

## **2. HISTORICKÁ VÝCHODISKA SOUČASNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY SOUDNÍ KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY**

### **2.1 *Správní soudnictví***

U správního soudnictví lze jako o základním pilíři jeho zrodu na našem území hovořit v rámci přijetí tzv. Prosincové ústavy z roku 1867. Tuto ústavu tvořil soubor několika ústavních zákonů, z nichž klíčovým pro vznik správního soudnictví byl zákon č. 144/1867 Ř.z. o soudcovské moci. V článku 15 stanovil přímo možnost uplatnění právních nároků proti zástupci správního úřadu před Správním soudním dvorem. Aktivní legitimací pak disponovala každá osoba, tvrdící, že je ve svých právech poškozena v důsledku rozhodnutí nebo nařízení vydaných správním úřadem. Z této fundamentální úpravy lze vysledovat klíčové základní zásady procesu, jako veřejnost řízení se zaručením kontroly objektivitý soudního rozhodování věci včetně veřejného vyhlášení rozsudku, zásadu ústnosti atd.

Nicméně díkce tohoto základního zákona č. 144/1867 Ř.z. vyústěním ve vytvoření instituce správního soudnictví byla naplněna prakticky až po 10 letech a to tzv. říjnovým zákonem ze dne 22. 10. 1875 č. 36/1876 Ř.z.. Správní soudní dvůr ve Vídni představoval koncepci koncentrovaného specializovaného správního soudnictví projednávajícího čistě veřejnoprávní záležitosti, „osoba, ve svých soukromých právech poškozena rozhodnutím (správního úřadu), má právo hledat nápravu vůči druhé straně řádnou právní cestou“, s dovozenou rovností účastníků v soudním řízení (tzv. rovnost zbraní ve správních věcech). Již výše zmíněný říjnový zákon (o Správním soudním dvoře) z pera odborového přednosty Karla von Lemayera byl skvělým, průlomovým, z dnešního pohledu stále moderním právním předpisem, stručným a obecným (obsahoval 50 §) a díky tomu mohl v podstatě upravovat správní soudnictví v podstatě s menšími obměnami až do r. 1948. Na závěr je potřeba dodat, že takto vzniklý první vrcholný orgán či instituce správního soudnictví v habsburské monarchii zásadním způsobem ovlivnil i formování českého správního práva a po vzniku samostatného

československého státu v říjnu 1918 i vytvoření Nejvyššího správního soudu. Tento zásadní vliv na prvorepublikovou koncepci správního soudnictví byl kromě časové tísně v době zrodu naší samostatné státnosti rovněž odůvodněn nejen vysoce kvalitní rozhodovací činností tehdejšího rakouského Správního soudního dvora, ale i jeho rovněž kvalitní a přebohatou judikatorní činností.

Po vzniku samostatného československého státu 28. 10. 1918 v důsledku převratných a hektických změn, znemožňujících v klidu a s rozvahou koncepčně budovat nový právní řád Československé republiky, bylo nejnědušší a v podstatě jedinou možnou cestou recipovat dosavadní rakouskou právní úpravu, samozřejmě včetně správního soudnictví. I přes veřejně proklamovanou právní diskontinuitu byla tedy přijata dosavadní právní úprava s tím, že bude postupně novelizována. Z rakouské právní úpravy však nebyla převzata právní úprava Říšského soudu pojímaného jako protiváhu Soudního správního dvora, ale byly přijaty další soudy specializované, jako soud kartelový, volební, patentový a soustava pojišťovacích soudů. Recepce této části právního řádu byla uskutečněna tzv. listopadovým zákonem č. 3/1918 Sb. se zřízením jediného Nejvyššího správního soudu. Potřebné změny dosavadní právní úpravy provedl pak první prezident Dr. Ferdinand Pantůček. Tyto změny se týkaly především rozšíření pravomocí o věci disciplinárního charakteru a o věci, o nichž rozhodoval správní úřad v rámci své diskreční pravomoci tzv. volnou úvahou (správní uvážení). Zde však správní soud přezkoumával pouze zákonné hranice volného uvážení nikoliv věcnou stránku správních aktů<sup>1</sup>.

Vzhledem k začínajícímu patrnému přetěžování jediného správního soudu byla přijata nová právní úprava zák. č. 158/1920 Sb., o správním soudnictví u úřadů okresních a župních. Tato právní úprava však nikdy nebyla účinnosti vzhledem k faktu, že nebylo přijato a uzákoněno územní členění státu v podobě župního zákona. Přednost dostalo zemské uspořádání České republiky a tím tedy zanikla možnost přenést břemeno přezkumu rozhodování správních úřadů na nižší speciální jurisdikční senáty. Nadále však přetrvávala přetíženost Nejvyššího správního soudu a tím

---

<sup>1</sup> Rozhodování probíhalo v senátech, pro účely zachování stálé a jednotné judikatury i v plénech, případně v plenissimu, bylo zakotveno na principu generální klauzule s taxativním výčtem výjimek a při zachování kasačního principu v řízení.

i mnohdy zdlouhavé vyřizování stížnosti tímto orgánem, až s tříletou prodlevou. Neúnosnou situaci měl alespoň částečně vyřešit zákon č. 164/1937 Sb., který v přesně stanovených případech zavedl tříčlenný senát místo pětičlenného, omezení veřejného líčení, zavedení závaznosti zásad vyslovených rozšířenými senáty, které nahradily dosavadní pléna, zvýšení poplatků v případě, kdy navrhovatel vystupoval proti jasné dikci zákona (tzv. svízel), možnost uložení úhrady nákladů řízení neúspěšnému stěžovateli či ulehčení možností odmítnutí stížnosti pro formální vady. Velmi účinným prostředkem odlehčení agendy měla být rovněž nově zakotvená možnost rozhodování jen na základě spisu v neveřejném jednání.

Pokud pak hodnotíme komplexně činnost prvorepublikového správního soudnictví, kromě již výše zmíněné přetíženosti a zdlouhavosti ve vyřizování je potřeba vysoce ocenit jinak vysokou kvalitu jeho rozhodování, vzornou kontinuitu jeho judikatury, její bohatost, její významnou úlohu při překlenování nedostatků právní úpravy. Judikatura přitom byla nestranná, neustále se vyvíjející a stálá.

Pro sjednocení judikatury byly vytvořeny dvanáctičlenné senáty, odborná pléna a pléna celého oddělení (finanční, administrativní) a plné shromáždění všech členů soudu (plenissimum). Na vysoce kvalitní rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu a na celý vývoj správního soudnictví v třicátých letech 20. století měl bezesporu velký vliv jeho prezident, právník, tvůrce Sborníku veřejného práva československého, JUDr. Emil Hácha, pozdější prezident nešťastného tzv. protektorátu Čechy a Morava v době německé okupace.

Během krátkého období tzv. II. republiky (po záboru pohraničních území a vzniku samostatného Slovenského státu) a především pak v době německé okupace, Nejvyšší správní soud stále více ztrácel na významu. Období protektorátu pak znamenalo prakticky likvidaci správního soudnictví v demokratickém právním státě. Z hlediska výkonu státní moci a veřejné správy byla tato moc uplatňována násilím německou říší, jejíž právní předpisy, jakožto akty totalitní diktatury, neodpovídaly samozřejmě československé ústavě a demokratickým principům, na nichž byl první československý stát založen. Plnohodnotné správní soudnictví, tedy uplatňování soudní ochrany subjektivním veřejným právům je možné pouze v podmínkách demokratického právního státu.