

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**Postavení a činnost Nejvyššího správního soudu v sou-
stavě správního soudnictví ČSR do roku 1952**

Katedra právních dějin

Zpracovala: Bc. Maria Levinskaya

Vedoucí diplomové práce: JUDr. et Mgr. Vendulka Valentová, Ph.D.

Místo a rok zpracování: Plzeň 2024

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2023/2024

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Bc. Maria LEVINSKAYA**
Osobní číslo: **R19M0220P**
Studijní program: **M0421A220004 Právo a právní věda**
Téma práce: **Postavení a činnost Nejvyššího správního soudu v soustavě správního soudnictví ČSR do roku 1952**
Zadávací katedra: **Katedra právních dějin**

Zásady pro vypracování

1. Úvod
2. Správní soudnictví před vznikem ČSR
3. Nejvyšší správní soud v období let 1918–1937
4. Nejvyšší správní soud v období let 1938–1945
5. Nejvyšší správní soud v období let 1945–1952
6. Postavení a činnost NSS v současné době
7. Závěr

Rozsah diplomové práce:
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam doporučené literatury:

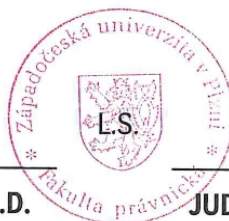
- ADAMOVI, Karolina. Dějiny českého soudnictví od počátků české státnosti do roku 1938. Praha: LexisNexis CZ, 2005. ISBN 80-86920-07-0.
- HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej, ed. Československé správní právo: část všeobecná. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Klasická právnícká díla (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-168-4.
- KUKLÍK, Jan. Vývoj československého práva 1945-1989. Praha: Linde, 2009. ISBN 978-80-7201-741-6.
- MALÝ, Karel a Ladislav SOUKUP, ed. *Vývoj práva v Československu v letech 1945-1989*. Praha: Karolinum, 2004. ISBN 80-246-0863-4.
- MAZANEC, Michal. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-7201-021-2.
- ONDRUŠ, Radek. Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních 1918-1848 a jejich využití v současné aplikační praxi. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-7201-293-2.
- SHELLE, Karel. Vývoj české veřejné správy. Ostrava: Key Publishing, 2008. Právo (Key Publishing). ISBN 978-80-87071-92-2.
- SHELLEOVÁ, Ilona. Organizace soudnictví, notářství a advokacie. Brno: Doplněk, 1993. Edice učebnic Právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-0731-1.
- SHELLEOVÁ, Ilona. Správní soudnictví. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-90-4.
- SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2.

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. et Mgr. Vendulka Valentová, Ph.D.**
Katedra právních dějin

Datum zadání diplomové práce: **31. března 2023**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2024**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
vedoucí katedry

V Plzni dne 18. září 2023

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Postavení a činnost Nejvyššího správního soudu v soustavě správního soudnictví ČSR do roku 1952“ zpracovala samostatně a uvedla jsem všechny použité prameny.

V Plzni 30. 3. 2024

.....

Poděkování patří JUDr. et Mgr. Vendulce Valentové, Ph.D. za odborné vedení a rady, a dále svým rodičům a manželovi za trpělivost a podporu při zpracování diplomové práce.

Obsah

Úvod.....	7
1. Správní soudnictví před vznikem ČSR.....	9
1.1. Vývoj správního soudnictví po roce 1867 a zřízení Správního soudního dvora.....	9
1.2. Působnost Správního soudního dvora	11
1.3. Organizace Správního soudního dvora.....	14
1.4. Řízení před Správním soudním dvorem	15
1.5. Správní soudnictví v Uherské části monarchie	19
2. Nejvyšší správní soud v období let 1918-1937.....	21
2.1. Přijetí listopadového zákona	21
2.1.1. Kritika nového právního předpisu	23
2.2. Vliv recepce rakouského modelu správního soudnictví na Slovensko	24
2.3. Ústavní zakotvení správního soudnictví.....	25
2.4. Organizace Nejvyššího správního soudu.....	26
2.5. Vztahy mezi Nejvyšším správním soudem a jinými veřejnoprávními soudy.....	28
2.6. Působnost Nejvyššího správního soudu	30
2.7. Předmět přezkumu.....	32
2.8. Zásady řízení před Nejvyšším správním soudem.....	36
2.9. Předpoklady zahájení řízení.....	39
2.10. Přípravné řízení	43
2.11. Veřejné ústní líčení a rozhodnutí.....	44
2.12. Přetížení Nejvyššího správního soudu a novela z roku 1937.....	46
3. Nejvyšší správní soud v období let 1938–1945	53
4. Nejvyšší správní soud v období let 1946–1952	56
4.1. Vývoj správního soudnictví od roku 1952.....	58
4.2. Judikatorní činnost Nejvyššího správního soudu.....	64
4.2.1. Použitelnost „starých“ judikátů v současné době	66
5. Postavení a činnost NSS v současné době.....	70
5.1. Postavení Nejvyššího správního soudu na konci dvacátého století	73
5.2. Současné správní soudnictví	77
5.3. Současný Nejvyšší správní soud	80
Závěr	84
Resumé	86
Seznam použitých pramenů.....	88

Úvod

Jako téma své diplomové práce jsem si zvolila „Postavení a činnost Nejvyššího správního soudu v soustavě správního soudnictví ČSR do roku 1952“. Předmětné téma jsem si zvolila hlavně z důvodu mého zájmu o historii českého státu, zejména jeho formování jakožto státu právního. Na tomto místě bych chtěla zmínit skutečnost, že před pár léty jsem se již zabývala dějinami československého státu, a to v rámci své bakalářské práce, tématem které byla „Správní organizace ve 20. letech 20. století“. V této dřívější kvalifikační práci jsem zkoumala samotný vznik a konstituování Československé republiky. JUDr. et Mgr. Vendulka Valentová, Ph.D., jako oponentka mé bakalářské práci, ve svém posudku, mimo jiné, upozornila na skutečnost, že by bylo vhodné do obsahu práce zahrnout též problematiku správního soudnictví. Jelikož můj zájem o právní historii neoslábl, rozhodla jsem se věnovat otázce formování správního soudnictví, především činnosti a postavení Nejvyššího správního soudu, v této diplomové práci.

Předmětná diplomová práce je rozdělena do pěti hlavních kapitol.

První kapitola je věnována vývoji správního soudnictví před vznikem Československé republiky. Formování správního soudnictví v českých zemích má své počátky již v rakousko-uherské monarchie, a proto považuji za nezbytné podrobněji nastínit okolnosti vzniku Správního soudního dvora ve Vídni, jenž byl předchůdcem československého Nejvyššího správního soudu. V rámci této kapitoly se zabývám analyzováním tehdejší právní úpravy správního soudnictví, a to včetně organizace a působnosti Správního soudního dvora. Nezbytnost podrobného rozboru říjnového zákona spočívá především v tom, že tento posloužil inspiračním vzorem pro novou úpravu institutu správního soudnictví v nově vzniklém státě.

Druhou kapitolu lze považovat za těžiště předmětné diplomové práce. Je v ní popsán historický okamžik v podobě zřízení Nejvyššího správního soudu. Věnuji se, mimo jiné, ústavnímu zakotvení této instituce a její organizaci. Dále se ovšem zabývám analýzou nového listopadového zákona, který byl koncipován podle vzoru říjnového zákona. Závěrečná část této kapitoly je věnována novelizaci tehdejší právní úpravy, zejména okolnostem, které vedly k jejímu přijetí.

Třetí kapitola pojednává o působnosti Nejvyššího správního soudu v období okupace. Lze konstatovat, že o této nešťastné historické etapě není k dispozici dostatečné množství zdrojů, které by v plné míře poskytovaly informace o činnosti

Nejvyššího správního soudu v tomto období. Jistota ale panuje v tom, že tato instituce působila za tzv. druhé republiky a přežila i válečné období.

Kapitola čtvrtá je věnována událostem, jež ovlivnily činnost Nejvyššího správního soudu v poválečném období až do osudového roku 1952. Zabývám se zde i problematikou dvoukolejnosti správního soudnictví, která vznikla za období Protektorátu. Předmětná kapitola popisuje změny právní úpravy přijaté v roce 1948, jejichž výsledkem byl zánik Nejvyššího správního soudu. Tato nepříznivá skutečnost byla ovšem předvídatelná, neboť jeden totalitní režim byl nahrazen jiným, a jeho politická koncepce v zásadě nebyla slučitelná s existencí nezávislého soudnictví jakožto formy ochrany základních práv jednotlivců. V závěrečné části této kapitoly se věnuji judikatorní činnosti československého Nejvyššího správního soudu a jejímu významu v současné době.

Pátá kapitola pojednává o obnovení správního soudnictví, jako jednoho z pilířů právního státu po událostech v roce 1989. Zabývám se vývojem právní úpravy tohoto institutu v období devadesátých let, jakož i zřízením nynějšího Nejvyššího správního soudu.

Rozhodovací činnost prvorepublikového Nejvyššího správního soudu byla jeho vynikající stránkou. V rámci této diplomové práce se věnuji rozhodovací praxi této instituce jen okrajově, a to z důvodu rozsahových kapacit předmětné práce.

Cílem předmětné práce je analýza právní úpravy správního soudnictví od samého počátku vzniku samostatného československého státu a jeho vlivu na současný model tohoto institutu s ohledem na organizaci a činnost Nejvyššího správního soudu v období let 1918 až 1952.

1. Správní soudnictví před vznikem ČSR

Formování správního soudnictví v českých zemích v moderním slova smyslu zaznamenalo svůj počátek již v rakousko-uherské monarchii. Koncepci správního soudnictví definoval již návrh kroměřížské ústavy¹, a to zejména vymezením možnosti poskytnutí soudní ochrany právům, které byly porušeny nesprávným postupem správních úřadů.

V důsledku historických událostí kroměřížská ústava však nikdy nebyla formálně přijata a systém správního soudnictví se začal konstruovat až od roku 1867 přijetím základního zákona státního č. 144/1867 ř.z., o soudcovské moci, který společně s dalšími šesti základními státními zákony tvořil tzv. Prosincovou ústavu.

1.1. Vývoj správního soudnictví po roce 1867 a zřízení Správního soudního dvora

Prosincová ústava ze dne 21. 12. 1867 vycházela ze stavu navozeného tzv. rakousko-uherským vyrovnáním a platila jen v západní části monarchie,² tj. pro oblast Předlitavska, do níž tehdy náležely i Království české, Markrabství moravské a Vévodství slezské. Ústavní listina, jak již bylo zmíněno v předchozím odstavci, sestávala ze série základních zákonů č. 141–147/1867 ř.z., kdy se právě zákon č. 144/1867 ř.z., o soudcovské moci, stal klíčovým pro budoucí vývoj správního soudnictví.

Zákon o soudcovské moci obsahoval celkem 15 článků, kterými, mimo jiné, stanovil nezávislost soudců při vykonávání soudcovského úřadu a oddělil soudnictví od správy ve všech instancích.³ Zásadním ustanovením tohoto zákona o soudcovské moci byl především článek 15, který předpokládal zřízení Správního soudního dvora prostřednictvím zvláštního zákona. Je nezbytné poznamenat, že ustanovení článku 15 zřetelně rozhraničilo soudní ochranu práv dotčených činností správních úřadů podle toho, zda se jednalo o soukromá či veřejná subjektivní práva,⁴ tj. funkcí nového modelu správního soudnictví měla být výhradně ochrana veřejných

¹ MAZANEC, Michal. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-7201-021-2, s. 27

² VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Ilona SCHELLEOVÁ. Proměny státu a práva v druhé polovině 19. století. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. ISBN 80-86861-91-0, s.20

³ ustanovení článků 6 a 14 základního zákona č. 144/1867 ř.z., o soudcovské moci

⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-611-8, s. 37

subjektivních práv.⁵ Rozhodovací činnost Správního soudního dvora měla být omezena na řešení otázek právních a zaměřena na kontrolou zákonnosti správy. Soud neměl kompetence zasahovat do těch postupů správy, kterými nebylo zasahováno do práv jedince. Dále soudnímu přezkumu nepodléhaly věci, o kterých správní úřad rozhodoval podle správního uvážení. Správní soudnictví tak mělo vykonávat spravedlnost, nikoli správu.⁶ Správní soudní dvůr byl koncipován jako jediný správní soud pro celou rakouskou část monarchie, tj. s existencí dalších nižších organizačních článků tehdejšího správního soudnictví Ústava nepočítala, ačkoli takovou skutečnost formálně nevylučovala.

Shora citované ustanovení předpokládalo přijetí zvláštního právního předpisu, jenž by se věnoval problematice správního soudnictví. Úprava tohoto zvláštního zákona měla zejména vymezit, o kterých záležitostech byl oprávněn správní soud rozhodovat, jakož i jeho obsazení a procesní úpravu pro jeho rozhodování. Ke zřízení Správního soudního dvora v předlitavské části Rakouska-Uherska došlo až v poslední třetině 19. století.

K provedení článku 15 základního státního zákona o soudcovské moci došlo dne 22. října 1875 přijetím zákona č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudu, označovaného též jako *říjnový zákon*. Autorem zákona o zřízení správního soudu byl vysoký úředník ministerstva „kultu a vyučování“ Karl von Lemayer, který se později stal členem Správního soudního dvora, jeho senátním prezidentem a posléze i druhým prezidentem, tj. v současném chápání místopředsedou.⁷ K ustanovení § 1 říjnového zákona důvodová zpráva uváděla: „*Připojený návrh zákona týká se aktivování instituce správního soudního dvora statutované v článku XV. státního základního zákona o moci soudcovské č. 144/1867 ř.z. <...> Navržené zřízení správního soudního dvora jest vítati jako velmi uznáníhodný krok k výstavbě našich ústavních institucí a vývoji našeho veřejného práva.*“⁸ Zákon byl poměrně stručný.

⁵ k problematice výkladu originálního znění ustanovení § 15 odst. 2 zákona č. 144/1867 ř.z. (konkr. *seine Anspüche <...> geltend zu machen*) viz [KOPECKÝ, Martin. Ústavní zakotvení rakouského modelu soudní kontroly správy a jeho následování. Právník [online]. 2017, 156 (12/2017). Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/casopisy/casopis-pravnik/hledat-v-archivu/detail-clanku>], [PRAŽÁK, Jiří. Rakouské právo ústavní. Praha: Nákladem Jednoty právnícké, 1902]

⁶ KOPECKÝ, Martin. Ústavní zakotvení rakouského modelu soudní kontroly správy a jeho následování. Právník [online]. 2017, 156 (12/2017). Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/casopisy/casopis-pravnik/hledat-v-archivu/detail-clanku>, s. 1072-1084

⁷ MAZANEC, Michal. Historie a budova soudu [online]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/historie-a-budova-soudu>

⁸ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 56

Obsahoval pouze 50 paragrafů a jeho autentické znění v německém jazyce bylo později vydáváno za příklad excelentní legislativní techniky.⁹

Správní soudní dvůr ve Vídni, Verwaltungsgerichtshof,¹⁰ byl skutečně organizován jako jednoinstanční instituce. Terminologicky se tak jednalo o organizační model specializovaného a koncentrovaného správního soudnictví. Vládní důvodová zpráva dále uváděla, že *„podle čl. 15. není zamýšleno zřídit úplnou organizaci správního soudnictví ze zdola nahoru tak, že by správní soudní dvůr byl zřízen jako nejvyšší instance nad spodní stavbou samostatných instancí správní justice. <...> Správní soudní dvůr nestojí tedy uvnitř, nýbrž vně organismu správního; jeho úkol záleží v kontrole administrativních judikátů z hlediska jejich zákonitosti.“*¹¹

1.2. Působnost Správního soudního dvora

Věcná působnost správního soudu byla vymezena ustanovením § 2 říjnového zákona, v souladu se kterým dané instituci příslušelo rozhodovat ve všech případech, kdy bylo tvrzeno, že byla dotčena práva protizákonným rozhodnutím či opatřením správního úřadu. Správním úřadem se rozuměly jak orgány státní správy, tak orgány zemské, okresní nebo obecní samosprávy.¹² Vládní důvodová zpráva konstatovala, že *„musí tedy jíti buď o to, že nebylo vyhověno veřejno-právnímu nároku v zákonech založenému, nebo o to, že byl uložen závazek, jenž zákonem není odůvodněn. Naproti tomu jsou vyloučeny z vlivu správního soudního dvora všechny ony případy, v nichž nejsou uplatňována práva, nýbrž zájmy, v nichž není tedy na sporu zákonitosti (legalita), nýbrž účelnost (oportunita) administrativního rozhodnutí nebo opatření.“*¹³ Prosté ohrožení práv stěžovatele nezakládalo jeho aktivní legitimaci, neboť muselo se jednat o skutečné porušení jeho práv.¹⁴ Řízení před správním soudem mohlo být zahájeno teprve po vydání správního aktu poslední

⁹ PRINC, Michal. Soudnictví v českých zemích v letech 1848-1938 (soudy, soudní osoby, dobové problémy). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015. ISBN 978-80-7478-797-3, s. 24

¹⁰ SCHELLEOVÁ, Ilona. Správní soudnictví. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-90-4, s. 14

¹¹ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 60

¹² ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudu

¹³ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 60

¹⁴ rozhodnutí Správního soudního dvora Alt. 198, Budw. 3729: *„K vedení stížnosti jest legitimován jen ten, jemuž přísluší právo, které by rozhodnutím eventuelně mohlo býti poškozeno.“*

instancí v rámci správního řízení¹⁵, tj. jednalo se o tzv. *správní jurisdikci a posteriori*.¹⁶

Při vymezení příslušnosti Správního soudního dvora se uvažovalo následovně: „*Je možno nastoupiti dvojí cestu: buď se obor působnosti správního soudního dvora určí způsobem kasuistickým, taxativním vypočtením jednotlivých případů příslušnosti, takže jeho nepřislusnost byla by pravidlem a příslusnost byla by dána jen tehdy, je-li výslovně stanovena (specifikační metoda); nebo se stanoví všeobecný princip, vůdčí zásada, která by byla obecně platnou směrnicí pro kompetenci ve všech jednotlivých případech, kdežto záležitosti, pro než správní soudní dvůr nemá býti příslušným, vyznačily by se negativně.*“¹⁷ Nakonec bylo rozhodnuto ve prospěch druhé metody, jak je ovšem již patrné z informací poskytnutých v předchozím odstavci. Hácha k tomu poznamenal, že „*dnes se uznává, že generální klause rakouská a s ní od počátku zcela shodná württemberská je řešení šťastnější, které spěje, jak se zdá, k dalšímu rozšíření.*“¹⁸

Z této všeobecné příslušnosti Správního soudního dvora byly ustanoveními § 3 a § 48 říjnového zákona stanoveny výluky. Podle citovaných ustanovení byly z pravomocí Správního soudního dvora vyňaty záležitosti, o nichž příslušelo rozhodovat soudům řádným, Říšskému soudu¹⁹ a dalším soudům mimořádným. Nepříslušelo správnímu soudu rozhodovat ve věcech, ve kterých správní orgány postupovaly podle svého volného uvážení a vyňaty byly i věci disciplinární²⁰. Vyloučeny z přezkumu byly ku příkladu správní akty, které učinil v poslední instanci Nejvyšší soud nebo jiná instance složená z úředníků a řádných soudců.²¹ Ustanovení § 48 říjnového zákona upravovalo další výluky z kompetencí Správního soudního dvora, a to tak, že jeho příslusnost v trestních věcech policejních měla být upravena trestním zákonem policejním.

Ve smyslu ustanovení § 4 říjnového zákona měl správní soud zkoumat svoji příslusnost z úřední povinnosti. Prověřoval zejména splnění předpokladů dle ustanovení § 2 odst. 1 a zda se nejednalo o výluky ve smyslu ustanovení § 3. Zkoumání

¹⁵ rozhodnutí Správního soudního dvora Alt. 622, Budw. 14.104: „*Pro nález ss. jest jedině znění rozhodnutí poslední stolice směrodatné, a jen ono může býti zkoumáno.*“

¹⁶ HOBZA, Antonín; HÁCHA, Emil; HOETZEL, Jirí a WEYR, František, HAVELKA, Jirí (ed.). *Slovník veřejného práva československého*. 2. I až O. Brno: Polygrafia, 1932, s. 829

¹⁷ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 61

¹⁸ HOBZA, Antonín; HÁCHA, Emil; HOETZEL, Jirí a WEYR, František, HAVELKA, Jirí (ed.). *Slovník veřejného práva československého*. 2. I až O. Brno: Polygrafia, 1932, s. 829

¹⁹ podle základního státního zákona č. 143/1867 ř.z., o zřízení říšského soudu

²⁰ ustanovení § 3 písm. e) a g) zákona č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudu

²¹ ustanovení § 3 písm. h) zákona č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudu

příslušnosti nikdy nebylo jednoduchou záležitostí. Nezřídka docházelo ke kompetenčním konfliktům mezi soudními orgány, zejména v důsledku specifčnosti a složitosti některých případů. Právní úprava řešení těchto kompetenčních sporů byla obsažena ve speciálním právním předpisu.²² Tímto zvláštním předpisem byl zákon č. 37/1876 ř.z. ze dne 22. listopadu 1875. Ve smyslu ustanovení § 1 citovaného zákona náleželo rozhodování o kompetenčních sporech mezi řádnými soudy a Správním soudním dvorem Říšskému soudu. Spory mezi Říšským soudem a Správním soudním dvorem navzájem podle ustanovení § 2 zmíněného zákona řešil zvláštní senát složený ze čtyř soudců obou soudů, kterému předsedal prezident Nejvyššího soudu nebo jeho náměstek. Řízení před tímto senátem bylo ústní a veřejné.

Správní soudní dvůr rozhodoval na základě skutkového stavu zjištěného žalovaným správním orgánem a posuzoval jak otázky procesní, tak i hmotněprávní. Původní vládní návrh osnovy zákona stanovil, že *„kognice správního soudního dvora je omezena na otázku právní, úkol tedy záleží jen v kontrole administrativních judikátů po stránce zákonitosti. Přísluší sice správnímu soudnímu dvoru rozhodovati o sporném výkladu nebo sporném použití zákona či nařízení nebo jiné směrodatné právní normy, nepřísluší mu však rozhodovati o existenci neb neexistenci sporné skutkové podstaty.“*²³ Tento poměrně striktní přístup byl následně kritizován a původní formulace ustanovení § 6 odst. 2 byla upravena s tím, že *„soudu bylo nejen uloženo zkoumati skutkovou podstatu, úřadem správním přijatou, po stránce procesní, nýbrž že zkoumaní toto bylo učiněno přímo předmětem soudní kognice, která se následkem toho rozpoltila ve dvě složky, tj. jednak ve zkoumání stránky procesní, podle znění zákona vlastně jen procesní správnosti skutkové podstaty úřadem přijaté, jednak ve zkoumání materiálně-právní správnosti administrativního rozhodnutí.“*²⁴ Vzhledem k uvedenému Správní soudní dvůr byl oprávněn rušit napadená správní rozhodnutí z důvodu jejich nezákonnosti (§7), a dále též provady řízení před tímto orgánem (§6).

²² ustanovení § 9 zákona č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudu

²³ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 231

²⁴ HOBZA, Antonín; HÁCHA, Emil; HOETZEL, Jiří a WEYR, František, HAVELKA, Jiří (ed.). *Slovník veřejného práva československého*. 2. I až O. Brno: Polygrafia, 1932, s. 830

1.3. Organizace Správního soudního dvora

Organizace správního soudu, jakož i rozdělení agendy, byla upravena ustanoveními §§ 10 až 13 říjnového zákona. Správní soudní dvůr se skládal z prezidentů, potřebného počtu předsedů senátu a soudních radů. Soudci byly jmenováni císařem na návrh ministerské rady. Podle ustanovení § 10 odst. 4 platilo, že nejméně polovina členů této instituce musela disponovat potřebnou kvalifikací k „*úřadu soudcovskému*“. Výkon funkce člena správního soudu byl neslučitelným se současným zastáváním jiného veřejného povolání, k čemuž výbor poslanecké sněmovny uváděl následující skutečnosti: „*z části v zájmu nezbytné nepodjatosti, z části z důvodů velkých požadavků služby, a ježto zejména, byť jen částečně, používání jiných soudců správního soudního dvora bylo pokládáno za nepřijatelné, měla většina výboru za potřebné, aby členům správního soudu byla kumulace veřejných úřadů výslovně a bezvýjimečně zakázána.*“²⁵ Podle ustanovení § 11 říjnového zákona platily předpisy vztahující se na soudní úředníky i pro soudce správního soudu, úprava zákona disciplinárního a obzvláště článek 6 státního zákona o moci soudcovské.²⁶

Dle ustanovení § 13 říjnového zákona Správní soudní dvůr jednal a rozhodoval zásadně v senátech tvořených čtyřmi radními a předsedou senátu. Z citovaného ustanovení dále vyplývá, že počet členů senátu se odvíjel v závislosti na projednávané záležitosti. Například o opatřeních a incidenčních sporech se rozhodovalo v tříčlenných senátech. O platnosti nařízení ve smyslu ustanovení § 13 odst. 3 měl rozhodovat senát složený z šesti radních a předsedy senátu. V souladu s odstavcem 2. téhož ustanovení byly zřízeny stále senáty pro řešení věcí daňových a poplatkových. Stálé senáty měly zajistit řádné vyřízení předmětných záležitostí díky mimořádným odborným znalostem jejích členů. Trvalé složení těchto senátů navíc minimalizovalo potenciální riziko odchýlení od ustálené rozhodovací praxe.²⁷ Dále ustanovení § 13 odst. 4 stanovilo, že nejméně polovina radních každého senátu měla disponovat kvalifikací soudce.

²⁵ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 341

²⁶ zákon č. 144/1867 ř.z., o moci soudcovské, a zákon č. 46/1868 ř.z., disciplinární zákon

²⁷ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 346

1.4. Řízení před Správním soudním dvorem

Úprava řízení před správním soudem byla obsažena v ustanoveních §§ 14 až 45 říjnového zákona. V souladu s ustanovením § 14 ve spojení s ustanovením § 5 říjnového zákona podmínkou zahájení řízení před Správním soudním dvorem bylo vyčerpání všech opravných prostředků v rámci správního řízení, tj. na administrativní úrovni.²⁸ Podle zprávy komise pánské sněmovny platilo, že *„mimořádné právní pomoci, kterou má správní soudní dvůr poskytnouti těm, kdož mají za to, že byli nezákonným rozhodnutím nebo opatřením správních úřadů ve svých právech zkráceni, a kteří proto stížnost podávají, je důsledně teprve tehdy možno s úspěchem se domáhati, když záležitost, o jejíž vyřízení jde, byla v administrativní cestě již úplně vyřízena“*.²⁹ Zahájení řízení Správním soudním dvorem z moci úřední bylo vyloučeno.

Lhůta pro podání stížnosti činila ve smyslu § 14 říjnového zákona šedesát dnů ode dne doručení rozhodnutí vydaného správním orgánem v poslední instance. Zákonná lhůta k podání stížnosti byla stále zachována, předal-li stěžovatel svoje podání k poštovní přepravě nejpozději v poslední den uvedené lhůty. Přepadl-li poslední den lhůty na neděli či na svátek, považoval se za poslední den lhůty nejbližší následující pracovní den.³⁰ Tvrdost zákona spočívala v tom, že po marném uplynutí šedesátidenní lhůty nebylo možné žádat o navrácení v předešlý stav.³¹ Lze poznamenat, že procesní institut navrácení v předešlý stav nebyl v rámci rakouského modelu správního soudnictví vůbec zaveden.

Podána stížnost v zásadě neměla odkladný účinek pro výkon napadeného rozhodnutí. Nicméně ustanovení § 17 poskytovalo stěžovateli možnost žádat o odložení vykonatelnosti rozhodnutí jen za předpokladů, že v důsledku jeho výkonu hrozil vznik nenapravitelné škody (tuto skutečnost bylo třeba prokázat) a že tomu

²⁸ rozhodnutí Správního soudního dvora Alt. 136, Budw. 404/A: *„Předpoklady § 5 pro judikaturu ss. jsou dány, jakmile v poslední stolici bylo vydáno rozhodnutí mající vliv na práva stran. Označení rozhodnutí za prozatímní nemění na věci nic.“*; rozhodnutí Správního soudního dvora Alt. 966, Budw. 1074/A: *„Ryze preparatorní opatření nejvyšší stolice ve věci administrativně nevyřízené nemůže být napadeno přes ss.“*; rozhodnutí Správního soudního dvora Alt. 622, Budw. 14.104: *„Pro nález ss. jest jedině znění rozhodnutí poslední stolice směrodatné a jen ono může být zkoumáno.“*

²⁹ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 213

³⁰ ustanovení § 15 odst. 1, 2 zákona č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudu

³¹ ustanovení § 16 zákona č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudu

nebránil veřejný zájem. K rozhodování o žádosti o přiznání odkladného účinku byl příslušným správním orgán, který vydal napadené rozhodnutí.³²

Obsahové náležitosti stížnosti upravovalo ustanovení § 18 říjnového zákona, vyžadující zejména označení napadeného rozhodnutí³³ či opatření správního úřadu spolu s vymezením všech skutečností, ve kterých stěžovatel spatřoval jejich nezákonnost.³⁴ Na tomto místě je vhodné připomenout ustanovení § 14, podle něhož měl být ve stížnosti uveden též přesný den doručení napadeného rozhodnutí stěžovateli (jenž byl rozhodný zejména pro stanovení počátku šedesátidenní lhůty). Každopádně splnění této podmínky bylo pro jednotlivce často velmi obtížné nebo dokonce absolutně nemožné. Pro eliminování pochybností o správnosti stěžovatelem označeného dne doručení rozhodnutí nebo opatření ve svém podání byla nastolena vyvratitelná domněnka, podle které „*požaduje-li se udání tohoto dne, který je pro lhůtu stížní rozhodující, bude fixováno aspoň nějaké datum, jež bude po tak dlouho rozhodné, dokud nebude prokázán jiný den doručení*“³⁵. Stěžovatel byl dále oprávněn ve smyslu ustanovení § 19 říjnového zákona označit osoby, jichž by se mohlo případné zrušení napadeného rozhodnutí nepříznivě dotknout. Pokud byly tyto osoby stížností, ve smyslu předchozí věty, označeny, mělo by vůči soudu směřovat i tomu odpovídající počet stejnopisů včetně příloh.³⁶ Mezi další podstatné obsahové náležitosti podání patřila povinnost opatřit si stížnost podpisem advokáta v souladu s ustanovením § 18 odst. 3.

Jak již bylo dříve uvedeno, Správní soudní dvůr rozhodoval zásadně podle skutkového stavu, který byl zjištěn správním úřadem v poslední instanci. Při zjištění nesrovnalostí nebo rozporu mezi skutkovými závěry žalovaného úřadu a správním

³² rozhodnutí Správního soudního dvora Budw. 4442, 6065/A.: „*K rozhodnutí o žádosti za odklad podle § 17, jest kompetentní ten úřad správní, který vydal rozhodnutí stížností k ss. naříkané.*“

³³ rozhodnutí Správního soudního dvora Reis. 6788, Budw. 3421/F: „*Stížné body, namířené proti rozhodnutí, které není ve stížnosti na ss. výslovně označeno za rozhodnutí naříkané, jsou nepřipustné a nelze k nim proto přihlížeti.*“

³⁴ rozhodnutí Správního soudního dvora Alt. 176, Budw. 3027, 2342, 2509, 4390, 4425: „*SS nemá naříkané administrativní rozhodnutí zkoumati dále nežli v mezích stížních bodů a žádosti strany.*“; rozhodnutí Správního soudního dvora Reis. 13:334, Budw. 6848/F: „*Stížnost, v níž se tvrdí toliko nesprávnost přijaté skutkové podstaty, avšak neuvádí se, ve kterém směru jde o nezákonnost nebo o vadu řízení, je nepřipustná.*“

³⁵ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 348

³⁶ ustanovení § 20 odst. 2 zákona č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudu

spisem³⁷, nebo kdy skutkový stav nebyl dostatečně zjištěn³⁸, správní soud byl oprávněn napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit zpět správnímu orgánu k novému projednání a vydání rozhodnutí.³⁹ Stejný postup se předpokládal při zjištění procesních pochybení správního úřadu, který rozhodoval v rámci správního řízení v první instanci.

Důvody odmítnutí stížnosti bez nařízení jednání byly upraveny ustanovením § 21. Příčinou mohla posloužit nepříslušnost správního soudu k projednání věci, zmeškání šedesátidenní lhůty pro podání stížnosti, nedostatek formálních náležitostí ve smyslu ustanovení §§ 14, 18 a 20 říjnového zákona, nedostatek aktivní legitimace stěžovatele či existence překážky *rei iudicate*. Lze podotknout, že nedostatek formálních náležitostí obsažených v ustanoveních §§ 18 a 20 byl zpravidla vadou zhojitelnou, a tudíž správní soud mohl stížnost vrátit k opravě či doplnění a určit k tomu přiměřenou lhůtu. Zpráva výboru sněmovny poslanecké k tomu uváděla: „Výboru zdálo se býti příliš přísným postavit nedostatek formálních náležitostí, jež mohou záležeti prostě v tom, že chybí podpis advokáta, nebo že chybí jednotlivé opisy pomůcek, na roveň ostatním důvodům odmítacím.“⁴⁰ Takto soudem stanovenou lhůtu za účelem odstranění vad podání nebylo možné prodloužit. Dle ustanovení § 21 odst. 3 rozhodnutí o odmítnutí stížnosti či o jejím vrácení stěžovateli k odstranění případných vad činil soud formou usnesení v neveřejném zasedání.

Pokud nebyly shledány důvody pro odmítnutí stížnosti, následovalo předběžné řízení. V rámci této fáze se shromažďovaly spisy. Stížnost včetně příloh se doručovala jiným účastníkům řízení za účelem jejich následného vyjádření, a to ve lhůtě stanovené soudem.⁴¹ Tato lhůta měla být poskytnuta v rozmezí 14 až 60 dnů. Samotné řízení před Správním soudním dvorem bylo ústní a veřejné, veřejnost však

³⁷ rozhodnutí Správního soudního dvora Reiss. 1754, Budw. 10268: „*Ss. jest sice povolán zkoumati, zda skutková podstata úřadem předpokládaná je v souhlase se správními spisy, nemůže však rozhodovati o sporných skutkových otázkách, nerozhodl-li o nich adm. úřad.*“; rozhodnutí Správního soudního dvora Reiss. 4486, Budw. 1629/F: „*Vztahuje-li se nař. rozhodnutí fin. mín. na jiný poplatkový objekt, nežli který byl předmětem poplatkového předpisu prvé stolice, je rozhodnutí pro vadnost řízení zrušiti.*“

³⁸ rozhodnutí Správního soudního dvora Pop. 3763, Budw. 8074/A: „*Byly-li určité okolnosti skutkové, relevantní pro zjištění místní potřeby, stranou tvrzeny, spočívá v opomenutí jejich zjištění vada řízení.*“

³⁹ ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudu

⁴⁰ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 231

⁴¹ ustanovení § 22 odst. 1 zákona č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudu

mohla být vyloučena v zájmu zachování veřejného pořádku či z důvodů mravnostních.⁴² Ve smyslu ustanovení § 34 nebyla přítomnost stran na ústním soudním jednání povinná, nepřekáželo to ani projednání věci, ani vydání rozhodnutí. Nařízené jednání mohlo být ve smyslu ustanovení § 35 odročeno v případě, pokud to obě strany společně navrhly. K odročení mohlo dojít též z důvodu nepřekonatelné překážky bránící konání jednání.⁴³

Po skončení líčení se správní soud usnášel na nálezu v neveřejné poradě. K přijetí nálezu bylo zapotřebí nadpoloviční většiny hlasů všech členů senátu, kdežto předseda hlasoval jako poslední.⁴⁴ Nepřítomnost účastníků nebránila následnému veřejnému vyhlášení nálezu. Pokud by stěžovatel neuspěl a stížnost byla zamítnuta, mohl mu správní soud zároveň uložit povinnost nahradit náklady řízení, a to buď částečně nebo v plné výši. Obligatorní ukládání povinnosti stěžovateli hradit náklady řízení v každém případě zamítnutí stížnosti se jevílo ve smyslu důvodové zprávy jako nespravedlivé, neboť pokud by se stížností úspěš, neměl by žádný nárok na náhradu svých nákladů ze strany žalovaného správního úřadu. Proto bylo rozhodování o dané záležitosti ponecháno zcela na uvážení soudu.⁴⁵

Správní soud rozhodoval ryze jako soud kasační, a proto napadené rozhodnutí správního úřadu mohl pouze zrušit nikoli změnit, tj. nebyl oprávněn rozhodnout ve věci samé. Zpráva výboru poslanecké sněmovny k ustanovením §§ 6 a 7 uváděla: „*Tímto zněním § 6 v souvislosti s § 7 je tedy jasně vysloveno, že ke zrušení rozhodnutí správních může dojít jak z důvodů formálních (§6) pro vadnost řízení, tak i z důvodů materiálních pro vnitřní protizákonnost rozhodnutí (§7), což povaze řízení kasačního úplně odpovídá.*“⁴⁶ Pokud došlo ke zrušení napadeného rozhodnutí byl dotčený správní úřad při přijetí nového rozhodnutí vázán právním názorem Správního soudního dvora vysloveném v nálezu.^{47,48}

⁴² ustanovení §§ 28–29 zákona č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudu

⁴³ v následujícím případě Správní soudní dvůr neshledal závažnost a nepřekonatelnost překážky: rozhodnutí Správního soudního dvora Pop 3746: „*Strana židovského náboženství nemá právního nároku, aby se líčení před ss. neodbyvalo na židovský svátek.*“

⁴⁴ ustanovení §§ 36–37 zákona č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudu

⁴⁵ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 444

⁴⁶ tamtéž, s. 277

⁴⁷ MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0484-3, s. 112

⁴⁸ rozhodnutí Správního soudního dvora Alt. 161, Budw. 2676: „*Neodpovídá-li rozhodnutí úřadu vydané následkem zrušení administrativního rozhodnutí ve věci, právnímu názoru nálezu ss., jest nezákonné.*“; rozhodnutí Správního soudního dvora Alt. 160, Budw. 4032: „*Správní úřady jsou bez zvláštního poukazu již ze zákona povinny učiniti další opatření ve věci vyhovující názoru vyslovenému v kasatorním nálezu ss.*“

Shora popsaný vývoj rakouského správního soudnictví, na který následně navazoval vývoj správního soudnictví v Československu, byl ovlivněn vystřídáním státu policejního státem právním, který měl za úkol zajišťovat nedotknutelnost osobní sféry jednotlivce před zásahy ze strany státní moci a obecně účast jedince na správě státu.⁴⁹ Emil Hácha k tomu uváděl, že „*instituce vznikla v oné době politického přerodu, kdy ve střední Evropě vítězství myšlenky ústavního státu nad absolutní monarchií se dovršovalo, a kdy ve stopách tohoto vítězství vytvářela se jako reakce proti t. zv. státu policejnímu představa státu právního.*“⁵⁰

1.5. Správní soudnictví v Uherské části monarchie

V uherské části habsburské monarchie, kam náleželo území dnešní Slovenské republiky, nebylo správní soudnictví zavedeno najednou. Nejdříve došlo ke zřízení zvláštního správního soudu pro věci finanční zákonem XLIII/1883 s účinností ke dni 1. 1. 1884. Příslušnost daného zvláštního správního soudu byla v zákoně vymezena za pomoci enumerativní metody, tj. ten měl na starosti zákonem taxativně vymezená odvolání proti rozhodnutím nižších finančních úřadů.⁵¹ Tento správní soud pro věci finanční působil až do 1. 5. 1897, a tak předběhl svou existencí o třináct let ustavení všeobecného správního soudu (*Közgazgatási bíróság*), s nímž posléze splynul.⁵² Uherský všeobecný správní soud byl zřízen zákonem XLVI/1896.

Koncepce uherského správního soudnictví vycházela z modelu pruského, jehož duchovním otcem byl Rudolf von Gneist. Podle jeho přesvědčení nemělo být správní soudnictví omezeno toliko na ochranu veřejných subjektivních práv a sloužit ke kontrole, zda správa byla vykonávána v mantinelech stanovených zákony, ale orgány správního soudnictví, zařazené v samosprávných celcích v nižších stupních, mohly nestranně rozhodovat i ve věcech správního uvážení. Na rozdíl od rakouského Správního soudního dvora byl zdejší správní soud oprávněn posoudit, jestli správní úřad nezneužil zákonem mu svěřenou diskreční pravomoc. Pruský model

⁴⁹ MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0484-3, s. 111

⁵⁰ HOBZA, Antonín; HÁCHA, Emil; HOETZEL, Jiří a WEYR, František, HAVELKA, Jiří (ed.). *Slovník veřejného práva československého*. 2. I až O. Brno: Polygrafia, 1932, s. 827

⁵¹ KOPECKÝ, Martin. Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2018, č. 1-2, s. 34

⁵² PÍTROVÁ, Lenka a POMAHÁČ, Richard. *Evropské správní soudnictví*. Beckovy právnické učebnice. Praha: C.H. Beck, 1998. ISBN 80-7179-183-0, s. 106

správního soudnictví se vztahoval na udržování objektivního právního řádu.⁵³ Tento model byl založen, jak je ovšem již patrné z výše uvedeného, na metodě enumerativní. Nevýhoda dané metody podle Hoetzele spočívala zejména v tom, že velké množství významných a důležitých otázek nemohly dostat soudní ochrany. Zároveň předmětný taxativní výčet vedl podle něj k velké nepřehlednosti. Pozitivní bod ale spatřoval v tom, že nedocházelo k přetížení soudů.⁵⁴ Nicméně lze dlouho polemizovat stran této kontroverzní otázky, zdali lze pouhé obavy z přetížení soudu upřednostnit před ochranou veřejných subjektivních práv jednotlivců.

Uherský model správního soudnictví nebyl sice vybudován na základě několikainstančního systému, však v intencích pruského vzoru se zabýval přezkumem správních rozhodnutí na základě jednotlivých zvláštních zákonných zmocnění s tím, že si počínal nikoli jen jako kasační orgán, ale i jako orgán revizní. Byl oprávněn rozhodovat v řadě případů i bez návrhu přímo dotčených osob a mohl se věnovat i přezkoumávání některých abstraktních právních aktů.^{55,56} Mimo jiné, nebyl omezen na otázky právní, mohl sám doplňovat skutková zjištění správního orgánu. V tomto smyslu se jednalo o velmi podstatný rozdíl od rakouského konceptu správního soudnictví.

Hoetzel dále poukazoval⁵⁷ na podstatné rozdíly mezi správním soudem uherským a rakouským, nad rámec výše uvedeného, jež spočívaly zejména v tom, že oprávnění podat stížnost k uherskému správnímu soudu svědčilo nejen osobám, jejichž práva byly nezákonným rozhodnutím či opatřením dotčena, ale i vymezeným správním úřadům (funkcionářům) za účelem poskytnutí ochrany jejich příslušnosti a veřejnému zájmu. Dané oprávnění bylo omezeno tak, že stížnost mohla být směřována jen vůči aktům určitých orgánů.

⁵³ KOPECKÝ, Martin. Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2018, č. 1-2, s. 34

⁵⁴ HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej (ed.). *Československé správní právo: část všeobecná*. Klasická právnická díla (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-168-4, s. 385

⁵⁵ PÍTROVÁ, Lenka a POMAHAČ, Richard. *Evropské správní soudnictví*. Beckovy právnické učebnice. Praha: C.H. Beck, 1998. ISBN 80-7179-183-0, s. 106

⁵⁶ působnost správního soudu byla později významně rozšířena zákonným článkem 60/1907, účelem kterého bylo poskytnout ochranu správním okrskům/obcím (*municipia*) proti neoprávněným zásahům ze strany vlády; citovaný zákon mimo jiné opustil taxativní výpočet a stanovil všeobecným způsobem, že *municipium* je oprávněn se domáhat ochrany u správního soudu proti veškerým nařízením, rozhodnutím a opatřením vlády či jejich orgánů, kterými je porušována působnost *municipia*; [HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej (ed.). *Československé správní právo: část všeobecná*. Klasická právnická díla (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-168-4, s. 394]

⁵⁷ HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej (ed.). *Československé správní právo: část všeobecná*. Klasická právnická díla (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-168-4, s. 394

2. Nejvyšší správní soud v období let 1918-1937

Nově vzniklý československý stát v první den svého vzniku 28. října 1918 přejal recepční normou celý rakouský a uherský systém veřejné správy a právní řád.⁵⁸ Výjimkou nebyla ani právní úprava v oblasti správního soudnictví, přičemž prioritu získaly právě rakouské právní předpisy.

Zákonem č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, tzv. *listopadový zákon*, ze dne 2. 11. 1918, byla do značné míry převzata předchozí právní úprava rakouského Správního soudního dvora,⁵⁹ tj. říjnového zákona včetně jeho novelizací a prováděcích předpisů, ovšem s některými změnami. Listopadový zákon bývá též často označován jako tzv. Pantůčkův zákon, a to na počest Ferdinanda Pantůčka⁶⁰, považovaného za duchovního otce citovaného právního předpisu. Na vytvoření systému soudní kontroly správní činnosti byl ze strany zákonodárce kladen velký důraz. Zřízení československého Nejvyššího správního soudu bylo bez pochyb považováno za naprostou nezbytnost.⁶¹

2.1. Přijetí listopadového zákona

Zákonem o Nejvyšším správním soudě byl pro celý československý stát zřízen jediný Nejvyšší správní soud se sídlem v Praze, přičemž tento zachoval dosavadní koncepci bývalého rakouského Správního soudního dvora, podle níž přezkum zákonnosti správních rozhodnutí či opatření učiněných v oblasti veřejné správy byl dělen podle toho, zda důsledky plynoucí z takového rozhodnutí mířily do sféry soukromých subjektivních práv či do oblasti veřejných subjektivních práv. První případ byl projednáván obecnými soudy tzv. pořadem práva, zatímco druhý případ byl

⁵⁸ SCHELLE, Karel. Státní mechanismus meziválečného Československa. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-461-6, s. 284

⁵⁹ ustanovení § 2 zákona č. 3/1918 z. a n., o nejvyšším správním soudě

⁶⁰ Ferdinand Pantůček působil v letech 1906-1918 jako senátní prezident Vídeňského správního soudu; od roku 1918 až do své smrti v roce 1925 byl prvním prezidentem Nejvyššího správního soudu v Praze [FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-611-8, s. 39]

⁶¹ SEDLÁČEK, Stanislav. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví (Administrative justice). Časopis pro právní vědu a praxi. Brno: Masarykova univerzita, 2001, Roč. 9, č. 1, p. 70-76. ISSN 1210-9126, s. 71

přezkoumáván právě Nejvyšším správním soudem, a to postupem podle procesních norem správního soudnictví.⁶²

Změny, které byly listopadovým zákonem na recipovaném právním předpisu provedeny, tzv. *Pantůčkovy škrty*, se týkaly především kompetencí Nejvyššího správního soudu, které byly upraveny v podstatně jednodušší a obecnější podobě v porovnání s úpravou původní,⁶³ jejíž komplikovanost byla jen důsledkem dualistického uspořádání monarchie. Modifikace spočívala především ve vyloučení kompetencí rakouského Říšského soudu, neboť tato instituce nebyla pro nový stát převzata, a v rozšíření pravomocí Nejvyššího správního soudu na věci dosud vyloučené z působnosti rakouského správního soudu.⁶⁴ Je nutné zmínit, že v této době československý Ústavní soud ještě neexistoval. Vzhledem k výše uvedenému lze konstatovat, že nově vznikla instituce převzala vedle pravomocí Správního soudního dvora i část pravomocí náležejících před jejím vznikem bývalému Říšskému soudu, jakožto soudu ústavnímu.⁶⁵ Problém tkvěl především v tom, že Nejvyšší správní soud se měl zabývat stížnostmi na porušení ústavních práv, ale sám nebyl nijak oprávněn zkoumat ústavnost. Při posuzování správních rozhodnutí byl vázán jak Ústavou, tak zákonem, a směl tedy zkoumat jen zákonnost, analogicky jako v řízení o běžné stížnosti ve věcech administrativních, neboť žádná zvláštní procesní úprava v té době neexistovala.⁶⁶

Za výraznější obsahovou změnu se považovalo zahrnutí do přezkumné pravomoci Nejvyššího správního soudu věcí disciplinárních a věcí, v nichž byly úřady oprávněny aplikovat diskreční pravomoc. Volné uvážení správního orgánu nemělo podléhat posuzení z hlediska věcné správnosti, nýbrž nadále platilo pravidlo zakotvené v ustanovení § 3 písm. e) říjnového zákona, podle kterého soud zkoumal pouze zákonnost správního aktu.⁶⁷ Uvedené bylo rovněž zohledněno i v judikatorní činnosti správního soudu, kdy ten prohlásil, že soud byl ve věcech volné úvahy správního orgánu oprávněn pouze zkoumat, zda úřad nevybočil z mezí daných zákony a samotné podstaty věci, a zda při rozhodování nebral v potaz jiné skutečnosti, než

⁶² FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEŘOVÁ, Olga et al. *Správní soudnictví. Teoretik*. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-611-8, s. 40–41

⁶³ ustanovení § 3 písm. c) a d) zákona č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudu

⁶⁴ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-7201-021-2, s. 29

⁶⁵ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 474

⁶⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. Nástin vývoje ústavního soudnictví na území Československa (a České republiky). *Právní rozhledy*, 1998, č. 11, s. 544–551

⁶⁷ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 24

kteře byly zákonem předvídané.⁶⁸ V jiném rozhodnutí ve vztahu k diskreční pravomoci zdůraznil oprávnění a povinnost soudu přezkoumávat stížností napadené rozhodnutí správního úřadu jak po stránce formální, tak i z hlediska materiálního.⁶⁹

Nejvyšší správní soud se rovněž měl zabývat problematikou kompetenčních sporů. Agenda se týkala rozhodování o pozitivních kompetenčních konfliktech mezi ministerstvy a zemskými samosprávami a zemskými samosprávami navzájem. Právním podkladem byla ustanovení §§ 3 až 6 listopadového zákona. Nepříslušelo mu však řešit střety mezi správními úřady a soudy, kdy pro tyto účely byl vytvořen specifický útvar v podobě zvláštního senátu (*konfliktní či kompetenční senát*) složený ze tří členů Nejvyššího soudu a ze tří členů Nejvyššího správního soudu a předsedy.⁷⁰ K tomu bylo posléze vydáno prováděcí vládní nařízení č. 635/1920 Sb. z. a n., kterým byl tento zvláštní senát přičleněn k Nejvyššímu správnímu soudu; dále upravovalo jeho organizaci. Konfliktní senát rozhodoval v neveřejných zasedáních rozsudkem určujícím příslušnost určitého orgánu pro dotčenou věc.⁷¹

2.1.1. Kritika nového právního předpisu

Nová právní úprava postavení Nejvyššího správního soudu se záhy stala předmětem kritiky. Negativně hodnocena byla zejména rychlost přijetí tohoto zákona, v důsledku čehož formulace některých ustanovení zněla nejednoznačně a způsobovala potíže při jejich výkladu. Nevyhovující se zdála ku příkladu úprava týkající se složení zvláštního senátu, který se zabýval řešením kompetenčních konfliktů. Dle kritiků nebylo ze zvolené dikce zákona zřejmé, zda byl tento senát šestičlenný či sedmičlenný, zda se jednalo o senát stálý či sestavovaný *ad hoc*, a zda šlo o samostatný orgán nebo orgán zvláštní působící při jednom z nejvyšších soudů. Kritice bylo podrobena i označení jediného správního soudu slovem „nejvyšší“, které vzbuzovalo nesprávný obraz o struktuře této instituce.⁷²

⁶⁸ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2019, sp. zn. 191/19, Boh. A 13/19, a ze dne 27. 10. 2019, sp. zn. 5382/19, Boh. A 219/19

⁶⁹ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2019, sp. zn. 3755/19, Boh. A 164/19

⁷⁰ HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej (ed.). *Československé správní právo: část všeobecná*. Klasická právnícká díla (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-168-4, s. 103

⁷¹ SEDLÁČEK, Stanislav. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví (Administrative justice). Časopis pro právní vědu a praxi. Brno: Masarykova univerzita, 2001, Roč. 9, č. 1, p. 70-76. ISSN 1210-9126, s. 73

⁷² PRINC, Michal. Soudnictví v českých zemích v letech 1848-1938 (soudy, soudní osoby, dobové problémy). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015. ISBN 978-80-7478-797-3, s. 232

Autor zákona Ferdinand Pantůček připustil nejasnost znění některých ustanovení týkajících se obsazení zvláštního senátu, vzápětí ale upozornil, že kumulativní výklad těchto ustanovení v kontextu s dalšími právními předpisy naznačuje, že kompetenční senát jakožto samostatný orgán byl sedmičlenný. Dále doplnil, že otázka stálosti senátu byla ponechána na uvážení prezidentů nejvyšších soudů, kteří jeho členy z řad soudců svých soudů jmenovali.⁷³ Hácha na obranu názvu nově zřízené instituce poukázal, že soud byl *nejvyšším* v tom smyslu, že jeho rozhodnutí nebyla žádným orgánem přezkoumávána. Uváděl ovšem i názor, že předmětné označení mělo zdůraznit hierarchické postavení správního soudu v soudní soustavě, tj. zaujímal obdobné postavení jako Nejvyšší soud (jednalo se o *vyšoký tribunál*).⁷⁴

2.2. Vliv recepce rakouského modelu správního soudnictví na Slovensko

Recepce rakouské koncepce správního soudnictví pro celý československý stát znamenala pro české země v podstatě jen pokračování již zde nastoleného stavu, avšak pro Slovensko a Podkarpatskou Rus se jednalo o radikální změnu a v některých směrech dokonce i krok zpět v dosaženém vývoji.⁷⁵ Uherská koncepce úpravy správního soudnictví se lišila od úpravy rakouské, neboť jak ze shora uvedeného vyplývá, byla do jisté míry koncipována dle pruského vzoru. Ke shrnutí již zmíněného lze uvést, že samostatný zákon o správním soudě, přijatý uherskou částí monarchie v roce 1896, poskytoval ochranu veřejným subjektivním právům a současně též prohlašoval za cíl správního soudnictví provádět účinnou kontrolu dodržování právního řádu v oblasti veřejné správy. Rozhodování správního soudu bylo postaveno na principu kasačním i reformačním, tj. uherský správní soud byl součástí řádného instančního postupu, s čímž souvisela jeho *reformující pravomoc*. Nejpodstatnější rozdíl spočíval zejména v tom, že uherský správní soud byl oprávněn zkoumat také otázky skutkové. Významnou odlišnost lze zaznamenat též ve skutečnosti, že uherské správní soudnictví bylo ovládáno principem enumerativním, kdežto v rakouské části monarchie se uplatňovala generální klauzule.⁷⁶

⁷³ tamtéž, s. 233

⁷⁴ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 57

⁷⁵ MACUR, Josef. *Správní soudnictví*. Brno: Universita J. E. Purkyně v Brně – právnická fakulta, 1986

⁷⁶ MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0484-3, s. 113

2.3. Ústavní zakotvení správního soudnictví

Prozatímní ústava⁷⁷ z roku 1918 nevěnovala moci soudní velkou pozornost. O soudnictví bylo možné se dočíst jen v ustanovení § 13 o vyhlásování rozsudku: „Rozsudky a nálezy soudů vyhlášují se jménem Republiky“.⁷⁸

Ústavní zakotvení správního soudnictví přinesla Ústavní listina Československé republiky, uvozená zákonem č. 121/1920 Sb. z. a n., a zařadila ho do části o exekutivě, kapitoly o ministerstvech a úřadech. Článek 86 Ústavy předpokládal vytvoření československého správního soudnictví podle severoněmeckého (pruského) vzoru. Z uvedeného vyplývá, že organizace správního soudnictví měla být vedle Nejvyššího správního soudu tvořena i nižšími organizačními články.⁷⁹ K provedení tohoto ustanovení byl následně přijat zákon č. 158/1920 Sb. z. a n., o správním soudnictví při okresních a župních úřadech. Podle tohoto zákona měly v nižších instancích ve věcech práv a povinností v oblasti veřejné správy rozhodovat zvláštní správní senáty zřízené v okresech a župách. Tyto senáty měly být složeny z odborných úředníků a z občanských přísedících volených okresními výbory. Teprve v nejvyšší instanci měl rozhodovat Nejvyšší správní soud, a to pouze o otázkách zákonnosti.⁸⁰ Podmínkou realizace tohoto zákona ovšem byla realizace župního zákona⁸¹, neboť citovaný zákon o správním soudnictví byl chápán pouze jako jeho „doplněk“ a měl nabýt účinnosti současně s ním.⁸² Jelikož zmíněný župní zákon nikdy nebyl v českých zemích realizován, nebyl tak logicky ani uveden do života záměr organizovat československé správní soudnictví podle pruského vzoru.

Správní soudnictví i nadále bylo realizováno v intencích zákona č. 3/1918 Sb. z. a n. Organizačně bylo představováno jen Nejvyšším správním soudem, který postupoval podle procesních pravidel recipovaného říjnového zákona a v souladu s čl. 88 odst. 1 Ústavy fungoval pro celé území republiky a poskytoval „soudní ochranu proti správním úřadům“.

⁷⁷ zákon č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě

⁷⁸ SCHELLE, Karel a BÍLÝ, Jiří. *Dějiny českého soudnictví*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-959-6, s. 285

⁷⁹ KOPECKÝ, Martin. Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2018, č. 1-2, s. 35

⁸⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. *Správní soudnictví. Teoretik*. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-611-8, s. 41–42

⁸¹ zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé

⁸² SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-90-4, s. 17

Jak již bylo dříve uvedeno, správní soudnictví bylo v Ústavě zakotveno do části pravíci o moci výkonné. Nicméně nebyly žádné pochybnosti o tom, že ustanovení hlavy čtvrté Ústavy týkající se moci soudcovské, zejména ustanovení článků 97 až 100, se vztahovala i na soudce Nejvyššího správního soudu. Ve smyslu citovaných ustanovení byla plně garantována nezávislost výkonu funkce soudce, který byl při své činnosti vázán toliko zákonem.⁸³ Soudce musel být v zájmu nestranného a spravedlivého rozhodování chráněn proti případným nepříznivým počínáním ze strany politických představitelů. Nezávislost byla rovněž zajištěna i materiální jistotou, kterou mu zaručoval jeho zaměstnanecký poměr. S ohledem na deklarovanou nezávislost byli soudci jmenováni do funkce vždy natrvalo.⁸⁴ Proti své vůli nemohli být převedeni či být zbaveni svého úřadu, nemohli být ani posláni do výslužby. Přeložení soudce na jiné místo by mohlo výjimečně nastat buď v důsledku nové soudní organizace, a to na dobu stanovenou zákonem⁸⁵, případně na základě pravomocného disciplinárního nálezu.⁸⁶ Rovněž v rámci disciplinárního řízení byly řešeny jak odchod soudce do výslužby, tak i zbavení soudcovského úřadu. V souladu s ustanovením čl. 99 Ústavy další podrobnosti měl stanovit zvláštní právní předpis, kterým byl zákon č. 46/1868 ř.z.⁸⁷ Ústava dále zakazovala souběh soudcovské funkce s jinou placenou funkcí, ať již zastavovanou stále či dočasně, avšak připouštěla možnost stanovení výjimek zákony.

2.4. Organizace Nejvyššího správního soudu

Ve smyslu tehdejší právní úpravy se Nejvyšší správní soud měl skládat z prvního a druhého prezidenta, ze senátních prezidentů, radů a pomocného personálu.⁸⁸ Časově prvním prezidentem, resp. předsedou, soudu se stal již zmíněný Ferdinand Pantůček. Druhým prezidentem, resp. místopředsedou, soudu se stal Emil

⁸³ ustanovení § 98 zákona č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky

⁸⁴ ADAMOŤ, Karolina. *Dějiny českého soudnictví od počátků české státnosti do roku 1938*. Praha: LexisNexis CZ, 2005. ISBN 90-86920-07-0, s. 107

⁸⁵ zákon č. 295/1924 Sb. z. a n., kterým se ustanovuje doba nové organizace řádných soudů a kterým se vláda zmocňuje, aby nařízením určila sídla i obvody soudů a státních zastupitelstev na Slovensku a Podkarpatské Rusi, ze dne 19. 12. 1924

⁸⁶ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 343

⁸⁷ zákon č. 46/1868 ř.z., ježto se týče disciplinárního vyšetřování a trestání úředníků, soudcovských a mimovolného jich překládání na jiné místo nebo dávání na odpočinuti

⁸⁸ ustanovení § 10 zákona č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů

Hácha, který po Pantůčkově smrti byl jmenován předsedou soudu a zůstal jím až do svého zvolení do funkce prezidenta republiky. První prezident vedl úřad administrativně, sestavoval senáty, osobní i disciplinární komise, přiděloval pracovní úkoly radům a ostatním zaměstnancům soudu.⁸⁹ Jeho zástupcem byl druhý prezident.

Všichni soudci československého Nejvyššího správního soudu byli jmenováni prezidentem republiky na návrh vlády. Platilo pravidlo, že alespoň polovina z nich musela mít kvalifikaci pro výkon soudcovské funkce (vyžadovalo se složení soudcovské či advokátní zkoušky). Služba u Nejvyššího správního soudu byla placeným státním úřadem.⁹⁰

Pro všechny členy soudu platily všeobecné právní předpisy pro soudcovské úředníky.⁹¹ Za platné se ve smyslu ustanovení § 12 listopadového zákona považovalo i ministerské nařízení č. 95/1876 ř.z., o vnitřním zařízení správního soudu. Disciplinární zákon č. 46/1868 ř.z. byl na ně rozšířen s tím, že disciplinární pravomoc vykonával sám Nejvyšší správní soud.

Nejvyšší správní soud měl jednat a rozhodovat zpravidla v senátech složených z předsedy a čtyř radů.⁹² Ve tříčlenných senátech pak mohla být usnesena přípravná a incidentní rozhodnutí.⁹³ Rozhodnutí, která neměla vliv na práva osob zúčastněných, mohla být učiněna předsedajícím a referentem, zaujímal-li oba dva shodný názor.⁹⁴ Dále ve smyslu ustanovení § 13 zákona o nejvyšším správním soudě senát skládající se z šesti radů a předsedy měl rozhodovat o platnosti nařízení. Ve vztahu k případům týkajících se věcí daňových a poplatkových měly být zřízeny stále senáty, což obdobně upravoval i říjnový zákon. Soudci těchto senátů měli tvořit také finanční oddělení soudu. Prezident Nejvyššího správního soudu byl ve

⁸⁹ SEDLÁČEK, Stanislav. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví (Administrative justice). Časopis pro právní vědu a praxi. Brno: Masarykova univerzita, 2001, Roč. 9, č. 1, p. 70-76. ISSN 1210-9126, s. 71-72

⁹⁰ ustanovení § 10 zákona č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů

⁹¹ ustanovení § 11 zákona č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů

⁹² ustanovení § 13 zákona č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů

⁹³ Senáty složené ze dvou radů a předsedy pak rozhodovaly v případech dle ustanovení § 20 zákona č. 102/1926 Sb. z. a n., platového zákona. Jednalo se o případy, kdy Nejvyšší správní soud rozhodoval o stížnostech proti opatření a o rozhodnutí úřadů o převodu do nových platů, ledaže by usnesením senátu nebo rozhodnutím předsedy soudu byla věc přikázána senátu pětičlennému. [HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 347]

⁹⁴ SEDLÁČEK, Stanislav. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví (Administrative justice). Časopis pro právní vědu a praxi. Brno: Masarykova univerzita, 2001, Roč. 9, č. 1, p. 70-76. ISSN 1210-9126, s. 72

smyslu ustanovení § 2 jednacího řádu oprávněn zřizovat další senáty podle svého uvážení. Nejméně polovina členů každého senátu musela dle ustanovení § 13 odst. 5 disponovat kvalifikací k výkonu soudcovského úřadu.

Věci v senátech se vyřizovaly zpravidla na schůzích. Co se přípravných opatření a incidentních věcí týče, o těch se mohlo rozhodovat i bez schůze, a to písemným hlasováním *per rollam*.⁹⁵ Pro sjednocení judikatury byly zřízeny dvanáctičlenné odborné senáty neboli odborná pléna. Existovala ještě početnější pléna celého oddělení, tj. plénum administrativní a plénum finanční, konečně pak plné shromáždění všech členů soudu tzv. *plenissium*.⁹⁶ Plenissium mělo především následující funkce: (i) usnášelo se na jednacím řádu (k jehož platnosti však bylo třeba schválení vlády), (ii) volilo dva členy a dva náhradníky Ústavního soudu, (iii) vznášelo návrhy na zkoumání ústavnosti zákonů republiky a sněmu Podkarpatské Rusi a (iv) vykonávalo konzultativní činnost.⁹⁷

2.5. Vztahy mezi Nejvyšším správním soudem a jinými veřejnoprávními soudy

Nejvyšší správní soud představoval již od dob monarchie centrum satelitní soustavy soudů veřejného práva. V návaznosti na zmíněné je vhodné vyjmenovat několik veřejnoprávních soudů, jež byly přiřčeny k Nejvyššímu správnímu soudu a soudci Nejvyššího správního soudu se stali jejich členy.

Ústavní listina, zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., zakotvila novou státní instituci, tedy Ústavní soud, a to jako orgán koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví, vykonávající následnou abstraktní kontrolu právních předpisů. Jeho pravomoc a působnost byla koncipována poměrně úzce. Tato instituce nebyla povolána k projednávání individuálních stížností občanů na porušení jejich ústavou zaručených politických práv, neboť tato kompetence již byla svěřena do rukou Nejvyššího správního soudu (institut ústavních stížností neexistoval).⁹⁸ Z hlediska ústavnosti měl zkoumat toliko zákony, včetně zákonů sněmu Podkarpatské Rusi a

⁹⁵ HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej (ed.). *Československé správní právo: část všeobecná*. Klasická právnícká díla (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-168-4, s. 397

⁹⁶ SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-90-4, s. 17

⁹⁷ tamtéž, s. 17

⁹⁸ PRINC, Michal. *Soudnictví v českých zemích v letech 1848-1938 (soudy, soudní osoby, dobové problémy)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015. ISBN 978-80-7478-797-3, s. 117

opatření výboru Národního shromáždění.⁹⁹ Vztah mezi Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem lze znázornit zejména na jejich personálním propojení. Nejvyšší správní soud volil z vlastních řad dva soudce Ústavního soudu a dva potenciální náhradníky. Stejně pravidlo se vztahovalo i na Nejvyšší soud.

Lze dále poukázat na zvláštní patentní soud mající svůj původ v monarchii. Působnost patentního soudu v období Československé republiky byla upravena zákonem č. 305/1919 Sb. z. a n., kterým rovněž byla ponechána v platnosti i právní úprava rakouská (zejm. zákon č. 30/1897 ř.z., patentní zákon, obsahující hmotně-právní úpravu, nařízení ministerstva č. 158/1898 ř.z. upravující organizaci řízení před patentním soudem, a vyhláška č. 156/1917 ř.z. stanovující jednací řád).¹⁰⁰ Patentní soud sídlil v Praze a byl organizačně přiřazen k Nejvyššímu správnímu soudu. Tato instituce se skládala z představitelů ministerstva obchodu, soudců Nejvyššího správního soudu (se soudcovskou kvalifikací) a technických odborníků.¹⁰¹ Patentní soud byl příslušným k rozhodování o opravných prostředcích proti konečným rozhodnutím patentního úřadu. Soud při vlastním rozhodování vycházel ze skutkového stavu zjištěného patentním úřadem, jakož i z důkazů před tímto úřadem provedených.¹⁰² Tento soud rozhodoval na základě kasačního principu, tj. rušil rozhodnutí při zjištění vad řízení před patentovým úřadem, jež měly vliv na zákonnost rozhodnutí a vracel zpět za účelem nového pojednání.¹⁰³

Volební soud zřízený zákonem č. 125/1920 Sb. z. a n. (jehož organizace byla později upravená zákonem č. 145/1924 Sb. a zákonem č. 87/1934 Sb.) skládající se z prezidenta, dvanácti přísedících, stejného počtu jejich náhradníků a potřebného počtu stálých referentů¹⁰⁴, byl dalším soudem připojeným k Nejvyššímu správnímu soudu. Důvodem přiřazení byla „úspora“ zejména v tom smyslu, že prezident Nejvyššího správního soudu byl zároveň prezidentem volebního soudu,

⁹⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. Nástin vývoje ústavního soudnictví na území Československa (a České republiky). *Právní rozhledy*, 1998, č. 11, s. 544–551

¹⁰⁰ PRINC, Michal. *Soudnictví v českých zemích v letech 1848-1938 (soudy, soudní osoby, dobové problémy)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015. ISBN 978-80-7478-797-3, s. 120

¹⁰¹ HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej (ed.). *Československé správní právo: část všeobecná*. Klasická právnícká díla (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-168-4, s. 432–433

¹⁰² tamtéž, s. 433

¹⁰³ ustanovení § 89 nařízení č. 158/1898 ř.z.

¹⁰⁴ PRINC, Michal. *Soudnictví v českých zemích v letech 1848-1938 (soudy, soudní osoby, dobové problémy)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015. ISBN 978-80-7478-797-3, s. 121

viceprezidentem byl druhý prezident Nejvyššího správního soudu a stálými referenty byli radové Nejvyššího správního soudu.¹⁰⁵ Souhrnně lze konstatovat, že volební soud byl organizačně propojen se strukturou Nejvyššího správního soudu, a to jednak v oblasti personální, neboť tento orgán poskytoval volebnímu soudu odbornou právní sílu i pomocný personál, a jednak se závislost projevovala i po stránce hmotného zabezpečení. Kromě toho tato instituce sídlila v budově Nejvyššího správního soudu v Praze.¹⁰⁶ Volební soud rozhodoval mimo jiné o stížnostech proti volbám do Národního shromáždění a o ztrátě mandátu člena Národního shromáždění. Tento soud mohl rozhodovat jak na základě principu kasačního, tak i apelačního. Panovaly zde pochybnosti o zařazení volebního soudu do systému správního soudnictví, neboť se jednalo o specifickou činnost spíše ústavněprávního charakteru.¹⁰⁷

Organizačně připojen byl také zvláštní kartelový soud zřízený zákonem č. 141/1933 Sb. z. a n., o kartelech a soukromých monopolech (kartelový zákon), jenž vyřizoval stížnosti proti rozhodnutím vlády o porušení kartelových úmluv. Soud byl složen z prezidenta či senátního prezidenta Nejvyššího správního soudu v podobě předsedy, senátního prezidenta nebo rady Nejvyššího správního soudu v podobě náměstka předsedy, a dále z radů a odborných soudců.¹⁰⁸ Vzhledem ke specifčnosti svěřené agendy, měli soudci kartelového soudu disponovat tomu odpovídajícími odbornými znalostmi. Kartelový soud byl při svém rozhodování omezen výhradně na kasaci.

2.6. Působnost Nejvyššího správního soudu

Podle Hoetzele byla působnost Nejvyššího správního soudu trojího druhu¹⁰⁹ (vyjma oprávnění podávat návrhy Ústavnímu soudu) v podobě (i) ochrany veřej-

¹⁰⁵ HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej (ed.). *Československé správní právo: část všeobecná*. Klasická právnícká díla (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-168-4, s. 424

¹⁰⁶ PAZDEROVÁ, Alena. Průvodce po archivních fondech a sbírkách. Průvodce po státních archívech. Praha: Sekce archivní správy ministerstva vnitra ČR, 1997. ISBN 80-901358-4-6, s. 336

¹⁰⁷ MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0484-3, s. 114

¹⁰⁸ SCHELLE, Karel. Státní mechanismus meziválečného Československa. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-461-6, s. 308–309

¹⁰⁹ HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej (ed.). *Československé správní právo: část všeobecná*. Klasická právnícká díla (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-168-4, s. 398

ných subjektivních práv, (ii) řešení kompetenčních konfliktů, a později i (iii) působení zvláštního mandátového senátu zřízeného zákonem č. 201/1933 Sb. z. a n. Tento senát měl za úkol rozhodovat o odnětí mandátu člena Národního shromáždění v důsledku jeho dřívějšího působení v posléze rozpuštěné politické straně.

Ustanovením § 2 listopadového zákona byla vymezena příslušnost Nejvyššího správního soudu, kdy tento rozhodoval „*ve všech případech, ve kterých někdo tvrdí, že byl poškozen ve svých právech nezákonným rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu*“ čili o veřejných subjektivních právech. Prostřednictvím pojmu „*ve všech případech*“ zákon zakotvil systém generální klauzule místo metody enumerativní¹¹⁰ (což ovšem odpovídalo rakouskému modelu správního soudnictví). Do této skupiny ve smyslu citovaného ustanovení lze zahrnout rozhodování o porušení ústavou garantovaných polických (ústavních) práv, byla-li věc vyřízena v zákonem předepsaném pořadu.¹¹¹ Dále sem patřilo i rozhodování o nárocích vůči státu či jednotlivým zemím za předpokladu, že o nich již rozhodly správní úřady v mezích své příslušnosti v instančním pořadu a jednalo se toliko o přezkum napadeného rozhodnutí.¹¹² Lze bez pochyby konstatovat, že i na tyto vyjmenované případy se vztahoval systém generální klauzule, neboť v obou případech bylo rozhodováno o veřejných subjektivních právech.

Z příslušnosti Nejvyššího správního soudu byly vyloučeny věci náležející k rozhodování zvláštnímu patentnímu soudu nebo též případy náležející k projednání před kartelovým soudem. Nebylo možné podat stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu v případě volebního sporu, ani ve věcech vojenských kázeňských rozhodnutí. Vyloučeny z přezkumu dále byly nálezy vrchní disciplinární komise v záležitostech profesorů Vysokých škol a soukromých docentů (s výjimkou případů, kdy nálezem byla porušena svoboda vědy a učení).¹¹³

Za správní úřady, proti jejichž rozhodnutí či opatření stížnost směřovala, byly považovány ve smyslu ustanovení § 2 odst. 2 listopadového zákona jak orgány státní správy, tak i orgány správy zemské, okresní či obecní. Dle odstavce 3. cito-

¹¹⁰ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 64

¹¹¹ ustanovení § 2 odst. 4 zák. č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů

¹¹² ustanovení § 2 odst. 6 zák. č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů

¹¹³ HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej (ed.). *Československé správní právo: část všeobecná*. Klasická právnícká díla (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-168-4, s. 402–403

vaného ustanovení nebyly z přezkumu správního soudu, na rozdíl od úpravy obsažené v říjnovém zákoně, vyloučeny rozhodnutí či opatření, na jejichž rozhodování v rámci správního řízení se podílel řádný soudce. Správním úřadem podle Hoetzele byl každý orgán veřejné moci oprávněný rozhodovat nebo činit opatření, který však nebyl sborem zákonodárným ani soudem.¹¹⁴ Lze shrnout, že soudní kontrole podléhaly jen akty správních úřadů určité právní kategorie a zároveň mělo jít o akty konečné, tzn. že věc již byla v zákonem předepsaném postupu administrativně vyřízena.

2.7. Předmět přezkumu

Jak již bylo výše zmíněno, předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu byly akty správních úřadů určité právní kategorie, tj. rozhodnutí, jakožto akty deklaratorní, a opatření, jakožto akty konstitutivní (jedná se v podstatě o dnešní podobu individuálních správních aktů).¹¹⁵ Hoetzel definoval tyto akty jako „*projevy veřejné správy, které autoritativně, judikujícím způsobem upravují nebo zakládají právní poměry tak, že projev takový je schopen právní moci*“,¹¹⁶ jinak řečeno se jednalo o vrchnostenské akty tvořící individuální právní normu. V soudní praxi se kladl důraz také na jiné znaky správního aktu, a to například na schopnost tohoto aktu tvořit exekuční titul.¹¹⁷ Hoetzel nepovažoval tento postoj rozhodovací praxe za zcela správný s odůvodněním, že velké množství správních aktů nevyvolávaly a ani nevyžadovaly exekuční provedení, zejména udělení státního občanství, koncese, aprobace, licence a další.¹¹⁸

Z výše uvedeného vyplývá, že soudní kontrole nepodléhaly akty, nemající povahu autoritativního rozhodnutí. Jako příklad lze uvést prohlášení, neboť závažně

¹¹⁴ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 119

¹¹⁵ SEDLÁČEK, Stanislav. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví (Administrative justice). Časopis pro právní vědu a praxi. Brno: Masarykova univerzita, 2001, Roč. 9, č. 1, p. 70-76. ISSN 1210-9126, s. 72

¹¹⁶ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 74

¹¹⁷ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 1920, sp.zn. 1478/20, Boh. A 347/20: „*Pod pojmem „opatření“ neb „rozhodnutí“ jest možno subsumovati jen takové výroky úřadů správních, jimiž s konečnou platností a s účinkem právní moci buď obsah a objem sporných práv se deklarují, nebo právní sféra stran se určuje. Lze tudíž u nss. nařikati jen výrok správního úřadu, jenž, pocházející od poslední správní instance v konkrétním případě příslušné, tvořiti může v zásadě titul exekuční.*“

¹¹⁸ HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej (ed.). *Československé správní právo: část všeobecná*. Klasická právnická díla (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-168-4, s. 403

do práv adresáta nezasahovalo a ani správní orgán zde nevystupoval v nadřazeném postavení vůči občanovi.¹¹⁹ Autoritativní povahu ve smyslu ustanovení § 2 listopadového zákona dále neměly upozornění a vysvětlení,¹²⁰ programová prohlášení¹²¹, organizační akty,¹²² právní názory úřadů¹²³. U kategorie osvědčovacích aktů kontrole nepodléhaly akty neřešící právní spor a nezakládající novou právní pozici adresáta¹²⁴ (nepovažovaly se za rozhodnutí ani opatření, přesto se jednalo o akty vrchnostenské).¹²⁵ Ze soudního přezkumu byly vyloučeny též akty abstraktní, bez ohledu na jejich původce (nařízení vlády, prezidenta republiky či jiného orgánu). Nejvyšší správní soud k této problematice ve svém nálezu uvedl, že „podle § 2 zák. o ss. lze stížností u nss. naříkati jen rozhodnutí a opatření správních úřadů, tedy správní akty upravující konkrétní poměry právní, nikoli však abstraktní normy výkonnou mocí vydané. Tyto může nss, přezkoumávati jenom nepřímou, řeše určitou právní věc (§ 102, úst. listiny z 29. února 1920, č. 121 Sb.) na základě stížnosti

¹¹⁹ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 1921, sp. zn. 2218/1921, Boh. A 727/21: „Výroky, které nemajíce povahy judikátních výroků, jsou pouhým prohlášením strany, nepodléhají přezkoumání nss-em, a to ani tehdy, byly-li vysloveny správním úřadem.“

¹²⁰ (i) ve vztahu k upozornění viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 1930, sp. zn. 18.404/30, Boh. A 8928/30: „NSS však neshledal, že by nař. výrokem mohlo být zasaženo do subj. práv st-lových, k jichž ochraně jest nss dle § 2 zák. o ss povolán, neboť výrok tento jeví se dle svého znění jako pouhé upozornění, že za určitých předpokladů bude proti st-li zakročeno, neobsahuje však již nějaké opatření neb rozhodnutí, způsobilé založiti pro st-le nějakou nepříznivou právní posici.“

(ii) ve vztahu k vysvětlení viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. R I 43/30: „Proto nelze přihlížeti ani k vysvětlení berních správ, k nimž poukazuje rekursní soud, poněvadž tato vysvětlení nenahrazují exekuční titul a mohou míti význam jen při rozhodnutí a správního úřadu ve věci samé.“

¹²¹ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 1925, sp. zn. 1013/1923, Boh. A 1886/23: „Neboť ze znění oněch úvodních vět jest zjevno, že tu jde toliko jednak o programové prohlášení úmyslu žal. úřadu co do budoucí úpravy výchovy dorostu kněžského, jednak o zcela povšechné odůvodnění těchto úmyslů žal. úřadem poukazem na nastalé změny státoprávní. Dokud však tyto všeobecně prohlašované záměry žal. úřadu nejsou vtěleny v konkrétní úpravu určitých vztahů právních a skutkových, nejsou „rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu“ a nemohou se práv strany po rozumu § 2 uved. zák. o ss. vůbec dotýkati.“

¹²² rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 1925, sp. zn. 4413/1925, Boh. A č. 4501/25: „Pouhé akty organizační, jimiž se toliko zřizuje některý orgán státní správy nebo organizace jeho se mění, nepodléhají kognici nss-u.“

¹²³ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 1923, sp. zn. 2920/1923, Boh. A 2001/23: „Projev právního názoru úřadu sám o sobě, nebyl-li vtělen ve výroku správního aktu, upravující práva a povinnosti stran, nýbrž bylo-li vyvození těchto konkrétních důsledků ponecháno teprve nějakému příštím rozhodnutí, nezakládá žádných právních účinků proti straně, o právním názoru zpravené.“

¹²⁴ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 1919, sp. zn. 6792/19, Boh. A 283/19: „<...> v té příčeně nutno především uvážiti, že jde o pouhá „osvědčení“, tedy o akt, kterým úřad konstatuje existenci či neexistenci určitých známých a nesporných skutečností faktických nebo určitých nepochybných právních stavů. <...> osvědčení ono nesmí obsahovati nižádného výroku, jenž by se jevil jako nález státní moci rozhodovací, a nesmí tudíž také obsahovati řešení nějaké sporné právní otázky, jež se děje subsumpcí zjištěného skutkového stavu pod příslušnou normu zákona. Nemožnost takového obsahu jest patrna i z toho, že vydání onoho osvědčení nepředchází ani řízení se stranami, ani sbírání sporného materiálu...“

¹²⁵ SEDLÁČEK, Stanislav. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví (Administrative justice). Časopis pro právní vědu a praxi. Brno: Masarykova univerzita, 2001, Roč. 9, č. 1, p. 70-76. ISSN 1210-9126, s. 72

podané do konkrétního rozhodnutí nebo opatření správního úřadu“¹²⁶. Nejvyšší správní soud tedy v rámci své rozhodovací činnosti zkoumal platnost nařízení jen nepřímou, a činil tak z úřední povinnosti.¹²⁷ Rozhodujícím byl vždy jen věcný obsah individuálního správního aktu, nikoli jeho označení, které v podstatě nevypovídalo nic o jeho skutečné kvalifikaci.¹²⁸ V praxi se tak vyskytly případy, ve kterých byly některé správní akty podle svých právních účinků pokládány za rozhodnutí či opatření, byť byly označeny jako osvědčení,¹²⁹ napomenutí,¹³⁰ výzva¹³¹ nebo odpor¹³².

V předchozí podkapitole bylo zmíněno, že pro správní akt, jakožto předmět soudní kontroly, platila podmínka jeho konečnosti. Jinými slovy, stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu mohla být směřována teprve tehdy, kdy o předmětné záležitosti rozhodla meritorně poslední přípustná instance.¹³³ Nejvyšší správní soud ovšem neodmítal stížnost z důvodu nevyčerpání všech zákonem dovolených opravných prostředků v administrativní rovině, když toto stěžovatelovo pochybení zapříčinilo nesprávně vydané poučení správního úřadu.¹³⁴ Hácha k uvedené problematice poznamenal, že „*pořad instancí není zmeškán přes to, že strana podala opravný*

¹²⁶ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 1923 sp. zn. 453/1923, Boh. A 1847/23

¹²⁷ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 1929 sp. zn. 13.329/27, Boh. A 8003/29: „*Podle § 8 zák. z 22. října 1875 č. 36 ř. z. z r. 1876 a ú 2 zák. z 2. listopadu 1918 č. 3 Sb. je nss co do práva zkoumati platnost zákonů a nařízení na roveň postaven řádným soudům. Podle § 102 úst. listiny č. 121/1920 mají soudcové právo, řešice určitou právní věc, zkoumati platnost nařízení; při zákoně mohou jen zkoumati, byl-li řádně vyhlášen (§51).*“

¹²⁸ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 86

¹²⁹ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 1932, sp. zn. 21.083/29, Boh. A 9702/32: „*<...> Z těchto důvodů nemohl báňský úřad „osvědčiti“, že st-lka za řečený závazek ručí. Učinil-li tak přece, pak výrok jeho, i když je označen jako pouhé „osvědčení“, může projevit a v případě dnešního sporu vskutku také projevil účinky úředního rozhodnutí, způsobilého zasáhnout do práv st-lčiných.*“

¹³⁰ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 1922, sp. zn. 15.559/1922, Boh. A 1635/1922: „*Napomenutí, udělené ministrem správě školy podle předpisu § 53, I. zák. č. 30/1883, jest rozhodnutím správního úřadu po rozumu § 2 zák. o ss. před nss. nařikatelným.*“

¹³¹ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 1919, sp. zn. 6587/19, Boh. A 271/1919: „*Výzva demobilizačního výboru, aby strana v určité lhůtě vrátila neprávem vybíranou podporu nezaměstnaných, jest rozhodnutím nařikatelným dle § 2 zák. o správ. s. a § 2 zák. o nejv. správ. s. přes to, že byla k němu ještě připojena pohrůžka trestním oznámením a že vykonatelnost nebyla přímo vyslovena.*“; lze též poukázat na rozhodnutí Správního soudního dvora Alt. 570, Budw. 119/A.: „*Označí-li úřad své opatření jako „vyzvání“, nezabývá je tím povahy rozhodnutí, je-li z obsahu opatření patrné, že straně hrozí, v případě, že „vyzvání“ nevyhoví, exekuce.*“

¹³² rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 1919 sp. zn. 2960/1919, Boh. A 136/19: „*Odpor vznesený min-em vnitra proti zápisu společnosti s r. o. do obchodního rejstříku jest opatřením ve smyslu § 2 zák. o ss.*“

¹³³ ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů

¹³⁴ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 1925, sp. zn. 428/1925, Boh. A 5051/25: „*Poučení připojené k nař. rozhodnutí toho obsahu, že jde o rozhodnutí konečné, je tedy nesprávné. Poněvadž tímto nesprávným poučením strana svedena byla k tomu, že podala do rozhodnutí přímo stížnost na nss, ač instanční pořad, jak to žádá § 5 zák. o ss, není vyčerpán, musil nss k této vadě přihlížeti z moci úřední a nař. rozhodnutí v základě § 6/2 o ss zrušiti.*“; rozhodnutí Nejvyššího správ-

*prostředek v řízení správním opožděně, řídila-li se vyhlášeným nařízením nebo nesprávným poučením, nebo rozhodla-li o opožděném opravném prostředku rekursní stolice meritorně*¹³⁵.

V rámci správního řízení před poslední instancí byla procesní strana povinna vznést ty námitky, které hodlala následně uplatňovat v řízení před soudem. Nejvyšší správní soud se mohl věcně zabývat jen těmi body stížnosti, které byly přípustné ve smyslu ustanovení §§ 5 a 6 listopadového zákona.¹³⁶ Převážná část soudní praxe totiž zastávala názor, že stížnost obsahující většinu námitek (jak skutkových, tak i právních) před správním úřadem nevznesených, byla nepřípustná.¹³⁷ Nekonzistentnost rozhodovací praxe pánovala především ve vztahu k přípustnosti námitek právních, jež ve správním řízení uplatněny nebyly a jimiž se úřad nezabýval. Majorita soudních rozhodnutí tyto námitky nepřipouštěla, nicméně se vyskytovaly případy, kdy soud k jejich řešení přistoupil.¹³⁸ Výjimku z výše uvedeného tvořily námitky privilegované, zejména námitka věci rozsouzené, promlčení a další, které bylo možné uplatnit až v řízení před Nejvyšším správním soudem.¹³⁹

Nejvyšší správní soud měl za úkol zkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí. Hoetzel uváděl, že *„rozhodnutí neb opatření je nezákonné, odporuje-li právnímu řádu, a rozumí pod právním řádem netoliko zákony a nařízení, nýbrž i např. ustanovení stanov, nadačních listin, starších rozhodnutí a opatření*¹⁴⁰. Zákonem

ního soudu ze dne 27. 10. 1928 sp. zn. 28.245/1928, Boh. A 7506/28: *„Podle toho nebyl tedy v daném případě instanční pořad adm. vyčerpán a nemůže se nss podle předpisu § 5 zák. o ss stížností meritorně zabývat. Poněvadž však podání stížnosti na nss, místo odvolání k min-u bylo zřejmě způsobeno shora uvedeným právním poučením žal. úřadu, které podle toho, co právě bylo rozvedeno, je nesprávné, musí nss v tomto nesprávném právním poučení shledati podstatnou vadu řízení.“*

¹³⁵ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 222

¹³⁶ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 1923, sp. zn. 4600/23, Boh. A 2186/23: *„Nss. rozhoduje o stížnosti, může přihlížeti jen k těm námitkám jejím, které již i v administrativním řízení byly vzneseny, a které tedy byly předmětem úvah a rozhodování úřadů administrativních (§§ 5 a 6 zák. o ss.).“*

¹³⁷ SEDLÁČEK, Stanislav. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví (Administrative justice). Časopis pro právní vědu a praxi. Brno: Masarykova univerzita, 2001, Roč. 9, č. 1, p. 70-76. ISSN 1210-9126, s. 72

¹³⁸ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 1921, sp. zn. 1546/21, Boh. A 704/21: *„Námitky čistě právní jejichž skutkový podklad je nesporný, nejsou nedovolenou novotou, byly-li předneseny teprve ve stížnosti před nss.“*

¹³⁹ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 1921, sp. zn. 4815/21, Boh. A 818, a rozhodnutí ze dne 5. 9. 1921, sp. zn. 7422/21, Boh. A922/21: *„Neměl-li stěžovatel v řízení správním možnost určité námitky vznésti (protože úřad nižší stolice své rozhodnutí náležitě nekonkretisoval), nemůže mu býti bráněno, aby je vznesl ve stížnosti na nss.“*, rozhodnutí Správního soudního dvora Pop. 3680, Budw. 7519/A (nepřípustnost námitek promlčení): *„Nebyla-li uplatněna námitka promlčení proti nároku na náhradu škody v řízení administrativním, nemůže býti podle § 5 zák. o ss. uplatněná u nss.“*

¹⁴⁰ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 304

se tedy rozuměla každá norma abstraktní od zákona odvozená. Soud zkoumal zákonnost výroků rozhodnutí, nikoliv zákonnost odůvodnění,¹⁴¹ kdy Hácha uváděl, že „při soudní kontrole správního aktu <...> neběží o to, zdali úřad dospěl k výsledku svého tvoření normy cestami správnými či nesprávnými, nýbrž jen o to, zdali výsledek je ve shodě se zákonem. Ruší-li soud naříkaný správní akt, ruší jej pro jeho nezákonnost (als gesetzwidrig) a nikoliv proto, že úřad nešel správnou cestou. I bludné cesty mohou nakonec vésti ke správnému výsledku. Prakse soudní neměla o tom až na občasné výkyvy valných pochybností.“¹⁴²

2.8. Zásady řízení před Nejvyšším správním soudem

Jak již bylo zmíněno, cílem kontrolní činnosti Nejvyššího správního soudu byla ochrana veřejných subjektivních práv, což v podstatě odvozuje první základní zásadu *dispoziční* ovládající řízení před Nejvyšším správním soudem (shodně i za rakouské úpravy). Jednalo se v zásadě o návrhové řízení, přičemž stěžovateli svědčilo právo vzít svůj návrh zpět. Výjimkou bylo oprávnění Nejvyššího správního soudu pokračovat v řízení i přes zpětvzetí stížnosti, pokud by takový postup nezbytně vyžadoval veřejný zájem. Tento princip byl následně prolomen zásadou *oficiality* ve dvou případech, a to (i) povinností Nejvyššího správního soudu vyhledat strany zúčastněné a (ii) povinností soudu přihlížet z úřední povinnosti k některým důležitým skutečnostem stanovených zákonem (věcná příslušnost, úplnost předložených spisů apod.).¹⁴³ Uvedenou zásadu *dispoziční* je nutno chápat i ve smyslu ustanovení § 18 listopadového zákona, které vyžaduje přesné vymezení stížnostních bodů, z nichž obecně mělo být patrné z jakých skutkových a právních důvodů

¹⁴¹ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 1923, sp. zn. 15876/23, Boh. A 2743/23: „Nss je povolán zkoumati jen zákonnost úředního výroku a může jej podle § 7 zák. o ss. zrušiti jen pro jeho nezákonnost, nikoli pro nesprávnost připojených důvodů.“; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 1922, sp. zn. 4866/22, Boh. A 1329/22: „Pro činnost nss. zkoumajícího pouze, zda konkrétním aktem úředním, rozhodnutím neb opatřením, bylo zasaženo v subjektivní právo strany, a nemajícího meritorní dispozici s předmětem sporu (§§ 6 a 7 zák. o ss.), je nerozhodno, zda žalovaný úřad při svém výroku, který je předmětem přezkoumání nss., měl nebo mohl míti ještě jiné důvody, ať skutkové, ať právní, jimiž výrok svůj mohl podložit, jichž však nepoužil.“

¹⁴² HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 311

¹⁴³ SEDLÁČEK, Stanislav. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví (Administrative justice). Časopis pro právní vědu a praxi. Brno: Masarykova univerzita, 2001, Roč. 9, č. 1, p. 70-76. ISSN 1210-9126, s. 74

považuje stěžovatel napadené výroky správního aktu za nezákonné¹⁴⁴ (o problematice odůvodnění viz níže). Hácha k tomu dodával: „*To je necessarium stížnosti, nezbytná její náležitost. Stížné body dávají ohraničující rámec soudní kontrole správního aktu. Zásadně soud nemůže si všimati ani očividných nezákonností správního aktu, nejsou-li ve stížnosti vytykány.*“¹⁴⁵

Z výše citovaného ustanovení § 18 vyplývá další stěžejní zásada řízení před správním soudem – zásada *projednací* (*judex ne eat ultra petita partium*), neboť Nejvyšší správní soud přezkoumával napadené správní rozhodnutí pouze v mezích stěžovatelem vytyčených stížnostních bodů. Předmětné stížní body sloužily jako limit soudní kontroly správního aktu. Komplikace ale spočívala v tom, že zákon blíže neurčoval, jestli námitky stěžovatele měly být doprovázeny jejich odůvodněním a zda bližší odůvodnění určovalo hranice soudní kontroly, „*takže by soud, vázaný na stížné body v tomto pregnantním smyslu, musil stížnost zamítnouti, kdyby její argumentaci, dovozující nesprávné použití určité normy právní, neshledal správnou, třeba že snad jiný pochod myšlenkový nezákonnost aktu zřejmě odhaluje*“.¹⁴⁶ Je nutné poznamenat, že jednací řád stanovil, aby ze stížnosti bylo patrné v jakém rozsahu stěžovatel rozhodnutí napadá, v čem spatřuje porušení svých práv a nesprávnost posouzení věci ze strany správního orgánu, aniž by vyžadoval odůvodnění těchto tvrzení. Nicméně lze konstatovat, že tvrzení stěžovatele měly mít zákonnou oporu, avšak bezpodmínečná vázanost soudu tímto odůvodněním (resp. jeho správností) by vedla k nežádoucím dopadům, neboť „*touto metodou by se zvrhla soudní kontrola, která má přece býti soudní kontrolou správního aktu, v pouhé přezkoumání stížnosti*“¹⁴⁷.

Zásada *projednací* zajisté nepůsobila absolutně a v některých případech zákon sám předpokládal její prolomení zásadou *vyhledávací*. Jak je známo, Nejvyšší správní soud vycházel ze skutkového stavu, jenž byl zjištěn správním orgánem. Nicméně absolutní vázanost soudu skutkovými zjištěními správního orgánu by přiváděla k absurdním situacím, ve kterých by soud byl vázán skutečnostmi nereálnými či libovolnými (tato problematika byla již zjevná při přijetí říjnového zákona).

¹⁴⁴ DVOŘÁK, Jan. Některé výkladové problémy týkající se koncentrační zásady a žalobních bodů v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví. Právní rozhledy, 2003, č. 12, s. 594–599

¹⁴⁵ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 367

¹⁴⁶ HOBZA, Antonín; HÁCHA, Emil; HOETZEL, Jiří a WEYR, František, HAVELKA, Jiří (ed.). *Slovník veřejného práva československého*. 2. I až O. Brno: Polygrafia, 1932, s. 855

¹⁴⁷ HOBZA, Antonín; HÁCHA, Emil; HOETZEL, Jiří a WEYR, František, HAVELKA, Jiří (ed.). *Slovník veřejného práva československého*. 2. I až O. Brno: Polygrafia, 1932, s. 855

Právě na tyto případy zákon pamatoval a dle ustanovení § 6 odst. 2 listopadového zákona platilo, že soud měl sám z úřední povinnosti zkoumat procesní vady správního aktu týkající se skutkové podstaty projednávané věci. Ve smyslu citovaného ustanovení Nejvyšší správní soud měl porovnávat skutková zjištění, o které se opírala výroková část správního rozhodnutí, s obsahem správních spisů, tj. měl zkoumat případný vzájemný rozpor. Pokud by zjištění, ze kterých správní úřad vycházel při svém rozhodování, byla v rozporu se spisovým materiálem, soud byl povinen takové rozhodnutí z důvodu vad řízení zrušit.¹⁴⁸ Nejvyšší správní soud měl zrušit napadené rozhodnutí i v případě neúplného zjištění skutkového stavu věci. Oslabení zásady projednací se dále projevovalo v povinnosti soudu nejprve ověřit, zda se vůbec jednalo o autoritativní projev veřejné moci, zda napadený správní akt byl vymahatelný a schopen právní moci, a zda byl způsobilý zasáhnout do právní sféry jedince (stěžovatele).

Další zásadou bylo zajištění rovného postavení účastníků v řízení před Nejvyšším správním soudem, a to především v zakotvení rovného slyšení stran jak v přípravné fázi, tak i při ústním líčení. Excesem bylo zkrácení zúčastněné strany, která nebyla přibírána v přípravném řízení.¹⁴⁹ Zásada písemnosti ovládala již uvedenou přípravnou fázi procesu (včetně povinné písemné formy stížnosti) a zásada ústnosti a veřejnosti pánovala při hlavní části procesu, kterou bylo ústní líčení.¹⁵⁰

Československé správní soudnictví bylo založeno na principu kasačním. Nejvyšší správní soud při zjištění nesprávnosti napadené rozhodnutí rušil a vracel zpět správnímu orgánu k novému projednání a rozhodnutí,¹⁵¹ tudíž nález této instituce nikdy neměl povahu reformační (stejně i dle rakouské úpravy správního soudnictví). Apelační princip nebyl příléhavý zejména z důvodu, že soud byl vázán skutkovými zjištěními správního úřadu, a tudíž by reformační soudní rozhodnutí existovala jen v minimálním počtu.¹⁵² Kasační princip měl své nevýhody v případě opakujícího se rušení téhož rozhodnutí správního úřadu. Zmíněna situace bezpochyby

¹⁴⁸ ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů

¹⁴⁹ SEDLÁČEK, Stanislav. *Prvorepublikové Československo a správní soudnictví (Administrative justice)*. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, Roč. 9, č. 1, p. 70-76. ISSN 1210-9126, s. 74

¹⁵⁰ HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej (ed.). *Československé správní právo: část všeobecná*. Klasická právnícká díla (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-168-4, s. 412

¹⁵¹ HENDRYCH, Dušan a kol. Kasační princip. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právnícký slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck (on-line), 2009.

¹⁵² HOBZA, Antonín; HÁCHA, Emil; HOETZEL, Jiří a WEYR, František, HAVELKA, Jiří (ed.). *Slovník veřejného práva československého*. 2. I až O. Brno: Polygrafia, 1932, s. 859

vedla k rozporu s principy hospodárnosti a rychlosti řízení. Pro eliminování nastí-
něného problému zákon zakotvil povinnou vázanost správního úřadu právním ná-
zorem soudu.¹⁵³

2.9. Předpoklady zahájení řízení

Z odkazem na již vymezenou zásadu dispoziční, jež ovládala řízení před Nejvyšším správním soudem, proces se zahajoval vyloženě na návrh, tj. podáním stížnosti legitimovaným subjektem a nikoli *ex offi*. Na tomto místě je zapotřebí vymežit osobu „stěžovatele“ jako subjektu způsobilého být procesní stranou řízení. Jelikož ochrana byla poskytována jen subjektivním právům, stěžovatelem jakožto procesní stranou mohl být jen subjekt mající právní osobnost.¹⁵⁴ Stěžovatel měl být procesně způsobilým, a tudíž měl disponovat možností činit úkony v řízení samo-
statně. Hoetzel dodává, že *„je-li při právnických osobách třeba, aby se o podání stížnosti usnesl určitý orgán, musí toto usnesení býti ve stížnosti prokázáno (např. starosta zastupuje obec navenek, ale o podání stížnosti se má usnésti obecní rada.“*¹⁵⁵ Neměl-li stěžovatel procesní způsobilost, musel být v řízení před soudem zastoupen zákonným zástupcem. Právnícké osoby měly své podání činit prostřed-
nictvím statutárního orgánu. Procesní stranou nemohl být ten subjekt, který nevy-
stupoval jako strana v předcházejícím správním řízení.¹⁵⁶ Hácha k tomu uváděl: *„V čem záleží a podle čeho se pozná tato účast na předmětu rozhodnutí, není otázka snadná. Praxe po krátkém počátečním kolísání ustálila se na názoru, že osoba, jež se nezúčastnila řízení správního, nemůže býti stranou v procesu před nss. Doručení*

¹⁵³ ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kom-
petenčních konfliktů

¹⁵⁴ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 1923, sp. zn. 7515/22, Boh. A 1959/23: *„Zákonem o ss. jest soudní kontrola správy, k níž nss jest povolán, organisována na zásadě ochrany práv subjektivních. Může tedy nss k projednání přijímati stížnosti jen tehdy, přicházejí-li od právních subjektů, od osobností. Je-li tento předpoklad dán, zkoumá nss z úřední povinnosti.“*; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 1922, sp. zn. 15040/22, Boh. A 1596/22: *„Nss. nemůže přijímati stížnosti podávané ryzím úřadem, který není osobností, ani osobnost právní nepředsta-
vuje.“*

¹⁵⁵ HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej (ed.). *Československé správní právo: část všeobecná*. Klasická právnícká díla (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-168-4, s. 408

¹⁵⁶ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 1920, sp. zn. 1390/20, Boh. A 345/20: *„Osoba, která se nezúčastnila řízení správního, není oprávněna podati stížnost k nejv. správ. s.“*; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 1921, sp. zn. 17.498/21, Boh. A 1083/21: *„K stížnosti na nejv. správní soud je legitimován pouze ten, kdo již v řízení správním uplatňoval nějaké svoje subjektivní právo, nikoli ten, kdo pouze dozorcí stížností vyvolal nějaké rozhodnutí správních úřadů.“*

*rozhodnutí samo o sobě nezakládá účast v řízení správním.*¹⁵⁷ Za další procesní předpoklad považovala soudní praxe *legitimaci věcnou*.¹⁵⁸ Uvedená věcná legitimace byla založena na tom, zda stěžovatel byl vůbec oprávněn namítat, že napadeným správním aktem došlo k porušení jeho veřejných subjektivních práv. Hácha k uvedenému sděloval, že „*nedá-li se konstruovati subjektivní právo stěžovatelovo, které by virtuálně mohlo býti správním aktem dotčeno, čili jinak vyjádřeno, je-li správní akt způsobilý poškoditi stěžovatele nejvýš jen v jeho zájmu, který není „právem chráněn“, není stížnost přípustná.*“¹⁵⁹ Posuzoval tuto procesní podmínku ovšem negativně: „*Je to očividně týž chybný kruh, ke kterému kdysi nutil vylučovací důvod volného uvážení.*“¹⁶⁰ Hoetzel zaujímal obdobný názor argumentujíc pouhým odkazem na výslovné znění ustanovení § 2 listopadového zákona, podle kterého zajisté postačovalo pouhé tvrzení stěžovatele. Posouzení opodstatněnosti a správnosti tohoto stěžovatelova tvrzení bylo ovšem předmětem sporu, nikoli procesní podmínkou.¹⁶¹ Ke zmíněným závěrům se pak přiklonila i judikatura Nejvyššího správního soudu.¹⁶²

Další podmínkou řízení byly formální náležitosti stížnosti. Podání mělo být učiněno v písemné formě a ve smyslu ustanovení § 20 listopadového zákona také v potřebném počtu stejnopisů (včetně veškerých příloh a písemností, na které stěžovatel ve stížnosti odkazoval a o které opíral svá tvrzení). Dále mělo obsahovat přesné označení napadeného rozhodnutí správního orgánu a uvedení dne jeho doručení, jakož i vymezení stížnostních bodů.¹⁶³ Hácha ve vztahu k přesnosti vymezení stížnostních bodů uváděl, že „*naprosto nestačí, jako se to nezřídka děje, jestliže stížnost podává rozvláčné vyličení děje, končíc prostě návrhem, aby rozhodnutí*

¹⁵⁷ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 389

¹⁵⁸ HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej (ed.). *Československé správní právo: část všeobecná*. Klasická právnická díla (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-168-4, s. 408

¹⁵⁹ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 400

¹⁶⁰ tamtéž, s. 400

¹⁶¹ HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej (ed.). *Československé správní právo: část všeobecná*. Klasická právnická díla (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-168-4, s. 408

¹⁶² rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 1923, sp. zn. 1012/23, Boh. A 2089/23: „*Tvrdí-li stěžovatel porušení svého práva – třeba bezdůvodně – není stížnost k nss-u nepřipustná. Cítí-li se ve svých právech dotčeným právem či-li nic, jest právě předmětem rozhodování tohoto soudu.*“; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 1925. sp. zn. 4105/25, Boh. A 4459/25: „*K založení stížnostní legitimace před nss-em stačí, jestliže stěžovatel porušení svého subjektivního práva tvrdí.*“

¹⁶³ ustanovení §§ 14 a 18 zákona č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů

*bylo pro nezákonnost nebo vadné řízení zrušeno. Soud není povinen, aby stížné body sám konstruoval, třebaže i to někdy činí.*¹⁶⁴ Na tomto místě lze s ohledem na shora uvedené opakovaně poukázat, že ve smyslu rozhodovací praxe nebylo zapotřebí stížnostní body nějak zdlouhavě rozvádět a argumentovat, nicméně měla z nich být patrná příčinná souvislost mezi vytýkanou nezákonností a újmou na právech stěžovatele.¹⁶⁵ Nicméně požadavkům přesnosti a určitosti stížnostních bodů ve smyslu ustanovení § 18 listopadového zákona neodpovídalo stěžovatelovo podání v případech, kdy pouze odkazovalo na jinou jeho stížnost podanou u Nejvyššího správního soudu nebo na obsah odvolání podaného v rámci správního řízení. Nestačilo také odkázat na obsah zrušeného rozhodnutí nižší správní instance.

Stížnost měla být zřetelně podepsána advokátem a jeho podpis nemohl být nahrazen podpisem notáře, soudce a ani osoby, která již nevykonávala advokátní činnost. Podpis advokáta nahrazoval podpis finanční prokuratury (působící v mezích své zastupitelské kompetence).¹⁶⁶ Další výjimku z tohoto požadavku stanovil zákon č. 79/1919 Sb. z. a n., o služebním poměru učitelů vysokoškolských.¹⁶⁷

Stížnost měla být podána u Nejvyššího správního soudu v šedesátidenní lhůtě ode dne doručení napadeného správního aktu (výjimku představovala zkrácená 14denní lhůta podle zvláštního zákona o omezení práva stěhovacího¹⁶⁸). Doručením se rozumělo faktické převzetí písemného vyhotovení správního aktu stěžovatelem, a proto ústní vyhlášení předmětného správního rozhodnutí nebylo považováno za řádné doručení ve smyslu zákona a nemělo vliv na počátek běhu

¹⁶⁴ HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej (ed.). *Československé správní právo: část všeobecná*. Klasická právnícká díla (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-168-4, s. 408–409

¹⁶⁵ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 1919, sp. zn. 987/19, Boh. A 53/19: „*Stížnost vyhovuje předpisu § 18 zák. o ss., tvrdí-li porušení právních předpisů, o které stěžovatel opírá subjektivní právo, a navrhuje proto zrušení rozhodnutí*“; rozhodnutí Správního soudního dvora Reis. 13.332, Budw. 6826/F: „*Postačí, jestliže ve stížnosti jednotlivé stížné body jsou označeny bez připojení vlastních právních vývodů.*“

¹⁶⁶ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 1920, sp. zn. 13.159/20, Boh. A LIV/20: „*Finanční prokuratura není oprávněna zastupovati soukromé osoby před nss-em na místě advokáta.*“

¹⁶⁷ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 379

¹⁶⁸ ustanovení § 28 zákona č. 118/1921 Sb. z. a n., o omezení práva stěhovacího

lhůty.¹⁶⁹ Po uplynutí shora uvedené lhůty nebyly jakékoliv dodatky ke stížnosti přípustné.¹⁷⁰ Problém se následně objevil při výkladu zákonného formálního požadavku spočívajícího v označení dne doručení napadeného správního aktu přímo ve stížnosti dle ustanovení § 14 ve spojení s § 21 odst. 2 zákona o zřízení správního soudu (obdobné potíže se objevovaly již za působnosti Správního soudního dvoru). Nejasnosti vznikaly při zodpovězení následujícího okruhu otázek: (i) zda byla stížnost přípustná, aniž by napadený správní akt byl stěžovateli vůbec doručen, (ii) zda bylo možné zahájit řízení o stížnosti, která postrádá označení data doručení napadeného rozhodnutí, ačkoli z jejího obsahu a příloh bylo patrné, že byla podána do uplynutí lhůty, a (iii) zda bylo vůbec přípustné vrácení stížnosti stěžovateli za účelem doplnění dne doručení napadeného aktu.¹⁷¹ Ve všech zmíněných otázkách se soud přiklonil k tolerantnějšímu výkladu.¹⁷²

Podání stížnosti samo o sobě nepředstavovalo překážku věci zahájené (*litispence*) a nebránilo zahájení řízení nového v téže záležitosti. Ve smyslu ustanovení § 17 listopadového zákona (zde zcela shodně s rakouskou úpravou) podání včasné a řádné stížnosti nemělo odkladného účinku, tj. napadené rozhodnutí bez dalšího nabývalo právní moci a jeho vykonatelnost se neodkládala. Citované ustanovení nicméně poskytovalo stěžovateli možnost o přiznání odkladného účinku žádat, kdy tato žádost měla být uplatněna přímo u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, nikoli u Nejvyššího správního soudu. Správní orgán kladně vyřizoval žádost v případě, kdy provedení napadeného správního aktu veřejný zájem okamžitě nevyžadoval a takové provedení by způsobilo stěžovateli nenahraditelnou újmu. Pokud by správní úřad žádosti nevyhověl, bylo možné jeho zamítavé rozhod-

¹⁶⁹ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 1923, sp. zn. 2189/23, Boh. A 1951/23: „Lhůtu k podání stížnosti k nss-u do rozhodnutí rozhodčí komise počítati jest nikoliv od publikace, nýbrž teprve od doručení písemného vyhotovení.“

¹⁷⁰ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 1922, sp. zn. 10.989/22, Boh. A 1705/22: „Nss. nepřihlíží k dodatku ke stížnosti, jenž soudu dojde po uplynutí lhůty stanovené § 14 zák. o ss.“

¹⁷¹ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 350-351

¹⁷² k bodu (i) rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 1930, sp. zn. 4847/30, Boh. A 8567/30: „Není nezbytným předpokladem stížnosti, aby naříkané rozhodnutí bylo straně doručeno.“; k bodům (ii) i (iii) rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 1929, sp. zn. 432/29, Boh. A CCCLXXII/29 (zásadní usnesení): „Stížnost, v níž není udán den doručení naříkaného rozhodnutí, nelze odmítnouti a limine tehdy, je-li z jejího obsahu nebo z obsahu příloh patrné, že stížnost byla podána ve lhůtě zákonné <...> Stížnost, v níž není udán den doručení naříkaného rozhodnutí, jest přípustno vrátiti podle § 21 odst. 2 zák. o ss. k doplnění.“, soud tak činil zejména tehdy, pokud stížnost nebyla bezdůvodná a netrpěla jinými vadami

nutí napadnout stížností u Nejvyššího správního soudu, neboť se jednalo o rozhodnutí konečné a nebyly zde přípustné opravné prostředky.¹⁷³ Nenahraditelná újma jako základní podmínka suspendování účinků napadeného rozhodnutí byla dle Hotzelova výkladu jak újmou hmotnou, tak i nehmotnou, přičemž se nemuselo nezbytně jednat o existenční ohrožení stěžovatele. Dle Nejvyššího správního soudu postačovalo, aby tato újma hrozila i nepřímo, například z navazujícího správního aktu,¹⁷⁴ který měl být teprve v budoucnu vydán. I po přiznání odkladného účinku zůstávalo správní rozhodnutí pravomocné.¹⁷⁵

Vedle stěžovatele zákon dále vymezoval i strany spolužalované a strany zúčastněné.¹⁷⁶ Rozdíl mezi těmito subjekty spočíval v tom, že prvního označoval stěžovatel již ve stížnosti, druhého přibíral do řízení správní soud z úřední povinnosti. Uvedené subjekty staly na straně žalovaného správního úřadu, z tohoto důvodu jejich námítky měly být směřovány jen proti stížnosti, neboť ty, které mířily vůči napadenému rozhodnutí, byly z logiky věci nepřipustné.¹⁷⁷

2.10. Přípravné řízení

Úkol přípravného řízení spočíval v přípravě navazujícího ústního soudního jednání, kdy soud za tímto účelem nejprve doručoval opis stížnosti žalovanému úřadu (dalším spolužalovaným stranám, pokud ovšem takové strany existovaly) a zároveň vyzýval k zaslání správního spisu a následnému vyjádření ke stížnosti. O předložení spisového materiálu se staral soud z úřední povinnosti, jakož i o jeho úplnost, ale nedisponoval k tomu donucovacími prostředky vůči úřadu. Případné

¹⁷³ SEDLÁČEK, Stanislav. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví (Administrative justice). Časopis pro právní vědu a praxi. Brno: Masarykova univerzita, 2001, Roč. 9, č. 1, p. 70-76. ISSN 1210-9126, s. 74

¹⁷⁴ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 1940, sp. zn. 4871/38-3, Boh. A. 481/40: „Nenahraditelnou škodu, odůvodňující přiznání odkladného účinku žaloby k správnímu soudu se rozumí i škoda, která straně hrozí nepřímo z naříkaného rozhodnutí (parcel. povolení), nýbrž jen nepřímo z výkonu dalšího správního aktu (stavební povolení), pro jehož obsah je naříkané rozhodnutí ve sporném směru praejudiciální.“

¹⁷⁵ CODL, Daniel. 2.1 Historický vývoj právní úpravy odkladného účinku. In: CODL, Daniel. Základní triáda správních žalob. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 39.

¹⁷⁶ ustanovení §§ 19 a 27 zákona č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů

¹⁷⁷ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 423

nedodání správních spisů ze strany správního úřadu nebylo překážkou pro pokračování v řízení, což výslovně uvádí ustanovení § 25 listopadového zákona.¹⁷⁸

Žalovaný úřad nebyl oprávněn spisový materiál či napadené rozhodnutí nijak doplňovat nebo uvádět nové skutečnosti. Obsahem vyjádření žalované strany proto mohly být jen okolnosti vyvracející tvrzení a právní argumentaci stěžovatele.¹⁷⁹ Jestliže soud považoval za vhodné a účelné, mohl ve smyslu ustanovení § 24 listopadového zákona poskytnout stranám příležitost k podání repliky a dupliky. Strany však nebyly povinny výzvě soudu vyhovět a případné nevyhovění nijak nebránilo vývoji procesu. Replika byla přijatelná jen za situace, kdy byla učiněna k soudní výzvě. V opačném případě se k ní nepřihlíželo.¹⁸⁰ Lze zmínit, že podpis advokáta na těchto následných podáních nebyl vyžadován. Pokud nebyly strany k podání podle ustanovení § 24 zákona ze strany soudu vyzvány, měly možnost reagovat na písemné projevy protistrany pouze v rámci veřejného ústního líčení.¹⁸¹

Po skončení písemného přípravného řízení mohl Nejvyšší správní soud stížnost usnesením odmítnout, vyšla-li v jeho průběhu najevo nějaká skutečnost překážející pokračování v řízení a vydání rozhodnutí (např. opožděné podání stížnosti, pozdější zjištění nepřislušnosti Nejvyššího správního soudu apod.). V opačném případě soud nařizoval veřejné ústní líčení, pokud se ovšem strany nevzdaly podle ustanovení § 28 listopadového zákona práva na ústní projednání věci.

2.11. Veřejné ústní líčení a rozhodnutí

Veřejné ústní líčení bylo základním pravidlem řízení před Nejvyšším správním soudem, když neveřejné se považovalo spíše za výjimku. Z mravnostních důvodů a ochrany veřejného pořádku mohla být veřejnost usnesením senátu z projednání vyloučena.¹⁸² Zastoupení advokátem při ústním líčení nebylo obligatorní po-

¹⁷⁸ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 1920, sp. zn. 942/20, Boh. A 322/20: „*Neředložil-li žalovaný úřad přes vyzvání správní spisy, jest skutkovou podstatu, jak ve stížnosti jest vylíčena, pokládati za nespornou.*“

¹⁷⁹ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 1927, sp. zn. 299/27, Boh. F 2931/27: „*Úkolem odvodního spisu je vyvracetí námítky stížnosti, nikoliv naříkané rozhodnutí doplňovati.*“

¹⁸⁰ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 1922, sp. zn. 17.922/22, Boh. A 1733/22: „*K podání stěžovatelovu, reagujícím na vývody odvodního spisu žalovaného úřadu, nemůže nss. přihlídnouti, když strana nebyla podle § 24 zák. o ss. vyzvána, aby podala repliku na odvodní spis.*“

¹⁸¹ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 419

¹⁸² ustanovení § 29 zákona č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů

vinností a ani osobní přítomnost samotných účastníků nebyla povinná (nebylo nálezů kontumačních). Podle Háchy zásadní význam ústního líčení spočíval pro procesní strany v tom, že „je všem účastníkům poskytnuta možnost kontrolovati ústní přednes referentův, který má podati obraz věci v podstatném jejím obsahu, dále uvésti stížnosti a případné vývody odpůrců z řízení přípravného“¹⁸³.

Ve smyslu ustanovení § 35 listopadového zákona bylo možné již zahájené řízení odročit k souhlasnému návrhu stran nebo z důvodu jisté překážky, jejíž důležitost hodnotil soud. Citovaný právní předpis neobsahoval úpravu připouštějící odročení ještě nezahájeného líčení. Lze tedy dovodit, že toto rozhodnutí bylo ponecháno opět na zvážení soudu.

K zastavení řízení docházelo jednak v případech zpětvzetí stížnosti před skončením ústního líčení, jednak v důsledku zmeškání lhůty stanovené soudem k nápravě formálních vad podání. Případ smrti stěžovatele rozlišoval dvě situace, kdy předmětem řízení bylo čistě osobní právo stěžovatele a řízení se zastavovalo bez dalšího, nebo právo přecházelo do pozůstalosti a v řízení se pokračovalo s právním nástupcem. Obdobně se postupovalo při zániku právnické osoby.¹⁸⁴ K zastavení řízení dále mohlo dojít z důvodu uspokojení stěžovatele ve smyslu ustanovení § 44 listopadového zákona. Uspokojení bylo možné definovat jako dosažení účelu stížnosti jinak než příznivým vyřízením stížností soudem. Pro zastavení soudního řízení v důsledku materiálního uspokojení stěžovatele nepostačovalo pouhé odvolání napadeného rozhodnutí žalovaným správním úřadem. Bylo tomu tak zejména proto, že v praxi několik správních úřadů své takto odvolané rozhodnutí opakovaly znovu ve stejném znění, což následně nutilo stěžovatele k opětovnému podání stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu.^{185,186} Hácha k tomu uváděl: „Otázkou, kdy jest

¹⁸³ HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej (ed.). *Československé správní právo: část všeobecná*. Klasická právnická díla (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-168-4, s. 420

¹⁸⁴ SEDLÁČEK, Stanislav. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví (Administrative justice). Časopis pro právní vědu a praxi. Brno: Masarykova univerzita, 2001, Roč. 9, č. 1, p. 70-76. ISSN 1210-9126, s. 75

¹⁸⁵ HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej (ed.). *Československé správní právo: část všeobecná*. Klasická právnická díla (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-168-4, s. 421

¹⁸⁶ za účelem odstranění rozporů v judikatuře při výkladu ustanovení § 44 bylo vydáno zásadní usnesení plenissima ze dne 27. 10. 1933, sp. zn. 17.132/33, Boh. A CCCCLII/33: „Důvodem pro zastavení řízení podle § 44 zák. o ss. i bez souhlasu stěžovatelova není za všech okolností, odvolá-li úřad své rozhodnutí přes nss. naříkané.“; dále také dřívější rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 1924, sp. zn. 11.646/24, Boh. A 3801/24: „Stěžovatel není uspokojen, odvolá-li sice úřad naříkané rozhodnutí, zároveň však zamítne znovu nárok stěžovatelův, setrváváje při tom na důvodech rozhodnutí dřívějšího, a musí proto nss. rozhodnouti o podané stížnosti po prohlášení stěžovatele, že na ni trvá.“

*stěžovatele považovati za uspokojena, může soud posuzovati toliko podle konkrétního případu, při čemž jest zásadně rozhodující obsah stížnosti, nikoliv její pravděpodobný úspěch, ani úvaha, zda žalovaný úřad poskytl dodatečně stěžovateli vše, nač má zákonný nárok.*¹⁸⁷ O zastavení řízení soud ve smyslu citovaného ustanovení § 33 rozhodoval usnesením.

Nejvyšší správní soud rozhodoval formou usnesení v situacích procesně právní povahy a hmotně právně formou nálezů. Další formu rozhodnutí představoval výměr vydávány ve zkráceném řízení. Nálezy se vyhlášovaly jménem republiky a v souladu s ustanovením § 43 listopadového zákona proti nim se nepřipouštělo navrácení v předešlý stav.

V případě zjištění, že skutkový stav neodpovídal spisovým materiálům, byl s nimi v rozporu, vyžadoval další doplnění nebo správní řízení bylo stíženo podstatnými vadami, Nejvyšší správní soud správní akt rušil a vracel věc zpět žalovanému správnímu úřadu. Ten byl povinen věc znovu projednat s přihlédnutím k právnímu názoru vysloveným Nejvyšším správním soudem.¹⁸⁸ Správní úřad byl povinen názor správního soudu respektovat bez ohledu na skutečnost, zda ke zrušení správního aktu došlo z důvodu vady řízení či pro nezákonnost ve smyslu ustanovení §§ 6 a 7 listopadového zákona.

2.12. Přetížení Nejvyššího správního soudu a novela z roku 1937

Nejvyšší správní soud si za dobu svého působení získal velmi dobrou odbornou pověst, byl však záhy po svém zřízení neúměrně přetížen. V posledních letech předmnichovské republiky vznikaly v činnosti správního soudu početné organizačně technické komplikace, které zapříčinily značné průtahy v řízení. Samotné vyřizování stížností trvalo tři a více let. Vzhledem k povaze správních rozhodnutí ztráceli stěžovatele v době vydání rozhodnutí Nejvyšším správním soudem na vyřízení věci zájem.¹⁸⁹

¹⁸⁷ HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 451

¹⁸⁸ SEDLÁČEK, Stanislav. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví (Administrative justice). *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, Roč. 9, č. 1, p. 70-76. ISSN 1210-9126, s. 75

¹⁸⁹ MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0484-3, s. 115

Reflexe krizové situace nastala se značným časovým odstupem a původně dle záměru vlády směřovala k výraznému omezení kompetencí Nejvyššího správního soudu. S touto úvahou nesouhlasil ústavněprávní výbor Poslanecké sněmovny, jenž hlavní část vládní osnovy zákona odmítl. Vzápětí po schválení novely se objevily pochybnosti, zda přijaté změny, jejichž hlavním cílem bylo zrychlení a zjednodušení řízení, byly vskutku dostačující.¹⁹⁰

Listopadový zákon byl novelizován zákonem č. 164/1937 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě. Jak z výše uvedeného vyplývá, vláda v návrhu zákona usilovala o omezení kompetencí Nejvyššího správního soudu cestou vynětí z příslušnosti soudu tzv. věcí bagatelních a též věcí, v nichž správní úřady rozhodovaly podle své úvahy. Argumentovalo se zejména tím, že odnětím těchto věcí by správní soud „se zbavil až 60% veškeré své agendy a pak by zbylou agendu velmi snadno zdolal“¹⁹¹. Značnou problematickou skutečností podle vládní zprávy bylo přehlcení Nejvyššího správního soudu stížnostmi právě v bagatelních věcech, kdy samotné útraty na právní zastoupení stěžovatele mnohonásobně přesahovaly výši nároku. Argumentem pro zavedení minimální hranici pro majetkové spory správní posloužil, mimo jiné, poukaz na zahraniční právní úpravu, zejména na existenci obdobného limitu v úpravě pruské. Předmětné omezení se mělo týkat sporů, v nichž bylo možné nárokovanou majetkovou hodnotu přesně zjistit. Ve skutečnosti šlo o spory o veřejné dávky a spory o náhradu nákladů správního řízení. Vládní návrh zákona ovšem pamatoval na nebezpečí odepření soudní ochrany ve věcech menší majetkové hodnoty, a to prostřednictvím ustanovení, dle kterého soud byl oprávněn věc, jinak z výše uvedených důvodů nepřípustnou, projednat a rozhodnout, pokud ta měla stěžejní význam. Tím se právě mělo zabránit tvrdostem, jež navržené omezení působnosti správního soudu přinášelo, a zajistit soudní ochranu v odůvodněných případech.¹⁹² Ústavněprávní výbor věnoval předmětnému návrhu značnou pozornost, neboť tento byl vskutku způsobit odlehčit přetížení a napravit vážný stav, ovšem stalo by se tomu tak na úkor dosažené úrovně ochrany veřejných subjektivních práv jedinců. Ve snaze dodržet principy právního státu přednost byla dána ochraně práv občanů a navrhovaná změna ustanovení § 3 nebyla přijata.

¹⁹⁰ PRINC, Michal. Soudnictví v českých zemích v letech 1848-1938 (soudy, soudní osoby, dobové problémy). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015. ISBN 978-80-7478-797-3, s. 234

¹⁹¹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o nejvyšším správním soudě. Online. Tisk č. 749. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0749_03.htm

¹⁹² Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o nejvyšším správním soudě. Online. Tisk č. 749. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0749_03.htm

Výrazná změna se dotkla organizaci a obsazení správního soudu, zejména úpravy předpokladů pro výkon funkce soudce obsažené v ustanovení § 10 listopadového zákona. Nově platilo, že alespoň dvě pětiny členů Nejvyššího správního soudu museli mít vykonanou soudcovskou či advokátskou zkoušku. Dále ve smyslu citovaného ustanovení měla být zavedena instituce dočasně přidělovaných referentů, kteří by měli na starosti přípravu zpráv a návrhů pro jednání senátů a další pomocné práce. Ačkoli změny měly vést přímo či nepřímo k odstranění přetížení správního soudu, důvodová zpráva k vládnímu návrhu osnovy zákona nedoporučovala zvýšení počtů členů *grémia* Nejvyššího správního soudu, a to z důvodu, že *„značnější rozmnožení počtu členů grémia nejvyššího správního soudu by snadno mohl vésti k nejednotnosti rozhodování a tím i k snížení úrovně kognice nejvyššího správního soudu“*¹⁹³.

Další modifikace se týkala úpravy obsazení senátů. Konkrétně se navrhovalo zrušení ustanovení § 13 odst. 5 listopadového zákona, podle kterého *„z radů, přidělených do jednotlivých senátů, musí aspoň polovina býti vzata z členů, kteří mají kvalifikaci pro úřad soudcovský“*. Důvodová zpráva tento návrh argumentovala jednak tím, že uvedené ustanovení *„brání účelnému využití sil nejvyššího správního soudu“*, a zároveň, že *„účast soudců zabezpečuje zcela objektivní posouzení sporu, lze k tomu podotknouti, že i správní úředník, jmenovaný členem nejvyššího správního soudu, nabývá soudcovské neodvislosti, jež je předpokladem jeho objektivnosti.“*¹⁹⁴ Rovněž byl zrušen odstavec 3. citovaného ustanovení a nově o platnosti nařízení měl rozhodovat pětičlenný senát. Ve smyslu novelizovaného ustanovení § 13 odst. 2 byly zavedeny tříčlenné senáty místo pětičlenných, jež byly příslušnými například k rozhodování ve věcech přípravných opatření nebo mezitímních rozhodnutí. Ovšem některé záležitosti vyjmenované v ustanovení § 13 odst. 2 s ohledem na jejich závažnost a povahu mohly být přikázány pětičlennému senátu ve smyslu ustanovení § 13 odst. 3. Tyto aspekty vhodnosti měl zvažovat prezident Nejvyššího správního soudu, a to z vlastního podnětu, případně také na základě návrhu senátu nebo jeho předsedy, jenž byl příslušným o věci rozhodovat.

Citované ustanovení § 13 dále upravovalo závaznost nálezů Nejvyššího správního soudu jednak pro správní úřady, jednak pro soud samotný. Zaujal-li senát

¹⁹³ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o nejvyšším správním soudě. Online. Tisk č. 749. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0749_03.htm

¹⁹⁴ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o nejvyšším správním soudě. Online. Tisk č. 749. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0749_03.htm

soudu o určité otázce opětovně týž právní názor odlišný od názoru správního orgánu, mohl první prezident soudu předložit věc k uvážení a usnesení rozšířenému (devítičlennému) senátu. Setrval-li rozšířený senát na názoru, jenž soud dosud zastával, byla daná skutečnost oznámena vládě a ministerstvům a rozhodnutí bylo dáno ke zveřejnění v Úředním listu Československé republiky. Uveřejněná právní zásada byla pro správní úřady závazná a vláda byla povinna učinit opatření, aby úřady tuto zásadu nadále reflektovaly.¹⁹⁵

Dále bylo navrženo zjednodušení procesu při řešení sporných právních otázek mezi správními úřady a správním soudem. Jednalo se zejména o časté případy, kdy správní úřady usilovaly o prosazení svého právního stanoviska, a to dosažením změny názorů jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu v plenárních zasedáních. Tento postup byl shledán příliš zdoluhavým, navíc zatěžoval správní soud velkým počtem stížností. Pro eliminování obdobných nežádoucích případů bylo doporučeno, aby dotčené ministerstvo se svolením vlády bylo samo oprávněno iniciovat řešení předmětné sporné otázky rozšířeným senátem.¹⁹⁶ Předmětný vládní návrh byl následně akceptován.

Navrženou a vzápětí i akceptovanou změnou bylo zpoplatnění stížností podávaných k Nejvyššímu správnímu soudu.¹⁹⁷ Důvodová zpráva návrhu zákona k tomu uváděla: „*aby zpoplatnění stížností tomuto soudu podaných poněkud se přiblížilo poplatkové povinnosti, jíž jsou podrobena obdobná podání k nejvyššímu soudu, neboť nejvyšší správní soud zaujímá v organizaci státu postavení do jisté míry obdobné nejvyššímu soudu.*“¹⁹⁸

V určitém smyslu za zajímavý lze považovat návrh na doplnění ustanovení § 44 o odstavec 3., který by nově umožňoval správnímu soudu zastavit řízení o stížnostech, jež v mezidobí pozbyly věcného významu. Tento návrh skutečně mířil na problematiku přetížení Nejvyššího správního soudu, v důsledku čehož vyřízení některých stížností ztrácelo na významu (tj. plynutím času existovala velká pravděpodobnost skutkových a právních změn věci). Ve smyslu navrženého ustanovení soud by měl provést revizi „nahromaděných“ stížností a zhodnotit jejich opodstatněnost k rozhodnému dni. V případě zjištění zjevné neopodstatněnosti stížnosti

¹⁹⁵ PRINC, Michal. Soudnictví v českých zemích v letech 1848-1938 (soudy, soudní osoby, dobové problémy). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015. ISBN 978-80-7478-797-3, s. 235

¹⁹⁶ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o nejvyšším správním soudě. Online. Tisk č. 749. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0749_03.htm

¹⁹⁷ ustanovení § 49 zákona č. 164/1937 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě

¹⁹⁸ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o nejvyšším správním soudě. Online. Tisk č. 749. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0749_03.htm

způsobenou zdlouhavostí vyřízení, soud měl vyzvat stěžovatele k vyjádření souhlasu se zastavením řízení. Pokud by stěžovatel zůstal pasivní a na výzvu nijak nereagoval, řízení se mělo usnesením zastavit bez dalšího. Vláda k tomu uváděla, že „*lze doufat, že se tímto způsobem značně přispěje k odstranění nedodělků nejvyššího správního soudu.*“¹⁹⁹ Předmětné změny ovšem nebyly akceptovány.²⁰⁰

Mezi snahy o zmírnění důsledků přetížení Nejvyššího správního soudu patřil vládní návrh na změnu úpravy týkající se veřejného líčení. Původní úprava totiž předpokládala obligatorní konání veřejného líčení v každém případě, pokud by se strany výslovně ústního projednání věci nevzdaly. Ani jejich nepřítomnost na jednání nesloužila důvodem pro neveřejné projednání záležitosti. Nově se ústní jednání mělo konat za podmínky výslovného vyjádření účastníků o tom, že trvají na nařízení veřejného ústního líčení.²⁰¹ Navržená změna byla přijata, ale s určitými změnami.²⁰²

Ústavněprávní výbor se zabýval otázkou vhodnosti zavedení institutu navrácení v předešlý stav při zmeškání zákonem stanovených lhůt. Tento nástroj jistě by sloužil k odstranění přísnosti zákona a umožnil by účastníkům provést určitý úkon v situacích, kdy vlivem různých vnějších okolností došlo k marnému uplynutí lhůt k jeho uskutečnění. Nezbytnost v jeho zavedení ale nebyla shledána, neboť lhůta pro podání stížnosti ve smyslu ustanovení § 14 se jevila dostatečně dlouhou bez potřeby jejího eventuálního prodloužení a „*při zmeškání ostatních lhůt pak připouští nejvyšší správní soud ve zvláštních případech via facti nápravu*“²⁰³. Mimo jiné se také uvádělo, že tento institut by byl novým důvodem zbytečného přetížení Nejvyššího správního soudu, což bylo v rozporu s hlavním záměrem novely zákona.

Výše uvedené změny původního znění zákona o správním soudu měly prioritně za cíl zefektivnit činnost správního soudu a ulevit jeho přetížení. Každopádně novela přinesla i jiné transformace původního znění některých ustanovení listopadového zákona, jež nabíraly na významu zejména z hlediska potenciálního zlepšení

¹⁹⁹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o nejvyšším správním soudě. Online. Tisk č. 749. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0749_03.htm

²⁰⁰ srov. čl. III. odst. 3 (přechodná ustanovení) zák. č. 164/1937 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě

²⁰¹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o nejvyšším správním soudě. Online. Tisk č. 749. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0749_03.htm

²⁰² srov. ustanovení §§ 28 a 49 a čl. III. (přechodná ustanovení) zákona č. 164/1937 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě

²⁰³ Zpráva výboru ústavně – právního o vládním návrhu zákona (tisk 749) o nejvyšším správním soudě. Online. Poslanecká sněmovna N. S. R. Č. 1937. Tisk č. 837. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0837_01.htm

kvality poskytované soudní ochrany. Příkladem lze uvést ustanovení § 17, prostřednictvím kterého byla zavedena presumpce povolení odkladného účinku. Nově odkladný účinek se považoval za povolený, pokud správní orgán o podané žádosti nerozhodl ve stanovené lhůtě. Presumování povolení odkladného účinku ale nastávalo za podmínky, kdy napadené rozhodnutí či opatření nezasahovalo do práv jiných osob. Lze zmínit, že ústavněprávní výbor uvažoval o přenechání pravomoci rozhodnout o žádosti ve smyslu citovaného ustanovení přímo Nejvyššímu správnímu soudu namísto příslušného správního úřadu. Tento návrh neobstál proto, že „to by ve skutečnosti znamenalo zdvojnásobení posavadní práce a nikoliv ulehčení nejvyššímu správnímu soudu“²⁰⁴. Ze zmíněného je patrné, že každá navrhovaná změna právního předpisu se v první řadě hodnotila dle toho, jestli nepředstavuje potenciální brzdu primárního cíle novely, tj. likvidaci přetížení správního soudu.

Dále lze poukázat na ustanovení § 18, konkrétně na provedenou terminologickou změnu. Citované ustanovení v původním znění ukládalo povinnost „*přesného označení rozhodnutí nebo opatření, proti kterému se stížnost směřuje*“. Ústavněprávní výbor souhlasil s názorem vlády, že volba slova „přesně“ nebyla úplně vhodná a ve výsledku často vedla k nežádoucímu výkladu. Ze zmíněného důvodu slovo „přesně“ bylo zaměněno obratem „zřetelně“, které v tomto smyslu mělo zabránit nadbytečné přisnosti rozhodovací praxe. Ústavněprávnímu výboru se dále jevila nepřijatelnou formulace části citovaného ustanovení, ve které se ukládala povinnost přesného vymezení a odůvodnění jednotlivých stížnostních bodů. Toto znění bylo nahrazeno slovy „stížnostní body buď též přesně uvedeny“ škrtnutím slova „odůvodniti“.²⁰⁵ Učinil tak proto, aby nedocházelo k případům odmítání stížností z formalistických důvodů. Ve vztahu k citovanému ustanovení § 18 lze okrajově zmínit, že původní povinnost spočívající v podepsání stížnosti advokátem zůstala nedotčena.

Změn se doznalo i ustanovení § 21 v tom smyslu, že došlo k rozšíření důvodů umožňujících vrácení stížnosti stěžovateli k doplnění chybějících formálních náležitostí. Dosud bylo možné dodatečně napravit pouze nedostatky formálních náležitostí uvedených v § 18 a § 20. Nově citované ustanovení § 21 již zahrnuje i možnost nápravy nedostatku ve smyslu ustanovení § 14. Ustanovení § 14, kon-

²⁰⁴ Zpráva výboru ústavně – právního o vládním návrhu zákona (tisk 749) o nejvyšším správním soudě. Online. Poslanecká sněmovna N. S. R. Č. 1937. Tisk č. 837. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0837_01.htm

²⁰⁵ tamtéž

krétně věta druhá, stanovila povinnost označení dne doručení napadeného rozhodnutí ve stížnosti. Nedostatek tohoto požadavku zjevně nepředstavoval vadu podání takového charakteru, která by odůvodňovala odmítnutí stížnosti bez dalšího.²⁰⁶ Zároveň ustanovení § 21 stanovilo, že poskytnutá lhůta pro odstranění nedostatků formálních náležitostí měla být „*přiměřená, ne však kratší nežli osm dní*“, jež současně mohla být i dodatečně prodloužena. Vymezení minimální lhůty a možnosti jejího prodloužení ve skutečnosti představovalo snahu zmírnit přísnost zákona, a to obzvláště z důvodu nezavedení institutu navrácení v předešlý stav. Zajisté tato úprava znamenala zajištění větší právní jistoty, ale na druhou stranu poskytování delší lhůty za účelem shora uvedeným ve výsledku vedlo k nechtěné zdlouhavosti řízení, což se v zásadě přičilo hlavnímu cíli novely.

Jakkoliv lze snahu zákonodárců označit za účelnou a hypoteticky způsobilou vyřešit přetížení instituce, nešlo ale o změnu systémovou, a proto nelze nesouhlasit se závěrem Michala Prince, že „*<...> byt' byl soud přetížen a co do rychlosti řízení selhával, nelze vinu přičítat právní úpravě. <...> Příčinu přetížení soudu nelze spatřovat ani v nedostatečné výkonnosti soudců, ale jednoduše v tom, že právní úpravou předvídaná soustava správních soudů nebyla realizována. To, co bylo za daného stavu věcí možné pro zrychlení řízení učinit, nedostačovalo. Příčina průtahů v řízení zůstávala stále tatáž – jediný správní soud tak velký příděl zkrátka nestíhal.*“²⁰⁷

²⁰⁶ zmiňována nepřesnost zákonné úpravy byla odstraněna prostřednictvím judikatury

²⁰⁷ PRINC, Michal. Soudnictví v českých zemích v letech 1848-1938 (soudy, soudní osoby, dobové problémy). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015. ISBN 978-80-7478-797-3, s. 235–236

3. Nejvyšší správní soud v období let 1938–1945

V důsledku jistých historických událostí se v plné míře nevyskytla možnost zhodnotit, zda v předchozí podkapitole zmíněna novelizace listopadového zákona přinesla kýžené výsledky, zejména co do snížení počtu tzv. nedodělků. Michal Mazanec odkazuje na statistiky, z nichž je patrné, že k podstatnému snížení neskončených věcí došlo teprve po odtržení části území po mnichovském diktátu.²⁰⁸ Uvedené v předchozí větě lze ovšem s těžší označit za onen kýžený výsledek, a to s ohledem na důvody k tomu vedoucí a celkově na situaci panující v tehdejší době.

Je nezbytné uvést, že v odborné literatuře vládla neshoda stran činnosti Nejvyššího správního soudu v období nacistické okupace. Podle Macura²⁰⁹ (shodně též i Schelleová²¹⁰) „v Protektorátu Čechy a Morava bylo správní soudnictví zlikvidováno“; opačný názor uvádí prof. Kopecký²¹¹, Sládeček²¹², Mazanec²¹³ a další, když „Nejvyšší správní soud působil také v období Protektorátu Čechy a Morava i v prvních poválečných letech“. Přes výše naznačený nesoulad odborných názorů je zřejmé, že i v době nesvobody Nejvyšší správní soud nadále vykonával svoji činnost, ale pochopitelně v omezeném rozsahu a „jeho rozhodovací činnost, jakkoli ji nelze hodnotit jako aktivistickou, se často dotýkala aplikace protižidovských zákonů“²¹⁴. Násilím nastolený politický vývoj státu směřoval k potlačování základních občanských práv a svobod.

Rozbití Československé republiky nacistickou okupací plně zasáhlo i do struktury bývalého československého soudnictví, jež bylo v tomto období okleštěno

²⁰⁸ MAZANEC, Michal. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-7201-021-2, s. 33

²⁰⁹ MACUR, Josef. Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0484-3, s. 115

²¹⁰ SCHELLEOVÁ, Ilona. Správní soudnictví. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-90-4, s. 19

²¹¹ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 475

²¹² SLÁDEČEK, Vladimír a TOMOSZKOVÁ, Veronika. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2, s. 35

²¹³ MAZANEC, Michal. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-7201-021-2, s. 33

²¹⁴ MAZANEC, Michal. Historie a budova soudu [online]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/historie-a-budova-soudu>

příkladem lze uvést rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 1942, sp. zn. 365/40-2, Boh. A 843/42: „Židé: I. Opatření Protektorátu, zamezující na určitém úseku možnost styku se Židy, odpovídá potřebám veřejného pořádku ve smyslu čl. 2 organizač. zák. č. 125/1927 Sb. – II. Skutkovou podstatu přestupku vyhlášky policejního ředitelství v Praze ze dne 14. srpna 1939, č. 19.334 přes. zakládá již skutečnost, že Žid seděl v hostinské místnosti Židům nepřístupné.“

a podřízeno říšským zákonům. K formální úpravě zákona o Nejvyšším správním soudu došlo později v roce 1943.²¹⁵

Zcela odlišné poměry na Slovensku měly esenciální dopad na činnost Nejvyššího správního soudu. Ve smyslu ustanovení § 16 ústavního zákona č. 299/1938 Sb. z. a n., o autonomii Slovenskej krajiny, měl poskytovat soudní ochranu proti správním úřadům Slovenskej krajiny ve věcech spadajících do jejích pravomocí v nejvyšším stupni soud složený z nezávislých soudců, zřízený pro území tzv. Slovenského státu. Dosavadní činnost československého Nejvyššího správního soudu měla ale zůstat nedotčena až do zřízení vlastního správního soudu na území Slovenska. Požadavek ve smyslu citovaného ústavního zákona byl naplněn prostřednictvím později přijaté právní úpravy, a to zejména vládním nařízením č. 62/1939 Sl. z., o nejvyšším správním soudě, následně nahrazeného ústavním zákonem č. 120/1940 Sl. z., o Nejvyšším správním soudě. V důsledku těchto změn ztratil československý Nejvyšší správní soud svou působnost na Slovensku.²¹⁶ Vytvoření samostatného Slovenského státu a zřízení Protektorátu Čechy a Morava omezilo působnost Nejvyššího správního soudu jen na protektorátní území.

Činnost Nejvyššího správního soudu byla ovlivněna též skutečností, že sféra jeho působnosti se vztahovala pouze na státní příslušníky protektorátního území, tudíž z pravomocí soudu byly vyloučeny věci německých občanů.²¹⁷ Zmíněný fakt měl svůj základ již ve výnosu o Protektorátu Čechy a Morava ze dne 16. března 1939, který v čl. 2 stanovil, že obyvatelé Protektorátu, kteří patřili k německému národu, stávali se německými občany a byli podřízeni německé jurisdikci. Dané pravidlo bylo prosazeno nařízením říšského ministra spravedlnosti ze dne 14. dubna 1939.²¹⁸

V období tzv. druhé republiky došlo k výraznému personálnímu oslabení Nejvyššího správního soudu. V předválečné době měla tato instituce přibližně 50 soudců, když tento počet po odtržení Sudet a po okupaci zbytku státu poklesl na 32 soudců. Tento počet se po dobu války výrazně neměnil.²¹⁹ Po volbě Emila Háchy

²¹⁵ PAZDEROVÁ, Alena. Průvodce po archivních fondech a sbírkách. Průvodce po státních archívech. Praha: Sekce archivní správy ministerstva vnitra ČR, 1987. ISBN 80-901358-4-6, s. 332

²¹⁶ KOPECKÝ, Martin. Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2018, č. 1-2, s. 36

²¹⁷ Správní právo odborný (časopis pro oblast státní správy a správního práva). 1999, roč. 32, č. 2. ISSN 0139-6005, s. 87

²¹⁸ KADLECOVÁ, Marta. Československé dějiny státu a práva (1918-1945). Brno: Doplněk, 1991. ISBN 80-210-0346-4, s. 114

²¹⁹ NOVOTNÝ, Oto. *Pocita Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. MAZANEC, Michal. *Zánik bývalého Nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů státního ústředního archivu*. Praha: ASPI, 2002. ISBN 80-86395-47-2, s. 175

do funkce prezidenta Československé republiky se uvolnila funkce prvního prezidenta Nejvyššího správního soudu a s jeho souhlasem se uvažovalo, že nástupcem bude dr. Egon Zeis²²⁰ (který v té době zastával pozici druhého prezidenta Nejvyššího správního soudu). Za nacistické okupace ale byl do této funkce jmenován doc. dr. Josef Kliment, funkci druhého prezidenta namísto dr. Egona Zeise vykonával Němec dr. Walter Nobis. Celkově v tomto období působilo u soudu pět senátních prezidentů, pětadvacet senátních radů, čtyři vrchní sekretáři a šest sekretářů. Dr. Egon Zeis se po válce vrátil do funkce druhého prezidenta a funkce prvního prezidenta po sesazení doc. dr. Josefa Klimenta až do zániku pražského správního soudu obsazena nebyla.²²¹

²²⁰ Správní právo odborný (časopis pro oblast státní správy a správního práva). 1999, roč. 32, č. 2. ISSN 0139-6005, s. 87

²²¹ NOVOTNÝ, Oto. *Pocita Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. MAZANEC, Michal. *Zánik bývalého Nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů státního ústředního archivu*. Praha: ASPI, 2002. ISBN 80-86395-47-2, s. 175

4. Nejvyšší správní soud v období let 1946–1952

Obnova demokratického soudnictví byla zaručena dekretem prezidenta republiky č. 30/1945 Sb. z. a n, o obnovení právního pořádku. Citovaný dekret zabezpečil právní kontinuitu s první republikou a zrušil všechny právní předpisy přijaté po mnichovském diktátu.²²² Soudní organizace měla navázat na její prvorepublikovou tradici. V této souvislosti je nutné poukázat na problematiku týkající se dualismu správních soudů.

Jak je patrné z předchozí kapitoly, krátce po zřízení protektorátu došlo k vytvoření dalšího správního soudu „*pro územie Slovenskej republiky <...> so sídlom v Bratislave.*“²²³ Po osvobození státu situace se nezměnila, a tudíž existovaly dva správní soudy, pražský a bratislavský. Tato situace zapříčinila nežádoucí dvoukolejnost československého správního soudnictví. Na základě shora citovaného dekretu prezidenta republiky byl převzat dosud platný předválečný právní řád, tj. včetně zákona č. 164/1937 Sb. z. a n. o jednotném Nejvyšším správním soudu pro celou Československou republiku se sídlem v Praze. Nicméně již v této době existovala dohoda mezi vládou Československé republiky a Slovenskou národní radou z 2. června 1945, resp. první pražská dohoda, podle které měl být zřízen pro celé území státu jediný nejvyšší správní soud se sídlem v Bratislavě. Ve smyslu další dohody z 11. dubna 1946, resp. druhé pražské dohody, měl zůstat nadále dosavadní stav dvojkolejnosti až do přijetí Ústavy. Je parné, že se nepodařilo docílit žádaného výsledku. Oba správní soudy i nadále judikovaly vedle sebe a pravidla jejich příslušnosti nebyla právními předpisy vymezena. Na území Československa byla tak utvrzena zcela nejasná povalečná situace spočívající v paralelní existenci dvou nejvyšších instancí správního soudnictví.²²⁴ Kolize závazků, vycházejících ze zmíněného Košického vládního programu a citovaného dekretu prezidenta, nebyla uspokojivě vyřešena až do roku 1949, kdy bylo sídlo správního soudu na základě zákona č. 166/1949 Sb. z. a n. definitivně přeneseno z Prahy do Bratislavy.

Citovaný zákon ve skutečnosti prováděl článek 137 ústavního zákona č. 150/1948 Sb. z. a n., Ústava Československé republiky, ze dne 9. května 1948.

²²² zároveň ale nařízením Slovenské národní rady č. 1/1944 Zb. nar. SNR bylo stanoveno, že všechny zákony a nařízení zůstávají v platnosti, pokud neodporují republikánsko-demokratickému duchu [SCHELLE, Karel a BÍLÝ, Jiří. *Dějiny českého soudnictví*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-959-6, s. 338–339]

²²³ ustanovení § 1 ústavního zákona č. 120/1940 Sl.z., o Najvyššom správnom súde

²²⁴ PAZDEROVÁ, Alena. Průvodce po archivních fondech a sbírkách. Průvodce po státních archívech. Praha: Sekce archivní správy ministerstva vnitra ČR, 1987. ISBN 80-901358-4-6, s. 332

Právě tímto čl. 137 byla na ústavní úrovni potvrzena existence správního soudnictví a samotné instituce Nejvyššího správního soudu i po druhé světové válce. Je zapotřebí poznamenat, že v průběhu diskusí o nové Ústavě nebyla potřeba existence Nejvyššího správního soudu zpochybňována žádnou z tehdejších politických stran. Počítal s ním také zákon č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví (ale nezbytné právní předpisy k tomu nikdy nebyly vydány).²²⁵ Ústavní listina zmíněným ustanovením do soustavy soudů s působností pro celé území československého státu zahrнула vedle Nejvyššího soudu a Nejvyššího vojenského soudu také soud správní. Byť u tohoto soudu chyběl v jeho označení původní přívlastek „nejvyšší“, z dikce výše uvedeného zákona č. 166/1949 Sb. z. a n. bylo dovozováno, že se tímto soudem myslel tehdejší československý Nejvyšší správní soud, neboť ustanovení § 2 tohoto zákona stanovilo, že „Pro správní soud platí až do nové úpravy zákon ze dne 16. června 1937, č. 164 Sb., o nejvyšším správním soudě.“ Z uvedeného vyplývá, že správní soudnictví pro celou Československou republiku mělo být nadále představováno správním soudem ve smyslu zákona č. 164/1937 Sb. z. a n.²²⁶

Ačkoli výše citované právní předpisy předpokládaly vypracování nové právní úpravy správního soudnictví, k přijetí tohoto zvláštního právního předpisu ale nikdy nedošlo. Po únorovém převratu v roce 1948 byl osud Nejvyššího správního soudu zpečetěn a za účinný krok k jeho likvidaci se obecně považuje právě přesun jeho sídla.²²⁷

Problematika personálního oslabení Nejvyššího správního soudu přetrvala i po skončení druhé světové války. Situaci zkomplikovaly zejména únorové události roku 1948, kdy po tzv. čistkách byl soud personálně oslaben na jednu čtvrtinu, takže fakticky nebyl schopen plnit své úkoly. V uvedeném období opustili Nejvyšší správní soud 11 soudců z 32. Jedním z nich byl druhý prezident správního soudu dr. Zeise. Řízení soudu bylo svěřeno dr. Josefu Fišerovi, který v této pozici setrval až do přemístění Nejvyššího správního soudu. Další příčinou oslabení personální složky soudu posloužil zákon č. 96/1948 Sb. z. a n., o překládání soudců do výslužby podle věku. Mazanec uvádí²²⁸, že tento zákon byl zjevně jednoúčelovým nástrojem pro odstranění starých „prvorepublikových“ soudců. Krátce po únoru

²²⁵ MAZANEC, Michal. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-7201-021-2, s. 33

²²⁶ PRŮCHA, Petr. K ústavním základům správního soudnictví. Správní právo. 2018, roč. 51, č. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, s. 56-71. ISSN 0139-6005, s. 59-60

²²⁷ MAZANEC, Michal. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-7201-021-2, s. 33

²²⁸ NOVOTNÝ, Oto. *Pocita Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. MAZANEC, Michal. *Zánik bývalého Nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů státního ústředního archivu*. Praha: ASPI, 2002. ISBN 80-86395-47-2, s. 178

roku 1948 byl pro zaručení stálosti rozhodovací činnosti zaveden zvláštní princip, a to předkládání rozhodnutí k předběžné kontrole prejudikatury. Dělo se tak jednak z důvodu nedostatku personální složky soudu, a jednak pro zmíněné zabezpečení stálosti judikatury.²²⁹ Je nezbytné též poznamenat, že po skončení války došlo k opakovanému přetížení Nejvyššího správního soudu, a to tak, že počet nových věcí výrazně převyšoval možnosti soudu, i kdyby ten byl plně obsazen. Všechny zmíněné skutečnosti vedly, ať už přímo či nepřímo, k ukončení činnosti Nejvyššího správního soudu a tedy i správního soudnictví vůbec.

Poválečná existence Nejvyššího správního soudu byla jen velmi krátká a soud uznávaného evropského formátu a vysoké právní úrovně fakticky zanikl po roce 1949, a to v důsledku změny sídla. Formálně byl zrušen v roce 1952 v souvislosti se zřízením prokuratury, o níž je uvedeno níže. Všechny soudy veřejného práva, tj. patentový, kartelový, volební, s nimiž byl Nejvyšší správní soud propojen zejména z personálního hlediska, byly zlikvidovány krátce po roce 1948.²³⁰ Nelze nesouhlasit s prof. Kopeckým, že správní soudnictví, stejně jako jiné nezávislé soudnictví, bylo tehdejšímu politickému režimu, jenž výrazně potlačoval základní lidská práva a svobody, trnem v oku.²³¹ Nejvyšší správní soud byl s novým režimem neslučitelný.

4.1. Vývoj správního soudnictví od roku 1952

Nacistická totalita tak byla vystřídána totalitou komunistickou a právo fakticky přestalo být projevem společenského konsensu. Emil Hácha již v roce 1933 vymezil rozdíl v pojetí práva ve smyslu demokratickém a ve smyslu totalitních systémů (jednak bolševického, jednak nacistického): „*Přes veškerou různost své ideové základny jsou si však tyto rivalové demokracie, kteří jsou i mezi sebou soupeři, po jedné stránce velmi podobní. Zejména v poměru k právnímu státu, a tedy i v poměru k správní justici není mezi nimi podstatného rozdílu. V sovětském zřízení ne-*

²²⁹ očekávalo se doplnění grémia značným počtem nových pracovníků, a proto vzrůstalo nebezpečí odchýlení od stálé judikatury [NOVOTNÝ, Oto. *Pocta Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. MAZANEC, Michal. *Zánik bývalého Nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů státního ústředního archivu*. Praha: ASPI, 2002. ISBN 80-86395-47-2, s. 177]

²³⁰ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, č. 150/2002 Dz

²³¹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 475

*může pro správní justici již proto být místa, poněvadž bolševismus odstranil tradiční dělbu moci a tím i hierarchii norem... Důsledně nemohl bolševismus uznat soudcovskou nezávislost a učinil ze soudce pouhého justičního úředníka.*²³²

Instituce správních soudů nebyla považována nadále za potřebnou, neboť eventuální konflikty mezi občany a státní správou se podle tehdejších představ měly stát ojedinělými a neměly ani být natolik závažné, aby vyžadovaly soudní ochranu.²³³ Sovětské právo neznalo správní soudnictví, jakožto institut chránící nedotknutelnost zájmové sféry občanů před zásahy státní moci.

Jak již bylo dříve nastíněno, činnost Nejvyššího správního byla ukončena v důsledku změn v organizaci soudnictví a prokuratury s účinností od 1. ledna 1953. Pod nátlakem totalitního režimu došlo k přijetí ústavního zákona č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, který zcela nově, v rozporu z Ústavou z 9. května, vymezil soustavu soudů, v níž již se správním soudem nepočítal, a správní soudnictví jako takové mělo být nahrazeno tzv. *všeobecným dozorem prokuratury*.²³⁴ Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, již definitivně zrušil všechny dosud platné právní předpisy o správním soudnictví.²³⁵ V důvodově zprávě se k tomuto zákonu uvádělo, že *„Řízení před správním soudem bylo těžkopádné a mnohdy trvalo i léta, než správní soud rozhodl. Řízení bylo též nákladné, a to znemožňovalo méně majetným vrstvám dovolat se rozhodnutí správního soudu. Správní soud tak sloužil převážně zájmům majetných vrstev; většina rozhodnutí správního soudu se týkala věcí daňových a cesta na správní soud byla jedním z prostředků daňového úniku. Správní soud byl typicky kapitalistickým zařízením, které mělo budit zdání legality. Ve své reakční podobě se znovu jasně ukázal ještě po roce 1945, kdy se svým rozhodováním snažil mařit znárodnění. Jeho činnost nyní prakticky ustala.*²³⁶ Oba zmíněné předpisy nabyly účinnosti právě 1. ledna 1953, a tak se k tomuto datu formálně uzavřela více než třicetiletá historie tehdejšího československého správního soudnictví.²³⁷

²³² Správní právo odborný (časopis pro oblast státní správy a správního práva). 1999, roč. 32, č. 2. ISSN 0139-6005, s. 89

²³³ MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0484-3, s. 115

²³⁴ KOPECKÝ, Martin. Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2018, č. 1-2, s. 36

²³⁵ ustanovení § 18 zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře

²³⁶ Vládní návrh (tisk 631) zákona o prokuratuře. Národní shromáždění republiky Československé 1952. I. volební období. 9. zasedání. Online. Dostupné z: https://www.psp.cz/ek-nih/1948ns/tisky/t0631_01.htm

²³⁷ PRŮCHA, Petr. K ústavním základům správního soudnictví. *Správní právo*. 2018, roč. 51, č. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, s. 56-71. ISSN 0139-6005, s. 59-60

Nově zavedená instituce vystupovala jako „*strážce socialistické zákonnosti*“ a ve smyslu důvodové zprávy „*plní tento úkol jednak dohledem na zachování socialistické zákonnosti, jednak stíháním těch, kdo porušují zákony, tedy vykonáváním funkce orgánů veřejné žaloby, žalobní funkci plní prokuratura již nyní, je však třeba, aby prokuratura vykonávala i obecný dozor na zachování socialistické zákonnosti*“.²³⁸ V obecném slova smyslu prokuratura měla dbát na dodržování právních předpisů. V rámci výkonu všeobecného dozoru, jenž byl zaměřen na činnost správních orgánů všech stupňů, disponovali prokurátoři pravomocí podávat protesty proti jednotlivým správním aktům, a to u orgánů, které je vydaly, nebo u orgánů bezprostředně nadřízených. Tyto správní úřady byly povinny se protestem zabývat a případně provést nápravu zrušením správního aktu nebo jeho změnou.²³⁹ Ve smyslu důvodové zprávy protest představoval krajní prostředek pro dosažení odstranění eventuální nezákonnosti správního rozhodnutí či opatření. Ve většině případů postačovalo méně intenzivního zásahu, a to prostřednictvím pouhého upozornění správního úřadu na nesprávný postup. Zmíněna upozornění se činila tehdy, kdy „*prokurátor z dřívějších případů zjistí nesprávný postup, anebo tenkrát, kde řízení není ještě skončeno a závadu lze odstranit ještě během řízení.*“²⁴⁰ V čele této instituce stál generální prokurátor, který měl na starosti nejvyšší dozor nad dodržováním zákonů.

Všeobecný dozor prokuratury neposkytoval nositeli práva možnost dovolávat se jeho ochrany podle svého vlastního uvážení, ale činil ho závislým na úvaze prokurátora, zda tedy uplatní nebo neuplatní své zákonné oprávnění.²⁴¹ Navíc činnost prokuratury nebyla zaměřena na ochranu subjektivních práv, nýbrž na ochranu práva objektivního, proto kompenzovat funkci správního soudnictví nebyla za žádných okolností schopna. Každopádně, jak uvádí prof. Kopecký, činnost, kdy zvláštní orgán státu je oprávněn napadat ve veřejném zájmu správní akty pro jejich nezákonnost, má svůj význam i v demokratickém právním systému.²⁴²

²³⁸ Vládní návrh (tisk 631) zákona o prokuratuře. Národní shromáždění republiky Československé 1952. I. volební období. 9. zasedání. Online. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1948ns/tisky/t0631_01.htm

²³⁹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 476

²⁴⁰ Vládní návrh (tisk 631) zákona o prokuratuře. Národní shromáždění republiky Československé 1952. I. volební období. 9. zasedání. Online. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1948ns/tisky/t0631_01.htm

²⁴¹ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád, č. 519/1991 Dz

²⁴² KOPECKÝ, Martin. Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2018, č. 1-2, s. 37

Je nesporné, že ochrana práv jednotlivců před nezákonnými postupy správních orgánů byla v rámci totalitního právního systému téměř vyloučena. Nezbytné je ale poznamenat, že soudní přezkum správních aktů nebyl potlačen v celém rozsahu. Tyto ojedinělé případy, pokud je zákon vůbec připouštěl, byly svěřeny do výhradní kompetence obecných soudů. Za takovou výjimku lze považovat přezkoumávání správních rozhodnutí týkajících se pojišťování. Podkladem pro přezkum bylo ustanovení § 394 tehdejšího občanského soudního řádu, zákona č. 142/1950 Sb., na základě kterého soudy rozhodovaly o opravných prostředcích proti výměrům Ústřední národní pojišťovny a příplatkových ústavů a o sporech z připojištění. Následně vyhláškou č. 100/1953 Sb. byly vyloučeny ze soudní kontroly dávkové věci nemocenského pojištění. O tři roky později byl zákonem č. 55/1956 Sb. omezen soudní přezkum na rozhodnutí Státního úřadu sociálního zabezpečení. Lze tedy upozornit na skutečnost, že se v těchto řízeních neuplatňoval kasační princip v plném rozsahu. Soudy zde byly oprávněny o uplatněném nároku rozhodovat meritorně.²⁴³ Přestože takto úzká pravomoc soudů ve věcech národního pojištění byla novým občanským soudním řádem z roku 1963 rozšířena, praktický význam této změny vztahující se ke správnímu soudnictví téměř neexistoval.²⁴⁴

Lze bez pochyby diskutovat o významu níže zmíněných právních předpisů a samotné podstatě institutu volebního práva, nicméně právě ono může posloužit příkladem soudní kontroly správních aktů v uvedeném období. Jednalo se o zákon č. 14/1954 Sb. a zákon č. 27/1954 Sb., jimiž byla zavedena soudní kontrola v oblasti volebního práva. Pokud občan ve smyslu citované právní úpravy upozornil na chyby a nesprávnosti v seznamu voličů do zastupitelských sborů nebo nebyl spokojen se zamítajícím rozhodnutím orgánu státní správy pro volby soudců, byl oprávněn předložit svůj návrh okresnímu soudu.²⁴⁵ Tyto ojedinělé případy potenciální soudní kontroly správních rozhodnutí i představovaly správní soudnictví v tzv. funkčním smyslu.²⁴⁶

²⁴³ MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0484-3, s. 116

²⁴⁴ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-7201-021-2, s. 35

²⁴⁵ MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0484-3, s. 116-117

²⁴⁶ PRŮCHA, Petr. K ústavním základům správního soudnictví. *Správní právo*. 2018, roč. 51, č. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, s. 56-71. ISSN 0139-6005, s. 60

Na shora popsaném stavu se nic nezměnilo ani s přijetím Ústavy v roce 1960²⁴⁷, neboť tento základní státní zákon se zavedením institutu správního soudnictví nepočítal. Správní soud tudíž ve smyslu citovaného zákona nebyl do soudní soustavy zahrnut.²⁴⁸

Občanský soudní řád č. 99/1963 Sb., který je platný dodnes, zavedl ve svém původním znění do části pravíci o opravných prostředcích hlavu „Přezkoumání rozhodnutí jiných orgánů“, která zakotvila postup pro přezkoumávání rozhodnutí správních úřadů.²⁴⁹ Tento přezkum byl možný jen v případech, kdy tak stanovil zvláštní zákon.²⁵⁰ Předmětem soudní kontroly ve smyslu ustanovení § 244 mohly být výhradně individuální správní akty vydané správními orgány, respektive i jinými orgány, na které byly přeneseny některé pravomoci státních orgánů. Důvodová zpráva k tomu uváděla: „*Soudy jsou státním orgánem, který je povolán k ochraně práv a oprávněných zájmů občanů a organizací pracujícího lidu; jejich pravomoc je proto na tomto úseku co nejširší a může být vyloučena jen na základě výslovného ustanovení zákona. Pokud o právech občanů rozhodují výjimečně jiné orgány, osnova zásadně připouští přezkoumání jejich rozhodnutí soudem a upravuje řízení, v němž se tak děje.*“²⁵¹ Pravomoc soudů k přezkumu rozhodnutí jiných orgánů byla dána teprve podáním *opravného* prostředku, a proto podle předmětné důvodové zprávy mělo dané řízení smíšený charakter. Zmíněná „*smíšenost*“ spočívala v tom, že se v podstatě jednalo o řízení o opravném prostředku, a současně šlo o řízení v prvním stupni před soudem. Důvodová zpráva dále konstatovala, že „*okruh soudem přezkoumávaných rozhodnutí se stále mění vzhledem k tomu, že se mění i zájem společnosti na tom, kterým rozhodnutím má být poskytnuta záruka socialistické zákonnosti tím, že je přezkoumá soud.* <...> *Proto osnova stanoví, že jejich ustanovení se užije jen tehdy, nestanoví-li něco jiného zvláštní předpis.*“²⁵² Jak uvádí Macur: „*uplatňoval se tedy krajní voluntarismus a subjektivismus při posuzování povahy a funkce správního soudnictví*“²⁵³.

²⁴⁷ ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, ze dne 11. 7. 1960

²⁴⁸ PRŮCHA, Petr. K ústavním základům správního soudnictví. Správní právo. 2018, roč. 51, č. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, s. 56-71. ISSN 0139-6005, s. 60–61

²⁴⁹ KOPECKÝ, Martin. Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva. 2018, č. 1-2, s. 37

²⁵⁰ ustanovení § 244 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

²⁵¹ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, č. 99/1963 Dz

²⁵² Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, č. 99/1963 Dz

²⁵³ MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0484-3, s. 117-118

Samotné přezkumné řízení probíhalo v jediné instanci, přičemž výjimku představoval zejména přezkum věcí důchodového zabezpečení. Dispoziční zásada se zde projevovala v tom, že řízení mohlo být zahájeno pouze na návrh. Přezkumné řízení bylo ve smyslu ustanovení § 249 veřejné, ústní a založené na zásadě vyšetřovací.²⁵⁴ Soud zde přezkoumával pouze zákonnost správního aktu. Uplatňoval se též i kasační princip.²⁵⁵

K ústavněprávním změnám došlo na konci šedesátých let prostřednictvím ústavního zákona č. 155/1969 Sb., kterým se měnila a doplňovala hlava osmá Ústavy, a to mimo jiné tak, že článek 98 nově obsahoval odstavec 4., dle kterého „*Působnost soudů při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí správních orgánů stanoví zákon Federálního shromáždění.*“²⁵⁶ Je patrné, že se nějaká forma správního soudnictví v tehdejší socialistickém Československu předpokládala.²⁵⁷ Soudní kontrola správních rozhodnutí se tak sice stala ústavně zakotveným institutem, avšak bez jakéhokoliv bližšího upřesnění. Žádný zákon, který by naplňoval zmíněný ústavní požadavek, přijat nebyl. Kontrola správních aktů i nadále příslušela řádným soudům a nebyly vytvořeny žádné zvláštní správní soudy.²⁵⁸ Průcha však uvádí²⁵⁹, že na tuto ústavně právní změnu bylo reagováno novelizací občanského soudního řádu zákonem č. 158/1969 Sb. Konkrétně se jednalo o ustanovení § 245, které specifikovalo diferencovanou příslušnost soudů k přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů.

Shrnutím lze uvést, že správní soudnictví v letech 1948 až 1989 v pravém slova smyslu neexistovalo. Nejdříve došlo k faktickému zániku činnosti Nejvyššího správního soudu a později i k jeho právní likvidaci. Jelikož tato instituce byla středem jiných veřejnoprávních soudů, došlo k odstranění i těchto soudních orgánů. Soudům svěřována agenda týkající se přezkumu správních aktů byla jen nepatrného

²⁵⁴ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 19. 5. 1966, sp. zn. 6 Cz 46/66: „*Přezkumné řízení podle § 244 a násl. o. s. ř. spočívá v tom, že soud posuzuje oprávněnost uplatněného nároku z hlediska všech zákonných ustanovení přicházejících v úvahu. Není proto rozhodující, jaké okolnosti účastník ve svém oprávněm prostředku uvedl a z jakých důvodů přezkoumávané rozhodnutí napadl.*“

²⁵⁵ MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0484-3, s. 118

²⁵⁶ PRŮCHA, Petr. K ústavním základům správního soudnictví. *Správní právo*. 2018, roč. 51, č. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, s. 56-71. ISSN 0139-6005, s. 61

²⁵⁷ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 476

²⁵⁸ MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0484-3, s. 117

²⁵⁹ dále Průcha poznamenává, že v tomto období se přitom jednalo jen cca o 5 taxativně případů, u nichž přicházelo v úvahu přezkoumávání správních rozhodnutí soudem [PRŮCHA, Petr. K ústavním základům správního soudnictví. *Správní právo*. 2018, roč. 51, č. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, s. 56-71. ISSN 0139-6005, s. 61]

rozsahu. Jak poznamenává Macur, absurdně smíšená povaha přezkumné činnosti soudů byla logicky vyloučena, jelikož obsahuje neřešitelný vnitřní rozpor.²⁶⁰ Průcha ale zmiňuje pozitivní skutečnost: „na konci šedesátých let bylo možné na krátkou dobu zaznamenat také i oživení zájmu o otázky soudní kontroly státní, či širěji vyjádřeno, veřejné správy, resp. správního soudnictví v odborných kruzích“²⁶¹. Úvahy o obnovení správního soudnictví koncem šedesátých let byly s nástupem normalizace utlumeny a objevily se znovu polooficiálně ve větším rozsahu teprve kolem poloviny osmdesátých let.²⁶²

4.2. Judikatorní činnost Nejvyššího správního soudu

Nejdůležitější pravomocí Nejvyššího správního soudu bylo nalézání práva čili judikatorní činnost, vykonávaná z podnětu kontroly zákonnosti veřejnoprávního rozhodování. S ohledem na shora uvedené lze připomenout, že tato instituce nerozhodovala o právu, ale jen o zákonnosti správního aktu. Později ustanovením § 7 odst. 2 zákona č. 164/1937 Sb. z. a n. byla zavedena závaznost právního názoru obsaženého v nálezů Nejvyššího správního soudu. Nalézání neboli judikování je třeba vnímat jako zvlášť kvalifikované a upravené soudní analyzování práva spojené s odpovědí na otázku, jež je předmětem sporu, navazujícím na přezkoumaný a zjištěný právní stav předchozí.²⁶³ Judikatorní rozhodnutí dotváří právní normu, popřípadě ji samo i vytváří, a vyplňuje tak mezery v právní úpravě.

Vynikající stránkou činnosti prvorepublikového Nejvyššího správního soudu byla bezesporu činnost judikatorní. Vyznačovala se především nestranností a měla uznávaně slušnou úroveň, nestraničila a vyvíjela se. Poskytla neocenitelné služby především odstraňováním nedostatků zákonodárných prací, s nimiž se začínalo bez patřičných zkušeností a často v podmínkách časové nouze. Rozumnou stálost judikatury Nejvyššího správního soudu zabezpečovala instituce plenárních sborů.²⁶⁴

²⁶⁰ MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0484-3, s. 119

²⁶¹ PRŮCHA, Petr. K ústavním základům správního soudnictví. *Správní právo*. 2018, roč. 51, č. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, s. 56-71. ISSN 0139-6005, s. 61

²⁶² MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-7201-021-2, s. 35

²⁶³ ONDRUŠ, Radek. *Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních 1918-1848 a jejich využití v současné aplikační praxi*. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-7201-293-2, s. 15

²⁶⁴ SEDLÁČEK, Stanislav. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví (Administrative justice). *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, Roč. 9, č. 1, p. 70-76. ISSN 1210-9126, s. 75-76

Společenský přínos z publikované judikatury vzniká zásluhou především jejich autorů, dále rozšiřovatelů a konečně těch, kteří čerpají z judikátu pro praxi a tím naplňují jeho účel. Zveřejňování stěžejních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu přineslo s sebou zejména tyto pozitiva²⁶⁵:

- zkvalitnila se práce zamezením opakovatelnosti interpretačních omylů odstraněných judikatorní činností;
- uspořil se čas a finanční náklady na opakované řešení problému již vyřešeného;
- zkrátila se délka trvání řízení u správních orgánů judikatorním vyjasňováním pojmů správního práva hmotného;
- odpadla, díky judikatornímu varování, řízení ve věcech předem ztracených;
- snížila se možnost protichůdného rozhodování v téže věci.

Je nezbytné uvést, že právní předpisy zřizující vrcholné soudy v nové republice neukládaly žádné povinnosti Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu vydávat oficiální, tj. zákonné sbírky rozhodnutí. Rozhodnutí Nejvyššího soudu však byla publikována ve sbírce Ministerstva spravedlnosti, která tak mohla být považována za oficiální sbírku. Nejvyšší správní soud již v době monarchie neměl zákonné zmocnění k vydávání sbírky rozhodnutí, ale přinejmenším pamatoval na ni alespoň ve svých vnitřních normách (ustanovení § 30 nařízení č. 94/1876 ř.z. a § 16 nařízení č. 209/1907 ř.z.).²⁶⁶

Nejzásadnější edicí sbírek judikatury první a druhé republiky a také poválečné předkomunistické republiky byla Sbírka rozhodnutí nejvyšších stolic soudních republiky československé. Edice se dělila na další dvě sbírky, a to na tzv. Vážného sbírku rozhodnutí Nejvyššího soudu a tzv. Bohuslavovu sbírku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Uspořádání a editování vybraných nálezů správního soudu začal dr. Josef Václav Bohuslav, jehož jméno nesla vydávaná sbírka. Vycházela ve dvou řadách, v první řadě se publikovaly nálezy ve věcech administrativních, ve druhé nálezy ve věcech finančních. Vycházela prakticky od počátku zřízení Nejvyššího správního soudu, a to od roku 1920 (souborné vydání prvního ročníku

²⁶⁵ ONDRUŠ, Radek. *Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních 1918-1848 a jejich využití v současné aplikační praxi*. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-7201-293-2, s. 15-16

²⁶⁶ KRÁLÍK, Lukáš. Publikace soudních rozhodnutí po vzniku československého státu. Lukáš Králík. In: *Právněhistorické studie /Praha: Karolinum Sv. 46/2, (2017), s. 36*

je z prosince zmíněného roku 1920).²⁶⁷ V ní vyšlo od roku 1918 do roku 1948 ve zmíněných dvou řadách několik desítek tisíc nálezů. Na tomto místě lze zmínit i sbírku Budwinského, která v době působení vídeňského správního soudu vykonala rovněž neocenitelnou službu pro správní vědu a praxi.²⁶⁸ Forma a tradice sbírky Budwinského posloužily inspiračním zdrojem pro tvorbu Bohuslavové sbírky.

Vybraná rozhodnutí byla publikována i v odborných periodikách. Jako příklad lze zmínit časopis Právník, který vznikl již za monarchie, a dále také novější právnické časopisy vycházející v období první republiky, zejména České právo a Právní prakse.²⁶⁹

4.2.1. Použitelnost „starých“ judikátů v současné době

Vzhledem k tomu, že obnovené správní soudnictví v České republice, jak je patrné z následující kapitoly, převzalo původní koncepci, čímž navázalo na zvyklosti první republiky, představuje výše zmiňována Bohuslavová sbírka podle názoru Michala Mazance²⁷⁰ aktuální a cenný materiál. Cennost spočívá zejména v tom, že Nejvyšší správní soud judikatorně vymezil obecné pojmy správního práva hmotného. Ondruš též uvádí, že nálezy Nejvyššího správního soudu z doby minulé, byť stavěny na právu již zaniklém, jsou dodnes použitelné a přínosné.²⁷¹ Ovšem pro případnou použitelnost nesmí být soudní výrok v rozporu s platným právním řádem.

Na tomto místě považuji za vhodné uvést jako příklad několik aktuálních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v nichž je odkazováno na prvorepublikovou judikaturu. Níže citovaná rozhodnutí mají posloužit podporou výše uvedeného názoru stran aktuality a použitelnosti starších rozhodnutí československého správního soudu v současné době.

²⁶⁷ KRÁLÍK, Lukáš. Publikace soudních rozhodnutí po vzniku československého státu. Lukáš Králík. In: Právněhistorické studie /Praha: Karolinum Sv. 46/2, (2017), s. 36.

²⁶⁸ SEDLÁČEK, Stanislav. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví (Administrative justice). Časopis pro právní vědu a praxi. Brno: Masarykova univerzita, 2001, Roč. 9, č. 1, p. 70-76. ISSN 1210-9126, s. 76

²⁶⁹ KRÁLÍK, Lukáš. Publikace soudních rozhodnutí po vzniku československého státu. Lukáš Králík. In: Právněhistorické studie /Praha: Karolinum Sv. 46/2, (2017), s. 45

²⁷⁰ MAZANEC, Michal. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-7201-021-2, s. 34

²⁷¹ ONDRUŠ, Radek. *Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních 1918-1848 a jejich využití v současné aplikační praxi*. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-7201-293-2, s. 17

Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2018, č.j. 4 As 113/2018-39:

Magistrát města Chomutova vydal příkaz, kterým žalobce byl uznán vinným ze spáchání dopravního přestupku a byla mu rovněž uložena pokuta. Žalobce se proti příkazu bránil podáním odporu ze dne 28. 7. 2016, a to prostřednictvím služby DopisOnline. Vzhledem k tomu, že podaný odpor neobsahoval žalobcův podpis, byl žalobce vyzván k doplnění učiněného podání (resp. odporu). Současně byl též poučen o důsledcích v případě nevyhovění předmětné výzvě. Žalobce na výzvu nereagoval a téměř po roce ode dne podání odporu, tedy 26. 6. 2017 uplatnil u nadřízeného správního úřadu opatření proti nečinnosti. Následně se žalobou domáhal u soudu ochrany proti nečinnosti žalovaného správního orgánu. Krajský soud tuto žalobu zamítl s konstatací, že postup žalovaného orgánu byl v souladu se správním řádem. Dodal, že absence podpisu na příslušném podání je považována za vadu řízení, pro kterou v něm nelze pokračovat. Proti uvedenému rozhodnutí Krajského soudu podal žalobce kasační stížnost. Nejvyšší správní soud stížnost zamítl jako nedůvodnou a uznal právní názor žalovaného Krajského soudu za správný. Rozšířený senát při posuzování daného případu odkazoval na prvorepublikovou soudní judikaturu a obecně na nedokonalost tehdejší právní úpravy: *„Jen pro ilustraci lze uvést situaci v době prvorepublikové před rokem 1928, kdy právní předpisy neukládaly povinnost vlastnoručního podpisu pro obecné správní řízení (jistě byla důvodem i skutečnost, že zcela chyběla jednotná kodifikace správního řízení). Tehdejší čl. nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že v roce 1924 nebylo „zákonného předpisu, jenž by ve správním řízení stranám ukládal, aby svá podání vůbec <...> vůbec vlastnoručně podepisovaly. Leží však v povaze každého řízení, že úřad má právo zkoumati, pochází-li takové podání od strany samé, nebo bylo-li podáno aspoň s jejím vědomím a s její vůlí.“ (náleze ze dne 15. 9. 1924, Boh. A 3889/24).“²⁷²*

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č.j. 1 As 32/2012-42:

Žalobkyně se v dané věci domáhala v rámci správního řízení určení existence veřejně přístupné účelové komunikace. Správní úřad v první instanci deklaroval, že dotčený pozemek nemá žalobkyní namítaný charakter. Stejně stanovisko zaujal i nadřízený orgán. Žalobkyně proti uvedenému rozhodnutí podala žalobu ke správnímu soudu, kterou se domáhala jeho zrušení. Krajský soud se ztotožnil se

²⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018-39

závěry žalovaného správního orgánu a žalobu zamítl, když konstatoval, že z provedeného dokazování nebylo možné učinit závěr o existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace. Podle soudu nebylo ani prokázáno, že by žalobkyni byl osobami zúčastněnými udělen generální souhlas s využitím cesty na dotčeném pozemku. Nejvyšší správní soud se neztotožnil se závěry Krajského soudu a napadené rozhodnutí zrušil. Při posuzování povahy veřejně přístupné účelové komunikace odkázal na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu: „<...> bude proto veřejně přístupná účelová komunikace existovat pouze se souhlasem vlastníka. Tento závěr vyplývá z dosavadní judikatury civilní i správní <...> která navazuje již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu. Ten mimo jiné dovodil, že „pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnováním buďsi výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukončení nutné potřeby komunikační.“ (rozsudek ze dne 21. 9. 1932, sp. zn. 10729/32 Boh. A).²⁷³

Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č.j. 4 As 3/2008-78:

V dané věci se žalobkyně bránila proti zamítavému rozhodnutí o stavebním povolení. Nadřízený správní úřad odvolání žalobkyně proti uvedenému rozhodnutí zamítl jako nepřijatelné. Žalobkyně napadla rozhodnutí odvolacího správního úřadu žalobou u Městského soudu v Praze, se kterou ale nebyla úspěšná. Soud předmětnou žalobu odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, pro nějž nelze v řízení pokračovat. Žaloba podle něj nesplňovala náležitosti stanovené soudním řádem správním, tj. nebylo z ní patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považovala žalobkyně napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Vzhledem k tomu, že žalobkyně podala žalobu k poštovní přepravě poslední den lhůty, a soudu tak došla až po jejím uplynutí, nevyzval soud žalobkyni k odstranění vady žaloby spočívající v absenci žalobních bodů.²⁷⁴ Nejvyšší správní soud usne-

²⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42

²⁷⁴ Je nutné poznamenat, že při prvním rozhodování Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a souhlasil se závěry Městského soudu v Praze. Stěžovatelka brojila proti tomuto zamítavému rozhodnutí podáním ústavní stížnosti, jíž Ústavní soud svým nálezem vyhověl. Při citování daného judikátu uvádím závěry Nejvyššího správního soudu učiněné po zrušení původního rozhodnutí Ústavním soudem.

sení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu projednání. Zajímavostí je, že citovaný rozsudek obsahuje ve svém odůvodnění zvláštní část s názvem „*Vznik a vývoj institutu žalobního bodu a starší judikatura k této otázce*“. V této pasáži vymezuje podstatu a historický vývoj předmětného institutu. Odkazuje zde na bohatou starší judikaturu, a to nejen na stanoviska prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, ale i rakouského Správního soudního dvora.

5. Postavení a činnost NSS v současné době

Obnovení správního soudnictví, jako jednoho z pilířů právního státu, bylo po změnách v roce 1989 úkolem velmi naléhavým nejen politicky, ale i ústavně.²⁷⁵ Ústavní základ byl položen článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.²⁷⁶ Citované ustanovení Listiny přineslo zásadní změnu v možnosti soudní ochrany práv jednotlivce před nezákonným rozhodováním správních orgánů, jenž stanovil: „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.“ Citované ustanovení znamenalo obnovení generální přezkumné klauzule ve vztahu k správním rozhodnutím po čtyřiceti letech. Úprava obsažená v Listině ale blíže neřešila, jaký soud má přezkoumávat zákonnost rozhodnutí orgánu veřejné správy. Nepoužila totiž výraz „správní soud“.²⁷⁷

Novelou občanského soudního řádu provedenou zákonem č. 519/1991 Sb., byla upravena procesní stránka správního soudnictví. Tento institut byl zařazen do nové páté části občanského soudního řádu, která obsahovala celkem tři hlavy.

První hlava upravovala obecná a společná ustanovení. Tato ustanovení obsahovala základní pojmy a zabývala se otázkami věcné příslušnosti. Z těchto společných ustanovení rovněž vyplývalo, že zákonodárce svěřil soudní kontrolu správního aktu výhradně soudům jednotné soudní soustavy a nepřikročil prozatím k reformě, která by danou kompetencí pověřila soudy veřejného práva nebo zvláštní orgány výkonné moci, a to ani zčásti.²⁷⁸ Důvodová zpráva k tomu uváděla: „Pro řešení ve prospěch obecných soudů mluvilo v našich podmínkách několik důvodů. Především se tím navazuje na dosavadní vývoj, pro který je charakteristické postupné rozšiřování pravomoci obecných soudů. Kromě toho zkušenosti se soustředěním této agendy, k němuž došlo za první republiky, jsou z hlediska rychlosti a účinnosti ochrany práv výrazně negativní. <...> Důležité je i to, aby správní soudnictví nebylo chápáno pouze jako další instituce ve správě, ale jako nezávislé rozhodování o právech občanů; toho lze dosáhnout spíše v rámci již existující soudní soustavy než vytvořením nové. Konečně nelze pominout ani hledisko hospodárnosti,

²⁷⁵ MAZANEC, Michal. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. Právní rozhledy, 2003, č. 2, s. 55

²⁷⁶ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky

²⁷⁷ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 477

²⁷⁸ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-7201-021-2, s. 39

kteřé rovněž výrazně mluví pro zvolené řešení.²⁷⁹ K rozhodování ve věcech správního soudnictví tak byly příslušné civilní soudy, a to zásadně soudy krajské. Výjimku tvořil přezkum rozhodnutí ústředních správních úřadů, který náležel vrchním soudům (od účinnosti novely občanského soudního řádu provedené zákonem č. 24/1993 Sb.), a rozhodnutí o přestupcích, která přezkoumávaly okresní soudy.²⁸⁰

Druhá hlava páté části občanského soudního řádu upravovala postup v řízení o žalobách proti pravomocným správním rozhodnutím. V základní konstrukci byla zde převzata úprava říjnového zákona. Podle Michala Mazance nebylo složité odhalit inspirační zdroj, neboť i textace klíčových ustanovení byla podobná.²⁸¹ Pravomoc soudu v předmětných řízeních byla vymezena tzv. generální klausulí, tj. žaloba zde byla přípustná v zásadě proti všem správním rozhodnutím, která, po vyčerpání řádných opravných prostředků v rámci řízení před správními orgány, nabyla právní moci. Současně byl v ustanovení § 248 taxativně vymezen okruh rozhodnutí, proti nimž nebyla žaloba přípustná (tzv. negativní enumerace). Důvodová zpráva k tomu uváděla: „Pro všechny případy rozhodnutí uvedených v § 248 je třeba uvést, že jejich výklad by měl být restriktivní, neboť mají povahu výjimky z generální klausule. Proto okruh výjimek by rozhodně neměl být rozšiřován používáním analogie.“²⁸² Aktivně legitimovaným k podání žaloby byl ten, kdo tvrdil, že byl zkrácen na svých právech rozhodnutím správního orgánu, a žádal, aby soud přezkoumal zákonnost tohoto rozhodnutí.

Dosavadní čtvrtá hlava čtvrté části občanského soudního řádu o přezkoumání rozhodnutí jiných orgánů soudem byla bez podstatnějších textových změn přizpůsobena jako třetí hlava nové páté části. Tato hlava upravovala druhý typ návrhů vyvolávajících soudní přezkum správních rozhodnutí, kterým byl tzv. opravný prostředek proti rozhodnutím správních orgánů. Zahájení řízení o opravných prostředcích proti nepravomocným správním aktům bylo přípustné jen v taxativně vymezených případech. V situaci nevyhovění návrhu soud potvrzoval napadený správní akt a rozhodnutí soudu ve svém důsledku vytvářelo pravomocně rozhodnutou věc.²⁸³

²⁷⁹ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád, č. 519/1991 Dz

²⁸⁰ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 477-478

²⁸¹ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-7201-021-2, s. 39

²⁸² Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád, č. 519/1991 Dz

²⁸³ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 477

Pro název citované páté části občanského soudního řádu bylo využito pojmu „Správní soudnictví“ a jednalo se o souhrnné označení pro oba typy řízení, tj. o žalobě ve smyslu hlavy druhé a o opravném prostředku dle hlavy třetí. Důvodová zpráva k tomu uváděla: „*Oběma formám je společné, že sledují přezkoumání zákonnosti správních rozhodnutí o subjektivních právech a z toho důvodu mohou být obě označeny tímto termínem. Při tom lze očekávat, že budoucí legislativní vývoj bude dávat přednost řízení podle hlavy druhé; bude zřejmě docházet k omezování případů, které budou projednány podle třetí hlavy, takže tento procesní institut bude opětovně vyhrazen projednání věcí důchodového zabezpečení a nemocenského pojištění.*“²⁸⁴ Nicméně lze konstatovat, že se o správní soudnictví *sensu stricto* jednalo jen v případech přezkoumávání pravomocných správních aktů na základě podané žaloby podle hlavy druhé. V případě rozhodování o opravných prostředcích přezkoumával soud správní rozhodnutí v řádném instančním postupu s kasačním oprávněním.²⁸⁵

Proti rozhodnutí soudu v obou typech řízení nebyl přípustný žádný opravný prostředek. Jedinou výjimku tvořily věci důchodového zabezpečení, v nichž bylo možné podat proti rozhodnutí krajského soudu odvolání k vrchnímu soudu (přípuštěno bylo i dovolání k Nejvyššímu soudu).²⁸⁶ Nevýhoda jednoinstančního řízení se následně projevila v prakticky neexistující sjednocující roli vyšších soudů ve vztahu k judikatuře soudů nižších. Určité sjednocování mohl provádět v omezené míře jen Ústavní soud, který mohl rozhodovat na základě ústavní stížnosti fyzické nebo právnické osoby, která byla žalobcem v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nebo účastníkem soudního řízení o opravném prostředku. Správní orgán legitimaci k podání ústavní stížnosti neměl.²⁸⁷

Při přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí byl pro soud ve smyslu ustanovení § 250i rozhodující skutkový stav, který zde byl v době rozhodování správního orgánu v poslední instanci. Dle citovaného ustanovení nemělo se provádět dokazování. Důvodová zpráva k ustanovení § 250i uváděla: „*Protože jde o kontrolu zákonnosti správního rozhodnutí a nejde tedy o rozhodování ve věci, musí být*

²⁸⁴ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád, č. 519/1991 Dz

²⁸⁵ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 477

²⁸⁶ MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0484-3, s. 149

²⁸⁷ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 478

*pro posouzení věci rozhodující skutkový (a ovšem i právní) stav v době rozhodování správního orgánu druhého stupně. Je proto vyloučeno, aby soud doplňoval řízení prováděním důkazů, protože ve správním soudnictví není soud správní instancí.*²⁸⁸

Správní soudnictví tak bylo v zásadě omezeno na posouzení právní stránky, nikoli stránky skutkové. Vady ve skutkových zjištěních mohly být přesto důvodem ke zrušení správního aktu, zejména v případech rozporu skutkových zjištění s obsahem správního spisu nebo pokud skutkový stav nebyl zjištěn v dostatečné míře. Otázka diskreční pravomoci správního orgánu byla přezkoumatelná pouze z hlediska, jestli správní rozhodnutí nevybočilo z mezí správního uvážení.²⁸⁹ Lze poznamenat, že předmětná právní úprava neposkytovala ochranu proti nečinnosti veřejné správy.²⁹⁰

Z výše uvedeného vyplývá, že správní soudnictví nebylo upraveno zvláštním procesním, popř. i organizačním předpisem a zákonodárce považoval za optimální kodifikovat celou jeho právní reglementaci v samostatné části občanského soudního řádu.²⁹¹ Část pátá občanského soudního řádu v letech 1992 až 2002 pak nedoznala zásadních legislativních změn, přestože se postupně ukázalo, že jsou tu defekty samého základu úpravy, kořenící v kombinaci institutů ukvapeně převzaté bývalé rakouské úpravy, která sama, jak se ukázalo ve třicátých a čtyřicátých letech minulého století, potřebovala revizi, a pozůstatků pojišťovacího soudnictví. Právní úprava přijatá v roce 1991 neposkytovala dostatečnou míru ochrany práv účastníků řízení, která vzápětí poté vyplynula z Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.²⁹²

5.1. Postavení Nejvyššího správního soudu na konci dvacátého století

Je nezbytné zmínit problematiku postavení Nejvyššího správního soudu v soustavě správního soudnictví v předmětném období. Právně byla tato instituce obnovena po vzniku samostatné České republiky. Ve smyslu článků 91 odst. 1 a 92

²⁸⁸ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád, č. 519/1991 Dz

²⁸⁹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 478

²⁹⁰ PÍTROVÁ, Lenka. Soudnictví správní. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právnický slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.

²⁹¹ MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0484-3, s. 121

²⁹² MAZANEC, Michal. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*, 2003, č. 2, s. 55

Ústavy z roku 1993²⁹³ byl do soudní soustavy zahrnut Nejvyšší správní soud jako její druhý vrchol. Přes zmíněný ústavní požadavek k jeho skutečnému zřízení dlouhou dobu nedocházelo. Lze dodat, že z Ústavy nevyplývalo, zda Nejvyšší správní soud měl být jediným soudem v rámci správního soudnictví, nebo zda měla vzniknout soustava správních soudů či zda Nejvyšší správní soud měl ve sféře správního soudnictví představovat odklon ze soustavy ostatních soudů pro věci veřejného práva.²⁹⁴

Jak již bylo zmíněno dříve, Nejvyšší správní soud dlouhou dobu existoval pouze formálně podle Ústavy a situace se tak nepříjemně začala podobat konstitování Ústavního soudu ČSSR v roce 1968²⁹⁵, který taktéž fakticky nebyl nikdy zřízen.²⁹⁶ Podle Mazance zde však spíše hrála značnou roli skutečnost, že Nejvyšší správní soud se v Ústavě objevil nečekaně a do značné míry voluntaristicky jako *deus ex machina*, bez jasné koncepce ústavodárce a ze strany politických reprezentací málo promyšleně. Období devadesátých let bylo charakterizováno nemalými rozpaky nad otázkou, zda Nejvyšší správní soud skutečně zřídit a aktivovat, nebo se vzdát nové instituce, z Ústavy jej vypustit a svěřit rozhodování ve veřejnoprávních věcech soudům obecné soudní soustavy. Každopádně myšlenka revitalizace správního soudnictví, jeho oddělení od soudnictví civilního, vzniku nového soudu po vzoru moderních právních řádů se zachováním principiálních myšlenek kvalitního rakouského a meziválečného správního soudnictví se nakonec prosadila.²⁹⁷

Organizace správního soudnictví v tomto období byla soustavně kritizována Ústavním soudem a tento postupně rušil některá ustanovení páté části občanského soudního řádu. Jako příklad lze uvést náleží Ústavního soudu ze dne 24. 9. 1996, č. 269/1996 Sb., jímž bylo zrušeno ustanovení § 250f poskytující soudu oprávnění rozhodnout o žalobě bez jednání. Ústavní soud v předmětném náleží uvedl: „*Neústavnost ustanovení § 250f o. s. ř. přitom nevyplývá z rozboru tohoto ustanovení samotného, ale zejména z podstaty existující úpravy správního soudnictví v České republice. Správní soudnictví je koncipováno jako jednoinstanční řízení, bez možnosti řádných a mimořádných opravných prostředků. Správní senáty obecných soudů všech stupňů jsou tedy prvním, ale také posledním soudním tribunálem, u*

²⁹³ ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ze dne 16. 12. 1992

²⁹⁴ MAZANEC, Michal. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-7201-021-2, s. 44

²⁹⁵ zákon č. 143/1968 Sb., Ústavní zákon o československé federaci

²⁹⁶ MAZANEC, Michal. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-7201-021-2, s. 282

²⁹⁷ MAZANEC, Michal. Historie a budova soudu [online]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/historie-a-budova-soudu>

kterého je realizováno právo na soudní ochranu. Pokud platná právní úprava, konkrétně § 250f o. s. ř., umožňuje při této organizaci správního soudnictví jednání nenařídít, přičemž záleží jen na úvaze soudu, a názor účastníků na potřebnost či nutnost jejich slyšení je právně bezvýznamný, pak takový stav nerespektuje ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.²⁹⁸ Dalším nálezem č. 2/2000 Sb. ze dne 23. 11. 1999 bylo zrušeno ustanovení § 248 odst. 2 písm. e), podle kterého byly z přezkumné činnosti správních soudů vyloučeny rozhodnutí správních orgánů předběžné, procesní nebo pořádkové povahy včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách. Neústavnost předmětného ustanovení byla Ústavním soudem shledána především v tom, že vylučovala ze soudního přezkumu rozhodnutí o pořádkových pokutách: „čl. 1 Listiny zaručuje rovnost v právech vůči veřejné moci. V případě pořádkových opatření v civilním procesu a trestním řízení je zaručeno soudní přezkoumání takového opatření vyšší soudní instancí. V rámci správního rozhodování dotčená osoba tuto možnost nemá. <...> Ústavní soud tak došel k závěru, že ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. ve slovech „včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách“ není v souladu č. 6 odst. 1 Úmluvy ve spojení s čl. 1 a 4 Ústavy, čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny <...> neboť je jím odňato právo nechat přezkoumat rozhodnutí orgánu veřejné správy nezávislým a nestranným soudem.“²⁹⁹

K definitivnímu zrušení celé páté části občanského soudního řádu Ústavní soud přikročil nálezem sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001³⁰⁰ s účinností ke dni 1. 1. 2003.³⁰¹ Právní věta citovaného rozhodnutí pléna Ústavního soudu zní: „Současná úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficity. Především nejsou některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, pod kontrolou soudní moci vůbec. Dále pak ne každý, kdo může být ve svých právech dotčen správním rozhodnutím, má právo obrátit se na soud. Pokud pak i takové právo má, není stranou v plnohodnotném fair procesu podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ač tomu tak v řadě věcí být mělo. Vydané soudní rozhodnutí je pak konečné a (s výjimkou ústavní stížnosti) nereformovatelné, což vede k nejednotné judikatuře, jakož i k nerovnému postavení správního úřadu, tedy ke stavu rozpornému s požadavky právního státu. Konečnost

²⁹⁸ Nález č. 269/1996 Sb., Ústavního soudu České republiky ze dne 24. září 1996 ve věci návrhu na zrušení ustanovení § 250f občanského soudního řádu, III

²⁹⁹ Nález č. 2/2000 Sb., Ústavního soudu ze dne 23. listopadu 1999 ve věci návrhu na zrušení části ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) občanského soudního řádu, IV.

³⁰⁰ publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 276/2001 Sb.

³⁰¹ SCHELLEOVÁ, Ilona. Správní soudnictví. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-90-4, s. 21

*některých rozhodnutí (zastavení řízení) pak může vést i k odmítnutí spravedlnosti. Konečně pak výkon správního soudnictví je organizován způsobem, který ignoruje skutečnost, že Ústava České republiky v čl. 91 uvádí jako součást soustavy soudů i Nejvyšší správní soud.*³⁰² Dosavadní úprave správního soudnictví z roku 1991, která měla být jen provizorní, byla vytykána absence sjednocující role rozhodovací činnosti soudů ze strany Ústavou předpokládaného Nejvyššího správního soudu.³⁰³ Ze zmíněných důvodů rozhodlo plénum Ústavního soudu o zrušení části páté občanského soudního řádu, neboť vyjmenované deficity ústavnosti nebylo možné podle jeho názoru smysluplně řešit dílčími derogacemi. Učinilo tak ovšem s vědomím, že řada ustanovení této části a institutů v ní upravených neústavními nebyly s předpokladem, že tyto budou v té či oné podobně přítomny i v úpravě nové. Rovněž uznal legislativní obtížnost řešení v nálezu popsanych ústavních deficitů, ale na druhé straně připomenul, že na neústavnost dílčích problémů poukazoval v řadě svých senátních i plenárních rozhodnutí.³⁰⁴

Shrnutím lze uvést, že v době, kdy již byla osnova soudního řádu správního po legislativní stránce do značné míry expertně připravena, ale vůbec nebylo jasné, zda se jí podaří politicky prosadit, vstoupil účinně do hry Ústavní soud.³⁰⁵ Citovaný derogační nálezh posloužil zásadním impulzem pro zřízení Nejvyššího správního soudu a současně i pro reformu správního soudnictví. Konečně byla přijata s účinností od 1. 1. 2003 (v souladu s požadavkem dle výše citovaného nálezu) nová právní úprava kontroly činnosti veřejné správy, a to přijetím soudního řádu správního, tj. zákona č. 150/2002 Sb., a zavedením úpravy rozhodování soudů v civilním řízení ve věcech soukromého práva, o nichž předtím rozhodoval správní orgán, tj. zákona č. 151/2002 Sb.³⁰⁶ V tomto kontextu nelze opomenout ani zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních konfliktů, jenž nabył účinnosti současně s citovanými právními předpisy. Úkolem tohoto zákona bylo doplnit institucionálně, kompetenčně i procesně zákonné předpisy, řešící střety pravomocí exekutivy, samosprávy a justice.³⁰⁷

³⁰² Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99

³⁰³ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 478

³⁰⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99

³⁰⁵ MAZANEC, Michal. Historie a budova soudu [online]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/historie-a-budova-soudu>

³⁰⁶ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 478

³⁰⁷ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, č. 151/2002 Dz

Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, akceptovala názor přijatý plénem Ústavního soudu a konstatovala, že tehdejší právní úprava správního soudnictví po stránce institucionální i procesní neodpovídala požadavkům, které mělo správní soudnictví ve vztahu k právnímu řádu plnit.³⁰⁸ Mimo jiné přiznala skutečnost, že Nejvyšší správní soud existuje pouze formálně podle Ústavy, a že „za devět let ale nebyl zřízen, ani nebylo rozhodnuto o jeho vypuštění z Ústavy“³⁰⁹.

Soudní řád správní je procesním normativním aktem upravujícím postup soudů, účastníků řízení a dalších osob ve správním soudnictví. Upravuje rovněž příslušnost a pravomoc soudů a některé otázky organizace a postavení soudců. Od doby jeho přijetí byl tento předpis několikrát novelizován. Zatím nejrozsáhlejší novelou soudního řádu správního byl zákon č. 303/2011 Sb., účinný od 1. 1. 2012, který například změnil ustanovení o věcné a místní příslušnosti soudů, možnosti rozhodování v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením a další.³¹⁰

5.2. Současné správní soudnictví

Základní funkcí soudů rozhodujících ve správním soudnictví, tedy v jeho modelu, který v současné úpravě ideově vychází z modelu starého rakouského a pozdějšího československého správního soudnictví, je poskytování ochrany veřejným subjektivním právům jednotlivců.³¹¹ Ochrana veřejných subjektivních práv, jako hlavní poslání správního soudnictví, současně znamená, že správní soudy v zásadě nemají pravomoc rozhodovat o subjektivních právech soukromých, a to ani tehdy, když je rozhodování o nich svěřeno správním orgánům.³¹² Ochrana vůči zásahům veřejné správy do subjektivních práv soukromých je doménou civilního soudnictví.

³⁰⁸ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, č. 150/2002 Dz

³⁰⁹ Důvodová zpráva zde připomínala případ nezdařeného zřízení Ústavního soudu po roce 1968 [Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, č. 150/2002 Dz]

³¹⁰ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 479

³¹¹ tamtéž, s. 479

³¹² VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. § 2 [Předmět ochrany ve správním soudnictví]. In: VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 4.

Ve smyslu soudního řádu správního ve správním soudnictví jednájí a rozhodují v jediné řádné soudní instanci krajské soudy (dle důvodové zprávy z personálních, rozpočtových a dalších praktických důvodů³¹³) a Nejvyšší správní soud. U krajských soudů tuto působnost vykonávají specializované senáty, složené z předsedy a dvou soudců, a specializovaní samosoudci. Pravomoc soudů je vymezena v ustanovení § 4 citovaného zákona. Další ustanovení § 5 vymezuje dvě základní zásady správního soudnictví, a to zásadu dispoziční a zásadu subsidiarity soudního přezkumu. První zásada se projevuje v tom, že řízení ve správním soudnictví se zahajuje podáním návrhu. Možnost zahájení řízení, aniž by byl podán návrh či žaloba, tj. ex offio, by měl zákon výslovně stanovit.³¹⁴ Zásada subsidiarity soudního přezkumu se projevuje zejména v tom, že řízení ve správním soudnictví je koncipováno jako následný prostředek ochrany veřejných subjektivních práv, který by neměl nahrazovat prostředky nacházející uvnitř veřejné správy.³¹⁵

Soudní řád správní je autonomním procesním předpisem správního soudnictví, zároveň je však předpisem se značnou mírou obecnosti a sníženou mírou formálnosti. V řízení tak mohou nastat situace, pro které tento zákon vlastní úpravu neobsahuje.³¹⁶ Pro takové případy ustanovení § 64 soudního řádu správního zakotvilo subsidiární použití první a třetí části občanského soudního řádu pro řízení ve správním soudnictví. Citované ustanovení ovšem nevylučuje analogické použití dílčích ustanovení z jiných částí občanského soudního řádu.

Samotné řízení se zahajuje dnem, kdy návrh nebo žaloba došly příslušnému soudu. Pokud návrh nebyl podán ve lhůtě k tomu zákonem stanovené, ztrácí osoba možnost dovolat se ochrany před správním soudem.³¹⁷ Účastníky řízení jsou ve smyslu ustanovení § 33 navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný), nebo ti, o nichž to stanoví zákon. Soudní řád správní zavedl institut osob zúčastněných na řízení. Tím bylo reagováno na citelný nedostatek do té doby platné právní úpravy, kdy osoba, které vzniklo subjektivní veřejnoprávní oprávnění nebo povinnost na základě rozhodnutí, které je žalobou napadeno, se nestávala ze zákona účastníkem

³¹³ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, č. 150/2002 Dz

³¹⁴ ustanovení § 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

³¹⁵ BLAŽEK, Tomáš, § 5 [Podmínky ochrany práv]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

³¹⁶ POSPÍŠIL, Petr. § 64 [Použití občanského soudního řádu]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

³¹⁷ BLAŽEK, Tomáš, § 5 [Podmínky ochrany práv]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

řízení a nebyla ani povinnost soudu či nikoho jiného ji o probíhajícím řízení informovat.³¹⁸ Účastníky mají v řízení rovné postavení. Ustanovení § 36 dost. 1 stanoví, že soud je povinen poskytnout jím stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jím poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby neutrpěli újmu.

Je nezbytné poznamenat, že podáním žaloby se automatický právní účinky napadeného rozhodnutí správního orgánu nepozastavují a žaloba sama o sobě nemá odkladný účinek, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Každopádně může jej soud žalobě v jednotlivém případě přiznat na návrh žalobce. O tomto návrhu soud rozhodoval teprve poté, co se k němu žalovaný vyjádřil. Ve smyslu znění soudního řádu správního před jeho novelizací provedenou v roce 2012 bylo možné předmětnému návrhu vyhovět jen tehdy, byly-li kumulativně splněny tři podmínky: (a) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by pro žalobce znamenaly „nenahraditelnou újmu“, (b) přiznání odkladného účinku by se nedotklo nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a (c) nebylo by to v rozporu s veřejným zájmem.³¹⁹ Výkladové problémy se následně objevily ve vztahu k pojmu „nenahraditelné újmy“. Právě na tyto výkladové potíže reagovala novela zákona ve snaze zmírnit předpoklady přiznání odkladného účinku a umožnit soudu uvážit, kterému z konkurujících se zájmů dá v konkrétním případě přednost. Podle aktuálního znění zákona již postačuje újma „prostá“ oproti původně vyžadované újmě „nenahraditelné“.³²⁰

Procesním institutem umožňujícím odvrátit nepříznivé následky, jež stíhají účastníka řízení, který zmeškal zákonnou lhůtu, je prominutí tohoto zmeškání. Nová zákonná úprava tedy připouští prominutí zmeškání lhůty tam, kde to zákon nestanoví jinak. Soud promine zmeškání lhůty za předpokladu, že ji účastník řízení nebo jeho zástupce zmeškal z omluvitelných důvodů, a byl tak vyloučen z úkonu, který mu podle zákona přísluší.³²¹

³¹⁸ SCHELLEOVÁ, Ilona. Správní soudnictví. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-90-4, s. 40–41

³¹⁹ VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. § 73 [Odkladný účinek žaloby]. In: VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. Soudní řád správní. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 175.

³²⁰ ZAVŘELOVÁ, Jitka. § 73 [Odkladný účinek žaloby]. In: JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. Soudní řád správní. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 595.

³²¹ VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. § 40 [Lhůty]. In: VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. Soudní řád správní. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 76.

K projednání věci samé nařídí předseda senátu jednání, které je veřejné. Veřejnost může být vyloučena ve smyslu ustanovení § 49 odst. 2. Bez jednání může soud rozhodnout tehdy, pokud to účastníci shodně navrhli nebo s takovým postupem souhlasí. Rovněž rozhoduje bez jednání v případech, kdy tak stanoví zákon. Dřívější úprava, která umožnila správním soudům projednat věc bez nařízení jednání tak zůstala zachována, ovšem při respektování závěrů vyjádřených Ústavním soudem dříve při zrušení bývalého ustanovení § 250f občanského soudního řádu.³²²

Dřívější právní úpravy správního soudnictví vycházely z toho, že činnost správních soudů byla omezena na otázky právní, když soudy zásadně vycházely při své přezkumné činnosti ze skutkových zjištění správních orgánů. V zájmu zajištění tzv. plné jurisdikce správních soudů vyplývá z platné právní úpravy, že soud není vázán skutkovým stavem, jak byl zjištěn správním orgánem, že má možnost dokazování a že může například při zrušení rozhodnutí správního orgánu zavázat správní orgán názorem soudu nejen na otázky právní, ale i skutkové.³²³

Ve věci samé správní soudy rozhodují rozsudkem, usnesením jen tam, kde to zákon stanoví. Výrok pravomocného rozhodnutí je závazný pro účastníky, osoby řízení zúčastněné a pro orgány veřejné správy.

5.3. Současný Nejvyšší správní soud

Soudním řádem správním byl tak konečně zřízen Nejvyšší správní soud, čímž došlo k naplnění dosud nerealizovaného ústavního požadavku. Vláda původně navrhovala, aby sídlem této instituce byla Praha s ohledem na příznivější dislokační možnosti, s hlediska nižších ekonomických dopadů na účastníky řízení a zejména na státní rozpočet.³²⁴ Poslanecká sněmovna ale rozhodla, že sídlem Nejvyššího správního soudu má být Brno jako hlavní sídlo české justice, neboť bylo již sídlem Ústavního soudu, Nejvyššího soudu, Nejvyššího státního zastupitelství a Veřejného ochrance práv.³²⁵ Tímto zákonem jsou stanoveny i základní pravidla jeho organizace.

³²² SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-90-4, s. 52

³²³ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 486

³²⁴ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, č. 150/2002 Dz

³²⁵ VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. § 11 [Nejvyšší správní soud a jeho sídlo]. In: VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 23.

Ve smyslu ustanovení § 12 je považován za vrcholný soudní orgán patřící do pravomocí soudů ve správním soudnictví. Prvořadým úkolem tohoto orgánu je zajišťování jednoty a zákonnosti rozhodování ve správním soudnictví cestou rozhodování o mimořádných opravných prostředcích, tj. o kasačních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů ve smyslu ustanovení § 102 a násl. soudního řádu správního (rozhoduje též v dalších případech stanovených tímto nebo zvláštním zákonem). Jednota právních názorů Nejvyššího správního soudu samotného je zajišťována podle ustanovení § 17.³²⁶ Dále Nejvyššímu správnímu soudu, jakožto soudu jediné instance, jsou svěřeny významné pravomoci v dalších soudních agendách. Tím se vlastně naplnilo jeho ústavní postavení jako vrcholného orgánu soudní soustavy ve věcech správních, respektive ve věcech veřejného práva.³²⁷

Nejvyšší správní soud se podle citovaného zákona skládá z předsedy a místopředsedy soudu, když oba dva jsou jmenováni na funkční období 10 let, a dále též z předsedů kolegií, předsedů senátů a dalších soudců ve smyslu ustanovení § 13. Předsedu a místopředsedu jmenuje a odvolává z řad soudců tohoto soudu prezident republiky.³²⁸ Plénum této instituce se ve smyslu zákona skládá ze všech soudců Nejvyššího správního soudu; podle hlavních úseků své činnosti jsou soudci zařazováni do kolegií. Tato instituce rozhoduje v senátech nebo rozšířených senátech.³²⁹

V návaznosti na výše uvedené lze vymezit následující základní působnost Nejvyššího správního soudu ve smyslu soudního řádu správního³³⁰:

- přímo rozhoduje ve věcech stanovených tímto zákonem, a to v senátu složeném z předsedy a šesti soudců;
- rozhoduje o kasačních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů, a to v senátech složených z předsedy a dvou soudců;
- přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu; na stanoviscích, která nejsou obecně závazná a působí přede-

³²⁶ VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. § 12 [Působnost Nejvyššího správního soudu]. In: VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. Soudní řád správní. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 23.

³²⁷ SCHELLEOVÁ, Ilona. Správní soudnictví. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-90-4, s. 30

³²⁸ ustanovení § 13 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

³²⁹ MIKULE, Vladimír. § 1 [Zásady správního soudnictví a jeho organizace]. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 556, marg. č. 697.

³³⁰ tamtéž

vším váhou argumentace, se usnáší kolegium nebo plénum. Předmětná stanoviska by měla působit ke sjednocování soudní judikatury a ke sjednocování právních výkladů a postupů veřejné správy;

- přijímá zásadní usnesení ke konkrétním právním otázkám v zájmu zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů. Tyto zásadní usnesení přijímá rozšířený senát složený z předsedy a osmi soudců.

Zmiňována zásadní usnesení má předseda soudu ve smyslu ustanovení § 18 uveřejnit ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Institut přijímání zásadních usnesení je do jisté míry inspirován úpravou, která reformovala správní soudnictví v roce 1937 zavedením institutu „právní zásady“. Tímto ovšem reaguje i na shodný současný problém, spočívající v tom, že přes opakované a jednotné rozhodování soudů nerespektují tuto judikaturu správní orgány, takže správní soudy jsou přetěžovány opakujícími se důvodnými žalobami, které se domáhají zrušení nezákonných rozhodnutí, v nichž se opakují stále táž porušení zákonů.³³¹ Ve zmiňované Sbírce rozhodnutí se vedle zásadních usnesení uveřejňují též zejména vybraná rozhodnutí soudů vydaná ve správním soudnictví. Obdobnou sbírku vydávají také Ústavní soud a Nejvyšší soud, takže veřejnost již není, zejména ve věcech správního soudnictví, odkázána prakticky jen na sbírky soukromé.³³²

K problematice publikace soudních rozhodnutí nelze v této souvislosti pominout skutečnost, že vedle obsahu Sbírky rozhodnutí je na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu zveřejňována i většina rozhodnutí tohoto soudu a krajších správních soudů. Rozhodnutí jsou zde uveřejňována v plném, ale anonymizovaném znění, tudíž není upravena do podoby judikátů. Tato rozhodnutí jsou zpravidla opatřena právními větami a informací o jejich publikaci ve sbírce. Tento způsob publikace spojený s vyhledávačem má praktický význam nejen pro odbornou, ale i pro laickou veřejnost, a nepochybně pozitivně přispívá ke zvyšování právního vědomí společnosti. Z hlediska veřejné kontroly a transparentnosti výkonu správního soudnictví lze tuto metodu publikace rozhodnutí správních soudů dokonce považovat za důležitější než vydávání sbírky rozhodnutí.³³³

³³¹ SCHELLEOVÁ, Ilona. Správní soudnictví. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-90-4, s. 34

³³² MIKULE, Vladimír. § 1 [Zásady správního soudnictví a jeho organizace]. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 558, marg. č. 698.

³³³ POSPÍŠIL, Petr. § 22 [Sbírka rozhodnutí]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck

Nejvyšší správní soud v roce 2008 se stal kárným soudem ve věcech soudců a státních zástupců a následně od roku 2009 i exekutorů.

Závěr

Historický vývoj a formování správního soudnictví v českých zemích nebylo zdaleka jednoduché. Nově vzniklá Československá republika byla budována podle zásad právního státu a v tomto smyslu měla plně zaručovat ochranu práv jednotlivců. Touto zárukou bez pochyb sloužil Nejvyšší správní soud zřízený prakticky okamžitě po vzniku republiky. Daná instituce v intencích principů onoho právního státu zajišťovala ochranu veřejných subjektivních práv občanů vůči nezákonnému postupu správních úřadů. Jinak řečeno, prováděla soudní kontrolu správy. Zajisté tehdejší právní úprava správního soudnictví vykazovala určité nedokonalosti, proto Nejvyšší správní soud prostřednictvím své excelentní rozhodovací činnosti zaplňoval případné mezery v zákoně a zmiřoval jeho přísnost. Tato instituce sloužila záštitou základních práv a oprávněných zájmů jedinců před svévoli správních orgánů. Nezbytnost existenci Nejvyššího správního soudu byla nezpochybnitelná a jeho činnost nebyla ničím nahraditelná.

Nelze nesouhlasit s názory odborníků, jež za největší problematickou skutečnost považovaly koncentrovanost tehdejšího správního soudnictví. Tato okolnost zcela předvídatelně způsobila nežádoucí efekt v podobě neúměrného přetížení Nejvyššího správního soudu. Ačkoliv myšlenky o vytvoření správního soudnictví po vzoru pruskému, tj. doplnit jej nižšími organizačními články, se zde průběžně objevovaly, přičemž samotná Ústava z roku 1920 tuto změnu předpokládala, tento záměr však nikdy nebyl uveden do života. Rezignace ústavodárců na realizaci organizačních změn správního soudnictví značně brzdila plynulý a žádoucí vývoj tohoto institutu.

Lze konstatovat, že přes všechny zmiňované komplikace Nejvyšší správní soud v období první republiky disponoval velkou autoritou a vykazoval vynikající činnost. K naší škodě nelze posoudit, zda následná novelizace právní úpravy správního soudnictví z roku 1937 mohla docílit příznivých změn, zejména v podobě odstranění vážného stavu přetížení instituce, a to v důsledku známých historických událostí. Demokratický vývoj v českých zemích byl potlačen totalitními režimy, mezi jejichž priority ochrana práv a svobod jednotlivců nikdy neměla místo. Další působení Nejvyššího správního soudu jako nezávislého orgánu kontrolujícího veřejnou správu z pohledu nastolené diktatury se jevílo jako nonsens.

Žádné zlo nemůže pánovat věčně, a proto znovunastolení demokratické formy vlády po událostech v roce 1989 předpokládalo renesanci správního soudnictví, jakožto jednoho z pilířů právního státu. Návrat ke koncepci nezávislého správního soudnictví nebyl snadný a probíhal ve zpomaleném tempu. Nehledě na komplikovanost vývoje právní úpravy tohoto institutu, hlavní cíle byly nakonec naplněny. Pod těmito cíli mám na mysli především provedenou žádanou reformu správního soudnictví a přijetí zvláštního právního předpisu, tj. soudního řádu správního. Nejdůležitější okolností je bezpochybně zřízení Nejvyššího správního soudu po nekonečných padesáti letech od jeho úplné likvidace.

Považuji za nezbytné upozornit, že součástí této diplomové práce není podrobnější rozbor judikatury prvorepublikového Nejvyššího správního soudu. Nicméně na vybraná rozhodnutí této instituce odkazuji napříč touto prací, zejména pro podporu některých závěrů a konstatací. Analýza rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu v předmětném období si bezesporu zaslouží samostatnou kvalifikační práci. Je tomu tak z důvodu rozsáhlosti této problematiky a významnosti pro právní obec. Společenský prospěch fenomenální rozhodovací praxe československého Nejvyššího správního soudu je patrný již z toho, že závěry učiněné v té době jsou doposud hojně využívány.

Cílem této práce je především nastínění historického vzniku a působení Nejvyššího správního soudu v soustavě správního soudnictví v českých zemích. Analýza tehdejší právní úpravy a procesu jejího přijetí znázorňuje nepostradatelnost této instituce jakožto hlavního ochránce veřejných subjektivních práv občanů. Nezbytnost vědomostí o vývoji právní úpravy spočívá zejména v tom, že právě model starého rakouského a pozdějšího československého správního soudnictví sloužily inspiračním zdrojem pro formování správního soudnictví současného.

Resumé

Историческое развитие и становление административной юстиции Чехословакии имеет достаточно драматичную судьбу. Новое независимое государство было подчинено фундаментальным правовым принципам, которые, как известно, направлены на защиту свободы и прав человека. Правовое государство как таковое подразумевает под собой соблюдения предписаний не только со стороны гражданского населения, но в первую очередь и со стороны лиц представляющих власть, административными органами. Гарантию защиты общества от незаконных и произвольных действий представителей власти мог предоставить исключительно независимый и беспристрастный суд, которым являлся Верховный административный суд Чехословацкой Республики. Необходимость существования этого института была неоспорима и его деятельность не могла быть ничем заменена. Верховный административный суд был учрежден законом 3/1918 г. как единый суд административной юстиции всего чехословацкого государства с резиденцией в Праге. Новый суд практически полностью сохранил концепцию существовавшего ранее австрийского административного суда. Необходимо отметить, что законодательное регулирование административной юстиции в то время имело некоторые неточности и недостатки. Причиной тому служила прежде всего оперативность принятия закона. Однако Верховный административный суд, принимая грамотные и безупречные решения, восполнял все присутствующие в законе пробелы и смягчал его строгие требования.

За время своего существования административный суд завоевал блистательную профессиональную репутацию. Тем не менее вскоре после своего основания был чрезмерно перегружен. Кризисная ситуация должна была быть решена с помощью принятия нового закона, которым был закон 164/1937 г. о Верховном административном суде. К великому разочарованию не удалось в полной мере оценить, принесла ли вышеупомянутая поправка желаемые результаты, особенно в области сокращения числа задержек в вынесении решений. Поводом были бесспорно печально известные исторические события. Процесс демократического развития государства был подавлен

тоталитарными режимами, в числе приоритетов которых никогда не значилась защита прав и свобод личности. Дальнейшее функционирование Верховного административного суда как независимого института, контролирующего деятельность государственных учреждений, казалось бессмыслицей в свете установившейся диктатуры.

После перемен 1989 года восстановление административной судебной системы в качестве одного из фундаментов верховенства права стало задачей первостепенной важности не только с политической, но и с конституционной точки зрения. Возвращение к концепции независимого административного судебного аппарата было непростой задачей и происходило медленным темпом. Тем не менее, несмотря на сложность процесса разработки нового правового регулирования данного института, основные цели в конечном результате были достигнуты. Целью прежде всего подразумевается проведение долгожданной реформы системы административной юстиции и принятие специального правового акта, т.е. Кодекса административного судопроизводства 150/2002 г. Несомненно, важнейшим обстоятельством является основание Верховного административного суда после пятидесяти лет с момента его полного упразднения. Кодекс представляет собой одновременно процессуальный нормативный акт, регулирующий порядок деятельности судов, участников процесса и иных лиц в системе административной юстиции, а также регулирующий юрисдикцию судов и некоторые аспекты организации и статуса судей.

Вышеупомянутый закон окончательно учредил Верховный административный суд, что вполне соответствует конституционному требованию, которое, как уже было назначено, долгое время не было реализовано. Первоначально правительство намеревалось местом расположения данного института сделать Прагу. Однако Палата депутатов вынесла в итоге другое решение. Местом расположения административного суда был выбран город Брно, представляющий собой столицу высших учреждений чешской судебной системы, поскольку в нем уже находились Конституционный суд, Верховный суд, а также Верховная государственная прокуратура Омбудсмен.

Seznam použitých pramenů

Právní předpisy

Zákon č. 144/1867 ř.z., o moci soudcovské

Zákon č. 143/1867 ř.z., o zřízení říšského soudu

Zákon č. 46/1868 ř.z., disciplinární zákon

Zákon č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudu

Zákon č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů

Zákon č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě

Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky

Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé

Zákon č. 118/1921 Sb. z. a n., o omezení práva stěhovacího

Zákon č. 295/1924 Sb. z. a n., kterým se ustanovuje doba nové organizace řádných soudů a kterým se vláda zmocňuje, aby nařízením určila sídla i obvody soudů a státních zastupitelstev na Slovensku a Podkarpatské Rusi

Zákon č. 164/1937 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě

Ústavní zákon č. 120/1940 Sl.z., o Najvyššom správnom súde

Zákon č. 142/1950 Sb., občanský soudní řád

Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

Zákon č. 143/1968 Sb., Ústavní zákon o československé federaci

Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ze dne 16. 12. 1992

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Literatura

- ADAMOVI, Karolina. Dějiny českého soudnictví od počátků české státnosti do roku 1938. Praha: LexisNexis CZ, 2005. ISBN 90-86920-07-0
- BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- BOHUSLAV, J.V., Sbírký nálezů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních a finančních
- CODL, Daniel. 2.1 Historický vývoj právní úpravy odkladného účinku. In: CODL, Daniel. Základní triáda správních žalob. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023
- DVOŘÁK, Jan. Některé výkladové problémy týkající se koncentrační zásady a žalobních bodů v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví. Právní rozhledy, 2003, č. 12
- FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-611-8
- HÁCHA, Emil; RÁDL, Zdeněk. Nejvyšší správní soud. Praha: Československý kompas, 1933
- HENDRYCH, Dušan a kol. Kasační princip. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Právní slovník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck (on-line), 2009.
- HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 556, marg. č. 697
- HOBZA, Antonín; HÁCHA, Emil; HOETZEL, Jiří a WEYR, František, HAVELKA, Jiří (ed.). Slovník veřejného práva československého. 2. I až O. Brno: Polygrafia, 1932
- HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej (ed.). Československé správní právo: část všeobecná. Klasická právní díla (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-168-4
- JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. Soudní řád správní. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013
- KADLECOVÁ, Marta. Československé dějiny státu a práva (1918-1945). Brno: Doplněk, 1991. ISBN 80-210-0346-4
- KOPECKÝ, Martin. Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva. 2018, č. 1-2

- KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7
- KOPECKÝ, Martin. Ústavní zakotvení rakouského modelu soudní kontroly správy a jeho následování. Právník [online]. 2017, 156 (12/2017). Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/casopisy/casopis-pravnik/hledat-v-archivu/detail-clanku>
- KRÁLÍK, Lukáš. Publikace soudních rozhodnutí po vzniku československého státu. Lukáš Králík. In: Právněhistorické studie /Praha: Karolinum Sv. 46/2, (2017)
- MACUR, Josef. Správní soudnictví. Brno: Universita J. E. Purkyně v Brně – právnická fakulta, 1986
- MACUR, Josef. Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0484-3
- MAZANEC, Michal. Historie a budova soudu [online]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/historie-a-budova-soudu>
- MAZANEC, Michal. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. Právní rozhledy, 2003, č. 2
- MAZANEC, Michal. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-7201-021-2
- NOVOTNÝ, Oto. Pocta Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. MAZANEC, Michal. Zánik bývalého Nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů státního ústředního archivu. Praha: ASPI, 2002. ISBN 80-86395-47-2
- ONDRUŠ, Radek. Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních 1918-1848 a jejich využití v současné aplikační praxi. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-7201-293-2
- PAZDEROVÁ, Alena. Průvodce po archivních fondech a sbírkách. Průvodce po státních archivech. Praha: Sekce archivní správy ministerstva vnitra ČR, 1997. ISBN 80-901358-4-6
- PÍTROVÁ, Lenka a POMAHAČ, Richard. Evropské správní soudnictví. Beckovy právnické učebnice. Praha: C.H. Beck, 1998. ISBN 80-7179-183-0
- PÍTROVÁ, Lenka. Soudnictví správní. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Právnický slovník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.
- PRAŽÁK, Jiří. Rakouské právo ústavní. Praha: Nákladem Jednoty právnické, 1902
- PRINC, Michal. Soudnictví v českých zemích v letech 1848-1938 (soudy, soudní osoby, dobové problémy). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015. ISBN 978-80-7478-797-3

- PRŮCHA, Petr. K ústavním základům správního soudnictví. Správní právo. 2018, roč. 51, č. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, s. 56-71. ISSN 0139-6005
- SCHELLE, Karel a BÍLÝ, Jiří. Dějiny českého soudnictví. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-959-6
- SCHELLE, Karel. Státní mechanismus meziválečného Československa. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-461-6
- SCHELLEOVÁ, Ilona. Správní soudnictví. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-90-4
- SEDLÁČEK, Stanislav. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví (Administrative justice). Časopis pro právní vědu a praxi. Brno: Masarykova univerzita, 2001, Roč. 9, č. 1, p. 70-76. ISSN 1210-9126
- SLÁDEČEK, Vladimír. Nástin vývoje ústavního soudnictví na území Československa (a České republiky). Právní rozhledy, 1998, č. 11
- SLÁDEČEK, Vladimír a TOMOSZKOVÁ, Veronika. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2
- Správní právo odborný (časopis pro oblast státní správy a správního práva). 1999, roč. 32, č. 2. ISSN 0139-6005
- VETEŠNÍK, Pavel. Správní soudnictví v ČSR v letech 1918 - 1938 v evropském kontextu. Dizertační práce, vedoucí Kindl, Vladimír. Univerzita Karlova, Právnícká fakulta, Katedra právních dějin, 2018
- VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Ilona SCHELLEOVÁ. Proměny státu a práva v druhé polovině 19. století. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. ISBN 80-86861-91-0
- VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloš. Soudní řád správní. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004

Ostatní zdroje

- Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o nejvyšším správním soudě. Online. Tisk č. 749. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0749_03.htm
- Zpráva výboru ústavně – právního o vládním návrhu zákona (tisk 749) o nejvyšším správním soudě. Online. Poslanecká sněmovna N. S. R. Č. 1937. Tisk č. 837. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0837_01.htm

Vládní návrh (tisk 631) zákona o prokuratuře. Národní shromáždění republiky Československé 1952. I. volební období. 9. zasedání. Online. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1948ns/tisky/t0631_01.htm

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, č. 99/1963 Dz

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád, č. 519/1991 Dz

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, č. 150/2002 Dz

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, č. 151/2002 Dz

Digitální knihovna provozována Moravskou zemskou knihovnou, dostupné online z: <https://kramerius.k7-test.mzk.cz>

Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, dostupné online z: <https://www.psp.cz/eknih/>

Virtuální knihovna Říšské sbírky zákonů 1849–1918 v českém znění, dostupné online z: <https://is.muni.cz/do/1499/el/estud/praf/ps09/dlibrary/web/index.html>

Webové stránky nejvyššího správního soudu, dostupné online z: <https://www.nssoud.cz>

Webové stránky Ústavního soudu, dostupné online z: <https://www.usoud.cz>