

Z PRÁVNÍ PRAKSE

Z administrativní judikatury nejv. spr. soudu.

Všeobecná nařízení v oboru místní policie může v Praze vydávati platně jedině ústřední zastupitelstvo (nikoli magistrát). Řada živnostníků pražských byla potrestána pro přestupek vyhlášky magistrátu hlavního města Prahy, vydané v r. 1923. Nejvyšší správní soud zrušil trestní nálezy pro nezákonnost, dovodiv, že podle § 9 bod 8. zákona č. 116/1920 vydává všeobecná nařízení v oboru místní policie ústřední zastupitelstvo; ježto pak tento zákonný předpis nabyl platnosti podle § 4 zákona č. 692/1920 dnem jmenování ústřední správní komise, což se stalo v prvních dnech ledna 1921, nebyl magistrát v r. 1923 oprávněn všeobecné nařízení z oboru policie místní vydati. Nařízení bylo tedy vydáno orgánem nepřislušným a trestní nálezy nemají tudíž zákonného podkladu. — Nelze pochybovati o tom, že v trestním právu správním je třeba zvláště bedlivě přihlížeti k tomu, zda trest je ukládán pro přestoupení normy (nižšího řádu), vydané příslušným orgánem. V daném případě je však nesporné, že ústřední zastupitelstvo je orgánem města Prahy; nařízení bylo vydáno magistrátem, aniž příslušný orgán (ústřední zastupitelstvo) se nad tím jakkoli pozastavilo. Bylo by tedy možno věc konstruovati i tak, že ústřední zastupitelstvo vzalo jako příslušný orgán tacite vyhlášku magistrátu za svou. Tato cesta by byla patrně pochopitelnější veřejnosti, která jen stěží může míti porozumění pro to, že vyhláška magistrátu, jež je deset roků v platnosti a je nutně ústřednímu zastupitelstvu známá, je prohlášena za neplatnou, ač není pravděpodobné, že by vůle ústředního zastupitelstva se, pokud jde o vyhlášku, nesrovnávala s vůlí magistrátu. (Nález z 1. června 1934, č. 11.266/34.)

Vdova není legitimována ke stížnosti na nejvyšší správní soud proti rozhodnutí správního úřadu, jímž byla zamítnuta žádost jejího zemřelého manžela o udělení státního občanství. Proti rozhodnutí ministerstva vnitra, kterým bylo k odvolání vysloveno, že manžel stěžovatelky není československým státním občanem, podala stížnost na nejvyšší správní soud vdova, ježto manžel zatím zemřel. Stížnost byla odmítnuta pro nedostatek předpokladu § 2 zákona o s. s., ježto naříkaným rozhodnutím nebylo stěžovatelce v jejích subjektivních právech ublíženo. Bylo dovozeno, že státní občanství manželky za života manželova není samostatným právem, nýbrž právem odvozeným. Smrtí manželovou stává se vdova způsobilým subjektem k samostatnému nabývání státního občanství, nevzniká jí však právo strany proti úředním aktům, vydaným ve věci státního občanství manželova.

Ježto pak státní občanství není právem majetkovým, není ani předmětem dědické posloupnosti. — Proti stanovisku, uplatněnému v nálezu, bylo by možno hájiti též, že za života manželova je otázka státního občanství zastupována vůči úřadům i za manželku manželem. Zemře-li však manžel, není námitek, aby vdova v jeho procesní posici v zahájeném správním řízení sukcedovala, ježto hájí skutečně nyní sama své právo, když jeho zastupování manželem smrtí tohoto odpadlo. Také procesní ekonomie by mohla podporovati tuto konstrukci, neboť vdova musí při stanovisku nejvyššího správního soudu zahájit znovu proces u správních úřadů, ač pro dobu společného života s manželem může uplatniti jediné tytéž okolnosti, které mohl uplatňovati on sám. (Nález z 2. června 1934, č. 11.080/34.)

Není zákonné překážky, aby ten, kdo si vymohl konsens ke zřízení elektrovedu (podle zák. č. 438/1919), neupustil od jeho faktického provedení ve stadiu kterémkoli, tedy i před pravoplatností konsensu toho, a nevyžádal si schválení projektu jiného. Všeúčitečná elektrárna obdržela podle § 16 a 19 zák. č. 438/1919 stavební povolení ke zřízení primární přípojky a transformační stanice; stavební povolení nabylo právní moci. Později předložila elektrárna nový projekt na změnu projektu pravoplatně schváleného. I tento projekt byl schválen v konečné instanci ministerstvem veřejných prací, proti jehož rozhodnutí směřuje stížnost na nejvyšší správní soud. K jedné z četných námitek stížnosti vyslovil soud názor, jak byl v čele reprodukován. — Tento výrok má ovšem daleko širší význam, neboť musí nutně stejně platiti ve stavebním právu, v právu vodním a v právu živnostenském (schvalování provozoven). Na první pohled je ovšem důsledek tohoto názoru zarážející, uváží-li se případ, kdy na př. ve stavebním právu soused, který byl se svými námitkami definitivně zamítnut, přizpůsobí se s vlastním projektem stavebním projektu konsentovanému, od něhož však původní stavebník upustí a předloží projekt nový, který je pro postavenou již stavbu sousedovu nejvýš nepříznivý. Avšak nelze přehlédnouti, že soused ve stavebním řízení může si vybojovati pouze vztah projektované stavby k sobě, nikoli však k budoucímu svému stavebnímu projektu. Je ovšem pravda, že změnou projektu, jemuž se již přizpůsobil, může býti soused poškozen, avšak jde tu o důsledky faktického stavu, z něhož není možno vyvozovati nějaké právní nároky na zachování, resp. provedení původního (schváleného) projektu. Správnost názoru nejvyšším správním soudem zaujatého vyplývá ostatně pregnantně z té okolnosti, že stavebník může svou již postavenou stavbu demolovati, proti čemuž je soused zcela bezbranný. Tím spíše tedy musí míti stavebník možnost žádati o změnu projektu, který, ač byl schválen, nebyl uveden ve skutek. (Nález z 6. června 1934, č. 777/31.)

Zemský inspektorát pro zemské dávky v Praze má pouze úřední kompetenci k vyměřování a vybírání dávky z přírůstku hodnoty nemovitostí, není však oprávněn k podávání opravného prostředku proti rozhodnutí vyššího správního úřadu o této dávce. Okresní úřad povolil obnovu řízení ve věci dávky z přírůstku hodnoty nemovitostí, zemský úřad rozhodnutí toto k odvolání zemského inspektorátu zrušil. Na stížnost podanou u nejvyššího správního soudu bylo rozhodnutí zemského úřadu zrušeno pro nezákonnost, ježto podle názoru soudu zemský inspektorát není oprávněn podávati opravné prostředky, pročez zemský úřad neměl vůbec podkladu pro své instanční rozhodnutí. — Tento nález soudu má nemalý význam, neboť se jím nepřímě vyslovuje, že opravné prostředky ve věci dávky, vyměřované zemským inspektorátem, může podávati jediné příslušná obec. Vzhledem k slovnímu znění § 37 nař. č. 143/22, který mluví jediné o vyměřování a vybírání dávky, nelze pochybovati, že názor, soudem projevený, je správný. Ukazuje se však zároveň značná neúčelnost a nevhodnost celé úpravy této otázky, ježto obce, zejména malé, budou sotva moci řádně o své finanční právo, jež jim z dávky plyne, pečovati, takže nezbude za dané právní úpravy, nežli aby zemský inspektorát opravný prostředek pro obce sám připravil, avšak formálně musí býti opravný prostředek podán obcí samou. (Nález z 15. června 1934, č. 8219/34.)

Vyvlastniti cestu soukromou k účelům veřejné cesty v Čechách lze jediné tenkrát, jestliže dosavadní veřejné cesty poskytují spojení pouze nedostatečné, nikoli však tenkrát, není-li dosavadní spojení plně vyhovující. Podle § 19 zák. č. 46/1864 z. z. č. a § 365 obč. zák. lze vyvlastnění pro účely veřejné cesty povolit jen tenkrát, jsou-li tu okolnosti, které odůvodňují nezbytnou potřebu nové veřejné komunikace. Nejvyšší správní soud dal za pravdu žalovanému úřadu, který vycházel se stanoviska, že nestačí, je-li dosavadní spojení opatřováno veřejnou cestou ne plně způsobilou, nýbrž že je třeba, aby dosavadní veřejná cesta byla nedostatečná. Otázka ovšem, zda je dosavadní spojení nedostatečné, či nikoli, je otázkou skutkovou, takže soud může pak rozhodnutí úřadu přezkoumávati jediné po stránce procesní, zejména, zda úřad měl pro svůj úsudek o dostatečnosti či nedostatečnosti cesty podklad v provedeném zjištění. Všeobecně lze říci, že správnost úsudku nutno posuzovati podle názorů, jež se postupem doby vyvinuly. To, co bylo před dvaceti lety dostatečným spojením, může se jeviti na dnešní poměry nedostatečným. Soud má tu možnost v rámci § 6 zák. o správním soudu přece jenom vykonávati vliv na vývoj praxe, neboť názor úřadu správního, který by byl v rozporu s kulturním nazíráním dnešní společnosti, by sotva bylo lze nazvati s hlediska

§ 6 zák. o s. s. logickým. Toto hledisko je uplatněno i v nálezu, který se podrobně zabývá otázkou, zda by bylo lze označiti úsudek žalovaného úřadu o dostatečnosti cestního spojení za logický. (Nález ze 16. června 1934, č. 4588/32.)

Dávce za úřední úkon z udělení státního občanství podléhá i nabytí státního občanství podle § 4 odst. 5. zák. č. 152/1926. Podle cit. ustanovení zák. č. 152/1926 pokládá se státní občanství za udělené, jestliže o podané žádosti (podle tohoto zákona) nevydalo ministerstvo vnitřní konečné rozhodnutí do dvou let od podání žádosti. V daném případě šlo nesporně o nabytí státního občanství podle § 4 odst. 5. zák. č. 152/1926. Žadateli byla pak předepsána dávka za úřední úkon. Podanou stížnost proti předpisu dávky soud zamítl, postaviv se na stanovisko, že podle zákona se hledí na věc tak, jako by státní občanství bylo uděleno, a že zákonodárce položil takto rovnítko mezi výslovným udělením státního občanství a mezi skutečností, že ministerstvo nevydalo ve stanovené lhůtě konečné rozhodnutí o žádosti. — Bylo by však možno pohlížeti na věc i tak, že hlavní váha není v zákoně č. 152/1926, nýbrž v zákoně dávkovém č. 53/1925. Tu pak se v § 1 praví, že dávku lze předepsati za úřední úkony ve věcech správních. Předpokladem každého předpisu dávky je tedy určitý úkon úřední. Úkon úřední není však dán tehdy, jestliže se správní úřad zachová pasivně. To odpovídá i finančně politickému principu dávky za úřední úkony, neboť tato dávka je vlastně poplatkem za určitou činnost úřadu, jež přináší tomu, kdo dal podnět k úřední činnosti, určitý prospěch. Nález soudu má širší význam nežli pouze pro obor zákona č. 152/1926, jehož použití dnes se téměř již nevyskytne, neboť stejná zásada musí platiti i pro všechny ostatní případy fikce úředních rozhodnutí. Tu pak se zdá, že sotva lze uvést v bezpečný soulad se zákonem dávkovým, aby správní úřad mohl předepsati dávku za úřední úkon, který vůbec nepředsevzal. (Nález ze 16. června 1934, č. 11.757/34.)

Poplatník je legitimován brániti se pořadem instancí proti usnesení obecního zastupitelstva, jímž byla určitá cesta prohlášena za veřejnou a rozhodnuto, že správa a udržování cesty náleží celé obci. Proti usnesení obecního zastupitelstva, jímž byla určitá cesta prohlášena za veřejnou a rozhodnuto, že správa a udržování této cesty náleží celé obci, stěžovali si obyvatelé jedné osady této obce, tvrdíce, že nově zveřejněná cesta slouží pouze potřebě jedné osady a nikoli celé obce, a navrhuje proto, aby k udržování zveřejněné cesty byly přidrženy právě jen ony kruhy občanstva, jímž cesta má prospívat, nikoli celá obec. V pořadu instancí bylo vysloveno naříkaným rozhodnutím zemského úřadu, že nositelem práva na veřejné udržování cesty je obecní úřad jako celek a že jednotlivci v řízení o veřejnost cesty procesní postavení strany vůbec nepřísluší. Na

podanou stížnost zrušil nejvyšší správní soud toto rozhodnutí pro vadnost řízení, ježto stěžovatelé vystupovali ve správním řízení též jako poplatníci, což žalovaný úřad přehlédl. Tento nález, jehož správnost je nepochybná, je jedním z oněch, kterými nejvyšší správní soud soustavně vybudovává procesní posici poplatníků proti aktům obecní samosprávy. Prozatím ovšem je obrana poplatníků potud vůči aktům obecní samosprávy málo účinná, že jen v řídkých případech mohou dosáhnouti odstranění aktu pro nehospodárnost. Zdá se však, že vývoj právní, podporovaný judikaturou, směřuje k rozšíření vlivu poplatníků v tomto směru. (Nález z 20. června 1934, č. 12.552/34.)

V řízení o určení služebního pořadí může státní úředník uplatňovati, že kvalifikační posudek, na jehož základě bylo služební pořadí určeno, není formálně správný, zejména, že kvalifikační komise byla nesprávně složena a že kvalifikační posudek byl zhoršen, aniž byla dána úředníku příležitost o skutkovém základě, který ke zhoršení kvalifikace vedl, se vyjádřiti. Nejvyšší správní soud zastával ve své judikatuře soustavně názor, že výrok kvalifikační komise podle služební pragmatiky není rozhodnutím neb opatřením ve smyslu § 2 zák. o s. s. Proto byly také veškeré stížnosti proti kvalifikačnímu posudku odmítány pro nepřipustnost. Vnitřním důvodem pro toto stanovisko soudu byla zřejmě ta okolnost, že o kvalifikaci úředníkově rozhoduje sbor jeho nadřízených úředníků, takže o ochranu práv úředníka je takto dostatečně postaráno. Nesnáze se však dostavily, jestliže úředník podal stížnost proti jinému rozhodnutí úřednímu, které se opíralo o kvalifikační posudek, na př. právě proti určení služebního pořadí. Zmíněný právě vnitřní důvod judikatury musel nutně vésti k závěru, že ani nepřímou nemůže býti kvalifikační posudek podroben kontrole soudu. Než vrchu nabytý názor opačný, který je po prvé uplatněn v nálezu Boh. A 11.123/34. Je však očividné, že sotva bude lze nadále držeti soudem zastávané stanovisko, že kvalifikační posudek není rozhodnutím stížností nařikatelným, neboť nepřímou cestou (na př. při určení služebního pořadí) se ve skutečnosti pod vlajkou skutkové podstaty vlastního naříkaného rozhodnutí reviduje in toto korektnost kvalifikačního posudku. Je to dobře patrné v přítomném nálezu, kde se rozhodnutí o určení služebního pořadí zrušuje ze dvou důvodů: jednak že kvalifikační posudek vydala komise nesprávně složená, jednak že o okolnostech, jež vedly ke zhoršení kvalifikace, nebyl stěžovatel slyšen; oba tyto důvody týkají se jediné právní bezvadnosti kvalifikačního posudku. (Nález z 23. VI. 34, č. 4434/34.)

Orgán, povoláný podle § 212, odst. 6. zák. čís. 103/1926 schvalovati usnesení obce o systemisaci služebních míst a platů s nimi spojených, je oprávněn pouze zkoumati, zda usnesení syste-

misační je ve shodě s potřebou obce (§ 32 čes. ob. zřízení) a zda jednotlivá služební místa nejsou spojena s vyšší mírou požitků a jiných služebních práv, nežli platový zákon připouští pro rovnocenné státní zaměstnance (§ 212, odst. 1., zák. č. 103/1926). Ve výroku uvedené meze dohlédacího úřadu byly vytčeny již v obširném nálezu Boh. A 10.078/33, na němž nový nález prostě buduje. Smysl této judikatury je ten, že usnesení obce upravovati volně služební poměr ke svým zaměstnancům, jak toto usnesení vyplývá z platového zákona, musí býti vykládáno in favorem obce. Bylo by lze však na věc pohlížeti i jinak. Vývoj zákonodárství, jak se jeví v zákonech č. 394/1922, 286/1924 a nyní v zákonu platovém, nasvědčuje tomu, že zákonodárce si přál, aby samosprávní zaměstnanci nebyli lépe honorováni nežli státní zaměstnanci. Kdyby však byl do důsledků přijímán citovaný názor soudu, který v podstatě omezuje dohlédací úřad na to, aby zkoumal, zda samosprávní korporace nevybočila z rámce daného u státních zaměstnanců téže služební kategorie a týchž služebních a rodinných poměrů, pak by cíl zákona platového, jak vyplývá nejen z něho, nýbrž i z vývoje zákonodárství, byl úplně zmařen. Pak by totiž dohlédací úřad mohl neschváliti usnesení obce, jímž by bylo systemisováno pro úředníka právního služební místo služební třídy Ib v 6. platové stupnici s platem o 100 Kč více, nežli odpovídá stupni a) platové stupnice 6., avšak byl by bezmocný, kdyby malé město systemisovalo služební místo pro právního úředníka v 1. platové stupnici, stupně a). Tu by totiž nepomohla ani salvatorní klausule, poukazující k obecnímu zřízení. V daném případě bylo schválení systemisačního usnesení odepřeno proto, že místa obecního tajemníka (právníka) ve 3. platové stupnici, a to u obce, jež nemá ze zákona povinnost právního úředníka zaměstnávat, není třeba, neboť význam tohoto místa nelze srovnávat s místem okresního hejtmana. Soud spatřuje v tomto poukazu nedostatečné odůvodnění, ježto prý srovnávání místa obecního tajemníka a okresního hejtmana není možné, když agenda obecních úřadů a politických úřadů je zcela odlišná. Je-li tomu tak, pak nelze ovšem vůbec nikdy srovnávání významu místa u obecní samosprávy a ve státní službě provést a předpis § 212, odst. 1., zák. č. 103/1926 (stejně služební poměry) je znehodnocen. Pak by ovšem nebylo možno provést ani srovnávání významu jednotlivých služebních míst uvnitř státní služby, ač přece systemisaci míst ve státní službě nelze uskutečniti jinak, nežli srovnáváním významu jednotlivých kategorií míst nejrůznějšího druhu navzájem. (Nález z 23. června 1934, č. 7990/34.)

Podle § 160 zák. č. 221/1924 ve znění zákona č. 184/1928 nutno nemocenské pojistné platiti za sedm dnů, vykonávali pojištěnec za trvání pracovního poměru práce nebo služby povinně po-

jištěné a spoň po jednotýdenní pracovní období, t. j. alespoň 4 dny v týdnu. Vykládaje § 160 zák. čís. 221/1924 (před novelisací provedenou zákonem č. 184/1928) zastával nejvyšší správní soud stanovisko, že za trvání pojistného poměru neplatí se nemocenské pojistné za dny, kdy pojištěnec nepracuje a nemá nárok na mzdu. Novela uskutečněná zákonem č. 184/1928 vsunula do věty § 160, která ustanovuje, že pojistné je platiti za dobu, po kterou pojištěnec vykonává práce nebo služby, dovětek: »a to za sedm dní za jedno týdenní pracovní období«. Podrobným rozbořem tohoto dovětku a jeho souvislosti s ostatními ustanoveními zákona a po zjištění úmyslu zákonodárce, jak vyplývá z materiálů, dospěl nejvyšší správní soud k názoru, že pojistné musí býti placeno vždy za sedm dní, vykonávali pojištěnec práce nebo služby alespoň 4 dny v týdnu. Při menším počtu dnů nelze totiž podle náhledu soudu mluvit o týdenním pracovním období, které znamená vždy alespoň přes polovinu všech dnů v týdnu. — Lze pokládati za jisté, že novela č. 184/1928 skutečně chtěla původní předpis § 160 zák. č. 221/24 změnit v tom smyslu, jaký z novely vyčetl nejvyšší správní soud v tomto nálezu. Obtíž spočívá jen v určení týdenního pracovního období. Ačkoli formulace soudu o 4 dnech skutečného výkonu prací nebo služeb činí dojem jakési nahodilosti, přece při bedlivé úvaze nelze jinak, nežli se stanoviskem soudu souhlasiti, ježto jiné řešení nezbyvá. Bud' by se totiž jinak došlo k úplnému odstranění smyslu novely anebo by úplně byl znehodnocen předpis základní, že pojistné se platí za dobu, kdy pojištěnec práce nebo služby vykonává. (Nález z 26. června 1934, č. 2002/34.)

Choroba, k níž došlo při železničním neštěstí na cestě na dovolenou, není v příčinné souvislosti se službou vojenskou a nezakládá nároku na důchod invalidní podle zák. č. 199/1919. Stěžovatel ztratil nohu při neštěstí, jež ho stihlo na dráze na cestě na dovolenou. Když mu byl invalidní důchod odepřen, podal stížnost k nejvyššímu správnímu soudu, ve které dovozoval, že za války byla dovolená stanovena přesnými směrnici a že nikdo bez rozkazu na dovolenou nejel, takže i cestu na dovolenou nutno pokládati za výkon ve službě vojenské podle § 1, lit. a), č. 1. zák. č. 199/1919. Soud stížnost zamítl, poukávav k tomu, že dovolená udělována byla jen na žádost vojína, takže nastoupení dovolené není možno pokládati za plnění rozkazu. — Při přísném výkladu zákona je sice stanovisko soudu zajisté správné, avšak bylo by možno poukázati i k tomu, že i během dovolené zůstal voják za války ve výkonu vojenské služby, a že dovolená sice bývala udělována jen na žádost vojína, to však jen proto, že nebylo třeba se obávati, že by některý voják na dovolenou jíti nechtěl. Jinak však vojenská správa dovolené zavedla za války v zájmu vojenském, nikoli jen v zájmu vojáků, takže i tento argument bylo by lze zeslabiti. (Nález ze 30. června 1934, č. 10.810/34.)