



## Zákon ze dne 16. června 1937 č. 164 o nejvyšším správním soudu.

Několik poznámek.

Univ. prof. Dr. Jiří Hoetzel.

### I. Ú v o d.

S jakýmsi p o h n u t í m běře právník do rukou zákon č. 164/37 Sb. o nejvyšším správním soudu. Po skvělém zákoně Lemayerově č. 36/1876 ř. z. (říjnový zákon) první větší zákon o části téže látky! Úkolem zákona nebyla — n a š t ě s t í — celková novelisace zákona říjnového, nýbrž jen opatření, která mají ulehčiti přetíženému nejvyššímu správnímu soudu. Úplně beze změny zůstaly 2 pilíře: § 6 a 7 říjnového zákona. Vláda předložila svůj návrh poslanecké sněmovně (poslanecká sněmovna N. S. 1937, IV. volební období, č. tisku 749). Tato vládní osnova byla vypracována v ministerstvu vnitra z a t ě š n é spolupráce nejlepšího znalce látky prvního presidenta Dr. Emila H á c h y, který se také účastnil prací výborových s radou n. s. s. Dr. Jiřím H a v e l k o u. V ústavněprávním výboru poslanecké sněmovny byl za referenta zvolen poslanec Dr. Alfred M e i s s n e r. Nemohlo býti volby šťastnější. Úroveň jednání byla nadprůměrná, jak je patrné ze Zprávy výboru ústavněprávního (č. tisku 837). Výbor stál před některými k a r d i n á l n í m i otázkami a při otázce poměru mezi soudci a správními úředníky ocital se asi v delikátní situaci, skládá se z velkého počtu poslanců advokátů, resp. soudců.

Ústavněprávní výbor n e p ř i s t o u p i l na hlavní požadavek vládní osnovy, aby k ulehčení nejvyššímu správnímu soudu sloužilo o m e z e n í jeho působnosti. Tak se celá věc dostala jaksi na jiné koleje a může býti pochybné, dosáhne-li novela svého účelu. Ústavněprávní výbor (č. t. 837) praví, že se snažil nalézt nové prostředky k zjednodušení řízení nejvyššího správního soudu a doufá, že s o u h r n j i c h dosáhne žádoucího účinku. Je to zavedení tříčlenných senátů místo

pětičlenných v určitých případech, omezení veřejného líčení, zostření ustanovení o svévoli, zavedení závaznosti právních zásad vyslovených rozšířeným senátem a ustanovení o náhradě útrat.

Zákon v čl. IV. ustanovil, že jako jeho součást se v příloze otiskuje zákon č. 36/1876 ř. z. ve znění zákonů č. 53/1894 ř. z. (Pantůčkův zákon č. 3/1918 Sb. tohoto zákona neuvádí) a č. 149/1905 ř. z. v přizpůsobeném znění § 2 zák. č. 3/1918 Sb. z. a n. ve znění tohoto zákona a ve spojení s § 1 zák. č. 3/1918 Sb. z. a n.

Tím dostáváme úplné znění zákona o nejvyšším správním soudu, a to v autentickém znění v jazyku státním.

Škoda, že nový zákon nemá již té elegance stylistické jako zákon říjnový.

V 2. vydání svého Československého správního práva jsem otiskl osnovu zákona ve znění ústavněprávního výboru (č. t. 837). Účelem tohoto článku je seznámiti hlavně čtenáře mé knihy s některými hlavními změnami proti dřívějšímu.

## II. Organizace nejvyššího správního soudu a otázky s tím souviselé.

Na vládní osnově byly provedeny některé podstatné změny. Pro členy nejvyššího správního soudu platí všeobecně předpisy platné pro soudce. Bylo výslovně řečeno, že zejména se na ně vztahují ustanovení §§ 98, 99 a 100 ústavní listiny. Pokud jde o zákon č. 46/1868 ř. z., funkce přikázané disciplinárnímu soudu vykonává u členů nejvyššího správního soudu tento soud sám v senátě složeném z druhého presidenta jako předsedy, ze dvou senátních presidentů a ze dvou senátních radů nejvyššího správního soudu. Členy senátu a potřebný počet náhradníků předsedy a členů jmenuje první president, jsa vázán návrhem sboru senátních presidentů.

Charakteristické jest ustanovení, že podrobnější předpisy o použití zákona č. 46/1868 ř. z. na členy nejvyššího správního soudu může vydati vláda nařízením, jakož i předpis, že podrobnější předpisy o služebním postavení členů nejvyššího správního soudu... se vyhrazují nařízením o vnitřním uspořádání nejvyššího správního soudu (§ 46). Stejně je

tomu při pomocných referentech, kde v odst. 8, § 10 čteme: podrobnosti k ustanovením odstavců 4—7, zejména k ustanovením o služebních a platových poměrech pomocných referentů, určí vláda, a to podle tisku 837 nařízením, a toliko v případech, ve kterých to platový zákon připouští, pouhým usnesením vlády.

Tato ustanovení kontrastují s názorem někdy hájeným, jako by služební poměry soudců, čítajíc v to poměry platové, mohly býti upraveny je n zákonem (§ 97 ústavní listiny). — Srov. Boh. A 12679 a 12680.

Dosud bylo ustanoveno v § 10, že služba u nejvyššího správního soudu je placený úřad státní, jenž je neslučitelný s jiným veřejným úřadem. Nyní zní ustanovení takto: Služba u nejvyššího správního soudu je placený úřad státní. Protože pak pro členy nejvyššího správního soudu platí také § 100 ústavní listiny, znamená to, že tito členové nesmějí zastávati jiných funkcí placených stálých neb občasných, pokud zákon nestanoví výjimky.

Mohli by tedy členové nejvyššího správního soudu býti jmenováni bezplatnými vysokoškolskými profesory anebo (nyní) dostati jejich titul.

První a druhý prezident nejvyššího správního soudu nemohou býti po dobu své činné služby zvoleni za členy Národního shromáždění — tím je jim zabezpečeno osvobození od daně důchodové — srov. již nález Boh. F 5834. Ústavněprávní výbor poslanecké sněmovny »řídil se více hlediskem účelnosti, neboť bude sloužiti jen dobrému jménu nejvyššího správního soudu, když tak vynikající funkcionáři nejvyššího tribunálu pověřeného kontrolou správního soudnictví nesestoupí na kolbiště politické a nevyvolají tím dojem neobjektivnosti«. Radové nejvyššího správního soudu dostali titul »sekční radové«.

Veliké naděje kladla vládní předloha do instituce pomocných referentů, kteří se do zákona dostali a mají za úkol připravovati zprávy a návrhy pro jednání soudu v senátech, vykonávati i jiné práce koncepční a zastávati funkce zapisovatelské. Při poradách senátu přísluší jim poradní hlas. Podle vládního návrhu instituce pomocných referentů měla umožniti také lepší výběr členů gremia nejvyššího správního soudu. »Stává se totiž nyní, že i úředníci

(soudci) výtečně osvědčení ve správní (soudní) službě nesplní naděje v ně kladené, jsou-li jmenováni členy gremia nejvyššího správního soudu, poněvadž povaha služby liší se tu podstatně od jejich dřívější služby. Zjistí-li se po jejich přijetí k nejvyššímu správnímu soudu, že pro tuto službu nemají vlohy, je náprava již obtížná, ne-li nemožná. Během výkonu služby pomocného referenta poznají se dobře schopnosti příslušného úředníka (soudce) pro službu u nejvyššího správního soudu a osvědčení úředníci (soudci) budou tvořiti kádr, z něhož bude lze dobře doplňovati gremium nejvyššího správního soudu, třeba i po jejich návratu k správnímu úřadu (soudu).«

Funkcemi pomocných referentů mohou býti pověřeny i síly sekretariátu nejvyššího správního soudu. Tím budou aspoň částečně zažehnány tvrdosti, které instituce pomocných referentů může způsobiti úředníkům sekretariátu nejvyššího správního soudu, jimž by mohla býti zmenšena jimi předpokládaná pravděpodobnost, že se časem dostanou do gremia. Pomocní referenti se jim mohou státi nebezpečnými konkurenty. Zákon sice ustanovuje, že pomocní referenti se ustanovují nejdéle na tři roky a že »veřejný úředník (soudce) vrátí se pak do úřadu (k soudu), z něhož byl povolán ke službě u nejvyššího správního soudu«. Ale tento návrat nebude vždy tak lehký a neobejde se ani bez dojmu jakési diskvalifikace propuštěného pomocného referenta. Pomocní referenti mohou se takto státi i přítěží nejvyššího správního soudu, obzvláště pomocní referenti ze služeb soukromých. Osvědčenému smyslu pro spravedlnost prvního presidenta se zajisté podaří zjednati i tu stav klidu. Nezamlouvá se mi ustanovení, že úředníci státních úřadů správních jsou povinni přijmouti službu pomocných referentů. Jsou různé sklony, které měly býti respektovány.

Prudké boje vedly se o to, má-li býti v dosavadním říjnovém zákoně (č. 36/1876 ř. z.) ponecháno v platnosti ustanovení, že aspoň polovina členů gremia nejvyššího správního soudu »musí míti způsobilost k úřadu soudcovskému« a že »z radů přidělených do jednotlivých senátů musí aspoň polovina býti vzata z členů, kteří mají kvalifikaci pro úřad soudcovský«. Tato ustanovení jsem považoval vždy za anachronismus. Ustanovení ta se mohla jakž takž

chápati v době svého vzniku, kdy vzdělání správních úředníků bylo v plenkách.

Vládní důvodová zpráva praví k tomu:

»Účast osob s kvalifikací pro úřad soudcovský ve správní jurisdikci nelze sice podceňovati, nelze však tvrditi, že by administrativní úředníci služby právní, znalí příslušných správních předpisů, správní praxe a zvláštních zásad ovládajících obor správního práva, byli pro úřad soudce u nejvyššího správního soudu méně kvalifikováni a nelze je tedy deklasifikovati ani dalším obdobným předpisem § 10, odst. 4. zákona o správním soudu. Uvádělo-li se na odůvodnění těchto předpisů, že jen účast soudců zabezpečuje zcela objektivní posouzení sporu, lze k tomu podotknouti, že i správní úředník jmenovaný členem nejvyššího správního soudu nabývá soudcovské nezávislosti, jež je předpokladem jeho objektivnosti« (na tento argument kladl velikou váhu při projednávání zákona č. 36/1876 ř. z. slavný civilista U n g e r, tehdejší ministr spravedlnosti).

Vládní návrh proto proponoval toto řešení: aspoň třetina členů nejvyššího správního soudu musí býti jmenována z úředníků právní služby u s t a n o v e n ý c h v oboru veřejné správy a aspoň třetina ze soudců u s t a n o v e n ý c h u řádných soudů.

Proti tomuto řešení se zdvihla bouře odporu a bylo pracováno i metodami demagogickými. A přece řešení vládou navrhované bylo na výsost spravedlivé a odůvodněné věcnými hledisky a potřebami nejvyššího správního soudu. Napsal jsem před časem v tomto časopise, že je nejlépe vyčkati, jak otázku rozřeší činitelé o d p o v ě d n í a potřeb správního soudu d b a l í. Jako akademický učitel od r. 1908 mám jistě pochopení pro zájmy všech svých posluchačů.

Výsledek parlamentního projednávání jest tento:

1. N e b y l v ů b e c p ř e v z a t p ř e d p i s, že aspoň polovina radů v jednotlivých s e n á t e c h musí míti způsobilost k úřadu soudcovskému. V tomto předpisu byla s e d e s m a t e r i a e a vášnivě se tvrdilo, že bez tohoto předpisu přestává nejvyšší správní soud býti soudem a stává se nejvyšším správním úřadem!

2. Změněno bylo ustanovení, že aspoň polovina členů gremia nejvyššího správního soudu musí míti způsobilost

k úřadu soudcovskému, a nahrazeno ustanovením: Aspoň dvě pětiny těchto členů musí míti způsobilost k úřadu soudcovskému. Uvažme: vládní osnova vyhrazovala soudcům aspoň třetinu ze soudců skutečně ustanovených, kdežto parlament jim dal aspoň dvě pětiny z osob, které mají způsobilost k úřadu soudcovskému, tedy mají zkoušku soudcovskou nebo advokátní. (O tomto rozdílu viz výklady níže.)

3. Nebyl přijat návrh vládní osnovy, aby aspoň třetina gremiálů nejvyššího správního soudu se rekrutovala z právníků ustanovených ve veřejné správě. Vždyť ti jsou, abych tak řekl, předestínovaní kandidáti pro soudcovský úřad nejvyššího správního soudu. Ústavněprávní výbor poslanecké sněmovny nemohl pro své stanovisko uvésti přesvědčivé důvody. Takovými důvody nemohou přece býti slova: »Ústavněprávní výbor zabýval se obšírně touto otázkou, nepojímal jí jako otázku některého stavu a nestavěl jeden stav proti stavu druhému, nevyzdvihoval přednosti jednoho proti vadám druhého, nýbrž věc posuzoval s hlediska všeobecného.«

Protože jde při těchto otázkách o věci zásadního významu, uvádím zde některé pozoruhodnější momenty, jaksi na věčnou pamět.

V časopisecké diskusi se také namítlo, že Pantůček převzal říjnový zákon č. 36/1876 ř. z. i s výhradami ve prospěch soudců, takže prý nemá významu odvolávati se na Pantůčka. V důvodové zprávě ústavněprávního výboru poslanecké sněmovny navazuje se na známá slova Ungrova a praví se tam: »K témuž stanovisku dospěl mnohem později na základě svých velkých zkušeností i president Pantůček, když v osnově brzo po převratu u nejvyššího správního soudu vypracované opustil požadavek, aby gremium správního soudu bylo z polovice složeno z osob způsobilých pro úřad soudcovský, požadoval však, aby advokáti a soudcové, kteří ucházejí se o místo u správního soudu, osvědčili dostatečnou znalost práva veřejného.«

Fodle Háchy věcně nedá se ani dosavadní ani jakýkoli jiný klíč dobře hájiti, poněvadž jak mravní, tak odborné kvality správního soudce jsou daleko lépe garantovány individuálními vlastnostmi než předchozím zaměstnáním. »Je-li však již nutno stanoviti pro jmenování členů

správního soudu nějaký klíč, pak se spíše doporučuje klíč navržený vládní osnovou nežli dosavadní, poněvadž správní soud musí se doplňovati také z řad praktických znalců různých oborů správních, potřebě této však není vyhověno, když pro každé z obou velkých odvětví správních, t. j. správy všeobecné a správy finanční zbývá jen po jedné čtvrtině úhrnného počtu gremia.«

V diskusi literární i parlamentní nebylo náležitě uváženo, že zákon o nejv. správním soudu č. 36/1876 ř. z. mluví jen o tom, že aspoň polovina členů nejvyššího správního soudu a aspoň polovina radů v jednotlivých senátech má míti z působnosti k úřadu soudcovskému, tedy míti zkoušku soudcovskou nebo advokátní, takže tento předpis nemůže sám o sobě budit u občanstva důvěru k správnímu soudu.

Problémem se podrobně obíral zpravodaj poslanec Dr. Meissner v plenární schůzi poslanecké sněmovny. Uvádím jeho výklady pokud možno do slova, zachovávaje i jejich spád řečnický.

Chceme-li vzíti tento názor za základ svého uvažování, pak musíme nejprve konstatovati, že ani posud platný zákon ani pozměňovací návrh p. kol. Dr. Rašína tomuto požadavku nehoví. Kdyby tomu tak mělo býti, pak by platný zákon i pozměňovací návrh p. kol. Dr. Rašína musil zníti jinak, pak by musil obligatorně stanoviti, že alespoň polovina členů nejvyššího správního soudu a i senátu musí býti vzata z řad soudců vykázaných řadu let ztrávených v aktivní soudcovské službě a prokázavších v této službě svoji nestrannost a objektivnost. Ve skutečnosti však ani platný zákon ani pozměňovací návrh p. kol. Dr. Rašína tak nezní, nýbrž zákon klade jediné podmínku nikoli skutečné soudcovské služby, nýbrž způsobilosti k úřadu soudcovskému. Způsobilost k úřadu soudcovskému podle organizačního zákona má každá osoba, která složila soudcovskou nebo advokátní zkoušku. Soudcovskou zkoušku je možno složiti po uplynulé čekatelské době. V době těžké soudní krise, kdy nebylo právníckého dorostu hlásícího se k soudům, byla čekatelská doba snížena na 2 roky, po jejímž uplynutí bylo možno složiti soudcovskou zkoušku, takže čekatel, který není nezávislý, tedy nekoná skutečné služby soudcovské, po 2 letech služby a složení soudcovské zkoušky se považuje podle názoru zde hájeného za úplně

kvalifikovaného, aby mohl býti v budoucnosti přijat do gremia nejvyššího správního soudu s puncem spolehlivého a plnocenného soudce. Už na tomto příkladě vidíme, že ochrana, jež se přičítá platnému zákonu, ve skutečnosti vypadá jinak.

Uvažme dále, že advokátní zkoušku mají na př. také úředníci finanční prokuratury, tedy úřadu, který podle zákona je povinen vykonávat funkci advokátskou pro stát a hájiti v každém případě fiskální stanovisko státu, a že tito úředníci, poněvadž se mohou vykázati advokátní zkouškou, podle platného zákona mohou býti přijati u nejvyššího správního soudu jako soudci, kteří zde byli považováni za plnocenné.

Také státní zástupcové, kteří nikdy ani nemusili souditi, kteří jsou správními úředníky a jsou povinni řídit se ve svém úřadování pokyny vyšších úřadů, patří, poněvadž vykazují soudcovskou zkoušku, do kategorie t. zv. plnocenných soudců pro nejvyšší správní soud. Uvážíme-li, že za plnocenné soudce se považují státní zástupcové, bývalí úředníci ministerští, kteří mají soudcovskou zkoušku, ale větší část své služby konali u ministerstva, úředníci finanční prokuratury, pak jistě mně dáte za pravdu, řeknu-li, že je velký omyl, tvrdí-li se, že platný zákon poskytoval občanstvu záruku, že gremium nejvyššího správního soudu bude obsazeno tak, že nynější polovina členů jeho bude původu soudcovského. Rovněž tak je omyl, jako by dosavadní platný zákon stanovil obligatorně, že v senátech nejméně stejný počet radů musí býti původu soudcovského. Kdyby první prezident nejvyššího správního soudu a vláda chtěli postupovati neloyálně, kdyby chtěli vymýtiti z gremia nejvyššího správního soudu všechny skutečné bývalé soudce, pak prostě mohou doplňovati gremium z úředníků sekretariátu nejvyššího správního soudu, z ministerských úředníků, státních zástupců, úředníků finanční prokuratury — bez skutečné soudcovské praxe a bez průkazu soudcovské výchovy — jen když vykazují soudcovskou nebo advokátní zkoušku: pak je učiněno sice zadost formálnímu zákonu, ale požadavek, který máme všichni na mysli a který je nám společný, to je zabezpečiti správný chod a objektivnost nejvyššího správního soudu, tím by ještě zaručen nebyl.

Bylo také řečeno, že usnesení ústavněprávního výboru

poslanecké sněmovny o škrtnutí resp. omezení dosavadních privilegií osob majících způsobilost k úřadu soudcovskému je v našem zákonodárství *n o v o t o u*. Touto námitkou vypořádá se *M e i s s n e r* svým důkladným a pronikavým způsobem. Ukazuje především na složení soudu ústavního, kde je theoreticky možno, že by se ústavní soud skládal ze tří úředníků správních jmenovaných presidentem republiky, ze dvou bývalých správních úředníků delegovaných nejvyšším správním soudem a toliko ze dvou soudců delegovaných nejvyšším soudem.

Při volebním soudu se poukazuje na to, že pro žádného člena nejvyššího správního soudu, pokud se účastní jednání volebního soudu, není předepsána kvalifikace soudcovská. »Proved'me toto srovnání: Když nejvyšší správní soud rozhoduje o zbavení mandátu člena obecního zastupitelstva, pak se tvrdí, že je to těžká újma na jeho ochraně, újma na zásadě soudní ochrany, když by nebylo ve správním soudu zabezpečeno, že tam budou aspoň dva členové gremia se způsobilostí soudcovskou. Když však volební soud rozhoduje o ztrátě mandátu poslance nebo senátora a není žádné garancie o paritním složení volebního soudu, nikoho nenapadne tvrditi, že by volební soud přestal býti soudem, že byl stlačen a snížen na pouhou správní instanci«.

*Meissner* právem se táže s indignací, kde byli nynější karatelé, když se jednalo o citované zákony a o zákon o karatelovém soudu.

Značné změny nastaly ve složení senátů. Nejvyšší správní soud jedná a rozhoduje zpravidla v senátech, složených z předsedy a čtyř členů tohoto soudu. Tím byly odstraněny 7členné senáty *k e z k o u m á n í p l a t n o s t i n a ř í z e n í*.

Ale nejvyšší správní soud jedná o četných věcech v senátech složených z předsedy a 2 radů. Zvláště je-li to příkázáno zvláštními zákony (srov. platový zákon) a. když jde o spory o veřejné dávky a o náhradu nákladů, jež vznikly provedením správního řízení atd. (tyto věci chtěla vládní osnova vyloučiti z kompetence nejvyššího správního soudu, jak o tom jedná níže). Pozornosti zasluhují ustanovení § 13, 2. odst. lit. d) : o věcech, jež stanoví *v š e o b e c n ě* na určitou dobu k návrhu shromáždění všech členů nejvyššího správního soudu vláda *n a ř í z e n í m*. Ale ústavněprávní

výbor poslanecké sněmovny doplnil vládní osnovu tímto ustanovením: »Nařízení vydaná podle tohoto ustanovení předloží vláda do 14 dnů ode dne vyhlášení oběma sněmovnám Národního shromáždění. Odepře-li je některá sněmovna schváliti, pozbývají platnosti ode dne tohoto usnesení.«

Než i věci vyhrazené pro senáty tříčlenné může první prezident dáti projednati v senátech 5členných, uzná-li toho potřebu. Senáty mají býti pokud možno stálé! Tím byl zrušen dosavadní předpis, že senáty ve věcech daňových a poplatkových byly obligatorně stálé! To se neosvědčilo — č. t. 837.

### III. Působnost nejvyššího správního soudu.

Pokud běží o pojem správního úřadu, zůstalo celkem při starém. Zůstalo tedy ustanovení, že správním úřadem nejsou jen orgány správy státní, nýbrž také orgány správy zemské, okresní a obecní. Neřešena zůstala otázka samosprávy zájmové, kde judikatura nejvyššího správního soudu není vždy důsledná, snažíc se pod pojem »správního úřadu« dostati i zjevy povahy velice pochybné, zvláště pokud jde o útvary řízeného hospodářství. Poslanec Klápka vyslovil požadavek, aby byla připuštěna stížnost k nejvyššímu správnímu soudu do rozhodnutí »všech útvarů, které podle zákona, nařízení či rozhodnutí vlády mohou vydávati rozhodnutí o subjektivních právech jednotlivců« (s podobným námětem přišel také Ústřední svaz československých průmyslníků). Námět Klápkův má mnoho pro sebe, ale potřeboval by důkladného promyšlení a domyšlení, k čemuž se osnova zákona, chtějící ulehčiti správnímu soudu, nehodila. Došlo by se také k poznání, že správní soud není neochoten vypomoci svou judikatorní činností (Meissner uvádí, že správní soud přiznal povahu správního úřadu fondu pro zaopatření zaměstnanců velkostatků, kuratoriu zvláštního fondu pro zmírnění ztrát povstalých z poválečných poměrů, správnímu výboru ústředního fondu zaopatřovacího podle § 11 zákona 608/19).

Novinkou je, že zákon jasně předpokládá, že i prezident republiky může vydávati správní akty napadatelné u nejvyššího správního soudu. Tentýž názor jsem hájil i literárně (Jubilejní pomůcka publikace President republiky,

vydaná spíše ad usum delphini, je jiného názoru). Zajímavé jest, co nový zákon ustanovuje o zastupování presidenta republiky v řízení před nejvyšším správním soudem: »Byla-li podána proti rozhodnutí neb opatření (odst. 1) presidenta republiky stížnost, zastupuje ho v řízení před nejvyšším správním soudem ministerstvo, jež naříkané rozhodnutí neb opatření provedlo anebo do jehož působnosti náleží je provést.«

Tato stylisace by mohla vzbuditi pochybnosti v případech, kdy akt presidentův neprochází rukama ministra, nýbrž ministerského předsedy (na př. jmenování členů gremia nejvyššího správního soudu).

Velikou pozornost vzbudila snaha vládní osnovy o mezi působnost nejvyššího správního soudu vyjmutím některých bagatelních věcí z jeho příslušnosti. Vládní osnova sem zahrnovala spory o veřejné dávky a o náhradu nákladů, jež vznikly procedurou správního řízení, zahrnujíc v to náklady vzniklé úřadu nebo jeho orgánu, nepřesahuje-li předmět sporu, počítajíc v to i sporné vedlejší plnění, nepochybně částku 500 Kč (na dalších podrobnostech nezáleží). Ale soud mohl usnesením přijmouti stížnost i v těchto věcech, učinil-li ten, kdo se cítí ve svých právech poškozen, odůvodněný návrh a uzná-li soud, že věc má zásadní nebo pro navrhovatele velmi vážný význam.

Ale i přes tuto výhradu ústavněprávní výbor nepřipustil omezení působnosti nejvyššího správního soudu. Šlo o smysl § 88 úst. list.: »(1) Soudní ochranu proti správním úřadům poskytuje v nejvyšší stolici soud složený z neodvislých soudců a zřízený pro území celé republiky.

(2) Podrobnosti upravuje zákon.« Jisté je, že cit. § 88 se liší od čl. XV. základního zákona o moci soudcovské č. 144/1867 ř. z. tím, že tento zákon měl ustanovení: *Die Fälle, in welchen der Verwaltungsgerichtshof zu entscheiden hat* (stanoví obyčejný zákon).

Myslím, že je pro nejvyšší správní soud lepší a lichotivější, když zákonodárny sbor nechce připustiti omezení jeho působnosti. Nevíme, do jakých poměrů ještě přijdeme. Nový náš zákon je v tom směru jakýmsi mezníkem. Odpor parlamentu proti zužování působnosti nejvyššího správního soudu je tím pozoruhodnější, že tomu vždy tak nebylo — srov. zákon č. 154/23 o vojenském kázeňském a kárném právu, § 7, kde

se vojenská rozhodnutí kázeňská vylučují z kompetence správního soudu. Nedůslednost další je v tom, že byly ponechány v platnosti všechny dosavadní výluky z příslušnosti řečeného soudu [jsou to ještě § 39, odst. 3. patentního zákona č. 30/1897 ř. z., podle něhož proti rozhodnutím stížnostních oddělení patentního úřadu není přípustná stížnost k správnímu soudu, dále § 7 zák. č. 79/19 o služebních poměrech učitelů vysokoškolských, podle něhož vysokoškolský profesor (docent) si může do rozhodnutí vrchní disciplinární komise nebo ministerstva školství stěžovati jen, byla-li jím porušena ústavou zaručená svoboda vědy a jejího učení].

Hácha sám přiznal, že »povaze právního státu spíše hoví výklad přísnější, který pokládá jakékoliv výluky z kompetence správního soudu za neústavní.«

Zpravodaj Meissner v plenární schůzi poslanecké sněmovny nastínil hlavní důvody, které občanstvo vedou k tomu, aby se bránilo proti omezování kompetence nejvyššího správního soudu. Jsou to tyto skutečnosti:

1. Výkon pravomoci správních orgánů je především výrazem nazírání dočasné vládnoucí většiny. Je přirozené, že každá skupina, ať politická ať národní, ve vládě nezastoupená se brání jednostrannému výkladu správním aparátem řízeným vládou a vládní většinou.

2. Ale i složky dočasně ve vládě zastoupené počítají s možností, že budou mimo vládní většinu.

3. Jsme odkázáni na systém koaliční: právní normy jsou produktem kompromisu. Výhoda poskytnutá v jednom právním předpisu skupině jedné je vyvážena výhodou jiné skupiny v jiném právním předpisu. A není tu vyloučena možnost, že při výkladu takových kompromisních právních předpisů by mohl býti kompromisní charakter setřen, že by určitému kompromisnímu zákonu byl dán výklad nesprávný.

4. Postup správního aparátu. Ale Meissner musí uznati, že náš správní aparát v největší části si vede dobře.

5. Složení a zákonodárná technika Národního shromáždění a nezdravá tvorba vládních nařízení.

Nový zákon nesměl pouštěti se zřetele, že jeho hlavním úkolem jest ulehčiti nejvyššímu správnímu soudu. Proto v § 3 lit. a) zákona č. 36/1876 ř. z. neřešil pojmu: soud (zda je to soud řádný nebo mimořádný) ani neřešil otázky kom-

petenčních konfliktů. Do § 3 lit. f) vsunul slova »nebo nároku na jmenování«, takže tato lit. f) nyní zní: stížnosti proti jmenování na veřejné úřady a do veřejných služeb, pokud nejde o porušení tvrzeného práva navrhovacího nebo jmenovacího nebo nároku na jmenování (praktické zvláště při učitelích).

Vládní osnova navrhovala ještě další výluky, a to »v e c i v o l n é ú v a h y«. Tento návrh neprošel a příčinou byla méně vhodná stylisace a méně vhodné odůvodnění.

N e o b y č e j n ě v ý z n a m n o u novotou nového zákona jsou ustanovení § 13 o z á v a z n o s t i nálezů nejvyššího správního soudu pro správní úřady, ale i pro správní soud sám.

Pro důležitost otiskujeme celý text zákona:

(<sup>4</sup>) Z a u j a l - l i nejvyšší správní soud, nalézáje právo, o určité právní otázce opětovně týž právní názor, odlišný od právního názoru žalovaného úřadu, může první nejvyššího správního soudu předložiti tuto právní otázku k uvážení a usnesení rozšířenému senátu, složenému z předsedy a o s m i členů nejvyššího správního soudu. K odůvodněnému návrhu ministerstva, podanému se schválením vlády, je první nejvyššího správního soudu p o v i n e n předložiti tomuto senátu k uvážení a usnesení právní otázku, o níž nejvyšší správní soud, nalézáje právo, projevil již určitý právní názor.

(<sup>5</sup>) S e t r v á - l i rozšířený senát, usnášeje se podle předchozího odstavce, na právním názoru, jež nejvyšší správní soud, nalézáje právo, d o s u d zastával, oznámí první nejvyššího správního soudu usnesení senátu i s odůvodněním předsednictvu ministerské rady a všem ministerstvům a dá uveřejniti takto přijatou právní zásadu bez odůvodnění v Úředním listě republiky Československé. U v e ř e j n ě n á právní zásada je pro správní úřady závazná a vláda učiní bez průtahy potřebné opatření, aby se správní úřady touto zásadou řídily.

(<sup>6</sup>) První nejvyššího správního soudu je oprávněn a k odůvodněnému návrhu ministerstva, podanému se schválením vlády, povinen i o p ě t o v n ě předložiti rozšířenému senátu (odstavec 4, věta 1) k n o v ě m u uvážení a usnesení právní otázku, jež byla rozřešena právní zásadou uveřejněnou podle předchozího odstavce. K usnesení o změně

takové právní zásady je potřeba dvou třetin hlasů. Usnese-li se senát na změně uveřejněné právní zásady, platí přiměřeně ustanovení předchozího odstavce. Jinak se usnesení senátu, bylo-li vyvoláno návrhem ministerstva, oznámí s odůvodněním předsednictvu ministerské rady a všem ministerstvům.

(<sup>7</sup>) Všem ministerstvům budiž poskytnuta příležitost, aby písemně, po případě i vyslaným zástupcem ústně, vložila rozšířenému senátu své právní stanovisko o právní otázce, která má býti rozřešena podle odstavců 4 až 6.

Je ještě v dobré paměti, jak i nevážným způsobem bylo psáno o usnesení Právní rady, na jejímž posudku spočívají usnesení o závaznosti nálezů rozšířeného senátu. Je také patrné, o jaké kautely se zákonodárce postaral.

Myslím, že tento institut přispěje značně k zmenšení počtu stížností na nejvyšší správní soud.

Meissner vyslovil v plenu sněmovny přesvědčení, že ustanovení § 13 odst. 4 a násl. by nebylo třeba, »kdyby naše zákonodárné sbory měly tu váhu a sílu, jaká jim podle ústavní listiny patří«.

#### IV. V a r i a.

Z ostatních předpisů zákona upozorňuji jen na nejdůležitější a právnicky nejzajímavější.

Velikou úlohu ve správním řízení hraje otázka, má-li opravný prostředek o d k l á d a c í účinek. Rozhodnutí žalovaného úřadu znamená rem iudicatum v řízení správním. Tím se vysvětluje ustanovení § 17 zákona o nejvyšším správním soudu, že stížnost na tento soud nemá odkládacího účinku. Proto se vykládal dosavadní § 17 tak, že ž a l o v a n ý ú ř a d je povinen přiznati odkládací účinek stížnosti na nejv. správní soud, když veřejné zájmy nevyžadují okamžitého provedení administrativního nálezu a když by jinak straně vznikla neodčinitelná škoda. Náš zákon výslovně stanoví, že žalovaný úřad rozhoduje administrativně k o n e č n ě o přiznání nebo nepřiznání suspensivního účinku soudní stížnosti. Protože však nejvyšší správní soud v těchto otázkách rozhoduje se svou známou malou rychlostí, ustanovuje náš zákon, že povolení odkládacího účinku se p r e s u m u j e, když správní soud n e r o z h o d l do 60 dní o žádosti za suspensivní účinek, předpokládajíc, že nejsou administrativním rozhodnu-

tím dotčena práva třetích osob. Tím nejsou rozřešeny různé sporné otázky se namanující.

Dosavadní formalismus, který chtěla vládní osnova ještě utužiti a zpřísniti, neprošel. Jeví se to v několika směrech. Stačí, když strana si stěžující neodůvodní stížnostních bodů, ale když je přesně uvede, nepotřebujíc jich odůvodňovati. To již jde spíše k dobru zastupujícího advokáta. To se projevuje zvláště také v § 21 o formálních vadách soudní stížnosti. Dosud bylo pravidlem, že soud mohl formálně nedokonalé stížnosti odmítnouti. Nyní je soud povinen takové stížnosti vrátiti k nápravě, ač dříve to bylo dáno do diskrecionální jeho moci, chce-li formálně nedokonalé soudní stížnosti vraceti k doplnění. Nynější § 21 ustanovuje, že soud může stížnost odmítnouti bez dalšího řízení, chybějí-li alespoň tři formální náležitosti. Hlubší smysl dosavadní praxe byl v tom, že se vracely k nápravě soudní stížnosti, když jinak měly naději na vítězství ve věci samé. Nový § 21 je v příkrém rozporu s tendencí nového zákona ulehčiti nejvyššímu správnímu soudu.

Nově byly zpracovány předpisy o právu stran nahlížeti u nejvyššího správního soudu do administrativních spisů. Tak důležité právo stran zasluhuje právem největší pozornosti zákonodárcovy.

Tendence našeho zákona je zmenšiti nutnost vleklého, nákladného a vyčerpávajícího ústního líčení. Proto je upřímně vítati ustanovení § 28 o tom, kdy se jedná v řízení ne veřejném.

Vadou dosavadního práva bylo, že vítězný stěžovatel neměl nároku na náhradu útrat soudního řízení proti žalovanému úřadu, t. j. subjektu (instituci), jejichž orgánem žalovaný úřad je. V tom směru zjednává nově stylisovaný § 40 žádoucí nápravu (do podrobností nelze zde jíti).

Stejně je vítati § 41 o ukládání pokuty pro svévoli.

Zdrojem trpkostí bylo dosavadní ustanovení § 44 o t. zv. uspokojení stěžovatele. Jednám o tom ve svém Československém právu správním. I tu § 44 zjednává žádoucí nápravu.

Na předpisy nového zákona o poplatcích v řízení před nejvyšším správním soudem jen odkazují (§ 49 a násl.).

Chlubí-li se Francie lácí svého tak důležitého opravného prostředku jako je recours pour excès de pouvoir, svědčí to o zvláštních poměrech u nás, že tendence § 49 a násl. zákona musí býti opačná.

#### V. D o s l o v.

Bylo jistě povznášející, jak parlament si váží judikatorní činnosti nejvyššího správního soudu jako právní bašty občanstva a brání se zuby nehty proti omezování jeho kompetence.

Zde možno užítí slov: cesty mohou býti rozličné, všichni rovnou jenom vůli mějme.

Parlament usnesl se na těchto resolucích: Vláda se vyzývá, aby N. S. předložila:

1. osnovu zákona o správním soudnictví;
2. osnovu zákona, kterou se stanoví, pokud stát ručí za škodu způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci;
3. osnovu zákona o kompetenčních konfliktech.

---

### Pojem a postavení poškozeného ve vojenském trestním řízení.

Dr. Jaroslav P a u k.

(Dokončení.)

Zde však dlužno vytknouti rozdíl mezi případy, kdy trestní soud pachateli splnění nějaké (na př. soukromoprávní) povinnosti svým rozhodnutím ukládá a případy, kdy sám takovou vedlejší povinnost splní. (Prvý případ: uložení náhrady škody pachateli, druhý případ: vrácení odcizené věci, pachateli odebrané a v držení soudu se nalézající poškozenému.) V tomto posledním případě nejde totiž o rozhodnutí soudu — ať už jím rozumíme vyvození druhotné normy, nebo, jako běžná nauka, autoritativní zjištění právních následků skutkového stavu<sup>22)</sup> — nýbrž o pouhé soudní opatření.<sup>23)</sup> Proto není prohřešením proti shora uvedené zásadě

---

<sup>22)</sup> Binding: Grundriß des deutschen Strafprozeßrechts str. 164 a n., Nowak: Das Strafprozeß der gem. Wehrmacht str. 113.

<sup>23)</sup> Storch n. u. m. str. 187. Schwarze: Commentar, výkl. k § 111 považuje tento úkon za opatření povahy zatímní.