



VI. radca P. Poničan:

Instančný postup a opravné prostriedky v pokračovaní správnom na Slovensku.*)

V zájme usporiadania našej verejnej správy k dnešným životným potrebám, jako neodkladateľné a bezpodmienečné nutnosti prichodia do popredia:

- a) unifikovaná reorganizácia verejnej správy vôbec,
- b) unifikované moderné obecné sriadenie,
- c) moderné a unifikované správne pokračovanie.

V rámci svojej prednášky chcem sa stručne zaoberať len jednou čiastkou na trefom mieste označeného požiadavku a to s opravnými prostriedkami a s instančným postupom.

Účelom mojej prednášky je jednak poukázať na neudržateľný stav a tak prízvukovať potrebu súrneho sriadenia, jednak dať po-
učenie, podľa jakých smerníc máme asi v dnešnom chaose pokračovať.

Na území Československej republiky čo do opravných prostriedkov a do instančného postupu máme dva zásadné — dnes už partikulárne — zákony. Jedon je rakúsky zákon č. 101 z roku 1896. a druhý uhorský zákon č. XX. z roku 1901. Ustanovenia týchto zákonov príliš sú odlišné a práve preto pri vynášani našich zákonov naše zákonodarstvo nepokračuje ani podľa jedného, ani podľa druhého a instančný postup ustáľuje sa v jednotlivých zákonoch zvlášť, individuelne čo rôznosť postupu len zväčšuje. — Citovaný rakúsky zákon, ktorý doplňuje, eventuelne mení ustanovenia o postupe pri podávaní opravných prostriedkov proti rozhodnutiam a opatreniam úradov politických, obmedzuje sa len na postup správny pred úradmi politickými (teda nie pred úradmi samosprávnymi, alebo úradmi iného odvetvia verejnej správy) a jedná len o rekurzoch, kdežto nejedná na príklad o obnove. o rozklade a nepodáva pojem a definíciu jednotlivých opravných prostriedkov. Nedá terminologiu ani na druhy usnesenia. Hovorí o opatreniach, rozhodnutiach, usneseniach a výmeroch bez

*) Prednáška vládneho radcu Pavla Poničana, prednesená v Právnickej Jednote v Bratislave dňa 30. marca 1926.

označenia, kde a kedy má jedno alebo druhé pomenovanie miesta. Lehoty stanoví proti usneseniam vydaným prvostupňovou politickou vrchnosťou v 14. dňoch, kdežto proti usneseniam vynešeným v instancii druhej, alebo proti usneseniam Zemskej politickej správy vyneseným čo aj v instancii I. štyri nedele. O neprípustnosti rekurzu a o tom, či je neoprávnené alebo opozdene podaný, rozhoduje podľa tohoto zákona instanciacia odvolacia a nie úrad, ktorý vo veci rozhodoval v instancii I. O poučení strán tiež neobsahuje v sebe jasné ustanovenia a zákon neuloží povinnosťou úradu svoje usnesenie odôvodniť, čo je príliš rázu policajného. Veľký nedostatok javí sa aj v tom, že v zákone neboly vydané exekutívne nariadenia.

Proti tomu zákon uhorský XX. z roku 1901, ktorý je na Slovensku zväčša aj teraz platný a smerodatný, je úplnejší a dokonalejší. Vzťahuje sa nie len na úrady politické, ale aj na úrady samosprávne (župné, mestské a obecné), zavádza jednotnú lehotu pre všetky instancie (15 dní). Čiastočne obmedzuje porad instancný a stanoví presnú terminologiu jednotlivých opravných prostriedkov. Okruh jeho pôsobnosti je širší. Vzťahuje sa na všetky záležitosti verejnej správy jakéhokoľvek druhu vyjmúc záležitosti daňové a poplatkové. Usporiada záležitosti prestupkové, ktoré patria do pravomoci správnych úradov, upravuje spravovanie prestupkových peňazí a rozprestiera sa aj na doručovanie. Zákon je len rámcový, zmocňujúci, ale boly vydané k nemu obsirne a jasné nariadenia, ktoré nedostatky zákona vyplňujú a podávajú v každom smere, v každej otázke jasnú úpravu.

V dobe utvorenia sa Československej republiky boly platné tieto dva zákony. V zemiach historických neúplný ríšsky rakúsky zákon č. 101 z roku 1896, ktorého neúplnosti možno zvlášť tomu pripisovať, že nechcel sa miešať do legislatívnej a autonómnej pôsobnosti jednotlivých zemí a na Slovensku a v Podkarpatskej Rusi zákon uhorský XX. z roku 1901. Naše zákonodarstvo pri vynášaní zákonov po stránke technickej nepriklonilo sa ani k jednému z týchto zákonov a ustalovalo instancný postup v každom zákone zvlášť. Že toto zapríčinilo značný chaos, je mimo sporu a keď si uvedomíme, že v Uhorsku administratívny súd rozhodoval meritorne a mal pôsobnosť taxatívne vypočítanú a že pojedny zvláštnosti zákona XX. z roku 1901 (revízia) majú svoje odôvodnenie práve v zákone o administratívnom súde, kdežto my zákonom 3. z roku 1918 prevzali sme úplne rakúsky zákon č. 36 z roku 1875 o Najvyššom správnom súde s pôsobnosťou nie taxatívne vypočítanou, ale všeobecnou a kasatórnou; keď uvážime ďalej, že právna prax nášho Najvyššieho správneho

súdu je tiež kolísavá, tak nemôžeme sa zastaviť na tom, že opatrenia aj centrálnych úradov sú až do 50%-ovej výšky zrušované, že v našej verejnej správe aspoň jednu tretinu práce pohltnú kompetenčné a instančné spory a jednania. Je to práca neužitočná a drahá, stav nebezpečný, ktorý vyvoláva právnu neistotu, nespokojnosť strán a zapríčiňuje im zbytočné ztráty a trovy. Naše zákonodarstvo bolo si tohoto nebezpečia vedomé už v roku 1920, keď súčasne so zákonom o správnom súdnictve vynieslo rezolúciu, ktorou sa vláde ukladá vhodné sjednodušenie správneho pokračovania hlavne v tom smere aby, nejde-li o veci povahy dôležitej, ktoré vyžadujú jednotného posudzovania, boli pravidlom stolice dve. Tejto rezolúcií nebolo vyhovené. Povinnosť táto je uložená znova vláde zákonom č. 286/924, ktorý v § 3. ukladá vláde, aby — medzi iným — predložila do 31. decembra 1925 návrh zákona o jednotnej úprave správneho pokračovania. Súrna potreba tejto úpravy je so dňa na deň cititeľnejšia a my, ktorí pracujeme u bežnej administrácie, onedlho pri najlepšej vôli nebudeme v stave našim povinnostiam ani v tej najmenšej miere vyhoveť.

Za týmto poukážem na opravné prostriedky ako také a potom prejdem na instančný postup vo veciach obecných, okresných a župných samosprávnych a na konci budem sa zaoberať instančným postupom na poli administrácie štátnej.

Opravné prostriedky známe riadne a mimoriadne.

Riadne opravné prostriedky sú podľa zákona XX. z roku 1901: odvolanie (apelácia), revízna žiadosť a rekurz.

Mimoriadne opravné prostriedky sú: žiadosť o obnovu pokračovania a ospravedlňujúca žiadosť.

Mimo týchto známe ako nie oznajšie opravné prostriedky: rozklad, odpor (veto), pripomienky a sťažnosti k Najvyššiemu správnenému súdu.

Odvolanie je oprávnený prostriedok, ktorým postúpim záležitosť k vyššej instancii a vyvolám meritórne rozhodnutie vo veci proti rozhodnutiu instancie nižšieho stupňa.

Uhorské zákony znaly aj tak menované vrchnostenské odvolanie (hatósági felebbvitel). Toto právo mali nadžupani, župní právni zástupcovia a predsedovia jednotlivých odvetví štátnej správy proti usneseniam municipálneho, poľažne administratívneho výboru. Reorganizáciou našej správy na Slovensku župným zákonom, toto právo stalo sa bezpredmetným. Podobné tomuto právu je právo zabezpečené županom v § 60. župného zákona proti usneseniam župného zastupiteľstva a výboru a § 97. toho zákona okresným náčelnikom proti usneseniam okresného výboru.

Revíziu žiadosť zná § 3. zákona XX. z roku 1901. Bola prípustná k ministerstvu (ústrednému úradu) proti druhostupňovému rozhodnutiu, ktoré in merito shodovalo sa s rozhodnutím I. inštan- cie a proti ktorému druhostupňovému rozhodnutiu nebolo miesta ani ďalšej apelácii, ani ponose k administratívne mu súdu. Revízná žiadosť bola prípustná len na základe: že vo veci rozhodovavšie úrady (jeden alebo obidva) neboly príslušné vo veci rozhodovať, alebo že rozhodnutím, poťažne pokračovaním tomuto rozhodnutiu predchádzajúcim, bol porušený zákon, zákonné nariadenie alebo statút. Ustanovenie o revízii, teda celý § 3. zákona XX. z roku 1901 stal sa bezpredmetným uvedením do života rakúskeho zákona o Najvyššom správnom súde našim zákonom č. 3/1918, nakoľko u nás aj v týchto prípadoch — po vyčerpaní inštančného postupu — jesto miesta sťažnosti k Najvyššiemu správne mu súdu.

Rekurz je opravný prostriedok proti výmeru prvostupňového úradu, ktorým bolo odvolanie z úradnej moci odmietnuté ako neprípustné alebo opozdené; alebo ospravedlňujúcej žiadosti neboly vyhovené.

Žiadosť o obnovu pokračovania je mimoriadny opravný prostriedok a môže byt podaná vo veciach contentiosných do jednoho roka počítajúc od doručenia alebo vyhlásenia dotyčného rozhodnutia pokiaľ strana v dobe po právoplatnom rozhodnutí veci môže dokázať rozhodujúce dôkľady, ktoré počas riadneho pojednávania použiť nemohla.

Ospravedlňovacia žiadosť je mimoriadny opravný prostriedok pre prípad zmeškania lehoty pre podanie odvolania.

Rozklad. Je ani riadnym, ani mimoriadnym opravným prostriedkom. Spočiva v tom, že úrad, ktorý vydal rozhodnutie, môže odvolanie proti tomuto rozhodnutiu vybaviť tak, že napadnuté rozhodnutie zmení, nakoľko je to možné bez porušenia práva tretích osôb nadobudnutého pôvodným rozhodnutím. Strana aj sama môže svoje podanie označovať ako rozklad a žiadať zmenu pôvodného rozhodnutia od úradu, ktorý vo veci rozhodoval, alebo ten úrad môže rozklad kvalifikovať za odvolanie. Rozklad v zemiacich historických opiera sa o nariadenie zo dňa 30. augusta roku 1868 č. 124 ř. z. a zákon č. 101 z roku 1896 ho výslovne nezrušil. Rozklad je známy aj v práve uhorskom a síce v § 210 zákona XX. z roku 1877 (sirotský zákon) a ani tento § zákona nebol zákonom XX. z roku 1901 dotknutý. V praxi prípustnosť rozkladu sa uznáva.

Odpor (veto) nie je ani riadny, ani mimoriadny opravný prostriedok. Je to našimi zákonmi dané právo jednotlivým činiteľom

verejnej správy, ktorým môžu prevedenie konkrétnych usnesení samosprávnych funkcionárov a korporácií v istých prípadoch zastaviť. Odpor líši sa od odvolania v tom, že právo toto prináleží len istým úradným funkcionárom a že použitím jeho postúpi záležitosť k istej nadriadenej vrchnosti, ovšem nie za účelom instančného meritorného posúdenia veci, ale výlučne len za účelom vyvolania rozhodnutia, či dotyčné usnesenie môže, alebo nemôže, teda nemá byť exekvované.

Právo odporu (veta) zabezpečené je obecným a obvodným notárom v § 11. zákona č. 211/920 tým spôsobom, že vo veciach obecných má notár právo aj povinnosť žiadať, aby opatrenie alebo usnesenie obecného starostu, obecnej rady alebo obecného zastupiteľstva nebolo prevedené, nakoľko by týmto opatrením alebo usnesením bol porušený zákon, prekročená pôsobnosť, alebo ohrozené blaho obce. Žiadosť tú treba podať v lehote trojdňovej u príslušného okresného úradu a nie k okresnému výboru ako k všeobecnej odvolávacej vrchnosti proti usneseniam obecným. Aj táto okolnosť dosvedčuje pri veľkej odlišnosti odporu od odvolania. Prizvukujem to z tej príčiny, lebo obecní a okolní notári majú v smysle § 19. zákona č. 243/922 aj generelné odvolávacie právo vo veciach obecných, často ale nerozoznávajú tento rozdiel a používajú práva veta tam, kde by bolo na mieste použitia práva odvolania a vice versa. To isté právo veta a pod tými istými podmienkami, ako aj generelné odvolacie právo prináleží v mestách mestskému hlavnému notárovi. V prípade veta rozhoduje župan, kdežto v prípade odvolania župný výbor.

Nie tak čisté právo odporu je zabezpečené aj županom v § 60. župného zákona, podľa ktorého má-li župan za to, že niektoré usnesenie župného zastupiteľstva a župného výboru protiví sa zákonu, alebo vybočuje z medzi pôsobnosti župného zastupiteľstva alebo výboru, oprávnený a povinný je usnesenie to zastaviť a vec do 14 dňov predložiť ministerstvu vnútra na rozhodnutie.

Analogicky je zabezpečené to isté právo okresnému náčelníkovi v § 97. župného zákona proti usneseniam okresného výboru. Ako vidíme v týchto dvoch prípadoch ohrozenie blaha župy, resp. okresu nie je podkladom použitia práva veta, ako je to výslovne ustálené u obcí.

Pripomienky tiež nie sú ani riadny, ani mimoriadny opravný prostriedok, sú ale predsa k týmto velice blízko a môžu byť len pri opravných prostriedkoch spomenuté. Je to právo zabezpečené zákonom pre zainteresované stránky osvedčiť sa v jednotlivých veciach u patričnej vrchnosti, ktorá rozhoduje v I. instancii pred vynesením meritorného rozhodnutia, resp. usnesenia.

Najkrajší a najčistejší príklad pre pripomienky poskytujú nám § 45. a 85. župného zákona, podľa ktorých predbežné rozpočty župné, resp. okresné, zostavené župným, resp. okr. výborom, majú byť na 14 dní verejne k nahliadnutiu vyložené s podotknutím, že k rozpočtu (návrhu) môže podať u župného (okresného) úradu do 14dňovej lehoty svoje pripomienky každá osoba fyzická aj právnická, ktorá v župe (v okrese) má riadne bydlisko, alebo ktorej bola priama daň predpísaná.

O pripomienkach súčasne s rozpočtom rozhoduje župné zastupiteľstvo, v okrese okresný výbor.

Sťažnosť je označenie pre podania na najvyšší správny súd proti všetkým v postupe instančnom konečným rozhodnutiam a opatreniam správnych úradov vyjmúc záležitosti, o ktorých náleží rozhodovať riadnym súdom a proti menovaniam k verejnému úradu, alebo k verejnej službe, pokiaľ nejde o porušenie nejakého dovodzovaného práva navrhovacieho, alebo obsadzovacieho.

Poukázal som už na to, že rakúsky ríšsky zákon č. 101/896 neustaloval terminologiu opravných prostriedkov a len uhorský zákon XX. z roku 1901 má presné ustanovenia aj čo do pomenovania jednotlivých opravných prostriedkov. V našich československých zákonoch tiež nestretávame sa konzekventným pomenovaním jednotlivých opravných prostriedkov, z čoho vyplýva, že pri ustáľovaní druhu a charakteru opravného prostriedku nemôžeme sa spoliehať na pomenovanie v zákone obsažené, ale musíme vždy skúmať povahu, účel a charakter toho alebo onoho opravného prostriedku a máme podľa výsledku takto získaného pokračovať. Mohol by som vypočítat takýchto prípadov mnoho, poukážem tu ale len na jednotlivé charakteristické prípady: Podľa § 55. župného zákona, jestli župné zastupiteľstvo neschválilo včas rozpočet, alebo župné zastupiteľstvo alebo župný výbor neučinily opatrenia, aby úkoly, ktoré im podľa zákona príslušia, boli riadne plnené, príslúcha županovi na náklad župy urobiť k riadnemu vedeniu správy potrebné opatrenia. Proti opatreniu tomu môže každý člen zastupiteľstva, alebo výboru podať do 14 dní »sťažnosť« u župného úradu, o ktorej rozhoduje ministerstvo vnútra. V tomto prípade opravný prostriedok nameraný je proti konkrétnemu opatreniu župana a má za účel celú záležitosť preniesť za účelom meritorného rozhodnutia k vyššej inštancii. V tomto prípade pod výrazom »sťažnosť« máme rozumieť »odvolanie«. Podľa § 49. župného zákona župná finančná komisia má právo brať »v odpor« usnesenia župného zastupiteľstva. Ďalej pokračujúc zákon už zneje, že »odvolanie buď podané...« V tomto prípade zákon odvolávacie právo finančnej komisie menuje odporom. Podľa § 6.

zákona č. 370/922 o výhodách v plnení brannej povinnosti o žiadostiach o udelenie výhody rozhoduje Zemské vojenské veliteľstvo v dohode s politickým úradom II. stolice. Do rozhodnutia Zemského vojenského veliteľstva jest miesta do štyroch nediel »sťažnosti«, o ktorej rozhoduje ministerstvo národnej obrany. Pod výrazom »sťažnosť« aj tu máme rozumieť »odvolanie«.

§ 39. župného zákona predpisuje, že usnesenia župného zastupiteľstva o poplatkoch, príspevkoch, dávkach a naturálnych plneniach majú byť za 14 dní u župného úradu verejne vyhlásené. V lehote tej môže každý, ktorého zájmu alebo práv sa usnesenie to dotýka, ako aj ktorýkoľvek člen župného zastupiteľstva podať u župného úradu »pripomienky«. Usnesenia tie vyžadujú schválenia ministerstva vnútra v dohode s ministerstvom financií, ktoré zároveň rozhodne aj o podaných pripomienkach. Jedná sa tu o napadnutie konkrétneho už vyneseneho usnesenia opravným prostriedkom k nadriadenej vyššej vrchnosti a podľa mojho názoru v tomto prípade pod výrazom »pripomienky« máme rozumieť tiež »odvolanie«. Otázkou komplikuje zdánlive okolnosť, že usnesenie aj mimo toho vyžaduje z úradu schválenia, ovšem ale to nič nemení na karaktere opravného prostriedku.

Čo do terminologie opravných prostriedkov môžeme čím ďalej tým ďalej ustáliť v našich zákonoch veľké zlepšenie, tento skutok ale dosavádnny chaos neodstraňuje a do budúcnosti taktiež nedáva úplnú zábezpeku.

Lehoty a miesto podania. Zákon XX. z roku 1901 stanovil lehotu pre všetky riadne opravné prostriedky a pre všetky inštanacie jednotne v 15 dňoch. Pojedné naše československé zákony predpisujú lehotu inú. Preto všade tam, kde riešenie otázky opiera sa na zákony uhorské, je apelačná lehota 15 dní. Kde ale riešenie veci opiera sa na naše československé zákony, máme vždy konkrétne ustáliť, či ten zákon nepredpisuje lehotu inú. V tomto prípade smerodajná je lehota v tomto zákone predpísaná a keď v zákone nenajdeme žiadneho ustanovenia ohľadne apelačnej lehoty, tak pokračujeme podľa predpisov zákona XX. z roku 1901.

Ospravedlňujúca žiadosť pre nedostavenie sa na pojednávanie má byť podaná za 15 dní, kdežto ospravedlňujúca žiadosť pre zmeškanie apelačnej lehoty má sa podať za 15 dní počítajúc od uplynutia 15dňovej apelačnej lehoty. Žiadosť o obnovu môže byť podaná za jeden rok počítajúc od vyhlásenia, resp. doručenia rozhodnutia úradu.

Jednotná 15dňová lehota nevzťahuje sa ani podľa zákona XX. z roku 1901 na pripomienky a vyjadrenia, kde smerodatné sú predpisy jednotlivých konkrétnych zákonov.

Apelačná lehota počíta sa odo dňa nasledujúceho po doručení. Keď sa doručuje poštou s použitím návratky, vtedy je deň doručenia na návratke označený a apelačná lehota počína dňom tomu nasledujúcim. Keď sa doručuje poštou, či už doporučeným, alebo jednoduchým listom, ale bez použitia návratky, rozhodnutie považuje sa za doručené ôsmym dňom od podania listu na poštu a apelačná lehota počína deviatym dňom. Poznomenáva sa, že v našich zákonoch na jednotlivé prípady sú odlišné predpisy, máme teda vždy presne konštatovať, či máme pokračovať podľa toho zákona, alebo podľa zákona XX. z roku 1901. Apelačná lehota končí 15. dňom od doručenia. Keď posledný deň lehoty padne na nedeľu alebo sviatok, alebo sviatok národný, tak končí sa lehota nasledujúceho všedného dňa. Zákon XX. z roku 1901 poukazuje na sviatky podľa gregorianského kalendára. To je dnes už nie smerodajné a máme pokračovať podľa zákona č. 65. z roku 1925.

Čo do miesta podania, zákon XX. z roku 1901 predpisuje všeobecne, že opravné prostriedky majú sa podať u úradu, ktorý vo veci pokračoval v I. stupni. Od tohoto generálneho pravidla máme v našich zákonoch aj odlišné ustanovenia, preto treba pokračovať tak, ako som na to u apelačných lehôt poukázal.

(Dokončenie.)

Dr. C. Bařínka a dr. Jar. Horák:

Přehled občanských rozhodnutí N. S.

Okolnosť, že bývalí urbárnici nezorganizovali sa v urbársku spoločnosť, nemá vlivu na ich právnickú osobnosť jako urbárske obecnstvo. K otázke reprezentácie neorganizovaného urbárskeho obecnstva. Pomer politickej a urbárskej obce pri segregácii lesov a pasienkov.

Zák. čl. XIX/1898 o úprave hospodárskej správy nedielných spoločných urbárnych a iných hôr a lysých území, ako aj zák. čl. X/1913 o obstarávaní záležitostí, plyúcich zo spoločenstva nedielných spoločných urbárnych a iných pasienkov a tento zkaz prevádzajúce nariadenia č. 7000/1914 F. M. a čís. 8800/1914 J. M. predpisujú organizovanie býv. urbárníkov vo spoločnosť nie cieľom nadobudnutia právnej osobnosti, ale výslovne len preto, aby upravené bolo vedenie spoločného hospodárenia a aby so spoločným majetkom mohlo byť účelným spôsobom hospodárené;

preto žalovanou obcou prednesená tá okolnosť že žalujúce obecnstvo býv. urbárníkov obce Dorobratova nepretvorilo sa ešte v duchu označených zákonov a nariadení vo spoločnosť, nemôže mať na právne trvanie obecnstva býv. urbárníkov ako právnej osoby žiadneho vlivu, lebo právna osobnosť obecnstva býv. urbárníkov vznikla automaticky už vtedy, keď urbársky súd, uznavši práva býv. urbárníkov, zistil ich oprávnenie na vydanie urbárnych spoločných lesov a pasienkov;

takto teda v otázke zastúpenie býv. urbárníkov treba použiť stálej súdnej praxi.

Podľa stálej súdnej praxi zastupuje však býv. urbárníkov dotiaľ, dokiaľ sa podľa stanov verejnou vrchnosťou schválených nezorganizujú,