

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Diplomová práce

Nejvyšší správní soud ČSR – vznik, vývoj, význam

Olga Bišková

Plzeň, 2013

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Diplomová práce

Nejvyšší správní soud ČR – vznik, vývoj, význam

Olga Bišková

Příslušné oborové pracoviště:	Katedra právních dějin
Název studijního programu:	Právo a právní věda
Název oboru:	Právo
Jméno vedoucího práce:	JUDr. et Mgr. Vendulka Valentová
Pracoviště vedoucího práce:	Katedra právních dějin

Plzeň, 2013

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem ve své práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Plzeň, srpen, 2013

Olga Bišková

Ráda bych poděkovala vedoucí diplomové práce paní JUDr. et Mgr. Vendulce Valentové, a to za odborné vedení a cenné rady, kterými přispěla k jejímu vypracování.

OBSAH

ÚVOD	7
1 SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ V ČESKÉ REPUBLICE.....	9
1.1 Počátky správního soudnictví na našem území.....	9
1.2 Ústavní zakotvení správního soudnictví - prosincová ústava	10
1.3 Říjnový zákon	13
1.3.1 Osnova zákona o zřízení správního soudního dvora.....	13
1.3.2 Správní soudní dvůr se sídlem ve Vídni	14
1.3.3 Příslušnost správního soudního dvoru.....	15
1.3.4 Složení soudu.....	17
1.3.5 Řízení před správním dvorem soudním	18
1.4 Shrnutí	21
2 VZNIK NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU ČSR.....	23
2.1 Konstituování a vznik NSS ČSR.....	23
2.1.1 Listopadový zákon	23
2.1.2 Pantůčkovy škrty.....	24
2.1.3 Prováděcí předpisy.....	24
2.1.4 Ústava z roku 1920.....	25
2.2 Působnost Nejvyššího správního soudu.....	27
2.3 Personální obsazení soudu.....	29
2.4 Ferdinand Pantůček	31
2.5 Emil Hácha	32
2.5.1 Rodina a vzdělání Emila Háchy	33
2.5.2 Profesionální život	34
2.5.3 Háchova publikační činnost.....	34
2.5.4 Osudový rok 1938.....	36
2.6 Shrnutí	36
3 NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČSR V LETECH 1918 – 1945	38
3.1 Řízení před Nejvyšším správním soudem	38
3.1.1 Zásady řízení.....	38
3.1.2 Zahájení řízení	39
3.1.3 Zkrácené řízení	39
3.1.4 Přípravné řízení.....	40
3.1.5 Veřejné ústní líčení	40
3.1.6 Rozhodování.....	41
3.1.7 Náklady řízení.....	41

3.2	Období první republiky.....	42
3.2.1	Zákon č. 158/1920 Sb.....	43
3.2.2	Přetížení soudu.....	44
3.2.3	Reforma.....	45
3.3	Druhá republika a Protektorát Čechy a Morava	47
3.3.1	Období druhé republiky.....	47
3.3.2	Protektorát Čechy a Morava	48
3.4	Shrnutí.....	49
4	POVÁLEČNÁ LÉTA A ZÁNİK NSS ČSR.....	52
4.1	Správní soudnictví po roce 1945.....	52
4.2	Vztah se slovenským správním soudem	53
4.3	Vliv událostí roku 1948 na Nejvyšší správní soud.....	54
4.4	Shrnutí.....	56
5	VÝZNAM NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU ČSR.....	59
5.1	Judikatorní činnost Nejvyššího správního soudu.....	59
5.1.1	Bohuslavova sbírka	61
5.1.2	Použitelnost starých judikátů	62
5.2	Soudy personálně provázané s Nejvyšším správním soudem	63
5.2.1	Volební soud.....	63
5.2.2	Patentový soud.....	65
5.2.3	Kartelový soud.....	66
5.2.4	Pojišťovací soudy.....	67
5.3	Shrnutí.....	67
ZÁVĚR.....		69
RESUMÉ		71
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY		73

Úvod

Diplomová práce, která nese název „Nejvyšší správní soud ČSR – vznik, vývoj, význam“, se zabývá historií správního soudnictví na našem území, která je s institucí Nejvyššího správního soudu neodmyslitelně spjata. Práce je rozčleněna do pěti hlavních kapitol.

V první kapitole je zpracováno téma vývoje správního soudnictví na našem území od druhé poloviny 19. století do roku 1918 a okolnosti vzniku Správního soudního dvora se sídlem ve Vídni, který byl vzorem a předchůdcem československého Nejvyššího správního soudu.

Ve druhé kapitole je popsáno období konstituování a vzniku (1918) československého Nejvyššího správního soudu, jeho působnost a personální obsazení. Nejvyšší správní soud se v Československu mezi dvěma světovými válkami mimořádně osvědčil. Získal jedinečné zásluhy při vytváření právního řádu nově vzniklého státu. Součástí kapitoly jsou medailonky dvou výrazných osobností československého správního soudnictví – dr. Ferdinanda Pantůčka a dr. Emila Háchy.

Třetí kapitola se zabývá činností Nejvyššího správního soudu v letech 1918–1945. Je zde popsáno řízení před Nejvyšším správním soudem, otázka přetížení soudu, období tzv. druhé republiky a Protektorátu Čechy a Morava. Nejvyšší správní soud fungoval po celou dobu trvání nesvobody. Přestože protektorát i válečné období Nejvyšší správní soud přežil, to nejhorší (v podobě zrůdné komunistické ideologie) na něj teprve čekalo.

Následující kapitola se zaměřuje na události v poválečných letech do roku 1952 a na okolnosti zániku Nejvyššího správního soudu (1952). Zlomovým rokem byl v tomto období rok 1948, kdy po únorovém převratu již bylo zcela jasné, že existence Nejvyššího správního soudu není žádoucí. Nejvyšší správní soud zanikl ke dni 31. 12. 1952. Stalo se tak na základě ústavního zákona č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře a zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře.

Pátá kapitola pojednává o brilantní judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu, o Bohuslavově sbírce nálezů a o soudech, které byly s Nejvyšším správním soudem personálně provázány.

K zájmu o historii správního soudnictví a o instituci československého Nejvyššího správního soudu mě přivedla jediná věta, kterou jsem svého času

„objevila“ v rámci přípravy na postupovou zkoušku ze správního práva, a která mě zaujala svou myšlenkou a pravdivostí. Tady je: *„Stejně tak, jako přítomnost určitých druhů ryb ve vodních tocích vypovídá o kvalitě vody, tak i stav a funkčnost nezávislé soudní kontroly veřejné správy je spolehlivým indikátorem stavu demokracie a právního státu.“*¹

Mojí snahou a cílem při psaní této práce bylo, aby byla přehledně uspořádána, protože jedině tak se čtenář bude v práci dobře orientovat, seznámí se s historickými souvislostmi a událostmi, které jsou spjaty s československým Nejvyšším správním soudem, a přečtení práce bude snad pro něj přínosem.

Plzeň, srpen 2013

Olga Bišková

¹ MAZANEC, Michal. Nejvyšší správní soud: historie. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, aktual. 17. 01. 2013 [cit. 2013-08-18]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4 ?menu=174>

1 Správní soudnictví v České republice

1.1 Počátky správního soudnictví na našem území

V souvislosti s návrhy, aby o každém porušení práva bylo rozhodováno řádnými soudy, se na našem území objevily pokusy o zřízení správního soudnictví již v první polovině 19. století. Tehdejší poměry ale ještě zavedení správního soudnictví příliš nepřály. Na tomto místě je třeba zmínit kroměřížskou ústavu (přesněji řečeno návrh kroměřížské ústavy, který byl předložen poslanci ústavodárného sněmu na konci „revolučního“ roku 1848), v níž byla formulována první představa správního soudnictví. V projektu kroměřížské ústavy byl požadavek, „*aby porušení práva strany u úřadu správního mohlo býti odčiněno u řádného soudu.*“² Kroměřížský sněm však byl v březnu roku 1849 rozehán, a návrh ústavy tak přišel vniveč.

Císař František Josef I. vyhlásil (spolu s císařským manifestem, kterým byl rozpuštěn kroměřížský sněm) březnovou ústavu. Oktrojovaná březnová ústava (nazývaná také Stadionova - podle rakouského ministra školství) je datována k 4. březnu 1849 a záhy poté, 7. března 1849, byla veřejně vyhlášena.³ Článek XII. této ústavy obsahoval ustanovení o moci soudcovské⁴, správní soudnictví zde ale zmíněno nebylo. Tzv. silvestrovskými patenty (31. 12. 1851) byla březnová ústava odvolána. Konkrétně prvním z těchto patentů, který prohlásil březnovou ústavu za zrušenou, a to od 4. března 1852. Soudnictví v první instanci bylo ponecháno spojené se správou, k oddělení došlo pouze u sborových soudů a ve vyšších instancích. Silvestrovskými patenty byla založena absolutistická forma vlády.⁵

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

³ MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 2., upr. vyd. Praha: Linde, 1999. s. 181. ISBN 80-7201-167-7 .

⁴ § 99 „*Moc soudcovská vykonávati se bude samostatně od soudů.*“, § 102 „*Řízení soudní a práva mají od sebe rozděleny a samostatně být zřízeny. Ve sporech o příslušnost mezi ouřady správními a soudními rozhoduje ouřad, kterýž k tomu zákonem bude ustanoven.*“

⁵ MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 2., upr. vyd. Praha: Linde, 1999. s. 182. ISBN 80-7201-167-7 .

Porážka ve válce prusko-rakouské v roce 1866 znamenala pro říši velké oslabení, po němž se vídeňská vláda již neubránila tlakům Maďarů, kteří požadovali nové státoprávní uspořádání. Rok 1867 se stal zlomovým rokem, rokem plným významných událostí. Došlo k rozhodujícím a zásadním změnám v ústavním vývoji, bylo dovršeno rozdělení říše, která se rozpadla na dva celky. Z hlediska státovědy bychom toto nově vzniklé soustátí mohli označit jako „*personální unii obohacenou o prvky reálné unie*.“⁶

Po rakousko-uherském vyrovnání⁷ byly české země začleněny do státního celku s úředním názvem „*Celek království a zemí v říšské radě zastoupených*“. Tímto bylo zdůrazněno, že nejen osoba společného panovníka, ale také společný parlament je „*pojítkem*“ těchto zemí. Tyto země se označovaly jako Předlitavsko. To tvořilo sedmáct království a zemí. Do tohoto celku tedy patřilo spolu s ostatními zeměmi také království české. Pro země Předlitavska se používalo rovněž označení Rakousko. To však bylo věcně nesprávné. Společný stát byl i přesto (dle kabinetního listu císaře ze dne 14. 11. 1868) úředně označován jako „*monarchie Rakousko-Uherská*“ a „*říše Rakousko-Uherská*“.⁸

1.2 Ústavní zakotvení správního soudnictví - prosincová ústava

Na úvod této kapitoly si dovoluji citovat slova M. Mazance, místopředsedy Nejvyššího správního soudu ČR: „Ústavní základy správního soudnictví byly položeny již prosincovou ústavou Rakouského císařství, přesněji řečeno článkem

⁶ VOJÁČEK, Ladislav, SCHELLE, Karel a KNOLL, Vilém. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. s. 230. ISBN 978-80-7380-257-8.

⁷ Rakousko-uherské vyrovnání bylo vyhlášeno v únoru roku 1867. Jeho důsledkem bylo rozdělení státu na Předlitavsko (západní část monarchie) a Zalitavsko (země, které spadaly pod uherské úřady). Částečnou hranicí mezi zeměmi rakouskými a uherskými byla řeka Litava.

⁸ MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 2., upr. vyd.. Praha: Linde, 1999. s. 186-188. ISBN 80-7201-167-7 .

15 základního státního zákona č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské, který konstituoval Správní soudní dvůr ve Vídni.“⁹

Pokládám za vhodné, v souvislosti s výše zmíněnou citací, uvést zde (pro pochopení dobových souvislostí) alespoň základní fakta k prosincové ústavě.

V prosinci 1867 byla pro země Předlitavska vydána řada základních zákonů, které tvořily jejich ústavu. Tato ústava je označována jako ústava prosincová. Jedná se o poslední z rakouských ústav (byl jí završen rakouský ústavní vývoj) a platila až do pádu monarchie, který nastal v roce 1918. Prosincovou ústavu tvořily zákony č. 141-145, resp. 146 ř. z.¹⁰ a znamenala velký pokrok. Stala se základem pro další „boj“ o demokratizaci státu, zejména pak v otázkách volebního práva. Ústava přinesla širokou škálu občanských práv a svobod, které byly v roce 1918 přeneseny i do nově vzniklé Československé republiky.¹¹

Toto období bylo dobou „ostrého střetávání názorů, kdy policejní stát byl vystřídán právním státem, který měl zajišťovat jednak nedotknutelnou osobní sféru jednotlivce před zásahy státní moci, jednak účast občana na správě státu.“¹²

Ústavním zákonem o moci soudcovské (čl. 15 odst. 2)¹³ bylo zakotveno zřízení jediného správního soudu, který bude poskytovat ochranu subjektivních veřejných práv občanů a který bude oddělen od soustavy obecných soudů a bude

⁹ MAZANEC, Michal. Nejvyšší správní soud: historie. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, aktual. 17. 01. 2013 [cit. 2013-01-31]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

¹⁰ Zákon č. 141 o říšském zastupitelstvu, č. 142 o všeobecných právech státních občanů, č. 143 o říšském soudu, č. 144 o moci soudcovské, č. 145 o moci vládní a výkonné. Za součást prosincové ústavy je možno počítat také zákon č. 146 o společných záležitostech všech zemí habsburské monarchie.

¹¹ MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 2., upr. vyd. Praha: Linde, 1999. s. 187-189. ISBN 80-7201-167-7.

¹² MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. s. 111. ISBN 80-210-0484-3.

¹³ (2) „Měl-li by se mimo to někde rozhodnutím nebo nějakým nařízením úřadu správního ve svých právech za zkrácena, má toho vůli, domáhati se práva svého před soudem správním ve veřejném a ústním řízení proti zástupci úřadu správního.“

formálně nezávislý také na státní správě.¹⁴ Dle čl. 15 odst. 3 měla být podoba soudu stanovena prováděcím předpisem.¹⁵

Z takto založeného správního soudnictví se vyloučily takové případy, „kde rozhoduje správní úřad podle stávajících zákonů nebo podle zákonů, jež budou v budoucnosti vydány, o vzájemně protichůdných nárocích soukromých osob, má osoba, ve svých soukromých právech poškozená tímto rozhodnutím, právo hledat nápravu vůči druhé straně řádnou právní cestou.“¹⁶ Z uvedeného vyplývá, že v případech, které jsou ze správního soudnictví vyloučeny, bude kontrola správy vykonávána řádnými soudy.

„Tím byly vytvořeny předpoklady pro zřízení správního soudu jako ryziho soudu veřejného práva, který vůbec nemůže projednávat soukromoprávní věci.“¹⁷ O těchto pro příště rozhodovaly civilní soudy.

Můžeme říci, že správní soudnictví bylo koncentrované a specializované. Správní soudní dvůr ve Vídni byl jediným správním soudem pro celé Předlitavsko. Pro Zalitavsko (tedy pro uherskou část monarchie) správní soudy vznikly později a na jiných principech. Je třeba podotknout, že ne tak moderních.¹⁸

Po roce 1867 tedy nastaly změny v soudní organizaci, kdy se stal základem koncepce soudní moci princip soudcovské nezávislosti a procesní zásady veřejnosti, ústnosti a volného hodnocení důkazů. Dle zásady dělby státní moci bylo ve všech instancích odděleno soudnictví od správy.¹⁹

„Rakousko-Uhersko zařadilo se pod vlivem liberalistických představ o právním státu, který měl chránit určitou svobodnou sféru občanovu proti

¹⁴ MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. s. 111. ISBN 80-210-0484-3 .

¹⁵ (3) „V kterých případnostech bude soud správní rozhodovati, jak bude složen a jak řízení před ním půjde předse, ustanoví se zvláštním zákonem.“

¹⁶ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. s. 27-28. ISBN 80-7201-021-2 .

¹⁷ Tamtéž, s. 28.

¹⁸ MAZANEC, Michal. Nejvyšší správní soud: historie. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, aktual. 17. 01. 2013 [cit. 2013-01-31]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4 ?menu=174>

¹⁹ ADAMOVIČ, Karolína et al. *Dějiny českého soudnictví od počátků české státnosti do roku 1938*. Vyd. 1. Praha: LexisNexis CZ, 2005. s. 100. ISBN 80-86920-07-0 .

nezákonným aktům státní moci, mezi první země v naší zeměpisné oblasti.“²⁰ Prosincová ústava se tedy stala ústavním základem pro zakotvení instituce správního soudnictví.

Prosincovou ústavou byly však předurčeny pouze některé (ovšem velmi podstatné) stránky rakouského správního soudnictví, které bylo „dokresleno“ teprve zákonem říjnovým.²¹

1.3 Říjnový zákon

1.3.1 Osnova zákona o zřízení správního soudního dvora

Autorem osnovy říjnového zákona byl (největším dílem) odborový přednosta ministerstva „kultu a vyučování“ Karl von Lemayer, který se později stal senátním a posléze pak II. prezidentem vídeňského správního soudu.²² E. Hácha poznamenává (v průvodním slově ke komentáři zákona o Nejvyšším správním soudu) k osobnosti K. Lemayera, že to byl „...muž mimořádného vzdělání teoretického, jehož důvodová zpráva má úroveň, jakou bychom nyní v parlamentních papírech zřídka našli.“²³

Vládní osnovu zákona o zřízení správního soudního dvora v parlamentu zastupoval tehdejší ministr spravedlnosti, proslulý rakouský civilista profesor Unger. V některých momentech musel profesor Unger proti členům lidovější komory osnovu zákona velmi energicky hájit. Během debaty prohlásil „...že vláda pokládala za věc cti sepsati tento nikterak snadný zákon a předložiti jej

²⁰ NOVOTNÝ, Josef. Nejvyšší správní soud: (historické poohlédnutí na naše správní soudnictví, jeho přítomnost a nutnost neodkladných změn.). I. část. *Správní právo*. 1999, ročník 32, č. 2, s. 77. ISSN 0139-6005.

²¹ HÁCHA, Emil, ed., HOETZEL, Jiří, ed. a WEYR, František, ed. *Slovník veřejného práva československého. Svazek II, I až O*. Brno: Polygrafia, 1932. s. 827.

²² MAZANEC, Michal. Nejvyšší správní soud: historie. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, aktual. 17. 01. 2013 [cit. 2013-01-31]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>.

²³ HÁCHA, Emil. *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury bývalého správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Komentář uspořádal Zdeněk Rádl. Praha: Československý Kompas, 1933. s. 8.

oběma sněmovnám říšské rady k projednání.“²⁴ O zásadovosti tehdejší vlády (jako předkladatele zákona) pak svědčí, jak zmiňuje E. Hácha, že nepoužila žádných odkládacích nebo zhoršujících návrhů, které v parlamentě byly jinak často užívány s cílem „zúžit“ nebo oddálit soudní kontrolu veřejné správy.²⁵

Přístup tehdejší české politické reprezentace k otázce správního soudnictví byl spíše pasivní a byl velmi ovlivněn léta se táhnoucími spory o uspořádání říše a marnými snahami o federativní uspořádání. V postupu vlády, která prosazovala zřízení jediného správního soudního dvora pro celé Předlitavsko, viděli zástupci české politiky snahu o utužení centralizace. Čeští zástupci při parlamentním projednávání osnovy říjnového zákona tento návrh opakovaně odmítali. Vzešel od nich podnět, aby bylo zřízeno šestnáct zemských soudů správních. Návrh to byl spíše jen demonstrativní, neměl valné naděje na úspěch a obě strany si toho byly vědomy. E. Hácha toto vystihl slovy „*Tento postoj české politiky je pochopitelný jen z politického ovzduší doby.*“²⁶

1.3.2 Správní soudní dvůr se sídlem ve Vídni

Zákonem, který byl přijat dne 22. října 1875, č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudního dvora, byl aktivován Správní soudní dvůr (Verwaltungsgerichtshof) se sídlem ve Vídni²⁷ a úprava procesu před ním. Zákon je v literatuře označován jako „říjnový zákon“ a jeho přijetí, jak je zřejmé, se dosti „protáhlo“. Dílčí novely se pak uskutečnily zákony č. 53/1894 ř. z. a č.

²⁴ HÁCHA, Emil. *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury bývalého správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Komentář uspořádal Zdeněk Rádl. Praha: Československý Kompas, 1933. s. 2.

²⁵ ONDRUŠ, Radek. *Nejvyšší správní soud 1918-1952 a jeho odkaz pro současnost. Justiční praxe*. 2002, ročník 50, č. 3, s. 92. ISSN 1214-276X.

²⁶ HÁCHA, Emil. *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury bývalého správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Komentář uspořádal Zdeněk Rádl. Praha: Československý Kompas, 1933. s. 2.

²⁷ Znění § 1 zákona č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudního dvora: „Aby ve skutek uveden byl článek 15. základního zákona státního, daného dne 21. prosince 1867 (č. 144 zák. říšsk.), zřizuje se pro království a země radou říšskou zastoupené správní soud ve Vídni.“

149/1905 ř. z. K jeho provedení se vydalo několik prováděcích předpisů.²⁸ Již v době svého vzniku byl tento zákon považován za brilantní dílo a bylo jím téměř po deseti letech přistoupeno k provedení ústavního zákona č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské.

Říjnový zákon obsahoval 50 paragrafů, můžeme ho tedy považovat za poměrně stručný. Jeho koncepce však byla perfektně promyšlená a zcela originální, přestože inspiraci tvůrce hledal v některých prvcích staršího jihoněmeckého soudnictví správního. V „několika větách“ (byť ty musely být dále rozpracovány do mnoha podrobností pro praktickou potřebu a použitelnost) zákona bylo obsaženo téměř celé procesní právo před soudem. Nelze než souhlasit se slovy M. Mazance, který říjnový zákon hodnotí takto: *„Tvůrce zákona šel zcela jinou cestou než zákonodárci současní, kteří ve stovkách paragrafů procesních předpisů, ostatně neustále měněných, vytvářejí spletitou houštinu pravidel velmi formalizovaných procesů v pochybné snaze zajistit do nejmenších detailů záruky procesních práv. Říjnový zákon záměrně stručnými a sevřenými formulacemi vytvořil rozsáhlý prostor (a také pevné a nepřekročitelné meze) pro pružné dotváření procesních ustanovení činností soudců, vynikajících a vzdělaných právníků.“*²⁹ Kvalitu zákona potvrzuje také to, že po rozpadu Rakouska-Uherska platil nadále jak v Rakousku, tak v Československu (od roku 1918 do roku 1948) a že i současné úpravy (rakouská i česká) stále stojí na koncepčních základech tohoto zákona.³⁰

1.3.3 Příslušnost správního soudního dvoru

Vůdčí zásada rakouského soudu zněla, že úkolem správního soudnictví je „judikovat, a nikoliv spravovat“. Předmětem správní judikatury tak jsou dle E. Háchy toliko „subjektivní práva“. Soudní kontrola je omezena na zkoumání zákonnosti správního aktu. Od veřejné správy byl správní soud izolován, byl

²⁸ Blíže viz např. MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. s. 28-29. ISBN 80-7201-021-2.

²⁹ MAZANEC, Michal. Nejvyšší správní soud: historie. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, aktual. 17. 01. 2013 [cit. 2013-02-09]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

³⁰ Tamtéž.

postaven zcela mimo ni. Do výkonu veřejné správy tak mohl „zasahovat“ pouze svojí judikaturou. Zásadní byla také tzv. generální klauzule, která „otevřela“ zásadně proti každému správnímu aktu cestu ke správnímu soudu. Úlohou soudu bylo, aby se stěžovateli dostalo práva a dále pak vybudovat postupně teorii jednotlivých správních institutů, protože jen tak lze dosáhnout stálosti a spravedlivosti judikatury, jak zdůrazňoval a kladl za „úkol“ profesor Unger v již zmíněných parlamentních debatách.³¹

Většina států, které zaváděly správní soudnictví, použila pro vymezení záležitostí, jež patřily před správní soud, tzv. enumerační metodu (taxativní výčet jednotlivých záležitostí, o kterých soud rozhodoval). Rakouské právo však tuto metodu pro vymezení kompetencí správního soudu nepoužilo. Příslušnost soudu byla popsána všeobecným vyměřením, které přikazovalo správnímu soudu všechny záležitosti správní, na něž se hodilo pravidlo obsažené v § 2 říjnového zákona.³²

Soud byl příslušný ve všech případech, kdy stěžovatel tvrdil, že bylo rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu (státního i samosprávného) porušeno jeho subjektivní právo veřejné. Předmětem soudního přezkumu tedy nebylo každé nezákonné správní rozhodnutí či opatření, ale právě jen takové, které zároveň porušilo subjektivní veřejné právo stěžovatelovo (aspoň dle jeho tvrzení). Velká část nezákonných správních aktů tímto určením příslušnosti unikla kontrole správního soudu, protože správní soud mohl přezkoumávat pouze rozhodnutí a opatření správních úřadů, nikoliv ostatní správní akty (nařízení, osvědčení, dobrá zdání).³³ V § 3 pak byly uvedeny výluky z příslušnosti správního soudu.³⁴

³¹ HÁCHA, Emil. *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury bývalého správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Komentář uspořádal Zdeněk Rádl. Praha: Československý Kompas, 1933. s. 8.

³² PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo ústavní. Část III, Ústava říšská*. 2. dopl. vyd. Praha: Jednota právnická, 1902. s. 366.

³³ HOETZEL, Jiří. *Rakouské řízení správní: Předběžný nástin*. 2. dopl. autoris. vyd. Praha: Všehrd, 1915. s. 116-117.

³⁴ Blíže viz např. HOETZEL, Jiří. *Rakouské řízení správní: Předběžný nástin*. 2. dopl. autoris. vyd. Praha: Všehrd, 1915. s. 117-121.

1.3.4 Složení soudu

Tribunál soudu byl ustaven v červnu roku 1876. Skládal se z prezidenta barona Stählina, senátního prezidenta Fierlingra a z deseti radů. V červenci roku 1876 proběhlo první jednání a dne 26. 10. 1876 se konalo první veřejné líčení.³⁵

Dle prvního odstavce § 10 říjnového zákona se správní soud skládal z prezidenta a tolika senátních prezidentů a radních, kolik bude potřeba. Počty nebyly zákonem blíže specifikovány a byly tak ponechány na momentální potřebě soudu. Zákonem ze dne 19. března 1894 č. 53 ř. z. byl zřízen ještě úřad druhého předsedy. Tento zákon znamenal také zvýšení platů soudcům správního soudního dvoru. V § 13 je pak stanoveno, že soud jedná a rozhoduje pravidelně v senátech, které jsou složeny ze čtyř radních a přisedícího, s tím, že k vyřizování věcí týkajících se daní a poplatků se zřídí stálé senáty soudu.³⁶

Úřad při správním soudním dvoru byl úřadem státním, s platem spojeným, který nebylo možné kumulovat s jiným veřejným úřadem. Prezidenti i radní správního dvora soudního byli (dle § 11 říjnového zákona) jakožto soudci ustanoveni vždy definitivně a na čas života – tedy doživotně. Podle novely ze dne 9. března 1894 na základě dobrozdání, podaného předsednictvím správního dvoru soudního, příslušelo jmenování členů soudu samotnému císaři.³⁷ Alespoň polovina členů soudu musela mít kvalifikaci potřebnou k soudcovskému úřadu, což znamenalo být způsobilým k dosažení úřadu soudce u soudů civilních či trestních.³⁸

Jednací řád soudu byl podle § 46 říjnového zákona předložen prostřednictvím ministerské rady císaři ke schválení. První jednací řád byl takto vydán ministerským nařízením č. 94 ř. z. ze dne 5. srpna 1876. Téhož dne bylo

³⁵ HÁCHA, Emil. *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury bývalého správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Komentář uspořádal Zdeněk Rádl. Praha: Československý Kompas, 1933. s. 9.

³⁶ PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo ústavní. Část III, Ústava říšská*. 2. dopl. vyd. Praha: Jednota právnická, 1902. s. 353-354.

³⁷ Tamtéž, s. 354.

³⁸ Blíže viz např. PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo ústavní. Část III, Ústava říšská*. 2. dopl. vyd. Praha: Jednota právnická, 1902. s. 354.

vydáno také ministerské nařízení č. 95 ř. z., o vnitřním zařízení správního dvora soudního a o personálu při něm zřízeném.³⁹

1.3.5 Řízení před správním dvorem soudním

Podstatné zásady řízení obsahoval říjnový zákon. Řízení se zahajovalo podáním písemné stížnosti, nikoliv ex offio (§ 5 odst. 1). Stížnost musela být podána úplně, všechny stížnostní důvody tedy musely být uvedeny ve stížnosti samé (nestačilo poukazovat na výstupy z předchozího správního řízení).⁴⁰

Nepřekročitelná lhůta k podání byla 60 dnů od doručení správního rozhodnutí nebo opatření poslední administrativní instance, ke které se mohl stěžovatel ve své věci dovolat. Do lhůty se nepočítala doba poštovní přepravy. Padl-li poslední den lhůty na neděli nebo svátek, končila lhůta nejbližším následujícím pracovním dnem.⁴¹

Kromě potřebných dokladů musela být stížnost opatřena podpisem advokáta. Obsahové náležitosti byly následující: přesné označení napadeného rozhodnutí nebo opatření a přesné označení stížnostních bodů (tedy označení toho, v čem se stěžovatel cítil dotčen). Případně zde mohla být uvedena osoba či osoby, kterých by se mohlo nepříznivě dotknout příznivé rozhodnutí stížnosti - tzv. současně žalované (spolužalované) strany. Pokud stěžovatel označil spolužalované strany, musela být stížnost podána v tolika exemplářích, aby jak žalovaný správní úřad, tak každá spolužalovaná strana dostaly opis stížnosti i s případnými přílohami. Povinností soudu bylo pečovat o to, aby spolužalované strany byly k řízení přibrány a aby měly příležitost se hájit.⁴²

Správní soud mohl stížnost zamítnout bez řízení (a limine fori) pro svoji zřejmou nepříslušnost, pro zmeškání lhůty, pro nedostatky formální (např. pokud chyběly přílohy, scházel-li podpis advokáta), pro nedostatek stěžovatelovy

³⁹ PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo ústavní. Část III, Ústava říšská*. 2. dopl. vyd. Praha: Jednota právnická, 1902. s. 354-355.

⁴⁰ PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní. Část 1., Všeobecná část práva správního*. Praha: Jednota právnická, 1905. s. 202-203.

⁴¹ HOETZEL, Jiří. *Rakouské řízení správní: Předběžný nástin*. 2. dopl. autoris. vyd. Praha: Všeherd, 1915. s. 121.

⁴² Tamtéž, s. 121-122.

legitimace k podání stížnosti nebo šlo-li o věc již rozhodnutou (res iudicata). Při formálních nedostatecích mohl soud vrátit stížnost stěžovateli k opravě či doplnění.⁴³

Podle novely č. 149 ř. z. ze dne 21. září 1905 mohl soud stížnost zamítnout bez dalšího řízení, domáhala-li se stížnost toho, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno pro vadné řízení (§ 6 říjnového zákona) a měl-li soud za to, že stížnost byla v tomto směru bezdůvodná. Zamítnutí se v tomto případě dělo pouhým výměrem. Stěžovatel mohl do třiceti dnů podat odpor či námitky a žádat ústní přelíčení, kterému muselo být soudem vyhověno.⁴⁴

Pokud soud nezamítl stížnost a limine, zahájilo se písemné přípravné (předběžné) řízení. To spočívalo ve shromažďování spisů, dodání stížnosti s doklady (v opisu k ní přiloženými) žalovanému úřadu i stranám, aby ty následně podaly svůj protispis (tzv. odvodní spis), a to v soudcovské lhůtě 14 až 60 dnů. Eventuálně mohla být žádána replika i duplika (§ 24).⁴⁵ Od účinnosti novely zákona ze dne 21. září 1905 již nebylo předběžné písemné řízení obligatorní. Soud tedy mohl v jednoduchých případech nařídit ihned ústní líčení. Dále se ve smyslu této novely nemuselo konat veřejné líčení (i když bylo ve věci zahájeno řízení předběžné), pokud stěžovatel na veřejné líčení nerefletoval a pokud toto líčení nežádal ani žalovaný správní úřad, ani některá ze zúčastněných stran. Vzdát se veřejného líčení bylo možné jak ve stížnosti, tak i v průběhu řízení. Tento úkon byl neodvolatelný (§ 28).⁴⁶

Po skončení přípravného líčení nařídil předseda soudu ústní veřejné líčení, ke kterému předvolal žalovaný úřad a zúčastněné strany. Veřejnost mohla být z líčení vyloučena pouze z ohledů mravnosti a veřejného pořádku, a to usnesením soudu. I v tomto případě měl ale každý z účastníků právo, aby při řízení byli účastni tři jeho důvěrníci (§ 29). Úřady byly zastoupeny vyslanci. Strany se mohly

⁴³ PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní. Část 1., Všeobecná část práva správního*. Praha: Jednota právnická, 1905. s. 203.

⁴⁴ HOETZEL, Jiří. *Rakouské řízení správní: Předběžný nástin*. 2. dopl. autoris. vyd. Praha: Všehrd, 1915. s. 122-123.

⁴⁵ Dle okolností případu si mohl soud od stěžovatele vyžádat tzv. repliku a od žalovaného úřadu a ostatních zúčastněných stran následně tzv. dupliku.

⁴⁶ PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní. Část 1., Všeobecná část práva správního*. Praha: Jednota právnická, 1905. s. 204.

obhajovat samy nebo se dát zastupovat advokátem. Pokud se nedostavil zástupce úřadu nebo strana k líčení, nemělo to za následek odročení líčení. Líčení bylo možné odročit pouze po dohodě stran nebo nebylo-li možné pro nepřekonatelnou překážku v líčení pokračovat.⁴⁷

Po skončení líčení se soud usnášel v tajném sezení (neveřejná porada) na nálezu, který se potom i s důvody veřejně (zpravidla ještě v ten den) vyhlásil. Nálezy se vyhlášovaly jménem císaře s udáním jmen všech votantů (soudních přísedících s hlasovacím právem) a stranám se dodávaly v písemné podobě co nejdříve. V případě, kdy bylo stížnosti vyhověno, spočívalo provedení nálezu správního dvoru soudního v tom, že byl vynesena nový náleze ze strany instance, jejíž dřívější napadené rozhodnutí nebo opatření bylo správním soudním dvorem zrušeno.⁴⁸

Rakouský správní soud byl instancí pouze kasační, shledal-li tedy stížnost jako odůvodněnou, mohl napadené správní rozhodnutí pouze zrušit. Neměl však oprávnění tato rozhodnutí změnit. Způsoby rozhodování správního soudu byly následující: 1) správní soud stížnost zamítl, 2) rozhodnutí zrušil, a to buď a) pro jeho nezákonnost – in merito nebo b) pro vadné řízení.⁴⁹

Pokud soud napadené rozhodnutí zrušil, byl správní úřad, jehož rozhodnutí bylo takto zrušeno, povinen vydat nové rozhodnutí. Správní úřad byl v této situaci (při vydávání nového rozhodnutí) vázán právním názorem vysloveným v důvodech nálezu správního soudu.⁵⁰

Vítězná strana neměla nárok na náhradu procesních výloh. Naproti tomu strana zamítnutá mohla být odsouzena k náhradě nákladů spojených s řízením před správním soudním dvorem.⁵¹

⁴⁷ HOETZEL, Jiří. *Rakouské řízení správní: Předběžný nástin*. 2. dopl. autoris. vyd. Praha: Všeherd, 1915. s. 124-125.

⁴⁸ PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní. Část 1., Všeobecná část práva správního*. Praha: Jednota právnická, 1905. s. 205.

⁴⁹ HOETZEL, Jiří. *Rakouské řízení správní: Předběžný nástin*. 2. dopl. autoris. vyd. Praha: Všeherd, 1915. s. 126.

⁵⁰ Tamtéž.

⁵¹ PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní. Část 1., Všeobecná část práva správního*. Praha: Jednota právnická, 1905. s. 205.

Stížnost podaná ke správnímu soudu neměla zpravidla odkládací účinek, což vyplývalo z povahy správního soudu jakožto mimořádné instance. Stěžovateli však mohl přiznat odkládací účinek správní úřad, který napadené rozhodnutí či opatření vydal. Správní úřad tak měl učinit, pokud veřejné zájmy nežádaly okamžité provedení a vznikla-li by jinak stěžovateli nenahraditelná škoda.⁵²

1.4 Shrnutí

V této kapitole jsem se pokusila nastínit okolnosti vzniku a vývoj správního soudnictví na území naší republiky v průběhu devatenáctého století. Z událostí, mnohdy bouřlivých a převratných, které se v tomto období odehrály, jsem se snažila vybrat a vylíčit ty, jež byly stěžejní právě pro nově se rodící oblast správního soudnictví.

Jsem si vědoma toho, že období, o kterém pojednávám, bylo na události bohaté a vydalo by na samostatnou práci či možná (a to spíše) prací několik. Mým cílem a snahou však bylo přehledně a stručně vystihnout právě jen „mezničky“ důležité pro správní soudnictví. Pro pochopení událostí a souvislostí, o kterých bude pojednáno v následujících kapitolách, je tato část práce velmi důležitá. Je jakýmsi „předvojem“, na který další části práce navazují, a zároveň spolu s nimi tvoří provázaný celek.

Význam vídeňského soudu vystihl E. Hácha takto: „*Nejvyšší správní soud československý, maje před očima vzácný odkaz tribunálu vídeňského, byl tímto vzorem od počátku povzbuzován ke snaze udržeti směr a úroveň svého předchůdce.*“⁵³

Ostatně také rozsáhlé a vysoce kvalitně zpracované sbírky rozhodnutí vídeňského správního soudu vypovídají o jeho bohaté a kvalitní judikatorní činnosti. Nálezy byly publikovány ve sbírce Budwinského, kterou vydalo v němčině nakladatelství Manze ve Vídni. Na uspořádání těchto sbírek se podílel

⁵² HOETZEL, Jiří. *Rakouské řízení správní: Předběžný nástin*. 2. dopl. autoris. vyd. Praha: Všeherd, 1915. s. 127.

⁵³ HÁCHA, Emil. *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury bývalého správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Komentář uspořádal Zdeněk Rádl. Praha: Československý Kompas, 1933. s. 10.

zejména dr. Adam Budwinski, který je vydával v letech 1876-1900, a dále pak Exel, Alter, Reissig a Budwinského pokračovatel August Popelka.⁵⁴

⁵⁴ MAZANEC, Michal. Nejvyšší správní soud: historie. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, aktual. 17. 01. 2013 [cit. 2013-01-31]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

2 Vznik Nejvyššího správního soudu ČR

Po vzniku Československé republiky přijel z Vídně do Prahy dr. Ferdinand Pantůček, aby mohl iniciovat ustavení Nejvyššího správního soudu v Praze. Dr. E. Hácha v té době zatím zůstal ve Vídni a přebíral zde agendu, týkající se záležitostí vídeňského správního soudu. Do Prahy tak Hácha přijel o několik týdnů později. Ustavení a samotný vznik Nejvyššího správního soudu v Praze byl dílem zejména těchto dvou význačných osobností – Ferdinanda Pantůčka a Emila Háchy – o obou bude podrobněji pojednáno dále v rámci této kapitoly.⁵⁵

2.1 Konstituování a vznik NSS ČR

2.1.1 Listopadový zákon

Tzv. listopadovým zákonem (zákon č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů) z 2. 11. 1918 byl v zásadě recipován s okamžitou platností pro celé státní území Československé republiky jak říjnový zákon (č. 36/1876 ř. z., o nejvyšším správním soudním dvoru), tak základní zákon (č. 143/1876 ř. z., o soudu říšském), pokud upravoval řešení kompetenčních sporů jednak mezi správními úřady navzájem, jednak mezi soudy a správními úřady. Československý Ústavní soud v této době ještě neexistoval. Zajímavostí je, že zákon č. 3/1918 Sb. byl ve sbírce zákonů a nařízení publikován pod nižším pořadovým číslem než zákon Národního výboru z 28. 10. 1918, kterým byl pod č. 11/1918 Sb. vyhlášen vznik samostatného československého státu. Je tedy patrné, že zřízení Nejvyššího správního soudu bylo považováno za naléhavě nezbytnou záležitost. „Duchovním otcem“ zákona byl Ferdinand Pantůček.⁵⁶

⁵⁵ PASÁK, Tomáš. *Emil Hácha (1938-1945)*. Vyd. v této podobě 1. Praha: Rybka Publishers, 2007. s. 16-17. ISBN 978-80-87067-04-8.

⁵⁶ NOVOTNÝ, Josef. Nejvyšší správní soud: (historické poohlédnutí na naše správní soudnictví, jeho přítomnost a nutnost neodkladných změn). I. část. *Správní právo*. 1999, roč. 32, č. 2, s. 79-80. ISSN 0139-6005.

2.1.2 Pantůčkovy škrty

Změny, které byly na recipované rakouské úpravě provedeny, se týkaly zejména kompetence Nejvyššího správního soudu. Ku prospěchu věci bylo, že se úprava zobecnila a zjednodušila. Z dualistického uspořádání rakousko-uherské monarchie vyplývaly složité úpravy kompetence soudu a právě ty (logicky) odpadly.⁵⁷

Výraznější změnou bylo zařazení disciplinárních věcí do přezkumné pravomoci Nejvyššího správního soudu. Dále listopadový zákon odstranil výluky trestních věcí policejních. Nejpodstatnější změnou pak bylo vyškrtnutí kompetenční výluky ve věcech volného uvážení úřadů. Princip, dle kterého soud zkoumal pouze zákonnost správního aktu, zůstal zachován. Recepce říjnového zákona znamenala pro Čechy víceméně zachování původního právního stavu (stavu před vznikem Československa). Jinak tomu však bylo na Slovensku a Podkarpatské Rusi, kde převzetí rakouského právního pořádku do právního řádu československého bylo pocíťováno jako velmi nelibá změna, znamenalo podstatný zlom a v některých oblastech i krok zpět v dosaženém vývoji.⁵⁸ Uherský správní soud (zřízený v roce 1896) se totiž výrazně lišil od typu rakouského.⁵⁹

2.1.3 Prováděcí předpisy

K provedení listopadového zákona vyšlo nařízení Národního výboru č. 7/1918 Sb. z. a n., o ustavení a jmenování jeho personálu, a nařízení vlády č. 635/1920 Sb. z. a n., o organizaci zvláštního senátu zřízeného pro řešení kompetenčních konfliktů. Vztah k tomuto právnímu předpisu měl také zákon č. 4/1918 Sb. z. a n., o příslušnosti k rozhodování o nárocích proti státu nebo jeho částem, který stanovil, že nepřísluší-li Nejvyššímu správnímu soudu rozhodovat

⁵⁷ MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. s. 113. ISBN 80-210-0484-3 .

⁵⁸ HÁCHA, Emil, ed., HOETZEL, Jiří, ed. a WEYR, František, ed. *Slovník veřejného práva československého. Svazek II, I až O*. Brno: Polygrafia, 1932. s. 831-832.

⁵⁹ Blíže viz např. HÁCHA, Emil. *Správní soudnictví*. Brno: Rudolf M. Rohrer, 1936.

o nároku proti celému státu nebo jeho jednotlivým zemím, lze tyto nároky uplatňovat žalobou u řádných soudů.⁶⁰

2.1.4 Ústava z roku 1920

2.1.4.1 Ustanovení o správním soudnictví

Ústava (zákon č. 121/1920 Sb.) obsahovala v kapitole nadepsané „Ministerstva a správní úřady“ dvě ustanovení (§ 86 a § 88) o správním soudnictví. Zvláštností je, že tato ustanovení nebyla v hlavě čtvrté o moci soudcovské, nýbrž byla zařazena v hlavě třetí o moci vládní a výkonné.⁶¹ V § 86 se stanovilo, že „*V nižších státních úřadech správních budiž podle možnosti zastoupen živel občanský a budiž postaráno při správních úřadech o nejvydatnější ochranu práv a zájmů občanstva (správní soudnictví).*“ Naproti tomu § 88 stanovil v článku prvním, že „*Soudní ochranu proti správním úřadům poskytuje v nejvyšší stolici soud složený z neodvislých soudců a zřízený pro území celé republiky.*“ V druhém článku tohoto ustanovení se říká, že podrobnosti jsou upraveny zákonem.⁶²

2.1.4.2 Důsledky nepřevzetí říšského soudu

Instituce říšského soudu převzata nebyla, a proto přibyly do kompetence Nejvyššího správního soudu věci, které se týkaly ochrany politických práv ústavně zaručených a přezkum rozhodnutí o veřejnoprávních nárocích proti státu nebo jednotlivým zemím.⁶³

Podle zákona č. 36/1870 ř. z., o Nejvyšším správním soudě, ve znění zákona č. 164/1937 Sb., rozhodoval Nejvyšší správní soud o stížnostech státních

⁶⁰ ČERVINKOVÁ, Sandra. Nejvyšší správní soud ve 20. století [online]. 2011 [cit. 2013-08-18]. Bakalářská práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Pavel Salák. Dostupné z: ><http://theses.cz/id/c8r4sp/>>. s. 19.

⁶¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 518. ISBN 978-80-7179-254-3.

⁶² *Ústava republiky Československé*. Praha: Státní nakladatelství v Praze, 1927. s. 23.

⁶³ MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. s. 113. ISBN 80-210-0484-3 .

občanů pro porušení politických práv (která jim byla zaručena ústavou), byla-li věc vyřízena v zákonem daném správním pořádku. Stejně jako u Říšského soudu, tak i v případě Nejvyššího správního soudu, byla faktická funkce soudu v této oblasti rozhodování problematická. Nejvyšší správní soud se měl zabývat stížnostmi na porušení ústavních práv, ale sám přitom nebyl ke zkoumání ústavnosti oprávněn. Soud byl při posuzování rozhodnutí vázán jak ústavou, tak zákonem a v podstatě tak mohl zkoumat pouze zákonnost, stejně jako v řízení o „běžné“ stížnosti ve věcech správních, protože žádná (další) zvláštní procesní úprava neexistovala.⁶⁴

2.1.4.3 Ústavní zakotvení Ústavního soudu

Ústavní listinou z roku 1920 byl zakotven Ústavní soud jako nová státní instituce. Vznikl tak orgán koncentrovaného (specializovaného) ústavního soudnictví. Pravomoc a působnost byla koncipována poměrně „úzce“. V době vzniku československého Ústavního soudu byla již sama jeho existence dosti progresivní.⁶⁵

Ústavní soud nezkoumal individuální stížnosti na porušení ústavně zaručených práv. To náleželo Nejvyššímu správnímu soudu. Z hlediska ústavnosti byl soud toliko omezen na zkoumání zákonů a opatření výboru Národního shromáždění.⁶⁶

Soud měl být složen pouze ze sedmi členů a sedmi náhradníků. Po dvou členech měly do soudu vysílat Nejvyšší správní soud a Nejvyšší soud. Zbývající dva členy a předsedu jmenoval prezident republiky. Funkční období trvalo deset let. Soudci nevykonávali tuto funkci jako svoje zaměstnání, právě proto byli také ustanovováni náhradníci. Podrobnosti stanovoval zákon (č. 162/1920 Sb.) o Ústavním soudě. Ten byl zakrátko přijat. Procesní problematiku upravoval jednací řád Ústavního soudu (č. 255/1922 Sb).⁶⁷

⁶⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. Nástin vývoje ústavního soudnictví na území Československa (a České republiky). *Právní rozhledy*. 1998, roč. 6, č. 11, s. 545. ISSN 1210-6410.

⁶⁵ Tamtéž, s. 545-546.

⁶⁶ Tamtéž, s. 546.

⁶⁷ LANGÁŠEK, Tomáš. *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920-1948*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. s. 30-60. ISBN 978-80-7380-347-6.

Úprava – s ohledem na úzce vymezenou pravomoc a působnost Ústavního soudu – znala pouze dva druhy řízení. Řízení o neplatnosti zákona a řízení o neodkladném opatření.⁶⁸

Ústavní soud v Československu působil pouze po dvě funkční (desetiletá) období. První funkční období Ústavního soudu trvalo od 17. 11. 1921 do 17. 11. 1931. Poté následovala odmlka (nečinnost nastala z důvodu neustanovení členů Ústavního soudu). Weyr uvádí, že tato situace byla zejména důsledkem neshod ohledně personálního obsazení soudu.⁶⁹ Po téměř sedmileté přestávce byl v roce 1938 soud opět ustaven. Fungování soudu v jeho druhém období však netrvalo dlouho (necelý rok; od 10. 5. 1938 do nacistické okupace), neboť ho přerušily válečné události. Ústavní soud fakticky zanikl ve druhé polovině roku 1941. Jeho činnost po válce nebyla obnovena, přestože formálně právně existoval až do přijetí Ústavy v roce 1948.⁷⁰

2.2 Působnost Nejvyššího správního soudu

Podle vzoru rakouského nejvyššího soudního dvora z roku 1875 a upraveného v roce 1905, byl dne 2. listopadu (výše zmíněným zákonem č. 3 /1918) zřízen Nejvyšší správní soud.

Vymezení jeho působnosti bylo přesně určeno. Působnost se rozdělovala do tří skupin – 1) ochrana veřejných subjektivních práv s výlukou některých věcí, 2) příslušnost k řešení některých kompetenčních konfliktů, 3) činnost mandátového senátu Nejvyššího správního soudu.⁷¹ Spolu s působností vídeňského správního soudu byla Nejvyššímu správnímu soudu svěřena také

⁶⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. Nástin vývoje ústavního soudnictví na území Československa (a České republiky). *Právní rozhledy*. 1998, roč. 6, č. 11, s. 546. ISSN 1210-6410.

⁶⁹ WEYR, František. *Československé právo správní. Část obecná: Organizace veřejné správy a řízení správní*. Brno: Český akademický spolek Právník, 1922. s. 101.

⁷⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. Nástin vývoje ústavního soudnictví na území Československa (a České republiky). *Právní rozhledy*. 1998, roč. 6, č. 11, s. 546. ISSN 1210-6410.

⁷¹ SEDLÁČEK, Stanislav. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2001, roč. 9, č. 1, s. 73. ISSN 1210-9126.

působnost rakouského říšského soudu rozhodovat o stížnostech občanů proti porušení politických práv zaručených ústavou.⁷²

Ad 1) Výluka se týkala věcí patentních, volebních sporů, nálezů vrchní disciplinární komise v disciplinárních záležitostech profesorů vysokých škol a soukromých docentů, rozhodnutí vydaných v rámci výkonu vojenské kázeňské pravomoci s výjimkou rozhodnutí vydaných ve vojenském kárném řízení a správních opatření, jmenovacích aktů mimo případů, kdy šlo o právo na jmenování, rozhodnutí vlády o kartelové komisi, proti kterým nebyla přípustná stížnost ke kartelovému soudu.

Ad 2) Nejvyšší správní soud řešil konflikty mezi: řádnými soudy a správními úřady, zemským zastupitelstvem a nejvyššími vládními úřady (toto byly pouze konflikty v pozitivním smyslu), Nejvyšším správním soudem a řádnými soudy, autonomními zemskými orgány různých zemí (toto byly konflikty také pouze v pozitivním smyslu). Konfliktní senát byl složen ze tří členů Nejvyššího soudu a ze tří členů Nejvyššího správního soudu. Právním podkladem pro řešení kompetenčních konfliktů byl zákon č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a řešení kompetenčních konfliktů.

Ad 3) Mandátový senát rozhodoval o ztrátě mandantu poslanců v případě, že politická strana, za kterou byli zvoleni, byla rozpuštěna. Mandátový senát rozhodoval z úřední povinnosti. Právním základem pro činnost mandátového senátu byl zákon č. 201/1933 Sb. z. a n., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran.⁷³

Nejvyšší správní soud nebyl totožný s Nejvyšším soudem v Brně (ten byl třetí a poslední instancí ve věcech občanských a trestních). Nejvyšší správní soud poskytoval mimořádnou ochranu proti správním úřadům, teprve však po vyčerpání právního pořadu. Na Nejvyšší správní soud se nemohl obrátit každý

⁷² SLÁDEČEK, Vladimír. Nástin vývoje ústavního soudnictví na území Československa (a České republiky). *Právní rozhledy*. 1998, roč. 6, č. 11, s. 545. ISSN 1210-6410.

⁷³ SEDLÁČEK, Stanislav. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2001, roč. 9, č. 1, s. 73. ISSN 1210-9126.

občan sám, ale pouze v zastoupení advokátem. Tomu mohla být pro bezdůvodnou žádost vyměřena pokuta proti svévoli.⁷⁴

2.3 *Personální obsazení soudu*

Československý správní soud se skládal z I. prezidenta, II. prezidenta, senátních prezidentů, radů a pomocného personálu Nejvyššího správního soudu. Všichni členové správního soudu byli jmenováni prezidentem republiky, a to na návrh vlády. Alespoň polovina členů musela mít způsobilost k soudcovskému úřadu (soudcovskou kvalifikaci), což znamenalo mít složenou zkoušku soudcovskou nebo advokátní.⁷⁵

Pro členy Nejvyššího správního soudu platily všeobecné předpisy dané pro úředníky soudcovské. Bližší předpisy o služebním postavení členů československého správního soudu byly vydány ministerským nařízením č. 95/1876 ř. z. ve smyslu § 12 zákona. V záležitostech disciplinárního řízení proti členům správního soudu platil v Československé republice zákon č. 46/1868 ř. z. s tou změnou, že funkce přikázané v tomto zákoně disciplinárnímu soudu vykonával ohledně členů Nejvyššího správního soudu tento soud sám.⁷⁶

Soud jednal a rozhodoval v několikačlenných senátech (dvou až šestičlenných), kterým předsedal senátní prezident, a v plenárních schůzích. Pro některé záležitosti byly zřízeny senáty stálé. Dále byly zřízeny plenární sbory (k odstranění rozporů a k zajištění stálosti a jednotnosti judikatury), ve kterých zasedali všichni přísedící.⁷⁷

⁷⁴ PASÁK, Tomáš. *Emil Hácha (1938-1945)*. Vyd. v této podobě 1. Praha: Rybka Publishers, 2007. s. 18. ISBN 978-80-87067-04-8.

⁷⁵ Bližze viz např. LAŠTOVKA, Karel. Správní soudnictví ve státech slovanských. In: HÁCHA, Emil, ed. *Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Jiřího Hoetzla*. Bratislava: Právnická fakulta University Komenského, 1934, s. 12-13.

⁷⁶ LAŠTOVKA, Karel. Správní soudnictví ve státech slovanských. In: HÁCHA, Emil, ed. *Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Jiřího Hoetzla*. Bratislava: Právnická fakulta University Komenského, 1934, s. 14.

⁷⁷ PASÁK, Tomáš. *Emil Hácha (1938-1945)*. Vyd. v této podobě 1. Praha: Rybka Publishers, 2007. s. 18. ISBN 978-80-87067-04-8.

Zákonem nařizoval, že stálé senáty musí být zřízeny pro věci daňové a poplatkové (tzv. finanční senáty). Zřizování jiných senátů bylo ponecháno na uvážení prezidenta soudu. Členy senátů ustanovoval prezident v mezích zákona a jednacího řádu podle volného uvážení.⁷⁸

„Rozhodnutí, která neměla žádný vliv na práva zúčastněných, mohla být vyřízena předsedou referentem, byli-li oba souhlasného názoru.“⁷⁹

Plenární schůze (tj. vyšší stupně organizace Nejvyššího správního soudu) byly upraveny v § 13 zákona a v § 5 a násl. jednacího řádu. Jednací řád rozlišoval: Odborná pléna (tj. odborné dvanáctičlenné senáty), Pléna celého oddělení (pléna administrativní a finanční) a Plné shromáždění všech členů soudu (plenissimum).⁸⁰

Prvním prezidentem soudu (tedy jeho předsedou) se stal významný český politik, poslanec Říšské rady a poté senátní prezident vídeňského soudu Ferdinand Pantůček. Druhým prezidentem (místopředsedou soudu) se stal Emil Hácha, před rokem 1918 rada vídeňského soudu. Háchovo jmenování musel Pantůček prosadit (a to dokonce pod pohrůžkou své rezignace) proti snahám vlády, která chtěla obsadit místo druhého prezidenta politickou osobností. V roce 1925 Pantůček zemřel a prvním prezidentem soudu byl jmenován (prezidentem Masarykem) Hácha, který v této funkci setrval až do své volby „státním prezidentem“ okleštěné „druhé republiky“, tedy do listopadu 1938.⁸¹

⁷⁸ LAŠTOVKA, Karel. Správní soudnictví ve státech slovanských. In: HÁCHA, Emil, ed. *Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Jiřího Hoetzla*. Bratislava: Právnická fakulta University Komenského, 1934, s. 16-17.

⁷⁹ SEDLÁČEK, Stanislav. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2001, roč. 9, č. 1, s. 72. ISSN 1210-9126.

⁸⁰ LAŠTOVKA, Karel. Správní soudnictví ve státech slovanských. In: HÁCHA, Emil, ed. *Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Jiřího Hoetzla*. Bratislava: Právnická fakulta University Komenského, 1934, s. 17.

⁸¹ MAZANEC, Michal. Nejvyšší správní soud: historie. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, aktual. 17. 01. 2013 [cit. 2013-07-04]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

2.4 Ferdinand Pantůček

Ferdinand Pantůček, český právník a politický činitel, se narodil 24. května 1863 v Hlinsku (pomezí východních Čech a Vysočiny). Ve svém rodišti studoval občanskou školu. Dále absolvoval čtvrtou až osmou třídu gymnázia v nedaleké Chrudimi. V letech 1882-1886 navštěvoval českou univerzitu v Praze, kde složil všechny zkoušky s vyznamenáním. Promován byl v prosinci roku 1887 sub auspiciis (jako vynikajícímu absolventovi mu byl doktorát slavnostně udělen pod záštitou hlavy státu).⁸²

V soudní praxi byl Pantůček od roku 1887. „V letech 1898-1906 působil jako rada zemského soudu v Praze, v letech 1906-1918 jako rada Nejvyššího správního soudního dvora ve Vídni a v letech 1901-1906 jako poslanec říšské rady a českého zemského sněmu za mladočeskou stranu. Za 1. světové války spolupracoval s Maffii.“⁸³ Po vzniku Československa byl povolán do Prahy, aby inicioval ustavení Nejvyššího správního soudu. V roce 1918 se stal prvním prezidentem Nejvyššího správního soudu v Praze. Podílel se na přípravě řady zákonů z oblasti organizace soudů. Právníky je i dnes využívána jeho stať Právní vztahy k rybníkům, která byla uveřejněna v časopise Právník v roce 1915.⁸⁴

Byl také autorem spisu Sekvestrace, za nějž byl oceněn Dolnorakouskou advokátní komorou. Dále vydal dílo O organizaci a příslušnosti soudní a Něco o neposlušnosti v řízení soudním. Svými články přispíval do Všeobecného slovníku právního od dr. Veselého, do Právníka, do České Revue atd. Zejména v Právníku hojně publikoval – napsal do něj články O soudní organizaci a příslušnosti dle zákonů ze dne 1. srpna 1895 č. 110. a 111. ř. z. (1896), O spodní vodě a zřizování vodovodů (1909) či Ručení hospodáře za náklady

⁸² NAVRÁTIL, Michal. *Almanach československých právníků*. Praha: Michal Navrátil, 1930. [heslo] Pantůček Ferdinand, s. 325.

⁸³ SOUKUP, Ladislav a VALENTOVÁ, Vendulka. Právníci spolutvůrci Československé republiky roku 1918. In: KNOLL, Vilém, ed. *Acta historico-iuridica Pilsnensia 2006*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, s. 185. ISBN 978-80-7380-085-7.

⁸⁴ Tamtéž.

nemoci čeledínovy dle českých čeledních řádů (1912). Jeho dílem byl také překlad soudního jednacího řádu z roku 1897 a nařízení s ním spjatých.⁸⁵

Už jako první prezident Nejvyššího správního soudu se Pantůček zasadil o jmenování Háchy do funkce druhého prezidenta. A to i přes snahy vlády, která chtěla obsadit místo druhého prezidenta politickou osobností. Pantůček zemřel dne 13. února 1925. Po jeho smrti byl dne 22. července 1925 do funkce prvního prezidenta jmenován (prezidentem Masarykem) Hácha.⁸⁶

2.5 *Emil Hácha*

Ve svých pamětech zaznamenal básník Antonín Klášterský o Emilu Háchovi následující slova: „Do naší agendy vpravil se velmi brzo a v krátké době bylo patrné, že v něm získal úřad náš sílu vynikající. O mnohých u Zemského výboru platilo právem, že jsou dobrými, ano velmi dobrými juristy, ale dr. Hácha byl právník z boží milosti, překvapoval svou důkladnou znalostí práva, svou neobyčejnou bystrostí, pronikavostí a duchaplností. Často celé hodiny debatovali jsme spolu o sporných případech, a tu mohl jsem se přesvědčiti, jak domýšlí každý problém do posledních důsledků, nic si neodpouští, přes nic lehce se nepřenáší. Jeho některá rozhodnutí byla pravými kabinetními kousky právníckého důmyslu a železné logiky. Vyškolen četbou právníckých spisů i beletrie, byl výborný stylista a německý jazyk ovládal dokonaleji než sami naši kolegové německé národnosti...“⁸⁷ Hácha byl vynikajícím znalcem práva. Jeho osobnost vtiskla charakter Nejvyššímu správnímu soudu, instituci, která získala evropský věhlas. Proto Emilu Háchovi, brilantnímu právníkovi a velké osobnosti (v mých očích v tom nejlepším smyslu slova) našich dějin, patří celá tato podkapitola.

⁸⁵ NAVRÁTIL, Michal. *Almanach československých právníků*. Praha: Michal Navrátil, 1930. [heslo] Pantůček Ferdinand, s. 325-326.

⁸⁶ PASÁK, Tomáš. *Emil Hácha (1938-1945)*. Vyd. v této podobě 1. Praha: Rybka Publishers, 2007. s. 17. ISBN 978-80-87067-04-8.

⁸⁷ Tamtéž.

2.5.1 Rodina a vzdělání Emila Háchy

Emil Hácha se narodil 12. července 1872 v jihočeských Trhových Svinech. Jeho otec Josef byl berním úředníkem, matka Marie, rozená Klausová, měla částečně německý původ, doma však hovořila vždy jen česky. Háchovi bydleli v Trhových Svinech v prvním patře domu č. 299, kde býval hostinec „U města Hamburku“. Později byl dům přestavěn na školu. Háchovi měli dva syny – prvorozeného Emila a mladšího Theodora. Protože Emil Hácha projevoval nadání, byl v šesti letech zapsán hned do druhé třídy obecné školy. Roku 1882 ho přijali do první třídy (primy) českobudějovické české školy. Oblíbil si zejména literaturu a hudbu. O rok později zemřel E. Háchovi otec. Jeho matka s mladším synem Theodorem se záhy přestěhovali do Českých Budějovic a později (za Emilem) do Prahy.⁸⁸

Na gymnáziu se Hácha učil německy, anglicky a později také francouzsky. Rovněž se učil rusky, slovinsky a polsky. Když Hácha ukončil osmileté studium na gymnáziu, začal studovat na právnické fakultě české univerzity v Praze, kde promoval v roce 1895. Právnickou fakultu ukončil s vyznamenáním ve třidvaceti letech. V letech 1895 – 1898 působil v advokátní kanceláři Josefa Sobičky (advokát vysokého kléru, spravoval církevní statky) v Křemencově ulici. Tato práce však Háchu zcela neuspokojovala. Proto se po složení všech zkoušek a získání doktorátu stal vicesekretářem Zemského výboru království českého, získal solidní hmotné zabezpečení a dne 8. února 1902 se oženil s Marií Klausovou. Shoda rodného příjmení Háchovy manželky s rodným příjmením Háchovy matky není náhodná – Háchova manželka byla jeho sestřenicí z matčiny strany. Manželství s Marií Hácha považoval za největší štěstí života. Marie byla hudebně vzdělaná, v uměleckých kruzích byla označována za „Queen Mary“. Krční operace ji ale znemožnila věnovat se zpěvu. Zájem o hudbu, literaturu a výtvarné umění manžele Háchovy sblížoval a provázal celým jejich manželstvím. Háchovi měli jedinou dceru Miladu, později provdanou Rádlovou.⁸⁹

⁸⁸ PASÁK, Tomáš. *Emil Hácha (1938-1945)*. Vyd. v této podobě 1. Praha: Rybka Publishers, 2007. s. 11-14. ISBN 978-80-87067-04-8.

⁸⁹ Tamtéž, s. 15-16.

2.5.2 Profesní život

V roce 1916 (ve věku 44 let) byl Hácha povolán za člena vídeňského Nejvyššího správního soudu a zároveň povýšen do funkce dvorního rady. Po vzniku Československé republiky Hácha spolu se svým spolupracovníkem a kolegou dr. Ferdinandem Pantůčkem iniciovali ustavení Nejvyššího správního soudu v Praze a přebírali agendu týkající se záležitostí správního soudu vídeňského. Dne 23. prosince 1918 byl jmenován senátním prezidentem Nejvyššího správního soudu v Praze, dne 20. března 1919 druhým prezidentem. Po smrti F. Pantůčka povýšil Hácha do funkce prvního prezidenta Nejvyššího správního soudu v Praze. Stalo se tak v roce 1925. Háchova osobnost bezesporu vtiskla charakter Nejvyššímu správnímu soudu, instituci, která byla jednou z nejvyšších v právním systému meziválečného Československa. Dále byl Hácha členem Stálého rozhodčího dvora v Haagu. Činil se i na akademické půdě – od roku 1910 se stal členem komise pro státní zkoušky státovědecké a od roku 1920 docentem správního práva na právnické fakultě Univerzity Karlovy. Přednášel zejména o správním soudnictví a o právu pracovním. Před svým odchodem do Vídně, kde pobýval v letech 1911-1916, byl členem poradního sboru českých okresů a stálého výboru českých měst a po vzniku Československé republiky působil také jako člen její právní rady. V neposlední řadě připomeňme také Háchovo členství v České akademii věd a umění a v České učené společnosti.⁹⁰

2.5.3 Háchova publikační činnost

K dokreslení Háchovy osobnosti je třeba také zmínit jeho publikační činnost, která vycházela z jeho vědeckého a odborného zaměření. Jako autor byl Hácha velmi pečlivý, v argumentaci přesný. Měl značné literární nadání, které se projevovalo také v jeho odborném stylu. Již v době, kdy byl ve službách Zemského výboru, publikoval články a statě v časopisech s právní tematikou - např. v Samosprávním obzoru, Právniku, Správním obzoru. Hácha také napsal úžasné (jak po stránce odborné, tak po stránce stylistické) průvodní slovo ke knize komentovaných zákonů Československé republiky „Nejvyšší správní soud“,

⁹⁰ NAVRÁTIL, Michal. *Almanach československých právníků*. Praha: Michal Navrátil, 1930. [heslo] Hácha Emil, s. 118.

kteřou editoval Zdeněk Rádl (manžel Háchovy dcery Milady). Zásadním edičním počinem pak byl „Slovník veřejného práva československého“⁹¹, který pořádal společně s Jiřím Hoetzlem, Františkem Weyrem, Karlem Laštovkou a redakčním tajemníkem Jiřím Havelkou. K tomuto dílu napsal K. Eliáš následující: „...*po Háchovi zůstal literární pomník nebývalý. Je jím monument naší meziválečné veřejnoprávní nauky, pětidílný Slovník veřejného práva československého, který je publicistům právě tak drahý, jako je pro civilisty cenný slavný komentář Roučkův-Sedláčkův.*“⁹² Spolu s profesory Hoetzlem, Laštovkou a Weyrem byl Hácha iniciátorem vzniku tohoto díla a také jeho redaktorem. Sám do Slovníku přispěl zpracováním některých hesel.⁹³ Spektrum Háchovy práce právnické bylo široké, nejvíce se však zaměřoval na právo veřejné a správní. Můžeme ho označit za velkého znalce práva anglického, kterému také dával prioritu. Jak jsme již zmínili, Hácha měl výrazný smysl pro umění, byl sběratelem grafik, měl rád pěkně svázané knihy. Značnou pozornost věnoval také próze, bibliofilským vydáním, sbírce leptů a kreseb. Každá kniha v Háchově knihovně byla opatřena Ex libris, ve kterém se propojovalo právo anglické (anglický soudce s parukou) s lipovými listy (znaky češství).⁹⁴ Hácha také překládal. Byl znalcem a překladatelem anglické literatury. Do češtiny přeložil některé práce Rudyarda Kiplinga, R. L. Stevensona a společně se svým bratrem Theodorem také Jeromeovu (Jerome Klapka Jerome) humoristickou povídku Tři muži ve člunu.⁹⁵

⁹¹ Pětidílný „Slovník veřejného práva československého“ je bezesporu jedním z největších a nejvýznamnějších děl české právnické literatury. Slovník vznikl v období první republiky. První čtyři svazky Slovníku byly uspořádány do října 1939. Pátý svazek byl v té době rozpracován a dokončen byl až po druhé světové válce. Na tvorbě slovníku se podílela pětice špičkových prvorepublikových právníků – J. Havelka, E. Hácha, J. Hoetzel, K. Laštovka, F. Weyr. V roce 2000 byl Slovník (všech pět svazků) vydán nakladatelstvím Eurolex Bohemia.

⁹² ELIÁŠ, Karel. Stále nedocenený český právník. *Právník*. 1995, roč. 134, č. 7, s. 723. ISSN 0231-6625.

⁹³ Tamtéž.

⁹⁴ PASÁK, Tomáš. *Emil Hácha (1938-1945)*. Vyd. v této podobě 1. Praha: Rybka Publishers, 2007. s. 19-20. ISBN 978-80-87067-04-8.

⁹⁵ ELIÁŠ, Karel. Stále nedocenený český právník. *Právník*. 1995, roč. 134, č. 7, s. 722-723. ISSN 0231-6625.

2.5.4 Osudový rok 1938

Na jaře roku 1938 Háchu postihla velmi smutná událost, zemřela mu manželka Marie. Toto natrvalo poznamenalo jeho duševní stav, do konce života ho provázela deprese plynoucí z této události. V tomto roce se také rozvedla jeho jediná dcera Milada, která byla od roku 1927 provdána za JUDr. Zdeňka Rádla, místotajemníka Nejvyššího správního soudu. Rok 1938 byl také rokem, který znamenal akutní nebezpečí pro Československo. Hácha jako člověk by vždy raději volil cestu kompromisu než přímého odporu, a to i v otázkách mezinárodní politiky. Prezidentu E. Benešovi doporučoval raději dohodu než přímý střet (s nacistickým Německem). Mnichovská dohoda z 29. září 1938 byla výsledkem jednak vnitropolitického vývoje ČSR, a hlavně pak mezinárodní „politiky ústupků“ Anglie a Francie. Díky ní se oddálila válka v Evropě, vůči Československé republice však byly kostky vrženy.⁹⁶

Hácha se stal 30. listopadu 1938 prezidentem pomnichovské republiky. Za okupace byl tzv. státním prezidentem Protektorátu Čechy a Morava. Od roku 1943 přestal prakticky (v důsledku postupující choroby) vykonávat funkci. Po osvobození byl na základě pokynu ministerstva vnitra (i přes kritický zdravotní stav) na zámku v Lánech zatčen. Krátce nato (27. června 1945) zemřel v pankrácké nemocniční cele.⁹⁷ Pohřeb se konal utajeně na vinohradském hřbitově. Jméno mrtvého nesmělo být vytesáno na náhrobní kámen.⁹⁸

2.6 Shrnutí

Správní soudnictví náleží k podstatě moderního právního státu, který je založen na zásadě, že správa může zasahovat do sféry osobní a majetkové svých státních občanů jen tehdy, má-li pro to zákonný podklad - tedy zákon nebo normu ze zákona odvozenou. Je to tzv. princip zákonné správy, který byl pojat i do ústav

⁹⁶ PASÁK, Tomáš. *Emil Hácha (1938-1945)*. Vyd. v této podobě 1. Praha: Rybka Publishers, 2007. s. 20-22. ISBN 978-80-87067-04-8.

⁹⁷ ADAMOVIČ, Karolina a MATEŠ, Pavel. *Malá encyklopedie českých právníků*. Praha: Linde, 2002. [heslo] Hácha Emil, s. 54-55. ISBN 80-7201-375-0 .

⁹⁸ CÍLEK, Roman. *Čeští panovníci a prezidenti: (Od Sámovy říše po Václava Klause)*. Černošice: Agave, 2005. s. 205. ISBN 80-86160-93-9.

nových slovanských států, a který by byl bezúčinným, kdyby nebyla zároveň zabezpečena účinná kontrola toho, že správa bude tento princip vskutku zachovávat. Pro účinnost této kontroly je potřeba, aby orgán, který správu kontroluje a přezkoumává její akty, byl ve své činnosti zcela nezávislý po stránce objektivní (ve svém rozhodování) i po stránce subjektivní (ve svém postavení). Takovým nezávislým orgánem soudní kontroly nad správou je právě správní soud. Středoevropské státy po první světové válce včlenily instituci správního soudnictví do svých ústav a její úpravě věnovaly značnou pozornost.⁹⁹

V nově vzniklém Československu tomu nebylo jinak. Hned v prvních dnech republiky byl zákonem (č. 3 Sb.) Národního výboru ze dne 2. 11. 1918 zřízen pro veškerou oblast Československého státu Nejvyšší správní soud v Praze. I přesto, že bylo pomýšleno na zřízení několika instancí ve správním soudnictví, nebyla tato myšlenka nikdy realizována.¹⁰⁰

Rok 1918 znamená pro náš národ rok důležitý a přelomový ve všech směrech. Smyslem této kapitoly bylo nastínění situace v oblasti správního soudnictví v období, kdy vznikala Československá republika. V kapitole je popsán vznik, působnost a personální obsazení soudu. Jedna část této kapitoly je věnována instituci Ústavního soudu (2.1.4.3), který byl s Nejvyšším správním soudem personálně provázán. Součástí kapitoly jsou také medailonky dvou výrazných osobností československého správního soudnictví – dr. Ferdinanda Pantůčka a dr. Emila Háchy. Byli to právníci špičkové úrovně. Pantůček byl před svým nástupem do funkce prvního prezidenta Nejvyššího správního soudu významným českým politikem, poslancem Říšské rady a senátním prezidentem vídeňského správního soudu. Hácha je jednou z nejvýznamnějších postav novodobé české historie a obdivuhodnou osobností. Byl nesmírně schopným administrativistou. Před rokem 1918 působil jako rada vídeňského správního soudu.

⁹⁹ LAŠTOVKA, Karel. Správní soudnictví ve státech slovanských. In: HÁCHA, Emil, ed. *Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Jiřího Hoetzla*. Bratislava: Právnická fakulta University Komenského, 1934, s. 7-8.

¹⁰⁰ Tamtéž, s. 9-10.

3 Nejvyšší správní soud ČSR v letech 1918 – 1945

Krédem Emila Háchy bylo, že „NSS podle svého poslání musí být politicky neutrální, vykládat zákony jako články celého platného právního řádu a užívat ustálené interpretační metody bez ohledu na to, komu se tím zalíbí, nebo kdo se nad tím pohorší,“¹⁰¹ Československý Nejvyšší správní soud obsah těchto slov bezesporu naplňoval.

3.1 Řízení před Nejvyšším správním soudem

Vodítkem a osnovou pro tuto podkapitolu mi byl článek S. Sedláčka „Prvorepublikové Československo a správní soudnictví“, publikovaný v roce 2001 v Časopise pro právní vědu a praxi.

3.1.1 Zásady řízení

První základní zásada dispoziční, ovládající řízení před Nejvyšším správním soudem, je odvozena z cíle kontrolní činnosti Nejvyššího správního soudu, kterým byla ochrana subjektivních veřejných práv. Řízení zahajoval stěžovatel stížností s možností jejího zpětvzetí, tedy odvolání. Existovala výjimka, kdy i přesto, že stěžovatel stížnost odvolal, měl Nejvyšší správní soud možnost v řízení pokračovat. Stalo se tak v případě, pokud by to vyžadoval veřejný zájem.

Zásadu dispoziční prolomila zásada oficiality, a to hned ve dvou případech. Tím prvním byla povinnost Nejvyššího správního soudu vyhledat zúčastněné strany s udržováním řízení až do jeho ukončení, druhým případem pak byla povinnost soudu přihlížet z úřední povinnosti k některým skutečnostem (zda je ve věci příslušný, zda předložené spisy byly úplné a k tomu, zda měl k dispozici skutečné rozhodnutí nebo jen opatření správního úřadu).

Další stěžejní procesní zásadou bylo zajištění rovného postavení stran v celém řízení. To byl nezbytný předpoklad pro řádný průběh řízení. Tato zásada spočívala zejména v zakotvení rovného slyšení stran. Přípravné řízení bylo

¹⁰¹ NOVOTNÝ, Josef. Nejvyšší správní soud: (historické poohlédnutí na naše správní soudnictví, jeho přítomnost a nutnost neodkladných změn.). I. část. *Správní právo*. 1999, ročník 32, č. 2, s. 84. ISSN 0139-6005.

ovládáno zásadou písemnosti, naproti tomu ve veřejném ústním líčení platila zásada ústnosti a veřejnosti.¹⁰²

3.1.2 Zahájení řízení

Osoby, kterých se rozhodovaná věc týkala, byly podle § 27 zákona č. 36/1876 ř. z. označovány jako účastníci řízení před Nejvyšším správním soudem. Základním a dostačujícím předpokladem pro zahájení řízení bylo tvrzení osoby, že bylo porušeno její subjektivní veřejné právo. Stranami řízení byli stěžovatel

a správní úřad. Stěžovatel mohl vedle správního úřadu spolužalovat ještě další osoby (tzv. spolužalované strany). Aby mohlo být řízení zahájeno, musel stěžovatel ve lhůtě (prekluzivní šedesátidenní lhůta od doručení rozhodnutí poslední správní instance) podat stížnost. Ke stížnosti, která musela být vždy písemná, bylo nutno připojit všechny doklady, o které se stěžovatel ve stížnosti opíral. Podání stížnosti nemělo odkladný účinek napadeného aktu. Stěžovatel však u žalovaného úřadu mohl požádat o odložení výkonu rozhodnutí. Vznikla-li stěžovateli nenahraditelná újma a nebyl-li výkon rozhodnutí nutný ve veřejném zájmu, správní úřad žádosti povinně vyhověl.¹⁰³

3.1.3 Zkrácené řízení

Jednou z možností zjednodušení řízení byl institut zkráceného řízení, který se zavedl novelou zákona o Nejvyšším správním soudu č. 149/1905 ř. z. Jednou z jeho forem bylo tzv. výměrové řízení (§ 22), které se však v praxi neosvědčilo. Další variantou zkrácení řízení bylo zahájení veřejného ústního líčení bez řízení přípravného. Dle E. Háchy ani tento postup neměl valný dopad na řízení. Poslední možností (§ 28) se stalo upuštění od veřejného ústního líčení rozhodnutím Nejvyššího správního soudu pouze na základě spisového podkladu. Podmínkou

¹⁰² SEDLÁČEK, Stanislav. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2001, roč. 9, č. 1, s. 74. ISSN 1210-9126.

¹⁰³ Tamtéž, s. 74.

bylo, že se stěžovatel tohoto líčení vzdal a žádný z dalších účastníků řízení o ně ve lhůtě nepožádal.

Novela č. 164/1937 Sb. z. a n. přinesla další možnosti zjednodušení řízení. Zjednodušení a zkrácení řízení mělo pomoci vyřešit přetíženost Nejvyššího správního soudu, bohužel však novela výraznější úspěch nepřinesla. O této novele je podrobněji pojednáno v kapitole 3.2.3 této práce.¹⁰⁴

3.1.4 Přípravné řízení

Smyslem a úkolem přípravného řízení byla příprava ústního pojednání věci. Soud nejprve doručil opis stížnosti správnímu úřadu (případně dalším žalovaným stranám) a vyzval ho k dodání příslušného spisu ve lhůtě nejméně čtrnácti a nejvíce šedesáti dnů. Jakékoliv další dodatečné doplňování procesního materiálu během přípravného řízení bylo nepřipustné. Účastníci řízení a jejich zástupci mohli nahlížet do spisu, případně pořizovat opisy z něj (§ 28).¹⁰⁵

3.1.5 Veřejné ústní líčení

Základním pravidlem v řízení před Nejvyšším správním soudem bylo veřejné ústní líčení. Neveřejné líčení bylo výjimkou. Důvodem pro vyloučení veřejnosti (§ 29) byla ochrana mravnosti a veřejného pořádku. V situaci, kdy se vyloučila veřejnost, měli účastníci právo žádat o povolení účasti na líčení pro tři své důvěrníky.

Zastoupení advokátem v řízení před Nejvyšším správním soudem nebylo obligatorní. Pokud se účastník rozhodl nechat v řízení zastupovat, pak výběr advokáta obligatorní byl. Právnícké osoby v řízení mohl zastupovat pouze advokát nebo zmocněnec z jejich řad. Žalovaný správní úřad zastupoval v řízení zástupce určený ministerstvem, advokát jako zástupce byl v tomto případě vyloučen. Osobní přítomnost účastníků ani jejich zástupců na řízení nebyla obligatorně dána.

¹⁰⁴ SEDLÁČEK, Stanislav. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2001, roč. 9, č. 1, s. 74. ISSN 1210-9126.

¹⁰⁵ Tamtéž, s. 74-75.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu byla dvojí povahy. Formou usnesení se řešily situace procesně právní, hmotně právní situace pak formou nálezů a tzv. výměrů ve zkráceném řízení. Nálezy a usnesení byly doručovány procesním stranám. Nálezy se vyhlašovaly jménem republiky.

Ne vždy skončilo řízení u Nejvyššího správního soudu rozhodnutím ve věci (stěžovatel vzal svou stížnost zpět nebo zmeškal lhůtu stanovenou mu k opravě formálních vad v podání, smrt stěžovatele, zánik právnické osoby). Problematickou se jevila úprava zastavení řízení z důvodu tzv. uspokojení stěžovatele. Prokázal-li žalovaný správní úřad (v kterémkoliv stádiu procesu) uspokojení druhé strany, pak soud po výsledku stěžovatele řízení zastavil. Zastavení řízení mělo vždy formu usnesení soudu.

Na závěr zmínka o přerušení řízení (tzv. klid řízení). Bylo-li řízení přerušeno, pokračovalo se poté na návrh některého z účastníků.¹⁰⁶

3.1.6 Rozhodování

Nejvyšší správní soud, vázán kasačním principem, rozhodoval vždy na základě skutkového stavu, který byl zjištěn v poslední správní instanci. Nejvyšší správní soud v případech, kdy neodpovídal skutkový stav spisům, byl-li s nimi v rozporu, bylo-li potřeba další doplnění nebo bylo-li správní řízení narušeno podstatnými vadami, správní akt zrušil a věc vrátil správnímu úřadu. Správní úřad byl povinen kauzu znovu projednat a byl vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. Je dobré připomenout, že také Nejvyšší správní soud byl svým právním názorem dále vázán.¹⁰⁷

3.1.7 Náklady řízení

V řízení před Nejvyšším správním soudem si každý účastník hradil náklady sám. Pokud však soud stížnost zamítl, mohl zároveň s tím uložit stěžovateli úhradu buď všech, nebo části vzniklých nákladů řízení. Ustanovení

¹⁰⁶ SEDLÁČEK, Stanislav. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2001, roč. 9, č. 1, s. 75. ISSN 1210-9126.

¹⁰⁷ Tamtéž.

zákona pamatovala samozřejmě také na osvobození chudých od poplatků a kolků tak, aby i nemajetným občanům byla umožněna účast v řízení a nebylo porušeno jedno z jejich základních zaručených práv. Žádosti o osvobození vyřizoval sám Nejvyšší správní soud.¹⁰⁸

3.2 Období první republiky

Po celou dobu první republiky vedly Nejvyšší správní soud vynikající osobnosti po stránce mravní i odborné. Jsou-li zmiňovány dobré výsledky československého tribunálu, pak je vždy třeba připomenout jeho tvůrce F. Pantůčka, který všechen svůj důmysl a nesmírnou pracovitost vynakládal k tomu, aby uvedl činnost soudu na správnou cestu a na ní ji udržel.¹⁰⁹

Judikatura byla kvalitní a její nestrannost zaručovala vysokou míru právní jistoty proti přehmatům správních úřadů a orgánů. Nejvyšší správní soud byl nejen formálně samostatným právním subjektem, ale (a to je podstatné) nebyl nijak začleněn do zájmové sféry moci výkonné. Na obsazení soudu a jeho nalézací činnost nebyl odnikud zvenčí vykonáván tlak, v ohledu stranickopolitickém ani jiném. To všechno zvyšovalo pocit právní bezpečnosti československých občanů. Nejvyšší správní soud podle dobových záznamů plnil své poslání pilně a s největším nasazením. Přesto však pracovní úkoly a nápad soudu (prakticky od samého počátku soudu) převyšovaly kapacitu pracovních sil.¹¹⁰

¹⁰⁸ SEDLÁČEK, Stanislav. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2001, roč. 9, č. 1, s. 75. ISSN 1210-9126.

¹⁰⁹ HÁCHA, Emil. *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury bývalého správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Komentář uspořádal Zdeněk Rádl. Praha: Československý Kompas, 1933. s. 10.

¹¹⁰ ONDRUŠ, Radek: *Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních 1918-1948 a jejich využití v současné aplikační praxi*. Praha: Linde, 2001. s. 16. ISBN 80-7201-293-2.

3.2.1 Zákon č. 158/1920 Sb.

Vývoj správního soudnictví byl závislý na vývoji organizace veřejné správy. Již v prvních měsících po vzniku republiky se začala připravovat správní reforma, diskutovalo se o tom, jaké by měly být základní administrativně správní celky. Ministerstvo vnitra upořádalo dokonce anketu ke zjištění názorů na budoucí správní uspořádání země, a to jak v kruzích odborných, tak v kruzích politických.¹¹¹ V literatuře je často zdůrazňováno, že československé správní soudnictví bylo organizačně vybudováno dle vzoru rakouského. Ve skutečnosti se jednalo pouze o faktický stav – představy Pantůčka a Háchy byly jiné. Podle Ústavy z roku 1920 se totiž předpokládalo, že správní soudnictví Československé republiky bude vytvořeno dle vzoru severoněmeckého (pruského). Znamenalo by to, že v nižších instancích by ve věcech práv a povinností v oborech veřejné správy rozhodovaly zvláštní správní senáty, které by byly zřízeny v okresech a župách. A až v nejvyšší instanci měl rozhodovat, a to pouze o otázkách zákonnosti, Nejvyšší správní soud. Současně s Ústavou byl v roce 1920 k provedení tohoto ústavního záměru připraven a přijat zákon č. 158/1920 Sb. z. a n., o správním soudnictví u úřadů okresních a župních. Tento zákon, byť byl svou koncepcí pozoruhodný, nenabyl nikdy účinnosti. Prvorepublikové správní soudnictví zůstávalo tedy i nadále postaveno jen na existenci Nejvyššího správního soudu. Důsledek však byl zřetelný – protože se nezřídily nižší stupně správního soudnictví, byl Nejvyšší správní soud neúměrně zatížen, a to tak, že již v polovině dvacátých let trvale převyšoval počet nových věcí možnosti jejich vyřizování. Postupně se tak protahovalo řízení, a to až na několik let. Nepomohlo ani postupné navyšování počtu soudců – z původních 26 soudců až na zhruba 50 soudců v době zániku svobodné Československé republiky.¹¹²

¹¹¹ SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. s. 15-17. ISBN 80-86432-90-4 .

¹¹² MAZANEC, Michal. Nejvyšší správní soud: historie. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, aktual. 17. 01. 2013 [cit. 2013-07-04]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

3.2.2 Přetížení soudu

Po roce 1918 převzal Nejvyšší správní soud velké množství neuzavřených věcí, které napadly ještě v době Rakouska-Uherska. Prakticky od počátku fungování Nejvyššího správního soudu nápad věcí (tzn. počet nových stížností) výrazně převyšoval pracovní síly a možnosti soudu. Následkem rychlého vzestupu stížností, které byly k soudu podávány, trvajících do roku 1928 počet nedodělků výrazně vzrostl. Po roce 1932 se počet podaných stížností začal znovu zvyšovat a délka od nápadu stížnosti k rozhodnutí o ní vzrostla na dva až tři roky. Dle dochované statistiky z roku 1936 bylo k 1. 1. 1935 nevyřízených věcí (sahajících až do roku 1932) již 16 373. Statistika dále uvádí, že nápad v roce 1934 byl 7 713 věcí. Vyřízeno jich bylo 6 146.¹¹³

„Příčiny přetížení soudu je téměř nemožno spolehlivě zjistiti. Nedá se říci, že jsou to příliš časté přehmaty správních úřadů, neboť statistika nálezů soudních ukazuje, že převážná část stížností se zamítá, a zhruba jen asi v třetině případů mívají stížnosti úspěch. Mnohé jde jistě na vrub návyku některých advokátů a někdy také na vrub sudičsky založených stran, že před tribunál vznášejí se věci podřadného významu a někdy i zcela nepatrné hmotné hodnoty. Jistě tomu pomáhá i snadná přístupnost a poměrně malá nákladnost správně soudního procesu.“¹¹⁴

Celkový náklad na provoz Nejvyššího správního soudu se pohyboval okolo šesti milionů korun ročně. Naproti tomu průměrný náklad na jednu vyřízenou stížnost činil v roce 1931 jenom něco málo přes 1 000 Kč. Proto se již v této době hojně objevovaly návrhy s požadavkem na zvýšení soudních kolkových poplatků, které byly spojeny s podáním stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu a které by – pokud by byly zvýšeny – vytvořily jistou bariéru pro podávání stížností v bezvýznamných věcech. K těmto návrhům ale tehdy

¹¹³ ONDRUŠ, Radek. Nejvyšší správní soud 1918-1952 a jeho odkaz pro současnost. *Justiční praxe*. 2002, ročník 50, č. 3, s. 96-97. ISSN 1214-276X.

¹¹⁴ HÁCHA, Emil. *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury bývalého správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Komentář uspořádal Zdeněk Rádl. Praha: Československý Kompas, 1933. s. 13-14.

nebylo přihlédnuto.¹¹⁵ Stranám se dostalo vyřízení stížnosti až po dvou až třech letech (jak je zmíněno výše) a spor tak často pozbýval pro strany praktického významu. To vážně ohrožovalo poslání Nejvyššího správního soudu, kterým bylo plnit funkci efektivní kontroly správy.

Z Háchou psaného průvodního slova k publikaci „Nejvyšší správní soud“ je znát, že otázka přetížení soudu ho velmi trápila. Problému přetížení soudu se zde obsáhle věnuje, avšak zároveň zmiňuje, že příčiny přetížení není téměř možno spolehlivě zjistit. Uvažuje, jak navrátit správní justici její praktický význam a jak z ní zase učinit efektivní kontrolu správy. Shledává, že jde o problém velmi naléhavý, ale nesmírně těžko řešitelný.¹¹⁶

3.2.3 Reforma

Deník „Nová doba“ psal dne 1. listopadu 1935 v článku „Reforma Nejvyššího správního soudu“, že „...bylo proto vypracováno už několik návrhů na reformu Nejvyššího správního soudu, ale mezi zúčastněnými stranami – Nejvyšším správním soudem, Nejvyšším soudem, ministerstvem vnitra a ministerstvem spravedlnosti – nemohlo dojíti v podstatných bodech k dohodě. Nyní konečně byla vypracována osnova reformního návrhu, na kterém se všechny strany shodly.“¹¹⁷ Dále se zde psalo, že osnova navrhuje zřízení pomocných referentů k připravování rozhodnutí, že by měly být vyloučeny z rozhodování tak zvané nepatrné věci a že straně, která stížnost prohraje, bude uloženo zaplacení nákladů řízení. Autor článku se domníval, že „...není sporu o tom, že Nejvyššímu správnímu dvoru je třeba pomoci. Ale i při tom nelze souhlasiti s jednotlivými ustanoveními návrhu. Ve správním řízení ku příkladu neexistují žádné nepatrné věci, a dle ústavní listiny má každý, kdo se cítí rozhodnutím správního úřadu zkrácen, právo stěžovati si k správnímu soudu a domáhati se nápravy.“ Také

¹¹⁵ ONDRUŠ, Radek. Nejvyšší správní soud 1918-1952 a jeho odkaz pro současnost. *Justiční praxe*. 2002, ročník 50, č. 3, s. 97. ISSN 1214-276X.

¹¹⁶ HÁCHA, Emil. *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury bývalého správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Komentář uspořádal Zdeněk Rádl. Praha: Československý Kompas, 1933. s. 13.

¹¹⁷ Reforma Nejvyššího správního soudu. *Nová doba*. 1935, roč. 41, č. 302, s. 4. ISSN 1804-3852.

zvýšení ceny kolku z 5 Kč na 100 Kč vyvolalo bouřlivý ohlas autorův. Tento nárůst by podle autora de facto znemožnil dovolání se rozhodnutí soudu.¹¹⁸

V dalším zajímavém článku z „Nové doby“, tentokrát z 22. ledna 1937, se mimo jiné psalo opět o výši poplatků. Předkládaná novela navrhovala, aby stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu podléhala pevnému poplatku 60 Kč z každého archu, další vyhotovení stížnosti, odvodní spisy, repliky, dupliky a žádosti o odklad veřejného ústního líčení pevnému poplatku 30 Kč z každého archu.¹¹⁹

Osnovu novelizovaného zákona vytvořil J. Hoetzl a E. Hácha. Je třeba také připomenout i nadprůměrnou úroveň při projednávání osnovy v ústavněprávním výboru, a to díky jeho předsedovi, advokátu A. Maixnerovi.¹²⁰

V roce 1937 byla vytvořena (v reakci na skutečně již alarmující a kritický stav v oblasti přetížení Nejvyššího správního soudu) novela listopadového zákona (č. 164/1937 Sb. z. a n.). Jak poznamenává Ondruš, tato novelizace byla „nejdůraznějším zákonodárným činem na poli správního soudnictví od jeho úpravy v roce 1918.“¹²¹ Smyslem nebyla celková novelizace, ale pouze přijetí opatření, která by odlehčila dlouhodobě přetíženému Nejvyššímu správnímu soudu. Hlavním požadavkem vládní osnovy bylo, aby se Nejvyššímu správnímu soudu pro ulehčení činnosti soudu omezila jeho působnost. Ústavněprávní výbor poslanecké sněmovny si však velice vážil judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu a na hlavní požadavek vládní osnovy (tedy na omezení kompetence Nejvyššího správního soudu) nepřistoupil.¹²² Zajímavostí je, že

¹¹⁸ Reforma Nejvyššího správního soudu. *Nová doba*. 1935, roč. 41, č. 302, s. 4. ISSN 1804-3852.

¹¹⁹ Vládní návrh zákona o nejvyšším správním soudu. *Nová doba*. 1938, roč. 43, č. 22 (22.01.1937), s. 1. ISSN 1804-3852.

¹²⁰ NOVOTNÝ, Josef. Nejvyšší správní soud: (historické poohlédnutí na naše správní soudnictví, jeho přítomnost a nutnost neodkladných změn.). I. část. *Správní právo*. 1999, ročník 32, č. 2, s. 81. ISSN 0139-6005.

¹²¹ ONDRUŠ, Radek: *Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních 1918-1948 a jejich využití v současné aplikační praxi*. Praha: Linde, 2001. s. 13. ISBN 80-7201-293-2.

¹²² NOVOTNÝ, Josef. Nejvyšší správní soud: (historické poohlédnutí na naše správní soudnictví, jeho přítomnost a nutnost neodkladných změn.). I. část. *Správní právo*. 1999, ročník 32, č. 2, s. 81. ISSN 0139-6005.

přílohou této novely byl také první oficiální český text říjnového zákona. Nápravu však bohužel novela nepřinesla.¹²³

3.3 Druhá republika a Protektorát Čechy a Morava

3.3.1 Období druhé republiky

Bez naší účasti na příslušných jednáních nám byla vnucena tzv. mnichovská dohoda. Československá vláda přijala mnichovský diktát 30. 9. 1938. Byla to dohoda čtyř mocností z 29. 9. 1938 a vystihuje ji v této souvislosti často zmiňované „o nás bez nás“. Na základě této dohody došlo ke vzniku druhé republiky, která existovala necelých šest měsíců.¹²⁴ Jednalo se o stav, který vznikl po odtržení československého pohraničí a jeho následném připojení k Německu, Maďarsku a Polsku.¹²⁵

V březnu 1939 přišla další velká rána, tentokrát ale ne ze strany Mnichova. Slovenský sněm odhlasoval vytvoření Slovenského státu, který byl vazalem Německa. Stejného dne zabralo Maďarsko Podkarpatskou Rus. E. Háchu povolali do Berlína a pod výhrůzkami byl na něm vynucen podpis dokumentu, předem již připraveného, podle kterého se česká země odevzdává pod ochranu Říše. E. Hácha se tím stal jednou z prvních politických obětí okupantů. Justice dál plnila své poslání a zůstala organizačně nedotčena.¹²⁶

¹²³ MAZANEC, Michal. Nejvyšší správní soud: historie. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, aktual. 17. 01. 2013 [cit. 2013-08-18]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

¹²⁴ NOVOTNÝ, Josef. Nejvyšší správní soud: (historické poohlédnutí na naše správní soudnictví, jeho přítomnost a nutnost neodkladných změn.). I. část. *Správní právo*. 1999, ročník 32, č. 2, s. 87. ISSN 0139-6005.

¹²⁵ JÁNOŠÍKOVÁ, Petra, KNOLL, Vilém a RUNDOVÁ, Alena. *Mezníky českých právních dějin*. 3., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. s. 145. ISBN 978-80-7380-251-6.

¹²⁶ NOVOTNÝ, Josef. Nejvyšší správní soud: (historické poohlédnutí na naše správní soudnictví, jeho přítomnost a nutnost neodkladných změn.). I. část. *Správní právo*. 1999, ročník 32, č. 2, s. 87. ISSN 0139-6005.

3.3.2 Protektorát Čechy a Morava

Zřízení Protektorátu Čechy a Morava, kterým jsme pozbyli státní suverenitu, se po legislativní stránce na činnosti Nejvyššího správního soudu nijak podstatně nedotklo. Protektorátní soudnictví zůstalo na základech položených československou ústavou.¹²⁷ Druhou věcí však je, že doba nesvobody se výrazně projevila na organizaci a personální činnosti soudu. E. Hácha se stal státním prezidentem Protektorátu Čechy a Morava. Politická persekuce se přesto Nejvyššímu správnímu soudu nevyhnula – jeden z jeho pracovníků byl za protektorátu popraven a další dlouhodobě vězněn.¹²⁸

Poté, co byl E. Hácha zvolen do funkce prezidenta Československé republiky, funkce I. prezidenta soudu zřejmě nebyla po delší dobu obsazena. II. prezidentem soudu zůstal E. Zeis. Za okupace byl zbaven funkce i on. Funkci II. prezidenta vykonával Němec W. Nobis. I přesto, že Hácha prosazoval za předsedu soudu E. Zeise, kterému plně důvěřoval, jeho snahy byly marné. I. prezidentem soudu se stal J. Kliment (25. března 1944) z kanceláře prezidenta E. Háchy (z archivního fondu ale není zřejmé, kdy se tak stalo).¹²⁹ Došlo k tomu pod nátlakem K. H. Franka, kterému šlo o to, aby z Háchovy blízkosti „odstranil“ jeho spolupracovníka.¹³⁰

Říšský protektor (podle čl. 5 odst. 5 hitlerovského výnosu o vyhlášení Protektorátu Čechy a Morava ze dne 16. března 1939) byl oprávněn zmařit výkon

¹²⁷ NOVOTNÝ, Josef. Nejvyšší správní soud: (historické poohlédnutí na naše správní soudnictví, jeho přítomnost a nutnost neodkladných změn.). I. část. *Správní právo*. 1999, ročník 32, č. 2, s. 87. ISSN 0139-6005.

¹²⁸ ONDRUŠ, Radek. Nejvyšší správní soud 1918-1952 a jeho odkaz pro současnost. *Justiční praxe*. 2002, ročník 50, č. 3, s. 97-98. ISSN 1214-276X.

¹²⁹ MAZANEC, Michal: Zánik bývalého Nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů Státního ústředního archivu. In: *Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha: Aspi Publishing, 2002, s. 175. ISBN 80-86395-47-2.

¹³⁰ NOVOTNÝ, Josef. Nejvyšší správní soud: (historické poohlédnutí na naše správní soudnictví, jeho přítomnost a nutnost neodkladných změn.). I. část. *Správní právo*. 1999, ročník 32, č. 2, s. 87-88. ISSN 0139-6005.

jakýchkoliv opatření správních, jakož i právoplatných soudních rozhodnutí (tedy rozsudků).¹³¹

Jedním z nejdůležitějších aktů zahraničního zákonodárství je ústavní dekret prezidenta republiky z 3. 8. 1944 o obnovení právního pořádku č. 11/44 Ústředního věstníku československého v Londýně. V článku 2 je stanovena dočasná výjimka ze zásady, že předpisy vydané v době nesvobody nejsou součástí československého právního řádu. Tento ústavní dekret sloužil k přípravě přechodu do obnovené svobody. Soudní a úřední rozhodnutí, která byla vydána v době nesvobody, zůstávala zásadně v platnosti a zmíněný ústavní dekret uváděl pouze zvláštní důvody, pro které bylo možno je zrušit na návrh stran nebo z moci úřední.¹³²

M. Mazanec se o tomto období vyjadřuje následovně: „Období protektorátu patří ke stinným stránkám činnosti soudu. Jeho rozhodovací činnost se často dotýkala protizidovských zákonů, na druhé straně – díky omezení pravomocí soudu a díky spisové odluce s Německou říší – se podstatnou část nedodělků z předválečných let podařilo vyřídit, takže do poválečných let vstupoval Nejvyšší správní soud spisově (archivy vypovídají o tom, že i personálně) očištěn.“¹³³

3.4 Shrnutí

Tato kapitola je rozdělena do tří částí. První část popisuje řízení před Nejvyšším správním soudem. Jsou zde uvedeny zásady řízení, jeho fáze, rozhodování a otázka nákladů řízení.

Následuje druhá část, která se zabývá obdobím první republiky, kdy bylo velkým problémem přetížení Nejvyššího správního soudu a z toho vyplývající

¹³¹ NOVOTNÝ, Josef. Po padesátileté vakanci obnovuje činnost Nejvyšší správní soud. *Justiční praxe*. 2003, roč. 51, č. 2, s. 82. ISSN 1214-276X.

¹³² NOVOTNÝ, Josef. Nejvyšší správní soud: (historické poohlédnutí na naše správní soudnictví, jeho přítomnost a nutnost neodkladných změn.). I. část. *Správní právo*. 1999, ročník 32, č. 2, s. 88. ISSN 0139-6005.

¹³³ MAZANEC, Michal. Nejvyšší správní soud: historie. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, aktual. 17. 01. 2013 [cit. 2013-08-18]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4 ?menu=174>

velké množství nedodělků. V roce 1937 byla přijata novela listopadového zákona, která měla tomuto dlouhodobému přetížení Nejvyššího správního soudu odlehčit. Výrazné zlepšení však nepřinesla. K činnosti prvorepublikového soudu S. Sedláček uvádí následující: „*Brilantní stránkou činnosti prvorepublikového NSS byla bezesporu činnost judikatorní. Vyznačovala se především nestranností a měla uznávaně slušnou úroveň, neustrnula, vyvíjela se.*“¹³⁴ O judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu pojednávám v podkapitole 5.1.

V poslední části je pak popsána činnost Nejvyššího správního soudu v nelehkém období našich dějin - nejdříve v době tzv. druhé republiky, poté v období Protektorátu Čechy a Morava a konečně i ve válečných letech, která bezprostředně následovala. V období protektorátu se objevila ze strany Německa velmi výrazná snaha po sjednocení správního soudnictví v celé Říši. Protektorát bez státní suverenity byl pouhou administrativní součástí Říše. E. Hácha tuto německou koncepci, ve které se nepočítalo se soudní ochranou veřejných subjektivních práv občana proti státu, odmítl. Učinil tak skvělým článkem¹³⁵, ve kterém odkazoval na svoje opačné názory a postoje, publikované ve „Slovníku veřejného práva československého“.¹³⁶

Nejvyšší správní soud se v Československu mezi dvěma světovými válkami mimořádně osvědčil. Získal jedinečné zásluhy při vytváření právního řádu nově vzniklého státu. Jeho zásluha na hladkém průběhu pozemkové reformy v prvním desetiletí republiky byla nesmírná, což pozitivně ovlivnilo sociální stabilitu v poválečném revolučním vření. Pro rozvoj právní kultury byla úspěšná judikatura Nejvyššího správního soudu jednou z mnoha nezastupitelných činností.

¹³⁴ SEDLÁČEK, Stanislav. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2001, roč. 9, č. 1, s. 75. ISSN 1210-9126.

¹³⁵ Článek byl otištěn pod názvem „Gedanken eines ehemaligen Verwaltungsrichters“ v časopisu Prager Archiv, roč. 25 z roku 1943, sešit 5.

¹³⁶ ONDRUŠ, Radek: *Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních 1918-1948 a jejich využití v současné aplikační praxi*. Praha: Linde, 2001. s. 13-14. ISBN 80-7201-293-2.

Podle slov T. G. Masaryka představoval Nejvyšší správní soud jeden z pilířů, na kterých spočíval mezinárodní politický kredit našeho státu.¹³⁷

¹³⁷ NOVOTNÝ, Josef. Nejvyšší správní soud: (historické poohlédnutí na naše správní soudnictví, jeho přítomnost a nutnost neodkladných změn.). I. část. *Správní právo*. 1999, ročník 32, č. 2, s. 75. ISSN 0139-6005.

4 Poválečná léta a zánik NSS ČSR

Skutečnost, že nebude možné a zřejmě ani žádoucí obnovení stavu, který byl v oblasti správního soudnictví před rokem 1939 (tedy zachování jediného Nejvyššího správního soudu se sídlem v Praze), byla zřejmá již bezprostředně po skončení války. Po odtržení Slovenska byl totiž v Bratislavě zřízen Nejvyšší správní soud.¹³⁸

4.1 Správní soudnictví po roce 1945

Vláda spolu se Slovenskou národní radou se dne 2. 6. 1945 dohodly, že pro celé území státu bude zřízen jediný nejvyšší správní soud se sídlem v Bratislavě. Avšak podle další dohody z 11. 4. 1946 měl zůstat zachován dosavadní právní stav, a to až do jeho úpravy ústavní listinou. Tyto dohody tak jen utvrdily nejasný poválečný stav, kdy oba soudy vedle sebe rozhodovaly a pravidla jejich příslušnosti nebyla vymezena zákonem. Tento střet závazků nebyl nijak právně vyřešen až do roku 1949, kdy bylo sídlo správního soudu (zákonem č. 166/1949 Sb.) přeneseno do Bratislavy.¹³⁹

Poúnorová Ústava 9. května předpokládala pro území celého státu existenci těchto soudů: Nejvyššího soudu, Nejvyššího vojenského soudu a správního soudu (ne tedy již „Nejvyššího správního soudu“). Avšak zákon o správním soudu, který byl předpokládán ustanovením § 137 odst. 2 této ústavy, nebyl nikdy vydán.¹⁴⁰

Záhy však byla ústavním zákonem č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, změněna ústava. Tím byla dána nová organizace soudní soustavy

¹³⁸ MAZANEC, Michal: Zánik bývalého Nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů Státního ústředního archivu. In: *Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha: Aspi Publishing, 2002, s. 162-163. ISBN 80-86395-47-2.

¹³⁹ MAZANEC, Michal. Nejvyšší správní soud: historie. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, aktual. 17. 01. 2013 [cit. 2013-08-18]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

¹⁴⁰ MAZANEC, Michal: Zánik bývalého Nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů Státního ústředního archivu. In: *Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha: Aspi Publishing, 2002, s. 163. ISBN 80-86395-47-2.

a v té už pro správní soud místo nebylo. Správní soud tak byl mlčky zrušen. Fungoval ještě do konce roku 1952, ale jeho faktickou činnost v těchto letech nelze z českých archivních fondů bezpečně zjistit. Výslovně byly „předpisy o správním soudu“ zrušeny § 18 zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře. Dnem 31. 12. 1952 tak správní soudnictví na dlouhou dobu¹⁴¹ zaniklo.¹⁴²

4.2 Vztah se slovenským správním soudem

Archivní fond poskytuje bohužel pouze málo informací o činnosti správního soudu v Bratislavě, ať již z období Slovenského štátu (přímé i nepřímé zcela chybějí), z období po osvobození státu do konce roku 1949 (v tomto období byl styk soudů minimální), tak i z období let 1950-1952 (zachovány jsou jen rejstříky do roku 1951 a vlastní soudní spisy bratislavského soudu z let 1946-1951).¹⁴³

Presidium Ministerstva spravedlnosti upozornilo bezprostředně po osvobození (5. 6. 1945) presidium Nejvyššího správního soudu, že podle dohody, kterou uzavřela vláda s předsednictvem Slovenské národní rady, bude sídlo Nejvyššího správního soudu v Bratislavě. Na to reagoval Nejvyšší správní soud upozorněním, že bude zapotřebí legislativní změna v § 1 zákona č. 164/1937 Sb., a poukázal také na praktickou neproveditelnost této vládní dohody. Spatřoval ji v materiálních obtížích spjatých s přenesením sídla, zejména v hrozící nedostupnosti právní dokumentace (vybavené knihovny v Praze, nezbytnost styku s centrálními úřady v Praze atp.). Názor Nejvyššího správního soudu podpořilo také Ministerstvo sociální péče a Ministerstvo vnitra, které navrhovalo, aby

¹⁴¹ Přesněji do 1. 1. 1992, kdy bylo novelou občanského soudního řádu správní soudnictví obnoveno.

¹⁴² MAZANEC, Michal. Nejvyšší správní soud: historie. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, aktual. 17. 01. 2013 [cit. 2013-08-18]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

¹⁴³ MAZANEC, Michal: Zánik bývalého Nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů Státního ústředního archivu. In: *Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha: Aspi Publishing, 2002, s. 165. ISBN 80-86395-47-2.

Bratislava byla uznána jen jako pobočka. Nicméně ve skutečnosti existovaly stále dva nejvyšší správní soudy.¹⁴⁴

V inventáři fondu se sice uvádí, že po „nové kritice vlády“ se názvy ustálily na Správní soud v Praze a Správní soud v Bratislavě, nicméně archiválie tomu nenasvědčují. Neujasněnost v označování obou soudů pokračovala až do konce činnosti pražského soudu.¹⁴⁵

Tehdejší vedoucí představitel pražského soudu (dr. Holdík) zaslal po přijetí Ústavy 9. května předsedovi vlády dva dopisy (5. 6. 1948 a 21. 6. 1948), ve kterých sděloval oficiální stanovisko pražského soudu. Píše se zde, že „*existence Nejvyššího správního soudu na území Slovenského štátu, zřízeného zákonem č. 120/1940 Sb. Slov. zák. odporuje nové ústavě a nutno mít za to, že slovenský zákon pozbyl platnosti podle § 173 odst. 2 nové ústavy z r. 1948*“. Dále předsedovi vlády zaslal informaci o tom, že dne 15. 6. 1948 se dostavili zástupci slovenského správního soudu, uznali, že soud může být jenom jeden, a že od počátku chápali bratislavskou část pouze jako část, která by se ale řídila zákonem č. 120/1940 Sb. Slov. zák. Ze strany vlády ovšem neměla tato iniciativa nejspíše žádnou odezvu.¹⁴⁶

4.3 Vliv událostí roku 1948 na Nejvyšší správní soud

Již před únorovým převratem bylo zřejmé, že budoucí existence správního soudnictví může být ohrožena. Po událostech v únoru 1948 bylo o dalším osudu správního soudnictví záhy politicky rozhodnuto. M. Mazanec k tomu uvádí

¹⁴⁴ MAZANEC, Michal: Zánik bývalého Nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů Státního ústředního archivu. In: *Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha: Aspi Publishing, 2002, s. 166. ISBN 80-86395-47-2.

¹⁴⁵ Blíže viz např. MAZANEC, Michal: Zánik bývalého Nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů Státního ústředního archivu. In: *Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha: Aspi Publishing, 2002, s. 165-167. ISBN 80-86395-47-2.

¹⁴⁶ MAZANEC, Michal: Zánik bývalého Nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů Státního ústředního archivu. In: *Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha: Aspi Publishing, 2002, s. 166-167. ISBN 80-86395-47-2.

následující: „*Ustanovení § 137 Ústavy 9. května bylo jen mrtvě narozeným dítětem.*“¹⁴⁷

Komunistické straně, která se bezohledně drala k moci, se ovšem nepodařilo zabránit například tomu, aby Nejvyšší správní soud vydal slavné nálezy „Orion“¹⁴⁸ a „Slezská jízda Nechanice“¹⁴⁹, což se přičilo zájmům strany. Po uchvácení vládní moci (pučem z 25. 2. 1948) byl konec veškerému nezávislému soudnictví. Akční výbor žádal ihned v únoru presidium, aby až do další úpravy bylo zastaveno judikování a expedice nálezů ve věcech znárodnění.¹⁵⁰

Nejvyšší správní soud měl v předválečné době (krátce před mnichovskými událostmi) na 50 soudců (senátních prezidentů a senátních radů), se sekretáři a vrchními sekretáři to bylo 63. Po odtržení Sudet a po okupaci zbytku státu počet poklesl na 32 soudců. Po dobu války se tento počet pravděpodobně výrazně neměnil. Únorové (i pozdější) události roku 1948 Nejvyšší správní soud hluboce poznamenaly. Soud byl personálně oslaben na méně než čtvrtinu předválečného stavu, a nemohl tedy fakticky ani právně plnit své úkoly. Z 32 soudců jich bezprostředně po únorových událostech roku 1948 odešlo 11 včetně druhého prezidenta dr. Zeise. Ve vnitřních záznamech z října roku 1948 je poznamenáno, že v důsledku poúnorových událostí a penzionování už není na soudě žádný senátní prezident, že senátům předsedají jenom senátní radové a že není možné sestavit disciplinární komisi pro soudcovské úředníky. Je zde dále uvedeno, že počet členů se snížil na 11 osob.¹⁵¹

¹⁴⁷ MAZANEC, Michal: Zánik bývalého Nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů Státního ústředního archivu. In: *Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha: Aspi Publishing, 2002, s. 164-165. ISBN 80-86395-47-2.

¹⁴⁸ Znárodnění čokoládovny Orion v Praze – Modřanech bylo zamítnuto.

¹⁴⁹ Slezská jízda Nechanice nebyla rozpuštěna.

¹⁵⁰ NOVOTNÝ, Josef. Po padesátileté vakanci obnovuje činnost Nejvyšší správní soud. *Justiční praxe*. 2003, roč. 51, č. 2, s. 82-83. ISSN 1214-276X.

¹⁵¹ MAZANEC, Michal: Zánik bývalého Nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů Státního ústředního archivu. In: *Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha: Aspi Publishing, 2002, s. 174-179. ISBN 80-86395-47-2.

4.4 Shrnutí

Poválečná léta Nejvyššího správního soudu a okolnosti jeho zániku – právě tyto události jsem se snažila v této kapitole co nejpřesněji popsat a obsáhnout.

V tomto období, kdy nacistickou totalitu záhy vystřídala totalita komunistická, si Češi a Slováci nově upravovali některé vzájemné vztahy. Nejvyšší správní soud měl, podle sedmého článku tzv. První pražské dohody (z 2. 6. 1945) nově sídlit v Bratislavě.¹⁵² Původní, předválečné postavení v československé právní soustavě již Nejvyššímu správnímu soudu po druhé válce nebylo dopřáno. Soud však čekalo ještě něco horšího, než byla válečná léta. Tím byl nástup totalitního komunistického režimu v roce 1948. To, že jednotlivci přísluší proti státu sféra svobody hájená a chráněná nezávislým soudnictvím, komunistický režim nectil a neuznával.¹⁵³

E. Hácha již na počátku třicátých let velmi dobře rozpoznal, že bolševismus nemůže důsledně uznat soudcovskou nezávislost a že učiní ze soudce pouhého justičního úředníka.¹⁵⁴

Nejvyšší správní soud však byl věrný své tradiční nezávislosti a statečně vzdoroval nátlakové atmosféře před rokem 1948. Nejmarkantnějšími projevy odporu byly nálezy, které zamítaly pro nezákonnost rozhodnutí o znárodnění čokoládovny Orion v Praze - Modřanech a rozpuštění Selské jízdy v Nechanicích. V roce 1948 komunistický režim (krátce po uchvácení moci v Československu) doslova vyvrátil správní soudnictví ze základů.¹⁵⁵ Proč se tak stalo a za jakých

¹⁵² Faktické přenesení sídla nastalo až po roce 1948.

¹⁵³ ONDRUŠ, Radek. Nejvyšší správní soud 1918-1952 a jeho odkaz pro současnost. *Justiční praxe*. 2002, ročník 50, č. 3, s. 98-99. ISSN 1214-276X.

¹⁵⁴ HÁCHA, Emil. *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury bývalého správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Komentář uspořádal Zdeněk Rádl. Praha: Československý Kompas, 1933. s. 6.

¹⁵⁵ NOVOTNÝ, Josef. Nejvyšší správní soud: (historické poohlédnutí na naše správní soudnictví, jeho přítomnost a nutnost neodkladných změn.). I. část. *Správní právo*. 1999, ročník 32, č. 2, s. 75. ISSN 0139-6005.

okolností, popisuje velmi dobře J. Novotný¹⁵⁶ ve svých statích publikovaných v časopise „Správní právo“.¹⁵⁷

V roce 1949 byl Nejvyšší správní soud přesunut zákonem (č. 166/1949 Sb.), již pod názvem Správní soud, do Bratislavy. Jeho činnost byla fakticky ukončena. K 1. 1. 1953 byl ukončen právně a tím zlikvidován. Stalo se tak zákonem č. 65/1952 Sb. o prokuratuře. Od tohoto okamžiku byl soudní přezkum správních věcí „svěřen“ do rukou prokuratury. Orgány prokuratury byly oprávněny svým protestem napadnout nezákonné správní akty.¹⁵⁸

Ze všech právních odvětví bylo správní soudnictví poznamenáno hlubokým úpadkem právní kultury a právního prostředí po roce 1948 nejzásadněji. U civilního a trestního procesu došlo sice k deformaci, oblast správního soudnictví však byla postižena o mnoho tíživěji – soudy veřejného práva musely zaniknout.¹⁵⁹

Teprve po listopadovém politickém zvratu v roce 1989 se do naší republiky mohlo správní soudnictví vrátit. Avšak očekávání, že bude po téměř padesátileté absenci správního soudnictví (což velmi nepříznivě ovlivňovalo celkovou právní kulturu v zemi) ihned obnovena instituce Nejvyššího správního soudu, se nesplnila. Prvním krokem k obnově správního soudnictví byl ústavní zákon č. 23/1991 Sb., který uvozoval Listinu základních práv a svobod¹⁶⁰ a následně také – po vzniku České republiky – Ústava¹⁶¹. Stanoven tak byl ústavní

¹⁵⁶ JUDr. Josef Novotný zastával od roku 1947 funkci sekretáře (od roku 1948 funkci vrchního sekretáře) Nejvyššího správního soudu. V roce 1950 byl okamžitě suspendován, když jako jeden ze dvou pracovníků Nejvyššího správního soudu odmítl hlasovat pro odeslání rezoluce, která žádala nejpřísnější potrestání pro dr. Miladu Horákovou a ostatní „zrádce“. Jeho publikační činnost, ve které se věnoval zejména oblasti Nejvyššího správního soudu (historii, přítomnosti i otázkám de lege ferenda), byla nesmírně přínosná a cenná. Josef Novotný byl zakládajícím členem „Společnosti JUDr. Emila Háchy“ a usiloval o Háchovu politickou rehabilitaci.

¹⁵⁷ Blíže viz např. NOVOTNÝ, Josef. Nejvyšší správní soud: (historické poohlédnutí na naše správní soudnictví, jeho přítomnost a nutnost neodkladných změn.). I. část. *Správní právo*. 1999, ročník 32, č. 2, s. 88-92. ISSN 0139-6005.

¹⁵⁸ ONDRUŠ, Radek. Nejvyšší správní soud 1918-1952 a jeho odkaz pro současnost. *Justiční praxe*. 2002, ročník 50, č. 3, s. 99. ISSN 1214-276X.

¹⁵⁹ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. s. 9. ISBN 80-7201-021-2.

¹⁶⁰ Článek 36 odst. 2 Listiny základních lidských práv a svobod.

¹⁶¹ Článek 91 Ústavy České republiky.

základ obnoveného správního soudnictví vykonávaného Nejvyšším správním soudem. Vlivem složitosti tohoto procesu a nemožnosti nalezení správných řešení ústavní základ nebyl fakticky naplněn a to až do roku 2002. Činnost Nejvyššího správního soudu byla obnovena (de facto po padesáti letech) ke dni 1. 1. 2003.¹⁶²

¹⁶² NOVOTNÝ, Josef. Nejvyšší správní soud: (historické poohlédnutí na naše správní soudnictví, jeho přítomnost a nutnost neodkladných změn.). I. část. *Správní právo*. 1999, ročník 32, č. 2, s. 75-77. ISSN 0139-6005.

5 Význam Nejvyššího správního soudu ČR

Hácha v průvodním slově ke komentáři zákona o Nejvyšším správním soudu líčí jednu ze skvělých parlamentních řečí profesora Ungera z doby projednávání zákona o správním soudě v rakouské říšské radě, ve které profesor Unger řekl, že správní soud má být jako neochvějná skála uprostřed politického vlnobití. Dále zde Hácha zmiňuje slova „vedoucího státníka našeho státu“¹⁶³, který když jednou o Nejvyšším správním soudu prohlásil, že tento tribunál je jedním z obou pilířů, na nichž spočívá mezinárodní politický kredit našeho státu, chtěl asi i v tomto smyslu dát československému Nejvyššímu správnímu soudu dobré vysvědčení.¹⁶⁴

5.1 Judikatorní činnost Nejvyššího správního soudu

Těžištěm práce prvorepublikového Nejvyššího správního soudu byla jeho judikatorní činnost. Rozhodující význam judikatury byl v její nestrannosti a kvalitě, kterou stoupala právní jistota proti přehmatům správních úřadů a orgánů. Neocenitelné služby prokázala zejména překlenováním nedostatků zákonodárných prací, se kterými se začínalo bez zkušeností a často také v časové tísní.¹⁶⁵

V roce 1933 se Hácha k judikatuře Nejvyššího správního soudu vyjádřil tak, že její význam „...spočívá v její nestrannosti a uznaně slušné odborné kvalitě. Ale nelze si zapíratí stále hrozící znehodnocení. Podobně, jako je tomu již odedávna u nejvýznamnějších vysokých tribunálů cizích, převyšuje pracovní úkol nejvyššího správního soudu takřka od samého počátku jeho pracovní síly, přes to,

¹⁶³ Vedoucím státníkem byl myšlen československý prezident T. G. Masaryk.

¹⁶⁴ HÁCHA, Emil. *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury bývalého správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Komentář uspořádal Zdeněk Rádl. Praha: Československý Kompas, 1933. s. 11.

¹⁶⁵ NOVOTNÝ, Josef. *Nejvyšší správní soud: (historické poohlédnutí na naše správní soudnictví, jeho přítomnost a nutnost neodkladných změn.)*. I. část. *Správní právo*. 1999, ročník 32, č. 2, s. 81. ISSN 0139-6005.

že výkonnost jeho je již po léta velmi napjata.“¹⁶⁶ O čtyři roky později, v roce 1937, byla přijata novela listopadového zákona (č. 164/1937 Sb. z. a n.), která měla napomoci Nejvyššímu správnímu soudu od jeho přetížení, jež trvalo de facto od roku 1918.¹⁶⁷

Nejvyšší správní soud nerozhodoval o právu (tj. ve věci samé), ale pouze o zákonnosti správního aktu. Nalézání (judikování) bylo zvláště kvalifikované a upravené soudní přezkoumávání práva, které bylo spojeno s odpovědí na otázku, jež byla předmětem sporu. Judikování navazovalo na přezkoumaný a zjištěný předchozí právní stav. Každý nález (judikát) měl výrok (enunciát), ze kterého se stěžovatel dovídal, zda se jeho požadavku vyhovělo, či nikoliv, a odůvodnění, proč se tak stalo.¹⁶⁸

Jedním z velmi důležitých úkolů Nejvyššího správního soudu bylo rozšiřování znalosti judikátů. Zpřístupnění judikátů dalo možnost ovlivňovat jednotným a jednotícím judikováním chod veřejné správy v celém Československu. Dosáhlo se tím při rozhodování o jedné a téže otázce kdekoliv na území státu několika výhod, které velmi dobře vystihl J. Novotný v předmluvě k monografii R. Ondruše.¹⁶⁹ Výčet těchto výhod si dovoluji ocitovat:

- a) „zkvalitnila se práce vyloučením opakovatelnosti interpretačních omylů odstraněných judikatorní činností;
- b) uspořil se čas a finanční náklady na nové řešení problému již vyřešeného;
- c) zkrátila se doba trvání řízení u správních orgánů judikatorním vyjasňováním pojmů správního práva hmotného;

¹⁶⁶ HÁCHA, Emil. *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury bývalého správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Komentář uspořádal Zdeněk Rádl. Praha: Československý Kompas, 1933. s. 12-13.

¹⁶⁷ Otázka přetížení soudu je v této práci popsána v podkapitolách 3.2.2 a 3.2.3.

¹⁶⁸ ONDRUŠ, Radek: *Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních 1918-1948 a jejich využití v současné aplikační praxi*. Praha: Linde, 2001. s. 15. ISBN 80-7201-293-2.

¹⁶⁹ Jedná se o publikaci: ONDRUŠ, Radek: *Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních 1918-1948 a jejich využití v současné aplikační praxi*. Praha: Linde, 2001. 435 s. ISBN 80-7201-293-2.

- d) *odpadá – díky judikatornímu varování – řízení ve věcech předem ztracených;*
- e) *snížila se možnost vzájemně si odporujícího rozhodování v téže věci;*
- f) *klesla korupce vyjasněním sporných záležitostí judikáty; společenské zlo bují nejvíce za právní nejistoty a zvláště byrokracie.*¹⁷⁰

5.1.1 Bohuslavova sbírka

Judikáty Nejvyššího správního soudu, soustavně publikované ve sbírce „Bohuslav“, ovlivňovaly správní praxi v celém Československu a přispívaly k jejímu zkvalitnění.¹⁷¹

V období tzv. první republiky byl Nejvyšší správní soud pracovištěm evropské právní úrovně. Jeho rozsáhlá činnost je znatelná ze sbírek jeho rozhodnutí. Největšího významu dosáhla oficiální sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu, známá jako Bohuslavova sbírka nálezů. Tato monumentální sbírka je pojmenována podle svého uspořadatele Josefa V. Bohuslava, který byl senátním prezidentem Nejvyššího správního soudu.¹⁷² Jednotlivé svazky sbírky obsahovaly přehledně uspořádané právní zásady vyslovené v nálezech Nejvyššího správního soudu v oboru věcí administrativních a finančních. V období Protektorátu Čechy a Morava nálezy vycházely dvojjazyčně (levá část dvojstrany byla německy, pravá česky), a to až do 11. 7. 1944 včetně.

Od roku 1918 do roku 1948 vyšlo v Bohuslavově sbírce (čítající bezmála sto svazků) několik desítek tisíc nálezů. Nálezy vycházely ve dvou řadách - administrativní a finanční. V literatuře byly označovány jako „Boh. A. a Boh. F.“. Přinejmenším šestina z těchto nálezů je dodnes aktuální. Kompletní sbírka je dnes ovšem nesnadno dostupná a je známá především z výběrů, které však našťastí

¹⁷⁰ ONDRUŠ, Radek: *Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních 1918-1948 a jejich využití v současné aplikační praxi*. Praha: Linde, 2001. s. 15-16. ISBN 80-7201-293-2.

¹⁷¹ SEDLÁČEK, Stanislav. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2001, roč. 9, č. 1, s. 76. ISSN 1210-9126.

¹⁷² MAZANEC, Michal. Nejvyšší správní soud: historie. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, aktual. 17. 01. 2013 [cit. 2013-07-11]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

aktuálně vycházejí i tiskem a jsou zařazovány také do elektronických právních informačních databází.¹⁷³

Bohuslavova sbírka je dostupná například v knihovně Ústavu státu a práva Akademie věd České republiky, která je umístěna v budově Ústavu státu a práva Akademie věd České republiky na Národní 18 v Praze. Zde je možno si kterýkoliv svazek zapůjčit do studovny.

Obnovené správní soudnictví v České republice převzalo původní koncepci a navázalo tak na tradice první republiky. Proto Bohuslavova sbírka představuje i pro současnou dobu aktuální a cenný materiál.¹⁷⁴

5.1.2 Použitelnost starých judikátů

K otázce použitelnosti starých judikátů se J. Novotný, který byl od roku 1947 do roku 1950 sekretářem Nejvyššího správního soudu, vyjadřuje následovně: „Rozbor judikátů Nejvyššího správního soudu z doby minulé, byť budovaných na právu již zaniklém, zřetelně ukázal, že některé z nich, neodporují-li platnému právu, jsou dodnes použitelné.“¹⁷⁵ Dále J. Novotný konstatuje, že „Staré judikáty, zejména z první republiky, jsou v daném oboru osvědčený, někdy přímo nenahraditelný interpretační nástroj k řešení aktuálních právních otázek.“¹⁷⁶ Jeho slova dokládají vysokou úroveň judikatury československého Nejvyššího správního soudu a fakt, že aktuálnost judikátů přetrvává z první republiky dodnes.

¹⁷³ MAZANEC, Michal. Nejvyšší správní soud: historie. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, aktual. 17. 01. 2013 [cit. 2013-07-11]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

¹⁷⁴ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. s. 34. ISBN 80-7201-021-2.

¹⁷⁵ ONDRUŠ, Radek. *Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních 1918-1948 a jejich využití v současné aplikační praxi*. Praha: Linde, 2001. s. 17. ISBN 80-7201-293-2.

¹⁷⁶ Tamtéž, s. 18.

5.2 Soudy personálně provázané s Nejvyšším správním soudem

V období první republiky existovaly v Československu, stejně tak jako v jiných zemích, soudy s úzce specializovanou pravomocí ve správních věcech. Z rakouské právní úpravy byly převzaty následující specializované soudy - soud volební, patentový, kartelový a soudy pojišťovací. Jednalo se o soustavu satelitních soudů veřejného práva. Je zřejmé, že specializované soudy měly lepší předpoklady pro rozhodování specifických případů než soudy obecné. Tyto soudy byly personálně odvislé od Nejvyššího správního soudu, neboť jeho členové na základě zákonného zmocnění v těchto speciálních soudech působili. S Nejvyšším správním soudem byl personálně provázán také Ústavní soud.¹⁷⁷ Sem Nejvyšší správní soud vysílal dva členy a dva náhradníky.¹⁷⁸ I takto tedy Nejvyšší správní soud ovlivňoval právní dění.¹⁷⁹ Velkým přínosem této organizační provázanosti bylo, že členové Nejvyššího správního soudu „přenášeli znalosti a zkušenosti vrcholného správního tribunálu na další pracoviště.“¹⁸⁰

5.2.1 Volební soud

„Volební soud byl myšlen jako kausální forum pro určité věci veřejného práva. Povaha některých věcí, o které šlo (na př. verifikace voleb, dodatečná ztráta mandátu), způsobila, že byl zřízen zvláštní soud a že věci ty nebyly přikázány do kompetence nejvyššího soudu správního.“¹⁸¹

Hlavní myšlenkou organizace u volebního soudu (tak jak byla provedena v zákoně č. 125 Sb. z. a n. ze dne 29. února 1920), bylo odbyrokratizování

¹⁷⁷ Blíže v této práci je instituce Ústavního soudu popsána v podúseku 2.1.4.3.

¹⁷⁸ LANGÁŠEK, Tomáš. *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920-1948*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. s. 21. ISBN 978-80-7380-347-6.

¹⁷⁹ NOVOTNÝ, Josef. Nejvyšší správní soud: (historické poohlédnutí na naše správní soudnictví, jeho přítomnost a nutnost neodkladných změn). I. část. *Správní právo*. 1999, roč. 32, č. 2, s. 83-86. ISSN 0139-6005.

¹⁸⁰ Tamtéž, s. 83.

¹⁸¹ HOETZEL, Jiří. *Soudní kontroly veřejné správy: [se zákonem o nejvyšším správním soudě, jeho jednacím řádem, zákonem o volebním a patentním soudě]*. Praha: Všeherd, 1926. s. 53.

volebního soudu tak, aby se neskládal většinově ze soudců úředníků a zároveň i přesto zaručit odbornost jeho judikatury.¹⁸²

Volební soud byl tedy kvůli úspoře do jisté míry přičleněn k soudu správnímu. První prezident Nejvyššího správního soudu byl zároveň prezidentem soudu volebního, druhý prezident Nejvyššího správního soudu zastával funkci viceprezidenta volebního soudu. Volební soud se dále skládal ze dvanácti přísedících, dvanácti náhradníků a potřebného počtu stálých referentů. Člen volebního soudu nemohl být členem Národního shromáždění ani župního zastupitelstva. Pokud člen volebního soudu kandidoval do Národního shromáždění nebo do župního zastupitelstva, nesměl po dobu volebního řízení vykonávat svou soudcovskou funkci. V případě, že byl zvolen, přestával tímto být členem volebního soudu. Stejně jako soudci byli také přísedící ve výkonu své funkce samostatní a nezávislí. Novelou č. 145 z roku 1924 bylo zavedeno, že přísedící a náhradníky volila sněmovna na své volební období. Znamenalo to zpolitizování volebního soudu, což představovalo krok zpět.¹⁸³

Soud rozhodoval buď v plenárních schůzích, nebo v senátech. Plenární schůzi předsedal prezident (viceprezident) za přítomnosti alespoň pěti přísedících a stálého referenta. Senáty se skládaly z prezidenta (senátního prezidenta) jako předsedy, tří přísedících a stálého referenta. Rozhodovalo se v nich výjimečně. Plenární schůze u volebního soudu byly pravidelným rozhodovacím orgánem. Novela z roku 1924 uváděla věci, které byly vyhrazeny plenární schůzi. V ostatních věcech mohl (ale nemusel) předseda soudu přikázat rozhodnutí senátům. Předseda plenární schůze a senátu rozhodoval při rovnosti hlasů. Jinak nehlasoval.¹⁸⁴

Působnost volebního soudu bylo možno rozdělit do čtyř skupin: 1) volební soud rozhodoval o určitých stížnostech jako soud, 2) ověřoval (verifikoval) volby členů Národního shromáždění a zemských zastupitelstev, 3) rozhodoval o dodatečné ztrátě mandátu členů Národního shromáždění, 4) rozhodoval dle

¹⁸² HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Druhé přepracované vydání. Praha: Melantrich, 1937. s. 472.

¹⁸³ HOETZEL, Jiří. *Soudní kontroly veřejné správy: [se zákonem o nejvyšším správním soudě, jeho jednacím řádem, zákonem o volebním a patentním soudě]*. Praha: Všehrd, 1926. s. 53-55.

¹⁸⁴ Tamtéž, s. 55-57.

zákonu č. 144 Sb. z. a n. ze dne 18. července 1924 o tom, zda u člena Národního shromáždění nastal případ neslučitelnosti.¹⁸⁵

Pokud nebylo stanoveno jinak, platila pro volební soud, zejména pro řízení před ním, obdobně ustanovení zákona o Nejvyšším správním soudě. Stejně tak toto platilo o jednacím řádu.¹⁸⁶

Nešlo-li o verifikaci, dodatečnou ztrátu mandátu a neslučitelnost, zahajovalo se řízení stížností, která musela být podána do 14 dnů písemně přímo u volebního soudu v tolika stejnopisech, aby ministerstvo vnitra a každá ze zúčastněných stran obdržely po jednom stejnopisu. Kdo je zúčastněnou stranou, stanovil zákon. Stížnost musela být podepsána advokátem.¹⁸⁷

Volební soud nebyl omezen kasačním principem (to bylo nejvýraznější odlišení volebního soudu od Nejvyššího správního soudu) a mohl tak rozhodovat i ve věci samé.¹⁸⁸

5.2.2 Patentový soud

Tento soud byl zřízen patentním zákonem č. 30/1897 ř. z. Dalším zákonem (č. 305/1919 Sb.) byly zřízeny pro celé území Československa patentní úřady a patentní soud se sídlem v Praze. Soud se skládal z prezidenta nebo senátního prezidenta Nejvyššího správního soudu jako předsedy, z rady ministerstva obchodu (ten byl stálým referentem), ze dvou radů Nejvyššího správního soudu (pokud měli způsobilost k tomu, aby byli řádnými soudci) a ze tří technických odborníků jako radů. Členy patentového soudu a jejich zástupce jmenoval prezident republiky na návrh ministerstva obchodu na pětileté období.¹⁸⁹

¹⁸⁵ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Druhé přepracované vydání. Praha: Melantrich, 1937. s. 475-479.

¹⁸⁶ HOETZEL, Jiří. *Soudní kontroly veřejné správy: [se zákonem o nejvyšším správním soudě, jeho jednacím řádem, zákonem o volebním a patentním soudě]*. Praha: Všehrd, 1926. s. 63.

¹⁸⁷ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Druhé přepracované vydání. Praha: Melantrich, 1937. s. 479.

¹⁸⁸ Tamtéž, s. 480.

¹⁸⁹ HOETZEL, Jiří. *Soudní kontroly veřejné správy: [se zákonem o nejvyšším správním soudě, jeho jednacím řádem, zákonem o volebním a patentním soudě]*. Praha: Všehrd, 1926. s. 69-70.

Patentový soud neřešil spory z porušování průmyslových práv. Jeho významnou agendou bylo vynášení určovacích výroků podle § 111 patentového zákona, kterými se předcházelo vzniku náročných a nákladných soudních sporů z porušování patentů na vynálezy.¹⁹⁰

Patentový soud fungoval jako odvolací stolice proti konečným rozhodnutím zrušovacího oddělení patentního úřadu. Odvolání se podávalo písemně ve lhůtě 30 dnů u patentního úřadu. Bylo-li odvolání podáno včas a vyhovovalo-li zákonným předpisům, mělo odkladný účinek. Pozdě podané nebo zákonným podmínkám nevyhovující odvolání zamítalo zrušovací oddělení patentního úřadu samo. Soud rozhodoval, obdobně jako Nejvyšší správní soud, na základě skutečností a důkazů, které byly předloženy patentnímu úřadu. Nové provádění důkazů se před patentovým soudem nekonalo.¹⁹¹

5.2.3 Kartelový soud

Kartelový soud byl zřízen zákonem č. 141/1933 Sb. Skládal se z prezidenta nebo senátního prezidenta nejvyššího správního soudu jakožto předsedy, ze senátního prezidenta nebo rady téhož soudu jako náměstka předsedy, dále z potřebného počtu radů Nejvyššího správního soudu a z potřebného počtu odborníků (myšleno odborných soudců) jako členů. Odborní soudci museli mít (vzhledem k charakteru agendy soudu) náležitě národohospodářské znalosti. Všichni byli jmenováni prezidentem republiky na návrh vlády na tři roky. Soud rozhodoval o stížnostech v pětičlenných senátech, které byly složeny z předsedy, dvou radů Nejvyššího správního soudu a dvou odborníků (ty povolával předseda pro každý případ zvlášť ze seznamu daných odborníků).¹⁹²

Stěžovat si ke kartelovému soudu bylo možno pro nezákonnost rozhodnutí vlády nebo kartelové komise. Stížnost mohly do 15 dnů podat smluvní strany a organizace provádějící kartelovou úmluvu, kterých se rozhodnutí týkala.

¹⁹⁰ NOVOTNÝ, Josef. Nejvyšší správní soud: (historické poohlédnutí na naše správní soudnictví, jeho přítomnost a nutnost neodkladných změn). I. část. *Správní právo*. 1999, roč. 32, č. 2, s. 86. ISSN 0139-6005.

¹⁹¹ Tamtéž, s. 69-71.

¹⁹² HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Druhé přepracované vydání. Praha: Melantrich, 1937. s. 483.

Kartelový soud byl limitován kasačním principem, nebylo tedy možné, aby soud např. sám určoval ceny a sazby.¹⁹³

5.2.4 Pojišťovací soudy

Právní základ byl v těchto předpisech: zákony č. 221/1924 Sb., resp. č. 184/1928 Sb. a č. 26/1929 Sb.

„Pokud na tyto soudy lze jít se žalobou proti výměrům nositelů sociálního pojištění, jde o nepřímou kontrolu veřejné správy, protože pojišťovací soudy nezasahují přímo do výměru nositele pojištění, ale svým rozsudkem odstraňují takovýto výměr. Protože pak jde o poměry veřejného práva, patří pojišťovací soudy do této souvislosti.“¹⁹⁴

Pokud rozhodovaly podle § 220 zák. č. 221/1924 sb. o nárocích na náhradu, rozhodovaly bez soudního konání - přímo (de plano).¹⁹⁵

Z koncepce pojišťovacích soudů, které rozhodovaly zejména o opravných prostředcích proti výměrům pojišťovny, později vycházel zákon č. 99/1948 Sb. o národním pojištění. Ustanovení tohoto zákona ale vůbec nenabyla účinnosti a kompetence těchto soudů přešla dle zákona č. 319/1948 Sb. o zlidovění soudnictví na obecné soudy. Vývoj v následujících letech vedl k tomu, že působnost soudů v těchto věcech byla výrazně omezována.¹⁹⁶

5.3 Shrnutí

Závěrečná kapitola, která je zaměřena na význam Nejvyššího správního soudu, má dvě části – první z nich se zabývá judikatorní činností Nejvyššího správního soudu, druhá pak pojednává o soudech, které byly personálně provázány s Nejvyšším správním soudem.

¹⁹³ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Druhé přepracované vydání. Praha: Melantrich, 1937. s. 484.

¹⁹⁴ Tamtéž, s. 484.

¹⁹⁵ Tamtéž, s. 485.

¹⁹⁶ MIKULE, Vladimír. Správní soudnictví v Československu. In: *Acta Universitatis Carolinae: Iuridica*. Praha: Universita Karlova v Praze, 1968, s. 25.

Judikatura Nejvyššího správního soudu byla vždy jedním z pilířů teorie i praxe Československé republiky a i v dnešní době je nenahraditelným a neocenitelným dědictvím prvorepublikové československé právní vědy. Nesmírný význam má zejména oficiální sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu, tzv. Bohuslavova sbírka, která dokládá velmi vysokou právní kulturu v období první republiky. Skutečnost, že naše současné správní soudnictví se při nalézání práva v mnoha směrech řídí judikaturou československého Nejvyššího správního soudu, potvrzuje jeho špičkovou úroveň.¹⁹⁷

Velmi podstatné také bylo oficiální zpřístupnění judikátů Nejvyššího správního soudu, které mělo vliv na rozšiřování povědomí a znalosti jednotlivých judikátů, a to jak správním úřadům, tak i československým občanům. Tímto byl ovlivněn chod veřejné správy na celém území republiky.¹⁹⁸

V prvorepublikovém Československu fungovaly soudy s úzce specializovanou pravomocí ve správních věcech. Byl to soud volební, patentový, kartelový a soudy pojišťovací. Tyto soudy byly personálně provázány s Nejvyšším správním soudem. Členové Nejvyššího správního soudu na základě zákonného zmocnění v těchto speciálních soudech působili. S Nejvyšším správním soudem byl personálně propojen také Ústavní soud, o kterém je v této práci pojednáno v rámci druhé kapitoly (podkapitola 2.1.4.3).

¹⁹⁷ HAMULÁKOVÁ BARTONÍČKOVÁ, Klára. Správní soudnictví v období první republiky. In: *Pocta Eduardu Vlčkovi k 70. narozeninám*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2010, s. 164. ISBN 978-80-244-2491-0.

¹⁹⁸ Tamtéž.

Závěr

K dnešní podobě správního soudnictví vedla relativně dlouhá cesta, která sahá až do období rakousko-uherské monarchie.

Pod vlivem liberalistických představ o právním státu bylo zákonem o moci soudcovské ústavně zakotveno správní soudnictví. K provedení zákona a ke zřízení Správního soudního dvoru se sídlem ve Vídni bylo přistoupeno až téměř po deseti letech.

Úkolem správního soudnictví bylo „judikovat a nikoliv spravovat“, to bylo vůdčí zásadou rakouského a posléze i československého soudu. Předmětem správní judikatury se stala subjektivní veřejná práva. Soudní kontrola tak byla omezena na zkoumání zákonnosti správního aktu.

Funkce správního soudnictví, která spočívá zejména v poskytování ochrany veřejným subjektivním právům, byla tradičně považována za jeho funkci nejdůležitější. Správní soudnictví mohlo zasahovat do sféry osobní a majetkové svých státních občanů jen tehdy, mělo-li pro to podklad v zákoně.

Hned při zrodu Československa v roce 1918 byl (podle vzoru rakouského nejvyššího soudního dvora) dne 2. listopadu (zákonem č. 3 /1918) zřízen Nejvyšší správní soud v Praze.

Nejvyšší správní soud v prvorepublikovém Československu byl pracovištěm evropské právní úrovně. Jeho rozsáhlá činnost je znatelná ze sbírek rozhodnutí. Největšího významu dosáhla oficiální sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu, tzv. Bohuslavova sbírka.

Prakticky od roku 1918, tedy od samého počátku soudu, hromadilo se na Nejvyšším správním soudu množství stížností a nedodělků. Mnohé z nich napadly ještě v době Rakouska-Uherska. Nápad věcí výrazně převyšoval pracovní síly a možnosti soudu. Nejvyšší správní soud byl dlouhodobě přetížen a vyřízení věci trvalo někdy i tři roky. V roce 1937 byla přijata novela listopadového zákona, která měla tomuto dlouhodobému přetížení Nejvyššího správního soudu odlehčit. Novela však nepřinesla výraznější úspěch.

V období protektorátu byla ze strany Německa velmi výrazná snaha o to, aby správní soudnictví bylo v celé říši sjednoceno. Justice ale zůstala organizačně nedotčena a dál plnila své poslání.

Po druhé světové válce již nebylo Nejvyššímu správnímu soudu dopřáno předválečného postavení v československé právní soustavě. Soud však čekala

další pohroma. Nástupem totalitního komunistického režimu v roce 1948 byl soudu podepsán začátek jeho konce. Nejvyšší správní soud však byl věrný své tradiční nezávislosti a odvážně vzdoroval nátlakové atmosféře, která koncem čtyřicátých let panovala.

V roce 1949 bylo sídlo Nejvyššího správního soudu přesunuto do Bratislavy. Činnost Nejvyššího správního soudu tak de facto skončila. K 1. 1. 1953 byl soud ukončen právně a tím zlikvidován.

Teprve po listopadovém politickém zvratu v roce 1989 se do naší republiky mohlo správní soudnictví vrátit. Avšak očekávání, že bude po téměř padesátileté absenci správního soudnictví, která velmi nepříznivě ovlivňovala celkovou právní kulturu v zemi, ihned obnovena instituce Nejvyššího správního soudu, se nesplnila. Činnost obnoveného Nejvyššího správního soudu začala ke dni 1. 1. 2003. Tedy po dlouhých padesáti letech od likvidace Nejvyššího správního soudu československého.

Resumé

The master's thesis entitled "The Supreme Administrative Court of the Czechoslovak Republic – Origin, Development, Relevance" ("Nejvyšší správní soud ČSR – vznik, vývoj, význam") covers the history of administrative justice in our country. The thesis consists of eight parts – the introduction, five numbered chapters, the conclusion, and an abstract in English.

The introduction part outlines the structure of the thesis, its objectives and reason for the choice of the topic. The introduction is followed by the first chapter which discusses the development of administrative justice in our country since the second half of the 19th century until 1918 and the circumstances of establishment of the administrative court of justice based in Vienna which has become the model and predecessor of the Czechoslovak Supreme Administrative Court.

The second chapter describes the period of constituting and origination of Czechoslovak Supreme Administrative Court (1918), its jurisdiction and staffing. The Supreme Administrative Court has proven extremely useful in Czechoslovakia between the two world wars. It is highly credited with contributing to the creation of the legal system of the newly established state. The chapter also includes brief portraits of two notable figures of Czechoslovak administrative justice – Dr. Ferdinand Pantůček and Dr. Emil Hácha.

The third chapter discusses the activities of the Supreme Administrative Court in the period 1918 – 1945. It describes the proceeding before the Supreme Administrative Court, the issue of overloading of the court, the period of the Protectorate of Bohemia and Moravia, and the subsequent war period. The Supreme Administrative Court was functioning throughout the oppression period. Although the Supreme Administrative Court survived the protectorate and the war the worst destiny (in the form of the atrocious communist ideology) was only to come.

The following chapter focuses on the events in postwar period until 1952 and the circumstances of the extinction of the Supreme Administrative Court (1952). The critical year in this period was 1948 when, after the February coup, it was clear that the existence of the Supreme Administrative Court is absolutely undesirable. The Supreme Administrative Court ceased to exist as of 31 December 1952. It happened under a constitutional act No. 64/1952 Sb.

(Collection of Laws), on courts of justice and public prosecution, and act No. 65/1952 Sb., on public prosecution.

The fifth chapter deals with the brilliant case-law activities of the Supreme Administrative Court, Bohuslav's collection of rulings, and courts which had personnel connections with the Supreme Administrative Court. This chapter is followed by the conclusion, an abstract in English and bibliography.

Seznam použité literatury

Knihy

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

ADAMOVIČ, Karolina et al. *Dějiny českého soudnictví od počátků české státnosti do roku 1938*. Praha: LexisNexis CZ, 2005. 231 s. ISBN 80-86920-07-0.

CÍLEK, Roman. *Čeští panovníci a prezidenti: (Od Sámovy říše po Václava Klause)*. Černošice: Agave, 2005. 245 s. ISBN 80-86160-93-9.

HÁCHA, Emil. *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury bývalého správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Komentář uspořádal Zdeněk Rádl. Praha: Československý Kompas, 1933. 504 s.

HÁCHA, Emil. *Správní soudnictví*. Brno: Rudolf M. Rohrer, 1936. 53s.

HÁCHA, Emil, ed., HOETZEL, Jiří, ed. a WEYR, František, ed. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II, I až O. Brno: Polygrafia, 1932. 1202 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

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

HOETZEL, Jiří. *Rakouské řízení správní: Předběžný nástin*. 2. dopl. autoris. vyd. Praha: Všeherd, 1915. 146 s.

HOETZEL, Jiří. *Soudní kontroly veřejné správy: se zákonem o Nejvyšším správním soudě, jeho jednacím řádem, zákonem o volebním a patentním soudě*. 2. opravené a doplněné vydání. Praha: Všeherd, 1926. 156 s.

JÁNOŠÍKOVÁ, Petra, KNOLL, Vilém a RUNDOVÁ, Alena. *Mezníky českých právních dějin*. 3., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. 215 s. ISBN 978-80-7380-251-6.

LANGÁŠEK, Tomáš. *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920-1948*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. 319 s. ISBN 978-80-7380-347-6.

MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. 157 s. ISBN 80-210-0484-3.

- MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 2., upr. vyd. Praha: Linde, 1999. 572 s. ISBN 80-7201-167-7.
- MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. 451s. ISBN 80-7201-021-2.
- NAVRÁTIL, Michal. *Almanach československých právníků*. V Praze: Michal Navrátil, 1930. 560 s.
- ONDRUŠ, Radek. *Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních 1918-1948 a jejich využití v současné aplikační praxi*. Praha: Linde, 2001. 435 s. ISBN 80-7201-293-2.
- PASÁK, Tomáš. *Emil Hácha: (1938-1945)*. Vyd. v této podobě 1. V Praze: Rybka, 2007. 445 s. ISBN 978-80-87067-04-8.
- PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní. Část 1., Všeobecná část práva správního*. Praha: Jednota právnická, 1905. 215 s.
- PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo ústavní. Část III, Ústava říšská*. 2. dopl. vyd. Praha: Jednota právnická, 1902. 478 s.
- SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 100 s. ISBN 80-86432-90-4 .
- VOJÁČEK, Ladislav, SCHELLE, Karel a KNOLL, Vilém. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. 694 s. ISBN 978-80-7380-257-8.
- WEYR, František. *Československé právo správní. Část obecná: organizace veřejné správy a řízení správní*. Brno: Český akademický spolek Právník, 1922. 148 s.
- Ústava republiky Československé*. Praha: Státní nakladatelství v Praze, 1927. 31s.

Stati

- HAMULÁKOVÁ BARTONÍČKOVÁ, Klára. *Správní soudnictví v období první republiky*. In: *Pocta Eduardu Vlčkovi k 70. narozeninám*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2010, s. 157-165. ISBN 978-80-244-2491-0.
- LAŠTOVKA, Karel. *Správní soudnictví ve státech slovanských*. In: HÁCHA, Emil, ed. *Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Jiřího Hoetzla*. Bratislava: Právnická fakulta University Komenského, 1934, s. 7-32.

MAZANEC, Michal: Zánik bývalého Nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů Státního ústředního archivu. In: *Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha: Aspi Publishing, 2002, s. 159-182. ISBN 80-86395-47-2.

MIKULE, Vladimír. Správní soudnictví v Československu. In: *Acta Universitatis Carolinae: Iuridica*. Praha: Universita Karlova v Praze, 1968, s. 3-47.

SOUKUP, Ladislav a VALENTOVÁ, Vendulka. Právníci spolutvůrci Československé republiky roku 1918. In: KNOLL, Vilém, ed. *Acta historico-iuridica Pilsnensia 2006*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, s. 175-191. ISBN 978-80-7380-085-7.

Články

ELIÁŠ, Karel. Stále nedoceněný český právník. *Právník*. 1995, roč. 134, č. 7, s. 722-723. ISSN 0231-6625.

NOVOTNÝ, Josef. Nejvyšší správní soud: (historické poohlédnutí na naše správní soudnictví, jeho přítomnost a nutnost neodkladných změn). I. část. *Správní právo*. 1999, roč. 32, č. 2, s. 73-92. ISSN 0139-6005.

NOVOTNÝ, Josef. Po padesátileté vakanci obnovuje činnost Nejvyšší správní soud. *Justiční praxe*. 2003, roč. 51, č. 2, s. 81-93. ISSN 1214-276X.

ONDRUŠ, Radek. Nejvyšší správní soud 1918-1952 a jeho odkaz pro současnost. *Justiční praxe*. 2002, roč. 50, č. 3, s. 91-99. ISSN 1214-276X.

SEDLÁČEK, Stanislav. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2001, roč. 9, č. 1, s. 70-76. ISSN 1210-9126.

SLÁDEČEK, Vladimír. Nástin vývoje ústavního soudnictví na území Československa (a České republiky). *Právní rozhledy*. 1998, roč., č. 11, s. 544-551. ISSN 1210-6410.

Reforma Nejvyššího správního soudu. *Nová doba*. 1935, roč. 41, č. 302, s. 4. ISSN 1804-3852.

Vládní návrh zákona o nejvyšším správním soudu. *Nová doba*. 1938, roč. 43, č. 22 (22. 01. 1937), s. 1. ISSN 1804-3852.

Elektronické dokumenty

MAZANEC, Michal. Nejvyšší správní soud: historie. In: Nejvyšší správní soud [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, aktual. 17.01.2013 [cit. 18.08.2013]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>.

ČERVINKOVÁ, Sandra. Nejvyšší správní soud ve 20. století [online]. 2011 [cit. 2013-08-18]. Bakalářská práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Pavel Salák. Dostupné z: <<http://theses.cz/id/c8r4sp/>>.