

Dr. Karel Drbohlav, vrch. s. r., Bratislava:

Návrh

zákona o nejvyšším správním soudě, vypracovaný ministerstvem vnitra.*)

Demokracie spočívá nejen ve vládní formě, ale i v tom, jaký je právní řád a jaká je dána občanům možnost, aby se bránili proti rozhodnutím soudů a úřadů jim nepříznivým.

Vyložím zásady, jakými je dosud upravena působnost nejvyššího správního soudu a jak má být novou osnovou změněna. Ze srovnání bude patrné, že by uzákonění osnovy znamenalo s hlediska občanských práv značný úpadek.

Osnova sama je si toho dobře vědoma, nebo dovolávajíc se k odůvodnění svého stanoviska ustanovení zákona pruského, nechce tuto svoji tendenci snad ani zakrývatí.

Osnovu vypracovalo ministerstvo vnitra a to — jak v důvodové zprávě uvádí — v dohodě s prvním prezidentem nejvyššího správního soudu. Jak dalece tento při sdělení osnovy účinkoval, není blíže známo.

Nejvyšší správní soud sám jako takový o spoluúčast na osnově požádán nebyl. Kdyby se tak bylo stalo, jsem přesvědčen, že by osnova byla zněla jinak.

Pan Št., který v I. čísle z r. 1936 Soudcovských Listů zabývá se touto osnovou, dovolává se k důkazu toho, s jakou lehkostí se tak vážná věc u nás řeší, článku universitního profesora Dr. Hoetzla, který v něm uvádí, že pro zralých úvahách bylo přikročeno k jakési malé reformě zákona o nejvyšším správním soudě, ač mu bylo známo, že o osnově té nebyl dotázán ani nejpovolanejší činitel — t. j. gremium samého nejvyššího správního soudu, a ač věděl, že osnova pochází od ministerstva vnitra, které je vlastně jednou ze sporných stran.

Autor tohoto článku výslovně praví: »Jsou tudíž ony zralé úvahy ministerstva vnitra charakterisovány tím, že se novela zákona připravuje za zády těch, kdož jsou povoláni v prvé řadě o ní se autoritativně se vysloviti.«

Osnova zákona o N. s. s. má tři díly: I. díl: O působnosti a organizaci nejvyššího správního soudu. II. díl: O poplatcích v řízení před nejvyšším správním soudem a díl III: Prováděcí nařízení.

*) Dľa prednášky, prednesenej v Právnickej Jednote dňa 25./I. 1936.

Naši pozornost nejvíce zajímá z prvního dílu ustanovení »O působnosti nejvyššího správního soudu« a celý díl druhý »O poplatcích«. Ze stanoviska stavovského je zajímavá i ta část osnovy, která mluví o organizaci nejvyššího správního soudu. Ale my se tu budeme zabývatí jen těmi ustanoveními, na kterých má zájem každý občan republiky. — Otázky stavovské necháme stranou. Organizace správního soudu může býti pro každého občana zajímavou jen potud, aby jeho záležitosti byly včas a správně vyřízovány.

Nejdůležitější a řekl bych i nejsmutnější kapitolou nové osnovy jsou ta ustanovení, kterými má býti vyloučena svoboda občanů hledati spravedlnost u neodvislého soudu proti rozhodnutím úřadů administrativních, zaujímajících v nejčastějších případech postavení jako strana. Svoboda tato obmezuje se změnou § 3., kterou se v odst. 1. vylučuje z příslušnosti nejvyššího správního soudu pod lit. b) stížnosti na rozhodnutí a opatření v případech, v nichž je další opravný prostředek správní vyloučen z toho důvodu, že jde o věci malé hodnoty, pod lit. c): spory o veřejné dávky, spory o náhradu nákladů, jež vznikly provedením správního řízení, zahrnujíc v to náklady vzniklé úřadu nebo jeho orgánu, dále spory o náhradu škody způsobené trestným činem a spory ve věcech zabavení nebo propadnutí věci, nepřesahuje-li předmět sporu, počítajíc v to i sporné vedlejší plnění, nepochybně částku 1.000 K. a pod lit. d): stížnost odsouzeného na uložení trestu na svobodě, nepřesahuje-li 8 dní a stížnost odsouzeného na uložení trestu na penězích, nepřesahuje-li částku 500 Kč i tehdy, když byl uložen náhradní trest na svobodě nepřesahující 8 dní.

Již z tohoto obmezení, jakož i dále z návrhovaného zdražení řízení před nejvyšším správním soudem jde dostatečně najevo, že má se tu uplatniti tendence, aby nejvyššímu správnímu soudu bylo v práci odlehčeno, aby mohl judikaturu svoji prováděti včas tak, jak to zájmy občanstva vyžadují. Neboť neslouží zajisté ku cti a vážnosti uplatňování právního řádu, má-li občan republiky čekati na vybavení své záležitosti často pro něho životní důležitosti 2—4 roky, než vyjde nálezn nejvyššího správního soudu, při čemž táhne se jeho věc již před tím po mnohá dlouhá léta, než se dostane před nejvyšší správní soud.

Bohužel, osnova řeší odlehčení nejvyššího správního soudu jiným způsobem a jiným systémem, než jakým činí se to v jednáních a resolucích právnických sjezdů a v mnohých odborných pojednáních vynikajících právníků různých oborů a i v některých třídách širokého obecnstva samotného.

Pro osnovu jsou pro obmezení působnosti nejvyššího správního soudu — jak z důvodové zprávy patrnó — smě-

rodatna a rozhodna jen tato dvě hlediska = že je stížnosti na nejvyšší správní soud příliš mnoho a že to stojí stát mnoho peněz.

Dlužno zajisté jen schvalovati ve státní správě všude zdravou snahu uspořiti státu zbytečná vydání — ale nesmí se to nikdy a nikde státi na úkor obmezování svobod občanů zaručených demokratickým právním řádem a na základě něho vyvinutým právním cítěním.

Důvodová zpráva snaží se odůvodniti obmezení působnosti nejvyššího správního soudu poukazem, že průměrný náklad státní pokladny na jeden soudní případ převyšuje 1.000 Kč a naproti tomu, že je as jen 30% případů pro stěžovatele příznivě vyřízených, a při tom že peněžitá hodnota předmětů pohybuje se velmi zhusta i pod částkou 100 Kč. I kdyby tvrzení toto bylo správné, mluví argumentace důvodové zprávy se stanoviska práva a spravedlnosti spíše proti navrhované osnově než pro ni, neboť navrženou osnovou má býti — a byt by jen v některých případech — občanům tato spravedlnost odňata.

Nová osnova přehlízí, že v hledání práva a spravedlnosti před nejvyšším správním soudem jde o víc než jen o hmotné právo. Jde tu vždy — i při nepatrné věci — o hlavní věc — o právo a spravedlnost! Tato idea spravedlnosti zůstává asi docela nepochopena, může-li se v důvodové zprávě objeviti názor: »Ale s druhé strany zase není možno přehlížeti, že průměrný náklad, který postihuje státní pokladnu z jednoho soudního případu, převyšuje 1.000 Kč, takže je v tom velký nepoměr, musí-li stát, tedy soujem všech poplatníků, vynaložiti více než 1.000 Kč, aby jednotlivci dostalo se možnosti hájiti před nejvyšším správním soudem svůj právně často nepodložený materiální zájem o hodnotě nesrovnatelně menší.«

Důvodová zpráva přehlízí rozdíl mezi rozhodnutím soudu na jedné straně a úřadu administrativního na straně druhé, ač rozdíl ten spočívá přece na zásadním stanovisku, jaké vytkla sama naša ústavní listina, určujíc moc soudcovskou a moc výkonnou. Jinak by důvodová zpráva nemohla vysloviti ten svůj sotva odpustitelný omyl, že myšlénka vyloučiti nepatrné věci z rozhodnutí nejvyššího správního soudu pronikla již i do našeho správního zákonodárství, v němž podle ustanovení článku 8. odst. 3. zákona o organizaci politické správy, je vyloučeno odvolání k vyšší stoličici správní ve sporech, jejichž předmětem je peněžité plnění nepřesahující částky 200 Kč!

Důvodová zpráva prohlašuje za paradoxní, když věci vyloučené z instančního přezkoumání vyšší stoličicí správní, je možno vznést před nejvyšší tribunál správního soudnictví. Podškrtnuji, že tato věta s a m a mlu-

ví o vyšší stoleci správní na jedné a na druhé straně o správním soudnictví. A v tom právě spočívá celá tragika tohoto odůvodnění. Lze snad vážně zaměřovati rozhodnutí úřadu správního a rozhodnutí neodvislého soudu?! A této chyby dopouští se důvodová zpráva ještě i na jiném místě. Praví: »Návrhy směřují jednak k obmezení působnosti nejvyššího správního soudu, jednak ku zvýšení jeho výkonnosti prostředky rázu procesně technického a organizačního podobně jako se to stalo nedávno při opatření proti přetížení nejvyššího soudu (zák. ze dne 11. XII./34 č. 251.). Důvodová zpráva pracuje tu s argumenty, které se přímo neznáší s ústavní listinou, pokud určuje při rozhodování právních záležitostí postavení soudce oproti postavení úředníka administrativního. Soudce je při svém rozhodování úplně neodvislým, jeho představení nesmí mu dáti žádných nařízení ani pokynů, jak má rozhodovati, a kdyby se tak i stalo, soudce nesmí jich uposlechnouti. Naproti tomu úředník administrativní je vázán při rozhodování nařízeními a pokyny orgánů nadřízených a jest povinen jich uposlechnouti. Soudce je povinen dbáti jen zákonů, je povinen zkoumati platnost vládních nařízení a je povinen jich nedbati, jestliže odporují zákonům. Úředník administrativní je povinen dbáti vyhlášených vládních nařízení i tehdy, nesouhlasí-li se zákonem. A nejvyšší správní soud jest jedinou instancí soudní, neodvislou, a nestrannou, která rozhoduje jen na základě zákonů a vydaných vládních nařízení jen potud, pokud tato neodporují zákonu, a napravuje křivdy, které se občanům staly rozhodnutím úřadů administrativních, i když tato rozhodnutí jsou vynesena správně na základě vydaných nařízení vládních — se zákonem však nesouhlasných.

Důvodová zpráva dovolávajíc se obmezení opravných prostředků k nejvyššímu soudu, dává na jevo, jak málo myslela na různosti mezi postavením soudce a administrativního úředníka.

Nová osnova je si vědomá, že má býti učiněn průlom do našeho demokratického právního řádu a že proto narazí na právní citění všeho občanstva, které bude v ní viděti omezení své občanské svobody: hledati před nestranným a neodvislým soudem právo a spravedlnost.

Proto mírní krutost této svobody v odst. 3. § 3. Praví tam: »Soud může přijati k projednání stížnost i v případech odst. 1. písmeno b), c), d) učinil-li ten, kdo se cítí ve svých právech poškozen, odůvodněný návrh a uzná-li soud, že věc má zásadně nebo pro navrhovatele velmi vážný význam. Soud dříve než o tomto návrhu rozhodne, dá příležitost žalovanému úřadu a straně spolužalované, aby se o něm vyjádřil«. Ustanovení toto zmírňujíc obmezení práva stížnosti,

je sice dobře myšleno, ale není domyšleno. Osnova neuvědomuje si následky tohoto ustanovení, které nepovede k odlehčení nejvyššího správního soudu, ale naopak k jeho dalšímu zatížení. Zatížení to nastane tou měrou, že se ani nevyváží ulehčení, které má nastati navrhovaným omezením práva stížnosti.

Nepochybujeme, že ten, kdo se odhodlá podati stížnost ku nejvyššímu správnímu soudu, bude se v každém případě domnívati, že jeho věc má zásadní a pro něho velmi vážný význam. Je jisto, že v každém případě bude tu pak odůvodněný návrh, aby stížnost byla ku projednání přijata. A tak bude míti nejvyšší správní soud nejen stejný počet stížností, ale nad to ještě velký počet »odůvodněných návrhů«. A je jisto, že nejvyšší správní soud nebude se moci těmito návrhy jen povrchně zabývati, bude-li mu posouditi, má-li záležitost zásadní nebo pro stěžovatele velmi vážný význam. Nejvyššímu soudu bude tu třeba prostudovati důvody návrhu, proskoumati záležitost samu tak jako by o ní ve věci samé rozhodoval, má-li posouditi, je-li tu význam zásadní. A nad to bude mu pátrati i po jiných okolnostech, po kterých by ani jinak nepátral, má-li posouditi, je-li záležitost pro stěžovatele velmi vážného významu. Bude mu v tom směru zjišťovati — jak sama důvodová zpráva uvádí — sociální postavení, majetkové poměry stěžovatelovy a pod. A bude-li tu pak ještě vyjádření žalovaného úřadu a strany spolužalované, nahromadí se správnímu soudu jen při proskoumání odůvodněného návrhu tolik práce, jakou by neměl ani s meritorním rozhodnutím ve věci samé.

Odst. 2. § 3. je zvláštní ustanovení o stížnostech v těch věcech, přesáhl-li předmět sporu jedním anebo několika dalšími rozhodnutími nebo opatřeními, obnos 1000 Kč. Ustanovuje tento odstavec: »Bylo-li rozhodnutí neb opatření změněno nebo doplněno jedním nebo dalšími rozhodnutími neb opatřeními a předmět sporu (písm. c) tím přesáhl částku 1000 Kč, lze ve stížnosti proti rozhodnutí neb opatření, v důsledku něhož předmět sporu přesáhl částku 1000 Kč, bráti v odpor celou spornou částku, nebyla-li připuštěna stížnost na původní rozhodnutí neb opatření podle odst. 3.«. Tím chce osnova — ač to nevyjadřuje zcela přesně a jasně, sčítati hodnotu, která tvoří předmět všech rozhodnutí neb opatření a připustiti stížnosti proti všem těmto rozhodnutím a opatřením.

Co jsme tu pověděli o navrhovaném omezení stížnosti na nejvyšší správní soud při rozhodnutích a opatřeních administrativních vůbec, platí stejně o trestních administrativních nálezech, o jichž vyloučení z kompetence nejvyššího správního soudu mluví lit. d) § 3. Ve zprávě důvodové mluví se tu o zvláštním důvodu vyloučení stížnosti při těchto nálezech a uvádí se jako důvod ta okolnost, že před učin-

ností zákona č. 3/1918 byly vyloučeny z příslušnosti nejvyššího správního soudu všechny stížnosti ve správních věcech trestních vůbec. K tomu nutno podotknouti, že právě proto, že se toto ustanovení do našeho demokratického svobodomyšlného právního řádu nikterak nehodilo, bylo citovaným zákonem č. 3/1918 vypuštěno. A nyní vrací se nová osnova, třebaš jen v určitých pod lit. d) uvedených případech ku zpátečnickému stanovisku plativšímu před vznikem republiky! Oproti znění zákona, dle něhož jsou vyloučeny z příslušností nejvyššího správního soudu dle lit. a) věci, o kterých přísluší rozhodovati řádným soudům, má nastati osnovou ta změna, že vynechává se tu slovo: »ř á d n ý m«. Dle důvodové zprávy má býti touto změnou uvedeno v soulad ustanovení § 3. lit. a) s § 2. zákona o správním soudnictví, podle něhož není pod kontrolu nejvyššího správního soudu postaven žádný soud ani když to není soud »ř á d n ý«. I když se důvodová zpráva na důkaz toho, že je v § 3. lit. a) platného zákona míněn každý soud, jak by plynulo z § 2. řij. zákona, dovolává zajisté vynikajícího právního věhlasu prvního presidenta nejvyššího správního soudu Dr. Háchy v jeho článku »Nejvyšší správní soud« v Slovníku veřejného práva československého, není v tom přece pravda celá. Pravda je sice, že v § 2. řij. zákona nečiní se rozdíl mezi soudy řádnými a soudy jinými, ale v té době jiných právních útvarů, které by měly povahu soudů, vůbec ani nebylo. Byl-li i tehdy nějaký útvar, který nesl jméno »soud«, ale neměl povahu soudu řádného, nebyl útvar ten vzdor svému názvu, pokládán nikdy za soud řádný. Jiných než řádných soudů tehdy vůbec nebylo. Proto nemohl § 2. řij. zák. jiných než řádných soudů míti ani na mysli. Od té doby však — jmenovitě ale po převratu — bylo v našem státu zřízeno mnoho takových útvarů, které dostaly název »soudů«. Dostaly-li útvary ty příslušnými zákony též povahu soudů řádných (neodvislost, skoumat platnost nařízení atd.), pak jsou to vlastně soudy řádné a není ani třeba v tom směru činiti rozdíl mezi soudy těmito a soudy řádnými. S tohoto stanoviska můžeme pak souhlasiti s vyloučením příslušnosti nejvyššího správního soudu ve všech věcech, o kterých přísluší rozhodovati soudům vůbec, t. j. nejen soudům, jež dosud nazýváme soudy řádnými, ale i všem těm útvarům, které jsou nazývaný krátce »soudy«, mají také povahu soudů řádných a řídí se těmi předpisy ústavní listiny, které jsou dány pro soudce. Ovšem bude třeba příslušných zákonných předpisů, které by umožnily opravné prostředky na rozhodnutí těchto soudních útvarů na nejvyšší soud. Neboť jinak byli bychom tu ve věcech mnohdy velmi vážných a důležitých bez judikatury nejvyšších stolic soudních!

Pokud se týče organizace nejvyššího správního soudu, jak ji osnova znovu upravuje, může míti na ni zájem každý

občan republiky jen tak daleko, aby organizace ta vyhovovala požadavku, aby rozhodnutí nejvyššího správního soudu byla správná a spravedlivá a aby byla vydávána včas.

Pokud se týká stavovské otázky, která kotví v tom, že dle platného zákona v ustanovení § 13. odst. 5. musí být alespoň polovina z radů přibráných do jednotlivých senátů vzata z členů, kteří mají kvalifikaci pro úřad soudcovský, kdežto dle osnovy má být ustanovení to v neprospěch soudců odstraněno, nechci se této stavovské otázky dotýkati. Jen všeobecně chci se zmíniti o tom, má-li každý občan republiky zájem na tom, aby při rozhodování jeho právní věci byla parita členů řádně kvalifikovaných pro úřad soudcovský zachována.

Je bezpochybné a rád to přiznávám, že i administrativní úředníci jsou svým vzděláním i svou inteligencí stejně kvalifikováni, aby byli členy nejvyššího správního soudu, ba že jejich kvalifikace při rozhodování věcí správních může být následkem lepší znalosti příslušných správních zákonů vynikající. Ale s druhé strany nelze přehlížeti onu dlouhou výchovu, jakou má soudce při svém soudcovském povolání a naproti tomu onu prax, kterou provádí po celý svůj život úřední správní úředník. Tu neodvislost na všechny strany, i oproti úřadům nadřízeným i oproti správnímu úřadu nejvyššímu a proti jeho vydaným nařízením, která neodvislost v soudní praxi soudci do krve vešla, administrativní úředník, jehož výchova úřední šla zcela jiným směrem, i při své nejlepší vůli nikdy nepozná. Důkaz máme v tom, že při hlasování u nejvyššího správního soudu o tom, mají-li být vydaná nařízení vlády závazná pro nejvyšší správní soud, hlasovali všichni členové z řady úředníků správních pro a všichni členové ze soudců vyšli proti. Zcela a nekompromisně podle své různé výchovy.

Vedle přímého vyloučení stížnosti ku nejvyššímu správnímu soudu hledá a také i našla osnova ještě i jinou cestu, jak snížit počet stížnosti na tento soud. Důvodová zpráva nazývá tuto cestu: prostředky nepřímé.

Cesta ta záleží jednak v tom, že stěžovateli má být uložena jakýsi trest, že se odváží stěžovati si k nejvyššímu správnímu soudu a ve svojí stížnosti propadl, jednak ve zvýšení poplatků a jednak v náhradě nákladů zvítězivšímu žalovanému úřadu. Ustanovuje § 40. osnovy: »Byla-li stížnost zamítnuta neb odmítnuta, vyjímajíc případy odmítnutí a limine (§ 21.), uloží soud stěžovateli usnesením, aby nahradil náklady, jež vzešly státu tím, že se konalo řízení před nejvyšším právním soudem. Výši této náhrady určí soud okruhovou částkou od 200 Kč do 4000 Kč. Mimo to může uložit soud v takovém případě usnesením stěžovateli, aby nahradil žalovanému úřadu, straně spolužalované

a straně k řízení podle § 27. přibrané, náklady, jež jim vznikly účastí před nejvyšším správním soudem.

Důvodová zpráva odůvodňuje ustanovení toto zase jen fiskalismem. Vypočítává náklad, který činí stát na nejvyšší správní soud a hledá v uvedeném ustanovení alespoň částečnou úhradu. Jiného odůvodnění vůbec neuvádí. Tohoto fiskálního stanoviska dalo by se ovšem užiti u každé instituce státní, u všech úřadů veřejných i u všech řádných soudů. Potom jsme ale sešli z oněch krásných ideálních názorů o státu a jeho institucích, o příspěvcích rozvržených v podobě daní a jiných dávek na tato všeužitečná státní zařízení, na nejprimitivnější požadavek, aby každé takové zařízení vydělávalo si na sebe samo, aby bylo soběstačné.

Dle tohoto ustanovení má býti straně záležitost prohravší uložena jaksi náhrada útrat státu vzešlých asi tak jako je tomu v řízení trestním, je-li vinník odsouzen. Ale stranu, jejíž stížnost byla zamítnuta nebo odmítnuta, nelze přece ještě klásti na roveň s pachatelem činu trestního. Takové zacházení se stěžovatelem rozhodně mluví proti tomuto ustanovení.

Kdyby důvodová zpráva odůvodnila ustanovení toto dávkou za výkon, byl by důvod ten snad přijatelnějším. Důvod ten platil by nejen pro stranu podléhnuvší, ale i pro stranu zvítězivší a mohlo by býti pak ustanovení toto fiskálně ještě účinnějším.

Že je poplatek za výkon řádného soudu nevhodný — nebylo by pro stanovisko osnovy, myslím, žádné závady, sleduje-li se tu jen zájem fiskální. A tento důvod uvedeného ustanovení přiblížil by jen nejvyšší správní soud k povaze úřadu administrativního, co je konečně — jak z ustanovení o organizaci nejvyššího správního soudu na jevo vychází, — vůbec vývojovým cílem nových předpisů o nejvyšším správním soudu. Je ovšem na bíledni, že naproti tomuto stanovisku nutno vyvinouti úpornou snahu, by pro řešení administrativních záležitostí zůstala poslední instance vždy a za všech okolností jen a jen soudem nadaným všemi vlastnostmi, jaké má a míti má soud řádný a aby bylo i každé straně před tímto soudem dáno postavení takové, jako před každým soudem míti má. Důvodová zpráva slibuje si zvýšení úhrady na náklady na nejvyšší správní soud a omezení počtu stížnosti od ustanovení, kterým zvyšují se poplatky v řízení před nejvyšším správním soudem. Ustanovení toto je dáno v dílu druhém v § 47.—52.

Dle těchto ustanovení mají býti poplatky kolkové zvýšeny měrou nemalou.

Není pochybnosti, že výše těchto poplatků bude vykonávatí velký vliv na zmenšení počtu stížnosti ku nejvyššímu správnímu soudu.

Jako jsme zaujali kritické stanovisko k obmezení stížnosti přímou cestou, t. j. přímým jich vyloučením, tak nemůžeme se spráteliti ani s obmezením uvedenou tu cestou nepřímou a jmenovitě takovým neobyčejně velkým zvýšením poplatků.

I připustíme-li, že dosavadná výše poplatků snad v mnohých případech, ve kterých jde o předměty vyšší hodnoty, i u porovnání s poplatky zavedenými u řádných soudů, je poměrně malá, přece máme za to, že poplatky tu uvedené, hledí-li se jmenovitě k jich všeobecnosti bez rozdílu. ať jde o předmět hodnoty velké ať malé, jsou u stížnosti s předmětem menší hodnoty příliš přehnané. Osnova právě stanoví tyto vysoké cifry poplatků, aby tím úspěšněji působila na snížení počtu stížnosti. A to je právě to, s čím nemůžeme souhlasiti! Jeť právě nejv. správní soud jedinou první i poslední soudní stolicí, která má uváděti rozhodnutí a opatření správních úřadů — vystupujících v nejčastejších případech jako strana — do mezí platných zákonů! S tohoto stanoviska bylo by správnějším poplatky v řízení před nejvyšším správním soudem spíše snižovati a není-li to jen z důvodů fiskálních možno, ponechati dosavadní jich výměru. Jak jsme již uvedli, počítá osnova, že nepřímou cestou bude snížen počet stížností i tím, že podlehnouví straně uloží se náhrada útrat zvítězivšímu žalovanému úřadu a spolužalované straně. Naproti tomu se však zvítězivší straně nikdy nepřiznává náhrada vzešlých útrat proti podlehnouvímu žalovanému úřadu ani proti spolužalované straně. Je patrnó, že tato náhrada útrat ukládaná podlehnouví straně, je zase jen jedním z nepřímých prostředků, kterým mají býti stížnosti na nejvyšší správní soud omezeny.

Byly již častěji vysloveny požadavky, aby i v řízení před nejvyšším správním soudem nesla podlehnouví strana útraty vzešlé odpůrci, jako je tomu v řízení před soudy, ale aby ten závazek byl vzájemný. A bylo by jen spravedlivo, aby dostalo se náhrady útrat zvítězivší straně i od žalovaného úřadu. Osnova však tento požadavek objektivně jistě spravedlivý, neuznává, ba nebojí se ani výtky, příliš malé objektivní spravedlnosti, ukládá-li možnost náhrady útrat jen podlehnouví straně soukromé a nikoli též žalovanému úřadu, ač procesně jich postavení je stejné.

Pokud se týče ostatních ustanovení osnovy upravujících jmenovitě řízení před nejvyšším správním soudem, jsou tato ustanovení povahy speciální a vymykala by se z rámce této přednášky, která si vytkla za účel zabývati se jen těmi ustanoveními, která zasahují do práv každého občana.

Již napřed jsme prohlásili, že snaha odpomoci přetížení nejvyššího správního soudu a uvésti jeho chod do takového stavu, aby odpovídal skutečným potřebám právního života,

je velmi chvalitebna a dlužno se snahou tou projevití naprostý souhlas.

Bohužel však, že snaha ta nehledá a nenašla cest, které jsou schůdné a nenarážejí na práva občanská. Cesty ty byly již naznačeny častokrát v mnohých odborných i neodborných pojednáních, která byla uveřejněna v listech odborných i listech denních. Nejdůkladněji ovšem zabývaly se touto tak veledůležitou otázkou pro celý právní řád sjezdy právnické. Naposled 7. sjezd právníků německých, na kterém byla přijata o reformě nejvyššího správního soudu i příslušná resoluce, kterou jsem přeložil a uveřejnil v Práv. Obzoru.

Všecky tyto snahy vycházející z jednotlivých vrstev občanstva souhlasí v tom, že dlužno něco podniknouti, aby správní soudnictví bylo uvedeno do takového chodu, jaký odpovídá skutečným potřebám právního života všeho občanstva. Veškeré tyto náměty kotví však v tom, že není správnou cestou uzavíratí občanstvu přístup k nejvyššímu správnímu soudu vyloučením jeho stížností, ale že je nutno a účelno odstraňovati příčiny těchto stížností. A v tom je velká pravda! Zákonodárce měl by si vždy při sdělávání nových osnov zákonů všimati bedlivě těchto popudů, které vycházejí ze řad občanstva. Neboť z nich lze nejlépe seznati, čeho je třeba pro právní život ve státě. Stát vydává zákony v přední řadě ne pro sebe, ale pro občanstvo.

Zabýváme-li se příčinami stížností na nejvyšší správní soud, seznáme, že velký jich počet by odpadl, bylo-li by při rozhodování neb opatření správním úřadem dbáno zásad, které nejvyšší správní soud již vyslovil v jiných právně stejných záležitostech. Bohužel však shledáváme, že nejen v případech, ve kterých zásady vyslovené nejvyšším správním soudem nejsou dosud všeobecně známy, ale i tam, kde jsou již ve všeobecnou známost uvedeny, se zásad těch nedbá a rozhoduje se i proti nim. Ba mohl bych z vlastní zkušenosti, zejména ve věcech personálních uvésti konkrétní případy, ve kterých bylo rozhodnuto, ač zásada správního soudu byla známa, přímo proti této zásadě, poněvadž se očekávalo, že se proti rozhodnutí stížnost buď nepodá anebo že snad nejvyšší správní soud za změněných poměrů svoji dřívější zásadu změni.

Snad 90% všech stížností je proti rozhodnutím a opatřením správních úřadů, ve kterých je angažován stát sám jako strana a kde je pak, jak vyslovuje vždy nejvyšší správní soud sám, žalovaným administrativní úřad. Tento žalovaný úřad sám ve věci samé rozhodnul neb opatření učinil. Je na snadě, že soukromá strana, nebylo-li jejímu zájmu vyhověno, bude se vždy rozhodnutím neb opatřením, které učiní druhá strana sama — žalovaný úřad, cítiti postiženou. A toto skrácení zájmu zúčastněné soukro-

mé strany, i když bylo učiněno proti vyslovené zásadě nejvyššího správního soudu, má zůstatí následkem vyloučení stížnosti nenapravitelno a skrácená soukromá strana nesmí se dovolati při zjevném porušení svého práva stranou druhou, rozhodnutí stolice soudní, stojící nad stranami!

Rozuměli bychom snad ještě tomuto vyloučení stížnosti v tom případě, bylo-li by byt i druhou stranou na věci zúčastněnou, rozhodnuto dle zásady nejvyšším správním soudem již jednou vyslovené. V tom případě není však ani třeba stížnost vylučovati, poněvadž ji strana jistě nepodá, obávajíc se uložení citelné pokuty pořádkové, která je v § 41. osnovy zvýšena.

Nejúčinnější způsob, jak odstraniti přetížení nejvyššího správního soudu beze zkrácení občanských práv, je, budou-li odstraňovány příčiny stížnosti.

To se stane tím, že všechny úřady správní proti jejichž rozhodnutí neb opatření budou přípustna v každém případě stížnosti na nejvyšší správní soud, budou rozhodovati, jmenovitě ve věcech, ve kterých vystupuje stát a tedy rozhodující správní úřad sám jako strana, nestranně dbajíc nejen platných zákonů a ovšem pro ně platných i vydaných nařízení, ale i zásad vyslovených v rozhodnutích nejvyššího správního soudu. A aby bylo zaručeno, že těchto zásad bude dbáno vždy, a to i tenkrát, odporuje-li zásada ta vydanému nařízení, bude třeba příslušného zákonného ustanovení, kterým se taková zásada pro správní úřady činí závaznou.

To možno učiniti podle vzoru předpisu, který je na Slovensku obsažen v uvodzovacím zákoně k řádu civilnímu tím, že plenární rozhodnutí a zásadná rozhodnutí vydaná Nejvyšší správním soudem, byla-li vyhlášena, nabývají po uplynutí 14 dnů po vyhlášení pro správní úřady moci zákona. Poněvadž však úřady správní řídí se vydanými nařízeními i když zákonu odporují, bylo by třeba takovéto plenární a zásadní rozhodnutí nejvyššího správního soudu postavit i nad každé vydané nařízení tím, že by se stanovilo: Plenární nebo zásadní rozhodnutí nejvyššího správního soudu nabývá po uplynutí 14 dní po vyhlášení pro správní úřady moci zákona a platí vždy, i odporuje-li vyhlášenému nařízení.

Tím bude nejen velmi značný počet stížností učiněn zbytečným, ale bude i pojem spravedlnosti vytvořený neodvislým, nestranným soudem, stojícím nad stranami, učiněn závazným pro správní úřady, které řídíce se tímto soudní mocí vytvořeným pojmem spravedlnosti, získají plnou důvěru všeho občanstva a bude platiti i o jejich rozhodnutích a opatřeních krásná zásada: »Spravedlností k národů spokojenosti«.