

Novelisace zákona o nejvyšším správním soudě a naděje v ni kladené.

Josef N o v á k.

Zákon č. 36/1876 ř. z o správním soudě byl již za Rakouska dvakrát novelisován, a to v roce 1894 (č. 53/1894 ř. z) a v roce 1905 (č. 149/1905 ř. z) celkem v nepatrnostech. Významná novelisace provedena byla po převratě, kdy zákonem č. 3/1918 sb. z. a n. zřízen pro Československou republiku nejvyšší správní soud. Touto novelou rozšířena také podstatně kompetence tohoto soudu. V § 2 zákona rakouského škrtnuty body b) až e) obsahující věci z kompetence správního soudu vyloučené, dále přiznána nejvyššímu správnímu soudu kompetence bývalého říšského soudu a nová kompetence k rozhodování o nárocích proti státu a jednotlivým zemím tohoto státu, rozhodly-li již o nich úřady státní, konečně rozšířena působnost nejv. správ. soudu i na věci policejné trestní škrtnutím § 48 rakouského zákona. Pozoruhodno jest při tom, že jen novelovaná ustanovení rakouského zákona byla vyhlášena na Slovensku a Podkarpatské Rusi, takže původní rakouský zákon č. 36/1876 ř. z. v těchto zemích vyhlášen nebyl a nejvyšší správní soud judikoval, pokud jde o tyto země, podle zákona tam nevyhlášeného.

Již toto rozšíření kompetence muselo míti za následek vzrůst agendy nssu a tím oddálení vyřízení stížností. K tomu ale přistoupil další vzrůst agendy v důsledku řady nových zákonů, které vyplývaly z demokratické základny nového státu. Jsou to na příklad zákony o pozemkové reformě, zákony daňové, sociálně pojišťovací, státnězaměstnanecké, zákon jazykový a jiné zákony a nařízení, související s mimořádnými poměry, jako bytová péče, stavební ruch a jiné. Konečně nesluší zapomínat také na to, že působnost nssu byla rozšířena na Slovensko a Podkarpatskou Rus, země to s odchýlným zákonodárstvím, jímž se nss musel pracně prckousávat.

Tak se stalo, že mnohé stížnosti zůstávaly ležeti nejprve rok, pak 2, konečně i 3 roky a všechna snaha soudu je vyřídit zůstala

marnou. Když jsem v roce 1931 přišel k nej. spr. soudu, bylo tuším 1100 nedodelků, koncem roku 1935, kdy jsem odešel, bylo jich, jak se dočítám v důvodové zprávě vlády k osnově zákona, 17431. Muselo se tedy pomýšlet na nápravu, neboť nevyřízením stížností po 2—3 roky se podlamuje důvěra v právní jistotu. O nápravě se uvažovalo dlouho, v roce 1929 vypracovalo ministerstvo vnitra osnovu nového zákona. K vydání zákona nedošlo jednak, poněvadž mezitím byl rozmnožen počet členů gremia nssu, jednak poněvadž poklesl nápadně počet stížností.¹⁾

Tento pokles jest ostatek zajímavá věc. Byl to následek organizace politické správy, která vstoupila v platnost na Slovensku a Podkarpatské Rusi dnem 1. VII. 1928, v ostatních částech republiky dnem 1. XII. 1928. Jednou ze zásad této organizace bylo zavedení dvou instancí na místě dosavadních tří. Dalo se očekávat, že právě zavedení dvojinstančního postupu způsobí vzrůst stížností k nssu. Když při dosavadním trojinstančním postupu nebylo možno zdolati počet stížností, když tedy se strany nespokojily ani rozhodnutím tří instancí, tím spíše se nespokojí rozhodnutím dvou instancí. A přece počet stížností klesl, tedy se mohlo míti za to, že strany se vskutku spokojovaly rozhodnutím dvou instancí. Než to byl omyl. Pokles stížností měl jiný důvod. Správní úřady totiž zastavily rozhodování, organizací byly takřka omráčeny. Spojení samosprávy se státní správou mělo za následek rozvrácení všech referátů a referentů a trvalo právě 2 až 3 roky, než se stroj administrativy zase roztočil. A tu pak se ukázalo, že strany se nemínily spokojiti rozhodnutím dvou instancí, naopak podávaly zásadně stížnosti k nssu jako náhradu za zaniklou třetí instanci. Uváží-li se, že některá rozhodnutí vydávají podle organizace politické správy také prvě stolice s platností konečnou a že tu jest odpomoc možná jen stížností k nssu, pak nutno za to míti, že organizace politické správy jest také jedna z příčin vzrůstu stížností k nssu. To jsem předvídal již ve svém článku „Reforma politické správy a praxe“, uveřejněném v Časopise pro právní a státní vědu, ročník 1928. Náprava byla možná jen dvojitým způsobem, a to buď omezením působnosti nssu nebo rozmnožením jeho stavu osobního a tomu odpovídajícího stavu potřeb věcných. Bohužel nestalo se ani prvě ani druhé, nešlo se na kloub věci, zvolila se cesta kompromisní, polovičatá. Zákon č. 164/1937 Sb. se omezil na některé změny a doplňky, o kterých

¹⁾ Rádl, Nejvyšší správní soud, 1937, str. 37—38.

ústavně-právní výbor doufá, že souhrn jich docílí žádoucího účinku. Bylo by si tak přátí, já toho však neočekávám.

Pokud jde nejprve o omezení kompetence, obsahoval vládní návrh takové omezení dopouštěje vyloučení stížnosti ve věcech, při nichž se dá majetková hodnota sporu snadno a přesně zjistiti, to jest při sporech o veřejné dávky a spory o náhradu nákladů správního řízení, obé do 500 Kč. Při tom ještě bylo toto vyloučení stížnosti zmírněno ustanovením, že soud může přijmouti stížnost, uzná-li, že věc má zásadní nebo pro stěžovatele velmi vážný význam, konečně mělo toto omezení kompetence platiti pouze po dobu 5 let.²⁾ S tímto omezením kompetence souhlasil i první prezident nssu, avšak nesouhlasil s ním ústavněprávní výbor poslanecké sněmovny. Tento výbor zaujal vůbec stanovisko proti omezení kompetence nssu a to vzhledem k ustanovení § 88 ústavní listiny, podle kterého soudní ochranu proti správním úřadům poskytuje v nejvyšší stolici soud složený z neodvislých soudců a zřízený pro území celé republiky.

Vláda navrhovala také vyloučení věcí volné úvahy, jak tomu bylo v rakouském zákoně. Proti tomu se vyslovil sám první prezident nssu, neboť by to znamenalo velký krok zpět. Zůstane tedy při starém, kde i věci volné úvahy budou podléhati soudnímu zkoumání, ovšem jen po stránce formální, tak totiž zda rozhodnutí spočívající na volném uvážení má oporu ve spisech a neodporuje zásadám logického myšlení.

K omezení kompetence nssu tedy nedošlo, spíše by se mohlo tvrditi, že kompetence tohoto soudu byla novelou č. 164/1937 rozšířena. Sem patří doplněk § 2 o rozhodnutích a opatřeních presidenta republiky, dále v § 3 škrtnutí slova „řádným“ (soudům), konečně připojení v témže § slov „nebo nároku na jmenování“. Ve skutečnosti však o rozšíření kompetence nejde, neboť nss rozhodoval dosud tak, jak to těmto změnám a doplňkům odpovídá, totiž nss považoval dosud i rozhodnutí a opatření presidenta republiky za rozhodnutí a opatření úřadu správního, odepíral rozhodovati o stížnostech proti usnesením a rozsudkům všech soudů (nejen řádných) a připouštěl stížnosti proti porušení nároku na jmenování (u učitelů, legionářů).

Pokud jde o rozmnožení stavu osobního, obávala se vláda a v tom s ní souhlasil ústavněprávní výbor, že by veliký počet členů gremia snadno mohl vésti k nejednotnosti rozhodování a tím i snížení úrovně kognice nssu a spokojila se dočasným přidělením tak

²⁾ Rádl, Nejv. správní soud, str. 133.

zvaných pomocných referentů.³⁾ Pro svou osobu bych takových obav neměl. Lze-li zajistiti jednotnost judikatury při 48 členech gremia, lze ji také zajistiti při 80 nebo 100 členech. Jak se to stane, jest otázka administrativně technická. Ostatek ale přibrání pomocných referentů jest ve svém důsledku také rozmnožením členů gremia. Dle mého soudu jest překážkou velkého rozmnožení počtu členů gremia ta okolnost, že jde o mimořádný dočasný pracovní úkol, po jehož zdolání by se stalo mnoho členů přeby- tečnými a to ovšem nelze připustiti a dále náklad spojený s ustanovením většího počtu členů gremia by byl ovšem daleko větší, než náklad spojený s ustanovením pomocných referentů.

Zákon č. 164/1937 sb. odmítl tedy, jak řečeno, omezení kompetence nssu a rozmnožení počtu členů gremia a spokojil se několika jinými opatřeními, o kterých si dovoluji blíže pojednat.

Tato opatření sledují dvojí účel, jednak mají způsobiti urychlení vyřízení stížností, jednak mají omeziti počet stížností.

Do první skupiny náležejí tato opatření:

1. Odpadl předpis, podle kterého aspoň polovice radů, přiděle- ných do jednotlivých senátů musí býti vzata z členů, kteří mají kvalifikaci pro úřad soudcovský.

2. Soud rozšířen o pomocné referenty.

3. Zavedeny senáty 3členné pro přípravná opatření a některé jiné věci.

4. Na místo dosavadních 13členných senátů (odborných) a ple- na administrativního i finančního zavedeny senáty 9členné (roz- šířené), senát 7členný pro zkoumání platnosti nařízení odpadl, plenissimu přikázána zvláštní omezená působnost.

5. Důvody odmítnutí stížností a limine jsou v zákoně taxa- tivně uvedeny.

6. Pravidlem bude ve skutečnosti jednání neveřejné.

7. Podle jednacího řádu budou stížnosti proti odepření odklad- ného účinku vyřizovány v přednostním pořadí.

Do skupiny druhé náležejí tato opatření:

8. Náhrada nákladů řízení před nejv. spr. soudem může, pří- padně bude uložena i žalovanému úřadu i straně spolužalované i zúčastněné.

9. Pokuty pro svévoli jsou zvýšeny.

10. Zvýšeny dosavadní a zavedeny nové poplatky.

Do žádné z těchto skupin nenáleží zavedení fingo- vaného vyří- zení pro žádost za odkladný účinek stížnosti k nssu a stavění lhůt.

³⁾ Rádl, Nejvyšší správní soud, 1937, str. 49.

Zákon platí přirozeně pro budoucnost, avšak vzhledem k velkému počtu stížností, již léta u nssu ležících pamatoval zákon v přechodných ustanoveních také na to, jak nejrychleji zmenšiti počet těchto stížností. To se stane podle čl. III zákona dvojím způsobem, jednak tím, že soud dá stěžovateli a případně žalovanému úřadu, straně spolužalované a zúčastněné příležitost vzdáti se veřejného ústního líčení, jednak tím, že pozbyla-li stížnost věcného významu, dá stěžovateli příležitost vzíti ji zpět nebo nastane klid řízení nebo se řízení zastaví.

Pokud jde o první způsob, lze míti za to, že se tím vyřízení stížnosti urychlí, jak chci blíže dovoditi při pojednání o bodu 6. hořejšího rozvrhu.

Pokud jde o druhý způsob, mám za to, že nelze očekávati nějakého podstatného odpadnutí počtu stížností. Dlužno se postavit na stanovisko stěžovatele. Ten podal stížnost v naději, že mu bude dáno za právo, a nesl proto náklad s podáním stížnosti spojený. I když po několika letech pozbude věc, tvořící základ stížnosti významu, nevezme stěžovatel jen tak beze všeho stížnost zpět, chovaje naději, že aspoň teoreticky spor vyhrá. A i když by stěžovatel, pominuv mlčením výzvu nssu ohledně zpětvzetí stížnosti dal nastoupiti klidu řízení, mám velkou pochybnost, že by ještě zavčas (nejdéle do roka) nepodal návrhu na obnovení řízení. Dlužno míti na paměti, že setrvání na projednání stížnosti není spojeno již se žádnými zvláštními náklady a že každý stěžovatel jest zvědav, jak věc pro něho dopadne, i když jest již prakticky bez významu. Podle mého soudu odpadne těmito opatřeními jen malý počet stížností.

Přecházím k dalším opatřením.

Ad 1. Předpis, aby aspoň polovička radů měla kvalifikaci pro úřad soudcovský a stejně předpis, aby aspoň polovice radů, přidělených do jednotlivých senátů měla touž kvalifikaci, nebyl obsažen ve vládním návrhu zákona rakouského o správním soudě, a dostal se do zákona jen k nátlaku několika členů panské sněmovny, poněvadž je prý potřeba „soudcovského nazírání“ a prý „v zájmu popularnosti soudu“. Vládní osnovu hájil ministr spravedlnosti, civilista Unger, který jen nerad s tímto doplňkem souhlasil.⁴⁾ Ustanovení toto působilo obtíže při sestavování senátů a zvláště když některý z radů těsně před líčením pro nějakou překážku nemohl v senátě zasedati. Vládní návrh novely obsahoval

⁴⁾ Hácha, Sborník veřejného práva, XXII. sešit, Nejvyšší správní soud, str. 863, a Rádl, Nejv. správní soud, 1937, str. 150.

ustanovení, aby $\frac{1}{3}$ radů byla vzata z úředníků správních a $\frac{1}{3}$ ze soudců u řádných soudů. S tím souhlasil také první prezident nssu. S návrhem ale nesouhlasil Svaz soudců, který stavovsky zahroceně upíral úředníkům správním způsobilost soudcovskou. Příčiněním poslance dra Rašina stalo se z věci politicum, jehož se chopily denní listy. Posl. dr. Rašín se dovolával názoru bývalého prvního presidenta nejvyššího soudu dra Popelky, který byl před převratem radou a později senátním presidentem správního soudu vídeňského. Podle dra Popelky nemohl správní soud postrádati soudců, když jest výhradně povolán chrániti materiální práva jednotlivcova v konfliktu s kolektivními zájmy veřejnými. Podle dra Popelky jest na bílé dni, že při tom právě soudci, u nichž specifickým jich povoláním jest vypěstěn postřeh práv jednotlivcových přímo v instinkt a užívání formálního práva, sloužícího k jich záštitě ve virtuositu, jsou zvláště způsobilí pro tuto složku judikování správního soudu, kdežto členové správního soudu školení v právu správním, jímž v jejich dřívějším úřadě právo individuální nebyvalo tak blízké, ba často bylo jimi pociťováno jako překážka při sjednávání průchodu veřejnému právu, mívají vytříbenější mysl a proto bystřejší postřeh pro veřejný zájem nežli pro překážející mu právo jednotlivcovo.⁵⁾

Nenapadá mi, abych o zkušenostech dra Popelky pochyboval, než přece myslím, že jeho názor byl snad odůvodněn v dobách, kdy on byl členem správního soudu vídeňského, ale že není odůvodněn dnes.

Jiná byla mentalita správních úředníků rakouských, monarchicky založených, převážnou většinou německé národnosti, než mentalita úředníků československých, odchovaných ideou demokracie. Demokracie vychází z ochrany individua. Stane-li se takový úředník nezávislým na představených, není vůbec žádné příčiny k pochybnostem, že by se dal odvrátiti od chránění individuálních práv. Nezapomínejme, že třeba jen průměrný právník nelibě nese jakékoliv zasahování do jeho právníckého přesvědčení a že jen při velkém nátlaku se odhodlá upustiti od svého přesvědčení; takový úředník pak, zbaviv se jakéhokoliv nátlaku, si dovede vážit soudcovské neodvislosti a nic ho nepřinutí, aby od svého přesvědčení upustil. Totéž ale ještě z jiného důvodu platí také, pokud jde o užívání formálního práva. Za Rakouska nebylo žádného správního řízení, toto řízení musel správní soud poněmáhlu vybudovati. Dnes platí o řízení správním vládní na-

⁵⁾ Rádl. Nejv. správní soud, 1937, str. 94.

řízení č. 8/1928 Sb., které obsahuje přesná ustanovení o správním procesu, a toto řízení je každému průměrnému správnímu úředníkovi známo. Obdobné předpisy procesní obsahuje také zákon o přímých daních.

Nejlépe vystihl jádro sporu první prezident nssu Dr. Hácha prohlášením v ústavněprávním výboru, že věcně se nedá dobře hájit ani dosavadní ani jakýkoliv klíč, poněvadž jak mravní, tak odborné kvality správního soudce jsou garantovány daleko spíše individuálními vlastnostmi než předchozím zaměstnáním.⁶⁾

Jinak byl první prezident pro vládní návrh oproti stavu dosavadnímu. Ústavněprávní výbor vyřešil pak věc tak, že aspoň 2 pětiny členů nssu musí mít způsobilost k úřadu soudcovskému. Poněvadž pak se $\frac{2}{5}$ nelze v senátech 3členných, o nichž bude dále řeč, a podobně ani v senátech 9členných manipulovati, bylo ustanovení o počtu soudců v senátech vůbec vypuštěno. (§§ 10, 13 zákona.)

V důsledku toho má první prezident ulehčenou práci při sestavování senátů. Pro urychlení vyřízení stížností jest to ovšem příspěvek nepatrný.

Ad 2. Druhým opatřením organizačním jest ustanovení § 10 o t. zv. pomocných referentech, kteří se budou vybírat z osob práva znalých kdekoliv zaměstnaných. Ustanoví je vláda na dobu potřeby, nejdéle však na 3 léta. Referenti tito budou mít všechna práva a povinnosti soudců až na to, že při poradě v senátě nebudou hlasovati. Jejich úkolem bude připravovati zprávy a návrhy pro jednání soudu v senátech a zastávati jiné práce konceptní. Je to obdoba přidělování soudců nejvyššímu soudu.

Podle mého soudu je toto opatření pro urychlení vyřízení stížností nejúčinnějším. Je to částečné vyhovění požadavku o rozmnožení soudců. Čím více sil bude ustanoveno, tím dříve budou staré i nové stížnosti vyřízeny. Ovšem předpokládám, že těchto referentů bude ustanoven příslušný počet, ustanovení 2—3 takových referentů by se minulo cílem; aby se agenda hnula, bude třeba jich ustanoviti aspoň 15—20. Ovšem jest další otázka, kam je umístiti. Kdo zná poměry u nssu, ví, že místností úředních jest málo, takže i tři radové sedí v jedné místnosti, což zajisté nepodporuje klidnou práci. A tak se ustanovení pomocných referentů asi neobejde bez rozšíření místností a ovšem i pomocného personálu kancelářského. Tím se ustanovení pomocných referentů blíží efektu jmenování nových radů, zkrátka rozšíření sou-

⁶⁾ Rádl, Nejvyšší správní soud, 1937, str. 151.

du po stránce osobní i věcné. Výhoda ustanovení pomocných referentů leží v tom, že jest to opatření dočasné a s menšími náklady spojené. Další výhoda spočívá nesporně v tom, že z těchto referentů lze vybíratí soudce, osvědčí-li se, nevýhoda pak v tom, že oni referenti, kteří se soudci nestanou a musí se po třech letech vrátiti do svého původního zaměstnání, budou se cítiti odstrčenými. Ostatek ale nelze ani od referentů stejně jako od nových radů očekávati okamžitě nějaký prudký vzestup počtu vyřízených stížností. Trvá zpravidla jistou dobu, průměrně 1—2 roky, než se referent s praxí nssu obeznámí.

Ad 3. Podstatnou novotou jest dále obligatorní zavedení senátů tříčlenných s rozšířenou působností (§ 13 zákona). Dosud sice také fungovaly 3členné senáty, avšak jen fakultativně a jen pro přípravné řízení a rozhodnutí incidentní. Nyní budou senáty 3členné rozhodovati nejen v těchto věcech, nýbrž také ve věcech t. zv. bagatelních, dále v případech, kde to zvláštní zákon dovoľuje, konečně ve věcech, které určí vláda nařízením.

Za bagatelní se považují spory o veřejné dávky a náhradu nákladů správního řízení do 1500 Kč (po roce 1942 — do 1000 Kč). Případy kde zvláštní zákon dovoľuje rozhodování v tříčlenných senátech, jest prozatím platový zákon č. 103/1926 Sb., podle jehož § 200 stížnosti do t. zv. převodu do nových platů byly přikázány senátu 3člennému.

Jest otázkou, zda obligatorním zavedením 3členných senátů se docílí znatelného urychlení vyřízení stížností. Jsou s tím zase potíže. Předně to znamená vybíratí věci, které náležejí před 3členný senát, shromážďovat je a pak k tomu cíli svolat 3členný senát. Úleva spočívá v tom, že na místě 5 členů zasedají jen 3 členové a tak se mohou dva členové věnovati své konceptní práci. Je ale příznačné, že ač dosud byla také možnost vyřizovati mnohé věci ve 3členných senátech, senáty ty nebyly sestavovány, věci takové se totiž nevyřizovaly ve zvláštních 3členných senátech, nýbrž vždy u příležitosti sezení pravidelných 5členných senátů, a to, nebylo-li třeba veřejného ústního líčení pro tyto věci, před zahájením nebo mezi jednáním nebo po skončení jednání ve věcech podléhajících rozhodování 5členných senátů, bylo-li třeba veřejného líčení, rozhodoval o nich 5členný senát. Nyní ovšem se budou 3členné senáty sestavovati anebo budou museti z 5členného senátu 2 radové odejíti.

Ad 4. Další důležitou novotou jest zavedení 9členných senátů (tak zv. rozšířených — § 13 zákona). Senáty tyto nastupují na místo odborného pléna (13členný senát), administrativního ple-

na, finančního plena a částečně i plenissima. Zavedení těchto 9členných senátů tedy již samo o sobě zjednodušuje organizaci nssu.

Senáty ty mají vlastní působnost. Jejich účelem jest jednak střežení jednotnosti judikatury, jednak zjednávatí závaznost judikatury nssu pro správní úřady.

Rozhodují jen o otázkách abstraktně formulovaných.

Pokud jde o docílení jednotnosti judikatury, svolává rozšířené senáty první prezident v těchto případech :

1. podle volného uvážení,
2. při nejednotnosti rozhodování nssu,
3. k návrhu rozhodovacího senátu, když při rozhodování konkrétního případu se objeví, že většina votantů se odchyluje od právního názoru dříve zaujatého.

Z toho, že první prezident svolává rozšířený senát podle volného uvážení, lze souditi, že i jednotlivec na věci interesovaný nebo nějaká korporace může vznéstí podnět k svolání rozšířeného senátu a ke změně právního názoru nssu.

Pokud jde o závaznost úřadů právními názory nssu, uznala se nutnost její vzhledem k tomu, že některé úřady, hlavně finanční ignorovaly právní názor nssu a rozhodovaly v dalších případech podle svého názoru, čímž ovšem vyvolávaly stížnosti a zatěžovaly tak zbytečně nss. Jest známo rozhodnutí nssu, podle kterého lékaři léčebného fondu jsou k tomuto fondu ve služebním poměru a nepodléhají tedy daní výdělkové nebo rozhodnutí, že daň darovací nutno platiti jen z darování učiněného ve formě písemné. Přes to trvaly úřady finanční na svém stanovisku a předepisovaly lékařům léčebného fondu daň výdělkovou a z darů i jinak než písemně učiněných daň darovací. Věc měla za následek řadu odvolání a řadu stížností nssu. To ovšem nemohlo býti dále trpěno, neměl-li nss býti považován za instituci bez významu. Věc byla upravena takto :

Zaujal-li nss v určité právní otázce opětovně též právní názor, který jest odlišný od právního názoru žalovaného úřadu, „může“ první prezident předložiti tuto právní otázku rozšířenému senátu.

Totéž „musí“ učiniti první prezident, když ministerstvo (se schválením vlády) žádá za nové uvážení určitého již vysloveného právního názoru.

Setrval-li v těchto případech senát na dosavadním právním názoru nssu, pak se stává tento právní názor závazným pro úřady. Nss zařídí, aby o tomto právním názoru byla uvědomena vláda

i ministerstvo, konečně i veřejnost uveřejněním v Úředním listě Československé republiky.

Ale i potom jest „oprávněn“ a k návrhu ministerstva (se schválením vlády) „povinen“ první prezident předložiti rozšířenému senátu právní otázku již rozřešenou a uveřejněnou k novému rozhodnutí. Setrvá-li nadále tento senát na právním názoru dřívějším, oznámí to nss vládě a ministerstvu, pokud ovšem návrh vyšel od ministerstva.

Změní-li však senát svůj právní názor dřívější, může se to státi jen dvoutřetinovou většinou a nutno tuto změnu zase uveřejniti.

Senáty 5členné zůstaly pravidlem a budou také rozhodovati o platnosti nařízení.

Plenissimu byla vyhrazena zvláštní působnost (změny jednacího řádu, používání zákona o nssě, volba členů ústavního soudu, návrhy ústavnímu soudu).

Není pochyby o tom, že zavedení rozšířených senátů s vylíčenou působností přispěje k urychlení jednotnosti judikatury a tím k rychlému vyřizování stížností, částečně také omezí se tím počet stížností, čehož ale hlavně má býti dosaženo závazností právního názoru pro správní úřady. Efekt nenastane ovšem hned, bude zajisté nějakou dobu trvati, než rozšířené senáty budou míti příležitost odstraniti nejednotnost judikatury ve všech případech a také ovšem bude nějakou dobu trvati, než vyjdou v Úředním listě Československé republiky závazná rozhodnutí právních otázek.

Přes obavy ústavněprávního výboru,⁶⁾ že ponecháním práva návrhu na svolání rozšířeného senátu ministerstvům bez schválení vlády, by byl tento soud takovými návrhy často zaměstnán, jsem toho názoru, že požadavek schválení vlády způsobí nikoliv snad zamezení takových návrhů, nýbrž jejich oddálení a tedy také oddálení rozhodnutí rozšířeného senátu na škodu urychlení rozhodnutí.

Ad 5. K jasnosti oproti dosavadnímu ustanovení § 21 zákona rakouského přispívá ustanovení § 21 novely, tak totiž že nyní jsou důvody odmítnutí stížnosti a limine v zákoně taksativně uvedeny. To se týká zvláště zákonitých formálních náležitostí uvedených v § 14, 18 a 20. Dosud bylo soudu dáno na vůli odmítnouti stížnost pro nedostatek náležitostí, uvedených v § 18 a 20, a poněvadž § 14 tu uveden nebyl, byl soud povinen stížnost pro ne-

⁶⁾ Rádl, Nejvyšší správní soud, str. 166.

dostatek náležitostí v § 14 uvedených (šlo jen o udání dne doručení nařízeného rozhodnutí) a limine odmítnouti. To byla jistá nedůslednost. Nyní jest stanoveno, že v případech § 14, 18 a 20 soud musí stížnost „vrátit“ k opravě, a jen chybí-li aspoň 3 takové náležitosti, může ji aliminovat. Ovšem ale stížnost může mít i jiné formální nedostatky, které v § 14, 18 a 20 uvedeny nejsou (na příklad schází podpis stěžovatele aniž jest připojena plná moc pro advokáta) a tu by tedy soud nemohl stížnost s takovými nedostatky ani odmítnout a limine ani vrátit k opravě a tedy by ji musil učiniti předmětem jednání a rozhodnutí. Podle důvodové zprávy ústavněprávního výboru⁸⁾ nevyklučuje ustanovení § 21 novely, ani aby stížnost pro takové nedostatky byla aliminována, ani aby byla vrácena.

Ad. 6. Velmi důležité jest ustanovení § 28 novely o veřejném ústním líčení. Veřejné ústní líčení se dosud považovalo za záruku ochrany práv občanů, v rakouském základním zákoně o moci soudcovské (č. 144/1867 ř. z) to bylo výslovně obsaženo. Praxe ukázala, že tomu tak není, že se význam veřejného ústního líčení přeceňoval, a to nejen u správního soudu, ale i u soudů civilních. Zvláště ale před nejvyšším správním soudem nemá veřejné ústní líčení zvláštního významu již proto, že při něm jsou vyloučeny námitky a vývody, které nebyly obsaženy již v písemné stížnosti, takže zde jde zpravidla jen o opakování stížnosti. Z toho důvodu také velmi často se k veřejnému ústnímu líčení nikdo nedostaví. Právem proto novela s tímto veřejným ústním líčením jako zásadní institucí nepočítá. Stanoví se sice v § 28 ve větě 1., že nejvyšší správní soud rozhodne po veřejném ústním líčení, ale v dalším obsahu tohoto § jsou uvedeny výjimky, kterých jest tolik, že veřejné ústní líčení bude samo výjimkou. Už na příklad to, že veřejné ústní líčení se koná jen na návrh stran a že tento návrh podléhá kolku 30—60—80 Kč, omezí počet veřejných líčení na minimum.

Pravidlem bude tedy jednání neveřejné, a to v těchto případech:

- a) uzná-li soud na zrušení pro vadnost řízení (k tomu náleží též nepřislušnost nssu),
- b) ve všech případech jednání v senátech 3členných a pokud jde o 5členný senát, jde-li o platnost vládního nařízení (§ 13, odst. 2—3),
- c) není-li návrhu stran.

⁸⁾ Rádl, Nejvyšší správní soud, str. 180.

Ovšem první prezident může ve všech těchto případech naříditi veřejné ústní líčení.

Omezení veřejných ústních líčení jest podle mého soudu vedle instituce pomocných referentů jediným účinným prostředkem k urychlení vyřízení stížností. Praxe ukazuje, že konání veřejných ústních líčení jest velkým plýtváním časem. Pro veřejné ústní líčení možno denně stanoviti průměrně 5 případů, tedy asi první případ na 9. hodinu, druhý na 10. atd., poslední na 13. hodinu. Často se však stává, že některý z případů jest mimořádně proti očekávání rychle vyřízen, některý z případů odpadne, poněvadž na příklad stěžovatel vzal v posledním okamžiku stížnost zpět, tu tedy se rozšíří časová mezera mezi jednotlivými líčeními a nelze ji vhodně jinak vyplniti. Členové senátu se nemožnou zpravidla rozejíti do svých úřadoven, poněvadž, jak známo, jsou úřadovny rozptýleny ve třech od sebe vzdálených budovách, takže to vskutku nestojí za to se rozcházet, také není možno, aby se člen senátu zahloubal do své práce, i kdyby se do své úřadovny vrátil, má-li na mysli, že za chvíli musí spěchat k novému líčení a tak jest čas mezi jednotlivými líčeními ztracen. Jinak má se věc při jednáních neveřejných. Nejsouce vázání žádným časovým rozdělením, mohou v práci klidně postupně pokračovat a výsledek je, že jest možno vyřídit mnohem více stížností. Pomalost vyřizování stížností právě spočívá v tom, že členové soudu jsou zaneprázdnňováni sezeními, takže na jejich práci konceptní jim zbývá málo času a čím více a delších sezení, tím méně mohou zpracovati návrhů. Proto úspora na čase při sezeních jest k dobru jejich pracovního výkonu.

Ad 7. Podle § 2 jednacího řádu pro nss jest v přednostním pořadí zejména vyřídit stížnosti do odepření odkladného účinku podle § 17 zákona o nssě.

Tu tedy objevuje se po prvé ustanovení, které nssu ukládá bráti zřetel na určitý druh stížností. Dosud byly stížnosti pro odepření odkladného účinku podané namnoze vyřizovány se stížností ve věci samé a tu se ovšem objevila stížnost proti odepření odkladného účinku bezpředmětnou. Předpis tento jest dán zřejmě ve prospěch stěžovatele, ale ve svém důsledku přispěje k urychlení vyřízení stížnosti.

Přicházím ke druhé skupině opatření, která mají omeziti počet stížností.

Ad 7. Významné jest ustanovení § 40 novely o náhradě nákladů řízení před nssem. Náklady těmi rozumí se náklady nutné, čítajíc v to nejen kolky a dávky, nýbrž i nutné náklady právní-

ho zastoupení (§ 128 správního řízení).⁹⁾ Dosud byla věc upravena tak, že nss mohl a to jen stěžovateli uložit náhradu nákladu, když byla stížnost zamítnuta nálezem. To bylo ale nespravedlivé. Před nssem vystupují jako před každým soudem dvě strany, jedna jako žalobce, jedna jako žalovaný (spolužalovaný, zúčastněný) a zásada rovnosti stran vyžaduje, aby s nimi bylo nakládáno rovně. Nic nevádí, že stranou žalovanou jest v prvé řadě vždy úřad, který v poslední stolici rozhodl. Jakmile se připustí proti němu žaloba (stížnost), musí se připustiti další důsledky. Tomuto požadavku chce vyhověti novela, ovšem ne zcela, ale přece lépe než dosud. V § 40 se nejprve stanoví všeobecně, že byla-li stížnost zamítnuta nebo odmítnuta (ne však a limine — tu totiž nikomu útraty nevzejdou), může nss uložit stěžovateli, aby nahradil náklady řízení před nssem jak žalovanému úřadu tak straně spolužalované i zúčastněné. Zásada rovnosti stran by vyžadovala, aby tomu bylo také opačně, bude-li totiž naříkané rozhodnutí zrušeno, aby soud mohl žalovanému úřadu uložit náhradu nákladů stěžovatelových.

Ale tomu tak není.

Předně jest rozeznávati, kdy soud náhradu nákladů uložit „může“ a kdy „musí“.

„Může“ uložit žalovanému úřadu náhradu nákladů stěžovatelových, bylo-li naříkané rozhodnutí zrušeno ve dvou případech, a to:

a) konalo-li se ústní líčení na návrh tohoto úřadu; stejně tak může náhrada nákladů býti uložena straně spolužalované i zúčastněné, konalo-li se ústní líčení na jejich návrh. V každém případě jsou to ale jen náklady veřejného ústního líčení;

b) bylo-li rozhodnutí v téže věci opětovně zrušeno; tu jde ovšem o náklady celého řízení před nssem.

Nebylo-li tedy konáno ústní líčení na návrh žalovaného úřadu (strany spolužalované a zúčastněné) a nebylo-li rozhodnutí opětovně zrušeno, nese náklady řízení stěžovatel sám, třebaš bylo naříkané rozhodnutí zrušeno. To jsou případy nejběžnější a jest proto stěžovatel zpravidla zkrácen.

Ale jsou případy, kde soud „musí“ žalovanému úřadu uložit náhradu nákladů stěžovatelových a jde tu vlastně o potrestání úřadu, a to právem. Trest má stihnouti úřad za to, že nerespektoval právního názoru nssu a to

⁹⁾ Joachim, Veřejná správa, roč. 7, str. 179.

a) když úřad nedbal právní zásady uveřejněné podle § 13 novely, ačkoliv od doby uveřejnění uplynulo již 60 dní,

b) když úřad při vydání nového rozhodnutí se neřídil právním názorem, vysloveným ve zrušovacím nálezu v téže věci.

Předpokládá se ovšem v obou těchto případech návrh stěžovatelů, který jest *dominus litis*.¹⁰⁾

Jest otázka, zda lze od těchto ustanovení očekávati pokles počtu stížností.

Na první pohled by se to asi zdálo. Zdá se pravděpodobným, že stěžovatel si rozmyslí podávati stížnost, když mu hrozí nebezpečí, že bude případně museti hraditi náklady žalovanému úřadu, straně spolužalované a zúčastněné. Nesluší však zapomínati, že i podle dosavadního předpisu takové nebezpečí stěžovateli hrozilo, ovšem výjimečně, neboť nss ukládal stěžovateli náhradu nákladů zřídka, a to jen ve prospěch strany zúčastněné¹¹⁾, ale na druhé straně se stěžovatel může kojiti nadějí, že mu budou jeho útraty hrazeny protistranou — ovšem zase jen výjimečně — a tak zbývá vlastně málo naděje, že tímto opatřením se omezí počet stížností. Pokles počtu stížností by mohl býti způsoben nepřímou tím, že žalovaný úřad, jemuž hrozí nahrazování nákladů řízení pro případ zrušení rozhodnutí, bude k tomu přihlížeti, aby nevydával rozhodnutí, odporující uveřejněné právní zásadě nebo rozhodnutí odporující zrušovacímu nálezu nssu v téže věci již vydanému. Nebude-li takových rozhodnutí, nebude také stížností, ovšem zase jen zpravidla, neboť je známo, že jsou stěžovatelé, kteří přes jasné znění zákona a přes známé stanovisko nssu přece stížností podávají. Tomu ale chce čeliti opatření další.

Ad 8. Dosavadní ustanovení o pokutách pro svévoli bylo zostřeno, místo dosavadních pokut od 10—2000 Kč může nss podle § 41 uložit pokutu od 50—3000 Kč. Zákon nemluví sice o pokutě, nýbrž jen o „zaplacení částky“, což si pochvaluje důvodová zpráva ústavněprávního výboru, nebude prý proto aplikace § 41 míti odiosní příchuť pro postíženého.¹²⁾ Myslím, že jest to slabá útěcha, pokuta zůstane pokutou, aspoň se za takovou považuje každým postíženým, nechť jest její jméno jakékoliv.

Ani od těchto pokut (částek) se nedá očekávati znatelný úbytek stížností, neboť případy svévolných stížností jsou přece jen v záplavě ostatních stížností řídké.

¹⁰⁾ Rádl, Nejvyšší spr. soud, 1937, str. 195.

¹¹⁾ Rádl, Nejvyšší spr. soud, 1937, str. 196.

¹²⁾ Rádl, Nejvyšší spr. soud, 1937, str. 198.

Ad 9. Konečně chce novela docílití omezení počtu stížností zvýšením dosavadních a zavedením nových poplatků ve formě kolleků. (§§ 49—54). Zvláště jest zaveden vysoký kolek na stížnost a návrh veřejného ústního líčení, to jest 60 Kč.

Ve sporech o veřejné dávky a náklady řízení se rozeznává, o jakou částku jde. Do 1000 Kč jest kolek 30 Kč, přes 1000 Kč do 3000 Kč pravidelný 60 Kč, nad 3000 Kč — 80 Kč. Při tom jest ještě zostření, že poplatek za návrh na veřejné ústní líčení jest platiti přes to, že tento návrh jest již obsažen v kolkované stížnosti.

Přesto, že tyto poplatky jsou proti dosavadním značné, pochybují, že by někoho odvrátily od podání stížnosti. Kdo se jednou odhodlal stížnost podati, toho neodstraší kolek 30 — 60 — 80 Kč. Částky tyto jsou proti ostatním vydáním spojeným s podáním stížnosti přece jen nepatrné.

Následující dvě opatření nepatří k žádné ze dvou zmíněných skupin a tedy nesledují ani urychlení vyřízení stížností ani omezení jejich počtu, spíše by se mohlo říci, že prospívají k oddálení vyřízení a k vzrůstu počtu stížností.

Jest to v první řadě ustanovení § 17 o odkladném účinku podané stížnosti. Jako dosud rozhoduje o odkladném účinku stížnosti úřad, který vydal naříkané rozhodnutí — to nyní jest výslovně konstatováno, dřívější znění § 17 mluvilo jen o správním úřadě, praxe však se ustálila na úřadě poslední stolice. Nové jest ustanovení, že nerozhodne-li správní úřad o podané žádosti do 60 dnů a nedotýká-li se naříkané rozhodnutí nebo opatření práv nikoho jiného než stěžovatele, má se za to, že odkladný účinek byl povolen. Tímto doplňkem bylo vyhověno horovatelům pro tak zvanou fikci vyřízení. Ustanovení to jest však ošemetné a povede v praxi k různým komplikacím. Především zavdává příčinu k pochybnostem věta: „nedotýká-li se rozhodnutí neb opatření práv nikoho jiného než stěžovatele”. I když se slovo „práv” vyloží v ten smysl, že jsou míněna práva stran, jimž přísluší podle materiálně-právních předpisů postavení strany (nikoliv tedy faktické zájmy, na př. konkurenční), jest tu přece pochybnost, zda se má bráti zřetel pouze na strany, jimž bylo v daném sporu naříkané rozhodnutí doručeno, anebo také na strany, jimž postavení stran sice příslušelo, ale jež k řízení pozvány nebyly — z jakéhokoliv důvodu — a nebylo jim nic doručeno. Havelka¹³⁾ jest názoru, že tímto někým jiným se rozumí strana v procesu před nsem zúčastněná

¹³⁾ Právník, 1937, č. 10, Odkladný účinek stížnosti k nssu.

podle § 27 zákona, to jest tedy ona, která by ve svém právu byla dotčena, kdyby stížnosti bylo vyhověno, tedy aspoň strana, o níž se naříkané rozhodnutí nebo aspoň stížnost zmiňuje, takže o ní nss zví, ale nikoli strana, o které ani naříkané rozhodnutí ani stížnost se nezmiňují, třebaš jen proto, že ji za stranu nepovažují nebo se na ni zapomnělo.

Naproti tomu soudí Straka ¹⁴⁾, že stačí, že vskutku šlo o stranu, třebaš nedopatřením se řízení správního neúčastnila.

Dalším problémem bude provedení fingovaného rozhodnutí v tom případě, když úřad vydá straně po uplynutí 60 dnů osvědčení, že fingované rozhodnutí nastalo a pak dodatečně se objeví někdo jiný, jehož práv se naříkané rozhodnutí týká, nebo že úřad odepře vydání takového osvědčení. Povstane zase nový proces před správním úřadem a případně nová stížnost k nssu. Ještě větší komplikace nastanou, bude-li takových stran několik.

Zcela nové ustanovení obsahuje § 48 o stavění lhůt. Běh lhůt podle tohoto zákona se staví od 1. července do 31. srpna. Tímto ustanovením byly vlastně nepřímou uzákoněny 2měsíční prázdniny členů nssu, které dosud byly zachovávány bez podkladu zákonitého. Ustanovení to však, jakkoli na první pohled jasné, chová v sobě dosti pochybností. Zákon mluví o lhůtách „podle tohoto zákona“. V tomto zákoně jest ale lhůt mnoho a nemají všechny touž právní povahu a též právní význam. Jsou to jednak lhůty zákonné, jednak soudcovské, dále lhůty pro řízení před nssem a lhůty pro řízení před správními úřady. A jest tedy otázka, zda se staví všechny lhůty v zákoně uvedené, či snad zda přece některé běží.

Radímský ¹⁵⁾ jest názoru, že lhůty tak zvané pariční, totiž lhůty 30 dnů k zaplacení nákladu řízení před nssem a zaplacení pokuty pro svévoli nespádají pod toto ustanovení a poukazuje v tom směru na výnos bývalého rakouského ministerstva spravedlnosti z 3 XII. 1897 k § 226 c. ř. s., dle něhož soudní prázdniny nemají žádného vlivu na započetí a na uplynutí paričních lhůt v rozsudku uvedených.

Také jest pochybno, má-li se toto ustanovení vztahovati na lhůtu 60 dnů, stanovenou pro fingované rozhodnutí o žádosti za adkladný účinek stížnosti k nssu. Ustanovení této lhůty jednak upravuje vlastně řízení před správním úřadem a proto se v zákoně o nssé objevuje vlastně jen z nouze, jednak stavění této lhůty jest na škodu stěžovatele, neboť se tím prospěch, plynoucí z fingovaného rozhodnutí zmenšuje. Pochybnosti tyto bude ovšem

¹⁴⁾ Veřejná správa, 1937, č. 9—10, Odkládací účinek stížnosti k nssu.

¹⁵⁾ Právník, 1937, sešit č. 1, O stavění lhůt podle zákona o nssé.

řešiti nss a ovšem ustanovení mluvící o lhůtách „podle tohoto zákona“, nerozeznávajíc mezi nimi, bude mu vodítkem.

Kromě tuto vylíčených opatření obsahuje novela zákona ovšem ještě jiné menší novoty, o kterých v tomto pojednání se nezmiňuji maje na mysli jen hlavní.

Z toho, co bylo řečeno, plyne, že očekávání ústavněprávního výboru, jako by souhrn všech opatření docílil žádoucího účinku, se nesplní. Účinnými opatřeními jsou vlastně jen dvě, totiž ustanovení pomocných referentů a toto v první řadě a odpadnutí veřejných ústních líčení jako pravidlo v druhé řadě. Zavedení 3členných senátů, jakkoli by se zdálo nadějně, nebude mít na urychlení vyřizování stížnosti podstatného vlivu. Plyne to již ze zprávy prvního presidenta nssu, uveřejněné dne 24.X. 1937 v Lidových novinách.

Má-li se nss zbaviti obrovského počtu nedodělků, nezbude než sáhnouti k opatřením na počátku tohoto pojednání zmíněným, totiž buď kompetenci nssu okleštiti, buď soud po stránce osobní a věcné vybaviti. Poslední opatření jest spojeno s výdaji, první jest laciné, stačí škrtnutí pérem. Bude tedy vhodné sáhnouti k tomuto opatření prvému.

Podle důvodové zprávy ústavněprávního výboru ¹⁶⁾ by se odnětím věcí t. zv. bagatelních podle vládního návrhu a věcí volné úvahy zbavil nss až 60% veškeré své agendy — ano, to by byl radikální krok, který by vedl ke zdolání nedodělků. Obava, že by toto okleštění působností odporovalo ustanovení § 88 ústavní listiny — podle Havelky ¹⁷⁾ mu však ani neodporuje — by musela ustoupiti stranou vzhledem k mimořádnosti problému. Počet nedodělků u nssu jest obrovský, to jest stav mimořádný, který zase jen opatřeními mimořádnými se dá odstraniti. Na mimořádné poměry mimořádné prostředky, jak učí denní zkušenost.

¹⁶⁾ Rádl, Nejv. spr. soud, 1937, str. 129, 142.

¹⁷⁾ Rádl, Nejv. spr. soud, 1937, str. 140—141.