

## Prvorepublikové Československo a správní soudnictví

Stanislav Sedláček\*

Správní soudnictví a jeho připravovaná reforma je u nás v poslední době předmětem zvýšeného zájmu především v odborných kruzích, ale i mezi laickou veřejností především v souvislosti s připravovaným vstupem ČR do Evropské unie.

Správní soudnictví není v naší zemi neznámým pojmem, naopak, až do roku 1952 mělo své svébytné institucionální vyjádření v podobě činnosti tzv. Nejvyššího správního soudu (i když v posledních letech jeho

činnost byla prakticky zcela ochromena pouňorovým režimem). Následující stať zaměřená k otázkám právního základu, organizaci, předmětu přezkumu a působnosti Nejvyššího správního soudu v období prvorepublikového Československa je skromným příspěvkem v rámci připomenutí historických tradic našeho správního soudnictví. Právě činnost Nejvyššího správního soudu, jeho brilantní rozhodování a přebohatá judikatura jsou základními fundamenty na které je možno

---

\* JUDr. Stanislav Sedláček, Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

úspěšně v reformě navázat a pokračovat tak v rozvoji a upevňování jedné ze základních a nezastupitelných záruk zákonnosti veřejné správy.

Dne 2. listopadu 1918 tzv. Pantůčkův zákon č. 3/1918 o nejvyšším správním soudě a řešení kompetenčních konfliktů, jehož duchovním otcem byl Ferdinand Pantůček, dřívější senátní prezident Vídeňského správního soudu, v zásadě s okamžitou platností recipoval pro celé státní území Československa jak říjnový zákon z r. 1875 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 konfliktů jednak mezi správními úřady navzájem, jednak mezi soudy a správními úřady. Je potřeba poznamenat, že v této době čs. ústavní soud ještě neexistoval. Jaká důležitost byla výše zmíněnému zákonu přikládána, svědčí i ta historická zvláštnost, že byl s č. 3/1918 Sb. publikován ve Sbírce zákonů a nařízení pod nižším pořadovým číslem nežli historicky základní klíčový zákon Národního výboru z 28. 10. 1918 o vyhlášení vzniku samostatného státu československého pod č. 11/1918 Sb. I to svědčí o skutečnosti, že zřízení československého Nejvyššího správního soudu (dále NSS) bylo považováno za naprostou nezbytnost.

Prvním prezidentem tohoto vrcholného orgánu správní soudní moci se stal výše jmenovaný Ferdinand Pantůček.

S určitými doplňky byla výše uvedeným zákonem recipována již po čtyři desetiletí celkem dobře osvědčená rakouská úprava. Rozdíly spočívaly především v širší působnosti správních soudů. Zejména významné bylo rozdělení základních úkolů říšského soudu poté, co tato instituce nebyla pro nový stát převzata.

Ústava ČSR z 29. 2. 1920 č. 121/1920 Sb. upravila otázku správního soudnictví v kapitole o ministerstvech a správních úřadech. § 86 stanovil, aby bylo při správních úřadech postaráno o nejvydatnější ochranu práv a zájmů občanstva. To se týkalo všech právních úřadů státních a samosprávních i ministerstev, přičemž předmětem ochrany byla nejen subjektivní práva, nýbrž i pouhé zájmy stran. Z výše zmíněného § 86 Ústavy lze vyvodit, že se předpokládalo zřízení i dalších institucí, které by se postaraly o ochranu „práv a zájmů občanstva“, tedy „nižších státních úřadů“. Provedení tohoto ustanovení měl zabezpečit zákon č. 158/1920 Sb. z.a.n., „o správním soudnictví u úřadů okresních a župních“, který však nebyl aktivován. Tímto zákonem byly zřízeny při župních a okresních úřadech tzv. okresní a župní jurisdikční senáty, složené z okresního náčelníka, resp. župana a přísedících. Aktivace tohoto zákona byla v podstatě závislá na župním zákoně a oba dva právní předpisy měly nabýt účinnosti současně. Senáty měly být zřízeny až zákonem, který by upravil zvláštní správní řízení. S existencí těchto senátů, nalézacích, okresních a zemských počítal i zákon č. 125/1927 Sb. z.a.n., o organizaci politické správy, jímž došlo k zavedení zemského uspořádání a zrušení župního systému, ale k realizaci senátů

a vydání zvláštního správního řádu ve formě zákona nikdy nedošlo. Tak zůstalo správní soudnictví soustředěno pouze v jediné instituci, což bylo později příčinou jeho ohromného přetížení, kdy neustále, vlivem rychlého vzestupu počtu podávaných stížností (až do konce roku 1928) narůstal početní nepoměr mezi pracovním úkolem a výkonem tribunálu. Jednotnost správní judikatury chtěl zaručit § 86 Ústavy, podle něhož v celé republice, je možný pouze jeden nejvyšší správní soud pro celé státní území. Po výše uváděném rychlém vzestupu počtu stížností došlo v tříletém období k určité stagnaci a i poklesu počtu případů, od roku 1932 byl vykazován opět trvalý růst nápadu.

Trvajícím přetížením NSS mělo řešit opatření přinesená zákonem č. 164/1937 Sb. a to zavedením tříčlenných senátů místo pětičlenných ve vymezených případech, omezení veřejných líčení, zavedení závaznosti zásad vyslovených rozšířenými senáty, které nahradily dosavadní pléna, zvýšení poplatků v případech tzv. svízele (navrhovatel brojil proti jasnému znění zákona), možnost předepsání úhrady nákladů řízení neúspěšnému stěžovateli a ulehčení možnosti odmítnutí stížnosti pro formální vady. Značný význam mělo ustanovení § 28 odst. 4, které podstatnou měrou rozšířilo případy, v nichž mohl soud rozhodnout v neveřejném zasedání pouze na základě spisů. Z příslušnosti soudu byly vyjmuty některé věci bagatelní povahy, byly dále odstraněny sedmičlenné senáty ke zkoumání platnosti nařízení. Nálezy NSS se staly ve znění § 13 novely závaznými nejen pro správní úřady, ale i pro tento tribunál sám. Zmiňuji se podrobněji o těchto opatřeních především proto, že přes jejich koncepčnost a propracovanost nebyla s to podstatnou měrou pozitivně vyřešit přetížení NSS, jako základní důvod jejich přijetí a dále také proto, že by právě při připravované reformě našeho správního soudnictví mělo být přehlédnuto k této organizačně negativní stránce prvorepublikového správního soudnictví. I přes po právní stránce brilantní vyřešení věci před NSS, které v některých případech trvalo až tři roky, pak samozřejmě často ztrácelo praktický význam.

## ORGANIZACE NEJvyššího správního soudu

Nejvyšší správní soud se skládal z prvního a druhého prezidenta, senátních prezidentů, radů a pomocného personálu. Polovina členů NSS musela mít soudcovskou kvalifikaci. Pro všechny členy platily všeobecné předpisy pro soudcovské úředníky. Soudcovský disciplinární zákon č. 46/1868 ř.z. byl na ně rozšířen s tím, že funkci disciplinárního soudu vykonával sám NSS.

První prezident administrativně vedl úřad, sestavoval senáty, osobní i disciplinární komise a přiděloval pracovní úkoly radům i ostatnímu soudnímu personálu. Jeho zástupcem byl druhý prezident.

Judikatorní funkce vykonával NSS v senátech slo-

žených ze čtyř radů a předsedy senátního prezidia. Senát rozšířený o další dva rady pak rozhodoval o platnosti nařízení. Přípravná a incidentní rozhodnutí mohla být usnesena v tříčlenných senátech. Rozhodnutí, která neměla žádný vliv na práva zúčastněných, mohla být vyřízena předsedou referentem, byli-li oba souhlasného názoru.

Zákon č. 201/1933 Sb. z.a.n. zřídil u NSS zvláštní mandátový senát, rozhodující o tom, zda členové Národního shromáždění ztrácí svůj mandát v důsledku rozpuštění politické strany, za níž kandidovali.

Vyšší stupně organizace NSS pak představovaly odborné dvanáctičlenné senáty neboli odborná pléna. Dále pak existovala početnější tzv. pléna celého oddělení administrativní a finanční a konečně plenissimum – plné shromáždění všech členů soudu. Pléna měla uloženo zabezpečovat stálost a jednotnost judikatury. Plenissimum se navíc usnášelo na jednacím rádu NSS, který však ještě podléhal schválení vládou, k tomu pak zákonem č. 162/1920 Sb. přibyla kompetence volit dva členy Ústavního soudu a právo vznesení návrhu na zkoumání ústavnosti zákona republiky a sněmu Podkarpatské Rusi.

#### **PŘEDMĚT PŘEZKUMU V ŘÍZENÍ PŘED NEJVYŠŠÍM SPRÁVNÍM SOUDEM**

Předmětem přezkumu prvorepublikového NSS byla rozhodnutí a opatření správních úřadů. Je samozřejmě na tomto místě nutné vymezit pojmy jednak rozhodnutí a opatření, což byly v podstatě dnešní individuální správní akty správních úřadů. Tyto správní akty se v době působnosti NSS terminologicky členily na opatření, tedy konstitutivní správní akty a rozhodnutí jako deklaratorní akty. Soudní kontrole nepodléhaly akty, nemající povahu autoritativního rozhodnutí (upozornění, programové prohlášení, organizační a abstraktní akty). U kategorie tzv. osvědčovacích aktů, přezkumu nepodléhaly akty neřešící právní spor a nezakládající novou právní pozici. V případě procesních opatření, u těch, která prejudikovala ve věci meritorní, byla stížnost k NSS přípustná, opatření přípravná byla z přezkumu vyloučena. Bolestí, kterou ve správním soudnictví pociťujeme kromě jiného i dnes, byl fakt, že se soudní kontrola vztahovala pouze na správní akty, nikoliv již na správní nečinnost.

Co se týče správního aktu jako předmětu soudní kontroly, platila podmínka jeho konečnosti, tedy musel být vždy vyřízen v instancním administrativním postupu. Před poslední instancí správního řízení byla procesní strana povinná vznést ty námitky, které chtěla později uplatňovat v řízení před NSS. Praxe soudu však zde vesměs stála na názoru, že pouze stížnost

obsahující převážně jen námitky, jež nebyly vzneseny také v řízení správním, byla nepřipustná.<sup>1</sup>

Výjimku tvořily tzv. námitky privilegované jako např. námitka věci rozsouzené, promlčení veřejnoprávní dávky apod., které bylo možno uplatnit přímo až ve stížnosti k NSS.

Soudní kontrola se vztahovala na použití norem materiálně právních, tak i procesně právních. NSS pak byl vždy vázán skutkovým stavem, ze kterého vycházel správní úřad poslední instance. Zákon tak vyloučil ze soudního přezkumu skutkové otázky a ponechal pouze otázky právní.

Akty volného uvážení nebyly z přezkumu vyloučeny, avšak soud pouze v přezkumném řízení ověřil, zda byl dostatečně zjištěn skutkový stav, zda volné uvážení z provedených zjištění logicky vyplývala a především není-li v rozporu se zákonem.

V zákoně nedefinovaným avšak základním pojmem, který se tak vřadil do kategorie neurčitých pojmů, byl termín subjektivních veřejných práv. Praxe z hlediska jeho nedefinování konstruovala tento pojem jako subjektivní práva na svobodu od nezákonného zásahu správy a jednotlivce na plnění ze strany veřejné správy.<sup>2</sup>

Porušením subjektivního práva pak bylo myšleno takové porušení právní normy, jež bylo příčinou zkrácení zájmů chráněných právem. Vlastním účelem kontroly NSS pak logicky byla právní ochrana subjektivních veřejných práv.

V souvislosti s vymezením předmětu kontroly správních aktů NSS je nutno rovněž alespoň stručně se zmínit o zdařilé právní úpravě spočívající v oddělení nápravy rozhodnutí správních úřadů ve věcech veřejnoprávních, od soukromoprávních. Článek 105 ústavní listiny z r. 1920 uváděl, že „ve všech případech, ve kterých úřad správní podle zákonů o tom vydaných, rozhoduje o nárocích soukromoprávních, volno jest straně tímto rozhodnutím dotčené po vyčerpání opravných prostředků dovolávat se nápravy pořadem práva“. Tento článek byl proveden zákonem č. 217/1925 Sb. Podle této úpravy v případech, kdy správní úřad vydal meritorní rozhodnutí ve věcech soukromoprávních, bylo možno se po vyčerpání opravných prostředků v rámci administrativního postupu domáhat nápravy u obecných soudů, které pak o těchto záležitostech ovšem rozhodovaly v plné jurisdikci.

Prostředky, kterými strany mohly dosáhnout přezkumu své kauzy u obecného soudu byly podle zákona č. 217/1925 Sb. z.a.n. žaloba o určení nebo plnění a návrh na zahájení řízení nesporného. Pro podání obou dvou prostředků platila devadesátidenní prekluzivní lhůta, ode dne doručení rozhodnutí poslední správní instance. Výjimku z této prekluzivní lhůty pro podání stanovil zákon a to ustanovením, že pokud byla po-

<sup>1</sup> HÁCHA, E.: Nejvyšší správní soud, Slovník veřejného práva, svazek II., první vydání, Brno, Polygrafia R. M. Rohrer 1932, str. 838.

<sup>2</sup> Tamtéž – str. 846.

daná stížnost k NSS odmítnuta z důvodu výše citovaného článku 105 Ústavy, bylo možno i po uplynutí devadesátidenní propadné lhůty podat do třiceti dnů od doručení rozhodnutí o odmítnutí opravný prostředek k obecnému soudu. Pokud tedy byla podána žaloba nebo návrh u obecného soudu, běžela stejná lhůta pro stížnost k NSS od doručení rozhodnutí poslední soudní instance, kterým byl pořad práva prohlášen za nepřípustný.

K úpravě této výjimky ve lhůtě došlo především proto, že rozlišení rozhodnutí správního orgánu o nároku soukromoprávním od správního aktu ve věcech veřejnoprávních patřilo často k nejsložitějším právním otázkám v řízení.

Jestliže je ve statí užíváno pojmu správní úřad, viz např. § 2 zákona č. 36/1876 ř.z. „Správnímu soudu přísluší nalézatí v každém případě, když někdo praví, že mu bylo ublíženo v jeho právech protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního“, pak nebyl nikde pozitivně vymezen, nicméně ve vymezení negativním absorboval prakticky všechny orgány mimo zákonodárných sborů a jejich úřadů a soudních úřadů.

### **PŮSOBNOST NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU**

Nejvyššímu správnímu soudu příslušela v základě trojí působnost:

1. Ochrana subjektivních veřejných práv s výlukou věcí:
  - Věci patentní, k nimž byl příslušný patentní soud
  - Volební spory podle zákona o volebním soudu
  - Nálezy vrchní disciplinární komise v disciplinárních záležitostech profesorů Vysokých škol a soukromých docentů (s výjimkou jejich tvrzení, že nález porušil svobodu učení a vědy)
  - Rozhodnutí vydaná v rámci výkonu vojenské kázeňské pravomoci s výjimkou rozhodnutí vydaných ve vojenském kárném řízení a správních opatření
  - Jmenovací akty mimo případy, kdy šlo o právo na jmenování
  - Proti rozhodnutím vlády o kartelové komisi, proti nimž nebyla přípustná stížnost ke kartelovému soudu, nebylo rovněž možno podat stížnost k NSS
2. Působnost druhá NSS spočívala v příslušnosti k řešení některých kompetenčních konfliktů.

Kompetenční konflikty lze definovat jako různost názorů o příslušnosti mezi dvěma úřady, které nepodléhají společnému vyššímu nadřízenému.<sup>3</sup> Dělení těchto konfliktů na konflikty v pozitivním smyslu (svou příslušnost k téže věci tvrdilo více různých institucí) a v negativním slova smyslu (příslušnost byla odmítána) pochopitelně známe i ze současného správního práva.

Za doby působení NSS byly specifikovány případy konfliktů mezi:

- řádnými soudy a správními úřady,
- zemským zastupitelstvem a nejvyššími vládními úřady (pouze v pozitivním smyslu)
- NSS a řádnými soudy
- autonomními zemskými orgány různých zemí (pouze v pozitivním smyslu).

Kompetenční konflikty v pozitivním smyslu mezi zemským zastupitelstvem a nejvyššími vládními úřady a mezi NSS a řádnými soudy řešil sám NSS. Ostatní výše jmenované druhy byly k řešení přikázány zvláštním konfliktnímu senátu. Právním podkladem pro řešení kompetenčních konfliktů byla ustanovení §§ 3–6 zákona č. 3/1918 Sb. z.a.n. o NSS a řešení kompetenčních konfliktů.

Specifickým útvarem byl výše zmiňovaný konfliktní senát, skládající se ze tří členů Nejvyššího soudu a tří členů NSS. Předsedu senátu jmenovala na období tří roků vláda. Nařízením vlády č. 635/1920 Sb. z.a.n. byl konfliktní senát přičleněn k NSS, který zajišťoval některé náležitosti technického rázu. Senát rozhodoval v neveřejných sezeních rozsudkem určujícím příslušnost určitého orgánu pro dotčenou věc.

3. Působnost třetí NSS spočívala v rozhodování věcí mandátovým senátem. Tento senát rozhodoval jak již název napovídá, o ztrátě mandátu poslanců v případě, kdy politická strana, za niž byli zvoleni, byla rozpuštěna. Rozhodoval z úřední povinnosti, nálezem ve lhůtě do 15 dnů ode dne, kdy bylo prvněmu prezidentovi NSS doručeno oznámení vlády o rozpuštění příslušné politické strany. Činnost senátu v těchto věcech nebyla ovládána principem kasačním, ale senát zde působil jako správní soudce a priori. Právním základem pro činnost mandátového senátu byl zákon č. 201/1933 Sb. z.a.n. o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran. Kasační princip pak vylučovalo ustanovení § 17 tohoto zákona.

<sup>3</sup> HOETZEL, J.: Správní právo, část všeobecná, I. vydání Praha, Melantrich 1934, str. 100.

## ŘÍZENÍ PŘED NEJVYŠŠÍM SPRÁVNÍM SOUDEM

### ZÁSADY ŘÍZENÍ

Jak již bylo v úvodu kapitoly o činnosti NSS řečeno, cílem kontrolní činnosti NSS byla ochrana subjektivních veřejných práv, což odvozuje první základní zásadu dispoziční, ovládající řízení před NSS. Stěžovatel zahajoval řízení stížností s možností jejího zpětvzetí (odvolání). Výjimkou byla možnost NSS v řízení i přes odvolání stížnosti stěžovatelem pokračovat, pokud by to vyžadoval veřejný zájem. Zásada oficiality zásadu dispoziční prolomila ve dvou případech. Jednak v povinnosti NSS vyhledat zúčastněné strany s udržováním řízení až do jeho ukončení, jednak v povinnosti soudu přihlížet z úřední povinnosti k některým skutečnostem – své příslušnosti, úplnosti předložených spisů a měli k dispozici skutečné rozhodnutí nebo jen opatření správního úřadu podle § 2 zákona č. 36/1875 ř.z.

Další klíčovou zásadou procesní bylo zajištění rovného postavení stran v řízení před NSS jako nezbytný předpoklad pro jeho řádný průběh. Tato zásada spočívala především v zakotvení rovného slyšení stran § 27 zákona č. 36/1875 ř.z. Jistým excesem bylo zkrácení zúčastněné strany, která nebyla přibírána již v přípravném řízení. Toto řízení (přípravné) bylo ovládáno zásadou písemnosti, naopak zásady ústnosti a veřejnosti ovládaly veřejné ústní líčení. Zákon rovněž určoval pořad procesních úkonů.

### ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ

§ 27 zákona č. 36/1876 ř.z. vymezil účastníky řízení před NSS jako osoby, jichž se věc, která měla být rozhodnuta, týkala. Zákon formuloval jako dostačující předpoklad tvrzení osoby, že bylo porušeno její subjektivní veřejné právo. Tehdejší prezident NSS JUDr. E. Hácha však uvádí, že po počátečním kolísání se praxe ustálila na názoru, že osoba, která se nezúčastnila předchozího správního řízení, nemohla být ani účastníkem v řízení před NSS.<sup>4</sup>

Jednou stranou řízení byl stěžovatel de facto v úloze útočné, na druhé straně správní úřad v pozici obranné. Vedle správního úřadu mohl stěžovatel spolužalovat ještě další osoby, tzv. spolužalované strany.

Předpokladem pro zahájení řízení před NSS bylo podání stížnosti v prekluzivní šedesátidenní lhůtě od doručení rozhodnutí poslední správní instance a to vždy písemnou formou s připojením všech dokladů o něž ji stěžovatel opíral. Stížnost i její povinné opisy bylo nutno signovat advokátem.

Samotné podání stížnosti nemělo za následek automatické odložení výkonu napadeného správního aktu. Stěžovateli však bylo umožněno požádat u žalovaného

správního úřadu o odložení výkonu rozhodnutí, tedy o „odkladný účinek“. Správní úřad povinně žádosti vyhověl v případě, že by okamžitým výkonem rozhodnutí vznikla stěžovateli nenahraditelná újma a zároveň pokud tento nebyl nutný ve veřejném zájmu. Pokud správní úřad nevyhověl, ač podle zákona měl, bylo jeho rozhodnutí v tomto samostatně napadnutelné stížností u NSS.

### ZKRÁCENÉ ŘÍZENÍ

Institut zkráceného řízení byl jednou z možností zjednodušení řízení, který přinesla novela zákona o NSS č. 149/1905 ř.z. Jednalo se o tzv. výměrové řízení v rámci § 22 tohoto zákona, kdy bylo stanoveno, že pokud je podkladem pro podanou stížnost pouze vadnost správního řízení, kterýžto důvod NSS uznal jako bezpředmětný, mohl stížnost odmítnout bez dalšího tzv. vyměření. Proti němu se mohl stěžovatel bránit podáním odporu ve lhůtě 30 dnů a žádat o veřejné ústní líčení ve věci, které potom vždy proběhlo. Na tomto místě je třeba podotknout, že se výměrové řízení v praxi neosvědčilo.

Další možností zkrácení řízení bylo zahájení veřejného ústního líčení přímo s absencí řízení přípravného. Rovněž tento postup dle E. Háchy neměl valného praktického významu, protože jen velmi málo stížností bylo zaměřeno výlučně jen na otázku právní.<sup>5</sup>

Poslední možností danou § 28 zákona č. 149/1905 ř.z. bylo upuštění od veřejného ústního líčení rozhodnutím NSS pouze na spisovém podkladě, pokud se stěžovatel líčení vzdal a žádný z dalších účastníků o ně nepožádal v zákonem stanovené lhůtě.

Další možností zjednodušení řízení před NSS obsahovala novela č. 164/1937 Sb. z.a.n., o které již bylo pojednáno dříve a konkrétně v části 3.2.1 týkající se právního základu správního soudnictví v souvislosti s narůstající přetížeností NSS a řešení jež výše uvedená novela č. 164/1937 Sb. z.a.n. v tomto směru přinesla. Právě zjednodušení a zkrácení řízení mělo pomoci vyřešit onu přetíženost prvorepublikového NSS, bohužel jak již bylo konstatováno, bez většího úspěchu.

### PŘÍPRAVNÉ ŘÍZENÍ

Jeho úkolem byla příprava ústního projednání věci. Procedurální pravidla zákona č. 36/1875 ř.z. stanovila, že soud nejprve doručí opis stížnosti správnímu úřadu (případně dalším žalovaným stranám) a vyzve jej o dodání příslušného spisu NSS ve lhůtě nejméně čtrnácti a nejvíce šedesáti dnů. Případné nedodání spisu neovlivnilo další průběh řízení, neboť se nejednalo o povinnost správního úřadu, ale jeho právo. E. Hácha v této souvislosti dodával, že skutečně by bylo možno vyjmenovat správní úřady, které zásadně v praxi spi-

<sup>4</sup> HÁCHA, E.: Nejvyšší správní soud, Slovník veřejného práva, svazek II., první vydání, Brno 1932, str. 866.

<sup>5</sup> HÁCHA, E.: Nejvyšší správní soud, Slovník veřejného práva, svazek II., první vydání, Brno 1932, str. 873.

sy nedodávaly.<sup>6</sup> Pro objektivitu rozhodování NSS bez možnosti jakéhokoliv ovlivňování přispívala dle mého názoru i nepřipustnost dodatečného doplňování procesního materiálu během přípravného řízení, což platilo stejně i pro správní úřad v nemožnosti doplňování svého rozhodnutí. Nahlížení do spisu bylo možné pro účastníky a jejich zástupce včetně pořizování opisů na základě ustanovení § 28 zák. č. 36/1875. Na žádost žalovaného správního úřadu mohly být jednotlivé části spisu z tohoto práva vyňaty.

### VEŘEJNÉ ÚSTNÍ LÍČENÍ

V řízení před NSS veřejné ústní líčení bylo základním pravidlem, neveřejné výjimkou. Důvodem pro vyloučení veřejnosti podle § 29 zák. č. 36/1875 ř.z. byla ochrana mravnosti a veřejného pořádku. Za této situace měli pak účastníci právo žádat o povolení účasti na líčení pro tři jejich důvěrníky. Již výše citovaná novela zákona č. 164/1937 Sb. z. a n. § 28 pak rozšířila značnou měrou okruh kauz, které NSS rozhodoval pouze v neveřejném zasedání ze spisového materiálu.

Pokud se týče problematiky zastupování účastníků v řízení před NSS je třeba uvést, že zastoupení advokátem nebylo obligatorní. Na druhé straně, pokud se účastník rozhodl pro zastoupení, pak výběr advokáta obligatorní byl. Právnícké osoby mohl zastupovat v řízení pouze advokát anebo zmocněnec z jejich řad. Žalovaný správní úřad v řízení zastupoval zástupce určený ministerstvem, advokát jeho zástupce byl v tomto případě vyloučen. Osobní přítomnost účastníků ani jejich zástupců na řízení nebyla vyžadována, nebyla tedy obligatorní.

Rozhodnutí NSS byla dvojí povahy. Situace procesně právní byly řešeny formou usnesení, hmotně právní formou nálezů a tzv. výměrů ve zkráceném řízení. Nálezy a usnesení byly procesním stranám doručovány. Nálezy byly vyhlášovány jménem republiky.

Je logické, že ne vždy řízení u NSS skončilo rozhodnutím ve věci. Soud zastavil řízení v případech, kdy stěžovatel buď vzal svou stížnost zpět v průběhu ústního líčení před jeho ukončením nebo zmeškal lhůtu, kterou mu NSS stanovil k opravě formálních rad v podání. U smrti stěžovatele bylo rozlišováno mezi situacemi, kdy předmětem řízení bylo ryze osobní právo stěžovatele, pak bylo řízení zastaveno, v opačném případě, tedy přechodem práva do pozůstalosti, řízení pokračovalo u právního nástupce zesnulého. Podobná úprava platila v případě zániku právnícké osoby. Jako problematičnou se jevila úprava zastavení řízení z důvodu tzv. uspokojení stěžovatele. Tento celkem zvláštní institut v praxi znamenal, že pokud žalovaný správní úřad v kterémkoliv stádiu procesu soudu prokázal uspokojení druhé strany, soud po výslechu stěžovatele řízení zastavil. Pokud se stěžovatel soudu nevyjádřil ve stanovené lhůtě, bylo řízení zastaveno.

Zastavení řízení mělo vždy formu usnesení soudu. Pro úplnost je třeba ještě popsat stručně tzv. „klid řízení“ neboli dnešní přerušení řízení. Pokračováno v řízení pak bylo na návrh některého z účastníků.

### ROZHODOVÁNÍ

Bylo již výše konstatováno, že NSS při vázanosti kasačním principem rozhodoval vždy na základě skutkového stavu, zjištěného v poslední správní instanci.

V případech zjištění, že skutkový stav neodpovídá spisům, je s nimi v rozporu, potřebuje další doplnění anebo správní řízení bylo narušeno podstatnými vadami, správní akt zrušil a vrátil kauzu správnímu úřadu. Ten byl povinen věc znovu projednat při vázanosti právním názorem NSS. Pokud správní úřad porušil princip vázanosti právním názorem NSS, již tímto krokem bylo jeho rozhodnutí nezákonné z důvodu nesplnění této základní povinnosti. Je třeba poznamenat na tomto místě, že i NSS byl svým právním názorem dále vázán.

Nález NSS, kterým byl příslušný správní akt zrušen, působil proti všem, kteří získali ze zrušeného správního aktu právní výhody.

### NÁKLADY ŘÍZENÍ

Náklady řízení před NSS si hradil každý účastník sám. Jedině pokud soud stížnost zamítl, mohl zároveň také stěžovateli uložit úhradu buď všech nebo části vzniklých nákladů řízení. Porušením zásady rovného postavení procesních stran však byla nemožnost uložit náhradu žalovanému úřadu ani zúčastněným stranám.

Zvláštním druhem sankce byl institut tzv. „pokut proti svévoli“, které mohl NSS uložit ve stanoveném rozsahu od 10 do 2000,- Kč stranám, jejich zástupcům, opět ale s výlukou správního úřadu za jejich tzv. „brojení proti jasnému znění“ nebo „vedení stížnosti způsobem zcela svévolným“. Příjmy z pokut pak byly poukázány chudinskému fondu obce stěžovatele, v níž měl řádné bydliště.

Zákon samozřejmě ve své právní úpravě pamatoval na ustanovení týkající se osvobození chudých od poplatků a kolků tak, aby i nemajetní občané měli umožněnu účast v řízení a bylo tak naplněno jedno z jejich základních zaručených práv. Žádosti o osvobození vyřizoval sám NSS.

### STÁLOST JUDIKATURY

Brilantní stránkou činnosti prvorepublikového NSS byla bezesporu činnost judikatorní. Vyznačovala se především nestranností a měla uznávaně slušnou úroveň, nestraničila, vyvíjela se. Prokázala neocenitelné služby především překlenováním nedostatků zákonodárných prací, s nimiž se začínalo bez zkušeností a čas-

<sup>6</sup> Tamtéž, str. 861.

to v časové tísní. NSS ovlivňoval svými vybranými judikáty administrativními i finančními soustavně publikovanými ve sbírce „Bohuslav“, správní praxi na celém státním území, přispívaje tak k jejímu zkvalitnění.<sup>7</sup> Při té příležitosti nelze nezpomenout na sbírku nálezů, „Budwinski“, která v době působení vídeňského soudu vykonala rovněž neocenitelnou službu pro správní vědu a praxi.<sup>8</sup> Při rozebírání problematiky judikování NSS je nutno citovat slova E. Háchy, že předmětem správní judikatury mohou být pouze „subjektivní práva“, čímž autor zároveň vymezil soudní kontrolu ve smyslu zkoumání zákonnosti správního aktu. Tedy justice „judikuje a nikoli spravuje“, což bylo vůdčí zásadou rakouského správního soudnictví. Rozumnou stálost judikatury NSS zabezpečovala instituce plenár-

ních sborů. Ty mohly být svolány v případech, kdy došlo k odchýlení od dosavadní judikatury a v situacích, kdy ve věci neexistoval ještě žádný precedent. Jednotliví členové soudu nebyli ovšem takovým právním názorem vázáni. Plenissimum se pak svolávalo pouze pro právní otázky, které se týkaly obou oddělení NSS, aplikace zákona o NSS a jeho jednacím řádu. Právě vynikající judikatorní činnost NSS byla jedním z argumentů, které vedly parlament při novelizaci říjnového zákona zákonem č. 164/1937 Sb. k odmítnutí hlavního požadavku vládní osnovy, spočívajícího v omezení působnosti NSS za účelem ulehčení přetíženosti NSS.<sup>9</sup> O vysoké úrovni judikatury čs. NSS svědčí i to, že se jí i naše současné správní soudnictví při nalézání práva v mnoha směrech řídí.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> NOVOTNÝ, J.: Nejvyšší správní soud, Správní právo 1999, č. 2, str. 81.

<sup>8</sup> Tamtéž – str. 78.

<sup>9</sup> Tamtéž – str. 81.

<sup>10</sup> MAZANEC, M.: Správní soudnictví, Praha 1996, str. 34.