Západočeská univerzita

Fakulta právnická

Katedra právních dějin

Diplomová práce

Nejvyšší správní soud v soustavě správního soudnictví ČSR do roku 1952

Plzeň, 2016

Bc. Jan Lamka

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *„Nejvyšší správní soud v soustavě správního soudnictví ČSR do roku 1952*" zpracoval samostatně. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k sepsání této práce, jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury v souladu s vnitřními předpisy Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni."

V Plzni dne _____ _____

Bc. Jan Lamka

Poděkování

Tímto bych chtěl poděkovat vedoucí mé diplomové práce Prof. JUDr. PhDr. Karolině Adamové, DSc. za konzultace, ochotu, vstřícnost, poskytnutí cenných rad, připomínek, odborné vedení práce.

Obsah

Úvod 6
1. Vymezení pojmu správního soudnictví **..... 9**
2. Nejvýznamnější úkoly správního soudnictví 13
3. Historický vývoj správního soudnictví v Evropě 19
3.1 Francie 19
3.2 Anglie 21
3.3 Německo 22
4. Soudnictví v období let 1848 až 1918 26
4.1 Správní soudní dvůr 27
4.2 Říšský soud 31
4.3 Nejvyšší soud 33
4.4 Vrchní zemské soudy 34
4.5 Soudy první instance 36
4.5.1 Okresní soudy 36
4.5.2 Sborové soudy první instance 36
4.5.3 Soudy porotní 37
5. Správní soudnictví v letech 1918 až 1937 40
5.1 Vznik správního soudnictví v ČSR a recepce rakouské právní úpravy 40
5.2 Základní zásady správního soudnictví 44
5.3 Organizace správního soudnictví 55
5.3.1 Emil Hácha 57
5.3.2 Ferdinand Pantůček ..... **Chyba! Záložka není definována.**
5.4 Charakteristika řízení 59
5.5 Další vývoj správního soudnictví v ČSR do roku 1937 61
6. Správní soudnictví v období let 1938 až 1952 64
Závěr 66
Resumé 70

Úvod

Hlavním cílem mé diplomové práce je především nastínit, i když místy velmi obecným náhledem, problematiku vzniku, evoluce soudnictví před a v počátcích vzniku Československé republiky. Vzhledem k obsáhlosti daného témat není možné v mantinelech této práce obsáhnout a popsat veškerou problematiku soudnictví v daných letech a rozpracovat ji detailně dopodrobna. V rámci své diplomové práce se budu proto zabývat detailně problematikou a vývojem Nejvyššího správního soudu a soudnictví.

Vzhledem k tématu a obecně psaní právě historických prací není možné, a potažmo reálné, vynechat vývoj soudnictví jako celku a jeho vliv na působení státu a jeho moc, jelikož soudní moc je jednou z hlavních složek státní moci v demokratických zemích. Z tohoto důvodu se v některých kapitolách budu věnovat vývoji soudnictví a soudní moci jakožto celku obecně.

V prvních kapitolách za účelem důkladného pochopení problematiky a historického vývoje Nejvyššího správního soudu a obecně soudnictví, je nutné se zaobírat stavem a následným průběhem vývoje od průběhu druhé půlky 19. století až do roku 1918. V té době neexistovalo Československo jako samostatná země, ale Česká republika,

kterou známe dnes, byla tou dobou součástí Rakouska Uherska. Z tohoto důvodu je velmi důležité se zabývat také soudnictvím a soudy té doby, jelikož vývoj Československého státního aparátu a soudnictví do určité míry kontinuálně navazuje na toto období. Lze namítat, že historie, která je relevantní pro vývoj Československého státu a Nejvyššího soudu, potažmo soudnictví jako celku, sahá dále než jen od roku 1948. To je samozřejmě pravdou, ale vzhledem k danému obsahu diplomové práci nám dostatečně poslouží tento relevantní úsek.

V první části své práce se zaměřím na definování určitých termínů a pojmů, jejichž pochopení bude sloužit základ pro pochopení následujících kapitol této práce a pochopení některých částí v širších souvislostech. Jedná se především o vymezení pojmu správního soudnictví.

Druhá část navazuje na část první, kde se ve své práci zabývám účelem správního soudnictví. Úkoly a záležitostmi správních soudů, jeho pravomocí, nástroji, kterých se lze domoci svých práv u těchto institucí, jak mechanismus správních soudů funguje při domáhání těchto práv a jaké akty vydává. Práce dále pojednává o vývoji správního soudnictví a správních soudů v jiných Evropských zemích a nastiňuje jeho hrubý průběh.

Poté přichází jedna z hlavních částí práce a to popis Rakousko Uherského soudnictví v letech 1848 až 1918, na

které navazuje v určité míře soudnictví Československa. V tomto úseku práce se zabývám především organizací Rakousko Uherského soudnictví a soudy které jej tvořili, tedy: Správní soudní dvůr, Říšský soud, Nejvyšší soud, Krajské a Okresní soudy.

Další hlavní části práce je vývoj soudnictví po vzniku samostatného Československa, tedy období po roce 1918, včetně recepce rakouské státní úpravy a tvorby nových zákonů upravující soudnictví na území ČSR vč. Nejvyššího správního soudu a jeho vývoj až do roku 1952.

Po shrnutí těchto informací lze konstatovat, že existence funkčního správního soudnictví představuje jednu z nezbytných podmínek, kterou musí splňovat každý demokratický a právní stát, neboť patří mezi základní předpoklady pro plnohodnotné uplatňování lidských a občanských práv. Jeho úkolem je zajistit, aby docházelo k respektování práv a právních norem i ve vztazích mezi občany a veřejnou mocí.

Nejvyšší správní soud byl v historii našeho správního soudnictví vždy jednou z jeho klíčových součástí a podrobné zkoumání jeho historie nám umožní mnohem lépe pochopit funkci a postavení tohoto soudu v současné právní úpravě.

1. Vymezení pojmu správního soudnictví

Nejvyšší správní soud tvoří v celé své historii jeden z klíčových prvků soustavy správního soudnictví, a proto bude nutné, pro účely zkoumání vzniku, vývoje a významu Nejvyššího správního soudu, zabývat se nejprve správním soudnictvím jako celkem.

Definovat správní soudnictví bývá obtížným úkolem, neboť pojem správní soudnictví je možné chápat v mnoha významech a užitím všeobecné definice je sice možné vymezit a charakterizovat správní soudnictví v jeho základní a ne typičtější podobě, avšak povahu ostatních typů správního soudnictví takováto definice nevystihuje.

Pro určení výrazu správní soudnicí je v prvé řadě nutné rozlišovat, jestli je pod ním možné chápat rozhodovací činnost nezávislých soudů v právním rámci vymezeném právními předpisy, označovanou jako kontrolu veřejné správy nebo zda se jedná především o rozhodování právních sporů ve věcech správních, tzn. v oblastech, kde rozhodují i přímo orgány veřejné správy.

Dále je tedy třeba uvést pro příklad několika definic, ze kterých by postupně alespoň částečně mohla vyplynout

charakteristika správního soudnictví, obsahující institut správního soudnictví i v jeho širším rozsahu.

Definice Gastona Jézeho, který již ve své době označil soudní kontrolu veřejné správy za nutnou součást demokratické ochrany, vymezuje správní soudnictví jako skupinu opravných právních nástrojů, poskytující ochranu jednotlivcům před správou, jež překročila hranice svojí moci určené zákonem.[1]

Obdobně chápe správní soudnictví R. Bonrad, když za něj označuje kontrolu správní činnosti, vykonávanou jinými soudy než řádnými. Dle definice Merklovy je správní soudnictví funkcí, kterou vykonávají soudy jako nezávislé výkonné orgány, za účelem přezkoumání správních aktů.[2]

Další z definic považuje správní soudnictví zajeden z nástrojů systému brzd a protiváh (check and balances), který udržuje rovnováhu mezi mocí soudní a výkonnou.

Výběrem společných znaků z výše uvedených definic a i mnoha jiných, je tedy možné dospět jen k tomu jednotnému shrnujícímu závěru, že ve správním soudnictví dochází k pronikání tradičních metod soudnictví, spočívající v rozhodování sporů, do oblasti veřejné správy, následkem

1 Hácha, E.: Správní soudnictví. Slovník veřejného práva československého, sv. IV. Brno, Polygrafia 1938, str. 589

2 Hácha, E. (tamtéž)

čehož je možné někdy také hovořit o soudní kontrole veřejné správy.

K tomuto průniku během historického vývoje docházelo někdy téměř neplánovitě a samovolně, jako například ve státech západní Evropy, zatímco jinde byly prvky soudní kontroly zaváděny do systému úmyslně, a to v souvislosti se snahou o vybudování právního státu, jež omezuje správu principem legality.

S otázkou, jak přesně definovat správní soudnictví, souvisí bezprostředně i hledisko institucionální, tj. jakým subjektem je představován správní soud, tzn. orgán, vykonávající soudní kontrolu veřejné správy ve smyslu materiálním. Na základě tohoto kritéria můžeme provést rozdělení možných pojetí správního soudnictví na:

- Model, v němž patří správní soudy mezi správní orgány a jako takové jsou tedy součástí veřejné správy,

- Soustavu, ve které soudní kontrola veřejné správy náleží specializovaným nezávislým soudům a to:

  - Jedinému soudu s celostátní působností (?)

  - Členěné a hierarchicky uspořádané soudní soustavě,

- Soustavu, ve které vykonávají správní soudnictví specializované senáty nezávislých obecných soudů.

Nezávislost orgánu vykonávajícího funkci správního soudu spočívá v tzv. nezávislosti funkční, kdy orgán správního soudnictví není ve své funkci vázán žádnými instrukcemi. K tomuto druhu nezávislosti pak většinou přistupuje další, označovaná za osobní nezávislost soudcovskou, někdy také nezávislost statusová, zaručující soudci trvalost jeho soudcovského úřadu (záruky nesesaditelnosti a nepřeložitelnosti).

2. Nejvýznamnější úkoly správního soudnictví

Správní soudnictví bylo od svého vzniku pověřeno řadou zásadních úkolů. Mezi nej významnější bezpochyby patří ochrana před rozhodnutím správního orgánu. Hlavní nástroj k dosahování tohoto účelu spočívá především v soudní kontrole (přezkumu) správního aktu, vydaného veřejnou správou.

Správní akty představují charakteristickou skupinu správních úkonů. Jejich označení se někdy různí. J. Hoetzel je například nazýval v souladu s rakouskou teorií správními akty.[3] V období po 2. světové válce začala česká teorie používat toto označení nejen pro akty konkrétní, s nimiž byl tento pojem až do té doby spojován, nýbrž i pro akty abstraktní povahy. Jako užší pojem pouze pro akty konkrétní, byl poté zaveden pojem individuální správní akty. Současná česká nauka se však vrátila k původnímu rozlišení, když používá označení správní akt pro akty konkrétní charakterizované těmito následujícími znaky:

- týká se konkrétní věci
- jakož i konkrétně určeného subjektu

3 Hoetzel, J. Akt správní. In: Slovník veřejného práva československého. I., 1929

- obsahující autoritativní výrok o právech a povinnostech nepodřízených subjektů

- jednostranného charakteru

- s přímou právní závazností

- vydaného na základě zákona příslušným správním úřadem

Pro soudní přezkum správních aktů je zásadní požadavek, který klade právo na náležitosti, jež musí každý správní akt splňovat.[4] Jedná se především o náležitosti:

- Obsahové

  - Tyto náležitosti jsou stanoveny zákonem nebo obecnými principy správního práva

  - Obsah správního aktu je tvořen projevem vůle orgánu veřejné správy, který směřuje vůči konkrétně určeným adresátům v konkrétní věci, v souladu se zákonem stanoveným či ze zákona vyplývajícím cílem

  - Správní akt tedy představuje rozhodnutí, kterým autoritativně zjišťuje a potvrzuje právní vztah nebo se jím zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti nepodřízených subjektů

4 Kindl, M. a kol.: Základy správního práva, Plzeň, Aleš Čeněk 2006, str. 165

- Každý správní akt musí mít svůj obsah určitý, bez logické nerozpornosti, s konkrétním odůvodněním rozhodnutí a musí odpovídat účelu, který byl podnětem pro jeho vydání

■ Kompetenční

- tyto náležitosti vymezují příslušnost a působnost pro vydání správního aktu, tak aby byl vydán orgánem, který je věcně a místně příslušný a v rámci jeho pravomocí

■ Procedurální

- jedná se o stanovení náležitostí pro postup správního orgánu, vydává-li správní akt ve správním řízení

■ Vnější forma

- Správní akty jsou vydávány vždy v písemné formě

- Jejich struktura se člení na část výrokovou, odůvodnění a poučení o možnosti podat proti správnímu aktu opravný prostředek nebo o nemožnosti takového podání a dále se uvádí číslo jednací, označení správního orgánu, datum, razítko, podpis oprávněné osoby

- Pouze zcela výjimečně není stanoven požadavek písemné formy

Záruky, jež poskytuje správní soudnictví, jako soudní přezkum činnosti veřejné správy, jsou důležité zejména v momentech, kdy správní akt některé z výše uvedených náležitostí postrádá nebo je věcně nesprávný a je proto z těchto důvodů vadný a nedošlo k nápravě v rámci kontroly uvnitř samotné veřejné správy.[5] Z hlediska vad je možné rozlišovat tyto skupiny:

- Akty vadné formálně

  - Jedná se o formální vady spočívající obvykle v nedostatcích menšího charakteru, kdy je nápravu možné provést bez nutnosti procedurálních oprav

- Akty věcně nesprávné a akty nezákonné

  - Právě u těchto vad hraje kontrola klíčovou úlohu, neboť k jejich nápravě je nutné provést zrušení nebo změnu těchto aktů.

Vadnost správního aktu není totožná s tzv. nulitou, tj. případem, kdy správní akt pro své vady vůbec nevznikne a jedná se o tzv. paakt.

Správní akty je nutné, s přihlédnutím k jejich četnosti, členit a klasifikovat. Základní členění správních aktů je možné

5 Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 6. vydání, Praha, C.H. Beck 2006, str. 133

provést podle jejich obsahu, podle osob, které akty zavazují a dle jejich účinků.

Podle obsahu se správní akty člení na materiální, tedy takové, které upravují hmotněprávní postavení účastníků, a na procesní správní akty, jež upravují postavení účastníků ve správním řízení.

Členění podle okruhu osob, které správní akty zavazují, rozlišuje akty in personam a akty in rem. První skupina je tvořena akty, jež zavazují pouze určité jmenovitě uvedené osoby, jímž jsou určeny a nezavazují právní nástupce těchto osob. Zatímco pro akty in rem jsou klíčové vlastnosti věcí, jíž se týká a právní nástupce těchto osob tedy zavazuje.

Podle právních účinků se správní akty dělí na konstitutivní a deklaratomí. Této klasifikaci bývá obvykle považována za nej významnější. Konstitutivní akty jsou akty, kterými se zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva. Deklaratomí akty naopak pouze autoritativně potvrzují již existující vztahy správního práva, tedy deklarují, zda tu nějaký vztah je či není. Konstitutivní akt zavazuje od právní moci, vyjádřeno latinským výrazem ex nunc. Deklaratomí akt zavazuje od doby vzniku právního vztahu, jehož existenci potvrzuje, lat. ex tunc, a působí proto svými účinky i zpětně do minulosti.

U skupiny konstitutivní správních aktů je možné dále provést rozdělení na akty s časovým omezením (akty dočasné) a akty bez tohoto omezení. Takovéto omezení může být provedeno výslovně nebo může vyplývat ze zákona. Dále se konstitutivní správní akty dělí na pozitivní a negativní, z hlediska jejich přínosu pro toho, komu jsou adresovány na akty ve prospěch adresáta a akty k tíži adresáta. Správní věda někdy v rámci konstitutivních aktů ještě rozlišuje na akty, při jejichž vydání došlo k použití správního uvážení a na akty, kde použito nebylo, přičemž pojem správní uvážení zde vyjadřuje použití diskrečního oprávnění ze strany správního orgánu při výkonu veřejné správy.

Mezi další úkoly správního soudnictví, jejichž počet v průběhu doby stále zvyšuje, patří vedle již rozebrané ochrany proti rozhodnutí správního orgánu, také ochrana proti zásahu správního orgánu, ochrana před nečinností správního orgánu aj.

3. Historický vývoj správního soudnictví v Evropě

Pro vývoj správního soudnictví v českých zemích byla do značné míry důležitá i podoba správního soudnictví v ostatních státech Evropy, jejichž právní úprava nás ovlivňovala a to ať už nepřímo nebo v případech, kdy zde byl přímo hledán vzor či alespoň inspirace pro zavedení soudní kontroly veřejné správy na území českého státu.

3.1 Francie

Správní soudnictví má ve Francii hluboké kořeny již od doby Velké francouzské revoluce, kdy myšlenka dělby moci poskytla základy pro jeho vytvoření. Došlo zde k postupnému potlačení vlivu soudů na oblast, patřící do působnosti veřejné správy. Funkci kontroly správy poté však převzaly pouze samy správní orgány, následkem čehož se staly de facto soudci sami nad sebou. Tento systém byl z dlouhodobého hlediska neudržitelný. K částečné nápravě došlo v období vlády Napoleona Bonaparta, vydáním dekretu, kterým byla zřízena Státní rada (Conseils ďÉtat) pro stát a speciální poradní sbory (Conseils de préfecture) pro department.[6] Na tyto nové orgány byly zároveň přeneseny právě spory mezi

6 Hácha, E.: Správní soudnictví. Slovník veřejného práva československého, svazek IV., Brno, Polygrafia 1938, str. 592

občany a veřejnou správou a při rozhodování o nich již tedy nedocházelo k překrývání s přímým výkonem veřejné správy.

Avšak i přes všechny tyto úpravy zůstaly Státní rada i prefektumí rada dlouhou dobu z formálního pohledu pouze orgány s poradním charakterem. Vydávaly jen dobrozdání a samotné rozhodnutí věci prováděl vedoucí celé správy. Ve státě se jednalo o hlavu státu, prvého konsula, císaře či prezidenta republiky. Soudem rozhodujícím suverénně správní spory se stala Státní rada až zákonem vydaným v r. 1872.

Tento krok znamenal zakončení další fáze odlučování výkonu veřejné správy od správního soudnictví. Důsledek tohoto vývoje je možné spatřovat i ve skutečnosti, že správnímu soudnictví ve Francii je dodnes zásadně omezena možnost přímo zasahovat do výkonu veřejné správy. Správní soudy mohou rozhodnutí zrušit (nikoli měnit) a to především na základě podané stížnosti, tzv. recours pour exces de pouvoir (stížnost pro překročení pravomoci). Tento prostředek se vyvinul ze stížnosti adresované králi, která byla povolena zákonem z r. 1790, z důvodu nepříslušnosti správních úřadů. Smyslem tohoto „rekursu" bylo potlačovat zásahy jedněch správních orgánů do příslušnosti jiných a provádět tak jakýsi kompetenční dozor. K původnímu důvodu stížnosti byly přidány postupem času i důvody další.

Rozhodovací činnost rady měla důležitý vliv na utváření celého francouzského správního soudnictví a i z celkového pohledu zůstává, následkem předchozího vývoje, francouzskému soudnictví svébytný charakter. Je sice vykonáváno v rámci veřejné správy, ovšem správními orgány, kterým je přiznána soudcovská nezávislost.

3.2 Anglie

Správní soudnictví má v Anglii dlouholetou tradici. Velká charta svobod (Magna Charta Libertatum), kjejímuž přijetí byl král Jan Bezzemek přinucen, stanovila, že pouze soudním rozhodnutím mohou být omezena práva jednotlivce. Ke kontrole a výkonu činnosti správy byla určena (obecná) soudní soustava.

Z řad venkovské šlechty byli vybíráni míroví soudci, kteří po velice dlouhou dobu vykonávali právě i úkoly veřejné správy. Tuto svou činnost, přestože se týkala správy, realizovali v obvyklých formách soudních. Shrnutím předchozích skutečností lze dospět k závěru, že v Anglii došlo ze strany justice k pohlcení veřejné správy.

K výraznější reformě došlo v první polovině devatenáctého století, jelikož začaly postupně vznikat zvláštní správní orgány, na které připadla část úkolů veřejné správy, část zbývající byla ale stále ponechána mírovým soudcům. Až teprve na konci devatenáctého století byla většina správních

funkcí těmto soudcům odebrána a přenesena na další zvláštní orgány zvláštní. Mezi důležité změny patřilo i svěření pravomoci orgánům veřejné správy vydávat správní akty. Rozhodování o odvolání proti těmto aktům náleželo přesto mírovým soudců. Z toho je zjevné, že správní orgány v Anglii byly při plnění svých úkolů stále provázány, v kontinentální Evropě neobvyklým způsobem, se soudní soustavou.

Přezkum činnosti veřejné správy prováděný soustavou obecných soudů (Ordinary Courts of law) je v Anglii doposud nej důležitějším prostředkem kontroly veřejné správy. K němu dále přistupuje kontrola prováděná tzv. administrativě tribunals. Jedná se o zvláštní orgány, stojící mimo soustavu obecných soudů a nadaných rozhodovací pravomocí ve věcech kontroly veřejné správy.

3.3 Německo

V případě německé říše není možné se omezit pouze na zkoumání jedné soustavy správního soudnictví, protože jich zde vzniklo hned několik. Důvodem byl zejména fakt, že veřejná správa byla z větší části vykonávána v jednotlivých státech říše zvlášť a teprve na úrovni těchto států došlo k vytvoření soustav správního soudnictví. Vzniklé soustavy je možné rozdělit do dvou typově příbuzných skupin:

1. Pruská

a. Navazuje na model dřívějšího badenského správního soudnictví a uplatnila se v řadě menších států. Její právní úprava byla provedena mj. zákonem o všeobecné zemské správě (allgemeine Landesverwaltung), částí zákona zr. 1875 o správním soudě a zákonem o příslušnosti správních a správně-soudních úřadů (Zustandigkeitsgesetz).

b. Převážná většina znaků této soustavy byla vytvořena podle myšlenek Rudolfa von Gneista. Ten zásadním způsobem odmítal přístup ke správnímu soudnictví jako kontrolnímu prostředku omezenému jen na ochranu veřejných subjektivních práv, s absolutním vyloučením věcí týkajících se volného uvážení. R. Gneist za největší chybu zmíněného přístupu považoval nemožnost rozlišit, kdy se jedná ještě o otázky právní a kde již začíná správní uvážení.

c. Gneist proto postupoval při své snaze o vytvoření nového a fungujícího modelu výrazně odlišně, když po určité inspiraci tehdejším anglickým správním řízením, navrhnul založit ochranu jednotlivce proti správě na vytvoření hierarchicky organizované samosprávy, jež by byla pověřena přezkumem správních aktů a to hlavně na základě žaloby zúčastněné osoby. Ve výjimečných případech mělo být samosprávě přiznáno přímo právo na vydání správního aktu. Hierarchickým vrchol soustavy byl poté představován vrchním správním soudem, skládajícím se z nezávislých profesionálních soudců.

2. Jihoněmecká

a. Do této skupiny je řazeno správní soudnictví saské, wiirttemberské a zčásti bavorské. Jednotlivé typy se pak liší především způsobem vymezení soudní příslušnosti. Soustava saská a wůrttemberská jsou blízce příbuzné se soustavou rakouskou, která se později stala základem československého správního soudnictví (viz. dále).

b. Základním rysem skupiny je ochrana veřejných subjektivních práv, která připadá alespoň v nejvyšší instanci zvláštním správním tribunálům, přičemž právě vrcholné orgány tohoto správního soudnictví jsou obsazeny osobami disponujícími, podobně jako soudci obecných soudů, osobní soudcovskou nezávislostí.

c. Pro soustavy saské a wiirttemberské je charakteristické, že zde nedochází ktak striktnímu oddělení správního soudnictví od správy jako tomu bylo např. ve Francii. Správní soud není při své činnosti také omezen na pouhou kasaci, ale má při dodržení stanovených podmínek možnost rozhodovat i meritomě (ve věci). Soudu je dokonce přiznáno oprávnění provádět nejen kontrolu právní stránky, ale skutkové a s tím i spojené právo provést v řízení před soudem doplnění skutkové podstaty. Na základě výše uvedeného je možné konstatovat, že u obou typů došlo kjakési formě propojení přezkumu civilně-procesní povahy a odvolání. Kontrola použití volného uvážení je ze soudního přezkumu vyloučena,

s výjimkou přezkoumávání, zda správní orgán při správním uvážení nepřekročil meze stanovené zákonem.

d. Bavorská soustava je rovněž konstruována jako spor o práva a povinnosti, v řízení přibližujícím se svými znaky řízení civilnímu a před správními orgány, kterým je však v těchto případech poskytnuta soudcovská nezávislost.

e. Zvláštním jevem bavorské soustavy byla instituce státních zástupců, fungujících u správních soudů. Jejich hlavním úkolem bylo zastupovat zájmy veřejné správy a státu a navíc přispívat k jednotnosti soudní judikatury.

4. Soudnictví v období let 1848 až 1918

Události let 1848-1849, jež vyvrcholily sérií revolucí, představovaly závažný dějový zlom v historii většiny evropských zemí. Toto období bývá často označováno za moment vzniku moderních států, který je spojován s tvorbou občanské společnosti, prosazováním požadavků právního státu a počátky ústavnosti. Za jedny z hlavních obecných příčin je možné považovat zejména nechuť k přežitkům feudálního státu, nespokojenost se stávajícím politickým uspořádáním, kdy většině osob nenáležela žádná politická práva a v neposlední řadě i boj o právo na národní samostatnost a svobodu.

Rakouský stát byl vlivem revolučních snah donucen, přestože samotná revoluce byla poražena a její projevy zpomaleny obdobím bachovského absolutismu, k zásadním reformám svého státního aparátu.[7] Tyto změny se bezprostředně dotkly i právního řádu, včetně soudnictví, jehož organizace byla tvořena těmito soudy:

- Správní soudní dvůr

- Říšským soudem

7 Malý K. a kol.: DĚJINY ČESKÉHO A ČESKOSLOVENSKÉHO PRÁVA. 3. vydání, Praha, Linde Praha 2003, str. 171

- Nejvyšší soud
- Soudy krajskými
- Soudy okresními

4.1 Správní soudní dvůr

Jeho ústavní zakotvení bylo provedeno článkem 15 státního zákona č. 144/1867 ř.z., o moci soudcovské, který zavedl Správní soudní dvůr ve Vídni. Bylo stanoveno, že své nároky proti správnímu orgánu je před správním soudním dvorem oprávněn vznášet ten, kdo prohlašuje, že byl zkrácen na svých právech opatřením či rozhodnutím nějakého správního úřadu.

Koncepce správního soudnictví byla založena na principech specializace a koncentrace. Toto pojetí, na svou dobu moderní, se ale neprosadilo ve všech částech říše. V uherské části došlo ke zřízení správních soudů až později a v méně moderním pojetí.

Jednou z důležitých vlastností rakouského správního soudnictví se stala zásada, podle které byly vyňaty z pravomoci správního přezkumu rozhodnutí správních orgánů v záležitostech spadajících do soukromého práva. Rozhodování o nich připadlo civilním soudům. Tato koncepce byla později použita i v Ústavě Československé republiky.

Vlastní úprava Správního soudního dvora, mající za následek jeho faktický vznik, byla realizována zákonem č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudního dvora (tzv. Říjnový zákon). Říjnový zákon určil postavení dvora jako jediného samostatného správního soudu, nespadajícího přímo do soustavy obecných soudů a stojícího i mimo veřejnou správu. Jeho autorem byl vysoce postavený úředník ministerstva „kultu a vyučování" Karl von Lemayer, který se stal později členem soudu a jeho senátním prezidentem. Svoji koncepci zákona založil na ochraně individuálních práv, na spíše směrných, přesně vymezených ustanoveních a poskytnutí výrazného prostoru pro upřesňování procesních pravidel ze strany soudců.[8]

Tento zákon bývá považován za dílo velmi kvalitní, o čemž svědčí i to, že v Rakousku platil po dlouhou dobu, byl z velké části převzat do právní úpravy československé, kde zůstal až do zániku správního soudnictví v r. 1948. Navíc z něj dále současné úpravy obou států částečně koncepčně vychází.

Již podle článku 15 zákona č. 144/1867 ř.z., o moci soudcovské a později podle článku 2 Říjnového zákona, bylo tedy úkolem správního soudního dvora poskytovat ochranu individuálním právům proti jejich zkrácení skrze rozhodnutí nebo opatření správního orgánu. Z této skutečnosti zřejmě vyplývá, že před správním soudem je možné zahájit jednání až poté, co došlo ze strany správního orgánu k vydání

8 Hácha E.: Nejvyšší správní soud. Slovník veřejného práva československého, svazek II., Brno 1932, str. 828

správního aktu - jedná se o tzv. jurisdikci a posteriori. Taje v protikladu k úpravě rakouského říšského soudu, který ve sporech o nárocích veřejnoprávního charakteru směřujících proti státu, mohl rozhodovat, podobně jako v procesu civilním, bez předchozí intervence, tj. a priori.[9]

Říšský soud a správní soudní dvůr se také odlišovaly pojetím své jurisdikce. Říjnový zákon stanovil pro správní soud tzv. jurisdikci rekursní, když jako opravný prostředek proti správnímu aktu, vydanému posledním stupněm správy, připustil stížnost.

Na otázku, v jaké šíři by měl být uplatněn správním soudem přezkum, nepanoval po delší dobu jednotný názor. Říjnový zákon omezil jurisdikci soudu pouze na přezkum právních otázek. V § 6 tohoto zákona bylo stanoveno, že správní soud má zásadně rozhodovat na základě skutkové podstaty, jež byla zjištěna správním orgánem, rozhodujícím v posledním stupni.

K tomuto řešení přistoupil autor zákona Lemayer. Byl totiž přesvědčen o tom, že k dosáhnutí účinného omezení přezkumu by nestačilo pouze omezit soudní přezkum na otázky zákonnosti, protože správní akt je možné označit za nezákonný pokaždé, když bylo nesprávně použito právní normy. To znamená i v případech, v nichž dojde k aplikaci normy na zjištěnou skutkovou podstatu, která je však v

9 Viz § 3 zákona č. 134/1867 ř.z.

rozporu se skutečností (někdy označováno rovněž jako skutková podstata neskutečná).[10]

Za zmíněné omezení bylo rakouské správní soudnictví často kritizováno. Soudní praxe se musela také při své činnosti potýkat s problémem rozdělení na otázky právní a otázky skutkové.

Vzhledem k výše zmíněným komplikacím bylo nakonec znění § 6 Říjnového zákona upraveno, takže alespoň částečně došlo k narušení nepřezkoumatelnosti skutkové podstaty. Dle § 6 odst. 2 bylo správnímu soudu uloženo zkoumání stránky procesní, zaměřené na přezkum procesního postupu správního orgánu při zjišťování skutkové podstaty a dále stránky materiálně - právní.

Zmíněné dvě stránky přezkumu se odrazily i na pojetí kasační stížnosti, kterou je proto možné rozlišovat na:

- Kasaci z důvodu vadného řízení

- Kasaci z důvodu nezákonnosti

V souvislosti s kasací prováděnou soudním dvorem správním, je nutno dodat, že ačkoli bylo při tvorbě Říjnového zákona usilováno o dosažení pojetí soudu jako orgánu plnícího především funkci kasační, soud při výkonu své činnosti

10 Hácha E.: Nejvyšší správní soud. Slovník veřejného práva československého, svazek II., Brno 1932, str. 830

fakticky nebyl omezen pouze na zrušování správních rozhodnutí. A to díky § 7 Říjnové zákona, který stanovil správnímu úřadu povinnost učinit další rozhodnutí nebo obdobné opatření poté, co bylo předchozí rozhodnutí správním soudem zrušeno. Zároveň stanoví správnímu orgánu povinnost respektovat při jeho dalším postupu právní stanovisko (názor), jež soud při svém rozhodování zaujal.

Správní soudní dvůr svojí činností po dobu své existence značně přispíval k odbornému a kvalitnímu výkladu tehdejších zákonů a jeho fungování je proto možné označit za úspěšné. O jeho významu dodnes svědčí podrobná a velice rozsáhlá judikatura, zpracovaná do sbírek judikátů. Mezi jejich nej známější uspořadatele patří Budwinski, Alter, Popelka, Exel a řada dalších.

4.2 Říšský soud

V souvislosti se vznikem tohoto soudu lze hovořit o počátcích ústavnosti na našem území. Předpokladem pro jeho zřízení se stalo přijetí prosincové ústavy, následované zákonem č. 143/1867 ř.z., o zřízení Říšského soudu. V roce 1869 došlo k přijetí zákona č. 44/1869 ř.z.,o organizaci Říšského soudu, řízení před ním a výkonu jeho nálezu, kterým byl Říšský soud vytvořen.

Úkolem soudu bylo plnit funkce soudu ústavního. Za tímto účelem mu bylo přiznáno oprávnění rozhodovat o stížnostech

státních občanů pro porušení jejich ústavně zaručených politických práv. Dále v rámci svých pravomocí rozhodoval o veřejných nárocích vůči státu a zemím a také spory mezi sněmy a úřady.[11]

Byl složen ze čtrnácti členů. Předsedy, místopředsedy a dvanácti členů. Určeni byli rovněž čtyři náhradníci. Doživotní jmenování do funkce prováděl císař, na návrh říšské rady a to tak, že poslanecká i panská sněmovna navrhovaly po šesti členech a dvou náhradnících.

Rozhodnutí soudu bylo přijímáno nadpoloviční většinou hlasů. Pro hlasování bylo stanoveno kvorum minimálně devíti přítomných členů. V případech řízení o zamítnutí stížnosti probíhalo zasedání Říšského soudu neveřejně. Ovšem rozhodoval-li soud meritorně, pak se nařizovalo veřejné jednání. Specifická situace nastávala, když se konalo veřejné hlasování o stížnosti.

Z celkového pohledu byla právní úprava výrazně zeslabena skutečností, že Říšský soud nebyl vybaven pravomocí ke zrušení aktů, přestože byly v rozporu s ústavou.

11 Malý K. a kol.: DĚJINY ČESKÉHO A ČESKOSLOVENSKÉHO PRÁVA. 3. vydání, Praha, Linde Praha 2003, str. 220

4.3 Nejvyšší soud

Nejvyšší soud měl v soustavě soudnictví rakouské říše dvojí úlohu. Zaprvé fungoval jako soud zrušovací ve věcech trestních, pokud rozhodoval o stížnostech a odvoláních proti rozsudkům vrchních zemských soudů, které vydaly jako soudy druhého stupně.

Ve věcech trestních dále prováděl ex offo přezkum žádostí na mimořádné snížení trestu a rozsudků smrti. Poté, co se k nim vyjádřil, odesílal je na ministerstvo spravedlnosti. Závěrečné rozhodnutí připadlo hlavě státu. Věci trestního práva projednával nejvyšší soud, šlo-li o zvlášť závažné případy, v jedenácti členných senátech, jinak obvykle v senátech sedmičlenných.

Zadruhé prováděl jako třetí závěrečná instance přezkum rozhodnutí ve věcech civilních, vydaných vrchními zemskými soudy, pokud byl proti jejich rozhodnutí přípustný opravný prostředek.

Nejvyššímu soudu připadlo rovněž řešení některých sporů o příslušnost soudů, kompetenční konflikty, k nimž docházelo mezi správními úřady a soudy, některé problémy spojené s delegací soudů ve věcech civilních i trestních, obsazování vyšších soudcovských funkcí jmenováním a provádění disciplinárního řízení.

4.4 Vrchní zemské soudy

Vrchní zemské soudy bývají někdy označovány také jako sborové soudy druhé stolice. Přesto mohly vystupovat ve výjimečných případech jako soudy první instance. Například měly toto postavení stížností nebo žalob na náhradu škody způsobené porušením práva ze strany soudních úředníků.

Do pravomoci vrchních zemských soudů, jako soudních orgánů druhého stupně patřilo zejména:

- Ve věcech trestních:

  - Provádění řízení o odvolání směřujícím proti rozsudku, vydaným soudem prvního stupně s požadavkem, aby byl přezkoumán jejich obsah nebo zda nedošlo k podstatným vadám řízení

  - Rozhodování o rozsudcích na trest smrti o Rozhodování o stížnostech na ostatní soudní opatření o Rozhodování žádostí o zmírnění trestu

- Ve věcech občanskoprávních (bez ohledu na to, zda měly charakter sporný či nesporný):

  - rozhodování o zmatečních stížnostech

- rozhodování o podaných opravných prostředcích proti rozsudkům

- rozhodování o rekursech, směřujících proti rozhodnutím vydaných všemi druhy civilních soudů, jež rozhodovaly jako orgány prvního stupně.

- Ve věcech týkajících se přestupků:

- Projednání odvolání proti rozsudkům

- Projednání stížností na vady řízení

Vrchní zemské soudy přibraly, v průběhu své existence, jako svůj další úkol provádění pravidelných kontrol u soudů prvního stupně, za účelem výkonu dohledu nad jejich činností. Tyto kontroly se opíraly o vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi soudy prvního a druhého stupně, který vyplýval z hierarchického uspořádání soudní soustavy.

Další část agendy vrchních soudů se skládala například také z konání advokátských, soudcovských či notářských zkoušek, rozhodování kompetenčních konfliktů mezi podřízenými soudy, v případě potřeby delegování případu z jednoho podřízeného soudu na druhý nebo konání disciplinárního řízení.

Kdo a v jakém složení provádí řízení a rozhoduje, záleželo na tom, zda se jednalo o věci občanskoprávní nebo trestně právní. Ve věcech trestních převážně rozhodovaly senáty složené ze čtyř soudců a předsedy senátu, nejednalo-li se např. o případy protiprávního jednání směřujících proti státu, kdy rozhodovaly senáty širší, devítičlenné. V občanskoprávních věcech pak vystupovaly pětičlenné senáty.

4.5 Soudy první instance

4.5.1 Okresní soudy

Tyto soudy představovaly nejnižší soudní instanci. Řízení zde prováděl zásadně samosoudce. Podle zákona č. 237/1850 ř.z. (tzv. Jurisdikční norma) soudily v trestním řízení záležitosti menšího významu a zároveň byly i první instanci v řízení civilním. K výraznému rozšíření pravomocí došlo po vydání nového soudního řádu v roce 1895. Každý druh okresního soudu disponoval široce formulovanou všeobecnou civilní pravomocí.

4.5.2 Sborové soudy první instance

Sborové soudy první instance je třeba dále rozdělit na soudy zemské, jak bývaly označeny sborové soudy nalézající se v hlavních městech korunních zemí a krajské soudy, které vykonávají svojí činnost v rámci území krajů. Rozsah kompetencí u obou typů sborových soudů první instance byl

prakticky totožný. Každý z nich pak vykonával v rámci svého užšího obvodu všeobecnou pravomoc náležící soudům okresním.

Mezi hlavní úkoly těchto soudů v oblasti civilněprávní patřilo vést řízení týkající se obchodních sporů. Jednalo se zejména o spory z práva cenných papírů a burzovních obchodů, z práva směnečného, spory vzniklé mezi obchodníky či akciovými společnostmi. Jejich agenda by tvořena také vyřizováním pozůstalosti obsahující nemovitosti, nezařazené jako privilegované, konáním vybraných konkurzních řízení nebo například projednáváním věcí týkajících se záležitostí nezletilců.

Důležitou roli hrála rovněž příslušnost sborových soudů první instance pro projednávání některých trestných činů a přestupků.

4.5.3 Soudy porotní

Pojem porotních soudů se z obecného hlediska užívá v trestním řízení pro soudy složené z části ze soudců z povolání, práva znalých, a z části ze soudců laických (porotců), přitom pro obě části jsou stanoveny rozdílné úkoly. Soudci z povolání mají totiž jen řídit formální průběh soudního jednání, zatímco porotci mají za úkol rozhodovat o vině obžalovaného

Téměř až do roku 1850 platilo v monarchii rakousko-uherské inkviziční řízení, ve kterém neexistovaly žádné procesní strany. Klíčovou roli zde hrál jen soudce z povolání, koncentrující ve své osobě funkce dnešního soudce, žalobce i obhájce. Obžalovaný měl při inkvisičním řízení naprosté minimum práv, měl pouze povinnost mluvit pravdu, k níž mohl být donucen i násilnými prostředky, jimiž inkvisiční řízení tak neblaze proslulo.

Právě z těchto důvodů bylo zavedení porotních soudů považováno za jeden z největších úspěchů revoluce a to i navzdory kritice, která směřovala vůči laickému prvku v porotních soudech, jelikož funkci porotce vykonávali osoby neznalé práva. Z pohledu revolučních myšlenek poskytovaly porotní soudy možnost, aby se na výkonu soudnictví podílel lid, což v sobě neslo mimo jiné i značnou politickou symboliku. Jako první vznikly na základě patentu č. 115/1848 ř.z. poroty tiskové, jež rozhodovaly o vině v trestním řízení konaným ve věcech tiskových.

V souvislosti s porážkou revolučního hnutí byly již nej vyšším kabinetním listem z 31. 12. 1851 byly odbourány některé rysy nového procesního řízení. Došlo opět k omezení zásady ústnosti a obžalovací, zrušení porotních soudů a zavedení písemného procesu u vyšších soudů.

Protirevoluční vývoj byl dovršen v roce 1853, kdy se procesní řád plně vrátil k zásadám inkvizičního procesu zdoby před

revolucí. Ponechána byla jen instituce státního zastupitelství a ústní řízení při závěrečném přelíčení.

Tento právně nežádoucí návrat byl ale s pádem absolutismu překonáván. Ústava prosincová v zákoně č. 144/1867 ř. z., zvláště v článcích 10 a 11 znovu zakotvila ústnost a veřejnost soudního řízení, obžalovací proces a instituci porotních soudů pro zločiny a politické přečiny anebo takové, které byly spáchány díly tiskovými. Vyvrcholením liberalizačních snah bylo vydání nového trestního řádu č. 110/1873 ř.z., jehož autorem se stal Dr. Julius Glaser. Tento trestní řád se někde až doslovně vrací k zásadám procesního řádu z r. 1850 - obžalovací, ústnosti a veřejnosti, volného hodnocení důkazů, porotní soudy.

Členy porotních soudů mohli být, podobně jako u právní konstrukce použité na právo volební, pouze gramotní muži, kteří dosáhli věku třiceti let a mají alespoň po dobu jednoho roku bydliště v obci, v níž se zdržují. Jako další omezení byla stanovena podmínka spočívající v nejnižší částce, kterou musí osoba zaplatit na daních, nejedná-li se o osobu příslušející například ke stavu notářů, advokátů nebo profesorů či učitelů na středních či vysokých školách.

5. Správní soudnictví v letech 1918 až 1937

5.1 Vznik správního soudnictví v ČSR a recepce rakouské právní úpravy

Vzhledem, ke skutečnosti, že čerstvě vzniklý československý stát nemohl fungovat bez právního řádu a vytvoření zcela nového bylo v kratším časovém úseku nemyslitelné, převzal proto bezprostředně po svém vzniku 28. října 1918 tzv. recepční normou právní řád rakouský a uherský. Samotná hlavní recepce se však nedotkla správního soudnictví, což však neznamenalo, že by právní úprava správního soudnictví nebyla potřebná.

Tento problém byl z větší části vyřešen již dne 2.1istopadu l918, kdy byl přijat zák. č. 3/1918 Sb.z.a n., o nejvyšším správním soudě a řešení kompetenčních konfliktů (autorem byl Ferdinand Pantůček), jež ve svém § 1 stanovil, že se pro veškerou oblast československého státu zřizuje nejvyšší správní soud se sídlem v Praze, který se skládá se z prvního presidenta, z druhého presidenta, ze 4 senátních presidentů a 20 radů nej vyššího správního soudu a také z potřebného počtu tajemníků, sil kancelářských, pomocných a sluhovských. Dále stanovil v § 1, že pro příslušnost a složení nejvyššího správního soudu i pro řízení před ním platí

předpisy § 2. a násl. zákona ze dne 22. října 1875, včetně jeho pozdějších novel, čímž fakticky provedl recepci rakouského správního soudnictví.

Jak se ukázalo, jednalo se o nejrychlejší řešení, které ovšem nebylo zároveň na úkor kvality, protože po několik desetiletí trvající činnost a fungování rakouského správního soudního dvora, odrážející se v odborníky vysoce hodnocené judikatuře, lze považovat za jasný důkaz kvalitní úpravy, jež se tak během dlouhé doby nade vší pochybnost dobře osvědčila. To potvrzuje i vyjádření Emila Háchy: „Zákonodárce československý, vytknul si úkol vytvořiti soudní kontrolu správy co nejrychleji, sáhl pochopitelně po nejbližším vzoru, který se po čtyři desetiletí celkem dobře osvědčoval".[12] Otázku kontinuity a to i ve vztahu k předešlé soudní judikatuře vydávané právě rakouským správním soudním dvorem, řešilo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu upravující problém recepce v rozhodování správního soudu po 28. říjnu 1918.

Bylo určeno, že vznikem samostatného státu československého pozbyl bývalý c.k. správní soud ve Vídni příslušnosti k nalézání práva na základě stížností podaných proti rozhodnutí či opatření správních úřadu ve věcech vzešlých z oblasti republiky československé, pokud dle dosavadního stavu právního pro věci tyto byl příslušným.

12 Rádi, Z.: Komentář k Nejvyššímu správnímu soudu, Praha 1933, str. 23

Podle ustanovení zákona č. 3/1918 sb. z. a n. ze dne 2. listopadu, je počínaje dnem 4. listopadu 1918 povolán k rozhodování o stížnostech podaných proti rozhodnutí či opatření správních úřadu ve věcech svrchu dotčených jedině nej vyšší správní soud v Praze. Rovněž mu přísluší nalézání práva na základě všech stížností ve věcech shora uvedených, jež byly podány ještě u bývalého c. k. správního soudu ve Vídni, ale nedošly ke dne 28. října 1918 konečnému vyřízení. Nálezy a usnesení, jež vydal c. k. správní soud ve Vídni o stížnostech takových po 28. říjnu 1918, nemají právního významu a správní úřady republiky československé jimi nejsou vázány.[13]

Recepce dle zákona č. 3/1918 Sb. z. a n. však nebyla provedena vůči původnímu zákonu č. 36/1876 ř.z. (Říjnový zákon) zcela přesně a bez úprav. Změny, které byly na recipované instituci provedeny, nebyly sice nejzásadnějšího rázu, přesto jimi byla její koncepce částečně modifikována. Týkaly se především kompetence Nejvyššího správního soudu, která byla upravena relativně jednodušeji a obecněji a spočívaly především v odstranění některých kompetenčních výluk, jež byly v Říjnovém zákoně obsaženy. Následkem toho se mimo jiné rozšířily kompetence Nej vyššího správního soudu.

V prvé řadě byly odstraněny výluky soudní příslušnosti, jejichž existence neměla v Československu, jako unitárním

13 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vydané dne 9.12.1918

státě, smysl. K jejich zavedení do Říjnového zákona došlo z důvodu dualistického uspořádání Rakousko - uherské říše.

Jako další bylo vypuštěno ustanovení vylučující příslušnost správního soudu ve věcech, náležejících do příslušnosti říšského soudu. Tento postup však zřejmě nebyl nezbytný, jelikož by platnost zmíněné výluky zanikla i bez výslovné úpravy tím, že nedošlo k převzetí instituce říšského soudu do právního řádu Československa. Na Nejvyšší správní soud tak přešla i většina kompetencí nerecipovaného říšského soudu.

Z podstatných škrtů je nutno ještě zmínit vypuštění výluky stížností proti administrativním rozhodnutím, výluky ve věcech disciplinárních, když zde byla uznána potřebnost soudní ochrany, jako v kterýchkoliv jiných případech.

Nejdůležitějším se stalo vyškrtnutí kompetenční výluky ve věcech, v nichž jsou oprávněny postupovat správní orgány s použitím tzv. volného uvážení (dnes označované správní vědou jako správní uvážení). Tato dosavadní výluka značně ohrožovala snahu o kontrolu a přezkum rozhodování veřejné správy. Vyškrtnutí ale nemělo vliv na to, že se volné uvážení i nadále nepřezkoumávalo po stránce věcné, jak bylo někdy mylně automaticky dovozováno ze skutečnosti, že byl vyškrtnut omezující § 3 Říjnového zákona. Pravidlo, že soud zkoumá zákonnost, zůstal jako princip nadále nedotčeno.[14]

14 Hácha E.: Nejvyšší správní soud. Slovník veřejného práva československého, svazek II., Brno 1932, str. 832

Při recepci byla také odstraněna výluka trestních věcí policejních, jež byla do Říjnového zákona zavedena pouze jako dočasná, ale již zde trvale zůstala.

Z dřívějších výluk byly ponechány jen dvě a to: Nejvyšší správní soud nebyl příslušný tam, kde byla příslušnost soudu řádných a dále pro jmenování ve veřejných úřadech nebo službách.

Výše popsaná recepce znamenala pro většinu Československého státu přibližné zachování dosavadního právního stavu, avšak pro Slovensko a Podkarpatskou Rus se jednalo o zásadní a zpočátku nepříznivě přijatou změnu, protože na jejich území platila v době trvání monarchie odchylná právní úprava a tam fungující uherský správní soud se do značné míry odlišoval od modelu rakouského.

5.2 Základní zásady správního soudnictví

Jedná se o zásady, které ať už jednotlivě nebo jako celek obecně působí na činnost správního soudnictví, jejich uplatňováním se dotváří pozitivní právní úprava, a proto mají pro právní úpravu správního soudnictví veliký význam. Jejich obsah není zcela konkrétní, což umožňuje jejich aplikaci flexibilně přizpůsobit různým potřebám, v různém časovém úseku.

První zásadou určujícím co může být předmětem soudního přezkumu je, že soudní kontrolu je možné provést u konečného rozhodnutí nebo opatření vydaného správním úřadem. Pojem správního úřadu není nikde přímo legálně definován a je tedy určen doktrinálně. Uplatní se zejména negativní způsob definování. Správní úřad je možný považovat za protiklad k orgánu soudnímu a lze tedy o něm konstatovat, že to není soud. To potvrzuje i recipovaný Říjnový zákon, když v § 3 stanoví, že z příslušnosti nejvyššího správního soudu jsou kromě věcí, o nichž to ustanovily dosavadní zvláštní zákony, vyloučeny věci, o kterých přísluší rozhodovat soudům.

Dále správním úřadem nejsou zákonodárné sbory. V původní rakouské úpravě se za zákonodárný sbor považoval, v souladu s judikaturou rakouského správního soudu, zemský sněm a to bez ohledu na to, jakou ze svých funkcí koná. V Československé bylo Ústavou stanoveno, že zákonodárná a správní činnost zemských sněmů zanikla a moc zákonodárnou vykonává pro celé území Československé republiky Národní shromáždění, skládající se ze dvou sněmoven (sněmovny poslanecké a senátu), se sídlem v Praze.[15] Méně jasné je postavení prezidenta republiky a vlády, u nichž nelze s jistotou říci, zda je možné zařadit je do skupiny správních úřadů nebo ne.

15 Viz. ústav.zák. č. 121/1920, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky. Hlava II.

Nejasnosti panovaly i kolem otázky, zda lze pojem správní úřad vztáhnout pouze na orgány státní správy nebo i orgány správy zemské, okresní a obecní, protože i ty nepochybně tvoří správní akty stejné povahy jako orgány státní. Za správní orgán byly považovány orgány vojenské správy, upravené branným zákonem č. 193/1920 Sb. z. a n.

Pro účely první zásady bylo také nutné definovat pojmy rozhodnutí a opatření. V obecné rovině mohou být obě formy správního aktu charakterizovány jako autoritativní výrok, který deklaruje, co je v daném konkrétním případě právem nebo konstitutivně stanoví, co má stát právem. Z těchto hledisek se děli akty na deklaratorní a konstitutivní (bližší obecný výklad o správních aktech a jejich vlastnostech byl podán již dříve). K tomu, aby bylo možné provést přezkum ve správním soudnictví, se muselo vždy jednat o akt, s autoritativní povahou vůči svému adresátovi, chápaný jako individuální právní norma.

Na soudní přezkum správních aktů naopak neměla vliv právní moc aktu (ať již ve smyslu formálním jako tzv. nenaříkatelnost, kdy proti aktu již nebyl přípustný žádný správní opravný prostředek nebo materiálním, určující nezměnitelnost a neodvolatelnost aktu). Za obligatorní podmínku, na jejíž splnění je vázána možnost soudního přezkumu, nelze považovat ani vykonatelnost správního aktu, protože existuje mnoho aktů, u nichž není nucený výkon možný.

Při určení pojmů rozhodnutí a opatření je velmi důležité též stanovit, jaké akty pod tyto pojmy není možné podřadit. Jedná se o:

- tzv. prohlášení strany
  - akty správních úřadů představující pouze podmínku pro vydání správního aktu, autoritativní povahy, jiným správním úřadem
- upozornění správního úřadu
  - tyto akty nemohou být přezkoumány vzhledem k tomu, že nemají autoritativní povahu
- osvědčovací akty
- organizační akty
  - akty, kterými se zřizují správní orgány nebo se jimi upravuje jejich organizace a nemají povahu konkrétního správního aktu
- abstraktní akty
  - bez ohledu na to, jakým orgánem byly vydány o důvodem jejich vyloučení ze správního přezkumu, je jeho

omezení na akty konkrétní (jejich kontrola je přesto zčásti možná, aleje prováděna odlišně)

Posledním kritériem pro určení předmětu přezkumu správního aktu, vyplývajícím z první zásady, byla konečnost aktu. Pouze konečný akt může být předmětem soudní kontroly. Je možné za něj považovat akt, o kterém rozhodl správní orgán v nejvyšším možném stupni, jež v dané věci může, v souladu s organizačním uspořádáním správy, rozhodovat. Kontrola aktu vydaného jiným orgánem než orgánem poslední instance připuštěna sice byla, ale pouze zcela výjimečně.

Podmínka konečnosti aktu úzce souvisela i s rozsahem samotného přezkumu, který byl ovládán značně formálním postupem. Správní soud přihlížel při jím prováděném přezkumu pouze k té námitce, jež byla uvedena v předchozím řízení před správními orgány, to znamená nejpozději před orgánem rozhodujícím v posledním stupni. Za předpokladu, že by se stížnost opírala především o námitky, v předchozím správním řízení nevznesené, bylo nutné ji odmítnout pro nepřípustnost. Praxe v některých případech připouštěla prolomení tohoto pravidla, když se zabývala i námitkami novými, jež se opíraly alespoň o skutečnosti v předchozím řízení tvrzené.

Z negativního hlediska konečným rozhodnutím nebylo procesní opatření, vydané za účelem úpravy vedení řízení a

přípravy vlastního rozhodnutí. Jedná se procesní úkony správních úřadů prováděných za řízení při projednání věci. František Weyr je pojmenoval jako úkony mezitímní povahy.[16]

Druhou zásadou mající vliv na správní soudnictví byla zásada přezkumu zákonnosti správního aktu a s ní spojené subjektivní právo stěžovatele, protože institut správního soudnictví v Československu byl vybudován na principu zákonnosti správy, jakožto nezbytného znaku každého právního státu.

Zákonnost správy vyjadřuje požadavek, aby byla veřejná správa při své činnosti vždy vázána zákonem a pro každý svůj zásah do právní sféry jednotlivce měla zákonný základ. Pojmem zákon nezahrnoval pouze formální zákony v ústavním smyslu. Československá právní úprava i zde napodobila rakouské pojetí, které za zákony považovalo také kupříkladu ministerská nařízení, dvorské dekrety či dekrety dvorské kanceláře. Zákonem se tak rozuměla jakákoliv norma abstraktní povahy, včetně norem sekundárních, odvozených ze zákona pomocí odvozené normotvorby. Mezinárodní smlouvy ovšem zákonem nebyly. K závaznosti smluv bylo nutné provést jejich inkorporaci (vtělení) do československého vnitrostátního právního řádu.[17] Právo

16 Hácha E.: Nejvyšší správní soud. Slovník veřejného práva československého, svazek II., Brno 1932, str. 839
17 Čepelka, Č., Šturma, P.: Mezinárodní právo veřejné, Eurolex Bohemia, Praha 2003

obyčejové bylo považováno za pramen práva jen tehdy, pokud na něj odkázal zákon.

Proces zkoumání zákonnosti spočíval v kontrole, zda bylo správně použito zákonné normy při vydávání správního aktu. Přesněji řečeno, zda bylo v konkrétním případě použito správné zákonné normy a správným způsobem, který odpovídá okolnostem.

Zásada zákonnosti správy a jejího přezkumu, přímo souvisela se subjektivními právy adresátů správy, neboť pouze porušením právní normy bylo možné porušit subjektivní práva, kterým mělo správní soudnictví poskytnout ochranu. Přitom právo subjektivní mohlo být porušeno pouze za předpokladu, že bylo porušeno i právo objektivní. Neznamená to ovšem, že každé porušení objektivního práva má za následek automaticky porušení práva subjektivního. Z takovéhoto pravidla je možné vyvodit podmínku, že měla-li být stížnost úspěšná, nestačila pouhá nezákonnost správního aktu, ale muselo jím dojít i ke konkrétnímu porušení subjektivního práva.

Pro rozsah soudního přezkumu byla velice významná zásada určující, v jaké míře mělo dojít k uplatnění kontroly na skutkovou podstatu, tvořící přímý protiklad k otázce právní. Určit hranici mezi nimi však bylo pro právní teorii, jak dokládá velké množství různých odborných názorů, nelehkým úkolem. Řízení před správním soudem bylo vnímáno tak, že

zde mělo docházet především k přezkumu otázek právních a nikoli k přezkumu skutkových okolností (tento přístup je zcela jasně patrný v Říjnovém zákonu, podle kterého měl být předmět přezkumu omezen jen na otázky právní, což je blíže rozvedeno i v jeho důvodové zprávě).

Pro československé správní soudnictví platilo, že soud zkoumá nejen otázky právní, ale i zda není skutková podstata, tvořící podklad pro rozhodování správního orgánu, v rozporu s právními předpisy nebo neúplná. Skutková podstata, ze které vycházel správní orgán při svém rozhodování, musí mít dostatečnou oporu ve správních spisech.

Při řízení před správním soudem se uplatnila také zásada vyhledávací a projednací. Jejich účinky se projevily u kontroly správních aktů, jejímž cílem bylo poskytnutí ochrany subjektivním právům, v podobě zásady dispoziční, což znamenalo, že aktivovat proces soudního přezkumu bylo možné pouze ze strany osoby, vůči které byl správní akt směřován. Osoba, která se takto obracela na správní soudnictví, byla povinna označit v čem, spatřuje nezákonnost rozhodnutí nebo opatření a uvést jednotlivé žalobní body (dříve označované jako stižné body). Tyto body hrály při přezkumu klíčovou úlohu, protože jimi byl vymezen rozsah, v jakém se přezkumu provádí a závisel na nich úspěch řízení i celé stížnosti

Z hlediska právní úpravy bylo obtížné říci, jaké žalobní body lze považovat za dostatečně konkretizované. Ze stížnosti mělo být jasné, v čem spatřuje stěžovatel porušení práva, případně v čem spočívá vytýkaná procesní vada. Nejvyšším správním soudem bylo opakovaně konstatováno, že pouhé vylíčení skutkových okolností uzavřené návrhem na zrušení rozhodnutí nebo opatření pro jeho nezákonnost nebo dokonce pouze obecně tvrzená nezákonnost, jsou naprosto nedostatečné. Soud neměl povinnost, na základě doručené stížnosti, sám formulovat žalobní body. Žalobní body musely být obsaženy přímo v podané stížnosti, nestačilo provést odkaz na žalobní body použité v předchozím správním řízení.

Pro činnost soudu platilo, že zásadně nemohl přihlížet k vadám správního aktu, které nebyly stížností vytýkány, a to ani v případech zjevné nezákonnosti. Z tohoto pravidla však existovalo několik důležitých výjimek, odporující zásadě projednací, jinak všeobecně uplatňované.

První byla spojena se skutkovou podstatou případu, když byla stanovena povinnost soudu, aby z úřední povinnosti porovnával skutkovou podstatu, označovanou správním úřadem za podklad pro jeho rozhodování, s obsahem vyplývajícím ze správních spisů (tzn. porovnávat se skutkovou podstatou, kterou je možné vytvořit na základě správních spisů). Základ takovéhoto prolomení zásady projednací je možné dohledat v Říjnovém zákoně, který vycházel z předpokladu (jak se později ukázalo ne úplně

správného), že skutková podstata, označená správním úřadem za prokázanou, je vždy zjistitelná ze správního spisu. Následující výjimka, opět již zachycená Říjnovým zákonem, spočívala v povinnosti soudu zabývat se ex offo zanedbáním podstatných forem řízení.

Výjimka, svým charakterem méně překvapivá, zakládala se na povinném vyhledávání znaků zmatečnosti u správních aktů ze strany soudu a byla v logickém vztahu se skutečností, že soud konající přezkumné řízení, nemohl v něm pokračovat do doby, než ověřil, zda má stížností napadený správní akt charakter autoritativního rozhodnutí, schopného způsobit zásah do práv toho, kdo stížnost podal. Zmatečnost správního aktu bývá někdy definována i jako nedostatek jeho procesních předpokladů. Typickými důvody způsobujícími zmatečnost aktu mohla být například věcná nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, nesprávné obsazení orgánu či podstatná vada řízení.

Poslední z důležitých zásad uplatňovaných ve správním soudnictví byla zásada kasace. Recipovaný Říjnový zákon určil povahu soudního přezkumu veřejné správy právě jako kasační (zrušovací), proto i při rozhodování Nejvyššího správního soudu nebylo možné uplatnit zásadu reformační. Navzdory tomu, není zrušovací nález tohoto soudu pouze kasací prostou, jelikož je správní orgán, který napadený správní akt vydal, vázán při svých dalších úkonech v řízení právním názorem, z něhož Nejvyšší správní soud při

přezkumu aktu vycházel. Nález soudu je tak tedy možné charakterizovat jako konkrétní právní normu.

Vázanost správního orgánu právním názorem bylo nutné chápat jako povinnost orgánu, jejíž nesplnění způsobí nezákonnost nově vydaného rozhodnutí, pro kterou se pak na základě opětovně podané stížnosti rušilo rovnou, aniž bylo nutné provádět další přezkumné kroky. Vázán právním názorem byl i sám Nejvyšší správní soud, který se od vysloveného názoru rovněž nemohl odchýlit, projednával-li věc již jednou rozhodnutou.

Po vydání nálezu, kterým správní soud zrušil předchozí rozhodnutí správního orgánu, vrátila se věc do stadia, v němž se nalézala v době před vydáním zrušeného rozhodnutí. Vzniklá situace se dále posuzovala, tak jako by žalovaný úřad vůbec věc nerozhodnul. S tím souvisel problém, došlo-li v době mezi původním řízením, v němž bylo vydáno zrušené rozhodnutí a řízením následujícím po zrušení rozhodnutí, k vydání nové právní normy. Vyvstala zde totiž otázka, jakou z norem má správní orgán při novém rozhodnutí uplatnit, zda normu podle níž postupoval v předchozím řízení či normu působící v době řízení nového. Tehdejší teorie se přikláněla k názoru, že je nutno použít původně účinného právního předpisu a to hlavně v případech nemá-li nová norma retroaktivní povahu.

Co se týká posuzování účinků rozhodování z hlediska časového, platilo, že kasační nález působil s účinky ex tunc. Nové vydané rozhodnutí správního orgánu pak namísto rozhodnutí soudem zrušeného.

V rámci řízení před Nejvyšším správním soudem rozlišovalo se na zrušení pro vady řízení a zrušení pro nezákonnost. Hlavní rozdíl mezi oběma případy spočívá vtom, že u zrušení pro vady řízení se jednalo o vyslovení názoru soudu o otázkách procesního práva, zatímco u zrušení pro nezákonnost o názor na otázky práva materiálního.

5.3 Organizace správního soudnictví

Základem právní úpravy se stala Ústava z roku 1920, která ve svém § 88 stanovila, že soudní ochranu proti správním úřadům poskytuje v nej vyšší stolici soud složený z neodvislých soudců a zřízený pro území celé republiky. Dalším předpisem obsahujícím organizační normy byl i zákon č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů.

Právní normy stanovily i pravidla pro obsazování Nejvyššího správního soudu. Jeho členové byli jmenováni prezidentem republiky na návrh vlády. Podmínkou bylo, aby alespoň polovina z členů tohoto soudu měla způsobilost k zastávání soudcovské funkce (míněno kvalifikaci pro výkon funkce soudce u soudů řádných). To znamená, že složili

soudcovskou, případně advokátskou zkoušku. Rozhodování Nejvyššího správního soudu probíhalo v senátech.

Soud se skládal z prvního prezidenta, z druhého prezidenta, dále čtyř prezidentů senátních a dvaceti radů. Vedení administrativní činnosti měl na starost první prezident. Jemu také náleží řízení úřadování a dozor nad ním.[18] Soud jednal a rozhodoval v senátech, skládajících se z předsedy a čtyř radů.

Prvním prezidentem Nejvyššího správního soudu byl Ferdinand Pantůček Narodil se v roce 1863 v Hlinsku, kde navštěvoval i občanskou školu, dále pak navázal studiem na gymnáziu v Chrudimi a poté od roku 1882 do roku 1886 studiem české univerzity v Praze. Zde absolvoval všechny zkoušky s vyznamenáním. Ve vzdělávání následně pokračoval na univerzitách v Německu. Do soudní praxe vstoupil Ferdinand Pantůček v roce 1887 a v roce 1898 byl jmenován radou. Později se také stal členem prezidia vrchního soudu.

Účastnil se rovněž politického života, byl mimo jiné zvolen za Nové město pražské do říšské rady. V momentě, kdy došlo k jeho jmenování radou správního soudu a senátním prezidentem, zřekl se svých poslaneckých mandátů. Po vzniku samostatného Československa se vrátil zpět do vlasti, aby se zde podílel na vytvoření Nejvyššího správního soudu.

18 Hácha E.: Nejvyšší správní soud. Slovník veřejného práva československého, svazek II., Brno 1932, str. 863

Tento významný právník, jehož nesporný přínos bývá často oceňován, obdržel řadu uznání a věnoval se i publikační činnosti, např.: O neposlušnosti v řízení soudním, český překlad jednacího řádu z roku 1897 a předpisů souvisejících.[19]

5.3.1 Emil Hácha

Další osobností, která výraznou měrou přispěla, k formování tehdejšího Nejvyššího správního soudu byl Emil Hácha. Narodil se v roce 1872 v Trhových Svinech. Právnické vzdělání získal na české univerzitě pražské a poté se věnoval praxi jako advokátní koncipient. V roce 1916 došlo k jeho povolání, jakožto dvorského rady k vídeňskému správnímu soudu. Po založení republiky byl jmenován nejprve senátním prezidentem Nejvyššího správního soudu, dále druhým prezidentem (právě Ferdinand Pantůček se na jeho jmenování výraznou měrou podílel) a po Pantůčkově smrti byl Emil Hácha jmenován v roce 1925 prvním prezidentem a tuto funkci zastával až do doby svého zvolení za prezidenta pomnichovské druhé republiky.

O rozsahu dalších právnických a vědeckých činností této kontroverzní postavy československé historie lze konstatovat, že dosahovala značné šíře. Hácha byl také členem Stálého rozhodčího dvora v Haagu, věnoval se také řadě pedagogických aktivit (člen komise pro státní zkoušky,

19 Navrátil, M.: Almanach českých právníků, Praha 1930, str. 325

přednášky o správním právu na právnické fakultě univerzity Karlovy apod.).[20]

Na postavení soudců Nejvyššího správního soudců se vztahovaly předpisy upravující obecně zvláštní postavení soudců v Československé republice. Ústava z roku 1920 (únorová ústava) garantovala plnou nezávislost soudů. Soudní moc byla upravena v hlavě čtvrté v § 94 n. Organizace soudnictví je zde svěřena zákonu. § 94 odst. 2 zachycuje institut zákonného soudce. Oddělení moci soudní od moci výkonné je provedeno výslovně v § 96 Ustanovení § 98 upravuje nezávislost soudců a stanoví, že jsou vázáni pouze zákonem. Pro úpravu podmínek, jejichž splnění je nutné k dosažení funkce soudce z povolání a služební poměr soudců Ústava odkazuje na zákon. § 99 stanovil pravidlo trvalosti ustavení soudce, ale přesto umožňuje jeho přeložitelnost nebo dání do výslužby a to i proti jeho vůli pro případy nové organizace soudů po dobu, která musí být stanovena zákonem nebo na základě právoplatného disciplinárního nálezu.[21] Úpravu možnosti suspendování soudců svěřila Ústava rovněž zákonu.

20 Tamtéž, str. 118
21 Grónský, J., Hřebejk, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa I. (1918 - 1945), Praha, Nakladatelství Univerzity Karlovy, 1997, st r.139

5.4 Charakteristika řízení

Řízení před Nejvyšším správním soudem bylo, v souladu s výše uvedenými zásadami, zahajováno na základě stížnosti, kterou bylo třeba podat ve lhůtě 60 dní od doručení správního aktu, proti kterému směřuje. Stížnosti nebyl přiznán odkladný účinek, pokud jej na základě žádosti stěžovatele nepovolil úřad jež napadené rozhodnutí vydal. Ten tak mohl učinit za předpokladu že: a) veřejné zájmy nevyžadovaly okamžitý výkon; b) z tohoto výkonu by dotyčnému vzešla nenahraditelná újma.

Při svém rozhodování vycházel Nejvyšší správní soud zpravidla ze skutkového stavu, který byl zjištěn ve správním řízení orgánem, který rozhodoval v posledním stupni. Dospěl-li k závěru, že je zjištěný skutkový stav v rozporu se spisy nebo v podstatných bodech potřebuje doplnění, správní akt zrušil a vrátil věc správnímu úřadu s tím, aby vady odstranil a znovu rozhodl, přičemž úřad byl v dalším řízení, jak již bylo rozebráno dříve (viz. Zásady správního soudnictví), právním názorem správního soudu vázán.

Nejvyšší správní soud byl příslušný rovněž k rozhodování kompetenčních konfliktů mezi správními úřady. Do jeho kompetence bylo zařazeno zák. č. 3/1918 Sb. z. a n. také rozhodování o politických právech občanů zaručených ústavou, o kterých dříve rozhodoval říšský soud.

Jako specializované orgány vykonávaly dozor nad veřejnou správou také tyto instituce:

- Patentový soud, vzniklý na základě zák. č. 30/1879 ř. z., resp. zák. č. 305/1919 Sb. z. a n. rozhodoval jako odvolací orgán proti konečnému rozhodnutí zrušovacího oddělení patentního úřadu.

- Kartelový soud zřízený zák. č. 141/1933 Sb. z. a n., o kartelech a soukromých monopolech, s působností na celém území republiky, k němuž se bylo možno odvolat proti nezákonnému rozhodnutí vlády nebo kartelové komise.

- Za zvláštní správní soudy bylo také možno označit pojišťovací soudy, příslušné pro věci sociálního pojištění a některé rozhodčí soudy.

- volební soud, zřízený na základě § 19 ústavy. Byl organizačně přičleněn k Nejvyššímu správnímu soudu. Řízení před ním a jeho kompetence upravoval zák. č. 125/1920 Sb. z. a n. Rozhodoval o stížnostech podaných do voleb členů parlamentu a župních zastupitelstev, o ztrátě mandátu, ověřoval průběh voleb aj. Skládal se z prezidenta, dvanácti přísedících, volenými poslaneckou sněmovnou a potřebného stálých referentů, přidělených radů Nejvyššího správního soudu. Postavení těchto členů bylo samostatné a nezávislé. Tento soud ukončil fakticky svojí činnost v roce 1945 a k jeho definitivnímu zániku došlo o rok později.

5.5 Další vývoj správního soudnictví v ČSR do roku 1937

Potom, co došlo přijetím zákona č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a řešení kompetenčních konfliktů v novém státě k založení Nejvyššího správního soudu a správního soudnictví vůbec, nastal další výrazný zlom zařazením právě Nejvyššího správního soudu do Ústavy z roku 1920 v kapitole o ministerstvech a nižších správních úřadech. V podrobnostech odkazovala ústava na zvláštní zákon, jímž byl již zmíněný zák. č. 3/1918 Sb. z. an.

V souvislosti s československým správním soudnictvím bývá často zdůrazňována skutečnost, že bylo vybudováno na rakouském vzoru, avšak bývá opomenuto, že již od prvních měsíců se v první republice začala připravovat reforma veřejné správy a s tím i správního soudnictví. Existovalo množství názorů na to, jaké by měly být základní územně správní celky, zda tradiční historické země, nebo menší útvary v podobě krajů. Ministerstvo vnitra dokonce uspořádalo anketní výzkum, ve kterém zjišťovalo názory jak odborných, tak politických kruhů na budoucí správní uspořádání.

Ústava z roku 1920 předpokládala, že správní soudnictví bude poupraveno dle německého vzoru a že v nižších stupních budou rozhodovat ve věcech veřejné správy zvláštní

správní senáty zřízené v okresech a župách. Nejvyšší správní soud měl rozhodovat teprve v nejvyšší instanci a pouze v otázkách zákonnosti. Za tímto účelem byl přijat zákon č. 158/1920 Sb. z. a n., jímž se zřizovaly při župních a okresních úřadech tzv. okresní a župní jurisdikční senáty. Ten ovšem, zřejmě z důvodu nemožnosti nalézt politický konsens, nikdy nenabyl účinnosti. Absence reformy veřejné správy a právního soudnictví se poté projevila na enormní zatíženosti Nejvyššího správního soudu.[22]

Emil Hácha tuto skutečnost kritizoval s tím, že zde došlo k často se opakujícímu problému všech významných vysokých soudních tribunálů, kdy pracovní úkoly Nejvyššího správního soudu takřka od samého počátku převyšovaly jeho pracovní síly. Příčinu spatřoval, jako mnozí jiní, v rychle stoupajícím počtu podávaných stížností, které měly za následek stále narůstající množství nevyřešených případů. Strany se tak obvykle dočkávaly vyřešení spora po dvou a více letech, kdy pro ně již rozhodnutí pomalu ztrácelo praktický význam. Hácha správně odhadnul, že případné provedení reformy vedoucí ke zvýšení efektivnosti správní kontroly bude komplikovaný problém.[23]

Následující vývoj mu dal za pravdu, když nápravu tohoto nežádoucího stavu nepřinesla ani novela zák. č. 164/1937 Sb. z. a n. Ta ponechala koncepci Nejvyššího správního soudu nedotčenu. Jako nejdůležitější změny lze uvést

22 http://www.nssoud.cz/historie.php
23 Rádi, Z.: Komentář k Nejvyššímu správnímu soudu, Praha 1933, str. 12

například zmenšení počtu členů senátů a přejmenování plén na rozšířené senáty, resp. plenární shromáždění; zjednodušení možnosti odmítnutí stížnosti pro fonnální vady. Také bylo složitější dosáhnout ústního líčení, navíc se zvyšovaly se poplatky v případě, kdy podání stížnosti bylo označeno jako svévole, neúspěšnému stěžovateli bylo možno předepsat náklady ústního líčení a aby se zvýšila efektivnost kontroly a zamezilo podávání stížností ve věcech, v nichž nejvyšší správní soud zaujímal konstantní stanovisko, byla výslovně zavedena závaznost jeho stanovisek.

Dokladem vysoké aktivity a činnosti Nejvyššího správního soudu je jeho sbírka nálezů. Ta je známá podle svého nejznámějšího uspořadatele Josefa V. Bohuslava jako tzv. Bohuslavova sbírka, která se člení se na dvě části: administrativní a finanční. Vyšlo od roku 1918 do roku 1948 několik desítek tisíc nálezů. Rada z nich má vliv i v dnešní době, jelikož jsou stále zčásti aktuální.

6. Správní soudnictví v období let 1938 až 1952

Činnost Nejvyššího správního soudu v období protektorátu patří v jeho historii k tíživé době. Při svém rozhodování mnohokráte řešil otázky postavení židů a krajně nepříznivý vliv protižidovského zákonodárství na ně. Jako jediné možné eventuální pozitivum této etapy by tak bylo možné hodnotit pouze fakt, že se Nejvyšší správní soud snažil vyřídit nedodělky vzniklé v předcházejících letech a to celkem úspěšně, protože byla výrazně omezena možnost k podávání nových stížností, aby tím nedocházelo k napadání protektorátní správy.

Po roce 1945 nebylo možné vrátit se plné činnosti soudu. Tato situace byla způsobena značnými problémy při jeho personálním obsazování a dále i skutečností, že na území Slovenska existoval a fungoval Správní soud, zřízený v době Slovenského státu, který byl svou povahou, vzhledem k nejasnému rozdělení kompetencí, ve vztahu k Nejvyššímu správnímu soudu konkurenční. Již ryze účelovým řešením, mířícím k ukončení činnosti soudu, bylo přenesení jeho sídla do Bratislavy (zde existoval až do roku 1952, ovšem nevyvíjel zde již žádnou faktickou činnost)

O tomto politickém kroku bylo rozhodnuto po únoru 1948. Článek 137 ústavy z roku 1948, která byla připravována

ještě převážně za demokratických podmínek, předpokládal, že pro celou republiku má být zřízen jeden správní soud. Počítal s ním také zák. č. 319/1948 Sb. z. a n., o zlidovění soudnictví. Nezbytné prováděcí předpisy k němu však nikdy vydány nebyly. Konečné odstranění správního soudnictví v ústavní úpravě provedl ústavní zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře. Ten upravil novým způsobem obecné soudy a správní soud záměrně vynechal. V následujících téměř čtyřech desetiletích byla soudní kontrola správy prováděna pouze obecnými soudy a pouze ve velice omezeném rozsahu. Rovněž pokusy o dozor nad veřejnou správou ze strany prokuratury se za skutečnou kontrolu správy a jejích orgánů v žádném případě považovat nedají.

Závěr

O významu správního soudnictví a jeho postavení jako nezbytné součásti každého právního státu svědčí i vývoj na našem území po roce 1989, kdy znovuzavedení správního soudnictví patřilo mezi první zásadní demokratické změny provedené v našem právním řádu.

Stalo se tak v článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který stanovil, že ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Toto ustanovení bylo provedeno zákonem č. 519/1991 Sb., který novelizoval občanský soudní řád a to vnesením části páté, upravující správní soudnictví.

Provedená úprava reagovala na zvýšenou potřebu právního zachycení správního soudnictví. Vzhledem k hledání nějakého rychlého řešení zde nebyl prostor na propracovanou koncepční úpravu, jež by navíc obsahovala i ustanovení týkající se Nejvyššího správního soudu. Ten proto nebyl po dlouhou dobu zaveden (ústavněprávní úprava ovšem existovala od roku 1993 v čl. 91 Ústavy) a přezkum činnosti veřejné správy probíhal až do roku 2002 v soustavě

obecných soudů. Popsaný systém vykazoval řadu negativ, mezi hlavní patřila nemožnost se ve správním soudnictví odvolat, tedy jeden ze základních principů a to použití opravných prostředků, následkem čehož se stal Ústavní soud fakticky další přezkumnou instancí a byl proto zahlcován řadou stížností z oblasti kontroly veřejné správy.

Ústavní soud reagoval na stále se zhoršující situaci, v době kdy nic nenasvědčovalo blízké nápravě, zrušením části páté občanského soudního řádu. Tento jeho krok se poté stal potřebným podnětem k nové legislativní úpravě správního soudnictví. Z možných řešení byla vybrána varianta, podle které se systém správního soudnictví opírá o soustavu obecných soudů a Nejvyšší správní soud, jež je příslušný řešit nejvýznamnější úkoly správního soudnictví. Touto cestou se tedy vrátil Nejvyšší správní soud do právní úpravy naší republiky a navázal tak na úspěšnou činnost i tradici svého předchůdce z období Československa.

Resumé

The importance of administrative justice and its role as an essential part of every legal is evidenced by the developments in our country after 1989, when the reintroduction of administrative justice was among the first major democratic changes made in our legal system.

It happened in article 36 par. 2 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms, which stipulated that anyone who claims that his rights were curtailed by a decision of the public authority may turn to a court for review of the legality of such a decision, unless Act states differently. From the jurisdiction of the court shall not be excluded judicial review of decisions affecting the fundamental rights and freedoms under the Charter. That provision was implemented by Act no. 519/1991 Coll., Which amends the Civil Procedure Code and introduction of Part V, governing the administrative judiciary.

The adjustment was made as response to the increased need for legal recognition of administrative justice. Due to search for a quick solution here was not space to elaborate conceptual framework which would in addition also contained provisions on the Supreme Administrative Court. It therefore has been introduced a long time (constitutional arrangement, however, existed since 1993 in Art. 91 of the Constitution) and the review of public administration activities took place until 2002 at the general court system. Described system

showed a number of negatives, the main belonged to the inability to appeal in the administrative courts, thus one of the basic principles and application of remedies, consequently became the Constitutional Court actually more instances of review and was therefore overburdened by a series of complaints from the control of public authorities.

The Constitutional Court has responded to the ever worsening situation at a time when there were no indications the near remedy, the abolition of the fifth Code of Civil Procedure. This is his step then became necessary impetus for new legislation administrative justice. Among possible solutions have been chosen variant, according to which the system of administrative justice based on the general court system and the Supreme Administrative Court, which is competent to resolve the most important tasks of the administrative judiciary. This way then returned Supreme Administrative Court to the legislation of our country, following a successful operation and a tradition of his predecessor's term of Czechkoslovakia.

The importance of administrative justice and its role as an essential part of almost every legal systém is proven by evolution in our nation after 1989 when the reintroduction of administrative justice, among others, was reintroduced as one of the first changes to our legal system.

Použité prameny

Literatura

ADAMOVÁ, Karolina a MATES, Pavel. Malá encyklopedie českých právníků. Praha: Linde, 2002. 184 s. ISBN 80-7201-375-0

Čepelka, Č., Šturma, P.: Mezinárodní právo veřejné, Eurolex Bohemia, Praha 2003

Grónský, J., Hřebejk, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa I. (1918 - 1945), Praha, Nakladatelství Univerzity Karlovy, 1997 Hácha E.: Nejvyšší správní soud. Slovník veřejného práva československého, svazek II., Brno 1932

Hácha, E.: Správní soudnictví. Slovník veřejného práva československého, sv. IV. Brno, Polygrafia 1938

Hendrych, D. a kol: Správní právo. Obecná část. 6. vydání, Praha, C.H. Beck 2006

HOETZEL, Jiří. Československé správní práv. Část všeobecná. Druhé přepracované vydání. Praha: Melantrich, 1937. 506 s.

Kindl, M. a kol.: Základy správního práva, Plzeň, Aleš Čeněk 2006

LANGÁŠEK, Tomáš. Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920 – 1948, Plzeň: Vydavatelství a

nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. 319 s. ISBN 978-80-7380-347-6

Malý, K. a kol.: DĚJINY ČESKÉHO A ČESKOSLOVENSKÉHO PRÁVA. 3.

vydání, Praha, Lindě Praha 2003

Mazanec, M.: Správní soudnictví, Praha, Lindě 1996

Navrátil, M.: Almanach českých právníků, Praha 1930

Rádi, Z.: Komentář k Nejvyššímu správnímu soudu, Praha 1933

Ševčík,V.: Právo a ústavnost v České republice, Praha, EUROLEX BOHEMIA 2002

Elektronické zdroje

https://cs.wikipedia.org/wiki/Ferdinand_Pant%C5%AF%C4%8Dek

https://cs.wikipedia.org/wiki/Nejvy%C5%A1%C5%A1%C3%AD_spr%C3%A1vn%C3%AD_soud

http://iuridictum.pecina.cz/w/Nejvy%C5%A1%C5%A1%C3%AD_spr%C3%A1vn%C3%AD_soud

http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174