

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 příští 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.“⁽¹⁾

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!“⁽²⁾ 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“.³⁾

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.“⁴⁾

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.⁵⁾ 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,⁶⁾ 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.⁷⁾ Poučná je poněkud mladší obžalovací řeč (přičítaná původně Démostenovi) „Proti Neaíře“, 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.⁸⁾

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“.⁹⁾

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“.¹⁰⁾

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.¹¹⁾

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.¹²⁾ (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.¹³⁾

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.¹⁴⁾ „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.“¹⁵⁾

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.¹⁶⁾

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.¹⁷⁾

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.¹⁸⁾

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.¹⁹⁾ 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“.²⁰⁾ 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“.²¹⁾

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 (byrokracii²²⁾), 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“.²³⁾ 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 vnucovat²⁴⁾ (stát pečovatelský, oblažovací – Wohlfahrtsstaat).²⁵⁾

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.**²⁶⁾

Takový tzv. **policejní stát**²⁷⁾ 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“).²⁸⁾ 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“.²⁹⁾

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.“³³⁰⁾

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“.³³¹⁾

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).³³²⁾ 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.³³³⁾

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 zčásti³³⁴⁾ (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.³³⁵⁾

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 zákonodárné³⁶⁾).

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.³⁷⁾

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).³⁸⁾

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 **pojmem 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.³⁹⁾

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.⁴⁰⁾ 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).⁴¹⁾

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).⁴²⁾

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“.⁴³⁾

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.⁴⁴⁾ 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“.⁴⁵⁾ Ačkoliv „všechny pokusy teorie rozlišit přesně právo soukromé a veřejné ztroskotaly a dovedly pouze nastínit přibližnou a jen mlhavou hranici mezi oběma sférami práva“⁴⁶⁾, 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 zavrhli slovo: veřejné.“⁴⁷⁾

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)⁴⁸⁾: výhrada „v podstatě“ míří na výjimky, které zákonodárci nelze zakázat a které někdy mohou být odůvodněné (sféru práva trestního tu necháváme stranou).⁴⁹⁾

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).⁵⁰⁾ 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 nich⁵¹⁾) 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.⁵²⁾

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.⁵³⁾

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).^{53a)}

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.“⁵⁴⁾ 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.“⁵⁵⁾

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 hlavně státu, tedy prostředky hierarchické kontroly uvnitř správy.⁵⁶⁾

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.⁵⁷⁾

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.⁵⁸⁾

Okresní senáty se měly skládat z okresního náčelníka a dvou přisedících, které volil okresní výbor⁵⁹⁾ podle zásady poměrného zastoupení, župní senáty ze dvou úředníků a tří přisedících volených župním zastupitelstvem⁵⁹⁾ 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 představitelem 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.“⁶⁰⁾

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“.⁶¹⁾ 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.⁶²⁾ 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.⁶³⁾

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.⁶⁴ 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 1967.⁶⁵ 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 podřídit 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.⁶⁶⁾

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.⁶⁷⁾ 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.⁶⁸⁾ 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.⁶⁹⁾

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 pocíťovány 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.⁷⁰⁾

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.⁷¹⁾ 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.⁷²⁾

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“.⁷³⁾ 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.⁷⁴⁾

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.⁷⁵⁾ 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 ⁷⁶⁾ 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).⁷⁷⁾ 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 tribunály⁷⁸⁾ 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 slyšen⁷⁹⁾ nezávislým a nestranným tribunálem vytvořeným na základě zákona (čl. 6 odst. 1).⁸⁰⁾

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

Jedním z hlavních problémů je vymezení pojmu „civilní práva a povinnosti“ (civil rights and obligations, droits et obligations de caractère civil)⁸²⁾, 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.⁸³⁾

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 delikty⁸⁴⁾, 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 uvést⁸⁵⁾:

- 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 státu⁸⁶⁾ 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),⁸⁷⁾ 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**.⁸⁸⁾

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 zákonem⁸⁹⁾),

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

– 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,⁹¹⁾ učinil tak však občanský soudní řád, když stanovil, že „ve správním soudnictví přezkoumávají soudy na základě žalob nebo opravných prostředků **zákonost rozhodnutí orgánů veřejné správy**“.⁹²⁾

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).⁹³⁾

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 funkce⁹⁴⁾; v podstatě jde o spor mezi zastánci jednotného soudnictví a zastánci správního soudnictví speciálního, od tzv. obecných soudů odděleného.⁹⁵⁾

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 sankce⁹⁶⁾).

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.⁹⁷⁾ 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.⁹⁸⁾

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 vyhnání 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 samoděržaví (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 samoděržaví“ 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 vakuum 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 námítky. 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 zvlůň, 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 nařídit 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.