

Klára Hamuláková

Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy^{*)}

Úvod

Dopady působení veřejné správy mají v současné době enormní rozsah. Dotýkají se postavení, práv a povinností subjektů a determinují jejich jednání v široké škále činností. Přitom se nejedná pouze o oblasti ryze veřejnoprávní (jako je např. oblast daňová), ale samostatně se vygeneroval i okruh věcí, v rámci něhož má činnost veřejné správy svoje soukromoprávní dimenze.

Systém soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy v České republice v současné době reflektuje tento stav a pro takto oddělené části správy poskytuje dva samostatné nástroje kontroly. Přezkum rozhodnutí správních orgánů ve věcech práva veřejného je společně s dalšími pravomocemi svěřen správním soudům (specializovaným senátům či samosoudcům krajských soudů a Nejvyššímu správnímu soudu), rozhodnutí soukromoprávní podléhají soudní kontrole vykonávané civilními soudy.¹⁾ Určení, zda se v konkrétním případě jedná o právo soukromé či veřejné však často není jednoduché. Tradiční právně-teoretický koncept dualismu práva, doplněný o jeho procesní korelát v podobě dvou samostatných druhů soudnictví se proto stal základem pro bohatou interpretační judikaturu specializovaného orgánu – zvláštního senátu zřízeného pro řešení kompetenčních sporů.²⁾

^{*)} Tento článek vznikl v rámci řešení grantového projektu PF_2012_003, Projekt Studentské grantové soutěže UP v Olomouci. Autorka působí jako odborná asistentka na katedře občanského práva a pracovního práva v PF UP v Olomouci.

¹⁾ Soudní kontrola vykonávaná civilními soudy se dotýká pouze rozhodnutí správního orgánu ve věcech práva soukromého, nikoliv již např. otázky ochrany před nečinností. Není proto rozhodné, zda jde v řízení, v němž ochrana před nečinností správního orgánu vyšla najevo, o právo soukromé či veřejné. Určující je, že správní orgán nevydal rozhodnutí (osvědčení). Viz rozsudek NSS ze dne 14. července 2004, čj. 5 As 31/2003-49. Soudní řád správní – byť nepřímý – chrání tak i subjektivní práva soukromá, správní soud však nerozhoduje o nich, toliko o povinnosti správního orgánu rozhodnout. VOPALKA, V. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, str. 186. ISBN 80-7179-864-9. Stejně tak i v případech ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením. Viz usnesení zvláštního senátu ze dne 31. ledna 2007, čj. Konf 30/2006-5.

²⁾ Nutno však podotknout, že zákonodárce úlohu zvláštnímu senátu a soudům svou legislativní činností značně ztěžuje, když např. v otázce vyvlastnění v z. č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění) zcela opustil dosavadní judikatorní závěry o jeho veřejnoprávní povaze.

Výše zmíněný systém soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy³⁾ byl shledán jako optimální nejen z důvodů ekonomických, ale i právních, když je toto celkové pojetí, založené na dualismu práva, postaveno na historickoprávních základech rakouského modelu a modelu soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy v období první republiky.

V případech, kdy správní orgán rozhodoval na základě zákona o věcech soukromoprávní povahy, měli účastníci tohoto řízení, po vyčerpání opravných prostředků, možnost domáhat se nápravy tzv. pořadem práva⁴⁾, tzn. u řádných soudů. Pro kontrolu vykonávanou řádnými soudy platilo, že tyto soudy rozhodovaly o věci znovu od začátku, jakoby se jednalo o klasické řízení v 1. stupni. Ve věcech veřejnoprávních byla založena pravomoc nejvyššího správního soudu se sídlem v Praze.

Samozřejmě, že současná právní úprava soudní kontroly rozhodnutí správních orgánů obsahuje určitá nova odrážející potřeby moderní doby⁵⁾, nejedná se však o právní odvětví, resp. výšeč právního řádu, která by byla vytvářena „na zeLENÉ louce“, bez reflexe zkušeností, resp. existence vzorů, ke kterým by se mohla obracet a ke kterým se také obrací. To však platí pouze pro „veřejnoprávní větev“ soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy, které byla při přípravě současné právní úpravy věnována hlavní pozornost. Co se týče právní úpravy soudní kontroly rozhodnutí správních orgánů ve věcech soukromoprávních vykonávané civilními soudy, zákonodárce se zde nevrátil k prvorepublikové koncepci, ale ta je nově vykonávaná soudy ve speciálním řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, upraveném v části páté z. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen o. s. ř.).

Již od počátku znovuzavedení tohoto systému soudní kontroly rozhodnutí správních orgánů se však objevovaly názory, že zvolený model je nevhodný a kontrola rozhodnutí orgánů veřejné správy by měla být svěřena výhradně soudům

³⁾ Vláda předložila Parlamentu vypracované tři varianty nové koncepce správního soudnictví nazvané jako Východí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury (sněmovní tisk 669/0). Všechny tyto varianty počítaly i se zřízením tzv. správních tribunálů, které však nakonec uvedeny v život nebyly.

⁴⁾ Pořadem práva se rozuměl postup před civilními soudy zahájený žalobou a konaný ve formách řízení sporného. U soukromoprávních věcí byla přípustnost pořadu práva pravidlem a nepřípustnost jeho výjimkou, která předpokládala zvláštní předpis zákona daný buď ve prospěch sice také řízení soudního, ale nesporného nebo ve prospěch řízení správního. Naproti tomu u všech věcí, které nebyly soukromoprávní, bylo vyloučení pořadu práva pravidlem a přípustnost jeho výjimkou, předpokládající rovněž zvláštní předpis zákona. Viz HORA, V. In HÁCHA, E. a kol. *Slovník veřejného práva československého. Svazek III.* Reprint původního vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, str. 283.

⁵⁾ Zákonodárce si byl např. dobře vědom skutečnosti, že v současné době není dostačující, aby bylo správní soudnictví vykonáváno pouze Nejvyšším správním soudem, brzy by došlo k jeho zahlcení, jak už se ostatně dělo i v období první republiky.

správním. Kromě toho se ale v případě úvah nad novelizací současné právní úpravy otevírá i možnost zachování dvoukolejného modelu soudní kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy s koncepčními změnami v její soukromoprávní větvi.

Zhodnocení současné právní úpravy soudní kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy

Vždy, když je zvažována změna stávající právní úpravy jakéhokoliv institutu či systému, je nejprve nutné položit si otázku, zda je takový zásah nutný, tj. zda je dosavadní právní úprava opravdu nevyhovující či dokonce v rozporu s ústavními a mezinárodními požadavky. Pokud bychom odpověděli kladně na první vznesenou otázku, je novelizace zcela jistě vhodná, na rozdíl od kladné odpovědi na otázku druhou, však ne nezbytně nutná.

Primárně si tedy dovoluji zamyslet se nad současnou koncepcí soudní kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy z hlediska ústavních požadavků a mezinárodních závazků spočívajících v garanci práva na spravedlivý proces, tj. **zda je současný dvoukolejný model soudní kontroly odůvodněn zabezpečením práva na spravedlivý proces dle čl. 6 Úmluvy** a následně i **zda jsou obě větve této dvoukolejné koncepce s tímto článkem v souladu.**

Ve věcech občanských práv a závazků a oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění je jednou ze záruk práva na spravedlivý proces požadavek projednání a rozhodnutí věci v tzv. plné jurisdikci.⁶⁾ I když ten není v čl. 6 Úmluvy výslovně stanoven, vyplývá z rozsáhlé rozhodovací činnosti Evropského soudu pro lidská práva. Přestože se judikatura tohoto soudu v mnohých ohledech odlišuje, lze z ní dovodit, že k jeho naplnění ve většině případů⁷⁾ postačuje, je-li soud, provádějící kontrolu rozhodnutí orgánu veřejné správy⁸⁾, oprávněn posoudit danou věc komplexně, po stránce skutkové i právní, a v tomto ohledu provádět i dokazování. Součástí požadavku plné jurisdikce přitom není dvouinstančnost řízení.⁹⁾

⁶⁾ K plné jurisdikci správních soudů viz i POMAHAČ, R. Plná jurisdikce správních soudů. *Soudní rozhledy* č. 3/2002, roč. 8, str. 77-81. ISSN 1211-4405 nebo SVOBODA, P. Čl. 6 odst. 1 Úmluvy o lidských právech a nová úprava správního soudnictví. In VOPÁLKA, V. (ed.). *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: ASPI, 2003, str. 113-119. ISBN 80-86395-65-0.

⁷⁾ Podrobněji se problematice aplikace čl. 6 Úmluvy na rozhodnutí správních orgánů, včetně odkazů na relevantní judikaturu věnuje HARRIS, D. J., O'BOYLE, M., BATES, E. P., BUCKLEY, C. M. In HARRIS, D. J., O'BOYLE, M. & WARBRICK, C. *Law of the European Convention on Human Rights*. Second Edition. NY: Oxford University Press, 2009, str. 228-232. ISBN 978-0-406-90594-9.

⁸⁾ Dle rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Albert a Le Compte* (*Albert a Le Compte* proti Belgii ze dne 10. října 1983. Stížnosti 7299/75 a 7496/76) je dostatečné, je-li rozhodnutí správního orgánu následně možné podrobit kontrole prováděné nezávislým a nestranným tribunálem s plnou jurisdikcí.

⁹⁾ Přestože dvouinstančnost řízení nepatří mezi základní komponenty práva na spravedlivý proces, a je garantována ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy a čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 7 k této

Ve věcech občanských práv a závazků ve většině případů postačí kasační systém kontroly, pokud je rozhodnutí soudu pro správní orgán závazné.¹⁰⁾ V ostatních věcech Úmluva takovýto vysoký standard ochrany nepožaduje.

Určení toho, co spadá pod okruh věcí označených Úmluvou jako občanská práva a závazky¹¹⁾ však není ponecháno na jednotlivých členských státech, ale je to Evropský soud pro lidská práva, který podává autonomní výklad těchto pojmů. Přitom však nepředkládá žádnou jednotnou abstraktní definici, ale katalog občanských práv a závazků vyplývá pouze z jeho judikatury.¹²⁾ Důležité je však upozornit, že se obsah pojmu občanská práva a závazky nekryje s obsahem pojmu práva soukromá, resp. s pravomocí civilních soudů vymezenou v § 7 odst. 1 a 2 o. s. ř. Ačkoliv to v počátcích bylo pro určování občanských práv a závazků základním vodítkem, v současné judikatuře Evropského soudu pro lidská práva je tak činěno pouze výjimečně.¹³⁾ Občanská práva a závazky jsou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva vykládána stále šířeji a spadají pod ně i věci, které jsou dle našeho práva řazeny mezi věci veřejnoprávní.

Současný systém dělení soudní kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy na část soukromoprávní a veřejnoprávní proto není odůvodněn požadavkem zabezpečení tzv. plné jurisdikce ve věcech občanských práv a závazků vyplývajícím z čl. 6 Úmluvy. Často naopak dochází k situacím, že určité věci spadající dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva pod občanská práva a závazky, o nichž předtím rozhodly správní orgány, podléhají dle současné právní úpravy

Evropské úmluvě toliko v trestním řízení, je samozřejmě pro zajištění řádné soudní ochrany více než žádoucí. Viz MATSCHER, F. The right to a fair trial in the case-law of the organs of the European Convention on Human Rights. In *The right to a fair trial*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2000, str. 18.

¹⁰⁾ Viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Zumtobel proti Rakousku ze dne 21. září 1993. Stížnost 12235/86.

¹¹⁾ K obsahu pojmu občanská práva a závazky v podrobnostech odkazují na publikace SVÁK, J. *Ochrana lidských práv (z pohledu judikatury a doktríny štrasburských orgánů ochrany práv)*. II. rozšířené vydání. Žilina: Eurokodex Poradca podnikateľa, 2006, s. 406–426. ISBN 80-88931-51-7; ČAPEK, J. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv. I. část – Úmluva*. Praha: Linde Praha, 2010, str. 169–170, ISBN 978-80-7201-789-8, nebo článek REPÍK, B. Právo na spravedlivý proces v „občanských“ věcech ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy lidských práv. *Právní praxe* č. 7/1993, roč. 41, str. 378–382. ISSN 1211-0825.

¹²⁾ HARRIS, D. J., O'BOYLE, M., BATES, E. P., BUCKLEY, C. M. In HARRIS, D. J., O'BOYLE, M. & WARBRICK, C. *Law of the European Convention on Human Rights*. Second Edition. NY: Oxford University Press, 2009, str. 212, ISBN 978-0-406-90594-9. Tito autoři uvádějí ve své publikaci alespoň pár základních vodítek, z jakých lze usuzovat na občanskoprávní povahu práv a závazků.

¹³⁾ Viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Ferrazzini proti Itálii ze dne 12. července 2001. Stížnost 44759/98. HARRIS, D. J., O'BOYLE, M., BATES, E. P., BUCKLEY, C. M. In HARRIS, D. J., O'BOYLE, M. & WARBRICK, C. *Law of the European Convention on Human Rights*. Second Edition. NY: Oxford University Press, 2009, str. 210–211, ISBN 978-0-406-90594-9.

kontrole civilních soudů dle části páté o. s. ř. a zbytek těchto věcí, spolu s ostatními veřejnoprávními záležitostmi, podléhá přezkumu ve správním soudnictví.

V obou těchto větvích soudnictví tedy musí být zajištěna zmiňovaným věcem plná jurisdikce.

Ve věcech práva soukromého je tento požadavek zcela naplněn. Dospěje-li soud v řízení dle části páté o. s. ř. k závěru, že o sporu nebo o jiné právní věci má být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, rozhodne ve věci samé rozsudkem. Ten nahrazuje rozhodnutí správního orgánu v takovém rozsahu, v jakém je rozsudkem dotčeno. Vzhledem k přiměřenému použití ustanovení části první až čtvrté o. s. ř. je řízení dle části páté řízením dvoustupňovým. Účastníci správního řízení, jehož předmětem byla soukromoprávní otázka, se tak mohou domoci stejné soudní ochrany, které by se jim dostalo v případě, že by daná věc nespadala pod zúženou pravomoc civilních soudů a zákonem nebyla primárně svěřena do pravomoci správních orgánů.

Co se týče právní úpravy správního soudnictví, původní záměr reformy počítal s tím, že rozhodnutí správních orgánů o občanských právech a závazcích nebo o trestním obvinění budou podléhat přezkumu v plné jurisdikci a ostatní rozhodnutí správních orgánů, na něž se nevztahuje čl. 6 odst. 1 Úmluvy, budou přezkumována pouze z hlediska jejich zákonnosti. Soudní řád správní (z. č. 150/2002 Sb., dále též „s. ř. s.“) se nakonec přiklonil k jednotné koncepci dokazování, a to tak, že v § 77 odst. 2 věty první stanoví, že v rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Po počátečních výkladových obtížích Nejvyšší správní soud zaujal jasné a stabilní stanovisko, že ustanovení § 77 odst. 2 věty první s. ř. s. je faktickou transpozicí požadavku tzv. „plné jurisdikce“, coby atributu práva na spravedlivý proces. Soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde našel správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění, nebo tak učiní sám. Soudem prováděné dokazování však musí směřovat výlučně k osvědčení skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu.¹⁴⁾

Řízení před správním soudem je založeno na kasačním opravném systému, tzn., že soud je oprávněn pouze zrušit napadené rozhodnutí a věc vrátit správní-

¹⁴⁾ Rozsudek NSS ze dne 28. března 2007, čj. 1 As 32/2006-99. Stejně i rozsudek NSS ze dne 31. května 2007, čj. 7 Afs 100/2006-103 nebo rozsudek NSS ze dne 22. května 2009, čj. 2 Afs 35/2009-91.

mu orgánu k dalšímu řízení. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán. Stejně tak musí správní orgán zahrnout mezi podklady pro nové rozhodnutí důkazy, které provedl správní soud (§ 78 s. ř. s.). Soudní řád správní neupravuje žádný žádný opravný prostředek, řízení je tedy řízením jednoinstančním. I v těchto bodech je tedy požadavek tzv. plné jurisdikce naplněn a garantovaná soudní ochrana je z hlediska mezinárodních závazků vyplývajících z Úmluvy dostačující.

Jiný je postup soudu v případě, že rozhoduje o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt. Pokud soud nepřistoupí ke zrušení tohoto rozhodnutí, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, může od něj soud upustit nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). Taková právní úprava také splňuje vyšší požadavky kladené na ni judikaturou Evropského soudu pro lidská práva ve věcech trestního obvinění¹⁵⁾, pouze však co do otázky rozhodování o uloženém trestu.¹⁶⁾

Jak z výše uvedeného vyplývá, současný dvoukolejný systém soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy tedy není v rozporu s mezinárodními požadavky vyplývajících z práva na spravedlivý proces, zároveň ale jimi není ani odůvodněn. Proto je možné zamyslet se i nad **otázkou vhodnosti současné právní úpravy**. I když se stávající systém vyhnul předpokládaným obtížím souvisejícím s rozlišením občanských práv a závazků a jiných věcí v řízení před správním soudem, přináší s sebou problém obdobný, a to určení toho, zda daná věc je svou povahou soukromoprávní či veřejnoprávní. Rozlišení věcí a právních vztahů spadajících pod právo veřejné či právo soukromé je totiž často velmi složité, jednotlivé teorie dualismu práva v mnoha případech nepřinášejí jednotný výsledek, právo veřejné a soukromé se vzájemně prolínají.¹⁷⁾ Po přijetí zákonů č. 150/2002 Sb. a č. 151/2002 Sb. bylo proto nezbytné vytvořit nezávislý a nestranný orgán, který by mohl co nejrychleji a nejkompetentněji řešit otázky dualismu práva a předejít tak situaci, kdy bude účastníkům odepřeno projednání a rozhodnutí jejich věci. Z toho důvodu byl zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, vytvořen tzv. zvláštní senát, který řeší spory o pravomoc¹⁸⁾ mezi soudy

¹⁵⁾ K obsahu pojmu trestní obvinění opět v podrobnostech odkazují na publikaci SVÁK, J. *Ochrana lidských práv (z pohledu judikatury a doktríny štrasburských orgánů ochrany práv)*. II. rozšířené vydání. Žilina: Eurokodex Poradca podnikateľa, 2006, str. 426–436, ISBN 80-88931-51-7.

¹⁶⁾ Viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Gradinger proti Rakousku ze dne 23. října 1995. Stížnost 15963/90.

¹⁷⁾ Jak vhodně uvedl Ústavní soud, v současné době není soukromé a veřejné právo odděleno „čínou skou zdi“, ale dochází k častějšímu a užšímu prolínání, kombinaci i vzájemnému intenzivnímu ovlivňování prvků soukromoprávních a veřejnoprávních. Viz nálezy ÚS ze dne 10. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 33/2000.

¹⁸⁾ Z. č. 131/2002 Sb. hovoří v § 1 dle mého názoru, s ohledem na teoretické vymezení pojmů pravo-

v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví, tedy de facto spory o to, zda se v daném konkrétním případě jedná o věc soukromoprávní či veřejnoprávní povahy.¹⁹⁾ Vzhledem k precedenčnímu charakteru rozhodnutí zvláštního senátu lze však předpokládat, že jeho činnost v této oblasti bude postupně utlučována²⁰⁾, a proto v tomto bodě již v současnosti nevidím ve stávající dvoukolejné právní úpravě žádný větší problém. Nutno však podotknout, že zcela jistě vyžaduje po žalobci určité právní povědomí a v opačném případě způsobuje průtahy v soudním řízení.

Nevyhovující je však spíše samotná procesní stránka soukromoprávní větve soudní kontroly prezentovaná částí pátou o. s. ř., přičemž zásadní nedostatek je spatřován v tom, že správní orgán, který není účastníkem řízení, není rozhodnutím civilního soudu do budoucna vázán a nutně tak nemusí docházet ke sjednocování rozhodnutí soudů a správních orgánů ve stejných otázkách.²¹⁾

Účastník správního řízení by přitom měl mít jistotu, že určitá věc bude rozhodnuta stejně, jako byla skutkově shodná či obdobná záležitost rozhodnuta soudem, a nikoliv jen správními orgány, jak vyžaduje správní řád (§ 2 odst. 4 z. č. 500/2004 Sb.). Jak uvádí E. Wagnerová ve svém odlišném stanovisku k nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 26/08, správní orgány však za současného stavu naopak mohou své chyby dále opakovat, aniž by se jim věci vracely, a aniž by tak na ně byl vyvíjen tlak k akceptaci názorů vyslovených správním soudem, kdyby rozhodoval on. Nadto, setrvávají-li správní orgány na svém způsobu právního posouzení určitých opakujících se skutkových okolností nebo na svém výkladu práva, a je-li tedy třeba jejich chybná rozhodnutí (v lepším případě) opakovaně

moc a příslušnost, nesprávně o sporech o věcnou příslušnost, stejně tak i § 104b a § 104c o. s. ř. Obdobně i Nejvyšší soud, který v jednom ze svých posledních rozhodnutí dotýkajících se této oblasti, terminologicky opravuje žalobkyni v tom smyslu, že v otázce kompetence mezi soudy civilními a správními soudy, nejde o pravomoc, nýbrž o věcnou příslušnost, a to právě s odkazem na § 104b odst. 1 o. s. ř. Viz usnesení NS ze dne 20. října 2010, sp. zn. 32 Cdo 4775/2009.

¹⁹⁾ Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví počítaly i s tím, že okruh věcí, ve kterých bude svěřena pravomoc rozhodovat soudům civilním, by mohly stanovit přímo zvláštní zákony upravující rozhodování správních orgánů ve věcech práva soukromého. Pro velkou diverzitu těchto věcí a zároveň samotnou právní složitost jejího určení se mi takový postup nejvíce jako příliš vhodný. I sám návrh připouštěl, že soukromoprávní věci, které by nebyly takto podchyceny, by zůstaly nekoncepčně v režimu správního soudnictví. Náprava by pak musela být zjednána až postupnými novelizacemi jednotlivých zvláštních zákonů.

²⁰⁾ Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, jakož i všechny orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, jakož i fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, a soudy. Precedenční charakter byl rozhodnutím zvláštního senátu přiznán i nálezem Ústavního soudu, který plně odkazuje na odůvodnění svého nálezu IV. ÚS 301/05, známého pod označením Slovenské důchody. Nález ÚS ze dne 23. listopadu, sp. zn. IV. ÚS 1743/10.

²¹⁾ Další problematické aspekty právní úpravy řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, nejsou vzhledem ke svému rozsahu předmětem tohoto článku.

hojit rozhodováním obecného soudu, je opět zcela zřejmé, že sama právní úprava přispívá k předvídatelnému prodlužování řízení. Účastníci jsou tímto zmíněným strukturálním nedostatkem právní úpravy ohrožováni porušením svého základního práva, a to z hlediska trvání celkové délky řízení, byť formálně jde o řízení dvě – správní a soudní (před obecným soudem).²²⁾

Protože správní orgán není účastníkem civilního soudního řízení, nevyplývá soudu navíc ze zákona ani povinnost doručit mu vydané rozhodnutí (§ 158 o. s. ř., § 168 o. s. ř.). Občanský soudní řád v části páté o. s. ř. tuto povinnost speciálně nezakotvuje. I když rozhodnutí není z důvodů výše uvedených pro správní orgán závazné, bylo by přinejmenším vhodné, aby byl správní orgán soudem vyrozuměn, jakým způsobem byly spor nebo jiná právní věc u soudu vyřízeny (na myslí mám především rozhodnutí soudu ve věci samé, nelze však opomíjet ani rozhodnutí svou povahou procesní) a bylo by možné alespoň doufat v to, že se správní orgán z tohoto rozhodnutí napříště poučí, a tím i zajistí jednotné rozhodování správních orgánů. Pokud tak správní orgán neučiní, může způsobit nadbytečné průtahy v procesu dovolávání se subjektivních práv účastníků správního řízení, a s tím spojenou značnou právní nejistotu účastníků takových řízení a zcela jistě také zasáhne do práva účastníků na předvídatelnost správních rozhodnutí.

Zachování současné dvoukolejné koncepce soudní ochrany

Jak z výše uvedeného vyplývá, současný dvoukolejný systém soudní kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy sice vykazuje určité více či méně zásadní nedostatky, na které jsem upozornila, na druhou stranu však již po dobu své účinnosti dokázal, že dosavadní stav je koncepčně přijatelný a pro vyhovění požadavkům práva na spravedlivý proces postačující. Problematická je pak spíše právní úprava samotné části páté o. s. ř., tedy řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. Zde by se otevíraly dvě různé varianty řešení, a to buď její novelizace, která by odstranila současné nedostatky nebo její celková změna.

Pokud bychom zvažovali celkovou změnu současné soukromoprávní větve soudní kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy, nabízí se zde **návrat k civilní soudní kontrole probíhající v klasickém nalézacím řízení.**

Takové pojetí by mělo své kořeny již v období Rakouska-Uherska. Článek 15 základního státního zákona č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské, odlišil rozhodování správního orgánu v soukromoprávní věci a otevíral zde cestu k pořadu práva dle civilního řádu soudního, od rozhodování správního orgánu ve věcech veřejnoprávních, v nichž byla založena kompetence soudního přezkoumání současně zamýšlenému Správnímu soudnímu dvoru ve Vídni.

²²⁾ Nález ÚS ze dne 7. dubna 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08.

Na tuto úpravu navázal i nově vzniklý Československý stát. Hned 2. listopadu 1918 byl zákonem č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů (známý také jako zákon listopadový) zřízen nejvyšší správní soud se sídlem v Praze, jehož existence pak byla potvrzena Ústavou z roku 1920 (§ 88 z. č. 121/1920 Sb.). Soudní ochranu měl poskytovat v nejvyšší instanci soud složený z nezávislých soudců zřízený pro celé území republiky. V případech, kdy správní orgán rozhodoval na základě zákona o věcech soukromoprávní povahy, měli účastníci tohoto řízení, po vyčerpání opravných prostředků, možnost domáhat se nápravy tzv. pořadem práva, tzn. u řádných soudů (§ 105). V podrobnostech odkazovala Ústava na zákon, kterým byl z. č. 217/1925 Sb., jímž se provádí § 105 ústavní listiny. Pro kontrolu vykonávanou řádnými soudy platilo, že tyto soudy rozhodovaly o věci znovu od začátku, jakoby se jednalo o řízení v 1. stupni. V rámci svého postupu přezkoumávaly rozhodnutí správního orgánu jak z právní, tak ze skutkové stránky, v plné jurisdikci. Nápravy mohlo být dosaženo žalobou určovací v případě, že byl rozhodnutím správního úřadu přiznán straně uplatňovaný nárok (strana se v tomto případě domáhala výroku, že nárok uznaný rozhodnutím správního úřadu není po právu vůbec anebo z části) nebo v případě, že byl nárok správním úřadem zamítnut. Pokud došlo k zamítnutí nároku správním úřadem, bylo možné se domáhat nápravy i žalobou na plnění. K přezkumu mohlo dojít i v rámci řízení nesporného, náležel-li nárok podle své povahy k řízení ve věcech nesporných.

K takové úpravě se ostatně již za účinnosti z. č. 519/1991 Sb., kdy ochranu subjektivním veřejným i soukromým právům, o nichž rozhodly správní orgány, poskytovaly soudy civilní ve speciálním soudním řízení, vrátily z. č. 458/2000 Sb., energetický zákon a z. č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích. Ty svěřily ochranu soukromých práv, o nichž bylo rozhodnuto správním orgánem, civilním soudům v nalézacím soudním řízení. Inspiraci přitom čerpaly právě z § 105 Ústavy z roku 1920, který odkazoval na z. č. 217/1925 Sb., jímž se provádí § 105 ústavní listiny. Žaloby podávané na základě § 97 energetického zákona a § 102 odst. 3 zákona o telekomunikacích nebyly žalobami kasačními, ale žalobami určovacími, popř. žalobami na plnění (výslovně to stanovil pouze energetický zákon), soud nepřezkoumával rozhodnutí správního orgánu, ale rozhodoval o tomtéž nároku v tzv. plné jurisdikci. I přes tuto nespornou výhodu oproti právní úpravě obsažené v tehdejší části páté o. s. ř., však byla zmíněná ustanovení dosti nepřehledná a složitá a nebyla následována žádnými dalšími zákony.²³⁾

Taková právní úprava by však, s ohledem na specifickou povahu soudní kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy ve věcech soukromoprávních, vyžadovala

²³⁾ Podrobněji k této problematice viz PAZDERKA, S. Rozhodování správních úřadů o soukromých právech nebo povinnostech. *Právní rozhledy* č. 4/2001, roč. 9, str. 151–156. ISSN 1210-6410.

výrazný zásah do části první až třetí o. s. ř. v podobě zavedení nových speciálních ustanovení popř. zakotvení výjimek z dosavadní právní úpravy. Jen příkladmo lze uvést lhůtu k podání žaloby, která by musela být obsažena buď v části první až třetí o. s. ř. nebo v každém jednotlivém speciálním právním předpise, speciálně upravenou věcnou a místní příslušnost, podmínku vyčerpání řádných opravných prostředků a další. Návratem k takovéto právní úpravě by navíc ani nedošlo k vyřešení současného nejpalcivějšího nedostatku právní úpravy soudní kontroly rozhodnutí správních orgánů ve věcech soukromoprávních, kterým je skutečnost, že správní orgán není vázán rozhodnutím soudu v dané věci. Vhodnější se proto zdá být při zachování současného dvoukolejného modelu cesta **postupných novelizací** jednotlivých problematických ustanovení.

Odstranění dualistického systému soudní kontroly veřejné správy

Razantnějším zásahem, který by alespoň po určitou dobu přinesl nestabilitu a právní nejistotu, která je spojena s každou větší reformou dosavadního právního stavu, by pak bylo odstranění dualistického systému soudní kontroly veřejné správy. Soudní kontrola rozhodnutí orgánů veřejné správy by mohla být vykonávána správními soudy, a to buď **bez jakékoliv diferenciacie jednotlivých věcí** v rámci jednotně upraveného řízení, nebo s **vnitřní diferenciací řízení** na věci občanských práv a závazků a oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění a ostatní záležitosti. Soudní kontrola by pak v návaznosti na toto rozlišení probíhala ve dvou samostatných řízeních s tím, že úroveň soudní ochrany požadovaná čl. 6 Úmluvy by byla poskytnuta pouze věcem občanských práv a závazků a oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění. Určení daného druhu řízení by bylo svěřeno samotnému soudu. Účastník, jehož věc nebyla soudem posouzena jako věc občanských práv a závazků a byla tak projednána v řízení s nižším standardem ochrany, by samozřejmě musel mít možnost brojit proti tomuto rozhodnutí za pomoci opravných prostředků²⁴⁾, čímž by opět docházelo k nadbytečným průtahům v řízení a jako vhodnější se proto případně jeví první varianta založená na jednotném řízení před správními soudy.

V pravomoci správních soudů by samozřejmě v obou případech zůstaly i další věci, jako je např. ochrana před nečinností správního orgánu nebo ochrana před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (§ 4 s. ř. s.).

Pokračování v třídění věcí dle jejich soukromoprávní či veřejnoprávní povahy by již v rámci správního soudnictví vykonávaného správními soudy nebylo účelné, a to i s ohledem na čl. 6 Úmluvy, který takové rozlišení z hlediska zabezpečení zásad spravedlivého procesu neobsahuje.

²⁴⁾ S přezkumem počítala i jedna z variant Výchozích tezí pro přípravu koncepce správního soudnictví.

Závěr

Na základě výše uvedeného je zřejmé, že všechny modely soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy se potýkají s určitými problémy a nedostatky. Základním předpokladem přitom zůstává, aby byly schopny dostát nárokům vytyčeným čl. 6 Úmluvy, především pak požadavku tzv. plné jurisdikce.

Odstranění dualistické koncepce soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy a svěření této činnosti do výlučné pravomoci správních soudů by tento požadavek zcela jistě naplnilo, a to jak v podobě jednotného řízení ve věcech kontroly rozhodnutí správních orgánů dotýkajících se občanských práv a závazků nebo oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění a věcí ostatních, tak i v případě dvou samostatných oddělených řízení. Systém soudní kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy ve dvou typech řízení, přičemž vyšší standard ochrany vyhovující požadavkům čl. 6 Úmluvy by splňovalo pouze jedno z nich, by však vedl k několika problémům. Neúspěšný účastník, jehož věc by byla soudem posouzena jako otázka nespádající mezi občanská práva a závazky, by se jistě rozhodl bránit proti takovému rozhodnutí a právní úprava by mu musela takový prostředek ochrany poskytnout. Z toho důvodu by docházelo ke značným průtahům v řízení. Zavedení takovéto struktury by alespoň v počátcích také vedlo ke značné nejistotě účastníků řízení, která by byla částečně vyřešena až zavedením katalogu konstantní judikatury v těchto otázkách. S ohledem na to, že právě nedostatečné a nejasné rozlišení práva soukromého a práva veřejného a s tím související nutné judikatorní vymezení těchto oblastí by mohlo být jedním z hlavních argumentů pro zrušení současné právní koncepce, bych se však k takové právní úpravě zcela jistě nepřikláněla a případně ponechala současný jednotný systém ochrany zakotvený v s. ř. s.

Druhý načrtnutý model soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy spočívající v ponechání současné dvoukolejné koncepce a případném odstranění speciální části páté o. s. ř. a ponechání soudní kontroly ve věcech soukromoprávních v režimu klasického nalézacího soudního řízení dle části první až třetí by samozřejmě také mohl být řešením. Byl by jím zároveň otevřen prostor pro nápravu celé řady nedostatků, které vykazuje současná část pátá o. s. ř. Vzhledem ke specifickým rysům, které tato oblast práva přináší, bych však byla pro zachování speciální právní úpravy, s nutnými novelizačními zásahy do současné části páté o. s. ř. Výše nastíněné řešení by totiž výrazně zasáhlo do právní úpravy v části první až třetí o. s. ř. v podobě zavedení nových ustanovení popř. zakotvení výjimek z dosavadní právní úpravy a tím k jejímu dalšímu zpřehlednění. Již nynější právní úprava založená na jednotném civilním soudním řízení je značně nepraktická a uvažuje se, a to nejen vzhledem k přijetí nového občanského zákoníku, o její novelizaci v podobě vytvoření speciálního zákona zahrnujícího právní úpravu nesporných řízení. „Rozpuštění“ soudní kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy ve věcech soukromoprávních do části první až třetí o. s. ř. by

bylo velmi složité i z toho důvodu, že právní úprava dle části páté vykazuje jak znaky řízení sporného, tak i řízení nesporného, a ve svém celku má tedy hybridní charakter. Převažující povaha daného řízení se pak řídí především povahou konkrétního správního řízení, které soudnímu řízení předcházelo, a z něhož vzešlo „napadené“ rozhodnutí. Nedořešena by navíc i nadále zůstala otázka závaznosti rozhodnutí soudu pro správní orgány.

I když se současný model soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy samozřejmě potýká s určitými nedostatky, přiklání bych se, i s ohledem na výše uvedené, k jeho zachování.²⁵⁾ Základní problém s ním související, spočívající v nutném rozlišení věcí soukromoprávní a veřejnoprávní povahy, již je po deseti letech existence tohoto modelu judikaturou zvláštního senátu téměř dořešen a počet věcí řešených zvláštním senátem postupně klesá. Správnou cestou by proto bylo dle mého názoru odstranění pouze dílčích nedostatků části páté o. s. ř., přičemž největší polemiku by jistě vyvolal výše naznačený problém spočívající v nezávaznosti rozhodnutí soudu pro správní orgány a s tím související úvahy nad účastí správních orgánů v soudním řízení v pozici účastníků řízení.

Při zachování současné dvoukolejné koncepce by bylo možné zamyslet se i nad tím, zda by veškerým věcem dotýkajícím se občanských práv a závazků neměla být poskytnuta ochrana civilními soudy. Určité věci spadající pod pojem občanská práva a závazky totiž podléhají kontrole soudů civilních, některé pak správních, přičemž v každém z těchto dvou druhů soudnictví je jim poskytován trochu jiný druh ochrany. Vzhledem k judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, který vykládá tento pojem velmi extenzivně, by však byly civilní soudy postaveny do role, kdy by v konečných důsledcích poskytovaly ochranu ve velké míře i věcem, které v našem pojmání spadají pod okruh věcí práva veřejného a došlo by tak k výraznému rozšíření pravomoci civilních soudů. Nutno je znovu upozornit i na skutečnost, že ochrana poskytovaná správními soudy i ve věcech občanských práv a závazků je dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva dostačující.

Shrnutí:

Příspěvek je zaměřen na zhodnocení současné koncepce soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy, která je založena na dvoukolejném systému. Přezkum rozhodnutí správních orgánů ve věcech práva veřejného je společně s dalšími pravomocemi svěřen správním soudům, rozhodnutí soukromoprávní podléhají

²⁵⁾ K jinému závěru dochází ve svém článku P. Lavický. Viz LAVICKÝ, P. Problémy vymezení pravomoci civilních a správních soudů. *Jurisprudence* č. 4/2012, roč. XXI, str. 3-9. ISSN 1802-3843. Vzhledem k tomu, že jeho článek vyšel v mezidobí mezi odevzdáním tohoto článku a jeho korekturou, není na něj v příspěvku reagováno. S mnohými myšlenkami a názory tohoto autora se však i přes odlišný pohled na vhodný model soudní kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy ztotožňuji.

soudní kontrole vykonávané civilními soudy. Základním kritériem hodnocení současného modelu je, zda je efektivní a vyhovuje požadavkům tzv. plné jurisdikce stanovené čl. 6 Úmluvy. Autorka v příspěvku navrhuje i jiné možné modely soudní kontroly rozhodnutí správních orgánů, které zároveň kriticky analyzuje.

Reflections on the current concept of the legal regulation concerning the judicial control of administrative bodies – summary:

The Article is focused on the evaluation of the current concept of the legal regulation concerning the judicial control of administrative bodies. If administrative body decides about issues which within our legal system belong to private law matters, then this decision shall be, according to Chapter Five of the Civil Procedure Code, reviewed by civil court. On the other hand, if administrative body decides about issues which within our legal system belong to public law matters, this decision shall be, according to the Administrative Procedure Code, reviewed by administrative courts. The judicial control of administrative bodies' acts is therefore divided into two parts, which can be identified also as civil justice and administrative justice. The basic criterion for evaluation of the current model is whether it is effective and meets the requirements of the full jurisdiction laid down by the Article 6 of the Convention. The author also proposes other possible models that are also critically analysed.