



## IURIDICA 2–3

### OBSAH

Úvodní poznámka	3
<i>Vladimír Mikule</i> : Ideové základy správního soudnictví	5
<i>František Zoulík</i> : Historický vývoj a typy správního soudnictví	43
<i>Alena Winterová</i> : Rozhodování soudů o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů	55
<i>Petr Hlavsa</i> : Rozhodování soudů o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů	70
<i>Bedřich Sakař</i> : Rozsah soudního přezkoumání a stavební právo	84
Resumé	94
Summary	97

Vědecký redaktor: doc. JUDr. Vladimír Mikule

Recenzovali: prof. JUDr. Jiří Boguszak, DrSc.,  
prof. JUDr. Jiří Švestka, DrSc.

## Úvodní poznámka

Správní soudnictví (v podobě soudního přezkoumávání rozhodnutí správních úřadů) má na území České republiky dávnou – nikoliv však nepřerušovanou – tradici.

Správní soud byl vytvořen již za starého Rakouska (1876) a samostatná Československá republika hned v listopadu 1918 podle jeho vzoru vytvořila vlastní Nejvyšší správní soud, který pak přečkal nejenom dobu pod německým protektorátem, ale dokonce – ačkoliv spíše jenom formálně – i několik let následujících po uchopení moci komunistickou stranou v únoru 1948. V roce 1952 byl zrušen a období bez obecného správního soudnictví pak trvalo až do konce roku 1991, kdy byl dosavadní trend rozšiřování soudní kontroly správních rozhodnutí ve věcech jednotlivých druhů, nastoupený po listopadu 1989, nahrazen ucelenou obecnou úpravou. Výkon správního soudnictví, zavedeného od 1. ledna 1992, nebyl svěřen zvláštnímu soudu, nýbrž tzv. obecným soudům všech stupňů, vykonávajícím v první řadě soudnictví ve věcech civilních a trestních; také z tohoto důvodu byl postup při výkonu správního soudnictví upraven v rámci občanského soudního řádu.

Listina základních práv a svobod pojímá právo na soudní ochranu proti rozhodnutím orgánů veřejné správy jako jedno z nezadatelných, nezczitelných, nepromlčitelných a nezrušitelných základních práv (čl. 36 odst. 2 a 4) a vyjadřuje tak obecnou tendenci prohlubování ochrany lidských práv vyjádřenou po druhé světové válce v mnohých mezinárodních dokumentech.

Zánikem československé federace a vznikem samostatné České republiky se na této úpravě nic nezměnilo, Ústava České republiky však výslovně počítá se zřízením zvláštního Nejvyššího správního soudu. Příprava zákona o organizaci a působnosti tohoto soudu je příležitostí k široké diskusi o významu a funkci správního soudnictví vůbec, k hledání optimálního řešení, které by vyváženě spojilo tradici se soudobou potřebou a vytvořilo správní soudnictví poskytující občanům širokou a efektivní právní ochranu proti veřejné správě.

Smyslem správního soudnictví je v první řadě dosáhnout, aby orgány veřejné správy rozhodovaly a vůbec jednaly v souladu se zákonem. V této souvislosti

má neocenitelný význam judikatura správních soudů. Nová, polistopadová judikatura se teprve vyvíjí, víme však z historie správního soudnictví u nás, že judikatura z let 1876 až 1948 výrazně ovlivňovala nejenom právní a správní praxi, ale že měla také nezastupitelný význam pro právní vědu a pro legislativu.

Všechny tyto okolnosti vedly skupinu autorů, většinou učitelů právnické fakulty Univerzity Karlovy, k zamyšlení nad ideovými základy správního soudnictví, jeho historií a vývojem u nás i v cizině, i nad zatím platnou právní úpravou a její problematikou. Autoři chtějí svými příspěvky vstoupit do probíhajících diskusí, současně však také poskytnout především studentům podklad ke studiu v oblasti, která byla po většinu času minulého režimu stíhána požadavkem mlčení.

VLADIMÍR MIKULE

## IDEOVÉ ZÁKLADY SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

Myšlenka správního soudnictví v nejobecnějším smyslu vzniká v 19. století v nerozlučné spojitosti s postupnou formulací a uplatňováním lidských a občanských práv, s uskutečňováním představ o demokratickém a právním státě založeném na dělbě státní moci, s rozšiřováním působení práva i na oblast vztahů mezi člověkem a veřejnou mocí, s přeměňováním těchto vztahů ze vztahů poddanských (povinnost věrnosti, úcty a poslušnosti) ve vztahy právní, s proměnou poddaného v občana.

V podstatě jde o to, jak zajistit, aby záruky respektování práva, poskytované dosud (i v absolutistickém státě) tak či onak v oblasti soukromého práva a ve věcech trestních, byly rozšířeny i na vztahy mezi veřejnou mocí a občanem, které se příště mají řídit obecně platným zákonem a také pro něž tedy musí platit zásada, že není subjektivního práva tam, kde není nezávislého soudce, který by ho „nalézal“ a o něm rozhodoval.

Východiskem je uskutečnění principů dělby státní moci, resp. rozlišení státních funkcí ve smyslu materiálním a formálním, vytvoření nezávislých soudů a organizační oddělení soudnictví od správy.

„Celý boj o správní soudnictví měl vlastně tento smysl: v podstatě šlo o opět-né uplatnění zásady zákonnosti v celém systému státu, zásady, která v období policejního státu byla vyloučena a která i v období bojů o právní stát dlouho nebyla uznávána právě v oblasti správy.“<sup>(1)</sup>

### I.

S veřejnými úředníky měli patrně lidé potíže vždy a všude. Již o Konfuciovi se vypráví, že když na jednom svém putování uviděl u cesty hořekující ženu a dozvěděl se, že pláče, protože jí tygr postupně zabil strýce, manžela i syna, nechal se jí zeptat, proč z tak nebezpečného místa neodejde. Její vysvětlení, že úředníci tu však neutiskují, vyvolalo Konfuciův výrok: „Slyšíte mé děti? Z krutého úředníka jde větší strach než z nebezpečného tygra!“<sup>(2)</sup> Někteří samovládní správci římských provincií nebyli asi – jak se

dozvídáme z Ciceronových soudních řečí proti Verrovi – o nic lepší: „Sicilané by byli konečně snesli i jej, kdyby jeho zločiny měly ještě lidskou míru, kdyby nevybočovaly z běžných zvyklostí, kdyby se konečně omezovaly jen na jeden druh“.<sup>3)</sup>

Pocity člověka, který je postižen autokratickým rozhodnutím, vyjádřil před dvěma tisíci lety – avšak s trvalou platností – bývalý otrok Publilius Syrus: „Kde žalobce je soudcem, vládne násilí.“ „Tam, kde stěžovat si nelze, nejvíc bolí bezpráví.“<sup>4)</sup>

Již Aristoteles zjišťoval ve všech ústavách tři složky, na jejichž dobrém uspořádání závisí i dobré uspořádání ústavy: radu jednajících o společných záležitostech, úřady a soudnictví.<sup>5)</sup> Z tohoto vědecky pronikavého rozčlenění sice nelze vyvozovat, že by starověk rozlišoval mezi správními úřady a soudy v našem nynějším pojetí a odlišoval i jejich působnost ve smyslu daleko pozdější idey dělby státní moci,<sup>6)</sup> inspirace to však byla nepochybně závažná.

Pozoruhodným dokladem o projednávání některých věcí, které bychom dnes zařadili mezi věci veřejného práva a veřejné správy, jsou zachované projevy význačných starověkých řečníků. Např. Lysiova řeč „Za starého chromce“, pocházející z doby krátce po r. 400 př. n.l., obsahuje obranu neznámého starého mrzáka, který byl jedním ze spoluobčanů před athenskou radou obviněn, že pobírá neprávem státní podporu, protože prý je schopen sám si dostatečně vydělávat.<sup>7)</sup> Poučná je poněkud mladší obžalovací řeč (přičítaná původně Démostenovi) „Proti Neaifé“, v níž se dokazuje, že jakýsi Stefanos protizákonně žije ve svazku s cizinkou, přivádí cizí děti mezi své příbuzné a spoluobčany, zasnubuje dcery héter, jako by byly jeho vlastní, rouhá se bohům a upírá lidu jeho právo rozhodovat o udělení občanství.<sup>8)</sup>

Ve státech s výraznými demokratickými prvky se klade důraz na to, aby rozhodování veřejných úředníků nebylo autokratické. Již o Solónovi se praví, že „umožnil všem přístup na místa soudců, vytvořil soudní dvory a dovolil, aby se každý, kdo bude chtít, odvolal k soudu, a to i v těch sporných věcech, jejichž řešení přikázal úřadům“.<sup>9)</sup>

Z Liviových Dějin se pak dozvídáme, jaké obavy v republikánském Římě vyvolávala diktatura („Za diktátora totiž neexistovalo dovolání pomoci u někoho druhého ani odvolání k národu jako za konzulů, kteří měli oba stejnou pravomoc, zkrátka nikde nebyl žádný ochranný prostředek než dodržování poslušnosti.“), jak rozbroje mezi lidem a senátem vedly nakonec k dohodě, že „lid bude mít své vlastní nedotknutelné úředníky, kteří budou mít právo přispět mu na pomoc proti konzulům“, jak po pádu zpupných decemvirů noví konzulové „zákon o odvolání, jedinečnou to záruku svobody, nejenom obnovili, ale i pro budoucnost slavnostním ustanovením nového zákona upevnili: aby nikdo nedal zvolit žádného úředníka bez práva odvolání; kdo by ho dal zvolit, o tom aby platilo právo lidské i božské, aby byl zabit a aby to zabití nebylo pokládáno za hrdelní čin“.<sup>10)</sup>

V této souvislosti je užitečné vzpomenout pozoruhodného **principu kolegiality** římských republikánských úředníků (magistrátů). Chtěl-li jeden ze dvou nebo více magistrátů vydat rozhodnutí v oboru své působnosti, mohl to učinit zcela samostatně, aniž se kolegy nebo kolegů dotázal. Jeden kolega však mohl proti druhému zakročit, jestliže s jeho rozhodnutím nebo jednáním nesouhlasil: učinil tak *iure intercessionis* a svým zakročením takový akt zmařil. *Intercesse* byla většinou možná jen tehdy, když magistrát zavolal (*appellat*) ku pomoci (*auxilium*) občan, který se považoval za ukřivděného. K apelaci byla stanovena dvoudenní lhůta a vyvinula se při ní určitá obdoba soudního řízení. Tribunové vyšetřovali věc jako při soudu (magistrát, proti němuž stížnost směřovala, se hájil sám nebo za něj mluvila strana, v jejíž prospěch bylo magistrátem rozhodnuto). *Intercessi* se stal úřední akt neplatným, pro její zneužití však mohl být magistrát pohnán k odpovědnosti, jakmile složil úřad.<sup>11)</sup>

Ani centralizovaná, byrokraticky organizovaná říše však nemohla připustit neomezenou zvůli, protože by tak koneckonců poškozovala samu sebe. Šlo ovšem především o ochranu „práva objektivního“. Za připomenutí stojí čínská instituce cenzorátu (v angl. označovaného „*ensorial system*“), který vznikl pod vlivem jednoho ze směrů tzv. legalistické školy. Cenzor byl na místních úřednících nezávislý a v jistých ohledech omezoval jejich zvůli, výjimečně však mohl omezit i samotného císaře.<sup>12)</sup> (Dávná zkušenost s cenzorátem vedla Sunjatsena počátkem tohoto století k názoru, že budoucí ústava Čínské republiky by měla být založena na principu dělby nikoliv tří, ale pěti mocí: k moci zákonodárné, výkonné a soudní měla ještě přistoupit moc kontrolní a vyšetřovací podle vzoru cenzorátu a moc zkoušková vycházející z další specifické čínské tradice.<sup>13)</sup>

Ve východní části jižní Evropy dlouho přetrvávalo staré římské imperium v podobě **absolutní monarchie byzantské**, založené na autokratickém principu „co je vhod císaři, to má sílu zákona“. Tento politický systém, k němuž se i v našem století leckdy přirovnávaly panující autokratické systémy, se vyznačoval „vertikálně“ orientovanými vztahy poddaných k panovníkovi, v nichž byla určující jednostranná nevolnická závislost nižších na těch, kdo stáli výše. I ti nejmocnější byli zcela bezprávnými před císařem, který mohl libovolně trestat i vyvlastňovat, stejně jako libovolně povyšovat.<sup>14)</sup> „Byzanc proslula největší středověkou právní sbírkou, Justiniánovým kodexem, shrnujícím římské právo, a naprostým nedostatkem právního vědomí, úcty k zákonu jako k záruce práv lidské osobnosti.“<sup>15)</sup>

Středověká mentalita je „posedlá myšlenkou skupin“: podstatné je nenechat jednotlivce samotného, protože osamocený člověk může konat jen zlo. „Středověký člověk nemá vůbec smysl pro svobodu v moderním chápání tohoto slova. Svobodou je pro něho výsada, a slova se raději používá v plurálu. Svoboda je zaručený status, (...) je to zařazení do společnosti. Není svobody bez společen-



ství. Svoboda může spočívat jen v závislosti, kdy představený zaručuje podřízenému respektování jeho práv. Svobodný člověk je ten, který má mocného ochránce.<sup>16)</sup>

Vývoj feudálního zřízení vyúsťuje v **dualistický stát stavovský**, v němž panovník na jedné straně a stavy, města i jiné kolektivy (cechy, university atd.) stojí proti sobě. Stát má v rukou pouze část veřejné moci: těžiště této moci je v rukou jednotlivců nebo korporací, které bychom nyní mohli nazvat „veřejnoprávními“ a jež mají právo vydávat právní normy nezávisle na státu (právo autonomie, *ius statuta condendi*). Z tohoto stavu plyne nebezpečí „rozdrobení“ státu a proto i neustálý boj panovníků se stavy. Dochází k tzv. lokalizaci suverenity: slabý panovník je nucen sklánět se před silnými poddanými. Veřejný zájem ustupuje soukromému, místo autority se uznává jen platnost privilegia, tedy výjimky z někdejšího pravidla.<sup>17)</sup>

V období stavovského státu tedy chyběla představa státu jakožto mocenského činitele stojícího nad poddanými a ovládajícího je pomocí zákonů nebo obdobných mocenských projevů vlády. I trestní právo bylo v podstatě založeno na představě dvoustranného poměru mezi viníkem a poškozeným. V městském zřízení se sice setkáváme s některými instituty, které mají určité rysy vrchnostenské veřejné správy (např. úpravy policie živnostenské a tržní), celkově však lze říci, že se v tomto období uplatňuje jednotný princip právní a nelze proto mluvit ani o existenci samostatného veřejného práva, které by bylo ovládáno jinými institucemi než právo soukromé.<sup>18)</sup>

Prakticky se neodlišují „soudy“ od „správních úřadů“, obecně se nerozlišují věci soudní a věci správní a není proto ani obecně upraven speciální proces soudní a proces správní.<sup>19)</sup> Právo na odvolání od jednoho soudu k jinému (s výjimkou rozsudků a rozhodnutí vyšších soudů) se tradičně uznává, poněvadž „zkušenost poučila, že se soudcové těchto míst při svých nálezech z nerozumnosti mýlí a že jsou jejich rozsudkem poškozovány buďto obě sporné strany nebo jedna z nich“.<sup>20)</sup> Přitom se někdy až překvapivým způsobem projevuje porozumění pro situace, které by dnes patřily do sféry veřejné správy a v nichž veřejný orgán rozhoduje jako „soudce ve vlastní věci“.<sup>21)</sup>

Další vývojovou etapou je **panovnícký absolutismus**, vyvolaný celou řadou faktorů, především však také objektivní potřebou odstranit feudální roztržitost. Absolutní panovník zbavuje šlechtu jejích práv politických (nikoliv však výsad sociálních). Zavádí centralistickou státní správu, založenou na odborně vzdělaném a placeném úřednictvu (byrokracii<sup>22)</sup>), pocházejícím především z kruhů měšťanských, a rozsáhlou sítí zákonů, nařízení a reglementů zasahuje mnohdy i do poměrů, kterých si stát dříve nevšímal.

Pod vlivem eudaimonistické myšlenky se prezentuje ideologie tzv. **osvíceného absolutismu**. Pruský král Fridrich II. vychází z přesvědčení, že nejvyšší moc ve státě byla panovníkovi svěřena lidem ve formě státní smlouvy (ovšem neodvola-

telně), že panovník má vůči lidu nejenom neomezená práva, ale i povinnosti: prohlašoval, že „vladař není neomezeným pánem svého lidu, ale spíše jeho prvním služebníkem, nástrojem jeho štěstí jako on jest nástrojem jeho slávy“.<sup>23)</sup> Osvícený absolutismus (srov. u nás Josefa II. nebo v Rusku Kateřinu II.) se snaží o větší rovnost mezi poddanými, chce je povznést kulturně i hospodářsky, činí to však způsoby jakési státní kurately založené na představě, že stát (panovník) zná lépe potřeby svých poddaných, než oni sami, takže jim může a musí ledacos v zájmu jejich dobra vnucovat<sup>24)</sup> (stát pečovatelský, oblažovací – Wohlfahrtsstaat).<sup>25)</sup>

Absolutní monarcha (představující stát jako veřejnou moc) sice připouští, aby vzájemné vztahy mezi lidmi, jakož i věci trestní byly regulovány právem a aby o nich rozhodovaly soudy, vyhrazuje si však autokratické rozhodování ve věcech veřejných (správních) podle zásady: „Regis voluntas suprema lex“. „Stát jsem já,“ praví o sobě Ludvík XIV. Také do českého právního řádu se v období absolutismu (po Bílé Hoře) dostává zároveň s mechanicky převzatým pojmem veřejného práva i představa neomezené vrchnosti. **Od poměrů právních se odlišují poměry veřejné (politické)**, zejm. vztahy panovníka a jeho orgánů k poddaným. Obdobně se pak **rozlišují i věci soudní od věcí politických**, i když jsou všechny vyřizovány orgány, které jsou na panovníkovi tak či onak závislé. **Veřejné věci jsou vyloučeny z práva, takže je tu pojmově vyloučena existence subjektivních práv jednotlivců.**<sup>26)</sup>

Takový tzv. **policejní stát**<sup>27)</sup> lze podle Merkla pregnančně definovat: je to „stát bez správního práva“, v němž buď platí jediné pravidlo, totiž že správa má neomezenou moc, nebo platí více či méně hustá síť předpisů pro správní orgány sice závazných, jejichž **dodržování se však poddaný nemůže právní cestou nijak domáhat** (rozhodující je správními orgány jednostranně interpretovaný „veřejný zájem“).<sup>28)</sup> Smyslem instanční hierarchie bylo prostě jenom to, aby rozhodnutí v konkrétní věci mohl posoudit vyšší orgán nebo i přímo panovník. V takových věcech byl obecně vylučován „pořad práva“ (Rechtsweg), tj. přístup k soudům vůbec (po zavedení správního soudnictví, vykonávaného zvláštním nezávislým soudem, byl proto pojem „pořad práva“ vykládán pouze ve smyslu práva soukromého, tj. ve smyslu přístupu k „řádným“ soudům).

## II.

Pronikavou kritiku absolutismu a jeho idejí provedl v roce 1690 John Locke; nelze než souhlasit, že je to „kritická analýza každé autokracie, všech vládních systémů založených na jednotlivci a bezpráví“.<sup>29)</sup>

Podle Locka „účelem občanské společnosti je uvarování se a náprava oněch nevýhod stavu přirozeného, jež nutně vyplývají z toho, že každý člověk je soudcem ve vlastní věci, tím, že se dosadí známá autorita, k níž se může každý člen společnosti odvolat, utrpí-li bezpráví nebo vznikne-li spor a jíž každý člen spo-

lečnosti musí uposlechnout“. Jestliže se o absolutním vládcí předpokládá, že jen on sám má veškerou moc zákonodárnou i výkonnou, „nelze najít žádného soudce, není přípustně žádné odvolání k někomu, kdo může spravedlivě a nestranně a s pravomocí rozhodovat a odkud lze očekávat pomoc a nápravu jakéhokoliv bezpráví nebo jakéhokoliv škody utrpěné od knížete nebo na jeho rozkaz“ a „takový člověk, ať už má jakýkoliv titul, car nebo sultán nebo jak je vám libo, je právě tak ve stavu přirozeném se všemi pod jeho panstvím jako s ostatním lidstvem“. Zastánci absolutní vlády připustí, že mezi poddaným a poddaným musí být pravidla, zákony a soudcové pro jejich vzájemný mír a bezpečnost. Ale co se týká vládce, podle nich „má být neomezený“. „Ptáti se, jak můžete být chráněni proti škodě nebo bezpráví z oné strany, kde je nejsilnější ruka, aby to činila, je ihned hlasem pobuřování a vzpoury.“<sup>330)</sup>

Locke rozlišil čtyři **druhy moci ve státě** (státní moci): moc zákonodárnou, moc výkonnou („provádění pozitivních zákonů společnosti uvnitř jí samé nade všemi, kdo jsou jejími částmi“), moc federální (věci války, míru a zahraničních styků vůbec) a tzv. prerogativu výkonné moci, tj. „moc jednat podle rozvahy pro veřejné dobro bez předpisu zákona a někdy i proti němu“, „činit veřejné dobro bez pravidla“.<sup>331)</sup>

V tripartici státních mocí, kterou později zavedl Montesquieu (1748), se pak již rozlišuje pouze moc zákonodárná, „výkonná moc státní“ (chápaná patrně jako souhrn mocí výkonné, federální a prerogativy ve smyslu Locka) a druhá moc výkonná, totiž „moc soudní“ (která umožňuje trestat zločiny a rozsuzovat spory jednotlivých občanů).<sup>332)</sup> Protože platí „věčná zkušenost, že každý člověk, který má moc, je nakloněn ji zneužívat“, „musí to být tak zařízeno, že jedna moc omezuje druhou.“ Není svobody, jestliže táž osoba nebo týž úřad spojuje ve svých rukou moc zákonodárnou a moc výkonnou, není svobody, jestliže není moc soudní oddělena od moci zákonodárné a výkonné.<sup>333)</sup>

Z toho pak francouzská Deklarace práv člověka a občana (1789) vyvodila, že „společnost, ve které není zajištěna záruka práv ani vytýčena dělba moci (la séparation des pouvoirs), nemá vůbec ústavu“ (čl. 16).

Politická skutečnost se těmto modelům podřídila jen zčásti<sup>334)</sup> (brzy bylo zřejmé, že nejde o samostatné moci, nýbrž o dělbu jednotné moci státní). Idea dělby moci (relativní vyváženost jednotlivých mocí, systém vzájemné kontroly a „brzd“ bránících jejich zneužívání, „checks and balances“) však zůstala závažnou součástí politického a právního myšlení a východiskem pro některé koncepce správního soudnictví.

Státní orgány, formálně označené jako orgány moci zákonodárné, orgány moci výkonné a orgány moci soudní, ovšem ve skutečnosti většinou vykonávají i jiné materiální funkce, než které by jim podle jejich označení a působnosti vyplývající z dělby moci teoreticky měly náležet, protože – jednoduše řečeno – tak zákon z důvodu účelnosti stanoví.<sup>335)</sup>

Z dělby státní moci se vyvozují tři základní **materiální funkce státu**, které se projevují

- akty zákonodárství v materiálním smyslu (obecnými pravidly jednání zavazujícími individuálně neurčený okruh subjektů);
- akty soudnictví v materiálním smyslu (autoritativními rozhodnutími, jimiž se „nalézá právo“ v právních sporech a jimiž se zjišťuje vina a ukládá trest za činy podle zákona trestné);
- akty správy v materiálním smyslu, kterými se plní podle zákonů a v jejich mezích úkoly, které stát ve veřejném zájmu určil.

Orgánu zákonodárné moci bývá sice vyhrazena provomoc přijímat zákony, tímto názvem se však na jedné straně neoznačuje každý právní předpis (tj. každý zákon v materiálním smyslu), na druhé straně může být takto označen i akt, který žádný normativní obsah nemá (tzv. zákon pouze ve formálním smyslu – např. zákon, kterým se schvaluje státní rozpočet, provádí vyvlastnění určitých nemovitostí apod.). Některá právně relevantní jednání tento orgán ani nečiní ve formě zákona (např. usnesení ke státnímu závěrečnému účtu, souhlas k mezinárodní smlouvě, souhlas k trestnímu stíhání poslance, ověření poslaneckého mandátu, volba různých funkcionářů apod.). Orgán zákonodárné moci kromě toho různými způsoby vykonává kontrolu činnosti vlády a veřejné správy a činí různé další akty správy v materiálním smyslu (např. ve vztahu k parlamentní kanceláři, při zajišťování pořádku v budově parlamentu apod.). V některých případech tento orgán přijímá i akty soudnictví v materiálním smyslu (např. rozhodování o obžalobě vysokých ústavních činitelů pro určité činy).

Orgánům moci soudní bývají svěřovány i některé funkce správy v materiálním smyslu (např. věci opatrovnické, soudní úschovy, vedení obchodního rejstříku, provádění exekuce, rozhodování o soudních poplatcích, o pořádkových opatřeních atd.).

Orgány moci výkonné (moci správní, resp. veřejné správy) vykonávají zpravidla vedle své „vlastní“ materiální funkce i významnou část funkce „zákonodárství“ a funkce „soudnictví“ v materiálním smyslu. Bývají totiž zmocněny vydávat sekundární a terciární právní předpisy (tj. „zákony“ v materiálním smyslu), rozhodovat o vině a trestu za některé činy podle zákona trestné (tzv. trestní právo správní) a „nalézat právo“ v různých sporných věcech. Rozlišení těchto „cizích“ funkcí je důležité mj. i proto, že pro jejich výkon by měly být stanoveny přiměřené postupy, odpovídající alespoň v zásadě postupům užívaným orgány, jimž jsou tyto funkce „vlastní“ (obdobně to ovšem platí i v případech, kdy jsou „cizí“ funkce svěřeny orgánu moci zákonodárné<sup>36)</sup>).

Skutečná působnost státních orgánů tedy bývá současně užší i širší, než působnost, která by vyplývala z jejich „vlastní“ materiální funkce.

Z hlediska správního soudnictví je důležité zejm. vymezení a odlišení materiální funkce správní (otázka právní kontroly v případech, kdy akty správy v materiálním smyslu činí orgány mocí zákonodárné a soudní).

### III.

Na této půdě a v souvislosti s postupným prosazováním demokratických postulátů (parlamentní monarchie – zákony přijímá parlament volený lidem) formulují němečtí právníci (Mohl, Bähr, Stahl, Stein, Gneist) v 19. století ideu **právního státu** (Rechtsstaat) jako protiklad ke státu policejnímu. Podle Stahla prostě „stát má být státem právním“. Podle Bähra podstata právního státu spočívá v tom, že „stát povyšuje právo na základní podmínku svého bytí“. Pro správu to znamená, že pseudoprávní předpisy policejního státu jsou nahrazeny zákony právními, působnost a pravomoc správy je vymezena právním řádem a občan má nárok na zachování tohoto práva, který může pomoci právních prostředků uplatňovat.<sup>37)</sup>

Právní stát ve smyslu německé doktriny je tedy charakterizován především tím, že správa ve **vztahu k jednotlivci** (o jehož práva v první řadě jde) nejenom nesmí jednat contra legem (nesmí porušovat zákon), ale může jednat výhradně jen secundum legem, tedy na základě zákona, v mezích jeho zmocnění a v souladu s ním (nesmí jednat ani praeter legem).

Již francouzská Deklarace práv člověka a občana (1789) vyjádřila pozitivně-právně zásadu, kterou předtím formuloval Montesquieu: „Nikomu nemůže být bráněno v tom, co není zákonem zakázáno, a nikdo nemůže být nucen činit něco, co zákon nenařizuje“. Z této zásady byl vyvozován – např. německými vědci W. Jellinkem a Fleinerem ve dvacátých letech tohoto století – **princip legality správy**, jemuž se dostalo teoretického prohloubení např. v pracích představitelů tzv. normativní školy (Kelsen, Merkl, Weyr).<sup>38)</sup>

Odlíšný přístup se projevuje v názorech některých představitelů francouzské nauky. Léon Duguit vychází z principu společenské solidarity, jenž mu je základem celého právního pořádku a státní organizace. Nejvyšším pramenem práva mu není pozitivní ústava, nýbrž tzv. vyšší právní principy, které jsou na státu nezávislé. Z nich plyne těm, kteří mají v rukách moc, povinnost dělat všechno pro realizaci a posílení solidarity, tedy vykonávat veřejné služby (services publics). Nikoliv subjektivní veřejná práva jednotlivců, ale **pojem veřejné služby** je mu základním pojmem veřejného práva. Ten, kdo vládne, má povinnost k výkonu veřejných služeb, své moci však smí používat jen potud, pokud to výkon veřejných služeb vyžaduje.<sup>39)</sup>

Naproti tomu Carré de Malberg odlišuje (1920) od právního státu ve smyslu německé doktriny (L'État de droit) **stát zákonný** (L'État légal). Zatímco právní stát směřuje k ochraně jednotlivců proti libovůli správy, v zákonném státě (kte-

rým podle své ústavy byla Francie) je zákonu podřízena **veškerá činnost správy** (politický princip úplné subordinace exekutivy legislativě), i když s výhradou přípustnosti jisté správní iniciativy.<sup>40)</sup> Není bez zajímavosti, že tento princip patrně poprvé výslovně v pozitivněprávní formě vyjádřila rakouská ústava z roku 1920 (čl. 18 odst. 1): „Veškerá státní správa smí se provádět pouze na základě zákonů.“

S přetvořením dosavadního státu v „lidový stát práce“ spojoval radikální změnu v systému právní ochrany socialisticky orientovaný rakouský vědec A. Menger. V lidovém státě by podle něho těžiště státní činnosti připadlo hospodářským úřadům, které by rozhodovaly ve věcech práce a rozdělování hmotných statků a proti jejichž rozhodnutí by byla možná stížnost k úřadům pořádkovým; ty by vznikly sloučením správních úřadů se soudy a byly by stejně nezávislé jako soudy (soudní řízení civilní a trestní a řízení správní by pak splýnuly v jeden proces).<sup>41)</sup>

Skok od úplné právní nevázanosti správy k její úplné vázanosti zákonem nebyl ovšem jednoduchý a neuskutečnil se najednou a v celém rozsahu. V právní nauce i v pozitivním právu jednotlivých států se po dlouhou dobu vytvářely různé mezistupně.

Např. Sarwey (1880, 1887) prosazoval názor, že správě je dovoleno vše, co jí není právním řádem zakázáno, tj. že správa je omezena zákony jen v tom směru, že akty správy nesmějí zákonu odporovat. O. Mayer konstruoval teorii o „výhradě zákona“ (Vorbehalt des Gesetzes), podle níž je výkonná moc omezena ústavním zákonem v určitých závažných věcech (zejm. základní práva občanská); v ostatních věcech je výkonná moc volná, působí z vlastní moci a nikoliv tedy na základě zákona. Čelný francouzský vědec Hariou (1927) zase tvrdil, že právní nařízení může platně vzniknout i bez zákonného podkladu, protože vládní a správní úřady mají moc nařizovací již „de la nature même des choses, le gouvernement et l'administration étant impossibles sans l'imperium“, když moc nařizovací je spontánní a historicky starší než moc zákonodárná; konstruoval svéráznou „doménu správy“, která existuje vedle „domény zákona“ a do níž ani zákony nemají zasahovat. Někteří autoři také připouštěli, aby za jistých mimořádných okolností (válka, povstání apod.) vláda vydávala nouzová nařízení i bez zákonného zmocnění, jimiž by mohla – s výhradou pozdějšího schválení parlamentem – také měnit a rušit zákony (např. Duguít).<sup>42)</sup>

V Rakousku našel tento problém vyjádření ve sporech kolem „volné úvahy“ správy. Někteří (Bernatzik, Laun aj.) příznávali totiž správě oprávnění k volné úvaze nikoliv ve smyslu určité sféry volnosti založené zákony, nýbrž jako přirozený atribut vyplývající ze samé podstaty státní správy jakožto strážce veřejného zájmu (Tezner toto pojetí kriticky označil jako „baštu autoritářského absolutismu“). Toto pojetí se dokonce prosadilo i při vymezení působnosti správního soudu (1876), jemuž bylo odepřeno právo přezkoumá-

vat „záležitosti, ve kterých a pokud úřadové správní mají právo, dle svého uvážení předsejítí“.<sup>43)</sup>

Úloha práva v právním státě, již byla původně přiznávána především ochranná funkce, byla ovšem leckdy vykládána i tak, že má umožnit prohloubení zásahů veřejné moci do postavení občanů. Toto „dvojstranné“ pojetí dobře vyjádřil v r. 1849 rakouský ministr vnitra A. Bach: Zákon musí být „svatým, ať slouží státní moci jako zbraň, nebo občanu jako štít“.

Potřeba odlišit poměry, pro něž soukromé právo není „správným“ právem, spojit prvek vlády s prvkem práva, vedla k důraznému **rozlišování mezi právem soukromým a právem veřejným**. Vzhledem k rozmanitosti společenských vztahů není ovšem toto rozlišení jednoduché. Během času byla vytvořena řada teorií různě formulujících odlišovací znaky (někteří, zejm. stoupenci normativní teorie Kelsen, Weyr aj., tento právní dualismus ovšem vůbec a zásadně odmítali). Klasická je teorie zájmová, podle níž veřejné právo chrání zájmy veřejné, které jsou vyšší a právně hodnotnější než zájmy soukromé, chráněné soukromým právem.<sup>44)</sup> Tzv. mocenská teorie vychází z myšlenky, že stát a jiné veřejnoprávní mocenské instituce mají právo zasahovat do právní sféry jednotlivců svými jednostrannými akty a uplatňovat tak svoji vůli, tzv. teorie organická pak spojuje poměry veřejného práva s členstvím právního subjektu v nějaké veřejné korporaci.

Ukázalo se ovšem, že žádná z těchto teorií nemůže sama o sobě vést k cíli a musejí být proto užívány společně, že však ani tak nelze hranici mezi právem veřejným a soukromým vymezit absolutně, protože mezi nimi zůstává „pásmo sporné povahy právní“.<sup>45)</sup> Ačkoliv „všechny pokusy teorie rozlišit přesně právo soukromé a veřejné ztroskotaly a dovedly pouze nastínit přibližnou a jen mlhavou hranici mezi oběma sférami práva“<sup>46)</sup>, objektivně jsou tu přece „rozdíly pronikavé, potřebami života diktované, a i kdyby úřední rozhodovací pravomoc byla soustředěna v jediném typu orgánů, ony materiální různosti by zůstaly, protože by zůstat musely. Museli bychom razit jiné slovo, když bychom zavrhlí slovo: veřejné.“<sup>47)</sup>

Pro veřejnou správu a správní soudnictví je rozlišování mezi právem veřejným a právem soukromým nadmíru důležité, protože sféra práva veřejného je v podstatě doménou veřejné správy, kdežto sféra práva soukromého v podstatě doménou orgánů moci soudní (soudů)<sup>48)</sup>: výhrada „v podstatě“ míří na výjimky, které zákonodárci nelze zakázat a které někdy mohou být odůvodněné (sféru práva trestního tu necháváme stranou).<sup>49)</sup>

S ideou právního státu je nerozlučně spojen požadavek **oddělení soudnictví od správy** (po stránce organizační a personální), který byl proto výslovně vyjádřen přímo v ústavách mnohých států. Princip oddělení orgánů moci výkonné od orgánů moci soudní na všech stupních míří zejm. k zajištění nezávislosti soudů a soudců na státní správě (při spojení soudnictví a správy v organizačně

totožném úřadu je tato nezávislost reálně ohrožena).<sup>50)</sup> Bez takového oddělení by nemohlo být ani správní soudnictví (ve smyslu soudní – tedy vnější – kontroly správy).

#### IV.

Výraz „správní soudnictví“ je mnohoznačný, protože v právních systémech jednotlivých států (popř. i uvnitř nich<sup>51)</sup>) se jím označují rozličné jevy. Podobně je tomu i v právní nauce, pokud formuluje obecné definice, do nichž určité jevy přijímá anebo je z nich naopak vylučuje.<sup>52)</sup>

Všechny instituty, označované jako „správní soudnictví“, však mají v zásadě stejný hlavní cíl: zajistit jednotlivci efektivní ochranu jeho subjektivních veřejných práv. Necháme-li stranou pouhou procesní úpravu správního řízení po vzoru soudním, jde vesměs o to, aby orgán „vlastní“ (aktivní, čisté) správy nezůstával konečným „soudcem ve vlastní věci“ (iudex in causa sua), na jejímž řešení je vzhledem ke svým úkolům bezprostředně zainteresován, ale aby tu byl nezávislý „třetí“, který případný spor o zákonnost aktu takového orgánu autoritativně rozhodne. Správní orgán, který je původně „žalobcem i soudcem“, který prosazuje „vlastní“ zájmy a současně o nich právně rozhoduje, se v takovém sporu stává pouhým odpůrcem, procesně rovnocenným tomu, vůči němuž byl předtím mocenskou autoritou: nerozhoduje již jednostranně a „vrchnostensky“, nýbrž musí naopak zákonnost svého rozhodnutí obhajovat obdobně, jako kdyby šlo o spor o subjektivní právo soukromé (např. o platnost smlouvy a o práva a povinnosti z ní). Teprve takovéto řešení dává tzv. veřejným subjektivním právům povahu skutečných subjektivních práv i vůči veřejné moci (veřejné správě).

Jsou-li věci veřejného práva svěřeny přímo soudům (orgánům moci soudní), jde od počátku o soudní rozhodování ve stanoveném pořadu instancí, takže o správním soudnictví tu nelze mluvit (např. některé věci rodinného práva, věci obchodního rejstříku, soudních poplatků apod.), protože předmětem příp. přezkoumání je soudní rozsudek a nikoliv správní akt.

U některých správních soudů (resp. soudů veřejného práva, např. soudů pojišťovacích nebo patentních) se vyskytují zvláštnosti, o nichž tu nelze podrobněji mluvit. Jednou z nich může být, že nepřezkoumávají jenom již vydané správní akty, ale rozhodují na návrh a přímo veřejnoprávní spory mezi různými subjekty; pak se mluví o správním soudnictví a priori, ačkoliv vlastně o správní soudnictví v původním smyslu již ani nejde.<sup>53)</sup>

Zvláštní zmínku zaslouží problém přezkoumávání správních rozhodnutí, jejichž obsah je výsledkem použití správního uvážení. Jde-li o pouhé přezkoumání zákonnosti rozhodnutí, tedy jeho posouzení po stránce právní, zkoumá správní soud zpravidla, zda správní orgán nevybočil z mezí volného uvážení,



kteří zákon pro uplatnění aktuální a konkrétní správní politiky určil. Jde-li však o přezkoumávání správnosti a účelnosti této úvahy samotné (tj. výběru z několika teoreticky možných a stejně zákonných řešení), nabývá problém nového rozměru: měl-li by takovou kontrolu vykonávat orgán moci soudní, docházelo by k mísení moci výkonné s mocí soudní, která je ovšem nezávislá a věci správní politiky jí nejsou vlastní. Správně již Merkl upozornil, že v takovém případě je správa zbavována veškeré své volnosti a podrobována nejen kritice, nýbrž i vůli soudnictví. Přiměřené řešení by patrně mělo spočívat v přesnějších právních vymezení hranic volné úvahy: pak by mohla stačit právní kontrola, zda tyto hranice nebyly překročeny.

O správní soudnictví nejde v případech, kdy soudy provádějí pouze incidentní přezkoumávání správních aktů z hlediska jejich právnosti (např. prejudiciální otázky, zkoumání souladu právních předpisů se zákony): hlavním předmětem řízení je totiž něco jiného (věc civilní nebo trestní).<sup>53a)</sup>

Výrazem „správní soudnictví“ se zpravidla označují tyto jevy:

1/ Autoři, kteří považovali za nejpodstatnější, že strana má ve správním řízení taková **procesní práva**, jako v soudním procesu civilním, pojímali správní soudnictví podobně, jako třeba W. L. Jaworski: „Správním soudem nazýváme takový správní orgán (ať už se nazývá správní soud nebo jinak, to je bez významu), který provádí správní řízení, v němž strana hraje spolupůsobící roli.“<sup>54)</sup> Ostatně i J. Hoetzel – poněkud překvapivě – tvrdil, že naše správní řízení má „tutéž funkci“ jako francouzské contentieux nebo pruské streitige Verwaltungssachen a téhož cíle dosahuje různým způsobem: řízením, širokým vymezením základu být stranou atd. „Instanční postup náš má... funkci správního soudnictví.“<sup>55)</sup>

Také v Itálii se v době neúplné úpravy správního řízení někdy zahrnovalo do rámce správního soudnictví (giustizia amministrativa) též odvolání v běhu správních instancí (ricorso gerarchico) a mimořádný rekurs (ricorso straordinario), tj. kasační návrh adresovaný hlavě státu, tedy prostředky hierarchické kontroly uvnitř správy.<sup>56)</sup>

V tomto pojetí je „správním soudnictvím“ nikoliv činnost orgánu na aktivní správě nezávislého, nýbrž činnost správního orgánu, procesně ovšem upravená podle vzoru civilního procesu soudního. Zdůrazňuje se tu okolnost, že správní řízení je – na rozdíl od stavu v dobách policejního státu – řízením právním, řízením s účastníky nadanými procesními právy.

2/ Jiným typem správního soudnictví je rozhodování právních věcí nejenom v řízení uznávajícím procesní práva stran, ale navíc i **zvláštními kolegiálními orgány**, v nichž se přímo uplatňuje tzv. **občanský (laický) živel**.

Pokus o zajištění ochrany zákona a nestrannosti rozhodování vytvořením takových kolegiálních orgánů byl podniknut v některých německých zemích ve

druhé polovině 19. stol., a to zejm. pod vlivem R. Gneista a jeho školy. Gneist poukazoval na to, že naroubováním anglické parlamentní soustavy na domácí půdu (a to ještě prý ve zkreslené podobě, jak ji Montesquieu pochopil) byly vyvolány vážné problémy, protože nebyla současně převzata také instituce anglického selfgovernmentu, která dává podklad pro nestranné provádění moci výkonné. Je-li tu na jedné straně parlamentní vláda, závislá na proměnlivé většině v zákonodárném sboru, musí být tendenci takové vlády prosazovat jednostranně vlastní záměry postavena v zájmu ochrany právního řádu (nikoliv v prvé řadě práv subjektivních) hráz v podobě takové organizace místních úřadů, v níž budou mít přímý vliv občané působící jako úředníci bezplatní, „čestní“ (a tedy na vládě nezávislí), odvolatelní jen z důvodů zákonem stanovených.<sup>57)</sup>

Toto řešení se prosadilo zejm. v Badensku (1863), Prusku (1872) a Sasku (1873), nikoliv však např. v Bavorsku. Rozlišeny byly tzv. sporné záležitosti správní (streitige Verwaltungssachen) od ostatních záležitostí správních (Beschlussachen). Nejvyšší instancí pro věci sporné byl správní dvůr soudní, složený jen ze soudců z povolání, tedy soud v technickém smyslu (Badensko, Prusko), nebo ministerstvo (Sasko). V nižších stupních však o sporných věcech rozhodovaly kolegiální orgány složené ze státního úředníka (jakožto předsedy) a z členů (přisedících). Např. v Badensku bylo členy okresní rady 6 až 9 přisedících, které jmenovalo ministerstvo vnitra z listiny obsahující trojnásobný počet kandidátů, již předložilo krajské shromáždění (orgán samosprávné korporace). V Prusku volilo 6 členů krajského výboru krajské shromáždění.

Podobné pojetí se legislativně prosadilo svého času i u nás přijetím zákona č. 158/1920 Sb., o správním soudnictví u úřadů okresních a župních. Správní soudnictví (správní jurisdikci) měly vykonávat u okresních úřadů okresní senáty a u župních úřadů župní senáty, ty však nebyly nikdy zřízeny, protože v historických zemích se nakonec župní zřízení vůbec neuskutečnilo a zákon o zvláštním řízení správním před těmito senáty nebyl přijat. Přesto však tato koncepce pro svoji pozoruhodnost stojí i nyní za zmínku.<sup>58)</sup>

Okresní senáty se měly skládat z okresního náčelníka a dvou přisedících, které volil okresní výbor<sup>59)</sup> podle zásady poměrného zastoupení, župní senáty ze dvou úředníků a tří přisedících volených župním zastupitelstvem<sup>59)</sup> podle zásady poměrného zastoupení. Tak se měl prvek občanský (laický) uplatnit i při rozhodování tzv. právních věcí (tj. takových záležitostí, v nichž vystupuje před úřadem jako představitel imperia aspoň jedna strana).

Správní soudnictví v tomto smyslu „je sice nalézáním práva, je zápasem o právo a rozhodováním o tom, co je právem“, ale „zůstává stále ještě funkcí správy jako takové. Úkolem jeho je nejen udržování právního řádu, nýbrž i hájení veřejných zájmů, jako u správy veřejné vůbec. Proto také jurisdikční senáty nejsou nezávislémi soudy, nemohou přijít do kompetenčních konfliktů se správními úřady apod.“<sup>60)</sup>

3/ Typ správního soudnictví, který má původ ve Francii, je z organizačního hlediska příznačný tím, že správní soudnictví (jurisdiction administrative) je vykonáváno **speciálními orgány vytvořenými uvnitř organismu veřejné správy**, v nichž působí úředníci z povolání, kterým sice formálně není přiznána osobní soudcovská nezávislost, pod vlivem tradice a veřejného mínění ji však ve skutečnosti mají. Původním motivem tohoto řešení patrně nebyla ani tak snaha o důsledné uskutečnění dělby moci, jako zájem na zajištění správy před ingerencí soudů. Předrevoluční „parlamenty“ (soudy) byly v ostrém konfliktu s centralizovaným aparátem královského absolutismu, radikálně zasahovaly do jeho činnosti a byly obavy, aby se takto nechovalo i soudnictví porevoluční. Hned v roce 1790 bylo proto zákonem stanoveno, že „soudní funkce jsou odlišeny a zůstanou vždy odděleny od funkcí správních; soudcové nesmějí, pod hrozbou trestu za zneužití moci, jakkoliv překážet činnosti správních orgánů“.

Státní rada (Conseil d'État), stěžejní článek správního soudnictví, byla vytvořena ústavou z r. 1799 (nižším článkem správního soudnictví byly prefekturní rady). V prvních dobách měla rozmanité funkce: připravovala návrhy zákonů a předpisů veřejné správy, posuzovala některé správní akty, projednávala stížnosti na činnost správy a připravovala návrhy příslušných rozhodnutí, odborně připravovala kandidáty pro vysoké správní funkce. Způsob projednávání sporných záležitostí (les affaires contentieuses) na základě podaných stížností byl upraven v r. 1806. Ve správních sporech (contentieux administratif) nejprve Státní rada pouze formálně předkládala návrhy rozhodnutí ke schválení hlavě státu (justice retenue); v r. 1872 jí byla svěřena pravomoc samostatně rozhodovat jménem francouzského lidu (justice déléguée), čímž byla provedena druhá separace, totiž správního soudnictví od aktivní správy (administration active), jejíž akty mohla Státní rada pouze zrušit (nikoliv měnit nebo jinak do aktivní správy zasahovat). Nyní má Státní rada vedle jurisdikční funkce i poradní funkci vůči vládě (povinná právní vyjádření k vládním návrhům zákonů, k návrhům vládních právních předpisů i některým aktům individuálním, nově pak i právo podávat vládě návrhy, podněty a doporučení). Francouzská ústava (1958) se o Státní radě porůznu zmiňuje, nikoliv však v části věnované moci soudní.

Soustavu francouzského správního soudnictví po řadě reforem nyní tvoří správní soudy (tribunaux administratifs), zpravidla s působností pro několik departamentů, odvolací správní dvory (Cours administration d'appel), kterých je ve Francii celkem pět, a Státní rada. Vedle toho existují některé zvláštní správní soudy (např. Účetní dvůr – Cour des comptes). Řízení je zpravidla dvojinstanční. Správní soudy přezkoumávají správní akty individuální i normativní (actes réglementaires).

Zvláštní zmínku si zaslouží rozhraničení působnosti správních a „řádnych“ soudů ve věcech výkonu veřejné služby (service public), související s dělením administrativních aktů na akty mocenské (actes de puissance publique, actes

d'authorité) a akty „správy“ (actes de gestion) a těchto pak na akty „správy“ veřejné (gestion publique) a akty „správy“ soukromé (gestion privée). Kompetenční soud (Tribunal des conflicts) přijal již v roce 1873 zásadní rozhodnutí, že věci náhrady škody, která vznikla v rámci fungování veřejné služby, patří před soudy správní a tedy nikoliv před soudy „řádné“. V dalším svém rozhodnutí z r. 1903 pak vyslovil, že s výjimkou „případů, kdy správa jedná za stejných podmínek, jako osoba soukromá a podléhá týmž pravidlům a témuž soudnictví“, „všechno, co se týká organizace a fungování veřejných služeb ve vlastním smyslu, ať již obecných nebo místních, bez ohledu na to, zda správa používá smluv nebo mocenských aktů, je správní operací (une opération administrative), která svou povahou patří do působnosti správního soudnictví“; „všechny nároky mezi veřejnými osobami a jinými osobami nebo mezi těmito veřejnými osobami navzájem, založené na vykonávání, zanedbání výkonu nebo špatném vykonávání veřejné služby patří do působnosti správního soudnictví“.<sup>61)</sup> Působnost „řádných“ soudů tedy přichází v úvahu jen v případě gestion privée (např. civilněprávní akty správy majetku státu, který netvoří materiální podstatu pro výkon veřejné služby). Řešení konkrétních případů této specificky francouzské problematiky ovšem závisí ještě na dalších skutkových a právních okolnostech.

Francouzskou koncepci během času přijala (a případně zase opustila) řada států, v současnosti lze její výrazný vliv rozeznat např. v Itálii, Belgii, Řecku, Lucembursku, Nizozemí a Turecku.

Např. nizozemské řešení je založeno na ústavní úpravě, podle níž rozhodování ve věcech vylývajících ze soukromoprávních poměrů a ve věcech trestních náleží moci soudní. Rozhodování sporů, které nemají soukromoprávní povahu, může být zákonem svěřeno buď moci soudní anebo soudům, které k moci soudní nenáleží (čl. 112 a 113 ústavy). Státní rada podle ústavy plní jednak konzultativní funkce, jednak ji zákon může pověřit rozhodováním správních sporů.

4/ Byly to zřejmě spíše praktické úvahy než zásadní stanovisko (Hácha), co vedlo v některých zemích k vytvoření správních soudů, které jakožto soudy v technickém smyslu byly odděleny od správy (jejich úkolem je „judikovat, nikoliv spravovat“), současně však i jakožto **soudy speciální** odděleny od soudů „řádných“ (obecných).

Soudem takového typu byl především rakouský soud správní, zřízený v roce 1876, jehož koncepci převzalo zejm. i nové Rakousko a Československo (do r. 1952). Správní soud rozhodoval jedině na návrh toho, kdo tvrdil, že nezákonným rozhodnutím správního úřadu byl poškozen na svých právech; takové rozhodnutí mohl pro nezákonnost pouze zrušit. Přezkoumávání zákonnosti právních předpisů do jeho působnosti nenáleželo.<sup>62)</sup> Správní soudy nižších stupňů vytvořeny nebyly, ačkoliv návrhy v tomto směru nechyběly (zejména vzhledem k pracovní přetíženosti jediného správního soudu).

S typem tohoto správního soudnictví se nyní setkáváme např. v Rakousku a Polsku.

Ve Švýcarsku působí Federální správní soud ve věcech spadajících do působnosti federace, v jednotlivých kantonech (celkem 26) působí zvláštní kantonální správní soudy. Podobně v Německu působí vedle Spolkového správního soudu správní soudy v jednotlivých zemích (od r. 1960 jsou to již jenom soudy v technickém smyslu). Ve Finsku a Švédsku jsou nejvyšší správní soudy vrcholy hierarchické soustavy správních soudů.

Včlenění správních soudů do soudní soustavy je ovšem v jednotlivých zemích provedeno rozličně. Např. podle zajímavého řešení řecké ústavy z r. 1975 se soudy dělí na soudy správní, trestní a civilní (čl. 93 odst. 1). Správní spory rozhodují řádné správní soudy, jejichž soustava vrcholí Státní radou, která určité věci sama přímo rozhoduje, působí dále jako kasační instace a spolupůsobí také při přípravě právních předpisů.

Působnost těchto správních soudů je ovšem zpravidla širší, než byla působnost správního soudu starého Rakouska (není omezena na přezkoumávání individuálních správních aktů jakožto produktů správního řízení): ochrana se poskytuje např. i proti aktům, které u nás označujeme jako „bezprostřední zákroky“ nebo „zásahy“, proti nezákonné nečinnosti, proti nezákonným právním předpisům aj. Vedle „řádných“ správních soudů se často vytvářejí ještě soudy zvláštní, specializované např. na věci patentové, sociální, pojišťovací aj.<sup>63)</sup>

5/ Představa zastánců justičního státu, že jedině obecný soud je způsobilý zajistit náležitou ochranu práva i vůči správě (una lex, una jurisdictio), se trvale prosadila v Anglii, nacházela však své zastánce i jinde. Tzv. Frankfurtská ústava z r. 1848 (§ 49 Základních práv německého národa) výslovně stanovila, že „správní soudnictví přestává; o každém porušení práva rozhodují soudy“, v praxi se však tato zásada, mířící ostatně proti porůznu tehdy uplatňovaným zárodečným formám „správního quasisoudnictví“, neprosadila. Podle své ústavy z r. 1831 byla justičním státem Belgie (až do r. 1947, kdy tu byla podle francouzského vzoru zřízena Státní rada).

Vývoj právní regulace veřejné správy v Anglii se výrazně odlišuje od vývoje na evropském kontinentu, Dlouho se tu vedl spor o existenci správního práva vůbec, protože jeho odpůrci tvrdili, že správní právo není v souladu s duchem a tradicí common law a že je jenom nešťastnou výpůjčkou z kontinentu. Idea „rule of law“ (vlády práva) měla vyjadřovat také právo každého uchýlit se k soudu i ve sporu s veřejnou správou, kdežto systém zvláštních správních soudů (francouzského typu) se považoval za popření vlády práva, za institut sloužící zájmům arbitrální moci. Hlavním zastáncem těchto názorů, které byly postupně překonávány teprve během první poloviny 20. století, byl A. V. Dicey.

Po první světové válce se i v Anglii působnost státní správy prudce rozšířila a bylo proto nutno právně upravovat její postupy a zavádět nové formy kontroly.

Během doby totiž i někteří soudci řádných soudů (ordinary courts of law) sami uznávali, že tyto nové věci plynoucí z činnosti veřejné správy jsou svojí povahou soudům cizí a proto se před ně nehodí (např. A. Denning). Vytváří se nový druh kolegiálních orgánů složených z osob různého povolání, správní tribunály (administrative tribunals), jejichž počet i organizační rozmanitost už mluví samy za sebe.<sup>64</sup> Tribunály jsou vytvářeny zákonem nebo na základě zákona (statutory tribunals) k rozhodování o nárocích nebo ve sporech vyplývajících z činnosti veřejné správy. Nejsou řádnými soudy, mají však rozhodovací působnost (adjudicatory function) těmto soudům příbuznou. Jejich rozhodnutí za jistých podmínek podléhají přezkoumání řádnými soudy, pro orgány veřejné správy jsou však závazná. V některých případech se dává jednotlivci na vybranou, zda se proti správnímu rozhodnutí bude bránit přímo soudní cestou anebo cestou stížnosti k příslušnému tribunálu.

Zjištění, že i při této úpravě správního soudnictví (administrative justice) zůstává řada případů, ve kterých nemá občan právo stížnosti k žádnému tribunálu, vedlo k vytvoření nové funkce parlamentního komisaře pro věci správy (The Parliamentary Commissioner for Administration) v roce 1967.<sup>65</sup> V rámci debat o tomto řešení se vyjádřila i britská sekce Mezinárodní komise právníků a vystihla přitom slabá místa kontroly správy obecnými soudy vůbec: „Je přirozeně žádoucí rozšířit a prohloubit soudní kontrolu ve věcech zneužití a překročení moci ze strany správy a podřídít tyto věci kontrole prováděné z hlediska práva. Soudy se však při rozhodování vyhýbají hlubšímu pohledu do merita správních činností a do techniky výkonu správy“. Formalizovaný soudní proces není podle ní dobrou metodou k vyřizování stížností, nehledě k tomu, že je to proces nákladný. Psychologická stránka většiny stížností na správu vůbec je pak výstižně vyjádřena zjištěním, že „ostatně většina stěžovatelů nežádá vydání právních aktů ani neuplatňuje nároky na náhradu škody a ani netouží „zvítězit“ nad správou. Chtějí pouze, aby věc byla svědomitě a nestranně projednána a vyčerpávajícím způsobem objasněna.“

Tento typ „civilně–právního správního soudnictví“ (Merkel) se v Evropě uplatnil např. též v Dánsku a Španělsku – a také ovšem v Československu (od 1. 1. 1992), resp. v České republice a Slovenské republice.

Španělská ústava z r. 1978 např. výslovně proklamuje zásadu jednotného soudnictví, které se ovšem uskutečňuje v různých druzích soudního procesu (to platí i pro správní soudnictví). Projevem anglosaských vlivů je zřejmě i ust. čl. 76 japonské ústavy z r. 1946, podle něhož veškerá soudní moc patří Nejvyššímu soudu a zákonem vytvořeným nižším soudům; nesmí být zřízen žádný mimořádný tribunál a žádný exekutivní orgán nebo úřad (agency) nesmí být nadán soudní mocí bez možnosti odvolání (final judicial power).

Uvnitř tohoto typu je ovšem nutno rozlišovat mezi soudní kontrolou, která se uskutečňuje v klasických civilně–právních procesních formách, a soudní kontro-

lou uskutečňovanou sice v rámci jednotné soudní soustavy, avšak ve zvláštních procesních formách alespoň poněkud přizpůsobených zvláštní povaze předmětu řízení. Ve druhém případě, kdy „správní spory“ rozhodují specializované soudní senáty složené ze speciálně kvalifikovaných soudců, se rozdíl oproti speciálním správním soudům podstatně zmenšuje a soustřeďuje se vlastně do zásadní otázky obecného organizačního pojetí celkové soudní soustavy.

6/ Subtilnější zkoumání by dovolilo odlišit ještě specifický italský typ správního soudnictví, založený na tzv. **podvojně jurisdikci** (doppia giurisdizione): správu kontrolují jak „řádné“ soudy, tak i zvláštní soudy správní. Tento typ je výsledkem zvláštní kombinace mezi původním liberálním „systémem belgickým“ (Belgie byla podle své ústavy z r. 1831 v zásadě státem justičním a až do zřízení Státní rady v r. 1947 tu ochrana proti veřejné správě byla vyhrazena obecným soudům) a klasickým vzorem francouzským. Řádné soudy jsou při tomto řešení příslušné ve sporech týkajících se porušení něčích „práv subjektivních“ (diritti soggettivi – „práva civilní a politická“, v praxi široce pojímaná jako všechna subjektivní práva soukromá i veřejná), kdežto správní soudy jsou příslušné zejm. v případech, kdy se správnímu aktu vytyká porušení něčích „právních zájmů“ (interessi legittimi). V prvním případě se mluví o „jurisdikci práv“, ve druhém o „jurisdikci právních zájmů“. Jde-li o prosté zájmy (interessi semplici), není právo na soudní ochranu. Toto pojetí kupodivu přetrvávalo i období fašistické diktatury. Rozlišení obou cest ochrany v praxi údajně nečiní právníkům vážnější potíže, literatura věnovaná rozlišení práv od zájmů je však přesto rozsáhlá.<sup>66)</sup>

K podobnému „rozpolcení“ ochrany může ovšem dojít i jinak, např. **ve vztahu k ústavnímu soudnictví**. Třeba v Rakousku stížnosti na nezákonné akty správních úřadů projednává správní soud, kdežto ústavní soud rozhoduje o stížnostech proti aktům správních úřadů, jestliže stěžovatel tvrdí, že aktem bylo porušeno jeho právo zaručené mu ústavou (v tomto případě se mluví o speciálním správním soudnictví). Protože „ústava a podústavní právní řád jsou tak úzce spojeny, že vymezení kompetencí soudů je občas těžké až nemožné“, vznikají z toho v praxi leckdy vážné problémy.<sup>67)</sup> Naproti tomu řešení přijaté např. ve Slovenské republice vychází z principu subsidiarity: ústavní soud rozhoduje o stížnostech proti pravomocným rozhodnutím správních úřadů, jimiž byla porušena základní práva a svobody občanů, jedině tehdy, nerozhoduje-li o ochraně těchto práv a svobod jiný soud, zejména obecný soud v rámci správního soudnictví.<sup>68)</sup> Tam, kde se individuální stížnost k ústavnímu soudu vůbec nepřipouští, poskytuje správní soud ochranu i v těch věcech, v nichž jinde ochranu poskytuje soud ústavní.<sup>69)</sup>

## V.

Totalitní státy dvacátého století – bez ohledu na jejich ideová východiska a cíle – mají mnohé znaky policejního a správního státu, celkově však jde o nový jev v nových společenských podmínkách, o vyvrcholení (a to i v porovnání s absolutní monarchií) autokratického systému. Demokratická dělba státní moci je zrušena (nanejvýše se uznává určitá dělba práce nebo funkcí), exekutivě se poskytuje rozsáhlé pole pro volnou úvahu a naprostá převaha nad zákonodárstvím (v jisté míře i nad soudnictvím). Zrušena jsou politická práva a svobody, politická opozice je potlačena, veřejnou moc má v rukou jediná politická strana, která se tak či onak prolíná se státem také personálně i organizačně.

Obvykle se sice formálně zachovává tradiční rozlišení orgánů státu (orgány zákonodárné, výkonné a soudní), skutečná funkce těchto orgánů je však netradiční: zákonodárné orgány jen formálně proklamují to, o čem již rozhodl orgán vládnoucí strany, výkonné orgány jsou i v konkrétních věcech vázány pokyny a stanovisky orgánů stranických, nezávislost soudů a soudců se stává fikcí, jakmile jde o záležitost, na které má strana zájem. Místní samospráva je postátněna, obce a jiné samosprávné korporace ztrácejí právní subjektivitu. Systém brzd a protivah uvnitř státního mechanismu je za těchto okolností účelný a přijatelný jen potud, pokud slouží bezporuchovému prosazování a uskutečňování vůle vládnoucí strany, resp. mocenského centra uvnitř strany. Takové potřebě odpovídá např. široce rozvětvený systém kontrolních a policejních orgánů. Naproti tomu nepotřebná a nepřijatelná je např. kontrolní funkce soudů (ústavní, správní, volební aj. soudnictví) a procesní právní záruky ochrany proti státu vůbec jsou pocítovány jako něco, co jenom ohrožuje operativnost a správnost uplatňování vládnoucí politické vůle.

V takových systémech správní soudnictví jen skomírá nebo vůbec neexistuje.

V **Německu** období vlády nacionálního socialismu oficiálně platí, že stát právo netvoří: pouze je formuluje a spravuje. Právo je určováno národem a rasou. Člověk čisté rasy rozhoduje správně, kdežto míšenec necítí, co je dobré a co špatné, musí se křečovitě držet paragrafů, neodůvodňuje svá rozhodnutí vlastním přesvědčením o právu, nýbrž nějakou křečovitou teorií: potom slaví své orgie kult prejudicií, odkazů na dřívější rozhodnutí, a oslí mosty komentářů zatlačují vědu toužící po pravdě (Nicoali). Právem je prostě to, co je správné.<sup>70)</sup>

Národ je nejvyšší pospolitostí a stát je odůvodněn jenom jako politická forma národa (Volkstaat). Jednotlivec je pouhou součástí celku, jemuž slouží, a jeho zájmy jsou zájmům celku naprosto podřízeny (Gemeinnutz geht vor Eigennutz): jako člen pospolitosti je jenom „veden“ a nemá právo aktivní účasti na rozhodování. Platí vůdcovský princip, tedy autorita vůdce směrem dolů a odpovědnost směrem nahoru. V takovém „vůdcovském státě“ (Führerstaat) má říšský vůdce „totální kompetenci“. Má v rukou nejenom moc zákonodárnou a výkonnou,



takže může konkrétními rozhodnutími měnit nebo rušit své normy všeobecné, ale jako „nejvyšší pán soudů“ (der oberste Gerichtsherr) může zavazovat i soudce. Sledování cílů vytýčených vůdcem nesmí být omezováno ani předpisy, ani subjektivními právy jednotlivců.<sup>71)</sup> Státní správa se proto nemá omezovat na pouhé vykonávání zákonů: správa jako nástroj politiky vůdce může působit i nazávisle na platných zákonech.

Za těchto poměrů správní soudnictví sice – navzdory některým snahám o jeho zrušení – institucionálně přetrvávalo, ztratilo však téměř úplně předmět své činnosti, zvláště když bylo v roce 1939 stanoveno, že stížnost ke správnímu soudu se nahrazuje stížností k nadřízeným nebo dohlédacím správním úřadům a jen ve výjimečných případech a s ohledem na zásadní význam věci může tento úřad stížnost ke správnímu soudu připustit.<sup>72)</sup>

Podle fašistické teorie, panující svého času v **Itálii**, má stát být svrchovaný a vláda autoritativní: cílem je „silný stát“ (stato forte). Národ byl vytvořen státem. Mussolini prohlašuje, že „hlavním cílem fašistické nauky je pojem státu, jeho úkoly a jeho cíl. Pro fašismus je stát něco absolutního, kdežto jednotlivci a skupiny jsou relativní... a jsou vůbec jen potud myslitelné, pokud jsou ve státě“; „vše pro stát, nic proti státu, nic mimo stát“. „Demokracie v pravém smyslu neznámá, že vůli státu tvoří masy samy přímo nebo prostřednictvím tzv. reprezentantů, nýbrž že se vládne v zájmu a se souhlasem lidu.“ Občan musí být ke státu poután povinnostmi, kázní a obětavostí: nikoliv jednotliví občané, nýbrž stát musí být svobodný. Demokracie musí být vystředána tzv. hierarchií (gerarchiá), spořádanou soustavou sociálních funkcí. „Svoboda není právo, ale povinnost“ (Mussolini).

Toto fašistické pojetí státu již samo o sobě naznačuje, jaký skutečný význam mohlo italské správní soudnictví v tomto období mít, i když se jeho organizační struktura v podstatě zachovala (v letech 1923 a 1924 došlo k důležité změně uvnitř Státní rady).

Na území **Sovětského svazu** v době jeho vzniku tradice právního státu úplně chyběla a se správním soudnictvím v žádné z jeho podob se tu prakticky nesetkáváme. Kladem by tedy bylo jeho zavedení, k čemuž však došlo jen v míře nepatrné, a to ještě převážně teprve po roce 1956. Teorii i praxi tohoto typu totalitního státu máme ještě v živé paměti a proto postačí připomenout definici práva, která byla v Sovětském svazu stalinského období považována za oficiální: „Právo je souhrnem pravidel chování (norem), stanovených nebo potvrzených státní mocí a vyjadřujících vůli vládnoucí třídy, jejichž dodržování zabezpečuje donucovací moc státu, aby chránila, upevňovala a rozvíjela společenské vztahy a pořádek, který vyhovuje a prospívá vládnoucí třídě“ (Vyšinskij, 1938).

Sedmdesát let sovětské moci je ovšem příliš dlouhá doba na to, aby přece jen k nějakému vývoji nedošlo. Zpočátku, ještě v roce 1921, si bylo možno v odborném časopisu přechíst výzvu ke zřízení soustavy nezávislých správních soudů,

anebo – alespoň pro začátek – jednoho správního soudu ústředního. Přitom se tu zdůrazňovalo, že „vytvoření správních soudů není nijak v rozporu s těmi základními principy, na nichž je celkově založena sovětská justice“.<sup>73)</sup> Po upevnění autoritativního systému však bylo správní soudnictví rezolutně odmítáno, zůstaly proto v podstatě dva základní prostředky ochrany: správní stížnost k vyšším úředním instancím a trestní nebo jiná odpovědnost úředních osob (v obou případech byl ovšem výsledek pro poškozeného občana zcela nejistý). Po roce 1956 nebylo silné volání po široké působnosti soudů při kontrole zákonnosti správních rozhodnutí sice potlačeno, vyhověno mu však bylo jen v míře nepatrné (speciální správní soudy zřízeny nebyly a tzv. obecným soudům byla svěřena kontrola jen v některých věcech bytových, rekvizičních, matričních, přestupkových apod.).

Ústava SSSR z roku 1977 stanovila (čl. 58), že občané SSSR mají právo stěžovat si na postup funkcionářů státních a společenských orgánů (úředních osob); na postup těchto osob, jímž byl porušen zákon, překročena jejich pravomoc nebo omezena práva občanů, může být způsobem stanoveným zákonem podána stížnost k soudu. Prováděcí zákon byl přijat teprve po deseti letech, v roce 1987. Od klasické koncepce správního soudnictví se jeho pojetí v řadě směrů liší. Stížnost může být k obecnému soudu podána proti jakémukoliv jednání úřední osoby, jímž byl občan nezákonně omezen ve výkonu svých práv anebo jímž mu byla nezákonně uložena povinnost (nikoliv tedy jen proti správnímu aktu), pokud nejde o věci z působnosti zákona vyloučené (mj. věci obrany a státní bezpečnosti). Je-li stížnost oprávněná, soud rozhodne o povinnosti určité úřední osoby odstranit následky porušení.<sup>74)</sup>

**Satelitní státy Sovětského svazu** sledovaly po druhé světové válce cesty svého vzoru, s tím rozdílem ovšem, že tu vesměs docházelo k rušení nebo omezení funkce správního soudnictví již existujícího: odůvodnění spočívalo v podstatě v tom, že jde o buržoazní instituci, která nepřípustně omezuje lidové orgány státní moci a správy, a že funkci právní ochrany může lépe zastat prokuratura vytvořená podle sovětského modelu. Ve skutečnosti šlo o logický důsledek pojetí práva jako nástroje moci: při výkladu a uplatňování práva bylo třeba vycházet především z „vůle vládnoucí třídy“ a z jejích „aktuálních zájmů“, nikoliv ze skutečného znění právních předpisů.<sup>75)</sup> Výklad měl být proto politicky účelový, čemuž vyhovoval lehce ovladatelný systém správních orgánů založený na principu subordinace, nikoliv však nezávislý soudcovský přístup (a metody právníckého myšlení vůbec). Pozdější politický vývoj vedl k tomu, že některé tyto státy se ke správnímu soudnictví opět (v různé míře a podobě) navracely.

V **Bulharsku** byl speciální správní soud (v technickém smyslu) zřízen v roce 1912, v roce 1948 však byl sloučen s nejvyšším soudem. Přezkoumávání některých správních rozhodnutí pak bylo svěřeno obecným soudům (bytové a daňové záležitosti, správní tresty aj., v roce 1979 byl okruh těchto věcí podstatněji roz-

šířen), současně však byly vytvářeny i speciální orgány správní jurisdikce, které pod dozorem nejvyššího soudu (a někdy i za předsednictví soudce) rozhodovaly o opravných prostředcích v určitých věcech.

**Maďarsko** mělo speciální správní soud již od roku 1896 (nechránil jenom subjektivní práva, ale i objektivní právní řád, měl také pravomoci reformační a mohl doplňovat řízení, takže od aktivní správy nebyl úplně oddělen). Po roce 1948 (ústava z roku 1949 správní soudnictví neznala) mohly jen obecné soudy přezkoumávat některá správní rozhodnutí v poměrně omezeném počtu případů.

V **Polsku** byl v roce 1922 zřízen Nejvyšší správní soud a ještě tzv. Malá ústava z roku 1947 počítala s tím, že bude vydán zvláštní zákon o přezkoumávání zákonnosti správních aktů (k jeho vydání však již nedošlo). V některých případech pak správní akty přezkoumávaly obecné soudy, přetrval však dvoustupňový systém soudů sociálního zabezpečení, jejichž vztah k nejvyššímu soudu byl oproti ostatním soudům méně těsný. Pro některé věci se vytvářely zvláštní kolegiální odvolací orgány quasisoudního typu. Od roku 1956 se polští právníci intenzivně vyslovovali pro obnovu správního soudnictví, politická moc však kapitulovala teprve v roce 1980, kdy byl opět zřízen Nejvyšší správní soud s působností „rozhodovat o stížnostech na správní rozhodnutí“.

Na území **Německa** mělo správní soudnictví dávnou tradici, což se projevilo i v ústavě **Německé demokratické republiky** z roku 1949, podle níž měly ochranu před nezákonným postupem správy poskytovat také správní soudy, jejichž členové měli mít soudcovskou nezávislost. Předpokládaný prováděcí zákon však nikdy vydán nebyl. Obecné soudy uskutečňovaly právní kontrolu správy jen v několika málo případech (k rozšíření došlo až v roce 1988).

V **Rumunsku** vykonávaly ve smyslu ústavy z roku 1923 správní soudnictví obecné soudy (zákon o správních sporech z roku 1925). Ústavy z roku 1948 a 1952 správní soudnictví neznaly a soudní kontrola se týkala jen několika málo věcí. Ústava z roku 1965 stanovila (čl. 96), že „v případech stanovených zákony soudy vykonávají kontrolu rozhodnutí správních a společenských orgánů, které mají jurisdikční pravomoci“. Na základě toho pak byla v roce 1967 obecná příslušnost soudů obnovena a rozšířena i na některé akty normativní povahy.

Podobné osudy mělo správní soudnictví také v **Československu**. Ústava z roku 1948 sice ještě se správním soudem výslovně počítala, v roce 1952 však byla změněna a Nejvyšší správní soud (převzatý ze starého Rakouska, reformovaný v roce 1937 <sup>76)</sup> a v roce 1949 přestěhovaný do Bratislavy) byl zrušen. Soudní kontrolu správy pak v jen velmi omezeném počtu případů vykonávaly obecné soudy (reálný význam měla tato soudní ochrana pouze ve věcech národního pojištění, resp. později důchodového zabezpečení).<sup>77)</sup> Širší uplatnění nebylo umožněno ani správním komisím národních výborů, které měly od roku 1967 rozhodovat v prvním i druhém stupni o některých právech a povinnostech občanů a organizací.

Pro úplnost je třeba se zmínit také o **Jugoslávii**. Jugoslávské ústavy z doby mezi světovými válkami výslovně počítaly se správním soudnictvím podle vzoru starého Srbska (v podstatě francouzský model). Spory ve věcech správních měly rozhodovat správní soudy v čele se Státní radou, jejichž členové v zásadě měli soudcovskou nezávislost. Ústava z roku 1946 správní soudnictví neznamenala, již v roce 1952 však došlo k určité jeho rehabilitaci. Podle pozdějšího zákona z roku 1965 je vykonávány nejvyšší soud federace, nejvyšší soudy republik a nejvyšší vojenský soud (poskytovaly také ochranu před nečinností, za jistých okolností mohly vydat rozhodnutí místo správního orgánu a někdy mohly i správní rozhodnutí změnit).

## VI.

Prudký rozvoj **mezinárodněprávní ochrany lidských práv** po II. světové válce směřoval nejenom k formulaci těchto práv po stránce materiální, ale i ke stanovení pravidel jejich efektivní ochrany. O správním soudnictví se v těchto dokumentech výslovně nemluví (vzhledem k rozličnému pojetí v různých státech by to ani nebylo dobře možné), jeho základní cíle jsou však vlastně sledovány, protože se klade důraz na to, aby byla zajištěna právní ochrana i proti orgánům veřejné moci, aby orgány, které právní ochranu poskytují, byly nezávislé a nestranné, aby každý měl právo osobně a ve veřejném řízení vyjádřit své stanovisko k věci.

### **Všeobecná deklarace lidských práv (1948) zaručuje každému**

1/ právo, aby mu byla kompetentními vnitrostátními tribunály<sup>78)</sup> poskytnuta ochrana proti jednáním, jimiž jsou porušována základní práva (fundamental rights), která mu přiznává ústava nebo zákon (čl. 8);

2/ úplně rovné právo být při rozhodování o jeho právech a povinnostech nebo o jakémkoliv trestním obvinění (criminal charge) proti němu řádně (fair) a veřejně slyšen (hearing) nezávislým a nestranným tribunálem (čl. 10). Toto právo se netýká jen základních (lidských) práv a vztahuje se proto na **každé** takové rozhodování státních nebo jiných veřejných orgánů.

### **Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (1966 – č. 120) 1976 Sb.):**

1/ Zavazuje všechny státy (smluvní strany) zajistit, aby se kterékoliv osobě, jejíž práva nebo svobody tímto Paktem uznané byly porušeny, dostalo účinné ochrany, a to i v případech, kdy se porušení dopustily osoby jednající v úřední funkci, aby každá osoba, jež se domáhá takové ochrany, měla práva vymezená

příslušnými soudními, správními nebo zákonodárnými orgány nebo jakýmkoliv jiným příslušným orgánem vytvořeným vnitrostátním právním řádem, aby jí byly poskytnuty možnosti právní ochrany (judicial remedy) a aby příslušné orgány poskytnutou ochranu prosazovaly (čl. 2 odst. 3).

2/ Stanoví, že všechny osoby jsou si před soudy a tribunály (courts and tribunals) rovny. Při rozhodování o jakémkoliv trestním obvinění proti nim nebo o jejich právech a povinnostech má každý právo být řádně (fair) a veřejně slyšen příslušným nezávislým a nestranným tribunálem vytvořeným na základě zákona (čl. 14 odst. 1).

Podle evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (1950 – č. 209)1992 Sb.):

1/ Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, má právo dovolávat se efektivní ochrany u vnitrostátního orgánu, i když se porušení dopustily osoby při výkonu jejich úředních funkcí (čl. 12).

2/ Každý má právo, aby při rozhodování o jeho civilních právech a povinnostech nebo o jakémkoliv trestním obvinění proti němu byl řádně (fair, équitablement), veřejně a v rozumné lhůtě slyšen<sup>79)</sup> nezávislým a nestranným tribunálem vytvořeným na základě zákona (čl. 6 odst. 1).<sup>80)</sup>

Široká úprava podle čl. 6 odst. 1 vyvolává přirozeně množství interpretačních problémů, jimiž se postupně zabývá judikatura zejm. Evropského soudu pro lidská práva.<sup>81)</sup>

Jedním z hlavních problémů je vymezení pojmu „civilní práva a povinnosti“ (civil rights and obligations, droits et obligations de caractère civil)<sup>82)</sup>, protože demarkační čára mezi veřejným (public) a soukromým (private) právem je velmi vágní a navíc se v jednotlivých právních systémech uplatňují různá rozlišovací kritéria. Judikatura vychází z obecných objektivních principů a pojetí podle domácího práva nepovažuje za rozhodující.<sup>83)</sup>

Také pojem „trestní obvinění“ je vykládán široce (nezahrnuje jen obvinění z trestného činu ve smyslu našeho aktuálně platného práva). Patří sem zjevně i mnohé věci, které jsou u nás přestupky nebo jinými správními delikty<sup>84)</sup>, disciplinárními delikty atd., které se tedy u nás nezařazují do práva trestního, nýbrž do práva správního.

Mezinárodní dokumenty o lidských právech tedy na jednotlivých státech nepožadují, aby určitým jednotným způsobem upravily svůj systém správního rozhodování a právní kontroly tohoto rozhodování. Vyžadují však, aby ve věcech zásadního významu občan nezůstal nikdy bez možnosti právní ochrany proti orgánům veřejné moci a aby při rozhodování věcí určitého druhu byly

respektovány obecné zásady, jejichž uplatnění má zvýšit pravděpodobnost, že věc bude po skutkové i právní stránce posouzena správně.

Důsledky toho se nevyhýbají ani správním soudům. Např. švédský Nejvyšší správní soud je soudem v technickém smyslu a tedy i nezávislým a nestranným tribunálem ve smyslu ust. čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Pokud by ve věci „civilního práva“ rozhodoval jako soud kasační v neveřejném řízení a bez osobního slyšení stěžovatele, nebylo by to z hlediska citovaného ustanovení patrně na závalu, jestliže by předtím bylo ve věci rozhodnuto způsobem tomuto ustanovení odpovídajícím (nezávislý a nestranný tribunál, veřejné ústní jednání). Pokud však Nejvyšší správní soud takto rozhodoval, aniž alespoň některý z před ním rozhodujících správních orgánů podmínky podle tohoto ustanovení splňoval, došlo podle stanoviska Evropské komise pro lidská práva k jeho porušení (věc *Fredin c/a Švédsko*, 1993), i když obecně se pro přezkumné řízení, omezené na právní stránku věci, veřejné ústní jednání nevyžaduje. Plyne z toho poučení, že ani správní soudnictví není samospasitelné a že správné řešení může spočívat jenom ve vytvoření promyšleného a uceleného **systemu právní kontroly a ochrany** (bez ohledu na hranice mezi mocemi výkonou a soudní).

Výbor ministrů Rady Evropy se pokouší usměrňovat vývoj právních úprav v členských státech svými rezolucemi a doporučeními, které mohou mít navzdory své právní nezávaznosti závažný význam, protože jsou výrazem shody v zásadních otázkách. Příkladmo lze uvést<sup>85)</sup>:

- Rezoluci z 28. 9. 1977 o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům.
- Doporučení z 11. 3. 1980 o správním uvážení (akt vydaný s použitím správního uvážení má být přezkoumatelný soudem nebo jiným nezávislým orgánem z hlediska zákonnosti).
- Doporučení ze 17. 9. 1987 o správním řízení týkajícím se velkého počtu osob (správní akt má být přezkoumatelný soudem nebo jiným nezávislým orgánem).
- Doporučení z 13. 9. 1989 o prozatímní soudní ochraně ve správních věcech (předběžná opatření soudu, který má přezkoumávat správní akt).
- Doporučení ze 13. 2. 1991 o správních sankcích (správní akt, jímž se ukládá sankce, musí být přezkoumatelný přinejmenším z hlediska zákonnosti nezávislým a nestranným tribunálem, zřízeným na základě zákona).

V evropském i světovém měřítku se projevují také silné snahy vyměňovat si informace o právních úpravách správního soudnictví a jejich uplatňování, srovnávat tyto úpravy a jejich efekty a působit tak k prohlubování právní kontroly správy. Byla založena mezinárodní asociace, která sdružuje nejvyšší orgány správního soudnictví v jednotlivých státech (*Association internationale des hautes juridictions administratives – AIHJA*) a konala již čtyři své konference (1983, 1986, 1989, 1992). V rámci Evropského společenství se konalo již 13

kolokvií (naposledy 1992) státních rad a nejvyšších správních soudů. Zdá se, že žádný typ správního soudnictví přitom není diskriminován (konference AIHJA v roce 1992 se zúčastnili zástupci osmi státních rad, osmi nejvyšších soudů, šesti nejvyšších správních soudů vč. švýcarského Federálního tribunálu pro věci pojištění, thajské Právní rady a Správního soudu OSN).

Nynější pojetí právního státu<sup>86)</sup> obvykle zdůrazňují, že v demokratickém právním státě není právo nástrojem státní moci, nýbrž slouží k realizaci společností akceptovaných hodnot, je zajištěn soulad právního řádu s uznávanými zásadami a hodnotami (axiologické hledisko, mířící na obsah právních předpisů),<sup>87)</sup> právní řád vzniká demokratickou cestou, státní orgány mohou jednat jen na základě a v mezích zákona, je zajištěno dodržování práva při jeho tvorbě i aplikaci atd. Příznačné je rozhodnutí účastnických států KEBS na její kodaňské konferenci (červen 1990) „podporovat a rozvíjet ony principy spravedlnosti, které tvoří základ právního státu (rule of law)“, protože „právní stát neznamena pouhou formální zákonnost, která zabezpečuje regulérnost a důslednost při uskutečňování a prosazování demokratického řádu, ale (především) spravedlnost založenou na uznání a plném přijetí nejvyšší hodnoty lidské osobnosti a zaručenou institucemi poskytujícími rámec pro její nejplnější vyjádření“.

V roce 1933 si Emil Hácha, tehdejší první prezident nejvyššího správního soudu, povzdechl: „Právní stát, který byl ideálem století devatenáctého, zdá se pozbývat v dvacátém století půdy, a nemohou proto ani vyhlídky správní justice býti příliš slibné.“ Jeho obavy se sice zčásti naplnily, k našemu štěstí však nikoliv natrvalo. Tragický závěr života tohoto velkého teoretika i praktika správního soudnictví nám nemůže bránit v přesvědčení, že by nynější rozvoj správního soudnictví v různých jeho formách uvítal a podpořil.

## VII.

Česká republika má být demokratickým právním státem (čl. 1 Ústavy), a to v soudobém, omezeně pozitivistický přístup překračujícím pojetí. K tomu pod zjevným vlivem mezinárodních dokumentů o lidských právech míří svými jednotlivými úpravami Listina základních práv a svobod i sama Ústava, v souladu s nimiž musí tento cíl sledovat i všechen ostatní právní řád, jeho výklad a uplatňování.

1/ Ústava sice proklamuje ideu dělby státní moci, když výslovně rozlišuje moc zákonodárnou, moc výkonnou a moc soudní, celkově je však ústavní pořádek ČR (čl. 112 Ústavy) založen na principu **primátu zákona**, tedy projevu vůle orgánu moci zákonodárné: státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 2 odst. 3 Ústavy). Obsah zákona přitom nesmí být v rozporu

s Listinou, Ústavou nebo jiným ústavním zákonem anebo s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách ve smyslu čl. 10 Ústavy, jinak může být zákon Ústavním soudem zrušen (čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy).

2/ **Princip legality veřejné správy** vyplývá z obecného primátu zákona, ze zásad uvedených v čl. 4 Listiny i z ústavního vymezení oblasti svobody jednání jednotlivce: „Každý (podle Ústavy „každý občan“) může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“ (čl. 2 odst. 3 Listiny, čl. 2 odst. 4 Ústavy). Výkonné moci (ani územní samosprávě) tedy není vyhrazena žádná doména, v níž by mohly autoritativně jednat praeter nebo dokonce contra legem: správní politika se musí uskutečňovat jedinečně secundum et intra legem, volná úvaha správy je dovolena jen v mezích vytyčených zákonem (výběr vhodného řešení ze sumy řešení zákonem dovolených).

3/ Podle ust. čl. 36 odst. 1 Listiny se každý může stanoveným postupem **domáhat svého práva** u nezávislého a nestranného soudu nebo – v zákonem stanovených případech – u jiného orgánu, jehož nezávislost a nestrannost se výslovně nevyžaduje (zejm. u orgánu veřejné správy). Jde tu patrně o „nalézáni práva“ ve sporech soukromoprávních, příp. o obdobnou činnost ve věcech veřejnoprávních, pokud má povahu „právní ochrany“ (srov. nadpis hlavy páté Listiny).

4/ Listina stanoví – na ústavní úrovni u nás poprvé – některé procesní požadavky, kterými se „projednávání věcí“ fyzických a právnických osob také orgány veřejné správy musí řídit, které tedy míří také na průběh **správního řízení**.<sup>88)</sup>

Každý (fyzická i právnická osoba) má právo (jde o jedno ze základních práv ve smyslu Listiny), aby jeho věc byla projednána

– veřejně (veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem<sup>89)</sup>),

– bez zbytečných průtahů (evropská Úmluva mluví o „rozumné lhůtě“<sup>90)</sup>,

– v jeho přítomnosti (evropská Úmluva mluví o právu „být řádně slyšen“; není-li veřejnost vyloučena, musí být tedy provedeno veřejné ústní jednání, jinak patrně stačí i pouhé osobní projednání),

– tak, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.

Dále je zaručena rovnost účastníků v řízení, právo na právní pomoc (není zatím jisté, zda jde jen o zastoupení odborníkem v oboru práva, či zda má toto právo širší dosah, např. pokud jde o právní pomoc také ze strany orgánu veřejné správy), právo na tlumočníka.

Organizační principy veřejné správy (srov. např. požadavek ústavní listiny z roku 1920, aby byla zajištěna „účast občanů“) však Listina ani Ústava neupravují (výjimkou je obecná úprava územní samosprávy).



5/ Z hlediska našeho tématu má základní význam ust. čl. 36 odst. 2 Listiny, které – na ústavní úrovni u nás také poprvé – poskytuje každému, kdo tvrdí, že byl **na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy**, právo **obrátit se na soud**, aby přezkoumal **zákonnost** takového rozhodnutí. Zákon sice může z této generální klauzule stanovit výjimky, z přezkumné pravomoci soudu však nesmějí být vyloučena rozhodnutí týkající se základních práv a svobod. Z toho, že také ve vztahu k tomuto právu podmínky a podrobnosti upravuje obyčejný zákon (čl. 36 odst. 4), vyvodil Nejvyšší soud ČSFR, že uplatnit je lze jen na základě zákona (R 60)1991 Sb. rozh. občpráv.).

„Soudem“ tu třeba rozumět státní orgán vykonávající jménem republiky moc soudní (hlava čtvrtá Ústavy), nebylo by tedy přípustné obejít tuto zásadu tak, že by byl jako „soud“ označen třeba orgán moci výkonné. Listina tuto přezkumnou činnost soudů v technickém smyslu jako „správní soudnictví“ výslovně neoznačuje,<sup>91)</sup> učinil tak však občanský soudní řád, když stanovil, že „ve správním soudnictví přezkoumávají soudy na základě žalob nebo opravných prostředků **zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy**“.<sup>92)</sup>

6/ Vzhledem k tomu, že soudní ochrana v rámci správního soudnictví nesmí být odepřena, jde-li o rozhodnutí týkající se základních práv a svobod, neměla by vzniknout situace, že by byla přípustná ústavní stížnost k Ústavnímu soudu přímo proti rozhodnutí orgánu veřejné správy (taková stížnost by totiž mohla být úspěšná právě jen tehdy, kdyby rozhodnutím bylo zasaženo do ústavně zaručených základních práv a svobod).

Ústavní stížnost je však přípustná proti všem zásahům orgánů veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod (čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy), tedy i proti tzv. bezprostředním zásahům a podobným opatřením orgánů veřejné správy, kterým správní řízení nepředcházelo, nemají procesní formu správního rozhodnutí a správní soudnictví proto ochranu proti nim neposkytuje. Podle rakouského vzoru bychom pak v tomto případě mohli mluvit o **zvláštním správním soudnictví**, vykonávaném Ústavním soudem. (Ústavní stížnost je přípustná i proti rozhodnutí soudu vydanému ve správním soudnictví, předmětem stížnosti je pak ale právě toto soudní rozhodnutí a nikoliv rozhodnutí orgánu veřejné správy, které soud přezkoumával.)

Ústavní soud ostatně rozhoduje také o zrušení podzákonných právních předpisů nejenom pro jejich rozpor s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy, ale i pro jejich rozpor s obyčejným zákonem, takže také v tomto směru vykonává přímou právní kontrolu veřejné správy, odpovídající funkci správního soudu.

7/ Námitka, že soudním přezkoumáváním správních rozhodnutí je **porušován princip dělby státní moci** (soud je nadřazován správě) by de lege lata nemohla

být úspěšná, protože tento vztah mezi soudy na straně jedné a orgány veřejné správy (tj. státní správy i územní a zájmové samosprávy) na straně druhé je upraven přímo ust. čl. 36 odst. 2 Listiny, která je součástí ústavního pořádku ČR (čl. 3 Ústavy). Ústavodárce ovšem neměl na mysli pouhé nezávazné „přezkoumávání“; je proto třeba výkladem dovodit, že v tomto pojmu jsou obsažena i opatření pro případ, že soud správní rozhodnutí posoudí jako nezákonné (zrušení rozhodnutí, vázanost správního orgánu právním názorem soudu nejen pokud jde o výklad, ale popř. i pokud jde o samotné použití určitých právních předpisů).<sup>93)</sup>

S ústavním principem, že soudy jsou povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům (čl. 90 Ústavy), by však zřejmě nebyla v souladu řešení, jimiž by se na soudy fakticky přenášely funkce veřejné správy (např. zásahy dovnitř zákonných mezí volné úvahy, tedy vlastně do správní politiky, změna správního rozhodnutí nebo dokonce vydání rozhodnutí místo správního orgánu v případě jeho nečinnosti). Takové úkoly nejsou orgánům soudní moci vlastní a neodpovídají jejich nezávislému postavení (čl. 81, 82 a 95 Ústavy).

Vyváženou úpravou vztahů mezi mocí výkonnou a mocí soudní může být do značné míry odstraněna půda pro obavy z nadvlády „soudcovského živlu“, z tendence k „soudcovskému státu“, v němž by byla veřejná správa zbavena možnosti jednat iniciativně, aktivně a účelně ve prospěch obecného (veřejného) zájmu.

8/ Ústava ČR po čtyřiceti letech do soustavy soudů opět začlenila speciální Nejvyšší správní soud (čl. 91 odst. 1), aniž však stanovila jeho působnost (podle ústavní listiny z roku 1920 měl takový soud poskytovat v nejvyšší instanci soudní ochranu proti správním úřadům). Debata kolem příprav na zřízení tohoto soudu se zatím soustředila především na otázku, zda u něho má být soustředěno veškeré správní soudnictví a nebo zda má plnit jen některé jeho funkce<sup>94)</sup>; v podstatě jde o spor mezi zastánci jednotného soudnictví a zastánci správního soudnictví speciálního, od tzv. obecných soudů odděleného.<sup>95)</sup>

9/ Koncepce správního soudnictví, založená na ideologii právního státu 19. století a poskytující ochranu výlučně jen subjektivním právům, je dnes již nepřiměřeně úzká. Bylo by proto třeba uvážit rozšíření ochranné funkce správního soudnictví např. na:

- rozhodnutí nejen konstitutivní, ale i deklaratorní povahy;
- všechny účastníky správního řízení, z něhož rozhodnutí vzešlo (jsou jimi nejen ti, o jejichž subjektivní práva nebo povinnosti v řízení jde, ale i ti, kterým postavení účastníka vzhledem k významu jejich zájmů zákon přiznává; leckdy jsou jimi také obec, pokud chrání zájmy obecní společenosti, různá občanská

sdužení, pokud chrání např. zájmy v oblasti životního prostředí, ochrany přírody a krajiny atd.);

- bezprostřední zásahy správních orgánů, resp. úředních osob;
- zjištění platnosti nebo neplatnosti správních rozhodnutí (nejde jen o jejich příp. nicotnost, ale také o zánik platnosti aktu v souvislosti s plynutím času, se splněním nebo nesplněním určitých podmínek apod.);
- případy zamezování přístupu k informacím (archivy, různé evidence, dokumentace a pod.; srov. též povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti – zákon, který má podle ust. čl. 17 odst. 5 Listiny upravit podmínky uplatňování tohoto základního práva, dosud vydán nebyl);
- případy nezákonné nečinnosti;
- rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv.

Úvahu by zasloužilo zvláštní řešení např. u věcí veřejnoprávního zdravotního, nemocenského a důchodového pojištění, věcí patentových a věcí správního trestání (zejm. vzhledem k potřebě přezkoumání přiměřenosti uložené sankce<sup>96)</sup>).

Zejména v souvislosti se zrušením prokuratury a tedy i jejího všeobecného dozoru k 1. 1. 1994 vyvstává do popředí otázka, nakolik má správní soudnictví chránit jen subjektivní práva (příp. zájmy) jednotlivců a nakolik má chránit také právo objektivní, zvláště před jeho porušováním ve prospěch jednotlivců.

Nedostatek právní ochrany se totiž neodráží jenom ve stupni právní jistoty a ve kvalitě právního vědomí lidí: může mít i některé – napohled překvapivé – důsledky. Např. zkušenosti první republiky ukazovaly, že neposkytuje-li objektivní právo (např. ve věcech sociálních) v dostatečné míře práva subjektivní nebo nedává-li dostatečné možnosti právní ochrany, ovlivňuje to ve významné míře i praktické zaměření činnosti politických stran, které jsou nuceny intervenovat ve prospěch svých individuálních členů, nemají-li subjektivní práva nebo cítí-li se příliš slabí, aby se svých práv sami před příslušným úřadem domáhali.<sup>97)</sup> Dokonce přímo na parlamentní půdě bylo tehdy konstatováno, že „zásluhy člena Národního shromáždění se nehodnotí podle kvality a kvantity zákonů, nýbrž podle počtu provedených intervencí“, ačkoliv tato „drobná práce intervenční“ je v rozporu s ústavní listinou.<sup>98)</sup>

Problém účinné právní ochrany proti veřejné správě má objektivní kořeny v její základní a primární funkci: tou totiž není „nalézání práva“, nýbrž přímé ovlivňování „běhu věcí“, ať už ve smyslu tvůrčím nebo omezujícím, realizace aktuální a konkrétní správní politiky (v rámci toho se vyžaduje především iniciativa, aktivita, operativnost, cílevědomost, účelná volba prostředků, hospodárnost, efektivnost atd.). Rozpor mezi právními a faktickými aspekty je ovšem jen relativní, protože správa ví a musí vědět, že má nestranně sloužit všem občanům (čl. 2 odst. 3 Ústavy) a proto smí jednat jenom v rámci zákonů, o nichž se před-

pokládá, že vůli lidu vyjadřují. Nicméně tato relativní jednostrannost správy, umocněná ještě spojením s mocenskými atributy při jejím rozhodování, objektivně existuje: právní kontrola soudy je proto pouze jejím nezbytným vyvážením, nikoliv snad výrazem degradující a dehonestující všeobecné nedůvěry ke správě.

Důsledně, kvalifikovaně a efektivně fungující správní soudnictví, pro svou formální i neformální autoritu správou respektované, by brzy mohlo účinně působit už pouhou svojí existencí, kdyby bylo součástí širokého a komplexního řešení, systému „kombinovaných operací“, směřujících k jedinému cíli, kterým je prosazení a ochrana právního řádu.

Březen 1994

#### POZNÁMKY

- 1) Zimmermann, M.: Pojecie administracji publicznej a „swobodne uznanie“, Poznaň 1959, str. 58.
- 2) Crow, C.: Učitel Kung, přel. P. Eisner, Praha 1949, str. 76.
- 3) Cicero, M.T.: Řeči proti Verrovi, přel. V. Bahník, Praha 1972, str. 142.
- 4) Publilius Syrus: Myšlenky z životní etiky, přel. Zd. K. Vysoký, Praha 1970, str. 57.
- 5) Aristoteles: Politika, přel. A. Kříž, Praha 1939, str. 142 n.
- 6) Podle Aristotela „nejvyšší moc má ta složka, která se radí o válce a míru, o spojenectví a jeho zrušení, o zákonech, o smrti, o vyhnanství a zabavení majetku, o volbě úřadů a účtování“. Úřady ve vlastním smyslu jsou ty, které jsou oprávněny radit se o určitých záležitostech, rozhodovat o nich a dávat rozkazy (jinak se dělí na politické, hospodářské a služební). Mezi soudy rozlišuje Aristoteles osm druhů: soud, před nímž úředníci skládají účty ze své činnosti, soud pro přečiny proti obecným zájmům, soud pro zločiny proti ústavě, soud pro odvolání soukromých osob proti úředně stanoveným trestům atd.
- 7) Tribuni výmluvnosti (výbor ze starověkých řečníků), Praha 1974, str. 17 až 21.
- 8) Tamtéž, str. 113 až 143.
- 9) Plutarchos: Životopisy slavných Řeků a Římanů, I., přel. E. Svobodová, Praha 1967, str. 145. Srov. též Peroutka, E.: Ústavy států řeckých, Praha 1916, str. 81; autor k tomu dodal, že „je-li podstata demokracie v tom, že úřady podléhají témuž soudu jako ostatní občané, pak Solón položil skutečně základ demokracii“.
- 10) Livius: Dějiny, I., přel. K. Kucharský a Č. Vránek, Praha 1971, str. 62, 149, 264, 268, 269 a 295.
- 11) Srov. Král, J.: Státní zřízení římské, Praha 1921, str. 125 až 131, 162 až 165.
- 12) Srov. např. Pokora, T.: Čchin Š'Chuang-Ti, Praha 1967, str. 31. Cenzorát je oprávněně předmětem i samostatného zkoumání (např. Hucker, Ch. O.: The Censorial System of Ming China, Stanford 1966).

- 13) Srov. Sunjatsen: Tři lidové principy a perspektivy Číny, projev z r. 1906 (in: Fass, J.: Sunjatsen, Praha 1966, str. 151 až 163).
- 14) Byzantský kronikář Michal Psellos (Byzantské letopisy, přel. R. Dostálová, Praha 1982) kritizuje koncem 11. stol. jednoho z císařů, že „nepochopil správně pravou povahu císařské vlády, totiž že tato vláda má být jakousi službou, která prospívá poddaným“, a současně připomíná, že „jsou dva pilíře římské moci, totiž úřady a peníze, a k nim přistupuje třetí prvek – rozvázná kontrola nad nimi a uplatnění rozumu při jejich rozdělování“ (str. 120, 127). Na jiném místě pak praví, že zárukou bezpečnosti císařů „jsou tři opory – lid, senátorský stav a armáda“ (str. 209).
- 15) Gurevič, A. J.: Kategorie středověké kultury, Praha 1978, str. 148.
- 16) Le Goff, J.: Kultura středověké Evropy, přel. J. Čermák, Praha 1991, str. 270, 271.
- 17) Srov. Kadlec, K.: Dějiny veřejného práva ve střední Evropě, Praha 1923, str. 21 n.
- 18) Srov. Kliment, J.: K dějinné proměně pojmu veřejného práva, Háchova pocta, Bratislava 1932, str. 18–30.
- 19) Srov. Klabouch, J.: Staré české soudnictví, Praha 1967, str. 153.
- 20) Stránský, P.: O státě českém (1633), z latiny přel. B. Ryba, Praha 1946, str. 283.
- 21) Např. Z. Winter (Kulturní obraz českých měst, II., Praha 1892, str. 618) píše o tom, jak v r. 1535 budějovičtí konšelé vypověděli z města jakéhosi ševce a podali o tom králi zprávu domnívající se, že tím je věc vyřízena. Král však předal spor městskému soudu podkomořího s odůvodněním: „Neznáme za slušné býti, abyšte vy sami, jsúc stranú jednú, spravedlností sobě na tom ševci dopomáhati a jeho z města vypovídati měli.“
- 22) Výraz pochází od tehdejších úřadů, „bureaux“ (patrně jej poprvé použil V. de Goumay v r. 1747).
- 23) Fridrich II.: Antimachiavell (z politických spisů Fridricha II. Velikého, krále pruského), přel. J. Bílek a St. Lyer, Praha 1940, str. 74.
- 24) „Ti, kteří jsou rozumní, jsou mi jistě vděční za to, že jsem je přinutil, že zůstali bezúhonní“, praví Fridrich II. ve své Politické závěti (cit. výbor, str. 227).
- 25) Tzv. Velká instrukce Kateřiny II. zdůrazňuje, že v Rusku je možné a přípustné jedině samodržaví (soustředění veškeré moci v rukou panovníka), jehož smyslem však není, „aby zbavilo lidi jejich přirozené svobody, ale aby usměrňovalo jejich činy v zájmu všeobecného dobra“. Tento pokus „o legalizaci základních občanských a lidských práv v rámci samodržaví“ byl ovšem jenom teoretický, protože měl být učiněn „v rámci systému, který nemůže bez jejich potlačení existovat“ (Švankmajer, M.: Kateřina II., Praha 1970, str. 77).
- 26) Srov. Kliment, J., op. cit.
- 27) Výraz „policie“ (z řec. politeia a lat. politia) označuje okruh správní činnosti, který se během času zužoval (u nás se nyní tímto výrazem označuje jen správní činnost ryze bezpečnostní – srov. policie „státní“, obecní, vojenská). V 18. století však tento výraz označoval prakticky celou sféru vztahů mezi státem a poddaným (kromě vojska a justice), včetně aktivní péče v oblasti hospodářské, kulturní atd. „Policejním státem“ tedy nelze rozumět stát řízený „policií“ v našem dnešním pojetí, jak se někdy z nedorozumění děje.
- 28) Merkl, R.: Obecné právo správní, přel. V. Chytil, Praha–Brno 1931, str. 72 až 76. Definice platí pro státy střední, popř. většiny kontinentální Evropy, nikoliv však pro Anglii (vzhledem k jejímu specifickému právnímu systému a vývoji).

- 29) Maneli, M.: Sztuka polityki, Warszawa 1967, str. 98.
- 30) Locke, J.: Druhé pojednání o vládě, § 90 až 94 (Dvě pojednání o vládě, přel. J. Král, Praha 1965, str. 181 až 184). Na právní vakuu ve sféře těchto vztahů možná naráží i Goethův Mefistofeles, když praví: „Já s policií skvěle smlouvat znám; hůř se soudem, jenž krví splácí krev.“ (Goethe, J.W.: Faust, přel. O. Fischer, Praha 1965, str. 182).
- 31) Locke, J.: op. cit., str. 208 n.
- 32) I. Kant později v rámci svého filozofického pohledu upřesňuje: moc zákonodárná (potestas legislativa), již se projevuje vůle státu, moc výkonná (potestas rectoria), která spravuje záležitosti ve státě podle zákona, moc soudní (potestas judiciaria), která v konkrétních případech zjišťuje, co je právem.
- 33) Montesquieu, Ch.: O duchu zákonů, přel. St. Lyer, Praha 1947, str. 170 n.
- 34) Např. Rousseau zdůrazňoval přednost zákonodárné moci před mocí výkonnou a mocí soudní. „Princip státního života je ve svrchované moci. Zákonodárná moc je srdcem státu; výkonná moc je jeho mozkem, který uvádí v pohyb ostatní části. Mozek může upadnout v ochrnutí a jedinec může dále žít. Člověk zůstane slabomyslným a žije; ale jakmile srdce přestane fungovat, živočich umírá.“ (Rousseau, J. J.: O společenské smlouvě, přel. J. Veselá, Praha 1949, str. 101 n.). Pod vlivem této idey pak zejm. část francouzské nauky nahradila tripartici bipartici: moc zákonodárná – moc výkonná (zahrmující i moc soudní).
- 35) G. Jellinek, když před sto lety tuto problematiku řešil, výstižně podotkl, že „nikoliv zřetele architektonické krásy, nýbrž zřetele politické účelnosti určují skutečný řád státní a jsou příčinou mnohých úchylek i od pravidel výslovně uznaných“ (Všeobecná státověda, přel. B. Foustka, Praha 1906, str. 654).
- 36) Např. přijetí zákona ve formálním smyslu, kterým se provádí vyvlastnění určitých nemovitostí, by mělo předcházet řízení, v němž by se osobám, o jejichž práva jde, poskytla alespoň základní práva náležející jinak účastníkům správního řízení; quasitrestní řízení by mělo respektovat základní principy soudního řízení trestního, atd.
- 37) Merkl charakterizuje správu právního státu jako „správu, jejíž určité části jsou upraveny materiálním a plnohodnotným správním právem, které zavazuje správní orgány v téže míře, jako justiční právo váže soudce, a které opravňuje poddaného stejným způsobem jako právo justiční. Právní stát je státem, který vykazuje stejně rozvinuté právo správní jako právo justiční, právo, představující výsledek normotvorné činnosti správního zákonodárství a brzdu samostatného rozhodování správy“ (Merkl, R.: op. cit., str. 81).
- 38) Podle H. Kelsena „stát a právo spadají v jedno“, tedy „stát jakožto řád je totožným s právním řádem“ (Základy obecné teorie státní, přel. F. Weyr, Praha 1926, str. 27).
- 39) „Le service public est le fondement et la limite du pouvoir gouvernemental.“ (L'État, le droit objectif et la loi positive, 1901, str. 56). K osvětlení povinnosti vykonávat veřejné služby uvádí Duguit příklad: „Jestliže autoři deklarací z roku 1789, 1793, III. roku a ústavy z roku 1848 vyslovili zásady svobody a vlastnictví, nešlo tu prostě o prohlášení, že se ukládá závazek, povinnost vládě, aby vytvořila veřejné služby k ochraně svobody a vlastnictví?“
- 40) Srov. Duhamel, O. – Mény, Y.: Dictionnaire constitutionnel, Paris 1992, str. 415 až 418, kde jsou různé koncepcce právního státu výstižně porovnány.
- 41) Menger, A.: Stát budoucnosti (Neue Staatslehre), přel. G. Žalud, Praha 1903, str. 203-205, 245-254.

- 42) Podrobně se u nás touto problematikou zabýval např. J. Krejčí (Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy, Praha 1931).
- 43) § 3 písm. e/ zákona č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudu. Hned po vzniku Československa a vytvoření jeho Nejvyššího správního soudu bylo toto ustanovení z jinak recipovaného zákona vypuštěno, takže soud přezkoumával i rozhodnutí vydaná podle volné úvahy z toho hlediska, zda správní úřad „nepřekročil ony hranice, které mu celková intence zákona a podstata věci vytkly“. Nový stát byl na toto řešení náležitě hrdý a dovolával se ho jako důkazu o větší soudní ochraně svých občanů dokonce i v jedné mezinárodní smlouvě s novým Rakouskem z r. 1920 (č. 107/1921 Sb.).
- 44) Obecný zákoník občanský z r. 1811, který u nás v podstatě platil až do r. 1950, definoval „občanské právo“ jako „souhrn zákonů, kterými se určují soukromá práva a povinnosti obyvatelů státu mezi sebou (inter sich)“.
- 45) Hoetzel, J.: Dualismus právní, Slovník veřejného práva československého, Brno 1939, str. 494 a 496.
- 46) Neubauer, Z.: Státověda a teorie politiky, Praha 1948, str. 97.
- 47) Hoetzel, J.: op. cit., str. 498.
- 48) U nás se pokusil tuto zásadu formulovat zákon o organizaci politické správy z r. 1927 (čl. 6 a 7 zákona č. 126/1920 Sb., ve znění zákona č. 125/1927 Sb.): politické úřady vykonávají trestní pravomoc, pokud nenáleží soudům (popř. jiným úřadům), nalézají právo v oboru práva veřejného, pokud to nenáleží soudům (popř. jiným úřadům) a rozhodují o soukromoprávních nárocích, pokud tak stanoví zákon. K Nejvyššímu správnímu soudu pak mohly přijít jen věci veřejného práva, protože ve věcech práva soukromého byl přístup k civilním soudům, i když o nich rozhodl správní úřad (§ 105 ústavní listiny z r. 1920, zákon č. 217/1925 Sb.).
- 49) Pochybná by tedy byla snaha definovat tyto pojmy vzhledem k tomu, zda věc patří do působnosti veřejné správy (veřejné právo) anebo soudů (soukromé právo), protože by vycházela z falešného předpokladu, že působnost je takto důsledně a bezvýhradně rozdělena. Obtíže se neodstraní ani výčtem jednotlivých oborů práva, protože jde o pojmy obdobně neurčité (např. předpisy práva občanského, obchodního, rodinného a pracovního obsahují nejen normy soukromoprávní povahy, ale leckdy i normy povahy veřejnoprávní).
- 50) Samostatným problémem je státní správa soudů, jejímž úkolem je vytvářet organizační, personální a materiální předpoklady pro řádný výkon soudnictví.
- 51) Např. ústavní listina z r. 1920 mluvila o správním soudnictví ve smyslu zajištění ochrany práv a zájmů občanů „při správních úřadech“ (§ 86), soudní ochranu proti správním úřadům měl poskytovat soud složený z nezávislých soudců (byl jím Nejvyšší správní soud, který tedy také vykonával správní soudnictví).
- 52) Např. A. Merkl zastával názor, že „správní soudnictví není soudnictví vykonávané správou, nýbrž soudnictví, které má správu za předmět svého jednání“; lze je proto definovat jako „funkci, kterou vykonávají nezávislé exekutivní, tj. soudní orgány za účelem přezkoumávání správních aktů“ (Obecné právo správní, díl druhý, přel. V. Chytil, Praha–Brno 1932, str. 220). Bylo mu potom z některých stran vytýkáno, že z pojmu takto vylučuje správní soudnictví francouzského typu.

- 53) U nás např. pojišťovací soudy rozhodovaly na základě žalob o náhradách uplatňovaných určitými veřejnými pojišťovkami vůči jiným pojišťovnám a dalším subjektům (srov. ust. § 220 zákona č. 221/1924 Sb., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří).
- 53a) O různých vztazích mezi mocí výkonnou a mocí soudní podle právního řádu ČR viz Mikule, V.: Veřejná správa a soudy (in: Hendrych, D. a kol.: Správní právo – obecná část, Praha 1994, str. 238-276).
- 54) Nauka prawa administracyjnego - zagadnienia ogólne, Warszawa 1924, str. 18 a 19. Autor kladl důraz i na kontrolu morálky správy takovým správním soudem.
- 55) Československé správní právo, část všeobecná, Praha 1934, str. 293 a 325.
- 56) Např. Zanobini, G.: Corso di diritto amministrativo, Milano 1958 (díl I, str. 54). Autor pojímá správní soudnictví jako soubor formálních záruk v širokém smyslu, zahrnující záruky soudní i správní.
- 57) Proti myšlence, že ochrany práva má být dosaženo účastí laického živlu, byly ovšem vznášeny námitky. Např. J. Pražák v r. 1899 srovnával toto řešení s porotními soudy, o nichž konstatoval, že je to snad „platná instituce ve věcech politických, ale že by byla instituce tato k uskutečnění idey práva valnou měrou posloužila, sotva kdo může tvrdit“.
- 58) Pokusy o podobné reformy veřejné správy se ovšem ve starém Rakousku datovaly již nejméně od r. 1874. Pozoruhodné byly zejm. Kőrbrovy vládní „Studie o reformě politické správy“ (1904), které počítaly se zavedením správního soudnictví podle pruského vzoru.
- 59) Okresní výbory a župní zastupitelstva měly být voleny přímo občany (srov. zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů, a zákon č. 330/1920 Sb., o volbách župních zastupitelstev a okresních výbortů).
- 60) Zpráva ústavního výboru revolučního Národního shromáždění k návrhu zákona o správním soudnictví (NS 1920, tisk 2414). K celkovému pojetí tohoto typu správního soudnictví srov. též Klapka, O.: Samospráva a zřízení župní, Praha 1923, str. 86 až 108.
- 61) Viz rozhodnutí z 8. 2. 1873 ve věci Blanco a z 6. 2. 1903 ve věci Terrier (Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 4. vyd. Paris 1965, str. 5-8, 49-52). Ve druhé věci šlo o vyplacení odměny za odchyt zmijí.
- 62) O vzniku tohoto soudu a jeho československé recepci srov. Hácha, E.: Nejvyšší správní soud, Slovník československého práva veřejného, Brno 1932.
- 63) U nás v demokratickém období působily vedle Nejvyššího správního soudu ještě např. samostatný volební soud, patentový soud, kartelový soud a pojišťovací soudy.
- 64) H.W. R. Wade (Administration law, 6. vyd., Oxford 1992, str. 948 až 954) uvádí, že těchto tribunálů je několik desítek druhů a celkem téměř 2.500.
- 65) K tomu viz Sládeček, V.: Ombudsman ve Velké Británii, Správní právo č. 3/1993.
- 66) Srov. např. Sandulli, A. M.: Collegamenti e consequenzialità tra diritti e interessi e relativa rilevanza ai fini delle competenze giurisdizionali, Giustizia civile 1958.
- 67) Srov. Baumgartner, Ch.: K vymezení kompetence ústavního soudu a správního soudu v Rakousku, Správní právo č. 3/1991.
- 68) Čl. 127 Ústavy Slovenské republiky. Srov. Čič, M. - Mazák, J. - Ogurčák, Š.: Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky, Košice 1993, str. 7 a 144.



69) Zajímavým příkladem je československé řešení z roku 1918: nejvyšší správní soud rozhodoval i o stížnostech státních občanů pro porušení politických práv zaručených jim ústavou, byla-li věc vyřízena v zákonem předepsaném pořadu správním, vykonával tedy působnost náležející ve starém Rakousku říšskému soudu jakožto soudu ústavnímu; ačkoliv byl v této souvislosti někdy označován jako „ústavní tribunál“, fakticky tato jeho zvláštní působnost s jeho obecnou působností zcela splynula.

70) Pregnantně to vyjádřil A. Hitler ve svém vystoupení 16. 11. 1941: „Dělejme všechno pro to, aby právníci byli co nejhorší, aby se právo studovalo co nejméně. Toto povolání je třeba tak zkompromitovat, aby do něho šli pouze ti, kdo nechtějí znát nic jiného než paragrafy. K čemu jsou právnícké skupule, když je něco nutné z hledisek národně-politických? Nikoliv díky právníkům, ale navzdory jim národ žije. Nejsem první, kdo v nich vidí kolonii bacilů. Stejný názor měl i Fridrich Veliký.“ (Cit. podle A. Krezeminského: Niebo zna tytko sete, Polityka 26. 4. 1980.)

71) Nařízením říšského prezidenta na ochranu německého národa ze 4. 2. 1933 byla zavedena omezení práva shromažďovacího a tiskového, nařízením říšského prezidenta z 28. 2. 1933 byla suspendována platnost ustanovení Výmarské ústavy zaručujících základní občanská práva.

72) Výnos Vůdce a říšského kanceláře o zjednodušení správy ze dne 28. 8. 1939 (Říš. zák. str. 1535). Již předtím, v roce 1936, byly z přezkumu správními soudy vyloučeny věci tajné státní policie.

73) S. K. : Zadači pravovogo strojtitelstva. časop. Prolet. revolucija i pravo (Moskva) č. 15/1921 (cit podle: Šargorodskij, M.D.: Zakon i sud, Učenyje zapisky LGU č. 202, 1956).

74) Ústava Ruské federace z r. 1993 stanoví, že proti rozhodnutím a jednáním (nebo nečinnosti) orgánů státní moci, orgánů místní samosprávy, občanských sdružení a úředních osob lze podat stížnost k soudu (čl. 46 odst. 2).

75) U nás tento přístup výstižně ilustruje již předúnorová, z komunistických kruhů vycházející kritika na adresu Nejvyššího správního soudu, pokud např. zrušoval některá správní rozhodnutí ve věcech znárodnění pro jejich rozpor se zákonem: jestliže si „lid“ znárodnění přeje, nesmí tomu přece právníký formalismus zabraňovat!

76) Na význam správního soudnictví byl kladen tak značný důraz, že i v rámci státního zřízení zahraničního (za II. světové války) byla v r. 1942 zřízena právní rada, která jednak podávala právní posudky v konkrétních věcech (quasisoudní funkce), jednak podávala právní posudky de lege ferenda (pro vládu atd.).

77) K pokusům o renovaci správního soudnictví z konce 60. let viz Zoulík, F.: K problematice správního soudnictví, Socialistická zákonost č. 9/1966, jakož i další literaturu citovanou v mých statích „Správní soudnictví - ano či ne?“ (Právník č. 9/1968), „Místo správního soudnictví v soustavě prostředků k zajištění zákonnosti správy“ (Právník č. 10/1968) a „Správní soudnictví v Československu“ (Acta Universitatis Carolinae - Iuridica č. 4/1968).

78) Výraz „tribunál“, jehož mezinárodní dokumenty v jejich anglickém i francouzském znění zpravidla užívají, je u nás většinou překládán jako „soud“, ačkoliv o soud v technickém smyslu (orgán vykonávající moc soudní) jít nemusí: může to být i orgán moci výkonné, pokud vyhovuje stanoveným předpokladům. Proto je lépe tento výraz nepřekládat. Z podobných důvodů se i na jiných místech odchyluji od oficiálního českého překladu.

- 79) Leckdy se výraz „everyone is entitled to a fair... „hearing“, „toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement“ volně překládá tak, že „každý má právo na spravedlivé projednání“ jeho věci a mluví se pak o „právu na spravedlivý proces“.
- 80) Z anglického znění lze vyvozovat záměr podřídít všechny uvedené věci rozhodování nezávislých a nestranných tribunálů, kdežto z francouzského znění by bylo možno soudit, že tyto tribunály mají uvedeným způsobem postupovat, jsou-li jim takové věci svěřeny. Judikatura se zjevně kloní k prvému pojetí.
- 81) O judikatuře Evropského soudu viz seriál informací podávaných B. Repikem a J. Čapkem v časopisu Právní praxe (počínaje č. 2/1993). Viz též Vopálka, V.: Právo na spravedlivý proces (in: Hendrych, D. a kol., Správní právo - obecná část, Praha 1994, str. 169 n.).
- 82) Pojem „civilní práva“ je podstatně širší než naše „občansko-právní nároky“, protože jde o celé právo soukromé vě. některých práv souvisejících s výkonem povolání apod. Výraz „občanská práva“ by u nás mohl být zavádějící, protože se s ním tradičně spojují ústavně zaručená práva politická atd.
- 83) Srov. van Dijk, P. - van Hoof, G. J. H.: Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, Deventer-Boston 1990, str. 295 n. Názor, podle něhož jsou „civilními právy“ všechna subjektivní práva, o nichž se nerozhoduje v řízení o trestním obvinění, se zatím neprosadil; na ryze veřejnoprávní vztahy se tedy tato úprava nevztahuje.
- 84) Za „trestní obvinění“ bylo např. uznáno obvinění z přestupku, potrestaného policejní pokutou ve výši 120 švýc. franků (rozsudek Evropského soudu z 29. 4. 1988 ve věci Belilos c/a Švýcarsko; výtah z něho viz Kopecký, M. - Pomahač, R.: Prameny ke studiu správního práva, Praha 1993, str. 188).
- 85) Texty viz Kopecký, M. - Pomahač, R.: Prameny..., str. 168 n.
- 86) V souvislosti s obnovením právního státu v Maďarsku se těmito otázkami a rozdílem mezi kontinentálním pojetím (Rechtsstaatlichkeit) a pojetím britsko-americkým (Rule of Law) zabývá Csaba Varga (Laws in the Rule of Law, materiály symposia pořádaného Maďarskou akademií věd, květen 1993).
- 87) Z. Izdebski (Rewizja pojęcia praworzadnosci ludowej, Państwo i Prawo č. 3/1957) ilustroval vliv zkušenosti s fašismem a nacismem poukazem na vývoj názorů významného německého právníka G. Radbrucha. Ten ještě v roce 1932 tvrdí: „Gesetz ist Gesetz“ (Rechtsphilosophie, Leipzig 1932, str. 106), v roce 1948 však zjišťuje, že „positivismus, který lze krátce vyjádřit formulí »zákon je zákon«, přivedl německou právní vědu i praxi do bezmocného postavení před tak strašnými krutostmi a zvlůlí, jakým tehdejší vládcí dali formu zákona“ (Vorschule der Rechtsphilosophie, Heidelberg 1948, str. 30 a 108).
- 88) Čl. 37 a 38 odst. 2 Listiny. Umístění ustanovení obsažených v čl. 38 odst. 2 vyvolává sice vzhledem k celkovému kontextu hlavy páté Listiny nejasnosti, domnívám se však, že pro zúžení platnosti těchto ustanovení jen na řízení soudní nelze nalézt přesvědčivé argumenty (stejně Filip, J.: Ústavní právo. I. díl, Brno 1993, str. 149).
- 89) Správní řád (zákon č. 71/1967 Sb.) ukládá správnímu orgánu povinnost nařídít ústní jednání jen v případech, kdy to vyžaduje povaha věci anebo stanoví právní předpis; pokud správní orgán nebo právní předpis nestanoví jinak, je ústní jednání neveřejné (§ 21). Daňové řízení je vždy neve-

řejné, ústní jednání je fakultativní (zákon ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů).

90) Správní řád sice ukládá, aby věc byla vyřízena „včas a bez zbytečných průtahů“ (§ 3 odst. 3), lhůty pro rozhodnutí však nestanoví dost určitě (§ 49); správnímu orgánu instančně nadřízenému pak za jistých podmínek pouze umožňuje, aby v případě nečinnosti věc k sobě atrahoval (§ 50). Ve správním soudnictví se bezvýjimečně požaduje, aby žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno a nabylo právní moci (§ 247 odst. 2 o.s.ř.) a proti nečinnosti správního orgánu se ochrana neposkytuje. Naproti tomu Ústavní soud neodmítne přijetí ústavní stížnosti, i když stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje, jestliže v řízení o opravném prostředku dochází ke značným průtahům, z nichž stěžovateli vzniká nebo může vzniknout vážná a neodvratitelná újma (§ 75 odst. 2 písm. b/ zákona č. 182/1993 Sb.).

91) Parlamentní zpravodaj Sněmovny národů FS dr. V. Ševčík však ve své zpravodajské zprávě výslovně uvedl, že ust. čl. 36 odst. 2 vyvolává „potřebu úpravy a posílení správního soudnictví“.

92) § 244 odst. 1 o.s.ř. ve znění zákona č. 519/1991 Sb. (touto novelou bylo citované ustanovení Listiny provedeno a správní soudnictví s účinností od 1. 1. 1992 obecně obnoveno). „Soudem“ ve smyslu ust. čl. 36 odst. 2 Listiny by sice mohl být Ústavní soud, jeho pravomoc je však speciálně upravena v čl. 87 odst. 1 Ústavy (nezkoumá obecnou **zákonost**, nýbrž jen **ústavnost** pravomocných rozhodnutí a jiných zásahů veřejné moci).

93) Dospěl-li soud při výkonu správního soudnictví k závěru, že právní předpis, který správní orgán použil, není v souladu se zákonem, a sám ho proto při svém rozhodování nepoužil (čl. 95 odst. 1 Ústavy).

94) Přenesení pravomoci rozhodovat o zrušení právních předpisů, jsou-li v rozporu se zákonem, z Ústavního soudu na Nejvyšší správní soud (čl. 87 odst. 2 písm. a/ Ústavy), naráží na těžkosti, protože Ústavnímu soudu by musela zůstat pravomoc zrušovat tytéž předpisy pro rozpor s ústavním zákonem: rozpor se zákonem je však zpravidla současně i rozporem s Ústavou, Listinou nebo jiným ústavním zákonem.

95) Srov. diskusní vystoupení na stránkách časopisu Právní praxe: M. Mazanec (č. 7/1993), P. Varvařovský (č. 1/1994), J. Spáčil (č. 3/1994), V. Mikule (č. 4/1994).

96/ Podle nynějších úprav mohou být např. ukládány pokuty i ve výši 100 miliónů Kč, aniž by pro odstupňování výše pokuty byla stanovena přesnější hlediska.

97) Srov. Kraus, F.: Role politických stran ve veřejném životě Československé republiky, Pocta k 60. narozeninám pres. dr. E. Beneše, Londýn 1944, str. 35 až 37.

98) Konstatoval to v souvislosti s projednáváním novely zákona o nejvyšším správním soudu v roce 1937 v Poslanecké sněmovně zpravodaj ústavně-právního výboru dr. A. Meissner.

FRANTIŠEK ZOULÍK

## HISTORICKÝ VÝVOJ A TYPY SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

### I.

Oblast vztahů mezi soudnictvím a správou, která bývá označována jako správní soudnictví, nelze jednotně vymezit. Za správní soudnictví bývá označováno hned několik právních institutů, přičemž některé z nich mají jen málo společného.<sup>1)</sup> Navíc jejich konkrétní podoba v právních řádech jednotlivých států liší se od sebe někdy velmi podstatně; závisí totiž na celkovém vývoji instituce, na konkrétních legislativních záměrech, na souvislostech s jinými instituty a návaznosti na ně a na řadě jiných faktorů. Za této situace se zdá problematické, zda je možné vymezit správní soudnictví (z hlediska, co jím ještě je a co jím již není) natolik určitě, abychom mohli provádět vnitřní diferenciaci tohoto institutu na jeho jednotlivé typy. Stojíme tedy před problémem, který je např. pro oblast civilního procesu nebo trestního řízení něčím cizím.

Přesto se domnívám, že jde o úkol, který lze zvládnout i pro oblast správního soudnictví. I při bohatství jeho forem lze totiž stanovit jeho základní cíle a na tomto základě vyloučit z této oblasti instituty, jejichž smysl je jiný.<sup>2)</sup> Dostaneme tím jádro, kolem něhož se pohyboval dosavadní vývoj této instituce a k němuž se v současné době, charakterizované integračními procesy, opět soustřeďuje.

Za základní znak institutů, které budeme označovat jako správní soudnictví,<sup>3)</sup> budeme považovat především to, že se neuplatňují výhradně v oblasti správy, exekutivy, moci výkonné, ale že jde o určitý přesah do zcela jiné oblasti, do oblasti soudní a soudní moci. Tím je podmíněn i jeho další rys, spočívající v tom, že cílem správního soudnictví je ochrana subjektivních práv, vznikajících na základě předpisů veřejného práva (nikoliv tedy mnohostranná činnost, která je charakteristická pro správu). Pokud tedy o správním soudnictví mluvíme jako o soudní kontrole správy, nejde nikdy o kontrolu univerzální, ale specifickou kontrolu, zaměřenou jen jedním směrem. V rámci soudnictví má pak správní soudnictví zvláštní postavení především v tom, že předmětem řízení zde není přímo rozhodnutí o určitém právu nebo sankci, ale že jeho předmětem je přezkoumání dříve vydaného správního rozhodnutí. Specifika ve funkci a povaze správního soudnictví vyvolávají i některé zvlášť-

nosti procesní; řízení zde musí nutně mít kontradiktorní povahu sporu dvou stran (jednou je nositel tohoto práva, druhou orgán veřejné správy), důkazní možnosti soudu jsou omezeny, svým rozhodnutím nesmí nahradit kompetenci správního orgánu atd.

Z uvedených hledisek posuďme pět různých institutů, s nimiž bývá spojováno označení správní soudnictví:<sup>4)</sup>

a/ Prvým z nich je kontrola zákonnosti pravomocných správních aktů, která se ukutečňuje v samostatném soudním řízení, jež je zahájeno výlučně na návrh nositele subjektivního práva. Dnes je již možné označit tento institut za „klasické“ správní soudnictví, neboť je nejvíce rozšířen a zdá se, že právě k němu směřuje integrační vývoj. Kromě toho právě tento institut je charakterizován všemi rysy, které jsme uvedli jako typické vlastnosti správního soudnictví.

b/ Druhým institutem, označovaným jako správní soudnictví, je rozhodování soudů o řádných opravných prostředcích proti (nepravomocným) správním aktům. Soudní řízení má sice samostatnou procesní úpravu, ale přes to jde stále o prvotní projednání záležitosti. Rozhodování se však přenáší z oblasti správy do oblasti soudní, což je adekvátní jen v těch případech, kdy odvolací orgán zkoumá prakticky pouze právní stránku věci. Takové případy bývají taxativně vymezeny. Vzhledem k tomu, že jejich soudní projednání si zachovává svůj specifický ráz, je možné i tento institut pojímat jako správní soudnictví.

c/ Jako správní soudnictví bývá označována i činnost orgánů působících v rámci správy, které jsou relativně nazávislé a jejichž postup je judicializován. Bývají označovány jako orgány kvasisoudní a setkáváme se s nimi jak při historickém vývoji (např. ve Francii), tak v současné době v anglosaských systémech a v ES při uplatňování římské konvence. Jejich činnost sotva lze označit za správní soudnictví především proto, že nejde o soudy a sotva tudíž může jít o soudnictví, zvláště když zůstávají v rámci exekutivy; kromě toho nepřezkoumávají správní akty, ale rozhodují přímo o právech. Nutno ovšem přiznat, že existuje mnoho přechodných stupňů takových orgánů a při klasifikování některých z nich můžeme být na rozpacích, zda již nejde o orgány soudního typu.

d/ Setkáváme se také s tím, že naopak soudy vydávají správní akty. Tato působnost soudů se uplatňovala ve fázi vývoje anglosaského práva, ale nebyla omezena jen na ně. Mnohdy bývá právě takto charakterizována jakákoliv mimo-procesní činnost soudů.<sup>5)</sup> Jestliže však soudnictví (a v jeho rámci i soudnictví

správní) chápeme jako řešení sporu o právo, můžeme sotva chápat tuto působnost jako soudnictví, byť jde o činnost soudů.

e/ V některých případech poskytují soudy subjektivním právům veřejným přímo ochranu, tj. předmětem řízení není přezkoumání správního aktu, ale přímo rozhodnutí o veřejnoprávním nároku. Tato činnost soudů nebývá většinou chápána jako správní soudnictví; nejde při ní o kontrolu správy a procesně se obvykle realizuje civilním procesem.

Z uvedeného přehledu je zřejmé, že z hlediska historického vývoje a typizace správního soudnictví se prioritně musíme zaměřit na první dva instituty (přezkoumání pravomocných správních aktů a soudní rozhodování o řádném oprávněném prostředku).<sup>6)</sup> Pozornost bude třeba věnovat i třetímu institutu, totiž správním orgánům kvasisoudního typu, jak pro jejich povahu určitého přechodu mezi správou a soudnictvím, tak proto, že některé z nich měly vliv i na celkový vývoj správního soudnictví. Poslední dva instituty, totiž vydávání správních aktů soudy a přímé rozhodování soudů o veřejných subjektivních právech, nejsou z hlediska našeho tématu relevantní.

Při vývoji správního soudnictví je třeba sledovat několik hledisek, zejména jeho obsahové zaměření, jeho rozsah, jeho procesní úpravu a organizační uspořádání.<sup>7)</sup> Všechna tato hlediska mají svůj nezastupitelný význam. Není proto namístě preferovat pouze organizaci tohoto soudnictví a vidět nejdůležitější problém v tom, zda je mají vykonávat soudy obecné a zvláštní. Podstata věci spíše spočívá v tom, abychom ve správním soudnictví viděli samostatný druh soudnictví, rovnocenný se soudnictvím civilním, trestním a ústavním, který stejně jako ony vznikl diferenciací původně jednotného procesu, má s nimi společný základ a společně s nimi musí být oddělen od veřejné správy. Chápeme-li správní soudnictví právě jako druh soudnictví, nevyplývá z toho ještě, že je nutné, aby je vykonávaly zvláštní soudy. Obsahová diferenciacie soudnictví a jeho organizace jsou samostatné (byť se ovlivňující) záležitosti; je při tom zcela běžné, že na půdě jednoho a téhož druhu soudnictví existuje několik soudních soustav anebo že naopak soudnictví různých druhů (např. trestní a civilní) vykonávají tytéž soudy. V soudnictví správním jsme svědky toho, že je vykonávají jak soudy obecné, tak soudy zvláštní, přičemž sotva lze tvrdit, že některé se osvědčují lépe, jiné hůře.

Při vývoji správního soudnictví sledujeme prioritně základní cíl této instituce – poskytnutí soudní ochrany veřejným subjektivním právům. Jakmile však právní instituce vzniknou, jakmile již existují a působí, není vyloučeno, aby byly pověřovány i jinými úkoly, než jsou ty, které stály u jejich zrodu. Jde o obecnou zkušenost, již neušlo ani správní soudnictví. Instituce, které je vykonávají, bývají pověřovány i jinými úkoly, ať již jde o účast na legislativním procesu, vystavování dobrozdání anebo řešení kompetenčních sporů. Tyto „vedlejší“ agendy

správního soudnictví s ním obvykle nejsou neslučitelné, ale netvoří jeho podstatu. Svým způsobem to platí i o důležité vlastnosti tohoto soudnictví, spočívající v tom, že správní judikatura sjednocuje postup správy. Ani tento kladný přínos správního soudnictví nesmí vést k tomu, abychom v něm viděli důvod existence (*raison d'être*) správního soudnictví, zatím co je jen důsledkem toho, že toto soudnictví existuje.

## II.

Přehled vývoje správního soudnictví nelze začít jinak než anglosaským právem. Není to proto, že správní soudnictví jako zvláštní druh soudnictví by zde zdomácnělo nejdříve; právě naopak v tomto specifickém pojetí se v Anglii i v USA uplatňuje až v tomto století, zejména v poválečných letech. Není to ani proto, že by instituty tohoto práva byly v širším rozsahu recipovány jinými právními řády mimo anglosaskou oblast. Avšak Anglii je třeba považovat za kolébku soudní ochrany veřejných subjektivních práv, na níž stojí koncepce správního soudnictví. Pro tento její primát je logické zabývat se nejdříve vývojem jejího právního řádu.

Pro vývoj anglického soudnictví<sup>8)</sup> má zásadní důležitost čl. 39 Charty (Magna Charta Libertatum z r. 1215), podle něhož osobní svoboda a majetek svobodných lidí může být omezen jen soudním výrokem nebo zákonem. Po dlouhou dobu byli soudci jedinými státními orgány, které mohly ukládat povinnosti; vedle rozsudků proto vydávali i konkrétní správní akty.

Situace se mění až v průběhu minulého století. Zatím co před tím se činnost soudů na správním úseku omezovala na zajišťování vnitřního pořádku (zejména tzv. králova míru, což dalo vznik i označení míroví či smírčí soudci), klade modernizující se stát stále širší nároky na státní správu. Jejich zajišťování již přesahuje možnosti soudů a tak dochází k tomu, že vznikají správní úřady a že se průběžně rozšiřují jejich pravomoci. Na rozdíl od kontinentu dochází tedy v Anglii nikoli k oddělení justice od správy, ale právě naopak k tomu, že se správa odděluje od justice.

Nešlo ovšem o jednorázový akt, ale o postupný vývoj, který začal po parlamentní reformě v roce 1832 tím, že vznikají specializované správní úřady. Míroví soudci zpočátku působili vedle nich a to až do roku 1888, kdy jim byly jejich správní funkce prakticky odňaty a ustaveny i správní úřady s obecnou působností. Nicméně tyto úřady nemohly vydávat individuální správní akty; tato pravomoc zůstala soudům a správní orgány stály před nimi v roli navrhovatele. Další fází vývoje bylo rozšíření působnosti správních orgánů i na vydávání konkrétních aktů s tím, že byly přezkoumatelné soudy; soudy jako odvolací orgány užívaly vůči správním orgánům tzv. prerogativní writy, které původně umožňovaly vyšším soudům zásahy do judikatury soudů nižších. Judikatura však posky-

tuje správním úřadům stále širší procesní volnost a nevyžaduje již od nich, aby napodobovaly soudní proces, ale aby dodržovaly pouze určité základní principy rovného využívání procesních práv.

Ve 20. století dochází k zakládání tzv. administrativních tribunálů, jejichž působnost je omezena vždy jen na určitou oblast státní správy. Již v minulém století vznikly tyto orgány pro záležitosti železniční a vnitrozemské vodní dopravy, ve 20. století pro věci veřejného pojištění, pro pracovní věci v průmyslových odvětvích, pro věci daňové a další. K zakládání těchto tribunálů dochází zejména po druhé světové válce, takže dnes představuje jejich počet již několik desítek. Jejich rozšíření vyvolalo tendenci ke sjednocování úpravy jejich postavení a řízení před nimi, jemuž byly věnovány legislativní úpravy z r. 1971 a r. 1980. Z hlediska jejich právní povahy můžeme anglické správní tribunály označit nejspíše za kvasisoudní orgány, působící v rámci správy (v našem výčtu institutů, v oddíle I. patří pod odst. c/).

Anglosaský typ soudní kontroly správy lze souhrnně charakterizovat jako typ, v němž tuto působnost vykonávají obecné soudy podle obecných procesních pravidel. Na tom nic nemění ani činnost správních tribunálů, neboť jejich působností není soudní ochrana vyloučena; nehledíme-li k tomu, že působnost tribunálů nepokrývá celou oblast státní správy, je možné se vždy dovolat soudu, a to buď po vyčerpání prostředků ve správě anebo v některých případech i v rámci odvolacího řízení. Po obsahové stránce jde v anglosaském systému prakticky výlučně o ochranu veřejných subjektivních práv; zvláštností tohoto systému je i to, že poskytuje ochranu i proti nečinnosti správního úřadu (možnost žaloby proti úředníkovi, který svou nečinností porušil právní povinnost).

Anglický typ správního soudnictví se kromě Anglie uplatňuje i ve Spojených státech a ve většině zemí Commonwealthu. Pro právní řád USA je charakteristické, že zde dochází ještě k výraznějšímu rozvinutí činnosti kvasisoudních orgánů v oblasti státní správy (nejde jen o tribunály, ale i o určité komise nebo jinak označované orgány) a že jejich působnost v některých oblastech omezuje soudní kompetenci (ovšem s výjimkou dovolání se Nejvyššího soudu).

### III.

Druhý výrazný typ správního soudnictví je výsledkem dlouhodobého vývoje francouzského právního řádu. Bezprostředně ovlivnil řadu dalších zemí zejména ve sféře francouzského vlivu; v Evropě k nim patří zejména Itálie a Belgie. Avšak řada právních institutů, které zrodilo francouzské správní soudnictví, našla svou odezvu i v jiných systémech správního soudnictví. Francouzský model správního soudnictví je založen na ucelené soustavě zvláštních soudů, které jsou nadány poměrně širokými pravomocemi.<sup>9)</sup>

Vývoj francouzského správního soudnictví začíná vlastně již v období abso-



lutní monarchie (ancien régime). Již v tomto období existovalo několik zvláštních (či spíše výjimečných soudů), jejichž působnost se vztahovala na administrativní záležitosti. Kromě toho se v té době centrální moc bránila odporu soudních dvorů (parlamentů) tím, že je často využíváno tzv. evokačního práva krále, které mu umožňovalo, aby aťrahoval na sebe právo rozhodovat při. Tato královská judisdikce je vykonávána prostřednictvím královských intendantů; jejich judisdikce byla jednoduchá a pružná a proto i vyhledávaná. Naproti tomu parlamenty (řádné soudy) byly v opozici nejen vůči králi, ale i proti finančním reformám, což vyvolávalo nedůvěru k nim jako instituci.

Podstatným způsobem zasáhla do vývoje správního soudnictví Velká francouzská revoluce. Na základě zákona z r. 1790 a ústavy z r. 1791 byla uskutečněna tzv. první separace moci soudní a výkonné. Ustanoveními těchto norem bylo zakázáno správním úřadům zasahovat do soudních sporů a naopak i soudům vydávat jakékoli příkazy či zákazy pro správu a rozhodovat o záležitostech tzv. veřejných služeb. Touto první separací moci výkonné a soudní (k níž kromě praktických důvodů dochází i pod vlivem teorie dělby moci) byl však vytvořen těžko udržitelný stav, při němž správní orgány měly jak nařizovací pravomoc, tak řešily spory, které při aplikaci těchto nařízení vznikaly. Proto napoleonská ústava z roku VIII. vytváří zvláštní instituce, jimž se světuje judisdikce ve správních sporech. Jsou to tzv. Státní rada (Conseil d'État) a rady prefektur (conseils de prefecture).

Nicméně v prvním období činnosti těchto institucí je dosud problematické označit je za správní soudy. Přes faktický význam a autoritu, kterou záhy získávají, jsou původně jen orgány poradními; jejich doporučení (avis) musí být formálně schváleny šéfem správy státu nebo departementu. Tento stav se zásadně mění zákonem z roku 1872, kterým byla dovršena tzv. druhá separace pravomocí, totiž odloučení vlastní správy (tzv. aktivní správy) od orgánů rozhodujících správní spory. Na základě tohoto zákona vydává Conseil d'État i rady prefektur závazné nálezy (arrêts), nesmějí zasahovat do správní kompetence a stávají se tak orgány oddělenými od správy. Tímto zákonem se z těchto orgánů (bez ohledu na to, že se nezměnilo jejich označení) stávají soudy, a to zvláštní správní soudy.

V dalším vývoji francouzského správního soudnictví došlo k zásadní úpravě v r. 1926, kdy rady prefektur byly přeměněny v orgány mezidepartementní a jejich pravomoc byla rozšířena. K dalšímu rozšíření jejich pravomoci došlo v roce 1934. K poslední významné úpravě došlo v roce 1979. Pravomoc Conseil d'État rozhodovat spory prvoinstančně byla při ní omezena, takže se z tohoto orgánu stala převážně odvolací instance; touto instancí je nejen vůči radám prefektur (resp. meziprefekturním orgánům), ale i vůči některým specializovaným orgánům, působícím na poli správního soudnictví (jde většinou o orgány, které nemají těžiště své činnosti v judisdikci, ale které ji vykonávají v souvislosti se svou působností; jde např. o účetní dvůr, o radu veřejného vyučování apod.).

Francouzské správní soudnictví se uskutečňuje v několika formách. K základním z nich patří rozhodování o stížnosti pro porušení pravomoci (*recours pour excès de pouvoir*). Za překročení pravomoci se považuje nedostatek pravomoci nebo příslušnosti správního orgánu, některé procesní vady, porušení zákona a zneužití pravomoci (*détournement de pouvoir*), spočívající v tom, že správní úřad použije svých oprávnění k jiným účelům, než pro které je má. Legitimaci k podání tohoto rekursu má každý, kdo prokáže zájem na zrušení vydaného aktu; nevyžaduje se při tom existence přímého právního zájmu, ale stačí i zájem nepřímý, popř. i pouze vážný zájem morální. Rekurs je vyloučen v případě, že je možná tzv. paralelní stížnost, tj. že je možné se domáhat nápravy v jiném řízení (soudním nebo správním). Podání rekursu a řízení o něm, probíhající kontraktorně, je poměrně málo formální. Rekurs je ve stanovených případech přípustný i při nečinnosti správního orgánu (vychází se při tom z fikce zamítavého rozhodnutí, nevydá-li správní orgán své rozhodnutí do 4 měsíců od zahájení řízení). Správní soud má při rozhodování o rekursu oprávnění kasační. Pokud napadený správní akt zruší, má to obecné účinky (*erga omnes*).

Další formou francouzského správního soudnictví je tzv. rozhodování v plné jurisdikci (*contentieux de la pleine juridiction*). Na rozdíl od rekursu pro překročení pravomoci, který je uplatnitelný téměř obecně (včetně abstraktních správních aktů), lze se v tomto případě dovolat správního soudu pouze v určitých případech, při čemž podmínkou je porušení subjektivního práva státem. Tato správní jurisdikce se týká zejména nároků proti státu, které nelze uplatnit v civilním procesu (jde např. o některé náhrady škody, o plnění správních dohod, o provádění veřejných prací, o některé záležitosti daňové, o záležitostech volební apod.). Řízení má i zde kontraktorní charakter. Jeho výsledkem však není jen kasace předchozího rozhodnutí, ale věcné rozhodnutí ve věci samé. V důsledku tohoto rozhodnutí správního soudu, vydaná v plné jurisdikci, působí pouze mezi stranami (*inter partes*), neboť jde vlastně o rozhodnutí o uplatněném právu. Tato forma správního soudnictví měla původně spíše okrajový charakter, ale v současné době v souvislosti s rozvojem majetkových vztahů mezi státem a jinými subjekty se značně rozšířila a stále nabývá na významu.

Francouzským správním soudům přísluší dále výlučná pravomoc posoudit platnost a obsah konkrétních správních aktů. Ostatní soudy nemohou tuto otázku zkoumat ani jako otázku prejudiciální, ale jsou vázány výkladem správního soudu (jde o tzv. *contentieux de l'interprétation*). Abstraktní správní akty však mohou být obecnými soudy posouzeny z hlediska jejich souladu se zákonem.

Správní soudnictví má ve Francii i další působnosti. K nejdůležitějším z nich patří poradní funkce, kterou má *Conseil d'État* vůči vládě. Tato funkce je spojena s obligatorním posouzením legislativních vládních návrhů. V důsledku toho má tento orgán vlastně dvojí působnost: vedle působnosti jurisdikční působí také na poli exekutivy. V důsledku toho je ze zákona předsedou tohoto orgá-

nu předseda vlády; jeho činnost však fakticky řídí místopředseda Conseil d'État.

Francouzské správní soudnictví je nejstarším na evropském kontinentě. Jeho vrcholná instituce – Conseil d'État má mezi státními orgány vysokou autoritu. Přes sílu tradice i vážnosti bývá podrobováno kritice, a sice z hlediska nepružnosti (řízení trvá běžně 2-3 roky) i z toho hlediska, že nemá dostatečně efektivní prostředky vůči státní správě. V současné době se vyskytují hlasy, požadující jeho reformu, jakož i převedení alespoň části jeho pravomocí na obecné soudy.

Z evropských zemí byl francouzský model prakticky recipován v Itálii a v Belgii. Ani v jedné z nich se však neudržel v původní podobě. Itálie přešla v roce 1865 prakticky na jurisdikci obecných soudů, která byla omezena v roce 1923 ve prospěch zvláštních soudů; čl. 102 a 103 italské ústavy z roku 1947 svěřují zvláštním správním soudům spory veřejné správy a ochranu pouze některých oblastí veřejných subjektivních práv. Belgie si sice zachovala státní radu (Conseil d'État), ale ta dnes přezkoumává pouze abstraktní správní akty a plní některé exekutivní funkce, zejména na poli legislativního procesu; soudní kontrola konkrétních správních aktů je svěřena obecným soudům. Zdá se tudíž, že francouzský model je příliš zakořeněn v domácím prostředí, takže jeho přenesení jinam není úspěšné.

#### IV.

Anglický a francouzský model správního soudnictví mají přes svou zásadní odlišnost jedno společné: oba jsou výsledkem dlouhodobého, v podstatě kontinuálního vývoje práva. Nevznikly jako hotové, legislativně vytvořené systémy, ale z postupného přetváření existujících institucí. Tento jev je rozhodně důležitým dokladem toho, že správní soudnictví vyrůstá z logiky právního vývoje a není tedy aplikací požadavků nějaké ideologie (ať už jakékoli) na právní řád. Správní soudnictví se proto jeví jako organická součást moderních právních řádů, takže jeho neexistence, omezování nebo deformace se musí projevit negativně.

Přes to cesta k prosazení správního soudnictví jako institutu, který je spojen s moderními právními řády, nebyla vždy jednoduchá a plynulá. Dvě mateřské země této instituce – Anglie a Francie – se při globálním pohledu jeví spíše jako případy výjimečné, než pravidelné. Ve většině zemí totiž na překážku podobného vývoje byly důvody politické, hospodářské, kulturní, které ve svém souhrnu znamenaly jejich opoždění ve vývoji. Zvláště významnou překážkou tohoto vývoje byly policejní režimy, které se uplatňovaly ve většině evropských států v první polovině 19. století. V těchto zemích cestu k uplatnění myšlenky správního soudnictví otevřel až vývoj, který následoval po roce 1848. Správní soudnictví je pak v těchto zemích zaváděno do podmínek, které již dlouho volají po tom, aby zde byla taková instituce. Vývojově zde však

neexistují žádné předstupy, na něž by bylo možné navázat. Za této situace zřejmě nezbylo než přebírat již vytvořené vzory, které však byly přetvářeny buď v zájmu jejich přizpůsobení domácím poměrům, anebo prostě i proto, že nebyly do všech důsledků přijatelné jako výraz nových, demokratických tendencí. Typickým příkladem tohoto vývoje jsou státy střední Evropy, zejména ovšem Německo.

Prvým pokusem o zavedení správního soudnictví byl zde článek 182 říšské ústavy, přijatý parlamentem ve Frankfurtu v roce 1848. Podle tohoto ustanovení měly správní soudnictví vykonávat obecné soudy a mělo se vztahovat na jakékoli porušení práva státní správou. Vzhledem k neúspěchu revoluce roku 1848 nebyl tento pokus nikdy realizován. Další vývoj probíhal odlišně v jednotlivých německých zemích, takže frankfurtský pokus ztroskotал i jako pokus o celoněmecké, jednotné řešení.

Další vývoj správního soudnictví v Německu<sup>10)</sup> byl do značné míry ovlivněn dvěma koncepcemi předních právních teoretiků. Ta první z nich je teorie právního státu, kterou v roce 1864 podal a zdůvodnil O. Bähr. Vychází ze širších koncepcí úloh a funkcí moderního státu, viděl Bähr základní smysl správního soudnictví v ochraně veřejných subjektivních práv proti nezákonným zásahům státní správy a zcela jednoznačně se vyslovil pro kompetenci obecných soudů. Naproti tomu R. Gneist viděl moderní řešení v procesualizaci postupů uvnitř státní správy a v podstatě do tohoto rámce zasadil i správní soudnictví, které by měly vykonávat zvláštní soudy; podstatou tohoto soudnictví není ani tak ochrana subjektivních práv jako zajištění řádného fungování správy, takže soudy by měly zkoumat nejen zákonnost, ale účelnost aktu. Zdá se, že tato stanoviska se stala prestižní záležitostí, což znesnadňovalo (ne-li znemožňovalo) jejich kombinaci, ačkoli nejsou tak protichůdná, ale naopak se za určitých podmínek mohou i doplňovat.

První správní soudy vznikají v Německu v druhé polovině 19. století. Krystalizují se zde v podstatě dva základní typy, a sice typ pruský a typ jihoněmecký. Prvý z nich nebyl omezen jen na Prusko, ale ovlivnil i některé země severního Německa. Pro jihoněmecký typ jsou typické soustavy württemberská a saská, které podstatně ovlivnily i soustavu rakouskou; k jihoněmeckému typu počítáme i systém bavorský, ačkoli vykazuje řadu zvláštností.

Pruský typ správního soudnictví (uzákoněný r. 1883) se velmi blíží Gneistovu pojetí. Jde zejména o to, že teritoriální správní úřady vyřizují i spory, při čemž vedle úředníků v nich zasedají i zástupci občanů. Teprve vrchní soud v Berlíně je orgánem soudního typu. Působnost orgánů správního soudnictví byla stanovena enumerační metodou, tzn. že výslovně byly vyjmenovány záležitosti, které měly procesní režim správních sporů.

V jihoněmeckých systémech fungují zvláštní správní soudy, přičemž tvoří ucelenou instanční soustavu, ale omezují se na jedinou a současně tedy i vrchol-

nou instanci. Tyto soudy prioritně rozhodují o ochraně subjektivních veřejných práv. Jejich působnost je vymezena generální klauzulí (s výjimkou Bavorska, kde se uplatňoval enumerativní výčet). Do jihoněmeckých systémů řadíme i soustavu rakouskou, založenou r. 1875, která podstatně ovlivnila i náš právní vývoj.

Ve výmarské ústavě z roku 1919 bylo v čl. 107 vyjádřeno právo na soudní ochranu subjektivních práv proti správním aktům. Soudní kontrolu prováděly zvláštní soudy, a to obvykle na zemské úrovni; jako říšské soudy působily pouze některé specializované správní soudy. Není bez zajímavosti, že v té době došlo opětovně k pokusu dosáhnout toho, aby správní soudnictví vykonávaly obecné soudy. Na sjezdu německých právníků byl mluvčím těchto snah proslulý státovědec Jellinek.

Skutečný život výmarské ústavy byl ovšem krátký. Po nástupu nacismu sice nedošlo k jeho úplné likvidaci, ale začalo být rozlišováno mezi právními akty a politickými akty s tím, že ty druhé nepodléhaly soudní kontrole. Správní soudnictví tím bylo natolik okleštěno, že ztratilo svůj význam.

Ve Spolkové republice Německo došlo k podstatnému rozšíření správního soudnictví. Jeho působnost je stanovena generální klauzulí a je zaměřena především k ochraně veřejných subjektivních práv. Vykonávají je ve více instancích zvláštní soudy, což je v souladu s německým soudním systémem, který je založen na mnoha samostatných soudních soustavách (soudy ústavní, řádné, finanční, správní, pracovní, pojišťovací; s možností založení dalších specializovaných soudních soustav), což nepochybně má kořeny ve specifikách německého historického vývoje.

## V.

Bylo již řečeno, že naše správní soudnictví navázalo na rakouskou soustavu, byť se od ní v některých rysech odchylovalo. V roce 1918 byl založen Nejvyšší správní soud jako jediná instance správního soudnictví; původní záměr, aby správní soudnictví bylo prováděno i na nižších stupních (vyjádřený v zák. č. 158/1920 Sb.) nebyl realizován. S přestávkou v době okupace fungoval tento soud prakticky do roku 1948, i když formálně byl zrušen až v roce 1953. Ústava z roku 1948 ještě předpokládala existenci správního soudu, ale toto její ustanovení nebylo nikdy provedeno.

Pro totalitní stát bylo ovšem správní soudnictví, které koneckonců vždy znamená kontrolu nad tím, jak uplatňována moc, zcela nepřijatelné. Bylo odsouzeno ideologicky a jeho praktická působnost se omezila na minimum. Nicméně ani v těchto podmínkách nezaniklo zcela; zahrnovalo oblast důchodového zabezpečení a některé věci nemocenského pojištění a bylo přípustně i pro některé záležitosti upravené zvláštními předpisy. V obecné formě ovšem neexistovalo a nezdařil se ani pokus o jeho renesanci v roce 1968.

Totalitní stát se snažil nahradit je institutem všeobecného dozoru prokuratury. Mezi ním a správním soudnictvím je ovšem odlišnost přímo propastná. Při uplatňování všeobecného dozoru prioritně vůbec nejde o ochranu subjektivních veřejných práv (jejich existenci marxistická teorie vlastně ani neuznává), ale o možnost zásahu v tom případě, má-li na tom mocenské centrum zájem. Tomu odpovídá i procedurální stránka tohoto institutu, která zásah prokurátora váže koneckonců na jeho vlastní úvahu, aniž by přímo dotčený subjekt měl sám procesní oprávnění zahájit řízení o zákonnosti správního aktu. Všeobecný dozor prokurátora (byť jsme jeho charakteristiku zúžili na to nejzákladnější) není institutem, který by mohl nahradit správní soudnictví. Jeho vady tkví přímo v jeho podstatě a nemůže proto být ani institutem, který by mohl být východiskem při obnovení správního soudnictví (např. prostřednictvím určité procesualizace postupu).

Opětné zavedení správního soudnictví v našich podmínkách, k němuž položila základ Listina základních práv a svobod a které bylo provedeno novelou o.s.ř., není nostalgickou reminiscencí, ale integrální součástí cesty k právnímu státu. Přehled forem a typů správního soudnictví, který jsme se snažili načrtnout, vede zřejmě k názoru, že správní soudnictví může existovat v různých podobách. Současně však demonstruje, že moderní civilizovaný stát nemůže existovat bez soudní ochrany veřejných subjektivních práv, která je smyslem a náplní správního soudnictví.

## POZNÁMKY

- 1) Různost přístupů k problematice správního soudnictví lze dokumentovat na velmi bohaté literatuře, která je tomuto problému věnována. Dokladem toho je sborník z konference „Správné soudnictví a jeho postavení v právním státě“, Košice říjen 1990, který je zaměřen na naši aktuální problematiku.
- 2) V naší literatuře se problému typizace správního soudnictví (resp. jevů, které jsou pod tento pojem zařazovány) věnoval především Hoetzel. Z prací tohoto autora srov. především „Československé správní právo, část všeobecná“, II. vydání, Praha 1937, str. 401 nn. a monografii „Soudní kontroly veřejné správy“, Praha 1924.
- 3) Pojetí správního soudnictví, z něhož v této stati vycházím, jsem blíže zdůvodnil v článku „Správní soudnictví jako druh soudnictví“, Právo a zákonnost 1/1991.
- 4) K pojmu správního soudnictví srov. i mou stať „Některé problémy řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů“, Právo a zákonnost 10/1992.
- 5) Např. Štajgr v práci „Soudce soudcem i vydavatelem správních aktů, pocta Levitova“, UK 1967 považuje za správní činnost soudu i vydávání směrnic a stanovisek k usměrňování a sjednocování judikatury.

6) Z tohoto hlediska je třeba souhlasit s označením „Správní soudnictví“, které použila novela o.s.ř. (zákon č. 519/1991 Sb.) jako nadpis části páté, neboť jde v ní o úpravu právě těchto institutů. Kromě toho tento název vyjadřuje i specifickou správního soudnictví jako samostatného druhu soudnictví a signalizuje možnost jeho úpravy ve zvláštním zákoně.

7) Celkový přehled soudní kontroly správních aktů s rozбором jednotlivých systémů viz M. Stojanovič „Sudska kontrola akata úprave“, Beograd 1963. V naší odborné literatuře se kromě Hoetzela (srov. pozn. 2) věnoval celkovému vývoji správního soudnictví Hácha ve stati „Správní soudnictví“ ve Sborníku veřejného práva československého, svazek IV., str. 589 nn. Z novější literatury viz Macur: Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době, Brno 1992, kap. 15-17.

8) Kromě literatury citované v poznámce <sup>7)</sup> k vývoji anglického soudnictví viz. R. M. Jackson „The Machinery of Justice in England“, 5. vyd. Cambridge 1967; J. Harvey, L. Bather: The British Constitution, London 1965, A.K.R. Kiralfy: The English Legal System, London 1960.

9) K vývoji francouzského správního soudnictví kromě literatury uvedené v pozn. <sup>7)</sup> též Prélot - Boulouis: Institutions politiques et droit constitutionnel, 11. vyd. Paris 1990, Braibant: Správní soudnictví ve Francii, Právo a zákonost 3/1992.

10) K vývoji správního soudnictví v Německu viz kromě literatury uvedené v pozn. <sup>7)</sup> Der moderne Staat, 3. vyd. 1988, Mannheim - Wien - Zürich (Megers Lexikonverlag, H.J. Wolff: Verwaltungsrecht I., 7. vyd. München 1968, Hlavní spis Bährův je „Der Rechtsstaat, 1. vyd. 1864 (přetisk Aalen 1961). Názory R. Gneista jsou obsaženy ve spise „Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland“, 1. vyd. 1879.

ALENA WINTEROVÁ

## ROZHODOVÁNÍ SOUDŮ O ŽALOBÁCH PROTI ROZHODNUTÍM SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

### I.

Rízení a rozhodování soudů o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů (dále v této části „žalobní řízení“), jakožto vlastní, nově zavedené správní soudnictví, je upraveno v druhé hlavě páté části občanského soudního řádu, s tím, že pro ně rovněž platí prvá hlava této části obsahující obecná ustanovení o správním soudnictví. Poměrně kusá obecná ustanovení ukládají v § 246c přiměřené užití prvé a třetí části občanského soudního řádu pro řešení otázek, které nejsou přímo upraveny v této části páté.

Pro žalobní řízení, kterým se zde budeme zabývat, tedy platí:

- ustanovení hlavy druhé V. části OSŘ, t.j. §§ 247-250k,
- ustanovení hlavy první V. části OSŘ jakožto obecná, která však se všechna na žalobní řízení nehodí (některá jsou výslovně určena pouze pro řízení přezkumné podle hlavy třetí), t.j. §§ 244-246c,
- přiměřeně I. část OSŘ, Obecná ustanovení, t.j. §§ 1-58,
- přiměřeně III. část OSŘ, Řízení v prvním stupni, t.j. § 79-200h, resp. spíše § 79-175, protože zvláštní ustanovení obsažená v hlavě páté t.j. § 175a-200h můžeme vyloučit z podpůrného použití jako celek.

Přiměřené užití ustanovení jiných částí zákona předepisuje OSŘ na více místech (§ 211 pro odvolací řízení, § 232 pro obnovu řízení, § 243c pro dovolací řízení, § 254 pro vykonávací řízení): v tomto posledním případě dokonce nikoli přiměřeně, prostě se jiné části užijí. Nezdá se však, že by mezi „přiměřeným užitím“ a „užitím“ byl v pojetí zákonodárce věcný rozdíl.

Přiměřené užití ustanovení jiných částí, která nejsou pro daný případ přímo určena, znamená:

1/ subsidiaritu těchto ustanovení, tzn. jejich podpůrné použití tam, kde není stanoveno něco jiného, speciálního, nebo kde není výslovně jejich použití zakázáno. Výkladové problémy zde přináší poměrně častý případ, kdy speciální



úprava sice existuje, avšak poskytuje pouze rámcové pravidlo. Vzniká pak otázka, zda v mezích této rámcové úpravy má soud dotvářet právo, nebo zda má pro vyplnění mezer nebo zdánlivých mezer použít dílčí ustanovení odjinud. Příkladů se najde v dalším textu celá řada. Bohužel vodítko pro to v zákonném textu neexistuje a interpret – nejčastěji soud – se bude tím spíše převážně řídit úvahou naznačenou dále sub 2,

2/ že použití těchto ustanovení je vedeno úvahou soudu o tom, co se pro dané speciální řízení hodí a co se pro ně nehodí. Tato úvaha ostatně souvisí s předchozí a celkově taková úprava poskytuje soudu značnou volnost v použití procesních předpisů. Tuto volnost by měla usměrňovat a mezery vyplňovat judikatura.

Judikatura se ovšem vytváří po delší dobu, zvláště má-li být stabilizovaná, takzvaně konstantní, která teprve má svou váhu. A měla by se v konečném stádiu vytvářet z jednoho centra, nikoli izolovaně na úrovni jednotlivých krajů. Úskalí platné právní úpravy, svěřující většinu těchto žalobních řízení v první a poslední instanci krajským soudům, je nejen v tom, že se judikatura, jak v meritorních tak v procesních otázkách může snadno začít rozcházet, ale zejména v důsledcích, k nimž by to mohlo vést: že by mohl být za daného stavu vyvíjen tlak směřující ke sjednocování judikatury mimoprocesními prostředky. Tomu ovšem by se měla justice jako celek bránit.

K úvaze o tom, která ustanovení první a třetí části bude vhodné přiměřeně použít pro toto řízení žalobní by měl mít soud jasno v základních otázkách druhu a povahy řízení. Za takové považujeme zejména: Otázku, zda je žalobní řízení správní v koncepci OSŘ, řízením prvostupňovým nebo řízením opravným, otázku druhu řízení a základních zásad je ovládajících a konečně otázku, jaký je v koncepci OSŘ účel řízení a důsledek z toho vyplývající.

### **A/ Prvostupňové nebo opravné řízení?**

Důvodová zpráva k tomu jasné stanovisko neposkytuje, ani nemůže, protože je zřejmé, že jde opět o institut smíšený, který zjevně nese prvky toho i onoho, ač by byl zákonodárce zřejmě rád odlišil řízení žalobní jako prvostupňové od řízení přezkumného. To se však příliš nezdařilo.

Na jedné straně je tedy institut správního žalobního řízení konstruován jako řízení prvostupňové, kontradiktorní, zahajuje se podáním žaloby. Při nesplnění procesních podmínek se řízení zastavuje, zatímco u přezkumného řízení, jakožto opravného prostředku, se návrh odmítne (§ 250p). Chybí-li speciální úprava, má se přiměřeně použít část třetí o řízení v prvním stupni, nikoli snad část čtvrtá o opravných prostředcích. Tím vším zákon naznačuje, že jde o řízení prvostupňové.

Na druhé straně nese žalobní řízení četné rysy řízení opravného. Počínaje předmětem řízení, jímž je vždy přezkoumání nějakého rozhodnutí, přes jednoinstančnost žalobního řízení a vyloučení všech mimořádných opravných prostředků, až po uplatnění kasačního systému, který je vlastní výlučně opravnému řízení. Jen zčásti jsou tyto znaky určovány samotným předmětem řízení: dílem svědčí o přežívající koncepci správního soudnictví jako pokračování správního řízení.<sup>1)</sup>

Za daného stavu je tedy úvaha o přiměřeném použití jiných ustanovení dost obtížná.

**B/** Za druhé jde o otázku druhu řízení a základních procesních zásad, které je ovládají. Že má žalobní správní řízení povahu řízení sporného je, myslím, mimo pochybnost. Jde o řízení výlučně návrhové, v němž mají účastníci postavení vzájemných odpůrců (§ 249, 250), přičemž vítězství jednoho znamená prohru druhého, protože ze samé podstaty věci plyne, že jsou jejich stanoviska protichůdná. Protože jde tedy o řízení sporné, budou zde platit přiměřeně zásady ovládající civilní proces sporný, a to: zásada dispoziční, zásada rovnosti účastníků, zásada přímosti a ústnosti, zásada veřejnosti řízení. Neuplatní se ty procesní zásady, které se vztahují ke zjišťování skutkového stavu, protože skutkový stav není v řízení zjišťován a dokazování se neprovádí. Neuplatní se tedy zásada materiální pravdy (jejíž vůdčí postavení je ostatně ve sporném civilním procesu posledními novelizacemi OSŘ oslabeno a teoreticky vůbec zpochybnováno), ani zásada volného hodnocení důkazů a ani zásada projednací, pokud se vztahuje ke zjišťování skutkového stavu (tedy jako povinnost tvrzení a povinnost důkazní a jim odpovídající procesní břemena). Uplatní se však plně kontradiktornost procesu jako součást projednací zásady (o tom viz dále).

**C/** Za třetí jde o otázku, jaký je účel žalobního správního řízení ve srovnání s jinými prostředky ochrany zákonnosti. Důvodová zpráva v tomto bodu zdůrazňuje diametrální odlišnost správního soudnictví od všeobecného dozoru prokurátora, zejména v tom smyslu, že zde nejde o všeobecný nástroj k dosažení zákonnosti ve státní správě, nýbrž o právní prostředek ochrany subjektivních práv fyzických i právnických osob. To je myšlenka všeobecně přijímaná. Je však třeba z ní vyvodit i další závěry.

Není pochyb, a zákon to i vyjadřuje, že žalobní řízení se zahajuje jen na návrh toho, kdo se cítí být rozhodnutím správního orgánu zkrácen ve svých právech (§ 247, 249). Soud nejedná a nerozhoduje z úřední povinnosti.

Není rovněž pochyb, že je soud vázán rozsahem napadení, nepřezkoumává rozhodnutí nad rozsah žaloby a je povinen respektovat omezení rozsahu napadení provedené žalobcem v průběhu řízení (250h odst. 1). Neřešena zákonem však zůstává otázka vázanosti soudu žalobcem uplatněnými důvody.

Jde o otázku podle mého názoru velmi významnou, na niž odpověď výrazně ovlivní celé praktické fungování žalobního řízení. Můžeme ji též formulovat takto: má soud z podnětu žaloby přezkoumat napadené správní rozhodnutí objektivně, tedy posoudit jeho soulad se zákonem celkově, anebo má zkoumat pouze žalobcem vytýkané nedostatky, nevšímaje si těch, které žalobce nenapadá, byť by třeba byly evidentní? Jsem přesvědčena, že právě k této otázce budou soudci přistupovat různě, neboť je to nepochybně věc diskutabilní a navíc, čtyřicetiletá deformace projednacího a kontradiktorního principu vykonala v našich myslech své.

Podle mého názoru, má-li být správní soudnictví (tedy ta jeho část, kterou zde nazýváme žalobní řízení) institutem ochrany subjektů práva před nezákonnostmi státní správy (a nikoli systémem všeobecné nápravy nezákonnosti, který, jak už jsme se snad sdostatek přesvědčili, dobře fungovat nemůže), je třeba se hned od počátku zavedení žalobního řízení postavit jasně na stanovisko druhé.

I ve správním soudnictví, a možná, že tam především, musí platit: *Vigilantibus iura* a bezpodmínečná kontradiktornost řízení. Z úřední povinnosti by měl soud zkoumat jen procesní podmínky a přípustnost žaloby. Jinak, v merituu věci, pak pouze uplatněné důvody žalobcovy: jimi by měl být vázán v tom smyslu, že jinými stránkami napadeného rozhodnutí, t.j. jinými než trvzenými nezákonnostmi se vůbec zabývat nebude.<sup>2)</sup>

V rámci důvodů takto žalobou uplatněných musí ovšem soud vždy pečlivě přihlížet ke stanovisku žalovaného správního orgánu, které je z povahy věci protichůdné stanovisku žalobcovu a to umožňuje konstruovat žalobní řízení jako řízení sporné, jako spor o právo, v němž soud nakonec rozhodne podle výsledku právního střetu dvou stran, který se před ním odehrál. Zaujetí jiného postoje, který by spočíval v jakémsi kontrolním přístupu soudů k napadeným správním rozhodnutím, by přivedlo soudy k velkým obtížím a průtahům v řízení a navíc by jaksi přebíraly odpovědnost za zákonnost správních rozhodnutí, což, domnívám se, není ani ve správním soudnictví jejich úkolem.

Názoru, který zde zastávám, odpovídá též opětovné zavedení povinného procesního zastoupení žalobce advokátem resp. komeččním právníkem (dále jen advokát). Důvodová zpráva k novele OSŘ, zákona č. 519/1991 Sb., kterým bylo toto povinné zastoupení opět zavedeno, uvádí k této otázce, že jde o to zabránit pomocí povinného kvalifikovaného zastoupení bezdůvodným žalobám a že v řízení budou řešeny pouze právní, nikoli skutkové otázky. Dodávám, že kvalifikovaný právní zástupce musí být schopen plnit právě tu roli, kterou takové pojetí procesu vyžaduje. To znamená napádnout právní nedostatky správního rozhodnutí kvalifikovaným rozbohem, jemuž by soud svým rozhodnutím dal nebo nedal za pravdu. Stejně tak ovšem musí být schopna plnit tuto roli státní správa resp. její představitel v roli žalovaného. To znamená kvalifikovaně obhajovat před soudem své, v rozhodnutí zaujaté právní stanovisko. Vždyť předmě-

tem přezkumu zde není event. pochybné správní rozhodnutí orgánu prvního stupně, nýbrž rozhodnutí, které prošlo instančním správním postupem a za nímž tedy státní správa stojí.

Zastávám tedy názor, že soud zde má vystupovat jako nestranný arbiter ve sporu mezi fyzickou či právnickou osobou na straně jedné a státní správou na straně druhé, přičemž spor je veden o tvrzenou zákonnost či nezákonnost určitého rozhodnutí či postupu, nikoli o zákonnost vůbec.

Jsem si ovšem vědoma toho, že uvedené stanovisko zdaleka není sdíleno všeobecně.

## II.

Po tomto obecném úvodu se můžeme věnovat vlastnímu tématu, t.j. průběhu žalobního řízení, a to v následujících tématických celcích:

- 1/ Žaloba a dispoziční úkony účastníků
- 2/ Účastníci řízení, jejich zastupování
- 3/ Průběh řízení
- 4/ Rozhodnutí
- 5/ Náklady řízení.

### 1/ Žaloba a dispoziční úkony účastníků

Náležitosti žaloby stanoví § 249 odst. 2 spolu s odkazem na obecné náležitosti každého podání podle § 42 odst. 4. Musí tedy obsahovat označení soudu, kterému je určena, označení účastníků, označení napadeného rozhodnutí správního orgánu (popř. s vyznačením rozsahu napadení), uvedení důvodů napadení (tzn. v čem je spatřována **nezákonnost** napadeného rozhodnutí, která zároveň **zkracuje subjektivní práva** žalobceva), žalobní petit, podpis žalobceva zmocněnce spolu s plnou mocí nebo žalobce spolu s údajem, že nemusí být zastoupen, datum.

Žalobní petit nemůže znít jinak, než na zrušení (resp. částečné zrušení) napadeného rozhodnutí.

Spojení věcí podle § 112 v jedné žalobě by nebylo vyloučeno, ovšem jen pokud by šlo o napadení jiného rozhodnutí téhož orgánu. Žalobu však nelze spojovat s požadavkem na náhradu škody z napadeného rozhodnutí vzniklé. To nelze jednak pro předčasnost, a za druhé proto, že případnou odpovědnost za škodu je třeba uplatnit v jiném řízení. Proto ohledně požadavku na náhradu škody by bylo třeba řízení zastavit.

Případné vady žaloby vedou podle § 250d odst. 3 a § 43 k zastavení řízení, nebudou-li v soudem nebo účastníkem ve stanovené lhůtě odstraněny a jde-li o vady bránící věcnému vyřízení žaloby. Mezi tyto vady bude patřit m.j. i nedo-

statek předepsaného zastoupení, jinak se postup neliší od postupu v obecném sporném řízení.

Pro formu žaloby platí § 42 odst. 1 (tj. písemná nebo telegrafická s předepsaným doplněním). Obligatorní zastoupení advokátem již od podání žaloby zřejmě brání ústnímu podání do protokolu a zejména brání aplikaci § 42 odst. 2 (pokud jde o povinnost každého okresního soudu sepsat podání do protokolu).

Žaloba je zpoplatněna pevným poplatkem 500 Kč (pol. 3 sazebníku zák. č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích – dále SP). Případný návrh na osvobození od soudních poplatků se bude řídit ustanovením § 138 odst. 1 a 2. Tento návrh je možno též spojit s návrhem na ustanovení zástupce – advokáta (§ 30 odst. 1 a 2 ve spojení s § 138 odst. 3, pokud jde o hotové výdaje advokáta a odměnu za zastupování). Nezaplacení poplatku, aniž byl žalobce osvobozen podle § 138, vede k zastavení řízení (§ 9 odst. 2 SP). O tom musí být žalobce poučen zároveň s výzvou k zaplacení.

Podání žaloby je vázáno na lhůtu dvou měsíců od doručení napadeného rozhodnutí. Jde o lhůtu procesní, jejíž počítání se bude řídit ust. § 55-57, zejména zde též platí § 57 odst. 3, takže lhůta je zachována, je-li žaloba poslední den lhůty podána na poštu. Prominutí zmeškání lhůty je však výslovně vyloučeno (§ 250b odst. 1). Je-li však podána žaloba tím, komu nebylo rozhodnutí správního orgánu doručeno, ač s ním jako s účastníkem řízení mělo být jednáno (§ 250 odst. 2 a § 250b odst. 2), je třeba dovodit, že mu lhůta běží ode dne, kdy se o správním rozhodnutí, která napadá, dozvěděl. Jiné řešení by podle mého názoru zpochybňovalo ochranu, které má být takovým subjektům (s nimiž nebylo jako s účastníky nakládáno) poskytnuta.

**Změna žaloby** v průběhu řízení může spočívat prakticky v jejím rozšíření, které je možné pouze, dokud neuplyne lhůta k podání žaloby, nebo v jejím omezení, které je možné až do meritorního rozhodnutí soudu (§ 250h odst. 1). Dispoziční procesní úkon žalobcův musí soud respektovat (se zachováním ustanovení § 95 odst. 1 druhá věta, tj. doručení změněného návrhu ostatním účastníkům). Souhlasu soudu není třeba. Otázku, zda je možné rozšířit důvody napadení, je třeba podle mého názoru zodpovědět shodně jako u rozšíření rozsahu napadení: pouze ve lhůtě pro podání žaloby.

**Zpětvzetí žaloby** je možné až do rozhodnutí soudu (250h odst. 2). V důsledku zpětvzetí soud řízení zastaví (250d odst. 3). Vzniká otázka, zda se zde nemá přiměřeně použít ust. § 96 odst. 2 o tom, že žalovaný může svým nesouhlasem z vážných důvodů zastavení řízení zabránit. Doslovný výklad se zdá nasvědčovat tomu, že ust. § 250h odst. 2 je speciální úpravou bezpodmínečného zastavení řízení v důsledku zpětvzetí žaloby a že tedy použití § 96 odst. 2 zde nemá místa. Naproti tomu lze si snadno představit situaci, kdy by žalovaný správní orgán měl vážný důvod pro to, aby trval na meritorním rozhodnutí, v němž by soud vyjádřil svůj právní názor ke sporné otázce. Je těžko usuzovat, že by zákonodárce toto

procesní právo chtěl – s přihlédnutím ke všem procesním zásadám, zejména rovnosti účastníků a kontradiktornosti řízení – žalovanému upřít. Proto by podle mého názoru bylo vhodné respektovat ustanovení § 96 odst. 2 i v tomto žalobním řízení. Jde zde však právě o jeden z mnoha otazníků přiměřeného subsidiárního použití jiných částí zákona.

Jiné dispoziční úkony jako je kompenzační námitka, vzájemná žaloba, soudní smír nepřicházejí z povahy věci v žalobním řízení správním v úvahu. Ani klid řízení na základě shodného návrhu účastníků nepřichází pro svůj účel, jímž je dosažení mimosoudní dohody, v úvahu (a z důvodu nedostavení se účastníků k jednání je výslovně vyloučen – § 250g odst. 2). Žalovaný nemůže rovněž z povahy věci nárok uznat, ani jinak žalobci vyhovět, protože své pravomocné rozhodnutí již nemůže sám měnit (na rozdíl od přezkumného řízení podle hlavy třetí, srov. § 250o). Protože dispoziční možnosti žalovaného jsou tedy velmi omezené, je třeba tím spíše v řízení dbát procesní rovnosti stran. Jde o to, že by se ze žalovaného (správního orgánu) neměl stát obžalovaný.

## 2/ Účastníci řízení, jejich zastupování

Účastenství v řízení upravuje ustanovení § 250. Podle jeho odstavce prvního jsou účastníky žalobce a žalovaný, což plně odpovídá předsevzaté koncepci sporného řízení.

**Žalobce.** Ve sporném řízení mohou být účastníky pouze dvě strany sporu, a to strana žalující, která se na soud obrací s tvrzením, že strana žalovaná porušuje nebo ohrožuje její právo a strana žalovaná. Jde-li skutečně o porušení nebo ohrožení práva a vyplývají-li z toho právní důsledky, je právě předmětem řízení. Předmět řízení nelze posuzovat předběžně. Proto musí k účastenství ve sporném řízení stačit pouze žalobcovo tvrzení, že byl chováním žalovaného (v případě správního soudnictví rozhodnutím žalovaného) zkrácen ve svých právech. V teorii civilního procesního práva se takové vymezení účastníků, které se opírá o pouhá tvrzení, nazývá procesním vymezením, na rozdíl od vymezení účastníků jinými, zpravidla hmotněprávními znaky. Toto vymezení jinými znaky je možné pouze v nesporných řízeních a i tam způsobuje obtíže vyplývající z toho, že teprve v řízení, popř. až na jeho samém konci, je možno bezpečně určit, kdo splňuje stanovené znaky a je tedy účastníkem.

Ustanovení § 250 odst. 2 a 3 jsou proto podle mého názoru zbytečná a pouze svědčí o neujasněnosti resp. rozpornosti koncepce, když se snaží spojovat podání žaloby s účastenstvím ve správním řízení a dokonce dále (§ 250d odst. 3) kvalifikovat některého žalobce jako neoprávněnou osobu. Protože o osobě oprávněné či neoprávněné je možno hovořit jen v opravném řízení, je celé ustanovení § 250 ve spojení s § 250d pokusem sloučit neslučitelné, totiž učinit ze žalobního řízení správního zároveň žalobní prvostupňové řízení i opravný prostředek.

Toto své tvrzení se pokusím blíže odůvodnit:

K § 250 odst. 2: Zde má být zřejmě vymezena osoba oprávněná státi se žalobcem, zatímco podání žaloby neoprávněnou osobou povede k zastavení řízení (§ 250d odst. 3). To je ustanovení nejen teoreticky pochybené, ale i prakticky nereálné. Bylo by stačilo ustanovení § 247, podle něhož stačí, když žalobce tvrdí, že byl ve svých právech zkrácen konečným pravomocným rozhodnutím správního orgánu, a to nezákonností tohoto rozhodnutí. Buď byl totiž žalobce zkrácen jako účastník správního řízení anebo účastníkem nebyl. V tomto druhém případě ovšem, tvrdí-li, že byl ve svých právech zkrácen, tvrdí zároveň, že s ním mělo jako s účastníkem být jednáno a jednáno nebylo (srov. definici účastníka správního řízení, § 14 správního řádu). To právě má být v žalobním řízení zjištěno a jen stěží si lze představit případ, že by soud měl a limine kvalifikovat žalobce, který o sobě tvrdí, že byl zkrácen, jako osobu neoprávněnou a řízení zastavit bez meritorního projednání věci, jak mu § 250d odst. 3 ukládá. Ostatně by to patrně bylo v rozporu s čl. 36 Listiny základních práv a svobod, který v odst. druhém zaručuje rovněž ochranu tomu, kdo tvrdí, že byl zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, a to bez dalších podmínek.

K § 250 odst. 3: V ustanovení odstavce tři se ve druhé větě zase zakládá účast státní ze zákona, což je v rozporu se žalobní povahou řízení a téměř kuriozní. Může se vůbec někdo stát ze zákona žalobcem? Tato právní úprava může v praxi vyvolávat těžko řešitelné otázky jako: Jak to vůbec soud zjistí a co když to nezjistí? To potom vůbec rozhodnutí soudu nenabude právní moci (poněvadž nebude doručeno účastníku řízení)? Musí být tento „žalobce ze zákona“ rovněž právně zastoupen? Vzhledem k odkazu na § 91 odst. 2 bude třeba jeho souhlasu ke zpětvzetí žaloby, když ji sám nepodal a o řízení se nezajímá? Tyto a další otázky bude muset řešit praxe, až vyvstanou.

**Společenství žalobců.** Dobrovolné procesní společenství žalobců je možné. Podle povahy věci, kterou musí nakonec posoudit soud, to může být jak společenství samostatné (91 odst. 1), tak i společenství nerozlučné (§ 91 odst. 2). Společníci mohou být zastoupeni jedním společným právním zástupcem.

**Povinné zastoupení** advokátem nebo komerčním právníkem (§ 250a) musí trvat po celou dobu řízení. Jeho nedostatek při podání žaloby lze napravit tím, že soud vyzve nezastoupeného žalobce, aby si zvolil zmocněnce, který pak žalobu dodatečně podepíše: v tom případě lhůta zůstane zachována. Nezvůli-li však žalobce zmocněnce ani k výzvě soudu, soud řízení zastaví (§ 250d odst. 3). Zástupce je též možno na žádost ustanovit za podmínek § 30, 31. Jinak jde o zastoupení na základě plné moci: pro vztah mezi žalobcem a zmocněncem platí ustanovení § 24, § 25 (ve znění zák. č. 24/1993 Sb., kde se vymezuje možnost zastoupení advokáta advokátním koncipientem tak, že v tomto případě koncipient advokáta zastupovat nemůže) a § 28.

Zmocněncem může být vždy advokát. Dále může být zmocněncem komerční právník, ten však pouze v rozsahu vymezeném zákonem č. 209/1990 Sb., o komerčních právnících a právní pomoci jimi poskytované. Vybočení z těchto mezí, které posoudí soud, by znamenalo nedostatek předepsaného zastoupení s důsledky podle § 250d odst. 3. Notář, ani jiný obecný zmocněnec, byť by byl právník, v tomto řízení zastupovat nemůže. Povinného zastoupení je zproštěn pouze žalobce – fyzická osoba, který sám má právnícké vzdělání, a žalobce – právnícká osoba, za něhož bude jednat jeho zaměstnanec nebo člen, který má právnícké vzdělání. Dosažení vysokoškolského právníckého vzdělání je třeba soudu prokázat.

**Žalovaný** je orgán státní správy, orgán územní samosprávy, orgán zájmové samosprávy, event. právnícká osoba, pokud ji zákon svěřuje rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právníckých osob v oblasti veřejné správy (§ 244 odst. 2), a to orgán, který vydal napadené rozhodnutí jako rozhodnutí konečné, které nabylo právní moci po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení. Žalovaný musí být v žalobě přesně označen. Jménem žalovaného, který je vždy právníckou osobou, jedná osoba oprávněná jeho jménem jednat. Právní zastoupení žalovaného není předepsáno, ani vyloučeno.

Pro účastníky řízení platí ustanovení § 18 o rovnosti účastníků a o právu jednat v mateřštině. Platí pro ně i další ustanovení o právech a povinnostech účastníků (např. § 44, 101). Žalobce vykonává svá procesní práva a povinnosti prostřednictvím právního zástupce, avšak ustanovení § 49 odst. 1 platí i zde (doručuje se pouze zástupci – účastníku pak tehdy, má-li osobně v řízení něco vykonat, což ani v tomto řízení nelze zcela vyloučit: soud může chtít vyslechnout účastníka osobně, byť patrně nikoli k důkazu).

Z dalších institutů procesního účastenství přichází v úvahu přistoupení event. záměna účastníka (§ 92). Nelze vyloučit ani vedlejší intervenci podle § 93, protože právní zájem na výsledku řízení se může u třetí osoby vyskytnout.<sup>3)</sup>

### 3/ Průběh řízení

#### A/ Procesní podmínky

Důsledkem smíšené koncepce žalobního řízení je, že soud po podání žaloby musí zkoumat jak její přípustnost (což je typické pro opravný prostředek), tak i procesní podmínky (a to v prvním stupni, protože v soudním řízení dosud zkoumány nebyly). Protože nedostatek, není-li odstranitelný, vede v obou případech k zastavení řízení, činí zde zákon z přípustnosti žaloby další procesní podmínky. Pořadí zkoumání procesních podmínek není sice stanoveno, ale má svou vnitřní logiku.

Zdánlivě logické by bylo zabývat se nejprve přípustností žaloby a teprve



potom, je-li přípustná, zkoumat ostatní procesní podmínky. To by však mělo ten důsledek, že by o zastavení řízení pro opožděnost žaloby, nebo proto, že je žaloba podána osobou neoprávněnou (viz pochybnosti o tom vyjádřené výše) nebo dokonce proto, že žaloba směřuje proti rozhodnutí, jež nemůže být předmětem přezkoumávání soudem, mohl rozhodnout, a to bez možnosti opravného prostředku, soud věcně i místně nepřislušný. Nechceme-li připustit takovýto důsledek, je třeba z toho vyvodit závěr, že některé procesní podmínky, a to věcná a místní příslušnost soudu, musí být zkoumány ještě před přípustností žaloby. Pravomoc soudu se v případě správního soudnictví shoduje s objektivní přípustností žaloby.

Soud tedy po podání žaloby bude, především ze žaloby samé, zjišťovat:

– zda je dána **věcná a místní příslušnost** soudu

Věcně příslušné jsou krajské soudy, a pokud by žaloba napadala rozhodnutí ústředního orgánu České republiky, pak vrchní soudy. Okresní soudy jsou věcně příslušné k žalobám, jde-li o přezkoumání rozhodnutí o přestupku (§ 83 zák. č. 200/1990 Sb. o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů).

Místně příslušný je obecný soud žalovaného (soud v jehož obvodu má sídlo správní orgán, jehož rozhodnutí se přezkoumává – § 246a odst. 1).

Shledá-li předseda senátu, že soud není věcně nebo místně příslušný, postoupí věc usnesením soudu příslušnému. Zda zde přiměřeně platí ust. § 104 odst. 2 a § 105 odst. 3 pro případ nesouhlasu soudu, jemuž byla věc postoupena, nebo zda § 250d odst. 2 je onou speciální úpravou, která použití třetí části OSŘ vylučuje, není jasné. Ve druhém případě by bylo třeba vyložit věc tak, že soud, jemuž byla věc postoupena, je tím vázán. Lze jen doufat, že při jednoduchosti úpravy věcné a místní příslušnosti nepřijde o častý případ.

Funkční příslušnost nepřichází u jednoinstančního řízení v úvahu.

– zda je dána **pravomoc** soudu

Pravomoc soudu se vymezuje jako souhrn (okruh) oprávnění, kterými jsou soudy nadány ve vztahu k jiným než soudním orgánům. Lze proto vymezit pravomoc soudů ve správním soudnictví tak, že ji tvoří okruh těch rozhodnutí správních, která jsou přezkoumatelná soudem. Nedostatek pravomoci splývá proto s objektivní nepřípustností žaloby, a je důvodem k zastavení řízení – srov. ustanovení § 250d odst. 3<sup>4)</sup>

– zda byla dodržena **lhůta 2 měsíců** (o jejím počítání viz výše)

– zda je žaloba podána **oprávněnou osobou** (o pochybnostech v tomto směru viz výše)

– zda mají účastníci **způsobilost** být účastníky řízení (právní subjektivitu) a procesní způsobilost

– zda žaloba obsahuje všechny **náležitosti**, zda je žalobce od počátku řádně

zastoupen, a zda byl zaplacen **soudní poplatek**. Zjištěné nedostatky, nepodaří-li se je odstranit, vedou k zastavení řízení (§ 250d odst. 3, § 9 odst. 2 SP)

– zda řízení nebrání překážka **litispentence** (§ 83) nebo **překážka rei iudicatae** (§ 159): kterákoli z nich by i v tomto řízení mohla nastat a vedla by k zastavení řízení. Překážkou rei iudicatae ovšem není předchozí rozsudek o zrušení napadeného správního rozhodnutí, jestliže správní orgán rozhodl znovu a jeho rozhodnutí je opětovně napadeno žalobou.

## B/ Průběh řízení

Průběh řízení upravují ustanovení §§ 250b odst. 2, 250d, 250e, 250f, 250g, 250i. Soud jedná a rozhoduje v tříčlenném senátu složeném z předsedy a dvou soudců (246b odst. 1). O vyloučení soudců pro podjatost platí § 14-17, o doručování § 45-50a, o předvolávání, předvádění a pořádkových opatřeních § 51-54, o počítání lhůt § 55-58.

Nebrání-li řízení nedostatek procesních podmínek, vyžádá si předseda senátu spisy od žalovaného správního orgánu spolu se spisy správního orgánu prvního stupně (250d odst. 1). Podle § 250e má soud doručit žalovanému stejnopis žaloby a může mu nařídit, aby se k obsahu žaloby vyjádřil v soudcovské lhůtě, kterou zároveň určí. Není důvodu, proč by soud tyto úkony nespojil a nevyžádal od žalovaného zároveň spisy i vyjádření k žalobě.

Zvláštní postup stanoví § 250b odst. 2 pro případ, že žalobce tvrdí, že mu napadené rozhodnutí nebylo doručeno, ač mu jako účastníku doručeno být mělo. Soud má ověřit správnost tohoto tvrzení, k čemuž postačí zřejmě to, že správní orgán ve stanovené lhůtě tuto skutečnost nepopře. Poté soud uloží správnímu orgánu, aby žalobci správní rozhodnutí dodatečně doručil. Soudní žalobní řízení pak proběhne bez ohledu na to, zda v tomto výjimečném případě byly (jiným účastníkem) nebo nebyly vyčerpány opravné prostředky.

Pro průběh řízení platí přiměřeně ustanovení § 100, 101.

Řízení je zásadně řízení s jednáním. Řízení bez jednání je výjimkou. Důvody takového postupu uvádí § 250f. V tom případě půjde o písemný proces, v němž soud rozhodne pouze na podkladě žaloby a vyjádření žalovaného (repliky): účastníky není třeba ani vyslechnout. Podle § 250f lze tak postupovat, je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů. V těchto případech lze rozhodnutí pouze zrušit. Z jiných tam uvedených důvodů může soud bez jednání buď rozhodnutí zrušit nebo i žalobu zamítnout. To bude možné tehdy, jde-li o jednoduchý případ, zejména je-li nepochybné, že správní orgán vycházel ze správně zjištěného skutkového stavu a jde jen o posouzení právní otázky.

Pravidlem má však být řízení s jednáním. Pro přípravu a průběh jednání zásadně platí § 114, § 115 – 119. Odlišnost od obecného sporného řízení vyplý-

vá z toho, že v žalobním řízení správním soud nezjišťuje skutkový stav. Dokazování, které je jinak podstatnou náplní jednání, se neprovádí (§ 250i odst. 1). Bude tedy jednání spočívat především v přednesech (právní argumentaci) žalobce (resp. jeho právního zástupce) a žalovaného. Bez jejich právního zápolení by jednání v tomto druhu řízení sotva mělo smysl a náplň (o tom viz výše v souvislosti s účelem obligatorního právního zastoupení žalobce).

Žalobní řízení může být pro překážku postupu přerušeno nebo zastaveno.

Speciální důvod **přerušeni řízení** upravuje § 250i odst. 2. Důvodem přerušeni zde je, že byl podán proti napadenému rozhodnutí protest prokurátora, nebo mimořádný opravný prostředek ve správním řízení, ten však ještě před podáním žaloby. V tomto druhém případě tedy rozhoduje předstížení. Přerušeni žalobního řízení je ovšem možné i z důvodu § 109, zejména jeho odstavce 1 písm. b (jestliže zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním zákonem nebo s mezinárodní smlouvou, která má přednost před zákonem: v tom případě soud věc předloží Ústavnímu soudu). Přerušeni podle § 110 (klid řízení) nepřichází v tomto řízení v úvahu (§ 250g odst. 2 je výslovně nepřipouští pro nedostavení se účastníků a ani shodný návrh stran nelze z povahy věci připustit – účastníci se totiž nemohou mimosoudně dohodnout).

Speciální důvody **zastavení řízení** upravuje již vícekrát citovaný § 250d odst. 3. Jiným důvodem je nezaplacení poplatku, dále zrušení nebo změna napadeného rozhodnutí v důsledku protestu prokurátora nebo v důsledku mimořádného opravného prostředku (§ 250i odst. 2). Přiměřeně se použije i ustanovení § 107 odst. 1.

Spojení věcí (§ 112) není vyloučeno.

### C/ Předmět řízení

Předmětem řízení je přezkoumání zákonnosti určitého individuálního rozhodnutí orgánů veřejné správy (§ 244) včetně zákonnosti dříve učiněného správního rozhodnutí, o něž se přezkoumávané rozhodnutí opírá (jestliže bylo dřívější rozhodnutí pro ně závazné – § 245), jakož i předcházejícího správního řízení, jestliže jeho vady mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (§ 250i odst. 3 – takovou vadou například bude, jestliže žalobce nedostal ve správním řízení možnost se k věci vyjádřit). Toto přezkoumání se děje pouze v rozsahu žalobcem vymezeném a pouze z hlediska důvodů žalobcem uplatněných. Z úřední povinnosti zkoumá soud pouze podmínky řízení a přípustnost.

Předmětem řízení není skutkový stav, který byl podkladem napadeného rozhodnutí. Předmětem řízení není ani správní uvážení žalovaného orgánu, pokud se stalo v mezích zákona a z těchto mezí nevybočilo (§ 245 odst. 2).

#### 4/ Rozhodnutí

V žalobním řízení rozhoduje soud jak usnesením, tak rozsudkem. Usnesením se rozhoduje např. o zastavení řízení (z důvodů uvedených v § 250d odst. 3 nebo i z důvodů jiných – viz výše), o přerušení řízení (§ 250i odst. 2), i v jiných procesních otázkách.

Usnesením soud rovněž odkládá vykonatelnost napadeného rozhodnutí (§ 250c), a to na návrh účastníka (zřejmě pouze žalobce), jestliže by mu neprodlelým výkonem hrozila závažná újma.

Pro usnesení platí přiměřeně § 167–171, tzn. ustanovení o usnesení a v rámci toho přiměřeně ustanovení o rozsudku (§ 167 odst. 2), zejména se zde uplatní ustanovení § 168 o vyhlásování a doručování usnesení. Usnesení o odkladu vykonatelnosti napadeného rozhodnutí je vykonatelné od doručení žalovanému správnímu orgánu, neboť je třeba je v souladu s ustanovením § 168 odst. 2 doručit. Proti žádnému z uvedených usnesení není přípustný opravný prostředek.

Rozsudkem rozhoduje soud ve věci samé, ať již rozhoduje bez jednání (§ 250f) nebo po jednání (§ 250g). Rozhoduje tak, že žalobu zamítne anebo napadené rozhodnutí zruší.

Žalobu soud zamítne, dojde-li k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozsahu napadení a v rozsahu uplatněných důvodů v souladu se zákonem.

Napadené rozhodnutí, popř. i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a popř. i dříve učiněné jiné správní rozhodnutí, o něž se přezkoumávané rozhodnutí opírá, jestliže pro ně bylo dříve učiněné rozhodnutí závazné (prejudiciální rozhodnutí – § 245) soud zruší. Důvody zrušení musí být vždy shledány v přezkoumávaném rozhodnutí a to musí být zrušeno: předchozí rozhodnutí mohou být zrušena pouze spolu s rozhodnutím, které je žalobou napadeno, nikoliv samostatně.

Rozsudkem soud rozhodnutí zruší (§ 250j) jestliže:

- po právní stránce je nesprávné (nezákonnost)
- nebo je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo nedostatek odůvodnění, takže nelze závěr o jeho správnosti či nesprávnosti učinit
- nebo je mezi zjištěním skutkového stavu, ze kterého napadené rozhodnutí vychází, a obsahem správního spisu rozpor, jinak řečeno spis nezachycuje takový skutkový stav, na jakém je rozhodnutí založeno
- zjištění skutkového stavu (žalovaným správním orgánem) je nedostačující k posouzení věci: tento případ se zajisté může prolínat s předchozími dvěma.

Rozsudkem může být napadené rozhodnutí též pouze v části výroku zrušeno a v jiné části žaloba zamítnuta.

Pro rozsudek se přiměřeně použijí ustanovení § 152 až 166, zejména § 152 odst. 2, § 155 odst. 1, § 156, § 157 odst. 1 (nepoužije se odstavec druhý ani třetí). To však neznamená, že by rozsudek nemusel být odůvodněn, naopak soud musí

v odůvodnění vyložit svůj právní názor, kterým je potom správní orgán vázán), dále § 158, § 159. Není vyloučeno ani použití § 164 o opravě chyb a § 166 o doplňujícím rozsudku.

Opravné prostředky jsou vyloučeny (§ 250j odst. 4).

## 5/ Náklady řízení

Speciální ustanovení o náhradě nákladů žalobního řízení obsahuje § 250k a § 250h odst. 2. Právní úprava zde sice vychází ze základní koncepce sporného řízení, v němž pro náhradu nákladů je určující úspěch ve věci, avšak činí tak pouze jednostranně ve prospěch žalobce. To znamená, že úspěšný žalobce má vůči žalovanému nárok na náhradu nákladů, buď zcela nebo zčásti, podle toho, zda jeho úspěch byl úplný nebo částečný (viz výše o částečném zrušení rozhodnutí a částečném zamítnutí žaloby). Soud zde má pouze zmírňovací právo, tzn. že nemusí z důvodů hodných zvláštního zřetele nárok na náhradu nákladů přiznat.

Naproti tomu žalovaný, který měl ve věci úspěch, nárok na náhradu nákladů řízení nemá, což lze pravděpodobně odůvodnit jeho mocenským postavením vůči žalobci v předchozím správním řízení, ale o správnosti takového řešení lze mít pochybnosti. Žalovanému totiž zákon přiznává nárok na náhradu nákladů pouze v jediném případě, a to při zpětvzetí žaloby (§ 250h odst. 2). Že taková úprava může žalobce motivovat k tomu, aby žalobu zpět nebral a raději vyčkal jejího zamítnutí, je nasnadě.

O placení nákladů řízení zákon speciální ustanovení nemá. Proto se zde použije ustanovení § 137 o druzích nákladů řízení, § 138 o osvobození od poplatku, § 140 o placení nákladů. Ustanovení o náhradě nákladů použít nelze, avšak nebude vyloučeno použití § 146, § 147, § 148, § 149. Rovněž § 151 se zde uplatní.

Zvláštní ustanovení obsahuje zákon pro případ opakované žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 250k odst. 2). Jestliže po zrušení rozhodnutí bylo nové rozhodnutí správního orgánu opět napadeno žalobou proto, že správní orgán nerespektoval právní názor soudu, uloží soud správnímu orgánu, aby žalobci nahradil všechny náklady soudního řízení. Jde vlastně o sankci za neposlušnost správního orgánu, který se v novém rozhodnutí nepodrobil právnímu názoru soudu. Tato sankce ovšem mnoho neznamená. Omezuje totiž pouze soud v použití zmírňovacího práva, jelikož nárok na náhradu nákladů stanoví kategoricky. Nárok se navíc může týkat pouze těch nákladů, o nichž ještě nebylo pravomocně rozhodnuto.

- 1) O tom srov. vynikající teoretickou práci J. Macura: Správní soudnictví, Brno 1986, str. 169 an., kde přesvědčivě dokazuje teoretickou neodůvodněnost pouhé jedné instance ve správním soudnictví.
- 2) Probíráme-li judikaturu bývalého Nejvyššího správního soudu, zjišťujeme, že tento přístup byl v jeho praxi samozřejmý. Judikatura řešila otázky detailnější, k nimž se naše nová judikatura pracuje až později, např. rozlišení skutkových (tj. nepřipustných) a právních námitek, nebo otázku přípustnosti těch právních námitek, které nebyly vzneseny v předcházejícím řízení správním – viz Z. Rádl: Nejvyšší správní soud, Praha 1933, str. 210-225.
- 3) Shodně F. Zoulík: Některé problémy řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, Právo a zákonost č. 10/1992.
- 4) Shodně, jako nedostatek pravomoci, řeší tuto otázku i usnesení NS ČSFR z 13. 4. 1992, které ovšem opírá zastavení řízení o ustanovení § 104 odst. 1 OSŘ, ač by bylo zřejmě správnější toto rozhodnutí opřít o ustanovení § 250d odst. 3, jakožto ustanovení speciální – srov. R 31/1992.

PETR HLAVSA

## ROZHODOVÁNÍ SOUDŮ O OPRAVNÝCH PROSTŘEDCÍCH PROTI ROZHODNUTÍM SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

K likvidaci správního soudnictví v Československu došlo prakticky po vydání Ústavy 9. května v roce 1948, podle níž mělo dojít k vydání zvláštního zákona o Nejvyšším správním soudu. Tento zákon však nikdy nebyl vydán. Oblast správního soudnictví podle tehdejších politických hledisek nebyla pro nově vznikající lidově demokratickou společnost nutná, neboť se do budoucna s konflikty mezi občany a lidovou správou, které by musely řešit soudy, nepočítalo. Současně podle vzoru SSSR došlo k přesunu této agendy na orgány prokuratury v rámci jejího všeobecného dozoru a předpisy o správním soudnictví k 31. 12. 1952 byly zákonem č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, zrušeny.

V souvislosti se zrušením rozhodčích pojišťovacích soudů bylo zavedeno podle §394 občanského soudního řádu (zákon č. 142/1950 Sb.) rozhodování soudů o opravných prostředcích proti výměrům Ústřední národní pojišťovny a příplatných ústavů a o sporech z připojištění u Ústřední národní pojišťovny. Takto dochází postupně k enumerativnímu výčtu správních věcí, jejichž soudní přezkoumávání mělo povahu řízení o opravném prostředku.

Podle občanského soudního řádu z roku 1950 rozhodoval v I. stupni o návrhu (opravném prostředku), který bylo nutno podat do 30 dnů od doručení výměru, okresní soud, do jehož rozhodnutí bylo možno podat odvolání rovněž do 30 dnů ke krajskému soudu. Řízení upravoval občanský soudní řád v 394 až 403. Soudy mohly rozhodovat meritorně, neboť nebyl uplatněn kasační systém.

Vedle této právní úpravy umožňovaly i některé zákony přezkoumávání konkrétních rozhodnutí správních orgánů soudem. Například podle zákona č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí, mohl ten, kdo nesouhlasil s rozhodnutím okresního národního výboru o náhradě za vyvlastněnou nemovitost, podat soudu návrh na přezkoumání takového rozhodnutí. Rovněž i zde mohl soud meritorně rozhodnout o výši náhrady.

Postupně v padesátých letech dochází jednotlivými zákony k vymezení některých případů soudního přezkoumávání správních rozhodnutí (např. zákon č. 56/1952 Sb., o dodávkové povinnosti a o výkupu zemědělských výrobků, zákon č. 67/1956 Sb., o hospodaření s byty). Soudní kontrola v oblasti volební-

ho práva byla dána zákonem č. 14/1954 Sb., o volbách do národních výborů a zákonem č. 27/1954 Sb., o volbách do Národního shromáždění.

Ústava ČSSR z roku 1960 v Čl. 98 odst. 4 obsahovala ustanovení, podle něhož působnost soudů při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí správních orgánů bude stanovena zákonem. I když nešlo o přijetí generální klauzule, byla soudní kontrola správních rozhodnutí zakotvena ústavou a svěřena obecným soudům.

Dalším mezníkem se stává ustanovení hlavy čtvrté části čtvrté občanského soudního řádu (§ 244 až 250 zákona č. 99/1963 Sb.) o přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů soudem. Podle této úpravy dochází k přezkumnému řízení před obecnými soudy, a to podle ustanovení občanského soudního řádu, s odchylkami stanovenými zvláštními předpisy. Předmětem přezkoumávání se stávají individuální akty vydané správními orgány, popřípadě dalšími orgány, na něž byly přeneseny některé funkce státních orgánů (odborové orgány, orgány družstev). Důvodová zpráva na základě úpravy enumerativního výpočtu přezkoumávaných věcí uváděla, že okruh soudem přezkoumávaných rozhodnutí se stále může měnit vzhledem k změnám zájmu společnosti na tom, kterým rozhodnutím má být poskytnuta záruka socialistické zákonnosti formou soudního přezkoumávání.

V důvodové zprávě se dále hovořilo o smíšeném charakteru přezkumného řízení. Přezkumné řízení bylo řízením o opravném prostředku a současně řízením v I. stupni před soudem. Z toho vyplývalo i zákonodárcovo zakotvení tohoto institutu s důrazem na jeho povahu opravného prostředku (rekursní jurisdikce).<sup>1)</sup>

Přezkumné řízení probíhalo v jediném stupni, s výjimkou přezkoumávání věcí důchodového zabezpečení, kde bylo připuštěno odvolání k soudu vyššího stupně. Důsledně byl již uplatněn kasační systém a činnost soudu byla zaměřena výlučně na zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí. Občanský soudní řád z roku 1963 výslovně neřešil obecnou otázku, zda přezkoumávání rozhodnutí jiného orgánu soudem nutně předpokládá, že byly vyčerpány všechny řádné opravné prostředky ve správním řízení.

Přijetím Listiny základních práv a svobod v lednu 1991 (nyní usnesení ČNR č. 2/1992 Sb.) dochází k zakotvení práva na soudní ochranu toho, kdo „tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy“ a „může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak“ s tím, že z „pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodování týkající se základních práv a svobod podle Listiny základních práv a svobod“ (Čl. 36 odst. 2 Listiny). Podmínky a podrobnosti má dále upravit zákon.

K rozvedení čl. 36 odst. 2 Listiny došlo novelou občanského soudního řádu (zákon č. 519/1991 Sb.). Do občanského soudního řádu byla nově zařazena část pátá s názvem „Správní soudnictví“. Tato část jednak převzala dřívější úpravu



obsaženou v hlavě čtvrté části čtvrté občanského soudního řádu nazývající se „Přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů“ do hlavy třetí části páté, a jednak nově upravila v hlavě druhé této části možnost přezkoumávání na základě žaloby pravomocných rozhodnutí orgánů státní správy, orgánů územní samosprávy, orgánů zájmové samosprávy a dalších právnických osob, pokud jim zákon v oblasti veřejné správy svěřuje rozhodování o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob. Výkon správního soudnictví byl svěřen obecným soudům.

V dalším se budeme zabývat **hlavou třetí části páté občanského soudního řádu. V řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutím orgánů veřejné správy** (správních orgánů) můžeme říci, že i zde rozhoduje soud, ale jako odvolací instance (rekurs) a pouze o relativně samostatném subjektivním administrativním (veřejnoprávním) nároku fyzické nebo právnické osoby na zákonné rozhodnutí vůči státu (orgánu státní správy). Soudní kontrola zákonnosti musí logicky zahrnovat i činnost státní správy. Jde tedy jen o jednu z garancí základních práv, která bude mít snad přechodný charakter, vzhledem k již zákonné existenci hlavy druhé části páté občanského soudního řádu.

Předmětem soudního řízení jsou zde rozhodnutí správních orgánů, která zakládají administrativněprávní (veřejnoprávní) vztahy, v nichž podřízený subjekt se nachází mimo oblast státní správy. Jde o rozhodnutí správních orgánů vydaná na základě zákonného nároku, která mají povahu individuálního právního aktu.<sup>2)</sup> Předmětem tohoto řízení nejsou však fakultativní rozhodnutí vydaná jen na základě volné úvahy těchto orgánů.

Poskytnutí ochrany administrativním vztahům v občanském soudním řízení nečiní z tohoto opravného řízení správní proces. Hmotněprávní povahu projednávaných věcí v rámci určitých procesních forem nepochybně tyto formy v určité míře ovlivňuje. Povaha hmotněprávních vztahů však neurčuje procesní formy, jejichž prostřednictvím je těmto vztahům ochrana poskytována. Soudní řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů si plně zachovává svůj charakter občanského soudního řízení i když uplatnění některých nezbytných procesních zvláštností ho přizpůsobuje předmětu řízení.

Soudy nenahrazují činnost správních orgánů a vystupují jako soudní orgán a nikoliv administrativní orgán. Proto se v plném rozsahu řídí jak předpisy občanského práva procesního, tak i většinou zásad občanského procesu.

Soud jako nezávislý a nestranný orgán vytváří nepochybně lepší podmínky pro posuzování zákonnosti rozhodnutí správních orgánů i pro ochranu uvedeným vztahům oproti správnímu řízení, kde správní orgán je v podstatě jen „soudcem“ ve vlastní věci. Správní orgán, který rozhoduje o konkrétním administrativním vztahu není nezúčastněným činitelem, naopak je na konkrétním administrativním právním vztahu přímo zainteresován. Navíc má správní orgán postavení imperativní, vyplývající z toho, že jeho rozhodnutí o konkrétním administrativním právním vztahu je výsledkem jeho výkonné a nařizovací činnosti. Za tohoto stavu je

fyzická nebo právnická osoba ve správním řízení nerovným partnerem druhé zainteresované strany, která je současně orgánem, který rozhoduje. Při tomto rozhodování ustupuje někdy zákonost požadavkům účelnosti, prosazování místních a jiných zájmů, které interpretují správní orgány.<sup>3)</sup>

Trend rozšiřování případů správních rozhodnutí, která podléhají přezkoumání soudem, a to jak pokud jde o správní rozhodnutí dosud nepravomocná, tak pokud jde o správní rozhodnutí, u nichž došlo k vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení, nabyt na intenzitě po listopadu 1989, kdy se stal součástí úsilí o přebudování našeho právního řádu na demokratických základech a odpovídal požadavkům kladeným na právní stát. Charakteristické pro tento trend je, že sleduje přezkoumávání zákonosti správních rozhodnutí o subjektivních právech.

Při přípravě novely občanského soudního řádu v roce 1991 se zdálo, že bude docházet k omezování případů rozhodování o opravných prostředcích proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů v případech stanovených příslušnými zákony a přednost bude dána případům žalob proti rozhodnutím správních orgánů na základě nově zakotvené generální klauzule. Ze současné právní úpravy je však zřetelné, že nedochází k omezování případů podle hlavy třetí tak, aby tento procesní institut zůstal opětovně vyhrazen pro projednání věcí nemocenského pojištění a důchodového zabezpečení (viz dále).

Podle platných právních předpisů je svěřena konkrétní úprava pravomoci soudů ve věcech opravného přezkumného řízení (§7 odst. 2 OSŘ) podle hlavy třetí části páté občanského soudního řádu zvláštním zákonům (§ 70 správního řádu).

Při rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů se soudy stávají odvolací instancí ve věcech, kdy některý zvláštní zákon jim svěřuje takové rozhodování proti ještě nepravomocným rozhodnutím správních orgánů. Občanský soudní řád v poznámce 35/ pod čarou v §2501 odst. 1 OSŘ uvádí demonstrativní výčet případů, kdy soud rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů. Výčet tam uvedených případů od přijetí zákona č. 519/1991 Sb. (listopad 1991) již doznal četných změn (viz závěr tohoto článku).

Obecně pro toto řízení platí ustanovení občanského soudního řádu, neboť jde o občanský soudní proces, s odlišnostmi, které vyplývají z uvedených zvláštních právních předpisů.

Z výčtu věcí, jenž podléhají soudnímu opravnému přezkumnému řízení, vyplývá nejednotná úprava. V řadě případů je věc u správního orgánu rozhodnuta pouze jedenkrát a přímo na základě opravného prostředku do tohoto rozhodnutí přezkoumává soud věc podruhé (např. podle § 9 zákona č. 229/1991 Sb., úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů). V jiných případech přezkoumává soud až v pořadí již

druhé rozhodnutí (vyššího, někdy přímo zvaného odvolacího) správního orgánu (např. podle novější právní úpravy § 104e zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, ač jde o úpravu provedenou už po zavedení institutu správního soudnictví a možnosti přezkoumání pravomocného rozhodnutí správního orgánu na základě žaloby).

Konečně jde o úpravu, kde z jednoho právního předpisu vyplývá možnost přezkoumání rozhodnutí správního orgánu na základě žaloby a jiného rozhodnutí na základě podaného opravného prostředku (např. zákon ČNR č. 524/1992 Sb., o auditorech a Komoře auditorů České republiky). Nezapomínáme se zde vůbec případy, kde již po novelizaci občanského soudního řádu je v zákonech z roku 1992 stále jen nejasný odkaz na § 244 a násl. OSŘ.

Domníváme se, že i tam, kde nově přijaté zákony výslovně odkazují na přezkoumávání rozhodnutí podle § 2501 OSŘ, nebránilo by nic úpravě, která by měla do budoucna převládat, tj. ponechat až pravomocná rozhodnutí správních orgánů přezkoumání na základě žaloby.

Pokud soud postupuje podle hlavy třetí části páté občanského soudního řádu (2501 odst. 1 OSŘ), je výslovně vyloučeno (248 odst. 2 písm. a/ OSŘ) přezkoumávat tato rozhodnutí správních orgánů podle hlavy druhé části páté občanského soudního řádu (negativní enumerace). Občanský soudní řád nyní výslovně hovoří, že při rozhodování podle hlavy třetí části páté občanského soudního řádu, jde o rozhodování proti **nepravomocným** rozhodnutím správních orgánů.

Pro řízení podle hlavy třetí části páté občanského soudního řádu se přiměřeně použije ustanovení hlavy druhé této části (s výjimkou zastoupení advokátem nebo komerčním právníkem), pokud v hlavě třetí není stanoveno jinak (2501 odst. 2 OSŘ). Pro řešení otázek v části páté občanského soudního řádu neupravených, se přiměřeně užije ustanovení části první a třetí občanského soudního řádu.

Je s podivem, že novela občanského soudního řádu neumožnila přiměřené použití části čtvrté občanského soudního řádu, neboť v řízení podle hlavy třetí části páté jde o opravné řízení a bylo by účelné použít i ustanovení hlavy první části čtvrté občanského soudního řádu.

Zahájení opravného přezkumného řízení je ovládáno dispoziční zásadou. Uplatnění této zásady občanského procesu určuje do značné míry jeho charakter odlišující ho od jiných procesů a je proto důvodné i v řízení o přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů.

Podnětem k zahájení přezkumného řízení je návrh, kterým je opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu (I. nebo II. stupně), neboli stačí soudu podat opravný prostředek proti rozhodnutí, jež má být přezkoumáváno. I když zákon nestanoví náležitosti opravného prostředku ani návrhu na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu, je nutno vycházet z ust. § 249 odst. 2 OSŘ s tím, že návrh (opravný prostředek) by měl obsahovat vedle údajů, kdo jej podává

a komu (obecné náležitosti), další náležitosti jako proti jakému rozhodnutí a kterého správního orgánu směřuje, vyjádření v jakém rozsahu se toto rozhodnutí napadá, uvedení důvodů, v čem je spatřována jeho nezákonnost a petit návrhu s obsahem na zrušení rozhodnutí.

Současně s návrhem může navrhovatel požádat soud, pokud to povaha věci nevyklučuje, aby byla odložena vykonatelnost napadeného rozhodnutí. Soud návrhu vyhoví, pokud by bez tohoto odkladu došlo ke zmaření účelu přezkoumávaného rozhodnutí (250n OSŘ).

Podání návrhu je zpoplatněno soudním poplatkem ve výši 500 Kč.

Návrh se podává u příslušného soudu. Úprava věcné příslušnosti vychází z diferenciací v závislosti na povaze rozhodnutí, které jsou předmětem přezkumu. Věcná příslušnost je stanovena přímo v občanském soudním řádu tak, že soudem věcně příslušným k projednání opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu je krajský soud, popř. vrchní soud, jde-li o přezkoumávání rozhodnutí ústředních orgánů České republiky, s výjimkou věcí důchodového zabezpečení a nemocenského pojištění a hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání podle předpisů o zaměstnanosti, kde je věcně příslušný krajský soud. Jinak je věcná příslušnost stanovena zvláštními zákony, které upravují konkrétní případy přezkumu na základě opravných prostředků proti rozhodnutím správních orgánů.

Výlučně místně příslušným je obecný soud navrhovatele anebo krajský soud, v jehož obvodě je tento soud. Tato úprava mnohdy nevyhovuje, zejména tam, kde se rozhodnutí dotýká nemovitostí, kde by se měla místní příslušnost řídit místem, kde je nemovitost. Dále je také nutno v řízeních, kde je na straně navrhovatele více účastníků, připustit aplikaci ust. § 11 odst. 2 OSŘ. Avšak projednání věci u soudu v jiném obvodu než je sídlo orgánu, jehož rozhodnutí se přezkoumává (§ 245 odst. 2 OSŘ před novelou), je dosti nepochopitelné. § 246a odst. 2 OSŘ, který upravuje výlučnou místní příslušnost pro řízení podle hlavy třetí části páté občanského soudního řádu, nepřipouští oproti odst. 1 jinou úpravu. Avšak například podle zákona č. 100/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů, je stejně místní příslušnost upravena odlišně. Nedostatečná je také úprava místní příslušnosti u vrchních soudů.

**Funkční příslušnost** přichází v úvahu pouze u rozhodnutí ve věcech důchodového zabezpečení, kde proti rozhodnutí krajského soudu lze podat odvolání k vrchnímu soudu a o dovolání proti rozhodnutí vrchního soudu v těchto věcech rozhoduje Nejvyšší soud ČR.

O složení soudu platí obdobně § 246b OSŘ. Avšak podle čl. III. bod 5 zákona č. 519/1991 Sb. o opravných prostředcích proti rozhodnutím ve věcech důchodového zabezpečení budou i u krajských soudů jednat a rozhodovat do 31. 12. 1994 samosoudci.

Návrh se podává u soudu ve lhůtě 30 dnů od doručení rozhodnutí, pokud

zvláštní zákon nestanoví něco jiného (např. § 122 odst. 4 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů). Nebylo-li rozhodnutí doručeno účastníkům, nemůže být soudem přezkoumáno. Návrh je podán včas i tehdy, byl-li podán ve lhůtě u orgánu, který rozhodnutí vydal. Vzhledem k tomu, že jde o procesní lhůtu, stačí k zachování lhůty, aby byl návrh ve lhůtě odevzdán orgánu, který má povinnost jej doručit.

Neobsahuje-li rozhodnutí poučení o opravném prostředku vůbec, či obsahuje-li poučení nesprávné, lze je napadnout do 6 měsíců od jeho doručení.

Soud při přezkoumávání rozhodnutí správního orgánu musí zkoumat, zda byl opravný prostředek podán včas, a to výlučně podle ust. § 250m OSŘ. Zmeškání lhůty lze z omluvitelných důvodů prominout (§ 58 OSŘ).

Účastníky řízení jsou osoby, které jimi byly v řízení u správního orgánu a správní orgán, jehož rozhodnutí se přezkoumává (§ 90 druhá část věty OSŘ). Konkrétní vymezení účastníků je dáno zvláštními předpisy, které umožňují podání opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu soudu. O účastnících platí přiměřeně ust. § 250 OSŘ.

V řízení před soudem vystupují fyzické nebo právnické osoby a správní orgán jako rovní účastníci, se stejnými právy a povinnostmi, a nikoli jako nadřízený a podřízený, jak tomu je ve správním řízení.

Jestliže po podání návrhu (opravného prostředku) a tím zahájení opravného přezkumného řízení dojde k tomu, že sám správní orgán, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, vydá nové rozhodnutí, kterým zcela (nikoliv jen částečně) vyhoví požadavkům navrhovatele, zastaví soud toto řízení bez jednání usnesením. K novému rozhodnutí musí dojít dříve, než soud rozsudkem rozhodne.

Správní orgán nemůže však postupovat podle ust. § 67 odst. 2 správního řádu o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, které vyžaduje rozhodnutí, které je již v právní moci (§ 65 odst. 1 správního řádu). Tato právní moc u rozhodnutí přezkoumávaného podle hlavy třetí části páté občanského soudního řádu ještě nenastala. Správní orgán zde prakticky ale nemůže postupovat v rámci autoremedury podle § 57 odst. 1 správního řádu.

Soud si však před zastavením řízení zpravidla vyžádá stanovisko navrhovatele, zda bylo jeho požadavkům zcela vyhověno s tím, že si vyžádá i nové rozhodnutí správního orgánu.

Po zahájení opravného přezkumného řízení postupuje soud přiměřeně podle ust. § 250b až 250h OSŘ. Předseda senátu si především vyžádá spisy od správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal a poté zkoumá procesní podmínky.

Dříve vydaný rozsudek, kterým bylo zrušeno napadené rozhodnutí správního orgánu a na jehož základě správní orgán vydal rozhodnutí nové, není překážkou rei iudicatae pro podání opravného prostředku (návrhu) do tohoto nového rozhodnutí.

Problematická je však aplikace nových poplatkových předpisů. Podle § 9

odst. 2 zákona ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích a poplatku za výpis z rejstříku trestů, ve znění zákona č. 271/1992 Sb. (SP), nebyl-li soudní poplatek zaplacen, a to ani dodatečně ve lhůtě stanovené soudem, soud řízení zastaví, pokud již nezačal jednat ve věci samé. Řádně podaný opravný prostředek, u kterého však nedojde k zaplacení soudního poplatku a osvobození od poplatku se na něho nevztahuje, nemůže vést k zastavení opravného přezkumného řízení. Osvobozena od poplatku jsou pouze řízení ve věcech nemocenského pojištění a sociálního zabezpečení (§ 11 odst. 1 písm. b/ SP), popř. řízení ve věcech stížností na platnost voleb (§ 11 odst. 1 písm. f/ SP). Vyloučeno není osvobození od soudních poplatků podle § 138 OSŘ.

Dřívější úprava (zákon č. 147/1984 Sb.) v § 10 odst. 1 písm. i/ SP pamatovala na osvobození od poplatku v soudním řízení ve všech věcech přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů. Bude asi vhodné i při zpoplatnění ve věcech opravného přezkumného řízení (s výjimkami výše uvedenými) postupovat obdobně jako při podání návrhu na zahájení odvolacího řízení (§ 9 odst. 1 písm. a/ SP) a i při nezaplacení soudního poplatku opravné přezkumné řízení provést.

O případné změně návrhu, či zpětvzetí návrhu rozhoduje soud podle ust. § 95 a 96 OSŘ.

Je-li návrh podán opožděně nebo osobou neoprávněnou, anebo nepodléhá-li napadené rozhodnutí přezkoumání anebo neodstranil-li návrhovač vady, jejichž odstranění soud nařídil a jež brání věcnému vyřízení návrhu (absence procesních podmínek, včetně podmínek přípustnosti návrhu jako opravného prostředku), soud **usnesením** a zpravidla bez jednání návrh **odmítne** (§ 250p OSŘ).

Nedojde-li k odmítnutí návrhu, doručí předseda senátu návrh správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal a současně mu může nařídít, aby se k obsahu návrhu vyjádřil ve stanovené lhůtě.

V případě, kdy zejména je nepochybné, že správní orgán vycházel ze správně zjištěného skutkového stavu, a jde-li jen o posouzení právní otázky, může soud i bez jednání rozhodnout o návrhu **rozsudkem**. Stejným způsobem může soud rozhodnout, je-li napadené rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nebo pro nedostatek důkazů.

Jestliže soud návrh neodmítne nebo nevyřídí-li ho rozsudkem podle předcházejícího odstavce, nařídí soud jednání (§ 115 až 119 OSŘ) za účelem projednání návrhu. Při jednání soud přezkoumávající rozhodnutí správního orgánu využívá výsledků řízení provedeného před tímto orgánem. V průběhu jednání posuzuje oprávněnost uplatněného návrhu z hlediska všech zákonných ustanovení, která přicházejí v úvahu. Není tedy rozhodující, jaké okolnosti návrhovač uvedl v návrhu a z jakých důvodů přezkoumávané rozhodnutí napadl.

Jelikož jde o opravnou instanci, může soud provést důkazy, které jsou nezbytné k přezkoumání napadeného rozhodnutí (včetně vyžádání znaleckého posudku) a přihlíží i k novým skutečnostem, které vznikly po vydání rozhodnutí

správního orgánu s tím, jak tyto nové skutečnosti mohly mít vliv na posouzení správnosti rozhodnutí v době rozhodnutí soudu (uplatnění vyhledávací zásady), pro které je tak (na rozdíl od řízení podle hlavy druhé) rozhodující stav v době vyhlášení rozsudku (§ 154 odst. 1 OSŘ).

☛ Soud může přezkoumávané rozhodnutí buď potvrdit a nebo zrušit rozsudkem, a to i částečně, nemůže je však změnit. Pro přezkumné opravé řízení platí kasační systém. Změna rozhodnutí správního orgánu by byla v rozporu s účelem a smyslem přezkumného řízení, v němž soud zkoumá pouze zákonnost rozhodnutí vydaného správním orgánem. Tam, kde správní orgán dospěl k určitému závěru na základě uvážení, může soud pouze zkoumat, zda se toto uvážení uskutečnilo v mezích zákona, nemůže je však nahradit vlastní úvahou.

☛ Vzhledem k tomu, že v řízení podle hlavy třetí části páté občanského soudního řádu jde o řízení o opravném prostředku, může vznikat otázka, který opravný systém z více možností zvolit. Rozhoduje-li soud o administrativních vztazích, jakožto vztazích veřejnoprávních, nemůže ve svém výroku ukládat určitou administrativně právní povinnost nebo přiznávat určité právo, neboť tento postup je vlastní činnosti správního orgánu. Poskytnutí ochrany účastníkovi formou soudní ochrany se v tomto případě nemůže uskutečnit jinak, než přezkoumáním zákonnosti rozhodnutí správního orgánu a jeho zrušením, není-li v souladu se zákonem. Takový postup plyne přímo z právní povahy soudní ochrany administrativních právních vztahů. Je uplatněním základního principu, podle něhož soud svou činností nenahrazuje činnost správního orgánu. Právě realizací **kasačního** systému je uplatněn uvedený princip, aby soud přezkoumávající rozhodnutí správního orgánu, nevykonával činnost příslušející tomuto orgánu. Kasační systém je zde podstatou ovládající soudní opravné přezkumné řízení a vyplývá z jeho povahy.

☛ Rovněž v rámci opravného přezkumného řízení nelze uzavřít smír, který by mohl být soudem schválen. Úprava právního vztahu, o nějž v přezkumném řízení jde, není ze zákona dána do dispozice účastníků. Soud zde rozhoduje ve věcech, v nichž není dána jinak pravomoc soudů.

☛ Po skončení dokazování soud o podaném opravném prostředku (návrhu) na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu rozhodne rozsudkem, kterým jej potvrdí nebo zruší. Rozhodl-li tak, že přezkoumávané rozhodnutí zrušil, vrátí věc k dalšímu řízení správnímu orgánu, jehož rozhodnutí bylo zrušeno. Obsahem výroku je pouze potvrzení nebo zrušení konkretizovaného rozhodnutí správního orgánu, nikoli výrok, který by ukládal správnímu orgánu, jaký obsah má mít jeho rozhodnutí. Obsahem výroku není také posouzení podkladového rozhodnutí (§ 122 odst. 2 písm. a/ zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů), které soud přezkoumává pouze v souvislosti s přezkoumáním rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení, které bylo vydáno na jeho základě.

☛ Právní názor soudu se uvádí pouze v části odůvodnění rozsudku, věnované

Právní názor soudu se uvádí pouze v části odůvodnění rozsudku, věnované přímému vztahu k řešení konkrétní věci. Tímto právním názorem soudu je správní orgán při novém projednání zrušeného rozhodnutí vázán. Při změně skutkového stavu není již dána vázanost právním názorem soudu, který vycházel z odlišného skutkového podkladu.

Pokud bychom nepřipustili vázanost správního orgánu právním názorem soudu, zanikla by tím jakákoliv funkční vazba mezi přezkumnou činností soudu a postupem správního orgánu. Zrušující soudní rozhodnutí by dostalo charakter jakési nezávazné právní analýzy a nezajišťovalo by, že správní orgán napraví právní nedostatky svého postupu. Tedy soudní kontrola by přestala být kontrolou.

Soud v tomto případě ale nenahrazuje svou činností činnost správního orgánu. Stanoví pouze právní meze postupu správního orgánu v konkrétní věci, aniž by tento orgán zbavoval možnosti zasáhnout veřejnoprávně rozhodnutím, aniž by jakkoliv ovlivňoval zákonem přípustnou možnost uvážení a aniž by předurčoval postup správního orgánu pro případ změny skutkového stavu.

Pro rozhodnutí o náhradě nákladů v opravném přezkumném řízení platí obecná ustanovení o náhradě nákladů řízení založená na zásadě úspěchu (plného, částečného) ve věci (§ 142 OSŘ).

Proti jakémukoliv rozhodnutí (usnesení, rozsudek) soudu v opravném přezkumném řízení není přípustný žádný (řádný, mimořádný) opravný prostředek. Výjimkou jsou pouze rozhodnutí ve věcech důchodového zabezpečení, kde lze podat proti rozsudku krajského soudu odvolání, o němž rozhodne vrchní soud. Stejně tak je v těchto věcech přípustné dovolání k Nejvyššímu soudu ČR.

Tato úprava vylučující jinak všeobecně uplatněný dvojinstanční postup právě ve věcech soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů vychází z předpokladu, že počet přípustných opravných prostředků proti těmto rozhodnutím je dostačující. Jsou zde brány v úvahu jak opravné prostředky uplatnitelné přímo ve správním řízení, tak soudní přezkumné řízení jako další opravný prostředek. Přesto však nejsou názory na tuto otázku zcela jednoznačné s tím, že je zpochybněna nemožnost připuštění instančního postupu v přezkumném řízení soudním, který je jinak obecně v občanském soudním řízení uplatňován.

V odvolacím řízení ve věcech důchodového zabezpečení může vrchní soud rozhodnout za podmínek § 220 OSŘ takovým způsobem, že potvrzující rozsudek krajského soudu změní tak, že rozhodnutí správního orgánu zruší anebo zrušující rozsudek krajského soudu změní tak, že rozhodnutí správního orgánu potvrdí. Nejsou-li podmínky pro změnu ani pro potvrzení rozsudku krajského soudu, vrchní soud ho zruší (221 OSŘ).

Zvláštností opravného přezkumného řízení je, že navrhovatel se může odvolat jen proti **odůvodnění** rozsudku krajského soudu, jímž bylo zrušeno rozhodnutí správního orgánu ve věcech důchodového zabezpečení na základě důvodně podaného opravného prostředku (návrhu), má-li za to, že právní názor krajského



soudu je nesprávný a mohl by vést k vydání nového nesprávného rozhodnutí správního orgánu v neprospěch navrhovatele.

Vzhledem k tomu, že poznámka 35/ u § 2501 odst. 1 OSŘ je již v demonstračním výčtu případů překonána, uvádíme dále aktuálnější výčet případů možnosti podání opravných prostředků proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů:

– § 78 odst. 2 a § 104e zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, jde-li o rozhodnutí o povinnosti zaměstnance nebo jiného příjemce dávky vrátit přeplatek na dávce neprávem vyplacené, jakož i proti rozhodnutím v jiných než dávkových věcech nemocenského pojištění, která byla vydána v odvolacím řízení, a jde-li o rozhodnutí v odvolacím řízení proti rozhodnutí ve věcech pojistného,

– § 7, 8, 61 odst. 2 zákona č. 147/1983 Sb., o zbraních a střelivu, ve znění pozdějších předpisů, jde-li o rozhodnutí o nevydání a odejmutí zbrojního pasu (povolení k nošení kulové zbraně) a nevydání povolení k převodu vlastnictví, předání do užívání a k půjčení kulové zbraně (pokud nejde o zbraně pro vývoz),

– § 122 a 145a zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, jde-li o rozhodnutí o zákonném nároku na dávku důchodového zabezpečení uvedenou v § 7 písm. a/ č. 1 až 8, písm. b/ a c/ zákona a o rozhodnutí odvolacího orgánu o výchovném a zvýšení pro bezmocnost k sociálnímu důchodu,

– § 9 odst. 4 a 7 zákona ČNR č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomániemi, jde-li o rozhodnutí o povinnosti podrobit se ústavní péči a rozhodnutí okresního úřadu, kterým přezkoumal zápis osoby závislé na alkoholu nebo na jiné návykové látce do evidence zdravotnického zařízení,

– § 8 odst. 3, § 11 odst. 2, § 12 odst. 3 písm. c/ a § 15 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, jde-li o rozhodnutí orgánu sdružení občanů, které jeho člen považuje za nezákonné nebo odporující stanovám a proti němuž již nelze podat podle stanov sdružení opravný prostředek a rozhodnutí ministerstva vnitra ČR, jímž odmítá registraci občanů nebo jímž sdružení rozpouští,

– § 11 odst. 3 a § 13 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění zákona č. 175/1990 Sb., jde-li o rozhodnutí příslušného úřadu o zákazu shromáždění nebo době jeho ukončení nebo námitek proti rozpuštění shromáždění,

– § 28 odst. 3 zákona ČNR č. 128/1990 Sb., o advokacii, jde-li o rozhodnutí kárného senátu České advokátní komory, jímž bylo jako kárné opatření uloženo vyškrtnutí ze seznamu advokátů,

– § 28 odst. 3 zákona č. 172/1990 Sb., o vysokých školách ve znění pozdějších předpisů, jde-li o rozhodnutí, kterým byla odmítnuta registrace statutu vysoké školy,

– § 25 zákona ČNR č. 209/1990 Sb., o komerčních právnících a právní pomo-

ci jimi poskytované, jde-li o rozhodnutí disciplinárního senátu Komory komerčních právníků ČR, jímž bylo jako disciplinární opatření uloženo vyškrtnutí ze seznamu komerčních právníků,

– § 11 odst. 2 zákona č. 382/1990 Sb., o rodičovském příspěvku, ve znění pozdějších předpisů, jde-li o rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o odvolání proti rozhodnutí o povinnosti vrátit přeplatek rodičovského příspěvku,

– § 9 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, jde-li o rozhodnutí pozemkového úřadu o neschválení dohody o vydání nemovitosti,

– § 18 odst. 1 zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích ČSFR, ČR, SR, jde-li o obsah nálezu nezávislé komise při federálním ministerstvu vnitra, ve kterém je uvedeno, zda občan je osobou uvedenou v § 2 odst. 1 písm. c/ až h/ zákona,

– § 17 zákona č. 308/1991 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností, jde-li o rozhodnutí o odmítnutí registrace příslušným úředním orgánem ČR,

– § 34 zákona č. 237/1991 Sb., o patentových zástupcích, ve znění zákona č. 14/1993 Sb., jde-li o konečné rozhodnutí představenstva Komory patentových zástupců, jímž bylo jako disciplinární opatření uloženo vyškrtnutí z rejstříku patentových zástupců,

– § 8 odst. 5 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, jde-li o rozhodnutí o odmítnutí registrace ústředním orgánem státní správy republiky,

– § 16 odst. 2 zákona č. 498/1990 Sb., o uprchlících, jde-li o rozhodnutí o rozkladu ministra vnitra o zamítnutí žádosti o přiznání postavení uprchlíka nebo odnětí postavení uprchlíka, popř. o zastavení řízení v těchto věcech,

– § 24 odst. 4 zákona č. 505/1990 Sb., o metrologii, jde-li o rozhodnutí o odvolání do registrace organizace, která vyrábí nebo opravuje měřidla, Federálním úřadem pro normalizaci a měření,

– § 17 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách ve znění pozdějších předpisů, jde-li o rozhodnutí o odvolání do rozhodnutí orgánu, který pokutu za porušení cenových předpisů uložil,

– § 68 odst. 3 zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích, ve znění zákona č. 519/1991 Sb., jde-li o rozhodnutí o rozkladu předsedy Federálního úřadu pro vynálezy proti rozhodnutí Úřadu v řízení podle § 20, 23, 62 a 67 zákona,

– § 28 odst. 3 zákona č. 547/1990 Sb., o nakládání s některými druhy zboží a technologií a jejich kontrole, jde-li o rozhodnutí federálního ministerstva zahraničního obchodu o odvolání proti rozhodnutí celního ředitelství, kterým uložilo pokutu a propadnutí kontrolovaného zboží právnické osobě,

– § 25 odst. 2 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, jde-li o rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí územního orgánu práce, které se týká hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání,

– § 13 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, jde-li o konečné rozhodnutí úřadu pro hospodářskou soutěž,

– § 33 odst. 4 zákona č. 214/1992 Sb., o burze cenných papírů, jde-li o rozhodnutí ministra financí ČR, kterým odejmul oprávnění burzovní komoře nebo dočasně pozastavil burzovní obchod nebo obchody,

– § 137 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR, ve znění pozdějších předpisů, jde-li o rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí služebního funkcionáře o propuštění ze služebního poměru, náhradě škody nebo bezdůvodném obohacení a o uložení kázeňského trestu,

– § 150 odst. 2 a 4 zákona ČNR č. 527/1992 Sb., o Bezpečnostní informační službě ČR, jde-li o rozhodnutí odvolacího služebního orgánu o odvolání proti rozhodnutí ředitele BIS o propuštění ze služebního poměru nebo náhradě škody nebo uložení kázeňského trestu,

– § 5 odst. 4 a § 15 odst. 2 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, jde-li o rozhodnutí o zamítnutí vkladu, jestliže oprávněnému prostředku do tohoto rozhodnutí katastrální úřad sám nevyhověl v plném rozsahu, popř. o odvolání proti rozhodnutí státního notářství o registraci smlouvy,

– § 14 odst. 1 a § 50 odst. 3 zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), jde-li o rozhodnutí notářské komory o výši podílu zástupce na odměně notáře a o rozhodnutí kárné komise notářské komory o návrhu na odvolání nebo o odvolání notáře nebo o odvolání ze zastupování,

– § 14 odst. 3 a § 15 odst. 1 zákona ČNR č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců ČR, jde-li o rozhodnutí disciplinární komise o pozastavení výkonu daňového poradenství až na dobu jednoho roku nebo o vyškrtnutí ze seznamu a jde-li o rozhodnutí Komory daňových poradců ČR o zamítnutí žádosti žadatele pro nesplnění podmínek ke složení kvalifikačních zkoušek pro daňové poradce nebo o rozhodnutí komory o vyškrtnutí ze seznamu nebo o rozhodnutí o pozastavení výkonu daňového poradenství,

– § 6 zákona ČNR č. 524/1992 Sb., o auditorech a Komoře auditorů ČR, jde-li o rozhodnutí Komory auditorů ČR, kterým zamítla žádost uchazeče o zápis do seznamu auditorů,

– § 30 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, jde-li o rozhodnutí kárného senátu o návrhu na uložení kárného opatření.

Podle ustanovení občanského soudního řádu o přezkoumávání opravných prostředků proti rozhodnutím správních orgánů postupují soudy přiměřeně i v případech volebních stížností proti vydání osvědčení o zvolení a proti poru-

šení předpisů o volbách do zastupitelských sborů (§ 47 zákona ČNR č. 54/1990 Sb., o volbách do ČNR, ve znění pozdějších předpisů). Tyto zákony ČNR však hovoří o tom, že soudy při projednávání stížností rozhodují usnesením na rozdíl od 250q odst. 2 OSŘ. Proti usnesením soudu o stížnosti se nelze odvolat.

## POZNÁMKY

- 1) Ke spornosti názorů na charakter přezkumného řízení srov. Macur, J.: Aktuální otázky správního soudnictví, Právník 1987, č. 8–9, s. 727.
- 2) Srov. Gašpar, M.: Československé správní právo, Obzor, Bratislava 1973, s. 255–256.
- 3) K právní povaze správního řízení srov. Němec, V.: O správním řízení, AUC–I, Praha 1975, s. 288–314.

BEDŘICH SAKAŘ

## ROZSAH SOUDNÍHO PŘEZKOUMÁVÁNÍ A STAVEBNÍ PRÁVO

Dnem 1. ledna 1992 bylo v našem právním řádu zavedeno přezkoumávání rozhodnutí orgánů veřejné správy soudy ve správním soudnictví.

Tato úprava provedená zákonem č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád (jeho úplné znění bylo vyhlášeno pod č. 70/1992 Sb.) se dotýká i rozhodnutí stavebních úřadů vydávaných podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění zákona č. 103/1990 Sb., zákona č. 262/1992 Sb., a zákona č. 43/1994 Sb.

Rozhodnutí stavebních úřadů vydávaná podle stavebního zákona budou přezkoumávána podle částí páté, hlavy druhé občanského soudního řádu na základě žaloby za předpokladu, že byly již vyčerpány řádné opravné prostředky podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

Stavební zákon zahrnuje úpravu územního plánování, stavebního řádu, sankcí za porušení stavebního zákona, vyvlastnění a dále některé instituty, které souvisí s povolováním staveb jako jsou např. vstupy na cizí pozemky a stavby a opatření na sousedních pozemcích a stavbách.

Z této rozsáhlé úpravy práv a povinností při přípravě, umístování a povolování staveb jsou z přezkumné činnosti soudů vyjmuta některá rozhodnutí a to jednak ta, která jsou uvedena přímo v příloze občanského soudního řádu a dále pak ta u nichž to vyplývá ze znění § 244 a § 248 občanského soudního řádu.

V příloze občanského soudního řádu je mezi případy, kdy je vyloučena možnost domáhat se, aby rozhodnutí správního orgánu bylo přezkoumáváno soudem, zahrnuto z oboru stavebního práva

- územní rozhodnutí o chráněném území (§ 32 písm. c/ stavebního zákona),
- územní rozhodnutí o stavební uzávěře (§ 32 písm. d/ stavebního zákona),
- příkaz k odstranění stavby, jsou-li bezprostředně ohroženy životy osob a není-li možno stavbu zachovat (§ 91 stavebního zákona),
- nařízení provedení neodkladných zabezpečovacích prací vlastníku stavby, která svým stavem ohrožuje život a zdraví osob, popř. značné národohospodářské nebo kulturní hodnoty a není-li nezbytné stavbu ihned odstranit (§ 94 stavebního zákona),

– nařízení vyklizení stavby, která je v takovém stavu, že bezprostředně ohrožuje život nebo zdraví osob (§ 96 odst. 1 a 2 stavebního zákona).

Vedle v příloze uvedených případů však z oboru stavebního práva nepodléhá přezkoumávání soudem celá oblast projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů, protože stavební zákon výslovně ve svém ustanovení § 28 stanoví, že na tyto činnosti orgánů územního plánování se nevztahují ustanovení zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). To znamená, že o námitkách a připomínkách právnických a fyzických osob vznesených při projednávání územně plánovací dokumentace, popř. při projednávání územně plánovacího podkladu, se nerozhoduje správním rozhodnutím a není tak naplněn předpoklad pro přezkoumání ve správním soudnictví daný § 244 občanského soudního řádu.

Ze stejného důvodu nepodléhají přezkumu ani písemná sdělení stavebního úřadu vydávaná podle § 57 odst. 2 stavebního zákona, kterými stavební úřad vyslovuje souhlas s realizací ohlášené drobné stavby, stavební úpravy nebo udržovacích prací. Písemné sdělení nemá povahu správního rozhodnutí a nemůže být proto ve smyslu § 244 občanského soudního řádu předmětem přezkoumávání ve správním soudnictví.

Povahu správního rozhodnutí, které by mohlo být přezkoumáváno ve správním soudnictví nemá ani výzva orgánu státního stavebního dohledu, aby stavebník, zhotovitel stavebního díla (dodavatel), popř. vlastník stavby odstranil zjištěnou závadu na stavbě (102 stavebního zákona).

Při provádění dohledu na stavbě má orgán státního stavebního dohledu oprávnění podle § 101 stavebního zákona nařídit na náklad stavebníka popř. vlastníka stavby sejmutí a přezkoušení vzorků, zkoušky stavby nebo přizvání znalce pro posouzení technicky obtížných nebo neobvyklých staveb a to v těch případech, kdy je důvodná obava z ohrožení veřejných zájmů. Takové nařízení orgánu státního stavebního dohledu nemá rovněž povahu správního rozhodnutí a nelze jej proto soudem přezkoumávat.

Z ustanovení § 248 občanského soudního řádu vyplývá, že přezkoumání soudem nepodléhají jednak rozhodnutí správních orgánů, která nemají povahu rozhodnutí o právu či povinnosti fyzické či právnické osoby, zejména obecně závazné (normativní) akty, rozhodnutí organizační povahy a rozhodnutí upravující vnitřní poměry orgánu, který je vydal, jednak celá řada správních rozhodnutí charakterizovaných v odstavci 2 cit. ustanovení.

Při aplikaci tohoto ustanovení na rozhodnutí vydávaná podle stavebního zákona je zřejmé, že přezkoumání soudem nepodléhají rozhodnutí

– vydaná podle § 35 a § 60 stavebního zákona o přerušení popř. zastavení územního nebo stavebního řízení (srovnej 248 odst. 2 písm. e/ občanského soudního řádu) popřípadě o přerušení nebo zastavení řízení vedeného k povolení

terénních úprav, těžebních a jim podobných prací, informačních, reklamních a propagačních zařízení (srovnej § 71 a 73 stavebního zákona),

– zamítnutí žádosti o povolení výjimky z rozhodnutí o ochranném pásmu, chráněném území a stavební uzávěře podle § 41 odst. 4 stavebního zákona (srovnej § 248 odst. 2 písm. j/ občanského soudního řádu),

– a dále rozhodnutí o přerušení řízení a odkázání občanskoprávní námitky na soud (§ 137 stavebního zákona).

Po vymezení okruhu správních rozhodnutí vydávaných na základě stavebního zákona, které nepodléhají přezkoumání soudem,<sup>1)</sup> je možné shrnout, že přezkoumání podléhají tato rozhodnutí:

- územní rozhodnutí o umístění stavby,
- územní rozhodnutí o využití území,
- územní rozhodnutí o ochranném pásmu,
- rozhodnutí o změně územního rozhodnutí,
- stavební povolení,
- rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením,
- rozhodnutí o povolení terénních úprav, těžebních a jim podobných nebo s nimi souvisejících prací, informačních, reklamních a propagačních zařízení,
- kolaudační rozhodnutí,
- rozhodnutí o změně v užívání stavby,
- rozhodnutí o nařízení udržovacích prací,
- rozhodnutí o nařízení nezbytných úprav,
- rozhodnutí o odstranění stavby (s výjimkou ústního příkazu k odstranění stavby),
- rozhodnutí o vyklizení stavby, je-li to nutné k provedení nařízených neodkladných zabezpečovacích prací, nezbytných úprav a údržby,
- rozhodnutí stavebního úřadu vydaného v rámci státního stavebního dohledu,
- rozhodnutí o pokutách fyzickým a právnickým osobám,
- rozhodnutí o vyvlastnění,
- rozhodnutí o vstupu na cizí pozemky a stavby,
- rozhodnutí o opatření na sousedním pozemku nebo stavbě.

Při přezkoumávání zákonnosti pravomocných rozhodnutí stavebních úřadů se podle občanského soudního řádu mají soudy zaměřit na

- správnost posouzení věci po právní stránce (§ 250 j),
- úplnost zjištění skutkového stavu potřebného k posouzení sporné věci popř. na soulad zjištěného skutkového stavu s obsahem spisů (§ 250 j),
- srozumitelnost rozhodnutí a jeho dodatečné odůvodnění (§ 250 j),
- zákonnost správních rozhodnutí o něž se přezkoumávané rozhodnutí opírá, protože bylo pro ně závazné (§ 245),

– posouzení, zda přípustná volná úvaha stavebního úřadu nevybočila z mezí a hledisek stanovených zákonem (§ 245).

V další části se pojednání zaměřuje na vybrané druhy rozhodnutí, a to územní rozhodnutí, stavební povolení, kolaudační rozhodnutí a rozhodnutí o vyvlastnění, a pro účely přezkoumání soudem blíže vysvětluje nejdůležitější věci, kterým by bylo vhodné při přezkoumávání zejména věnovat pozornost.

## ***1. Územní rozhodnutí***

K územnímu řízení je příslušný stavební úřad, tj. okresní úřad nebo v rámci přenesení působnosti obecní úřad nebo městský úřad. Výjimkou jsou pouze případy kdy k vydání územního rozhodnutí o využití území nebo o ochranném pásmu je podle zvláštních předpisů příslušný jiný orgán státní správy (např. báňský úřad nebo vodohospodářský orgán); ten však může vydat územní rozhodnutí jen po dohodě se stavebním úřadem.

Územní řízení se zahajuje na písemný návrh účastníka nebo z podnětu orgánu státní správy.

Za účastníka územního řízení se v řízeních o vydání rozhodnutí o umístění stavby a rozhodnutí o využití území považují právnické a fyzické osoby, jejichž vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám včetně pozemků a staveb sousedních mohou být územním rozhodnutím přímo dotčena a dále též obec, pokud obecní úřad sám není stavebním úřadem. Za účastníky řízení se nepovažují však nájemci bytů a nebytových prostor.

V řízení o vydání rozhodnutí o ochranném pásmu je účastníkem řízení pouze navrhovatel.

K návrhu účastníka na vydání územního rozhodnutí o umístění stavby a o využití území je vždy nutné posoudit zda je oprávněn návrh podat. Musí vždy prokázat, že je vlastníkem pozemku nebo že má k němu jiné právo, které jej opravňuje pozemek k požadovanému účelu využít. Pokud tomu tak není, musí doložit svůj návrh souhlasem vlastníka pozemku, jinak mu nemůže být územní rozhodnutí o umístění stavby nebo o využití území vydáno.

Výjimku představuje případ, kdy by bylo možné pozemek pro daný účel vyvlastnit (srovnej § 108 stavebního zákona). V takovém případě musí být zkoumáno, zda navrhovatel nemůže svůj záměr uskutečnit v souladu s cíli a záměry územního plánování na jiném pozemku, ke kterému má vlastnické nebo jiné právo opravňující ho k využití pozemku k požadovanému účelu.

Při zjišťování skutkového stavu věci vychází stavební úřad z porovnání návrhu na vydání rozhodnutí s územními plány a územními projekty (srovnej § 29 stavebního zákona). Pokud nebyly v daném území zpracovány, opatří si stavební úřad jiné podklady potřebné pro posouzení věci např. územně plánovací podkla-



dy (srovnej § 4, 5 a 7 stavebního zákona) nebo provede potřebná zjištění při místním šetření.

Stavební úřad je povinen zajistit v řízení stanovisko dotčených orgánů státní správy a zkoordinovat je a posoudit případné námitky účastníků řízení a rozhodnout o nich.

Územní řízení je ovládáno koncentrační zásadou, která působí vůči účastníkům řízení absolutně a k námitkám účastníka, který je ve stanoveném termínu neuplatnil stavební úřad nepřihlíží. Na tuto skutečnost musí být účastník upozorněn v oznámení o zahájení řízení, ve kterém je stanovena i lhůta pro uplatnění námitek.

U stanovisek dotčených orgánů státní správy je pouze stanoveno, že k později podaným stanoviskům nemusí být přihlédnuto.

V územních rozhodnutích stanoví stavební úřad i řadu podmínek pro umístění stavby, pro využití území a pro chování právnických a fyzických osob v ochranném pásmu. Při stanovení podmínek se řídí volnou úvahou, která je však limitována jednak stavebním zákonem v § 39, jednak vyhláškou č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebního řádu ve znění vyhlášky č. 155/1980 Sb., a vyhlášky č. 376/1992 Sb. v § 8, 10 a 11.

Z uvedených ustanovení je zřejmé, že podmínkami se zabezpečují veřejné zájmy v území, zejména pak soulad s cíli a záměry územního plánování, věcná a časová koordinace jednotlivých staveb a jiných opatření v území, péče o životní prostředí, architektonické a urbanistické požadavky na řešení stavby; podmínkami se rovněž může stanovit způsob úpravy území, odvodnění, napojení na rozvodné a dopravní sítě, požadavky na ochranu zeleně, existujících staveb apod. V ochranných pásmech se podmínkami upraví způsob ochrany, zejména zákaz, omezení nebo způsob provádění staveb, omezení nebo způsob provádění terénních úprav, těžebních prací, výsadby stromů, hnojení půdy atd.

Z uvedeného je zřejmé, že volná úvaha stavebního úřadu je limitována zákonem a prováděcí vyhláškou a že podmínkami lze chránit veřejný zájem. Podmínky se mohou dotýkat pouze umísťované stavby nebo jiného opatření v území nebo chování v ochranném pásmu. Nelze tedy, jak se někdy stává, v podmínkách uložit navrhovateli vybudování dalších staveb nebo provést opatření nad rámec podaného návrhu na vydání územního rozhodnutí.

## **2. Stavební povolení**

Stavební řízení se zahajuje vždy jen z podnětu stavebníka, tj. právnické nebo fyzické osoby, která hodlá stavbu realizovat. Aktivně legitimován k podání žádosti je vlastník pozemku určeného k zastavění nebo ten, který k takovému pozemku má jiné právo, které ho opravňuje pozemek zastavit (srovnej § 139 odst. 1 stavebního zákona).

U stavebních úprav, nástaveb nebo udržovacích prací na stavbě je k podání žádosti aktivně legitimován i nájemce stavby, pokud předloží spolu se žádostí písemnou dohodu s vlastníkem stavby z níž je zřejmé, že vlastník s provedením zamýšlených úprav souhlasí.

U dočasných staveb postačí když stavebník prokáže, že má nájemní smlouvu na pozemek a že je z této smlouvy oprávněn pozemek zastavit dočasnou stavbou.

Výjimečná situace je u staveb podzemních, které vznikají tunelováním, nesouvisejí se stavbami na pozemku ani s provozem na něm a ani jinak nemohou mít vliv na využití pozemku k účelu ke kterému je určen. U takových staveb stavebník nemusí prokazovat vlastnictví k pozemku ani souhlas vlastníka pozemku.

Stavební řízení provádí a stavební povolení vydává stavební úřad. Při zjišťování skutkového stavu věci vychází stavební úřad z porovnání žádosti o stavební povolení, zejména pak projektu stavby s územním rozhodnutím a jeho podmínkami, a dále pak zda v projektu jsou respektovány veřejné zájmy, zejména ochrana životního prostředí a obecné technické požadavky na výstavbu stanovené vyhláškou č. 83/1976 Sb., ve znění vyhlášky č. 45/1979 Sb., a vyhlášky č. 376/1992 Sb.

Stavební úřad musí zkoumat zda je zajištěna komplexnost a plynulost výstavby a zda nejpозději při dokončení stavby budou vybudovány i stavby, které podmiňují její řádné užívání (např. stavby technického a občanského vybavení).

Stavební úřad je povinen v řízení zajistit stanoviska obce a dotčených orgánů státní správy a zkoordinovat je a posoudit vyjádření a námítky účastníků řízení a rozhodnout o nich.

Účastníky stavebního řízení jsou vedle stavebníka právnické a fyzické osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům či stavbám a jejichž práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být stavebním povolením dotčeny. V případech, kdy stavba je prováděna svépomocí je za účastníka řízení považována též osoba, která na návrh stavebníka má vykonávat odborný dozor.

Účastníkem stavebního řízení může být podle § 70 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a podle § 8 odst. 5 zákona ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí též občanské sdružení jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny nebo ochrana životního prostředí, a to u staveb, které se mohou dotknout zájmů ochrany přírody a krajiny nebo které jsou posuzovány z hledisek ochrany životního prostředí podle cit. zákona ČNR č. 244/1992 Sb.

Účastníkem stavebního řízení nejsou nájemci bytů a nebytových prostor.

Stavební řízení je obdobně jako územní řízení ovládáno koncentrační zásadou a platí pro ně stejná pravidla, která byla uvedena u územního řízení. Stavební úřad však nepřihlíží ve stavebním řízení k připomínkám a námítkám, které byly

nebo mohly být uplatněny v územním řízení nebo při projednávání územního plánu zóny nebo územního projektu zóny.

Stavební zákon zjednodušuje stavební řízení u jednoduchých a drobných staveb (srovnej § 2 a 3 vyhlášky č. 85/1976 Sb., ve znění vyhlášky č. 155/1980 Sb., a vyhlášky č. 376/1992 Sb.). U těchto staveb provádí stavební úřad řízení sám bez dotčených orgánů státní správy, pokud si tyto orgány účast na řízení nevyhradily.

Stavební úřad ve stavebním povolení stanoví v rámci volné úvahy též podmínky pro provedení a užívání stavby. Volná úvaha je však limitována jednak § 66 odst. 1 stavebního zákona, jednak § 26 vyhlášky č. 85/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Z obsahu uvedených ustanovení je zřejmé, že podmínkami zabezpečí stavební úřad zejména ochranu veřejných zájmů při realizaci a užívání stavby, ochranu životního prostředí, komplexnost stavby, dodržení obecných technických požadavků na výstavbu a dalších technických předpisů a technických norem a dále splnění požadavku dotčených orgánů státní správy, které uplatnily ve stavebním řízení. Podmínkami může upravit i způsob provádění stavby, stanovit požadavky na architektonické ztvárnění stavby, napojení na inženýrské sítě a dopravní sítě, vymezení ploch, které budou součástí staveniště a vlastníkům sousedních nemovitostí může stanovit, aby trpěli po stanovenou dobu provedení některých prací ze svých pozemků nebo staveb.

Je tedy zřejmé, že volná úvaha stavebního úřadu je limitována zákonem a prováděcí vyhláškou.

Vzhledem k tomu, že stavební úřad rozhoduje o žádosti stavebníka, mohou být podmínky stanoveny pouze takové, aby jimi nebyla změněna podstata žádosti o povolení stavby. To znamená, že podmínky nemohou změnit rozsah a charakter zamýšlené stavby.

### **3. Kolaudační rozhodnutí**

Kolaudační řízení se zahajuje vždy k návrhu stavebníka nebo i k návrhu budoucího uživatele (provozovatele) pokud předloží písemnou smlouvu se stavebníkem o užívání stavby.

Kolaudovat lze pouze stavbu, která je dokončena popřípadě její dokončenou část schopnou samostatného užívání. Kolaudují se pouze stavby, které vyžadovaly stavební povolení.

Při zjišťování skutkového stavu věci stavební úřad v součinnosti s dotčenými orgány státní správy zejména zkoumá, zda stavba byla provedena podle projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení a zda byly dodrženy podmínky stanovené územním rozhodnutím a stavebním povolením. Stavební úřad musí dále zkoumat, zda provedení a užívání stavby nebude ohrožovat veřejné zájmy,

především životní prostředí, zdraví a bezpečnost osob a bezpečnost práce a technických zařízení.

Účastníky kolaudačního řízení jsou pouze stavebník, popř. budoucí uživatel (provozovatel) je-li v době kolaudace znám. V těch případech, kdy stavební úřad sloučí s kolaudačním řízením i řízení o povolení změny dokumentace ověřené ve stavebním řízení, rozšíří se okruh účastníků o ty, kteří byli účastníky stavebního řízení a změna by se jich mohla dotknout.

V kolaudačním řízení platí koncentrační zásada, ale oproti územnímu řízení a stavebnímu řízení působí absolutně jak vůči účastníkům řízení tak i vůči dotčeným orgánům státní správy a k námitkám a stanoviskům, které nebyly uplatněny nejpozději při místním šetření, které je obligatorní, se nepřihlíží. Důvodem pro tuto odlišnost od územního a stavebního řízení je snaha po bezprostředním uvádění dokončených staveb do užívání.

Dokončenou stavbu nemůže stavební úřad zkolaudovat v případě, že při řízení zjistí takové závady, které samy o sobě nebo ve svém souhrnu brání řádnému užívání stavby (srovnej § 81 odst. 3 stavebního zákona) a dále v případech uvedených v § 44 vyhlášky č. 85/1976 Sb. v platném znění. Jde zejména o případy, kdy nejsou stavby napojeny na inženýrské sítě, není zabezpečen provoz výtahů, není bezpečný příjezd a přístup ke stavbě, nejsou předloženy doklady o vyhovujících výsledcích předepsaných zkoušek.

V kolaudačním rozhodnutí může stavební úřad stanovit podmínky pro užívání stavby. Ve své volné úvaze je limitován ustanovením § 82 odst. 2 stavebního zákona a § 43 odst. 2 vyhlášky č. 85/1976 Sb., v platném znění. Může stanovit podmínky k zajištění veřejného zájmu, zejména k zajištění péče o životní prostředí, hygieny, zdraví a bezpečnosti osob, požární bezpečnosti. Dále mohou být v podmínkách zabezpečeny požadavky vyplývající pro danou stavbu z obecných technických požadavků na výstavbu a požadavky na odstranění drobných nedostatků, které nebrání řádnému užívání stavby.

#### **4. Vyvlastňovací rozhodnutí**

Vyvlastnit nebo omezit vlastnické právo (dále jen „vyvlastnit“) je možné jen ve veřejném zájmu na základě zákona a za náhradu.

Pro vyvlastnění pozemků a staveb potřebných pro uskutečnění stavby nebo jiného opatření ve veřejném zájmu stanoví zákonné podmínky stavební zákon. Ve svém ustanovení § 108 odst. 2 upravuje pět různých účelů pro něž lze ve veřejném zájmu vyvlastnit a to pro:

- veřejně prospěšné stavby podle schválené územně plánovací dokumentace,
- vytvoření hygienických, bezpečnostních a jiných ochranných pásem a chráněných území a zajištění jejich ochrany,
- provedení asanace sídelního útvaru nebo jeho asanačních úprav podle schválené územně plánovací dokumentace,

- vytvoření podmínek pro nezbytný přístup k pozemku a stavbě,
- vytvoření podmínek pro umístění nebo řádný provoz zařízení státní pozorovací sítě, kterou se zjišťuje stav životního prostředí.

Vyvlastnění se zahajuje na návrh orgánu státní správy, právnické nebo fyzické osoby. Vyvlastňovací řízení provádí stavební úřad, pokud je totožný s navrhovatelem pak odvolací orgán stanoví, který jiný stavební úřad provede řízení a vydá rozhodnutí.

Stavební úřad při zjišťování skutkového stavu věci především zkoumá, zda vyvlastnění naplňuje některý z účelů stanovených stavebním zákonem. V případě vyvlastnění pro veřejně prospěšnou stavbu se musí stavební úřad přesvědčit, že existuje územně plánovací dokumentace, která v daném území tuto veřejně prospěšnou stavbu vymezuje ve své závazné části (srovnej § 29 odst. 2 stavebního zákona).

Zároveň musí být zkoumáno, zda jsou splněny další podmínky, na něž stavební zákon ve svém § 110 vyvlastnění váže. Musí být prokázáno, že účelu vyvlastnění není možno dosáhnout dohodou nebo jiným způsobem, vyvlastnění musí být v souladu s cíli a záměry územního plánování, který se zpravidla prokazuje územním rozhodnutím, může být provedeno jen v nezbytném rozsahu, to znamená, že v případech, kdy postačí omezení vlastnického práva, nemůže být odňato právo celé.

Účastníky řízení jsou navrhovatel, vlastník vyvlastňované nemovitosti a dále osoby, které mají k vyvlastňované nemovitosti práva, která vyvlastněním zanikají. Jediné právo, které vyvlastněním nezaniká, je právo užívat byty nebo nebytové prostory a proto jejich nájemci nejsou účastníky vyvlastňovacího řízení.

Při vyvlastňovacím řízení je obligatorní ústní projednání věci. Účastníci řízení musí své námitky uplatnit nejpozději při tomto ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží.

Za vyvlastnění se poskytuje náhrada podle vyhlášky č. 122/1984 Sb., která se, pokud jde o výši náhrady, odvolává na cenový předpis. V těch případech, kdy vyvlastněním dojde k zániku dalších práv, která na nemovitosti vážnou, musí ve vyvlastňovacím řízení dojít vždy k dohodě o rozdělení náhrady mezi vlastníkem a těmi, jejichž práva zanikají. Pokud k dohodě nedojde, složí se celá náhrada u soudu, který rozhodne o uspokojení jednotlivých nároků.

Vyvlastněnou nemovitost lze užívat jen k účelu pro který byla vyvlastněna, přičemž s užíváním musí být započato ve lhůtě, která je obligatorní součástí rozhodnutí o vyvlastnění a která nesmí být delší než dva roky. Pokud s užíváním nebylo ve stanovené lhůtě započato nebo se nemovitost neužívá k účelu, pro který byla vyvlastněna, má stavební úřad povinnost rozhodnout k žádosti původního vlastníka o zrušení vyvlastnění a nemovitost musí být vlastníkovi vrácena. Při tom se vypořádají mezi vyvlastněným a vyvlastnitelem vzájemné nároky a nedojde-li k dohodě rozhodne o těchto nárocích soud.

Závěrem je nutné upozornit na to, že převážná část rozhodnutí, která jsou vydávána stavebním úřadem na základě stavebního zákona, je vázána na předchozí rozhodnutí dotčených orgánů státní správy, bez nichž nemůže být rozhodnutí stavebního úřadu vydáno (např. rozhodnutí o vynětí z lesního půdního fondu, souhlas k některým činnostem na území národních parků a chráněných krajinných oblastí, souhlas vodohospodářských orgánů podle § 13 vodního zákona, souhlas inspektorátu lázní a zřidel). Podle § 245 občanského soudního řádu musí být při přezkoumání zákonnosti rozhodnutí stavebního úřadu soudem přezkoumána i tato rozhodnutí.

Vedle souhlasů, které se vydávají formou správního rozhodnutí, má stavební úřad povinnost podle § 126 stavebního zákona vydat své rozhodnutí jen v dohodě s orgány, které podle zvláštních předpisů hájí jednotlivé složky životního prostředí, popřípadě jiné zvláštní zájmy jako je např. jaderná bezpečnost. Stanoviska těchto orgánů jsou zahrnována do podmínek rozhodnutí stavebního úřadu a jsou tedy soudem přezkoumávána jako součást rozhodnutí stavebního úřadu.

---

1) Podle ust. čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod z pravomoci soudu přezkoumávat zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Posouzením uvedených výluk z toho hlediska se v této stati nemohu zabývat.

## RESUMÉ

Úvodní stať věnoval **docent JUDr. Vladimír Mikule** problematice **ideových základů správního soudnictví**. Nejprve se zabývá vztahy mezi veřejnou mocí a člověkem ve starověku a středověku a vývojem směrem k panovnickému absolutismu a policejnímu státu. Kritikou absolutismu a jeho idejí, jak ji provedl John Locke, uvozuje výklad o teoriích dělby moci a materiálních funkcích státu, které byly základem středoevropské koncepce právního státu. Zvláště se zabývá principem legality veřejné správy, jak byl formulován zejména v pracích některých německých, rakouských a francouzských právníků, rozlišením práva veřejného od práva soukromého a oddělením soudnictví od správy.

V další části stať autor zkoumá pojem „správní soudnictví“ a zjišťuje, že se tímto výrazem označovalo nebo označuje několik různých jevů, i když všechny tyto instituty mají v zásadě stejný hlavní cíl: zajistit jednotlivci efektivní ochranu jeho subjektivních veřejných práv. Tak se o správním soudnictví mluví v souvislosti s pouze „judicializovaným“ správním řízením, s rozhodováním právních věcí zvláštními kolegiálními orgány, v nichž se přímo uplatňuje občanský (laický) živel, ale i s rozhodováním speciálních orgánů utvořených uvnitř správy (francouzský typ). Jindy se za správní soudnictví považuje rozhodovací činnost speciálních (od „řádnych“ soudů oddělených) soudů anebo naopak činnost obecných soudů (v takovém případě je důležité, zda soud jedná v rámci obecného civilního procesu anebo zda je přezkoumávání správních rozhodnutí upraveno speciálně, jako je tomu např. nyní v České republice). Do zvláštní kategorie zařazuje italský typ správního soudnictví, založený na tzv. podvojně jurisdikci.

Osudům správního soudnictví v totalitních státech dvacátého století je věnována část následující. Stručně se tu rozebírá situace nejenom v nacistickém Německu a fašistické Itálii, ale i v Sovětském svazu a jeho satelitních státech.

V závěrečných částech stať se autor zabývá významem mezinárodních dokumentů o lidských právech pro rozvoj systému právní kontroly a ochrany a rozebírá principy zákonné regulace výkonu veřejné správy a soudní ochrany proti ní, jak jsou formulovány ústavními předpisy České republiky, zejména Listinou základních práv a svobod. Předkládá některé podněty de lege ferenda v souvislosti s připravovaným zřízením Nejvyššího správního soudu a vyslovuje přesvědčení, že důsledně, kvalifikovaně a efektivně působící správní soudnictví, pro svou formální i neformální autoritu správou respektované, by brzy mohlo účinně působit už pouhou svojí existencí, kdyby bylo součástí širokého a komplexního řešení, systému „kombinovaných operací“, směřujících k jedinému cíli, kterým je prosazení a ochrana právního řádu.

**JUDr. František Zoulík** se ve svém příspěvku zabývá **historickým vývojem a typy správního soudnictví**. Upozorňuje především, že jako správní soudnic-

tví bývají označovány různé právní instituty: „klasickým“ správním soudnictvím je soudní kontrola pravomocných správních aktů, za druhé je to rozhodování soudů o řádných opravných prostředcích proti (nepravomocným) správním aktům, za třetí činnost orgánů působících v rámci správy, které jsou relativně nezávislé a jejichž postup je judicializován, za čtvrté vydávání správních aktů soudy (nejde-li však o řešení sporů o právo, těžko tu mluvit o soudnictví) a konečně za páté přímá soudní ochrana subjektivním veřejným právům (v tomto případě ovšem nejde o kontrolu správy). Do popředí staví prvá tři pojetí: základním cílem správního soudnictví je poskytnout soudní ochranu veřejným subjektivním právům. Dále se pak autor zabývá charakteristikou správního soudnictví anglického a francouzského.

Další dvě statě jsou věnovány dvěma základním formám správního soudnictví podle právní úpravy platné v České republice od 1. ledna 1992, která správní soudnictví svěřila obecným soudům (úpravu obsahuje občanský soudní řád, který upravuje především řízení ve věcech civilních).

**Profesorka JUDr. Alena Winterová** píše o prvé z těchto forem, totiž o **rozhodování soudů o žalobách proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů**. Zkoumá povahu tohoto řízení a dospívá k závěru, že soud v něm má vystupovat jako nestranný arbiter ve sporu mezi fyzickou či právnickou osobou na straně jedné a státní správou na straně druhé, přičemž spor je veden o tvrzenou zákonnost či nezákonnost určitého rozhodnutí či postupu, nikoli o zákonnost vůbec. V dalším se zabývá žalobou a dispozičními úkony účastníků řízení, účastníky řízení a jejich zastupováním, průběhem řízení, rozhodnutím a náklady řízení. Kriticky posuzuje platnou úpravu a poukazuje na některé její rozpornosti a nedůslednosti, např. pokud jde o vymezení účastníků řízení (v úpravě se projevuje snaha sloučit neslučitelné, totiž učinit ze žalobního řízení správního zároveň žalobní prvostupňové řízení i opravný prostředek).

Ve statě „**Rozhodování soudů o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů**“ se **docent JUDr. Petr Hlavsa** zabývá druhou formou správního soudnictví, totiž soudním přezkoumáváním správních rozhodnutí, která dosud nenabyla právní moci. Po historickém úvodu autor zkoumá platnou úpravu a konstatuje, že proti očekávání se počet zákonných úprav, které takový způsob soudní ochrany stanoví (enumerativní princip), nezmenšuje a užití této formy se neomezilo na věci nemocenského pojištění a důchodového zabezpečení, jak se původně předpokládalo. V budoucnu by však přece jen mělo převládnout přezkoumávání pravomocných rozhodnutí na základě žalob. Dále pak autor rozebírá procesní úpravu a uvádí výčet zákonných úprav, které opravný prostředek k soudu proti nepravomocnému rozhodnutí správního orgánu připouští.



Stat JUDr. Bedřicha Sakaře „Rozsah soudního přezkoumání a stavební právo“ se zabývá rozsahem soudního přezkoumání rozhodnutí vydávaných na základě zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona). Vymezuje okruh rozhodnutí, která soudnímu přezkoumání nepodléhají, a poukazuje na otázky, jimiž by se měl soud především zabývat při přezkoumání územního rozhodnutí a vyvlastnění a v některých dalších případech (např. rozhodnutí o uložení pokuty za porušení povinností podle stavebního zákona). V závěru autor upozorňuje, že převážná část rozhodnutí stavebních úřadů, vydávaných podle stavebního zákona, je vázána na předchozí rozhodnutí jiných správních úřadů (např. ve věcech ochrany lesního půdního fondu nebo ve věcech vodohospodářských, obrany státu, jaderné bezpečnosti atd); ve smyslu ust. § 245 občanského soudního řádu musí být proto v souvislosti s přezkoumáním zákonnosti rozhodnutí stavebního úřadu přezkoumána i tato rozhodnutí.

## SUMMARY

In the introductory part of his article **Vladimír Mikule** wrote about ideological problems of administrative judiciary. First, he deals with the relationship between public power and an individual in ancient time and the medieval ages and with the development towards sovereign absolutism and the police state. Criticism of despotism and its ideas by John Locke is an initial part of Mikule's comments on theories about the division of powers and material functions of a state as a basic of the Middle European concept of a legal state. The author especially concentrates on the principle of legality in public administration, as it was expressed by some Austrian, German and French lawyers; he deals with the distinction between private and public law and with the division of judiciary and administration.

The next part describes the concept of „administrative judiciary“. It appears to be an expression covering various phenomena, although all of them have the same principal objective to ensure an effective protection of the subjective public rights of an individual. Thus, administrative judiciary is used in connection with „judicialized“ administrative proceedings, with deciding legal matters by special bodies where a lay or civic element is directly applied, and also with the performance of special bodies established within the administration (French type). Administrative judiciary can also be considered a decision-making activity of special tribunals (separated from „regular“ courts), or, in contrast, the activity of regular courts (in that case it is important whether the court acts within general civil procedure, or whether the judicial review of administrative decisions is regulated separately, as it is now in the Czech Republic). The author creates a special category for the Italian type of administrative judiciary based on so-called double jurisdiction.

The third part describes the history of administrative judiciary in totalitarian states in the 20th century. The situation in Nazi Germany and fascist Italy as well as in the Soviet Union and its satellite countries is characterised.

Finally, the author mentions the significance of international documents on human rights for the development of the system of legal control and protection, and analyses the principles of lawful regulation of public administration and judicial protection against it, as it is stated in constitutional regulations in the Czech Republic, namely the Bill of Fundamental Rights and Freedoms. The author presents some initiatives *de lege ferenda* in relation to establishing the Supreme Administrative Court, and he expresses his firm conviction that persevering, competent and efficient administrative judiciary, recognized by the administration due to its formal and informal authority, could be very effective through its mere existence if it were a part of a wide and complex system of combined operations directed towards one objective, which is enforcement and protection of a legal order.

In his part **František Zoulík** deals with historical development and types of administrative judiciary. He indicates that the concept of administrative judiciary means several legal institutes: „classical“ administrative judiciary is a judicial review of final administrative acts; secondly, it is decision-making of courts concerning regular remedies against (appealable) administrative acts; thirdly, the activity of bodies operating within the administration that are relatively independent and whose performance is „judicialized“; fourthly, issuing administrative acts by tribunals (if it doesn't deal with legal disputes we can hardly speak about judiciary); finally, it is direct judicial protection of subjective public rights (in this case, however, it is not a control of the administration). The author stresses the first three concepts: the basic objective of administrative judiciary is to provide judicial protection of subjective public rights. Then the author deals with the characteristics of English and French administrative judiciary.

The following two articles are about two basic forms of administrative judiciary under the law in force since January 1, 1992 in the Czech Republic, where administrative judiciary is transferred to regular courts (the regulation is a part of the Code of Civil Procedure dealing with proceedings in civil matters).

**Alena Winterová** writes about the first of the two forms, i.e. judging actions against final decisions of administrative bodies. She analyses the character of this procedure and concludes that a court should act as an impartial arbiter in disputes between natural persons or legal entities on one side and public administration on the other. The dispute deals with contested legality or illegality of a certain decision or act but not with legality in general. Next, the article concerns actions and dispositive acts performed by parties to the case, the parties themselves and their representation, the proceedings, judgments and costs of the trial. The author critically considers the present regulation and shows some discrepancies and inconsistencies, for example, as far as the definition of parties to the case is concerned (in the respective law there is a tendency to merge something incompatible, namely to consider an administrative action to be both first-instance and appeal proceedings).

The article „Decision-making of Courts Concerning Appeals from Decisions Issued by Administrative Bodies“ written by **Petr Hlavsa** considers the kind of administrative judiciary, namely judicial review of appealable administrative decisions. After a brief historical description, the author analyses the present regulation and concludes that, contrary to some expectations, the number of the provisions providing for this kind of judicial protection (enumerative principle) does not decrease, and the application of the law has not been limited to matters concerning health insurance and social security as it had been originally assumed. In the future, however, the review of final decisions based on actions brought before court should prevail. Then the author goes into the rules of procedure and provides a list of provisions allowing an appeal to court from appealable decision of an administrative body.

**Bedřich Sakař** in „The Range of Judicial Review nad Building Law“ deals with the scope of judicial review of decisions issued under the Territorial Planning and Building Order Act (Building Act) N.50/1976. He defines the scope of decisions that are not subject to judicial review, and he points out the questions that should be discussed by court when reviewing planning and expropriation decisions and in some other cases (e.g. imposing fines for breach of duties under the Building Act). Finally, the author points out that a prevailing part of decisions of building authorities issued under the Building Act is connected with previous decisions of other administrative bodies (e.g. concerning of forest lands or waters, state defence, atomic safety); therefore, under the provision of article 245 of the Code of Civil Procedure, these decisions must be reviewed in connection with the review of legality of the decisions issued by the Building Agency.

ACTA  
UNIVERSITATIS  
CAROLINAE

JURIDICA 2 - 3 \ 1993

Redakční rada: doc. JUDr. Vladimír Veverka, CSc. (předseda), prof. JUDr. Stanislav Balík, CSc., doc. JUDr. Karel Václav Malý, CSc., doc. JUDr. Jánina Čopíková, CSc., doc. JUDr. Jaroslav Dvořák, CSc., prof. JUDr. Zdeněk Kočera, DrSc., prof. JUDr. Václav Pavlík, CSc., prof. JUDr. Jozef Pišánský, CSc., prof. JUDr. Iva Švestka, DrSc., prof. JUDr. Ota Novotný, CSc., doc. JUDr. Petr Píhán

Vydala i. univerzita Karlova, vydavatelství Karolinum, Praha 1993  
Prostřednictvím prof. MUDr. Pavla Klána, DrSc.  
Obálku navrhl Jaroslav Lorenzová  
Vydavatelství Českého  
Vydání I. Náklad 200 výtisků. Cena 60 Kč. ISSN 0323-0819

**ACTA  
UNIVERSITATIS  
CAROLINAE**

## **IURIDICA 2 – 3 / 1993**

**Redakční rada:** doc. JUDr. Vladimír Veverka, CSc. (předseda), prof. JUDr. Stanislav Balík, CSc., doc. JUDr. Karel Václav Malý, CSc., doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc., doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc., prof. JUDr. Zdeněk Kučera, DrSc., prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., prof. JUDr. Irena Pelikánová, CSc., prof. JUDr. Jiří Švestka, DrSc., prof. JUDr. Ota Novotný, CSc., doc. JUDr. Petr Pithart

Vydala Univerzita Karlova, vydavatelství Karolinum, Praha 1995

Prorektor-editor: prof. MUDr. Pavel Klener, DrSc.

Obálku navrhla Jarmila Lorencová

Vytiskly Tiskárny Čelákovice

Vydání 1.

Náklad 550 výtisků

Brož. 60 Kč

ISSN 0323-0619





**Brož. 60 Kč**  
**ISSN 0323-0619**