sbor lidový vybíral anebo obráceně, aby sbor občanstva presentoval terno kandidátů a úřad sám vybíral. Náš zákon spokojil se neobmezenou volbou přisedících i náhradníků a to ve shodě s demokratickou tendencí v N. S. všude důsledně hájenou.

b) Jiná otázka jest, kolik přisedících má býti v senátu zastoupeno. Bernatzik v komisi pro reformu správy navrhoval, podle obdoby anglických petty session, aby byl v senátě vždy 1 úředník a 1 laik (přisedící), takže by k usnesení bylo třeba vždy souhlasu obou; nedojde-li k němu, nastupuje devoluce k vyššímu úřadu. Touto organizací chtěl B. zabezpečiti stejný vliv i úředníků i laiků, a vyloučiti přehlasování úředníka laikem. V praxi by ovšem tento systém měl jistě mnohé nevýhody. Rozšíření počet členů senátu na 2 úředníky a 2 laiky nezdálo se výhodným, ježto u menších okresních úřadů je málo úředníků, a druhý úředník by snad nebyl na prvním starším zcela nezávislým. Naproti tomu preponderance elementu laického (2 laikové proti 1 přisedícímu) nezdála se býti vážnou, předázkou, bude-li v řízení zabezpečeno, aby předseda senátu (úředník) mohl proti souhlasnému nezákonnému votu 2 laiků podati odvolání. Kdežto vláda doporučovala, aby byly senáty v 1. i 2. instanci 3-členné, ústavní výbor zavedl župní senáty 5-tičlenné (2 úředníky a 3 laiky), a to hlavně proto, aby mezi úředníky mohli býti pojata i úředníci odborní a aby v župách národnostně smíšených bylo co nejvíce omezeno rozhodování diktované stranictvím národnostním. Obavy národnostní vedly však k tomu, že nejen byl počet laiků v župním senátě rozšířen na 3, nýbrž i podržen systém 3 instancí; ovšem byla uznávána těžkopádnost tohoto stavu a proto v resoluci vládě uloženo, aby upravila správné řízení pokud lze na principu 2 instancí a při tom upravila i příslušnost nejvyššího správního soudu. Po mém soudě zákon zřízením 5-ti členného župního senátu zašel příliš daleko. Byl-li zachován systém 3 instancí, stačil vždy senát 3-členný; při dvou instancích bylo by nejvýše snad třeba, župní senát zříditi, jen jako **rekursní**, 5-členným.

(Příště dále.)