

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Bc. Petra Vavříková

Správní řízení v kontextu čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv
a základních svobod

Diplomová práce

Olomouc 2016

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „*Správní řízení v kontextu čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod*“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 23. listopadu 2015

Poděkování

Touto cestou bych chtěla poděkovat vedoucí mé diplomové práce JUDr. Olze Pouperové, Ph.D. za odborné vedení, cenné podněty a rady při psaní práce.

Obsah

Seznam použitých zkratk.....	5
Úvod	6
1. Právo na spravedlivý proces a jeho právní zakotvení	8
1.1 Vztah Evropské úmluvy o ochraně základních lidských práv a svobod k českému vnitrostátnímu právu	10
1.2 Právo na spravedlivý proces v kontextu Úmluvy	12
1.2.1 Občanská práva nebo závazky.....	15
1.2.2 Trestní obvinění.....	17
1.2.3 Aspekty spravedlnosti	20
1.2.4 Veřejné projednání.....	23
1.2.5 Projednání věci v přiměřené lhůtě	25
1.2.6. Nezávislý a nestranný soud zřízený zákonem	27
2. Správní řízení ve světle jeho zásad.....	32
2.1 Správní orgán jako nezávislý a nestranný soud.....	32
2.2 Zásada neveřejnosti	36
2.3 Zásada rychlosti řízení	37
2.4 Zjištěné závěry o uplatnitelnosti článku šest ve správním řízení	39
3. Správní soudnictví	40
3.1 Historické souvislosti.....	40
3. 2 Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu	42
3.3 Žaloba proti nečinnosti správního orgánu	44
3.4 Žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu	46
Závěr.....	49
Bibliografie	51
Anotace	59
Summary	60
Klíčová slova	61
The key words	61

Seznam použitých zkratk

ESLP	Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku
Úmluva	Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
EU	Evropská unie
Listina	Usnesení předsednictva ČNR Č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
OSŘ	Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Jako téma své diplomové práce jsem si vybrala „Správní řízení v kontextu čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod“. Výzkumná otázka a cíl mé práce je tedy zjistit, zda se má Úmluva na české správní řízení aplikovat a pokud tomu tak bude, položím si otázku, zda je správní řízení upraveno tak, aby atributy spravedlivého procesu splňovalo. Úmluva totiž zakotvuje řadu procesních práv, která jsou nedílnou součástí demokratického právního státu, a proto by bylo pro každého jedince¹ bezpochyby výhodou, kdyby je mohl užívat.

V první kapitole nejdříve představím historické souvislosti ve vztahu práva na spravedlivý proces. To bylo v lidsko-právních dokumentech zakotveno už v roce 1215 Magnou Chartou Libertatum. V současnosti je těžištěm celé řady mezinárodních smluv a vnitrostátních právních řádů v demokratických státech. Práce ale bude pojednávat o spravedlivém procesu v kontextu Úmluvy, která byla přijata na půdě regionální mezinárodní organizace Rady Evropy. Česká republika je jejím členem a signatářem Úmluvy. Proto bude předmětem zájmu nejprve to, jaké místo v našem právním řádu tato lidsko-právní mezinárodní smlouva zaujímá. Poté se budu věnovat jednotlivým aspektům spravedlivého procesu z prvního odstavce šestého článku, které budu interpretovat ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

Abychom mohla zodpovědět výzkumnou otázku, zda správní řízení prvky spravedlivého procesu splňuje, musím představit jeho průběh, povahu a charakter. Tohoto cíle se budu snažit dosáhnout především prostřednictvím zásad správního řízení. Správní řád² (v aktuálním znění) je zakotvuje v úvodních ustanoveních, ale nutno dodat, že prosvítají celou právní úpravou³ a celý průběh správního řízení je tak na nich vystavěn. Obsahem druhé kapitoly tak budou tyto principy, které vysvětlím podle odborné literatury (především komentářů), článků a judikatury českých soudů. Poté tedy budu moci rozhodnout, zda tyto zásady spravedlivému procesu neodporují.

Předmětem třetí kapitoly bude správní soudnictví. To totiž představuje „pojistku“ v případech, kdy správní řízení jednotlivé prvky spravedlivého procesu nedokázalo zaručit. Jednotlivec se pak obrací na správní soud, aby mu tento „spravedlivý proces“ garantoval. Nejdříve se budu zabývat historií správního soudnictví v naší zemi. Jak totiž poznáme, jeho vývoj byl v mnohém ovlivněn právě členstvím v Radě Evropy a nutností dodržovat závazky plynoucí z Úmluvy (přezkum v plné jurisdikci). Po tomto historickém přehledu představím jednotlivé

¹ Fyzickou a právnickou osobu. V určitých případech i stát, pokud vystupuje jako právnická osoba a ne nositel veřejné moci.

² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

³ A to nejen ve správním řádu, ale také celé řadě zvláštních právních předpisů, které správní řízení upravují.

druhy správních žalob, které jsou jednotlivci k dispozici, pokud se dovolává ochrany svých veřejných subjektivních práv u soudu. Konkrétně pojednám o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu; žalobě proti nečinnosti; žalobě proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení. Správní řád upravuje ještě další druhy žalob, ale těmi se v této práci zabývat nebudu, protože předpokládám, že na správní řízení, jehož předmětem bylo *rozhodování o občanských právech a závazcích nebo o oprávněnosti trestního obvinění*, budou ve většině případů „navazovat“ právě tyto tři rozebírané druhy žalob.

Téma „právo na spravedlivý proces“ je zpracováno v celé řadě učebnic, článků a komentářů. Mohu říci, že jeho jednotlivá procesní práva jsou obsahem většiny procesních předpisů. Díky jeho mezinárodnímu aspektu máme k dispozici i velké množství zahraniční literatury. Do jednotlivých kapitol se budu snažit zakomponovat hlavně judikaturu ESLP. Ta platí jako vysoce respektována před (nejen) ústavními národními soudy. Všechna tato rozhodnutí jsou přístupná na internetové stránce ESLP⁴, se kterou budu hojně pracovat. Tématům jak spravedlivého procesu, tak správnímu řízení a správnímu soudnictví je věnováno také množství odborných článků v právnických časopisech (Bulletin advokacie, Právní rozhledy, Soudce...).

Pro zjištění, zda správní řízení požadavky článku 6 Úmluvy splňuje, použiji *komparativní metodu*. S její pomocí srovnám shody, podobnosti nebo také případné odlišnosti od spravedlivého procesu probíhajícího ve světle Úmluvy a českého správního řízení. Poté budu aplikovat *metodu analýzy*. Pokusím se tak rozložit správní řízení na jednotlivé části. Zásady správního řízení se totiž neuplatňují vždy kumulativně. Také je rozdíl v tom, v jaké míře která působí ve kterém stádiu (zahájení řízení, exekuční řízení). Na tento postup navážu *metodou syntézy*, kdy jednotlivé postupy v rámci správního řízení spojím zase do jednoho celku. Poznání dílčích částí nám po jejich spojení umožní pochopit správní řízení od počátku až do jeho skončení a tím pádem lépe zodpovědět výzkumnou otázku, zda jednotlivá procesní práva spravedlivého procesu garantuje nebo tomu tak není.

Předmětem dalšího výzkumu na toto téma by mohlo být například to, jak lze lépe správní řízení konstruovat, aby už ono samotné atributy spravedlivého procesu naplňovalo a veřejnost nemusela „čekat“ na správní soudnictví. To samotné zaručuje vedení spravedlivého procesu v kontextu Úmluvy až od roku 2003, kdy byl soudním řádem správním zaveden princip rozhodování v plné jurisdikci, kdy lze napadené správní rozhodnutí přezkoumávat nejen po stránce zákonnosti (jak to do té doby upravovala část pátá občanského soudního řádu), ale také zjišťovat skutkový stav a tedy provádět dokazování.

⁴ hudoc.echr.coe.int

1. Právo na spravedlivý proces a jeho právní zakotvení

Česká republika je demokratickým, právním státem založeným na úctě k právům a svobodám člověka a občana.⁵ Právo na spravedlivý proces je tak jedním z ústavních principů a základních lidských práv občanů.⁶ Jako jedno z prvních bylo zakotveno v pozitivním právu. Již v Magně Chartě Libertatum bylo zaručeno v několika člancích.⁷ Věnovala se mu i francouzská Deklarace práv člověka a občana.⁸ V domácí právní úpravě našlo poprvé svou podobu ve Stadionově ústavě z roku 1849.⁹

V současnosti je zakotveno jak na národní úrovni, tak na úrovni mezinárodní v mnoha lidsko-právních dokumentech. Základem národní úrovně je Listina základních práv a svobod¹⁰, která právo na spravedlivý proces zakotvuje v několika člancích. Předpokladem pro to, abychom se tohoto práva mohli vůbec dovolávat, je nějaké řízení (proces), který má všechny atributy spravedlivého procesu splňovat. Proto čl. 36 odst. 1 Listiny garantuje právo na přístup k orgánu veřejné moci, který dané řízení povede.¹¹ Následující články upravují práva účastníků řízení v souladu se spravedlivým procesem (právo na právní pomoc, rovnost stran v řízení, právo na tlumočníka...)¹² Subjektem tohoto Listinou garantovaného práva je každý jednotlivec, který se domáhá ochrany svých práv. Zcela jistě je jím fyzická i právnická osoba. Postavení samotného státu jako nositele práva na spravedlivý proces není však zcela vyjasněné. Tato otázka souvisí s problematikou, zda může být stát nositelem ústavně zaručených práv. Samotný Ústavní soud tvrdí, že stát se může dovolávat porušení základních práv a svobod, pokud jde o vztahy, v nichž

⁵ Jak je garantováno v čl. 1 Ústavy.

⁶ Karel Vašák řadí právo na spravedlivý proces do první generace lidských práv.

⁷ Například v čl. 39 bylo uvedeno: „No free man shall be seized or imprisoned, or stripped of his rights or possessions, or outlawed or exiled, or deprived of his standing in any other way, nor will we proceed with force against him, or send others to do so, except by the lawful judgement of his equals or by the law of the land.“

⁸ Čl. 7 stanovil: „Každý člověk může být obžalován, zatčen nebo uvězněn pouze v případech stanovených zákonem a pouze způsoby, které zákon předepisuje. Ti, kteří vyžadují, vyhotovují, vykonávají nebo dávají vykonávat svévolné příkazy, mají být potrestáni; ale každý občan předvolaný nebo vzatý do vazby na základě zákona musí okamžitě poslechnout, jinak se stává vinným pro odpor.“

Čl. 8: „Zákon má stanovit pouze tresty, které jsou nezbytné a zřejmě nutné; každý může být potrestán pouze na základě zákona, schváleného a vyhlášeného před spáchaným činem a zákonně prováděného.“

Čl. 9: „Každý člověk je pokládán za nevinného až do té doby, kdy je prokázána jeho vina; jestliže se pokládá za nezbytné zatknout jej, každá přísnost, která by nebyla nutná k zajištění jeho osoby, má být přísně potlačena.“

⁹ § 24: „V žádné zemi korunní nesmí mezi příslušníky jejími a příslušníky jiné země korunní jaký rozdíl býti ve právu občanském ani v hrdelním, v řízení právním ani v rozdělení veřejných břemen. Rozsudky soudů všech korunních zemí rakouských, nabyvše moci právní, mají ve všech těch zemích stejnou platnost i mohou být vykonány.“

¹⁰ Usnesení předsednictva ČNR, č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

¹¹ „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“

¹² A to až po čl. 38 odst. 2 Listiny.

vystupuje jako právnická osoba. To znamená, že se stát nemůže dovolávat práva na spravedlivý proces tam, kde byl účastníkem řízení ve správním soudnictví, ale může se dovolávat tohoto práva tam, kde předmětem řízení byl vztah soukromoprávní.¹³

Česká republika je členem Evropské unie, proto je pro ni právně závazná Listina základních práv EU. Ta se prostřednictvím Lisabonské smlouvy stala součástí primárního práva EU, které „proniká“ do českého právního řádu na základě článku 10a Ústavy¹⁴.¹⁵ Listina v čl. 47 stanoví: „Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Každému musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován. Bezplatná právní pomoc je poskytnuta všem, kdo nemají dostatečné prostředky, pokud je to nezbytné k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti.“ Listina tak poskytuje občanům všech členských států stejnou úroveň ochrany základních lidských práv a svobod.

K dalším lidsko-právním dokumentům bezpochyby řadíme Mezinárodní pakt o občanských a politických právech. Ten zakotvuje právo na spravedlivý proces v čl. 14. Neméně významná je také Všeobecná deklarace lidských práv, jejíž čl. 10 upravuje prvky spravedlivého procesu.

Dále bych se chtěla věnovat pojmu „spravedlivý proces“. Výše zmíněné dokumenty totiž negarantují právo na spravedlivé rozhodnutí, ale na řízení, ve kterém budou dodrženy všechny prvky spravedlivého procesu garantované právním řádem. Pokládám za velmi pravděpodobné, že pokud tomu tak bude, můžeme očekávat i spravedlivé rozhodnutí z hlediska hmotněprávního.

Používání termínu spravedlivý („fair“) nepovažuje za zcela vhodný ani Vladimír Sládeček.¹⁶ Za adekvátnější považuje spojení řádný proces. Zaručit spravedlnost každému podle jeho představ není možné. Pro každého je totiž spravedlivé jen takové rozhodnutí, které vyzní v jeho prospěch. Termín spravedlivý se tak vztahuje na řízení, které k takovému rozhodnutí vede. Pavel Molek k této problematice uvádí: „Právo na spravedlivý proces je zvláštní tím, že zatímco většina ostatních práv zaručuje jednotlivci nějaký výsledný hmotněprávní nárok, toto právo není

¹³ WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. s. 729.

¹⁴ Odstavec 1 tohoto článku zní: „Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.“

¹⁵ Tak judikoval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 známým pod názvem Cukerné kvóty III.

¹⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 440.

zárukou výsledku, tedy domožení se konkrétního hmotného práva, není tedy právem na vítězství v soudním řízení, ale „jen“ zárukou kvality cesty, kterou se má k tomuto výsledku dojít.“¹⁷

K významu pojmu „spravedlivý proces“ se vyjádřil i Ústavní soud České republiky: „Právo na spravedlivý proces neznamená, že je jednotlivci zaručováno přímo a bezprostředně právo na rozhodnutí odpovídající jeho názoru, ale je mu zajišťováno právo na spravedlivé občanské soudní řízení, v němž se uplatňují všechny zásady správného soudního rozhodování podle zákona a v souladu s ústavními principy...“¹⁸

1.1 Vztah Evropské úmluvy o ochraně základních lidských práv a svobod k českému vnitrostátnímu právu

Ještě před tím, než se budu zabývat jednotlivými aspekty spravedlivého procesu podle článku 6 Úmluvy¹⁹, chtěla bych objasnit, zda je Úmluva vůbec pro Českou republiku závazná a jaké místo v našem právním řádu zaujímá. Na tuto otázku odpovím pomocí Ústavy České republiky. Její čl. 1 odst. 2 stanoví, že „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva“.²⁰ Stát je subjektem mezinárodního práva a je oprávněn přijímat mezinárodněprávní závazky, ze kterých mu pak vyplývají určitá práva a povinnosti. Ustanovení tohoto článku je deklaratorní a není inkorporační klauzulí pro mezinárodní smlouvy. Jeho význam tak spočívá v tom, že je spíše výkladovým pravidlem, v jehož světle by měly být interpretovány všechny ostatní ústavní normy.²¹

Bývalá Česká a Slovenská federativní republika ratifikovala Úmluvu 18. března 1992 a zároveň uznala pravomoc Komise a Soudu projednávat stížnosti podané proti ní. Po rozpadu federace²² se Česká republika stala členem Rady Evropy k 30. červnu 1993. Výbor ministrů Rady Evropy přijal prohlášení o vázanosti České republiky Úmluvou zpětně k 1. lednu 1993. Výkladem ústavních zákonů o právním nástupnictví je Česká republika vázána Úmluvou od data ratifikace ČSFR, tedy od 18. března 1992. Vláda tento fakt potvrdila ve svém stanovisku k přijatelnosti a

¹⁷ MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 15 - 16.

¹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 687/2006.

¹⁹ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.

²⁰ Článek 1 odstavec 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 2. doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. s. 125 – 126.

²² 31. 12. 1992

k meritu stížnosti Kuchař a Štis v. Česká republika²³. Úmluva byla uveřejněna ve Sbírce zákonů č. 41/1992 jako sdělení bývalého federálního ministerstva zahraničních věcí pod číslem 209/1992.²⁴

Článek 10 Ústavy pak zakotvuje postavení prezidentských²⁵ mezinárodních smluv v našem právním řádu následujícím způsobem: „Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva“²⁶. Tímto článkem je tak na ústavní úrovni vyřešen vztah mezinárodního a vnitrostátního práva. V původním znění²⁷ se čl. 10 Ústavy dotýkal pouze mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Tyto smlouvy se vyznačovaly určitým privilegovanějším postavením, než jaké mají mezinárodní smlouvy podle současného znění Ústavy, a to pro účely soudní kontroly ústavnosti. Důvodem pro zrušení zákona nebo jiného právního předpisu byl nejen rozpor s ústavním zákonem, ale také s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách podle čl. 10.²⁸

Článek 10 byl poté v souvislosti s přípravami na vstup České republiky do Evropské unie novelizován²⁹. Tou nejdůležitější provedenou změnou, která se dotýkala vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva, byla změna znění čl. 10 do současné podoby. To mělo za následek rozšíření generální inkorporační klauzule na všechny mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas, tedy *přechod od dualismu k monismu*. Touto novelou byla také odstraněna zvláštní kategorie mezinárodních smluv o lidských právech.³⁰

Podle takto novelizovaného znění Ústavy by však již nebylo dále možné, aby Ústavní soud zrušil zákon pro rozpor s lidsko-právní mezinárodní smlouvou. Takovému výkladu se ale postavil Ústavní soud. Judikoval, že „postupem ústavodárce došlo ke snížení již dosažené úrovně procedurální ochrany základních práv a svobod“³¹. Podle Ústavního soudu je totiž dosažená procedurální úroveň ochrany základních práv a svobod jednou ze základních náležitostí demokratického právního státu a řadí se tak do materiálního jádra Ústavy podle čl. 9 odst. 2. U ostatních mezinárodních smluv zůstal tento přístup zachován, nicméně mezinárodní smlouvy o lidských právech jsou oproti nim obsahově daleko významnější a bylo by nelogické, aby rozpor

²³ Rozsudek ESLP *Kuchař a Štis v. Česká republika*, ze dne 18. 12. 2001, stížnost č. 37527/97.

²⁴ HUBÁLKOVÁ, Eva. *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika*. Praha: Linde, 2003, s. 34 – 35.

²⁵ Jedná se o smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je ČR vázána. Viz: DAVID, Vladislav a kol. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. Praha: Leges, 2011, s. 127.

²⁶ Článek 10 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ Čl. 10 před novelou zněl: „Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem“.

²⁸ TOMOSZEK, Maxim. In Klíma, Karel (ed). *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 122.

²⁹ A to ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., který je označován také jako „euronovela“ Ústavy.

³⁰ TOMOSZEK, Maxim. In Klíma: *Komentář...*, s. 122.

³¹ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

zákonu s mezinárodní smlouvou o lidských právech posuzoval obecný soud, když o rozporu zákonů s obsahově velice podobnou či dokonce totožnou Listinou základních práv a svobod rozhoduje ÚS. I když je Ústavní soud ústavními zákony vázán³², našel si cestu, aby dovedl svou pravomoc zrušit zákon, který by byl v rozporu s mezinárodní smlouvou o lidských právech. A to tak, že zařadil mezinárodní smlouvy o lidských právech do ústavního pořádku, neboť zákon může být zrušen ÚS pouze tehdy, je-li v rozporu s ústavním pořádkem.³³

Z výše uvedeného mohu učinit závěr, že Evropská úmluva je jako mezinárodní smlouva o lidských právech součástí našeho ústavního pořádku, a proto by se v případě rozporu mezi ní a zákonem neuplatnila aplikační přednost Úmluvy³⁴, ale takový rozporný zákon by byl ÚS zrušen. S tímto výkladem „euronovely“ souhlasím, protože Česká republika je demokratický a právní stát, ve kterém zákony, které by byly rozporné s lidskoprávními mezinárodními smlouvami nemají podle mého názoru místo.

Někteří autoři dokonce tvrdí, že Úmluva je ve státech Rady Evropy jakousi stínovou ústavou (shadow constitution) či doplňkovou listinou základních práv a svobod (supplementary charter).³⁵ To nicméně dokládá i fakt, že je vztah českého Ústavního soudu k Úmluvě a štrasburské judikatuře příznivý.³⁶

1.2 Právo na spravedlivý proces v kontextu Úmluvy

Tuto podkapitulu budu věnovat právu na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy. Tento lidsko-právní dokument byl přijat na půdě Rady Evropy, která je mezinárodní organizací založenou za účelem zachování míru a základních lidských práv.³⁷

Členské státy Rady Evropy si byly vědomy, že efektivnější ochrany lidských práv a svobod bude dosaženo, pokud vytvoří mezinárodní právní instrument (úmluvu), který by byl založen na možnosti skutečného uplatnění práv a svobod v něm obsažených a na účinnosti jejich ochrany. Proto obsahuje Úmluva jenom ta práva a svobody, které mají individuální charakter a které lze přesně formulovat a účinně vynutit. Právě k jejich vynutitelnosti slouží orgány v ní zakotvené,

³² jak je zakotveno v čl. 88 odst. 2 Ústavy.

³³ KLÍMA: *Komentář...*, s. 122 – 123.

³⁴ podle čl. 10 Ústavy.

³⁵ KELLER, Hellen, STONE SWEET, Alec. Assessing the Impact of the ECHR on National Systems. In: KELLER, Hellen, STONE SWEET, Alec (ed.). *A Europe of Rights: The impact of ECHR on National Legal Systems*, Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 677

³⁶ K tomuto závěru dospěl Ivo Pospíšil: POSPÍŠIL, Ivo. Vliv Úmluvy a její aplikace ESLP na judikaturu Ústavního soudu. In: BOBEK, Michal (ed). *Dvacet let Evropské úmluvy v České republice a na Slovensku*. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 98 – 99.

³⁷ BRUMMER, Klaus. *Der Europarat. Eine Einführung*. VS Verlag für Sozialwissenschaft, 2008, s. 20.

které jsou nezávislé na smluvních státech.³⁸ Úmluva vstoupila v platnost z hlediska mezinárodního práva po uložení deseti ratifikačních listin dne 3. září 1953. Text byl postupně doplňován o další hmotná i procesní práva, a to prostřednictvím dodatkových protokolů³⁹. Tyto protokoly jsou vytvářeny ve formě samostatných smluv a musí být státy ratifikovány, pokud se pro ně mají stát závaznými.⁴⁰

Pro účely kategorizace lidských práv v Úmluvě obsažených bychom mohli zvolit celou řadu různých kritérií, ale jako nejvhodnější shledávám dělení aplikované Pavlem Šturmou, protože zvláště rozlišuje fundamentální lidská práva (která podřazuje pod „nedotknutelnost osobnosti“). Autor lidská práva dělí do třech věcných okruhů: nedotknutelnost osobnosti⁴¹; vláda práva⁴²; pluralismus a tolerance v životě společnosti^{43, 44}.

V další části této kapitoly se budu věnovat právě čl. 6, který zakotvuje právo na spravedlivý proces. A to následujícím způsobem:

1. „Každý má právo, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.

2. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.

3. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, má tato minimální práva:

³⁸ HUBÁLKOVÁ: *Evropská úmluva...*, s. 10 – 11.

³⁹ K dnešnímu dni evidujeme právě 16 takových protokolů, přičemž 15. a 16. ještě nevstoupily v platnost. Jejich seznam je přístupný na webových stránkách Rady Evropy: *Amendments to the Convention* [online]. coe.int, [cit. 2. 11. 2015]. Dostupné na: <http://www.coe.int/en/web/human-rights-convention/amendments-to-the-convention>.

⁴⁰ CAMERON, Iain, ERIKSSON, Maja. *An Introduction to the European Convention on Human Rights*. Uppsala: Iustus, 1993, s. 24.

⁴¹ Patří sem právo na život (čl. 2), zákaz trestu smrti (Protokol č. 6 a protokol č. 13), zákaz mučení a nelidských či ponižujících trestů nebo zacházení (čl. 3), a zákaz otroctví, nevolnictví a nucené práce (čl. 4).

⁴² Jde o právo na ochranu a bezpečnost (čl. 5), právo na spravedlivé a nestranné soudní řízení (čl. 6), zákaz retroaktivity trestního práva (čl. 7), právo na účinné opravné prostředky (čl. 13), zákaz vězení pro dluhy (Protokol č. 4), právo na odvolání v trestním řízení, právo na náhradu škody v případě nezákonného rozhodnutí a zákaz dvojího trestního stíhání za totéž (Protokol č. 7).

⁴³ Do třetí skupiny řadí Šturma především politické svobody a některá práva smíšené povahy. Jedná se např. o právo na respektování soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence (čl. 8), svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání (čl. 9).

⁴⁴ ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 32.

- a) být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu;
- b) mít přiměřený čas a možnost k přípravě své obhajoby;
- c) obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují;
- d) vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě;
- e) mít bezplatnou pomoc tlumočnicka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví.⁴⁴⁵

Nejprve bych se chtěla věnovat tomu, jaké metody výkladu při interpretaci tohoto článku (potažmo celé Úmluvy) používáme. Evropský soud pro lidská práva totiž aplikuje vlastní metody výkladu. „V krátkosti se dá říci, že běžně používané metody výkladu v mezinárodním právu veřejném jsou pro Soud pouhým východiskem, přičemž skutečné metody výkladu používané Soudem se již dávno osamostatnily. Metody výkladu používané Soudem jsou tak daleko bližší metodám, které používají národní ústavní soudy. Vzhledem k těmto skutečnostem přisuzují někteří autoři Soudu charakter celoevropského ústavního soudu.“⁴⁴⁶

Již v roce 1978 ESLP judikoval, že Úmluva je živoucí nástroj, který nutno interpretovat ve světle aktuálních podmínek.⁴⁴⁷ Musíme mít totiž na paměti, že její znění pohází z roku 1953, a proto se pomocí výkladu snažíme reagovat na měnící se společenské vztahy.

Při interpretaci jednotlivých požadavků z čl. 6 vyvstává otázka, zda je na místě extenzivní, či restriktivní výklad. V roce 1970 Soud judikoval, že „V demokratické společnosti ... zaujímá právo na spravedlivý proces tak význačné místo, že jeho restriktivní interpretace by neodpovídala cíli a smyslu tohoto institutu.“⁴⁴⁸ S tímto nezbyvá, než souhlasit. V kontextu s Českou republikou čl. 1 Ústavy stanoví, že Česká republika je demokratickým, právním státem založeným na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Proto by byl restriktivní způsob v rozporu s touto ústavně zakotvenou hodnotou. Naším cílem totiž je, aby se článek 6 aplikoval na co největší množství řízení a zajistil tak občanům spravedlivý proces.

⁴⁵ čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

⁴⁶ HOLÍK, Martin. *Ekologická interpretace Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod*. 2005/2006. Rigorózní práce. Masarykova univerzita. Právnická fakulta.

⁴⁷ Viz rozsudek ESLP *Tyler v. Spojené království*, ze dne 25. 4. 1978, stížnost č. 5856/72.

⁴⁸ Rozsudek ESLP *Delcourt v. Belgie*, ze dne 17. 1. 1970, stížnost č. 2689/65.

Na posledním místě bych chtěla zmínit, že článek 6 je nutno vykládat autonomně⁴⁹. Z tohoto přístupu plyne, že Úmluva nemá být vykládána ve vazbě na jednotlivé vnitrostátní právní řády, nýbrž především autonomně, sama o sobě.⁵⁰ Práva zaručená Úmluvou by měla tvořit společný minimální standard pro všechny státy Rady Evropy. Nutnost tohoto přístupu poznáme v další části práce, kde se budu věnovat jednotlivým pojmům z tohoto článku.⁵¹

1.2.1 Občanská práva nebo závazky

Nejprve se budu věnovat termínu „občanská práva nebo závazky“. Čl. 6 se totiž vztahuje jen na ta řízení, ve kterých se rozhoduje o *občanských právech nebo závazcích* nebo o *trestním obvinění*. Pokud tomu tak je, musí řízení atributy, v tomto článku vypočtené, splňovat.

Také musím na tomto místě zmínit, že se je třeba vypořádat s rozdílným zněním jednotlivých jazykových verzí. Ve francouzské verzi se totiž vyskytuje pojem „spor“ (*„des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil“*), který v českém i anglickém⁵² překladu chybí. Existence „sporu“ tak tvoří jeden z předpokladů, za kterých dojde k aplikaci čl. 6. Je však nutno zmínit, že vzhledem k výše zmíněné absenci tohoto pojmu v jedné z oficiálních jazykových verzí se někteří autoři přiklání k závěru, že k aplikaci čl. 6 může dojít i v případě, že se o žádný „spor“ nejedná.⁵³ Samotný ESLP judikoval, že tento pojem musíme interpretovat materiálně.⁵⁴ „Pojem „contestation“ se může týkat samotné existence práva, jakož i jeho rozsahu nebo modalit při jeho aplikaci. Může se dotýkat jak skutkových okolností, tak i právních otázek. Spor („contestation“) musí být reálný a závažný.“⁵⁵

Ráda bych znovu upozornila na skutečnost, že pojem „občanská práva nebo závazky“ *interpretuje* ESLP *autonomně*. „Aby bylo možné aplikovat čl. 6 odst. 1 na daný případ, musí být v žalobě nebo ve sporu určena „občanská práva nebo závazky“. Týká-li se případ sporu mezi jednotlivcem a veřejným orgánem, je relevantním pouze charakter práva, o které se jedná.“⁵⁶ „Povaha legislativy, která upravuje to, jakým způsobem se bude ve věci rozhodovat (občanské, obchodní, správní právo) a to, která část moci je nadána rozhodovací pravomocí ve věci (soud,

⁴⁹ Autonomní výklad byl použitý již v rozsudku ESLP *Neumeister v. Rakousko* ze dne 27. 6. 1968, stížnost č. 1936/63.

⁵⁰ Tento názor zastává i Pavel Molek. Viz MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 36.

⁵¹ Např. „trestný čin“ nelze vykládat ve smyslu vnitrostátního práva. V některých právních řádech signatářských států je totiž určité protiprávní jednání kvalifikováno jako trestný čin, jinde jako správní delikt.

⁵² „the determination of his civil rights and obligations“

⁵³ HARRIS, David a kol. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2. edition. Oxford: Oxford University Press, 2009. s. 225.

⁵⁴ Rozsudek ESLP *Le Compte v. Belgie* ze dne 10. 2. 1983, stížnost č. 7299/75.

⁵⁵ ČAPEK, Jan. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod*. Praha: Linde, 2010. s. 169.

⁵⁶ Rozsudek ESLP *König v. Německo* ze dne 28. 6. 1978, stížnost č. 7496/76.

správní orgán), je přitom malého významu.⁵⁷ Z výše uvedeného nelze dospět k závěru, že tento termín zahrnuje pouze netrestní věci nebo jen záležitosti soukromého práva. Pro štrasburský orgán je pro zařazení do kategorie „občanských práv nebo závazků“ mj. rozhodující povaha práv nebo závazků, o něž v řízení jde⁵⁸, dále případná shoda evropských států ohledně jejich zařazení⁵⁹ a teprve v poslední řadě pak jejich zařazení v domácím právu.

V rakouské učebnici se zabývá výkladem tohoto pojmu Theodor Schilling. Rakouské znění Úmluvy uvádí pojem „zivilrechtliche Ansprüche“, což bychom mohli přeložit jako občanskoprávní nároky. Tento pojem podle něj zahrnuje vedle osobních a obchodních nároků právě také spory správněprávní (verwaltungsrechtliche Streitigkeiten).⁶⁰

Z rozhodovací činnosti ESLP lze vyzorovat, že z působnosti čl. 6 *vyřadil řízení ve věci občanství a imigrace*, kde své rozhodnutí mj. odůvodnil tím, že „nepřímý dopad necivilního řízení o vyhoštění cizince na jeho civilní pracovněprávní smlouvu či na jeho soukromý a rodinný život nestačí“.⁶¹ Naopak můžeme najít celou řadu rozhodnutí, ve kterých vztáhl jeho aplikaci i na správní řízení. V rozhodnutí *Couez proti Francii*⁶² výslovně uvedl, že je článek 6 aplikovatelný i na správní řízení, pokud je výsledek správního sporu rozhodující pro občanská práva nebo závazky. Lze ho aplikovat např. i na řízení o územním plánování, mají-li dopad na rozsah a hodnotu vlastnických práv⁶³, na řízení o vyvlastnění⁶⁴, na regulaci využívání území z důvodů územního plánování⁶⁵. Právo stěžovatele pokračovat v lékařské praxi vidí ESLP jako soukromé právo a tudíž občanské právo bez ohledu na specifický charakter lékařského povolání – povolání vykonávaného v obecném zájmu – a na speciální povinnosti lékařů.⁶⁶ Také plán rozčlenění pozemků se dle názoru ESLP dotýká majetkových práv a je tak rozhodující pro práva a závazky soukromé povahy.⁶⁷

Vzhledem k výše uvedenému můžeme učinit závěr, že se čl. 6 Úmluvy bezesporu vztahuje i na řadu správních řízení, a to i přesto, že jsou upravena ve veřejnoprávních předpisech a že je vede orgán moci výkonné.

⁵⁷ Rozsudek ESLP *Ringeisen v. Rakousko* ze dne 16. 7. 1971, stížnost č. 2614/65.

⁵⁸ Rozsudek ESLP *König v. Německo* ze dne 28. 6. 1978, stížnost č. 7496/76.

⁵⁹ Rozsudek ESLP *Feldbrugge v. Nizozemsko* ze dne 29. 5. 1986, stížnost č. 8562/79.

⁶⁰ SCHILLING, Theodor. *Internationaler Menschenrechtsschutz*. Mohr Siebeck, 2004, s. 182.

⁶¹ Rozsudek ESLP *Mamatkulov a Askarov v. Turecko* ze dne 4. 2. 2005, stížnost č. 46827/99 a 46951/99.

⁶² Rozsudek ESLP *Couez v. Francie* ze dne 24. 8. 1998, stížnost č. 24271/94.

⁶³ Rozsudek ESLP *Bryan v. Spojené království* ze dne 22. 11. 1995, stížnost č. 19178/91.

⁶⁴ Rozsudek ESLP *Sporrong a Lönnroth v. Švédsko* ze dne 23. 9. 1982, stížnost č. 7151/75.

⁶⁵ Rozsudek ESLP *Haider v. Rakousko* ze dne 29. 1. 2004, stížnost č. 63413/00.

⁶⁶ ČAPEK, Jan. *Právník slovník evropské ochrany lidských práv*. Praha: Orac, 1998. s. 103.

⁶⁷ Rozsudek ESLP *Erkner a Hofauer v. Rakousko* ze dne 23. 4. 1987, stížnost č. 9616/81.

1.2.2 Trestní obvinění

V této podkapitole se budu zabývat tím, zda pojem „trestní obvinění“ zahrnuje i obvinění ze správního deliktu a vztahuje se tak nejen na trestní, ale i na správní řízení. Také je třeba dodat, že se na řízení o „trestném činu“ vztahuje nejen odstavec 1 čl. 6, ale i odstavce 2 a 3, které rozšiřují katalog práv pro osobu obviněného. Pojem trestní obvinění tak vymezuje druhou oblast řízení (vedle občanských práv nebo závazků), na které se čl. 6 aplikuje.

„Pokud vnitrostátní právní řád jasně kvalifikuje určitou skutečnost nebo jednání jako trestný čin a určuje též příslušnost a pravomoc soudů k jejich projednání, je zřejmé, že článek 6 odst. 1 Úmluvy se na trestní řízení, jež je předmětem stížnosti k Soudu, aplikuje.“⁶⁸ Soud proto zavedl princip autonomie pojmu „*trestní obvinění*“, když „trestní povahu“ posuzuje podle povahy vnitrostátního zákona definujícího trestný čin, charakter trestného činu, povahy a stupně závažnosti trestu, který může být podle vnitrostátního zákona za něj uložen.⁶⁹ V *rozsudku Engel* jasně definoval, za jakých okolností lze čl. 6 na řízení o uložení sankce aplikovat. Nutno přihlídnout k těmto třem hlediskům (tzv. Engelova kritéria):

1. zařazení skutku v domácím právu;
2. povaha deliktu, zejména z hlediska toho, zda se skutková podstata vztahuje jen na specifickou skupinu osob, nebo má naopak dopad na širokou skupinu obyvatel;
3. jak těžký trest představuje sankci za daný delikt.⁷⁰

Vzhledem ke klíčové roli *případu Engel* pro posouzení otázky, zda se bude čl. 6 na řízení o správním deliktu aplikovat, stručně přiblížím jeho podstatu. Jednalo se o kauzu vojáků, kteří byli v nizozemské armádě, a proto se na ně vztahovaly i kázeňské vojenské předpisy. Voják Engel se bez dovolení vzdaloval od posádky, za což byl odsouzen Nejvyšším vojenským soudem ke dvěma dnům pobytu v cele. Voják Wiel ke čtyřem dnům lehkého arestu, kdy se mohl pohybovat pouze po kasárnách. Trest stěžovatele de Wita spočíval v nuceném pobytu v nezamčené místnosti v kasárnách v době, kdy nebyl ve službě. Zbylí dva vojáci byli odsouzeni za vydávání časopisu podřívajícího bojovou morálku ke třem měsícům služby ve zvláštním trestním oddíle.

Proti těmto rozsudkům Nejvyššího vojenského soudu podali stěžovatelé stížnost k tehdejší Evropské komisi pro lidská práva⁷¹. Ta ji odmítla s odůvodněním, že disciplinární tresty

⁶⁸ HUBÁLKOVÁ: *Evropská úmluva...*, s. 148.

⁶⁹ Rozsudek ESLP *Weber v. Švýcarsko* ze dne 22. 5. 1990, stížnost č. 11034/84.

⁷⁰ Rozsudek ESLP *Engel v. Nizozemsko* ze dne 8. 6. 1976, stížnost č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72.

⁷¹ Podle původního znění Úmluvy vykonávala soudní činnost vedle samotného ESLP také Komise pro lidská práva. Její činnost spočívala v určování příslušnosti stížností anebo ve zjišťování skutkového stavu případu. Soud

nepodléhají článku 6. ESLP však při přezkoumávání rozhodnutí Komise stanovil výše zmíněná kritéria, za jejichž naplnění musí být čl. 6 v řízení sankční povahy aplikován. U třetího až pátého stěžovatele bylo shledáno, že šlo o zásadní zásahy do jejich osobní svobody (pobyt v nezamčené místnosti v kasárnách v době, kdy nebyl ve službě; tři měsíce služby ve zvláštním trestním oddíle), a proto měla daná řízení splňovat atributy spravedlivého procesu vymezené v čl. 6. V případě vojáka Engela však soud konstatoval, že dva dny přísného arestu nejsou kvůli své délce dostatečné k tomu, aby se na řízení o uložení tohoto trestu vztahoval čl. 6.⁷²

Na tomto místě bych ráda uvedla další případ, jehož předmětem byl slovenský přestupkový zákon ve věci *Lauko vs. Slovensko*. Panu Lauko byla uložena pokuta ve výši 200 Sk za narušování občanského soužití. Toto rozhodnutí však nebylo možno napadnout ve správním soudnictví, protože přestupkový zákon umožňoval přezkum pouze těch rozhodnutí, kterými byla uložena pokuta alespoň 2 000 Sk. Slovenský ústavní soud nenašel v tomto ustanovení nic protiprávního. ESLP ale rozhodl, že byl čl. 6 porušen.⁷³ Na základě tohoto průlomového rozhodnutí došlo i ke zrušení příslušného ustanovení v českém zákoně o přestupcích. ESLP tímto rozhodnutím také přispěl k výkladu pojmu trestní obvinění, když uvádí: „Pro rozhodnutí, zda je určité porušení zákona „trestní“ povahy ve smyslu Úmluvy, je nejprve nutno zjistit, zda text, který porušení definuje, spadá do trestního práva podle právní techniky žalovaného státu; poté je třeba posoudit, s ohledem na předmět a cíl čl. 6 Úmluvy v běžném smyslu výrazů v něm použitých a na právo smluvních států, povahu porušení, jakož i povahu a stupeň závažnosti trestu, který dotyčné osobě hrozí...“ K projednávání správních deliktů orgány moci výkonné, nikoli soudní, dále uvádí: „Svěření úkolu stíhat a trestat přestupky správním orgánům sice není s Úmluvou neslučitelné, nicméně dotčená osoba musí mít *možnost nechat rozhodnutí* přijaté proti ní *přezkoumat soudem, který splňuje záruky stanovené čl. 6 Úmluvy.*“⁷⁴

Ve vztahu k Úmluvě se k pojmu „trestní obvinění“ vyjadřoval i Nejvyšší správní soud: „se zřetelem k zásadám, vyjádřených v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, vyhlášené ve Sbírce zákonů pod č. 209/1992, které vyjadřují principy práva na spravedlivý proces, musí řízení o přestupku, stejně tak o jiném správním deliktu, podléhat stejnému režimu jako řízení o trestných činech. V tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhraničení mezi

se tak zabýval pouze případy, které mu Komise předložila. Protokol č. 11 k Úmluvě její činnost kvůli vytýkané neefektivnosti systému ukončil k 31. 10. 1998. Viz: *History of the Court's Reforms* [online]. Echr.coe.int, [cit. 27. 10. 2015]. Dostupné na: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/reform&c=#n13740528735758554841286_pointer>.

⁷² Viz Rozsudek ESLP *Engel v. Nizozemsko* ze dne 8. 6. 1976, stížnost č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72.

⁷³ Rozsudek ESLP *Lauko v. Slovensko* ze dne 2. 9. 1998, stížnost č. 26138/95.

⁷⁴ Tamtéž.

trestnými (tedy soudem postižitelnými) delikty, a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy (tedy i přestupky), je výrazem vůle suverénního zákonodárce, není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu. Bylo by ostatně možno na mnohých případech z historického vývoje dokumentovat, že například snaha účelově snížit nepříznivě se vyvíjející počty spáchaných trestných činů vedla v některých případech ke změnám zákonů, přesouvajících trestné činy méně závažné do kategorie přestupků, anebo na druhé straně rozmáhající se drobné delikty byly novelami zákonů přesunuty do kategorie činů soudně trestných. Z těchto důvodů – a přinejmenším od okamžiku, kdy byla ratifikována Úmluva, není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin, správní delikt, nebo přestupek. Zmiňuje-li se tedy Úmluva v čl. 6 odst. 1 o „jakémkoli trestním obvinění“, je třeba záruky v této souvislosti poskytnuté tomu, kdo je obviněn, poskytnout shodně jak v trestním řízení soudním, tak v deliktním řízení správním, tak i v řízení o přestupcích.⁷⁵ Tím tak výrazně přispěl k aplikaci práva na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy i na většinu přestupkových řízení.

Co se týče vyloučení ze soudního přezkumu rozhodnutí vydaných v kázeňském řízení, lze zmínit náleží Ústavního soudu, ve kterém zrušil § 76 odst. 6 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody. Tímto paragrafem byl totiž vyloučen soudní přezkum rozhodnutí vydaných v kázeňském řízení. Ústavní soud řekl: „Paušální vyloučení rozhodnutí, vydaných v kázeňském řízení, ze soudního přezkumu bez jejich diferenciací z hlediska zásahu do základních lidských práv odsouzeného, je *v rozporu s ústavní zárukou práva na spravedlivý proces* podle čl. 36 odst. 1, 2 Listiny. Projednání stížnosti proti uložení kázeňského trestu orgány Vězeňské služby nesplňuje požadavky na ochranu práv před *nestranným a nezávislým tribunálem*. Odepření soudní ochrany není, podle čl. 36 odst. 2 Listiny, možné v případě, že se jedná o rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod.“⁷⁶ Ústavní soud tak přiznal, že dopad některých kázeňských trestů představuje závažný zásah do základních práv a svobod odsouzeného.

Dále bych ráda zmínila rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ve kterém judikoval, že i blokové řízení musí splňovat atributy čl. 6. Toto řízení je sankční povahy a za splnění dalších předpokladů⁷⁷ na něj nutno pohlížet jako na řízení o trestním obvinění ve smyslu Úmluvy.⁷⁸

Pro interpretaci pojmu „trestní obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 odkázal na judikaturu ESLP i Ústavní soud, když konstatoval, že „zahrnuje řízení o veškerých sankcích ukládaných správními úřady fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, jakož i o sankcích

⁷⁵ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. 4 As 10/2006.

⁷⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 10. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 32/08.

⁷⁷ viz tzv. Engelova kritéria

⁷⁸ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, sp. zn. 5 As 39/2010.

ukládáných v řízení disciplinárním nebo kárném⁷⁹. Mohu tak učinit závěr, že názor Ústavního soudu se shoduje s ustálenou judikaturou ESLP. Štrasburský orgán totiž řadí do skupiny sankcí ukládaných za přestupek nebo jiný správní delikt i odebrání bodů řidičského průkazu. K tomuto závěru ho vede především to, že k odebrání dochází v rámci a v důsledku trestního obvinění (obvinění ze správního deliktu). Tato sankce má tak vedle preventivního charakteru charakter kárný a odstrašovací.⁸⁰

Další přehled judikatury ESLP o tom, co se rozumí pod slovním spojením „trestní obvinění“ přináší publikace *The Right to a fair trial*⁸¹. V případě *Deweer proti Belgii* ESLP jasně stanovil, že slovo „obvinění“ má *materiální význam* a lze ho vymezit takto: „úřední oznámení jednotlivci vydané kompetentním orgánem s tvrzením, že spáchal trestný čin“ anebo když „nastane podstatná změna v postavení podezřelého“⁸². V tomto případě se jednalo o to, že bylo nařízeno předběžné zavření obchodu stěžovatele, protože porušil cenové předpisy. Podle belgických právních předpisů se však trestní řízení nezačne, pokud stěžovatel souhlasí se zaplacením pokuty. I přes to byl ESLP toho názoru, že stěžovatel čelil trestnímu obvinění. O trestní obvinění jde také v případě, jakmile orgány vyšetřující celní trestné činy a požádají osobu, aby předložila důkazy, a zmrazí její bankovní účty⁸³, nebo jakmile si osoba poté, co bylo proti ní zahájeno vyšetřování na základě oznámení policie, ustanoví obhájce⁸⁴.

Můžeme tedy na závěr shrnout, že i na řízení o správních deliktech se bude ve většině případů čl. 6 vztahovat. Po splnění Engelových kritérií je můžeme podřadit do kategorie *trestních obvinění* podle Úmluvy.

1.2.3 Aspekty spravedlnosti

Článek 6 mj. vyžaduje, aby *záležitost byla spravedlivě projednána*. Co všechno však musí takové řízení splňovat, abychom ho mohli označit za spravedlivé? Dušan Hendrych vychází při definici ze dvou dimenzí v duchu aristotelovské tradice. Rozlišuje *spravedlnost zrovnávací* (komutativní), jejímž základem je rovnováha hodnot a její zachování, a *spravedlnost rozdělovací*

⁷⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

⁸⁰ Rozsudek ESLP *Malige v. Francie* ze dne 23. 9. 1998, stížnost č. 27812/95.

⁸¹ MOLE, Nuala, HARBY, Catharina, HARBY, Atle. *The Right to a fair trial: A guide to the implementation of Article 6 of The European Convention on Human Rights*. Directorate General of Human Rights, Council of Europe, 2001. s. 15.

⁸² Rozsudek ESLP *Deweer v. Belgie* ze dne 27. 2. 1980, stížnost č. 6903/75.

⁸³ Rozsudek ESLP *Funke v. Francie* ze dne 25. 2. 1993, stížnost č. 10828/84.

⁸⁴ Rozsudek ESLP *Angelucci v. Itálie* ze dne 19. 2. 1991, stížnost č. 18666/87.

(distributivní), která je založena na rozdělování hodnot podle určitého kritéria (např. rozdělování podle potřeb, zásluh, původu).⁸⁵

K atributům spravedlnosti je v literatuře řazeno *právo na přístup ke soudu, přítomnost na řízení, právo nepřispět ke svému vlastnímu obvinění, rovnost zbraní, právo na kontradiktorní řízení, právo na odůvodnění rozhodnutí*.⁸⁶ Podle mého názoru je však aspekt přítomnosti na řízení problematický. Je důležité, aby se měla osoba možnost řízení účastnit. To jistě k atributům spravedlnosti patří. Ale nelze prohlásit o řízení, kterého se osoba ze své vlastní vůle neúčastnila, že bylo nespravedlivé. Proto bych raději použila spojení „možnost se řízení účastnit“. Spravedlivost řízení podle uvedených aspektů je nutné vždy posuzovat vzhledem ke konkrétnímu soudnímu řízení jako celku.⁸⁷ Soud však nevylučuje, že v případě, kdy by se určitý aspekt řízení přičil principu spravedlnosti v takové míře, že by spravedlnost řízení posoudil pouze s ohledem na tento nespravedlivý prvek, a to bez ohledu na zbytek řízení.⁸⁸ Některým z těchto aspektů se budu dále věnovat.

Právo na přístup ke soudu uvádím na prvním místě, protože tento „spravedlivý“ proces musí nějaký orgán vést, a pokud se k němu nemáme možnost dostat, nekoná se žádný proces.⁸⁹ Na úrovni vnitrostátní je zaručeno v čl. 36 odst. 2 Listiny⁹⁰. K tomuto implicitnímu atributu spravedlivého procesu se vyjádřil i ESLP: „Bylo by nemyslitelné, aby čl. 6 odst. detailně popisoval procesní záruky poskytované stranám probíhajícího sporu a aby primárně nechránil to, co samo o sobě umožňuje mít prospěch právě z těchto záruk, tedy přístup k soudu. Zásady spravedlnosti, veřejnosti a rychlosti soudního řízení totiž nemají žádnou hodnotu, pokud žádné řízení neprobíhá. Shrňme-li všechny výše zmíněné úvahy, dospějeme k závěru, že právo na přístup k soudu tvoří esenciální prvek v právu zakotveném čl. 6 odst. 1.“⁹¹

Právo na přístup k soudu může však být v některých případech omezeno: „Uplatněná omezení nicméně nesmí jednotlivci odeprít nebo omezit přístup k soudu takovým způsobem nebo do takové míry, že by byla narušena sama podstata tohoto práva. Kromě toho není žádné

⁸⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 1064 – 1065.

⁸⁶ Viz MOLE: *The right to a fair trial...*, s. 35.

⁸⁷ Viz Rozsudek ESLP *Kraska v. Švýcarsko* ze dne 19. 4. 1993, stížnost č. 13942/88.

⁸⁸ Viz Rozsudek ESLP *Crociani, Palmiotti, Tanassi, Lefebvre D'ovidio v. Itálie* ze dne 18. 12. 1980, stížnosti č. 8603/79, 8722/79, 8723/79, 8729/79.

⁸⁹ Jako na jeden z atributů spravedlivého procesu nahlíží na „přístup k soudu“ i Klára Bartoníčková. Viz: BARTONÍČKOVÁ, Klára. Právo na přístup k soudu jako integrální součást práva na spravedlivý proces. In: *Sborník příspěvků z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2008*. Iuridica Olomucensis, 2008. s. 7.

⁹⁰ „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“

⁹¹ Rozsudek ESLP *Golder v. Spojené království* ze dne 21. 2. 1975, stížnost č. 4451/70.

omezení tohoto práva slučitelné s čl. 6 odst. 1, pokud nesleduje legitimní cíl a pokud mezi prostředky omezení a jeho cíli neexistuje rozumný vztah proporcionality.⁹²

Můžeme najít i bohatou judikaturu ESLP k pojmu „*rovnost zbraní*“ (the equality of arms, l'égalité des armes). Tento princip znamená, že ve věcech civilních i trestních musejí mít obě strany možnost předložit svou věc nezávislému a nestrannému soudu za podmínek, které neznevýhodňují výrazným způsobem jednu z nich vůči druhé.⁹³ Právní slovník ji definuje jako „spravedlivou rovnováhu v možnostech přiznaných stranám v soudním sporu“⁹⁴. Princip rovnosti zbraní tedy vyžaduje, aby strany sporu věděly o všech předložených důkazech ve věci a mohly se k nim vyjádřit.⁹⁵

K požadavku kontradiktornosti řízení bych uvedla rozhodnutí ve věci *Krčmář a další vs. Česká republika*⁹⁶. Pro ESLP tady bylo kontroverzním prvkem to, že vnitrostátní soud rozhodl na základě listinných důkazů, aniž by dal stranám možnost se k nim v rámci ústního jednání vyjádřit. Ve správním řízení je rozhodování na základě listinných důkazů pravidlem. To však nemění nic na tom, že „dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení“⁹⁷ a obě strany tak musí dostat možnost se k nim vyjádřit. D. Hendrych kontradiktornost definuje jako „*rovnoprávné postavení procesních stran*“, kdy strany důkazy nejen navrhují, ale také je opatřují a provádějí⁹⁸.

Povinnost odůvodnit rozhodnutí vyvozuje nejen ESLP ve vztahu k Úmluvě, ale také Ústavní soud ve vztahu k Listině. A to z *principu nezávislosti soudů* a z požadavku *předvídatelnosti*: „Nezávislost rozhodování obecných soudů se uskutečňuje v ústavním a zákonném procesněprávním a hmotněprávním rámci. Procesněprávní rámec představují především principy řádného a spravedlivého procesu, jak vyplývají z článku 36 a násl. Listiny základních práv a svobod, jakož i z čl. 1 Ústavy České republiky. Jedním z těchto principů, představujícím součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu, a vylučujícím libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky odůvodnit (...). Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. V případě, kdy jsou právní závěry soudu v extrémním nesouladu s vykonanými skutkovými zjištěními anebo z nich v žádné možné interpretaci odůvodnění soudního rozhodnutí nevyplývají, nutno takovéto rozhodnutí považovat za stojící v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny

⁹² Rozsudek ESLP *Ashingdane v Spojené království* ze dne 28. 5. 1985, stížnost č. 8225/78.

⁹³ ČAPEK: *Evropská úmluva...*, s. 164.

⁹⁴ LAW, Jonathan, MARTIN, Elizabeth. *A dictionary of law*. Oxford: Oxford University Press, 2009. s. 202.

⁹⁵ SCHILLING: *Internationaler*, s. 190.

⁹⁶ Rozsudek ESLP *Krčmář a další v. Česká republika* ze dne 3. 3. 2000, stížnost č. 35376/97.

⁹⁷ § 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁸ HENDRYCH: *Právní slovník...*, s. 348.

základních lidských práv a svobod, jakož i s čl. 1 Ústavy České republiky.⁹⁹ S tímto nálezem nezbyvá, než souhlasit. Těžko si lze představit spravedlivý proces, který by byl ukončen rozhodnutím, které by neuvádělo důvody, na nichž se zakládá.

K požadavku předvídatelnosti obsahu rozhodnutí bych ráda doplnila i názor Jany Křiváčkové, která uvádí, že ustálená judikatura musí být respektována. Autorka ale zároveň neodmítá rozdílné právní hodnocení skutkově podobných případů, nicméně tento postup musí být řádně odůvodněn. Pokud tomu tak není, je porušen správný soudní postup a je vydáno „překvapivé rozhodnutí“.¹⁰⁰ To jistě není žádoucím výsledkem spravedlivého procesu.

1.2.4 Veřejné projednání

Veřejné řízení je podle čl. 6 odst. 1 jedním z atributů spravedlivého procesu. Má být prostředkem kontroly soudnictví ze strany dalších osob. „Díky transparentnosti, kterou dává chodu spravedlnosti veřejnost řízení, napomáhá k dosažení účelu čl. 6 odst. 1, totiž k spravedlivému procesu, jehož zaručení patří k zásadám každé demokratické společnosti ve smyslu Úmluvy.“¹⁰¹

Sama Úmluva však v čl. 6 odst. 1 uvádí okolnosti, při jejichž existenci může být veřejnost vyloučena.¹⁰² Rozsudek však musí být vyhlášen veřejně vždy. Každé omezení veřejnosti musí být pečlivě odůvodněno. Neveřejnost jednání před soudem, který rozhodoval o odvolání proti správnímu rozhodnutí, byla předmětem stížnosti *Malbous vs. Česká republika*. Pomocí tohoto rozhodnutí bych chtěla již předem demonstrovat problematiku z pravidla neveřejného správního řízení.

Na základě zákona o půdě¹⁰³ uzavřel stěžovatel se dvěma právníckými osobami dvě dohody o vydání pozemků, které byly odňaty jeho otci roku 1949. Pozemkový úřad svolal jednání, ale dohody odmítl schválit s tím, že pozemky nebylo možné vydat, neboť byly v roce 1948 přiděleny jiným fyzickým osobám, které doložily svá vlastnická práva předložením přidělových listin. Stěžovatel se obrátil prostřednictvím opravného prostředku na soud, který

⁹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III ÚS 84/94.

¹⁰⁰ KŘIVÁČKOVÁ, Jana. Překvapivá rozhodnutí jako forma porušení práva na spravedlivý proces. In: *Olomoucké debaty mladých právníků – Sborník*. 2008. s. 75.

¹⁰¹ Rozsudek ESLP *Golder v. Spojené království* ze dne 21. 2. 1975, stížnost č. 4451/70.

¹⁰² A to v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků, anebo v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmů spravedlnosti.

¹⁰³ Zákon č. 229/1991 Sb., zákon o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů.

rozhodnutí potvrdil. S odvoláním na ustanovení § 250f) o. s. ř.¹⁰⁴ mínil, že nebylo nutno nařídit ve věci jednání, neboť skutkový stav byl správně zjištěn správním orgánem, a zbývalo tedy rozhodnout jen o právních otázkách. Stěžovatelovu ústavní stížnost, ve které namítal porušení svých majetkových práv a nemožnost navrhnout a předložit nové důkazy, Ústavní soud odmítl jako zjevně neopodstatněnou. Před ESLP stěžovatel namítal kromě porušení svých majetkových práv¹⁰⁵ absenci veřejného projednání svého případu před soudem. ESLP byl toho názoru, že stěžovatel *měl* v zásadě *právo na veřejné jednání*, jelikož nebyla použitelná žádná z výjimek stanovených v čl. 6 odst. 1. Na tyto výjimky nebylo ve vnitrostátním řízení odkazováno. Nezmínil se o nich ani Ústavní soud.

ESLP konstatoval, že jediné jednání se v projednávané věci konalo před pozemkovým úřadem, avšak tento správní orgán nemohl být považován za orgán splňující požadavky nezávislosti ve smyslu čl. 6 odst. 1¹⁰⁶. Toto jednání bylo navíc neveřejné, přístupné pouze účastníkům řízení. Soud se dále zabýval otázkou, zda skutečnost, že stěžovatel nepožádal městský soud, aby ve věci veřejné jednání nařídil, neznamena, že se svého práva vzdal. Poznamenal v tomto směru, že městský soud neopřel své rozhodnutí nenařídit jednání o skutečnost, že stěžovatel jej k tomu nevyzval. Z úřední moci se zabýval tím, zda jsou splněny podmínky, za nichž § 250f) o. s. ř. umožňoval rozhodnout bez nařízení jednání, a dospěl k závěru, že tomu tak skutečně bylo. ESLP též konstatoval, že pravomoc městského soudu nebyla omezena na právní otázky, ale vztahovala se také na otázku, zda byly správním orgánem správně zjištěny skutkové okolnosti. Městský soud mohl v případě potřeby přijímat důkazy. Aniž by tak zpochybňoval závěr městského soudu, podle nějž byl skutkový stav správním orgánem správně zjištěn, (s ohledem na to, co bylo pro stěžovatele v sázce), mínil, že za daných okolností článek 6 odst. 1 vyžadoval ústní jednání před soudem.

Řízení před Ústavním soudem proběhlo také bez ústního jednání. Vzhledem k tomu, že se toto řízení omezovalo na přezkoumání otázek ústavnosti, nedotklo se přímého a úplného posouzení *občanských práv* stěžovatele v restitučním řízení. Proto by ústní jednání před ním dostatečně nekompenzovalo nekonání veřejného jednání v rozhodujícím stadiu řízení, v němž

¹⁰⁴ Soudní řád správní se stal účinným až k 1. 1. 2003. Do této doby upravovala řízení před správními soudy část pátá občanského soudního řádu.

¹⁰⁵ což zakládalo aplikaci čl. 6 Úmluvy, protože majetková práva se zahrnují do pojmu „občanská práva nebo závazky“.

¹⁰⁶ Pozemkový úřad byl autonomním oddělením okresního úřadu, který byl pověřen místním výkonem státní správy pod dohledem vlády. Jeho zaměstnanci byli podřízeni vedoucímu pracovníkovi, jehož jmenování kontroluje výkonná moc.

bylo rozhodnuto o meritu restitučních žádostí.¹⁰⁷ Stěžovateli tak nebyla poskytnuta možnost hájit svá práva ve „spravedlivém“ řízení (neveřejnost, nemožnost vyjádřit se k listinným důkazům).

1.2.5 Projednání věci v přiměřené lhůtě

Požadavek *projednání v přiměřené lhůtě* je z mého pohledu samozřejmou a nedílnou součástí spravedlivého procesu. Jen rychle poskytnutá soudní (správní) ochrana může být totiž účinná. Cílem proto musí být „spravedlivé“ rozhodnutí vydané v rozumné lhůtě, aniž by se tak stalo na újmu ostatních záruk spravedlivého procesu.

Délka řízení je nejčastějším důvodem, proč se stěžovatelé domnívají, že nebylo dodrženo jejich právo na spravedlivý proces a obrací se na štrasburský orgán. Proto je judikatura v tomto ohledu velmi bohatá. Ve věci *Buchholz* bylo judikováno, že: „Přiměřenost délky řízení musí být v každém případě stanovena s přihlédnutím ke zvláštním okolnostem.“ Pokud jde o trestní věci (tedy i rozhodování o správních deliktech), bylo pro tento účel přihlédnuto ke *složitosti případu a k jednání stěžovatele i příslušných orgánů*. ESLP vzal v úvahu také to, o co jde ve sporu stěžovateli v případech, kdy se jednalo o řízení před správními soudy ve spojení s občanskými právy. „Pouze zdržení přičitatelné státu může vést k závěru, že nebyl splněn požadavek přiměřené lhůty.¹⁰⁸ Tento závěr můžeme vyčíst z celé řady štrasburských rozhodnutí¹⁰⁹. Co je naopak státu nepřičitatelné, je chování stěžovatele: „Chování stěžovatelů je objektivním prvkem nepřičitatelným žalovanému státu, který je třeba vzít v úvahu při rozhodování o tom, zda došlo k překročení přiměřené lhůty podle čl. 6 odst. 1“¹¹⁰.

K jakým kritériím je při hodnocení délky řízení třeba přihlédnout, judikoval ESLP ve věci *Vernillo proti Francii*: „Přiměřenost délky řízení je třeba stanovit ve světle okolností každého případu a s přihlédnutím k těmto kritériím: *složitost případu, počínání stran a počínání orgánů projednávajících případ*“¹¹¹. Otázkou také je, k jakému časovému okamžiku je „záležitost projednána“. Jedná se o právní moc rozhodnutí.¹¹² Za integrální součást řízení je nutno považovat také exekuční řízení, proto je nutné dodržet tento princip i v něm.¹¹³

¹⁰⁷ Rozsudek ESLP *Malhous v. Česká republika* ze dne 12. 7. 2001, stížnost č. 33071/96.

¹⁰⁸ Rozsudek ESLP *Buchholz v. Německo* ze dne 6. 5. 1981, stížnost č. 7759/77.

¹⁰⁹ Např. Rozsudek ESLP *Zimmermann a Steiner v. Švýcarsko* ze dne 13. 7. 1983, stížnost č. 8737/79 nebo *Guincho v. Portugalsko* ze dne 10. 7. 1984, stížnost č. 8990/80.

¹¹⁰ Rozsudek ESLP *Erkner a Hofauer v. Rakousko* ze dne 29. 9. 1987, stížnost č. 9616/81.

¹¹¹ Rozsudek ESLP *Vernillo v. Francie* ze dne 20. 2. 1991, stížnost č. 11889/85.

¹¹² Viz Rozsudek ESLP *Diana v. Itálie* ze dne 27. 2. 1992, stížnost č. 11898/85.

¹¹³ Rozsudek ESLP *Hornsby v. Řecko* ze dne 19. 3. 1997, stížnost č. 18357/91.

Lze tak učinit závěr, že nelze stanovovat soudu lhůty, ve kterých musí případ rozhodnout. Nelze upřednostňovat prvek času před řádným projednáním věci, které vede ke „spravedlivému“ rozhodnutí. Naopak řízení správní určitým lhůtám podléhá¹¹⁴. Ale k tomu až v další části práce.

¹¹⁴ § 6 zakotvuje zásadu rychlosti řízení následujícím způsobem: „Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).“ Projevem této zásady je § 71 s.ř., který zakotvuje lhůty pro vydání rozhodnutí.

1.2.6. Nezávislý a nestranný soud zřízený zákonem

V této podkapitole se budu věnovat dalším aspektům spravedlivého procesu. „*Nezávislý a nestranný soud zřízený zákonem*“ chápe ESLP v jeho celku. Domnívám se, že hned na začátek je správné uvést, že anglické i francouzské znění Úmluvy používá termín „tribunál“¹¹⁵, zatímco označení „soud“ uvádí úřední český překlad. Takto zvolený způsob překladu bych označila za problematický. Doslovnou interpretací bych totiž došla k závěru, že pod tento pojem nelze zahrnout např. správní orgán. Už v předchozí části práce jsme se ale dozvěděli, že do působnosti článku 6 spadá i celá řada řízení před orgány moci výkonné¹¹⁶.

V právnickém slovníku je pojem *tribunal* popsán jako soud, především specializovaný soud stojící mimo soudní systém, který řeší specifické problémy a rozhoduje o nich¹¹⁷. Podle ESLP je soudem v materiálním smyslu takový orgán, „jehož funkcí je na základě právních norem v rámci řízení vedeného předepsaným způsobem rozhodovat věci spadající do jeho působnosti.“¹¹⁸ Tato definice nevyklučuje podle mého názoru aplikaci i na správní orgán. Toto tvrzení je ostatně podpořeno dalším rozhodnutím ESLP, ve kterém konstatuje, že „skutečnost, že daný orgán plní kromě soudní také jiné funkce (správní, poradní, disciplinární apod.), sama o sobě neznámá, že jej nelze považovat za soud ve smyslu čl. 6 Úmluvy“¹¹⁹.

Na základě judikatury ESLP i odborných komentářů můžeme tedy konstatovat, že pro účely čl. 6 Úmluvy je možné považovat za soud i orgán, který soudem podle vnitrostátního práva není. K tomu je však potřeba, aby daný orgán splňoval další náležitosti (upravené v čl. 6), jsou-li předmětem stížnosti. Na základě této definice považuje ESLP za soud např. Bankovní komisi a další správní orgány v oblasti ekonomické a finanční ve Francii.¹²⁰

Při určování povahy rozhodujícího orgánu je vždy brána i *právní tradice* států Rady Evropy. Tou odůvodňuje štrasburský orgán ochrany lidských práv závěr, že „čl. 6 nepřikazuje státům podrobit spory o civilní práva a závazky řízením, která by se ve všech svých stádiích odehrávala před soudy splňujícími náležitosti obsažené v tomto ustanovení. Požadavky pružnosti a účinnosti,

¹¹⁵ Tribunál je stejně jako auditorium a secretarium v římském právu označením pro soudní dvůr. Ze všech uvedených termínů je nejstarší a původně znamenal vyvýšené místo, tribunu na římském fóru, na němž byla umístěna křesla úředníků, kteří zde vykonávali jurisdikci. Poté byl tento termín používán i za císařství ve smyslu soudního dvora. Viz: HENDRYCH: *Právní slovník...*, s. 1146.

¹¹⁶ Za neadekvátní označuje termín „soud“ i profesor Sládeček. Viz: SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 441. Také profesor Hendrych překládá pojem „tribunal“ jako (nezávislý a nestranný) orgán, protože stanovené podmínky mohou splňovat i jiné orgány než soudy ve smyslu našeho ústavního vymezení. Viz: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 5. rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 358.

¹¹⁷ COLLIN, Peter: *Dictionary of law*. 2. edition. Teddington, 1992. s. 244.

¹¹⁸ Rozsudek ESLP *Šrámek v. Rakousko* ze dne 22. 10. 1984, stížnost č. 8790/79.

¹¹⁹ Rozsudek ESLP *H. v. Belgie* ze dne 30. 11. 1987, stížnost č. 8950/80.

¹²⁰ KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 622.

samy o sobě zcela slučitelné s ochranou lidských práv, mohou ospravedlnit předchozí intervenci správních nebo samosprávných orgánů a tím spíše soudních orgánů nespĺňujících ve všech ohledech zmíněné náležitosti.¹²¹

Pokud tedy mám závěry učiněné štrasburským orgánem shrnout, tak základním požadavkem pro soulad řízení s čl. 6 Úmluvy je, aby alespoň jeden vnitrostátní orgán a řízení před ním vedené, splňovaly *veškeré požadavky* tímto článkem kladené. Přitom není dostačující, pokud dané požadavky splňovaly postupně různé orgány, jestliže žádný z nich nespĺňoval všechny. Nelze je tedy „sčítat“.¹²²

Výše uvedené bych chtěla ilustrovat na případu, který se přímo dotýkal České republiky. Pan Kilián podal u stavebního úřadu návrh na zahájení územního řízení za účelem vydání povolení ke stavbě čerpací stanice. Řízení však bylo zastaveno, neboť podle názoru správního orgánu stěžovatel nepředložil všechny nezbytné podklady. Nadřízený správní orgán rozhodnutí potvrdil. Řízení o žalobě, kterou se pan Kilián domáhal zrušení rozhodnutí stavebního úřadu pro nezákonnost, krajský soud zastavil s odůvodněním, že podle tehdy platné úpravy správního soudnictví soudy nepřezkoumávají rozhodnutí správních orgánů procesní povahy¹²³. Ústavní stížnost byla odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost.

V řízení před ESLP namítal, že mu bylo odepřeno právo na to, aby jeho věc byla *projednána soudem ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy*. V souladu se svou judikaturou došel ESLP k závěru, že toto právo bylo stěžovateli skutečně upřeno. Za problematické aspekty shledal především to, že Ústavní soud tyto požadavky nespĺňoval, protože mohl přezkoumat pouze ústavnost rozhodnutí o zastavení řízení, které se dle jeho názoru netýkalo základních práv a svobod. Co se týká krajského soudu, ten shledal, že napadené rozhodnutí je procesní povahy a tedy vyloučeno z jeho přezkumné pravomoci. Z toho vyplývá, že námitky pana Kiliána proti nepřiměřeným požadavkům správního orgánu mohl přezkoumat pouze nadřízený správní orgán, který však nespĺňoval požadavky čl. 6 Úmluvy (nezávislost, veřejné projednání).¹²⁴

Je dobré v tomto kontextu zmínit, že na vnitrostátní úrovni je zakotveno právo na spravedlivý proces i před jiným orgánem než soudem. Čl. 36 odst. 1 Listiny stanoví, že „se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u *jiného orgánu*“. Můžeme tedy učinit závěr, že Listina zahrnuje do rozhodujících orgánů nejenom soudy, ale i orgány veřejné správy a poskytuje tak vyšší úroveň ochrany.

¹²¹ Rozsudek ESLP *Le Compte, Van Leuven a De Meyere v. Belgie* ze dne 23. 6. 1981, stížnost č. 7238/75.

¹²² KMEC: *Evropská úmluva...*, s. 623.

¹²³ § 248 odst. 2 písm. e) OSŘ v tehdejší znění.

¹²⁴ Rozsudek ESLP *Kilián v. Česká republika* ze dne 7. 12. 2004, stížnost č. 48309/99.

Z výše zmíněných tří charakteristik soudu mají některé objektivní (nezávislost, zřízení zákonem) a jiné subjektivní a zároveň i objektivní povahu (nestrannost). Pro splnění *podmínky nezávislosti* je podle Jana Čapka nezbytné, „aby soud mohl opřít svá rozhodnutí o svůj vlastní svobodný názor na fakta a na jejich právní stránku, aniž by měl jakýkoliv závazek vůči stranám nebo veřejným orgánům a aniž by jeho rozhodnutí podléhalo přezkoumání jiným orgánem, který by nebyl stejně nezávislým v uvedeném smyslu“. Přitom je třeba vyhnout se i náznakům případně potenciální možnosti závislosti.¹²⁵

Při rozhodování o tom, zda orgán může být pokládán za nezávislý tribunál, tj. zejména nezávislý na exekutivě a na stranách daného případu, je nutné přihlídnout k: „způsobu jmenování jeho členů, k délce jejich funkčního období, k existujícím předpisům upravujícím jejich odvolání nebo záruky jejich neodvolatelnosti, k zákonům zakazujícím udělovat jim instrukce exekutivou při jejich rozhodování, k existenci právních záruk proti vnějším tlakům, k otázce, zda se orgán jeví jako nezávislý, a k účasti soudcovského sboru na řízení“¹²⁶. Na tomto místě začínáme poznávat, že správní orgán nesplňuje všechny výše zmíněné atributy nezávislosti. Udělování instrukcí jak v konkrétní věci rozhodnout je totiž v hierarchicky uspořádané veřejné správě běžné.

Teorie rozlišuje několik forem nezávislosti. Jedná se o *nezávislost systémovou*, kdy orgán není součástí žádné ze složek dělby moci. Tento požadavek (ostatně jako i ty další) správní orgán jako součást moci výkonné¹²⁷ nesplňuje. *Funkční nezávislost* pak vyjadřuje požadavek, aby orgán nebyl podřízen žádnému jinému orgánu, nebyl vázán pokyny a nebyl nikomu odpovědný. *Finanční nezávislost* je pak zajištěna samostatnou rozpočtovou kapitolou orgánu¹²⁸. Poslední formou nezávislosti je *nezávislost personální*, která se týká především otázky obsazování funkcí a možnosti odvolání z ní.¹²⁹

Nezávislost chápe D. Hendrych jako „nezávislost na ostatních složkách státní, resp. veřejné moci, jejich autonomii v rámci dělby státní moci“¹³⁰. Tedy jako nezávislost systémovou. Otázce, do jaké míry jsou správní orgány nezávislé, se budu věnovat v další kapitole této práce. Už na tomto místě ale předestřu, že v již výše zmiňovaném rozhodnutí ve věci *Lauko proti Slovensku* ESLP upozornil na problematiku závislosti obvodního úřadu a okresního úřadu na výkonné

¹²⁵ ČAPEK, Jan. Nezávislý a nestranný soud ve světle judikatury ESLP. *Soudce*, 2011, č. 9, s. 28.

¹²⁶ Rozsudek ESLP *Campbell a Fell v. Spojené království* ze dne 28. 6. 1984, stížnost č. 7878/77, také POUPEROVÁ, Olga: Může být rozhodování nikoli nezávislých správních orgánů spravedlivé? In: *Sborník příspěvků z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2008*. Iuridica Olomucensis, 2008. s. 196.

¹²⁷ Viz Hlava III. Ústavy.

¹²⁸ Ta přísluší např. Nejvyššímu kontrolnímu úřadu.

¹²⁹ POUPEROVÁ, Olga: Může být rozhodování nikoli nezávislých správních orgánů spravedlivé? In: *Sborník příspěvků z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2008*. Iuridica Olomucensis, 2008. s. 197.

¹³⁰ HENDRYCH: *Právnícký slovník...*, s. 519.

moci. Tyto úřady byly pověřeny místním výkonem státní správy pod kontrolou vlády. Jmenování přednostů těchto orgánů bylo v rukou výkonné moci a úředníci, jejichž pracovní smlouvy se řídily ustanoveními zákoníku práce, měli statut zaměstnanců. To ESLP shledal jako rozpor s čl. 6.¹³¹

Požadavek, aby byl *soud zřízen zákonem*¹³², zahrnuje záruku, že organizace (nejenom) justice v demokratickém státě nebude podléhat neomezeným rozhodnutím výkonné moci, ale že bude podrobena regulaci parlamentem. Toto pravidlo ale nevylučuje, aby vytvoření některých orgánů bylo formou zákona svěřeno moci výkonné za předpokladu, že budou vytvořeny záruky proti svévoli. Požadavek zákonné formy je zakotven i v Ústavě jako *princip legality*¹³³.

ESLP ve věci *Zand proti Rakousku* nic nenamítal proti zřízení Pracovního soudu v Salcburku, které bylo provedeno nařízením Ministerstva spravedlnosti, ale v souladu s obecným zákonem, podle nějž jsou jednotlivé pracovní soudy zřizovány ministerstvem podle místní potřeby.¹³⁴ K tomu Soud judikoval: „Spojení „soud zřízený zákonem“ v čl. 6 odst. 1 zahrnuje celé organizační nastavení soudní soustavy, nejen vymezení věcné příslušnosti jednotlivých druhů soudů, ale také zřízení jednotlivých soudů a určení jejich místní příslušnosti. Zřízení pracovního soudu v Salcburku a vymezení obvodu jeho působnosti tudíž musí být určeno zákonem.“ Nestačí tedy pouhé zřízení orgánu zákonem. Zákon musí také stanovit pravomoc a působnost.

„Smyslem a předmětem klauzule čl. 6 odst. 1 požadující, aby soudy byly zřízeny zákonem, je, aby soudní soustava v demokratické společnosti nezávisela na úvaze exekutivy, ale aby byla upravena zákonem vycházejícím z parlamentu. To nicméně neznamená, že by v oblasti organizace soudů byla nepřipustná delegovaná legislativa. Čl. 6 nepožaduje, aby byl zákonem parlamentu upraven každý detail v této oblasti, pokud ovšem zákonodárná moc vymezí alespoň organizační rámec pro organizaci soudů.“¹³⁵

Dalším atributem soudu v intencích článku 6 je jeho *nestrannost*. Existence *nestrannosti* pro účely čl. 6 musí být stanovena podle subjektivního kritéria, tj. na základě osobního přesvědčení soudce (úředníka) v daném případě, jakož i podle objektivního kritéria, svědčícího o tom, že soudce skýtá dostatečné záruky vylučující jakékoli legitimní pochybnosti v tomto ohledu.¹³⁶ Z toho plyne, že osoba, které bylo svěřeno *rozhodnutí o občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti trestního obvinění* nemůže být ovlivněna veřejným míněním nebo jakýmkoliv vnějšími tlaky. Své rozhodnutí musí založit na základě toho, co vyšlo v řízení najevo. Pokud je tedy osoba

¹³¹ Rozsudek ESLP *Lauko v. Slovensko* ze dne 2. 9. 1998, stížnost č. 26138/95.

¹³² viz také čl. 91 Ústavy: „(1) Soustavu soudů tvoří Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní, krajské a okresní soudy. Zákon může stanovit jejich jiné označení. (2) Působnost a organizaci soudů stanoví zákon.“

¹³³ Čl. 2 odst. 3 Ústavy: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“.

¹³⁴ MOLEK: *Právo...*, s. 191 – 192.

¹³⁵ Rozhodnutí EKLP *Zand v. Rakousko* ze dne 12. 10. 1978, stížnost č. 7360/76.

¹³⁶ Viz Rozsudek ESLP *Cubber v. Belgie* ze dne 26. 10. 1984, stížnost č. 9186/80.

podjatá, musí být v rámci zachování spravedlivého procesu z projednávání a rozhodování věci vyloučena¹³⁷.

K subjektivní a objektivní stránce nestrannosti se vyslovil ESLP v *případu Piersack*. Podle jeho názoru se subjektivní stránka týká osobní nestrannosti členů příslušného soudu. Tu je třeba předpokládat za podmínky, že se neprokáže opak. Objektivní stránku hodnotíme podle toho, jak je soud složen a organizován, nebo zda sukcese funkcí některého z jeho členů mohou vyvolat pochybnosti o nestrannosti soudu nebo tohoto člena. Jsou-li zde důvodné pochybnosti tohoto druhu, i když ze subjektivního hlediska tu nejsou konkrétní známky podjatosti určité osoby, dochází k nepřipustnému ohrožení důvěry, kterou musí soudy požívat v demokratické společnosti. Subjektivní posouzení zde musí být podřízeno následnému přísnějšímu objektivnímu posouzení.¹³⁸

Samotný Výbor ministrů Rady Evropy vydal *Doporučení členským státům o soudcích ohledně nezávislosti, efektivnosti a role soudců*: „Vnější nezávislost soudců není právem či privilegiem uděleným v zájmu samotných soudců, nýbrž v zájmu ochrany právního státu a osob, které hledají a očekávají nestranné soudnictví. Nezávislost soudců je třeba vnímat jako záruku svobody, úcty k lidským právům a nestranné aplikace práva. Soudcovská nezávislost a nestrannost jsou klíčové pro zaručení rovnosti stran před soudem.“¹³⁹

Problematicke nestrannosti správních orgánů se budu věnovat v další kapitole.

¹³⁷ Ve správním řádu našel tento požadavek podobu v § 7 odst. 1: „Dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou“. Na to pak navazuje § 14 odst. 1: „Každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.“

¹³⁸ Viz Rozsudek ESLP *Piersack v. Belgie* ze dne 1. 10. 1982, stížnost č. 8692/79.

¹³⁹ Doporučení CM/Rec (2010) 12 Výboru ministrů Rady Evropy členským státům o soudcích ohledně nezávislosti, efektivnosti a role soudců ze dne 17. 11. 2010 [online]. coe.int, [cit. 16. 10. 2015]. Dostupné na: <<http://www.coe.int/cs/web/portal/home>>.

2. Správní řízení ve světle jeho zásad

V této kapitole představím správní řízení¹⁴⁰ v České republice tak, jak je upraveno ve správním řádu¹⁴¹. Jeho povahu a průběh budu demonstrovat pomocí zásad správního řízení a odpovím na otázku, zda je konstruováno tak, aby atributy spravedlivého procesu podle článku 6 Úmluvy splňovalo, nebo tomu tak není. I přesto, že Soňa Košičiarová zastává názor, že Úmluva nebyla původně přijata s cílem zabezpečit ochranu osob v administrativně-právních vztazích¹⁴², dospěli jsme na základě předchozí práce s judikaturou ESLP k výsledku, že se čl. 6 Úmluvy bez pochybností na velkou část správních řízení vztahuje. Smyslem poznání těchto zásad je správně pochopit povahu správního řízení jako specifického procesního postupu vedeného správními orgány. Zásady mají také interpretační význam a napomáhají tak výkladu konkrétních ustanovení zákona.¹⁴³

2.1 Správní orgán jako nezávislý a nestranný soud

Správní řízení vedou správní orgány. Jedná se o orgány moci výkonné¹⁴⁴, orgány územních samosprávných celků¹⁴⁵ a jiných orgánů¹⁴⁶, právnických a fyzických osob¹⁴⁷, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.¹⁴⁸ I když anglická jazyková verze Úmluvy uvádí pojem *tribunal*, poznali jsme už v předchozí části práce, že tento termín nemusí nutně zahrnovat pouze orgány soudního typu, ale i ostatní orgány veřejné moci. Proto tak pod něj můžeme podřadit i orgány správní, pokud rozhodují o občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti trestního obvinění (správního deliktu).

Dalším požadavkem je, aby byl daný orgán zřízen zákonem. Mohu konstatovat, že tuto podmínku správní orgány splňují. Požadavek zákonnosti je zakotven v Ústavě. Její čl. 2 odst. 3 stanoví: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby,

¹⁴⁰ To definuje § 9 správního řádu jako „postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá“.

¹⁴¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴² KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Veřejná správa a právo na spravodlivý proces*. Spolok Slovákov v Poľsku, 2014, s. 227.

¹⁴³ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 64.

¹⁴⁴ viz hlava III. Ústavy, a to počínaje prezidentem republiky přes vládu, jednotlivá ministerstva, jiné správní úřady s celostátní působností, územní odborné správní úřady a veřejné sbory. Viz: HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 20.

¹⁴⁵ tj. orgány obcí nebo krajů v samostatné i přenesené působnosti.

¹⁴⁶ Může se jednat např. o Českou národní banku nebo Radu pro rozhlasové a televizní vysílání.

¹⁴⁷ např. vodní stráž, autorizovaní architekti a inženýři činní ve výstavbě...

¹⁴⁸ § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

kteře stanoví zákon“. Způsob, kterým správní orgány veřejnou moc vykonávají, podléhá normám psaného i nepsaného druhu.¹⁴⁹ Případy, meze a způsoby, které stanoví zákon pro uplatňování státní moci, mají svoje ustálené právní formy obecné i zvláštní v celém právním řádu. Jedním z nich je vydávání aktů aplikace práva, typické právě pro správní řízení.

Zřízení orgánu zákonem vyžaduje i článek 79 odstavec 1 Ústavy: „Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.“ Požadavek zřízení zákonem je tak pro případ správních orgánů splněn. Na toto ustanovení totiž reaguje zákon o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky¹⁵⁰. Správním orgánům stanovuje také jejich působnost. O zřízení a působnosti ostatních správních úřadů pojednávají zvláštní zákony¹⁵¹.

Dalším požadavkem článku 6 Úmluvy je *nezávislost* rozhodujícího orgánu. Tady však vyvstává určitý problém. Postavení vykonavatelů v konkrétní organizační soustavě veřejné správy umožňuje určit jejich vzájemné vztahy, které mohou být *subordinační, koordinační nebo subsidiární*.¹⁵² Právě onen *princip subordinační* umožňuje nadřízenému udělovat podřízenému závazné pokyny a tím tak přímo zasahovat do jeho rozhodovací činnosti. To můžeme vyčíst i ze samotné Ústavy na příkladu vlády. Ta stanoví, že vláda (tedy správní orgán) je odpovědná Poslanecké sněmovně¹⁵³. Ostatně samotný ESLP judikoval, že ministr, který rozhodně nezávislý na vládě není, nemůže s konečnou platností rozhodovat o věcech spadajících do rámce čl. 6.¹⁵⁴ Nebo už ve výše zmíněné věci *Lauko proti Slovensku*, označil ESLP obvodní úřad a okresní úřad za nedostatečně nezávislé, neboť byly pověřeny nejen stíháním přestupků, ale i místním výkonem státní správy pod dozorem výkonné moci. Zejména způsob jmenování jejich vedoucích představitelů pak nevyvolával dle ESLP ani zdání nezávislosti požadované k tomu, aby naplnil požadavky čl. 6 na orgány vedoucí „trestní“ řízení.¹⁵⁵

¹⁴⁹ MLSNA, Petr. In Klíma: *Komentář...*, s. 65.

¹⁵⁰ zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵¹ např. zákon č. 19/1993 Sb., o orgánech státní správy České republiky v oblasti puncovníctví a zkoušení drahých kovů, ve znění pozdějších předpisů, zřizuje a určuje působnost Puncovního úřadu. Dále např. zákon č. 282/1991 Sb., o české inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů, zřizuje Inspekci životního prostředí jako orgán státní správy.

¹⁵² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014, s. 158.

¹⁵³ viz čl. 68 odst. 1 Ústavy.

¹⁵⁴ Viz Rozsudek ESLP Benthem v. Nizozemsko ze dne 23. 10. 1985, stížnost č. 8848/80.

¹⁵⁵ Rozsudek ESLP *Lauko v. Slovensko* ze dne 2. 9. 1998, stížnost č. 26138/95.

Případů, kdy může nadřízený orgán ovlivnit činnost podřízeného správního orgánu, najdeme ve správním řádu několik. Je tady obsažena i definice nadřízeného orgánu¹⁵⁶. Uplatnění pojmu nadřízený orgán je přitom širší než pouze pro účely odvolacího řízení. Správní řád zakládá úlohu nadřízeného orgánu pro více procesních situací, spojených zejména s kontrolní nebo přezkumnou pravomocí nadřízeného orgánu^{157, 158}.

K témuž závěru (nikoli nezávislé veřejné správy) dospěl i V. Sládeček. Svůj závěr odůvodňuje působícími vztahy nadřízenosti a podřízenosti, kdy jsou nižší správní úřady vázány nejen právními předpisy, ale též interními rozhodnutími vyšších správních úřadů (normativní i individuální povahy).¹⁵⁹

Na druhou stranu záruky *nestrannosti* správního orgánu jsou zakotveny v samotném správním řádu: „Dotčené osoby¹⁶⁰ mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám *nestranně* a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou. Tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena, správní orgán učiní opatření potřebná k jejímu zajištění.“¹⁶¹ Tímto ustanovením je tak zakotven nestranný přístup správního orgánu, a to jak v rovině uplatňování procesních práv dotčených osob, tak v rovině plnění jejich procesních povinností. Správní orgán se tak aktivně spoluúčastní na dosažení rovnosti zbraní správním řízením dotčených osob.¹⁶²

Porušení zásady nestrannosti ve správním řízení judikoval v mnoha nálezech i Ústavní soud. Opíral se o čl. 36 Listiny: „Pokud správní orgány ve správním řízení pouze důsledně vyžadují plnění povinností ze strany občanů a nedbají přitom o ochranu jejich zájmů, je výrazem tohoto postupu přepjatý formalismus, jehož důsledkem je sofistickované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti, čímž dochází k porušení čl. 36 Listiny. Požadavek neakceptovatelnosti přepjatého formalismu se vztahuje stejnou měrou na každého z účastníků správního řízení.“¹⁶³ Jak je v samotném ustanovení § 7 uvedeno, jedná se o rovnost procesní. K tomu Ústavní soud dodává: „Zásada rovnosti stran je zásadou spravedlivého procesu, kdy strany sporu mají rovná

¹⁵⁶ §178 odst. 1 s. ř.: „Nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.“

¹⁵⁷ Jde např. o prohlášení nicotnosti rozhodnutí z důvodů nedostatku věcné příslušnosti podle § 77 nebo pro uplatnění opatření proti nečinnosti na základě § 80...

¹⁵⁸ SKULOVÁ: *Správní právo...*, s. 75.

¹⁵⁹ SLÁDEČEK: *Obecné...*, s. 31.

¹⁶⁰ Podle § 2 odst. 3 s. ř. se jedná o osoby, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká.

¹⁶¹ §7 odst. 1 a 2 správního řádu.

¹⁶² HRABÁK: *Správní řád...*, s. 42.

¹⁶³ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. III. ÚS 188/04.

procesní práva. Nelze ji však zaměňovat s rovností v hmotných právech, a již vůbec ne v rámci veřejnoprávních vztahů.¹⁶⁴

Ve správním řízení však musí být zohledněno částečně rozdílné procesní postavení tzv. účastníků hlavních a vedlejších¹⁶⁵. Hlavní účastník může například navrhnout veřejné konání svolaného ústního jednání¹⁶⁶, zatímco vedlejšímu účastníkovi toto právo nepřísluší. Toto však nemůžeme označit za nestranné jednání. Jedná se pouze o důsledek rozdílné povahy práv a povinností, které jsou předmětem řízení.

Správní řád obsahuje další pojistku k *zajištění nestrannosti prostřednictvím vyloučení úřední osoby*. „Každá úřední osoba, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.“¹⁶⁷ Toto ustanovení se vztahuje také na členy kolegiálních správních orgánů (v našem případě třeba i na přestupkovou komisi rozhodující o správním deliktu), na členy rozkladových komisí nebo také na znalce a tlumočníky.¹⁶⁸ Tím je umožněno maximální zajištění nestrannosti.

V případě, že si klademe za cíl zodpovědět otázku, zda je správní řízení nestranné (a tím v souladu s čl. 6 Úmluvy), je třeba se zabývat jeho dalšími aspekty. Správní řád totiž jako jednu ze základních zásad činnosti uvádí, že má správní orgán „stranit“ veřejnému zájmu.¹⁶⁹ Sám správní řád veřejný zájem nedefinuje. Některé zákony však definice obsahují.¹⁷⁰ Řešení přijaté správním orgánem tak musí být s veřejným zájmem v souladu. To tedy předpokládá aplikaci ustanovení jiných zákonů vyjadřujících obecně jednotlivé veřejné zájmy v konkrétních případech, zejména při vydávání rozhodnutí (včetně rozhodnutí o občanských právech nebo závazcích).¹⁷¹ Na závěr bych tedy mohla shrnout, že správní orgán nestranný je. A to především díky možnosti vyloučení

¹⁶⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 5. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 50/2000.

¹⁶⁵ Toto rozlišení vychází z § 27 s.ř., kdy za účastníky hlavní považuje v řízení o žádosti žadatele a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. V řízení z moci úřední pak ty osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost, nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají. Za vedlejší účastníky označuje další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.

¹⁶⁶ § 49 odst. 3 s. ř.

¹⁶⁷ § 14 odst. 1 s.ř.

¹⁶⁸ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygnon, 2012. s. 176.

¹⁶⁹ § 2 odst. 4: „Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu...“

¹⁷⁰ Jedná se např. o § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, kde je stanoveno, že „ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem“.

¹⁷¹ Vedral: *Správní řád...*, s. 101.

podjaté osoby a povinnosti zajistit stranám rovné procesní postavení. Ke stejnému závěru dospěli i ostatní autoři.¹⁷²

2.2 Zásada neveřejnosti

Správní řízení obecně nejsou vedena veřejně. To vyplývá z jejich samotné povahy, kdy je v každé věci veden spis, v němž jsou shromažďovány a zaznamenávány důkazy a další podklady pro rozhodnutí.¹⁷³ Správní řád zakotvuje *zásadu písemnosti*: „Jednotlivé úkony v řízení se činí písemně, pokud zákon nestanoví jinak nebo pokud to nevyklučuje povaha věci. Jednotlivé sdělení v průběhu řízení lze vůči přítomnému účastníku řízení učinit ústně, pokud ten na písemné formě netrvá. Obsah úkonů prováděných jinou než písemnou formou se poznamená do spisu, nestanoví-li zákon jinak.“¹⁷⁴ Toto ustanovení se nevztahuje na účastníky řízení, kteří mohou činit úkony i ústně.¹⁷⁵ Zákon stanoví „jinak“ mj. v § 49 odst. 1, kdy umožňuje správnímu orgánu nařídit jednání¹⁷⁶ nebo § 63 odst. 1, podle kterého se usnesení o vykázání z místa úkonu vyhláší ústně¹⁷⁷. To však nic nemění na tom, že musíme obecně správní řízení považovat za neveřejné a tedy neodpovídající atributům spravedlivého procesu. „Kontrola“ ze strany veřejnosti je tak ve většině případů vyloučena.

V případě, že bylo nařízeno ústní jednání, může být za splnění stanovených podmínek konáno veřejně: „pokud tak stanoví zákon nebo to určí správní orgán“.¹⁷⁸ Správní řád přiznává právo požadovat konání veřejného ústního jednání také hlavnímu účastníkovi řízení, pokud tím nemůže být způsobena újma ostatním účastníkům.¹⁷⁹ Je však třeba podotknout, že i když bylo ústní jednání nařízeno, nemohou být ze strany účastníků kladeny otázky svědkům ani znalcům. Toto oprávnění však mohou založit zvláštní právní předpisy. Tak je tomu v řízení o správních deliktech, a to s ohledem na přímou aplikaci článku 6 Úmluvy, který obviněnému toto právo

¹⁷² POUPEROVÁ, Olga: Může být rozhodování nikoli nezávislých správních orgánů spravedlivé? In: *Sborník příspěvků z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2008*. Iuridica Olomucensis, 2008. s. 197.

¹⁷³ SKULOVÁ: *Správní právo...*, s. 66 – 67.

¹⁷⁴ § 15 odst. 1 s. ř.

¹⁷⁵ jedná se např. o možnost učinit ústní podání podle § 37 odst. 4.

¹⁷⁶ „Ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Nehrozí-li nebezpečí z prodlení, uvědomí správní orgán o ústním jednání účastníky nejméně s pětidenním předstihem. Tuto povinnost nemá vůči účastníkovi, který se práva účasti na ústním jednání vzdal.“

¹⁷⁷ „Toho, kdo nepřístojným chováním ruší pořádek při ústním jednání nebo ohledání na místě, popřípadě při jiném úkonu, může správní orgán po předchozím upozornění vykázat z místa, kde se úkon koná. Usnesení se vyhláší ústně...“

¹⁷⁸ § 49 odst. 2 s. ř.

¹⁷⁹ § 49 odst. 3 s. ř.

zakládá.¹⁸⁰ Na základě těchto ustanovení správního řádu mohu tedy konstatovat, že požadavek veřejného projednání věci není ve většině případů ve správním řízení splněn.

2.3 Zásada rychlosti řízení

Je naprosto pochopitelné, že každý účastník správního řízení, o jehož občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli obvinění ze správního deliktu je rozhodováno, má ve většině případů zájem na co možná nejrychleji nastolené jistotě v právních vztazích. Proto by bylo, troufám si říct, přinejmenším zvláštní, kdyby princip rychlosti nezakotvoval i samotný správní řád a ponechával tak účastníky v nejistotě.

Činí tak už v úvodních paragrafech v rámci zásad činnosti správních orgánů. V intencích § 6 vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nelze však dojít k závěru, že by touto zásadou měly být ostatní principy potlačeny. Rychlost správních postupů nemůže být uplatněna na úkor požadavku zákonnosti a objektivního zjištění skutkového stavu projednávaných věcí. Zásada rychlosti je zdůrazněna i na jiných místech správního řádu. Správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu¹⁸¹. Pokud tak učinit nelze, je jeho povinností ho vydat nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení.¹⁸²

Některé zvláštní právní předpisy mohou vyloučit aplikaci lhůt pro vydání rozhodnutí podle správního řádu, i když samy žádné neobsahují. V takové situaci je třeba rozhodnout ve *lhůtě přiměřené*. „Přiměřenost přitom nemůže být posuzována výlučně podle numerického údaje o délce řízení, ale musí zohledňovat složitost případu, zejména jeho věcnou stránku a rozsah úvah, které je zapotřebí orgánem veřejné správy učinit před rozhodnutím, zohledňovat je přitom třeba celou délku řízení před správním orgánem, nikoli jen izolovaně délku řízení v jednom konkrétním stupni správního řízení.“¹⁸³

V souvislosti s délkou správního řízení můžeme zmínit další případy, ve kterých se ke slovu dostal správní soud. Co se týče účelu zkráceného přezkumného řízení¹⁸⁴, judikoval Nejvyšší správní soud, že jím není zjednodušit činnost správním orgánům a připravit dotčené osoby o jejich procesní práva.¹⁸⁵ Ve vztahu k řízení o správním deliktu bylo zase rozhodnuto, že toto

¹⁸⁰ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2015. s. 162.

¹⁸¹ § 71 odst. 1 s. ř.

¹⁸² Tato lhůta může být i delší, jestliže je třeba nařídít ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou nebo jde-li o zvláště složitý případ. Na tyto případy pamatuje § 71 odst. 3 s. ř..

¹⁸³ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. 62 Ca 2/2009.

¹⁸⁴ podle § 98 s. ř.

¹⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 1 As 31/2011.

řízení musí být vedeno bez ohledu na to, zda případný výnos z uložené pokuty bude převyššen náklady, které správní orgán na vedení takového řízení vynaložil.¹⁸⁶

K délce českého správního řízení se vyjádřil i ESLP ve věci *Králíček proti České republice*¹⁸⁷, kdy posuzoval délku restitučního řízení. Zabýval se otázkou přiměřenosti délky řízení na základě obvyklých kritérií, jimiž jsou *složitost věci, chování stěžovatele a postup státních orgánů*. Zkoumal přitom přiměřenost délky řízení v období od června 1994, kdy stěžovatel (jako osoba oprávněná) a osoba povinná k vydání nemovitosti ve smyslu restitučních předpisů oznámili pozemkovému úřadu, že spolu dohodu o vydání nemovitosti neuzavřou. Řízení tedy trvalo téměř deset let. ESLP konstatoval, že případ nebyl zvláště složitý, že účastníkům řízení nelze vyčítat uplatňování opravných prostředků a že postup vnitrostátních orgánů je způsobilý kritiky. Třebaže ukončení předmětného restitučního řízení záviselo na názoru okresního soudu v jiném souvisejícím řízení, délka více než deseti let je pro tento typ sporu nepřiměřená.¹⁸⁸ Článek 6 odst. 1 Úmluvy byl tedy porušen. ESLP bral v úvahu jak trvání řízení správního, tak následného soudního projednání. Relevantní období zahrnuje délku trvání obou řízení.

Zásada rychlosti patří také k principům dobré správy. Jednání správních orgánů, jakož i plnění povinností v přiměřené lhůtě předpokládá článek 7 *Kodexu dobré veřejné správy*¹⁸⁹. Tento dokument ve vztahu k rozhodnutím vydaným na žádost osob dále vyžaduje nastavení nápravných prostředků pro případ nevydání „včasných“ rozhodnutí.¹⁹⁰

Takové nápravné prostředky obsahuje ve vnitrostátní úpravě samotný správní řád tím, že poskytuje záruky proti nedodržení zásady rychlosti řízení v podobě *opatření proti nečinnosti* a tím umocňuje princip rychlosti. Účelem této úpravy má být zajištění včasnosti, řádnosti výkonu veřejné správy a také poskytnutí adekvátních a obecně dostupných procesních prostředků ochrany.¹⁹¹ Opatření proti nečinnosti¹⁹² provede nadřízený orgán v případě, kdy správní orgán nevydá rozhodnutí v zákonné lhůtě nebo nezahájí-li řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.¹⁹³

¹⁸⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. 9 A 19/2010.

¹⁸⁷ Rozsudek ESLP *Králíček v. Česká republika* ze dne 29. 6. 2004, stížnost č. 50248/99.

¹⁸⁸ KRÁLÍKOVÁ, Monika. *Tiskové prohlášení Ministerstva spravedlnosti k rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Miroslav Králíček proti České republice*. Portal.justice.cz, [citováno dne 15. 10. 2015]. Dostupné na: <<http://portal.justice.cz/Justice2/ms/ms.aspx?o=23&j=33&k=5103&d=20985>>.

¹⁸⁹ Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy o dobré veřejné správě č. 2007/7 (*Kodex dobré veřejné správy*). Dostupné na: <<https://edoc.coe.int/en/>>.

¹⁹⁰ Čl. 13 odst. 2 oddíl II *Kodexu dobré veřejné správy*.

¹⁹¹ SKULOVÁ: *Správní právo...*, s. 226.

¹⁹² Opatřeními proti nečinnosti rozumí § 80 odst. 4 s. ř. příkaz, aby nečinný orgán konal, atrakci, delegaci, prolongaci.

¹⁹³ § 80 odst. 1 a 2 s. ř.

Povinnost orgánu projednat věc v přiměřené lhůtě ve světle článku 6 je výše zmíněnými zárukami zajištěna. Správní řízení je ve většině případů rychlejší než samotné soudní. Tady ale musíme zohlednit obecně „větší složitost“ případů, které spadají do pravomoci soudů. Průtahy v řízení bývají také nejčastějším důvodem toho, že se stěžovatel obrací na ESLP.

2.4 Zjištěné závěry o uplatnitelnosti článku šest ve správním řízení

Z předchozího výkladu je zřejmé, že ustanovení článku 6 Úmluvy lze aplikovat na správní řízení pouze přiměřeně. Správní řízení je už ze své povahy ve většině případů neveřejné. To je celkem pochopitelné vzhledem k charakteru předmětu řízení (přijetí na vysokou školu, vydání živnostenského oprávnění...). Dalším problematickým bodem jsem označila hierarchické uspořádání správních orgánů a z toho plynoucí vztahy nadřízenosti a podřízenosti, v jejichž rámci je nadřízená osoba oprávněna udělovat pokyny ovlivňující obsah rozhodnutí. Na řízení před správním orgánem tak můžeme vyžadovat splnění jen těch požadavků, které nejsou už z jeho samotné povahy vyloučeny.¹⁹⁴

Toho si je však vědom i samotný ESLP. Už v roce 1983 judikoval, že: „Pokud rozhodnutí správního orgánu, který rozhodoval o občanských právech a závazcích, samo požadavky ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy nesplňuje, je nezbytné, aby taková rozhodnutí podléhala následné kontrole soudního orgánu s *plnou jurisdikcí*, který záruku ochrany ve smyslu ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy poskytuje.“¹⁹⁵

Nedostatek přezkumu v úplné jurisdikci soudu však může být za konkrétních okolností považován za slučitelný s čl. 6 Úmluvy. Ve věci *Bryan* bylo konstatováno, že „při posuzování dostatečnosti soudního přezkumu, který má stěžovatel k dispozici, je nezbytné přihlížet k takovým otázkám, jako je předmět napadeného rozhodnutí, způsob, jakým k němu bylo dospěno, a obsah sporu včetně zamýšlených a skutečných důvodů odvolání“¹⁹⁶. Nemusí tedy dojít k porušení Úmluvy, pokud se příslušný soud i přes svou formálně omezenou jurisdikci materiálně vypořádá se všemi námitkami, které stěžovatel proti rozhodnutí správního orgánu uplatnil.

Proto se budu věnovat v další části práce správnímu soudnictví, které existující „deficity“ správního řízení kompenzuje.

¹⁹⁴ POUPEROVÁ, Olga: Může být rozhodování nikoli nezávislých správních orgánů spravedlivé? In: *Sborník příspěvků z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2008*. Iuridica Olomucensis, 2008. s. 198.

¹⁹⁵ Rozsudek ESLP *Albert a Le Compte v. Belgie* ze dne 10. 2. 1983, stížnost č. 7299/75 a 7496/76.

¹⁹⁶ Rozsudek ESLP *Bryan v. Spojené království* ze dne 18. 1. 2001, stížnost č. 27238/95.

3. Správní soudnictví

3.1 Historické souvislosti

Jednou z významných změn, kterou byl položen ústavní základ plnohodnotného soudního přezkumu činnosti orgánů veřejné správy, byl článek 36 odst. 2 Listiny, podle něhož: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“¹⁹⁷ Toto zákonné ustanovení bylo řečeno slovy Lukáše Potěšila „prováděno značně rozpačitě“.¹⁹⁸ K takové formulaci ho vedlo pravděpodobně to, že soudní přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy se v letech 1992 až 2002 dělo podle ustanovení části páté OSŘ, a to v rámci obecných soudů.

Po rozpadu České a Slovenské federativní republiky k 31. 12. 1992 byla přijata Ústava samostatné České republiky s účinností od 1. 1. 1993. Ta v článku 91 obnovila Nejvyšší správní soud. K jeho faktickému zřízení ale až do roku 2003 nedošlo. Procesní úprava správního soudnictví proto vykazovala řadu deficitů. Jednalo se především o přezkum rozhodnutí pouze po stránce zákonnosti (což evidentně neodpovídalo požadavku ESLP vysloveného ve výše zmíněném rozhodnutí *A Le Compte proti Belgii*), pravomoci správních soudů nebyla podrobena nezákonná nečinnost ani nezákonnost faktických zásahů ze strany správního orgánu, které nebyly provedeny formou rozhodnutí. Opravné prostředky proti rozhodnutím soudů ve správním soudnictví náš právní řád taktéž neznal, což znamenalo nejednotnost judikatury.¹⁹⁹

I Ústavní soud vyslovil ve svém nálezu názor, že není v našem právním řádu zřetelně a jasně založeno právo na *úplné přezkoumání rozhodnutí* správních úřadů nezávislým a nestranným tribunálem, který by splňoval požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy, tedy tribunálem, který by nalézal nejen v otázkách zákonnosti správního rozhodnutí, nýbrž i co do stavu skutkového (tedy v plné jurisdikci).²⁰⁰

Po stále trvající nečinnosti zákonodárce tak došlo ke zrušení celé části páté OSŘ až samotným Ústavním soudem k 1. 1. 2003.²⁰¹ Ústavní soud k tomu uvedl: „Současná úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficity. Především nejsou některé aktivity

¹⁹⁷ Usnesení předsednictva ČNR, č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

¹⁹⁸ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 11.

¹⁹⁹ Tamtéž, s. 12.

²⁰⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 28/95.

²⁰¹ Nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, pod kontrolou soudní moci vůbec. Dále pak ne každý, kdo může být ve svých právech dotčen správním rozhodnutím, má právo obrátit se na soud. Pokud pak i takové právo má, není stranou v plnohodnotném *fair procesu ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP*, ač by tomu tak v řadě věcí býti mělo. Vydané soudní rozhodnutí je pak konečné a (s výjimkou ústavní stížnosti) neformovatelné, což vede k nejednotné judikatuře, jakož i k nerovnému postavení správního úřadu, tedy ke stavu rozpornému s požadavky právního státu. Konečnost některých rozhodnutí (zastavení řízení) pak může vést i k odmítnutí spravedlnosti. Konečně pak výkon správního soudnictví je organizován způsobem., který ignoruje skutečnost, že Ústava v čl. 91 uvádí jako součást soustavy soudů Nejvyšší správní soud.²⁰²

Parlament proto musel konečně jednat. Výsledkem bylo přijetí soudního řádu správního²⁰³, který mj. zakotvil rozhodování v tzv. *plné jurisdikci*²⁰⁴ při přezkumu správního rozhodnutí. To umožnilo komplexní posouzení nejen právního, ale i skutkového stavu věci. Tento právní stav tak konečně začal odpovídat požadavku ESLP, kdy tento judikoval, že „čl. 6 odst. 1 Úmluvy nerozlišuje skutkové okolnosti a právní otázky, neboť stejnou měrou ovlivňují výsledek řízení, ve kterém se rozhoduje o právech a závazcích občanské povahy. „Právo na soud“ se týká jak právních, tak skutkových otázek.“²⁰⁵

Přijetí soudního řádu správního a zavedení *rozhodování v plné jurisdikci* bylo přivítáno i mnohými odborníky, kteří už před zrušujícím nálezem Ústavního soudu upozorňovali na nesoulad vnitrostátní úpravy s mezinárodně-právními závazky.²⁰⁶ Richard Pomahač připomíná v této spojitosti také to, že „s ohledem na vyvíjející se štrasburskou judikaturu budou k stránce přezkumu rozhodnutí z hlediska skutkového muset být soudci citlivější především ve věcech pokrytých článkem 6 odst. 1 Úmluvy, v ostatních věcech je pak na soudcovském uvážení, jak hluboce a pracně budou tuto možnost využívat.“²⁰⁷

Judikatura ESLP, která se věnuje otázce přezkumu v plné jurisdikci, tak může být shrnuta následovně: „Tam, kde jsou rozhodnutí vydávána správními orgány, které rozhodují o občanských právech a závazcích, ale samy nesplňují požadavky článku 6 Úmluvy, je nezbytné, aby

²⁰² Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001.

²⁰³ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁴ § 77 odst. 2 s. ř. s.: „V rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného.“

²⁰⁵ Rozsudek ESLP *Albert a Le Compte v. Belgie* ze dne 10. 2. 1983, stížnost č. 7299/75 a 7496/76.

²⁰⁶ Viz POMAHAČ, Richard. Plná jurisdikce správních soudů. *Soudní rozhledy*, 2002, č. 3, s. 77 – 81. Dále: SVOBODA, Karel. Problémy s uplatněním tzv. plné jurisdikce při soudním přezkumu správních rozhodnutí. *Jurisprudence*, 2011, č. 4, s. 3 – 7.

²⁰⁷ Tamtéž, s. 80.

jejich rozhodnutí podléhala následné kontrole soudního orgánu s plnou jurisdikcí.²⁰⁸ Tento požadavek provádí ustanovení § 77 odst. 2 s. ř. s., které označuje Nejvyšší správní soud jako transpozici jednoho z požadavků práva na spravedlivý proces a k jeho výkladu uvádí: „Soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl 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 a úplnost 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.“²⁰⁹ V případě správních deliktů (pro naše účely těch, které splňují tzv. Engelova kritéria a proto spadají pod režim článku 6 Úmluvy) existuje možnost rozhodnutí změnit²¹⁰.

Soudní řád správní zná několik prostředků kontroly jednání veřejné správy ve správním soudnictví. Právní úprava zahrnuje žalobu proti rozhodnutí správního orgánu²¹¹, žalobu proti nečinnosti správního orgánu²¹², žalobu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu²¹³, žaloby ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda²¹⁴, žaloby ve věcech politických stran a politických hnutí²¹⁵, kompetenční žaloby²¹⁶ a rušení opatření obecné povahy²¹⁷. S ohledem na to, že se článek 6 Úmluvy aplikuje „jen“ při rozhodování o občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti trestního stíhání, budu se dále věnovat jen některým řízením před správními soudy, která na řízení spadající pod článek 6 „navazují“.

3. 2 Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

Tento prostředek ochrany bude pravděpodobně nejčastěji využíván v případech, kdy žalobce nesouhlasí s rozhodnutím správního orgánu, které bylo vydáno v (ne)spravedlivém

²⁰⁸ HUBÁLKOVÁ, Eva. *Přehled judikatury Evropského soudu pro lidská práva – Právo na spravedlivé řízení a další procesní práva*. Praha: ASPI a. s., 2006, s. 29 – 31.

²⁰⁹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, sp. zn. 1 As 32/2006.

²¹⁰ § 78 odst. 2 s. ř. s.: „Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj 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, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.“

²¹¹ § 65 – 78 s. ř. s.

²¹² § 79 – 81 s. ř. s.

²¹³ § 82 – 87 s. ř. s.

²¹⁴ § 88 – 93 s. ř. s.

²¹⁵ § 94 – 96 s. ř. s.

²¹⁶ § 97 – 101 s. ř. s.

²¹⁷ §101a – 101d s. ř. s.

správním řízení, jehož předmětem byly občanská práva nebo závazky nebo obvinění ze správního deliktu. Disponuje jím ten, kdo tvrdí, že byl na svém právu zkrácen rozhodnutím správního orgánu (a to buď samotným rozhodnutím, nebo v důsledku porušení práv při vedení správního řízení). Žalobce tak usiluje o zrušení správního rozhodnutí. V případech, kdy byl potrestán za správní delikt (jak jsme poznali v předchozí části, patří do působnosti čl. 6 Úmluvy nejen přestupky a jiné správní delikty, ale v mnoha případech (za splnění tzv. Engelových kritérií) i disciplinární delikty), a domnívá se, že uložený trest je zjevně nepřiměřený, může žádat, aby byl zmírněn nebo bylo od něj upuštěno.

K tomu je třeba uvést, že dřívější právní úprava považovala druh a výši trestu za věc správního uvážení, a soud proto jen zkoumal, zda správní orgán v tomto směru nevybočil z mezí zákona. Vzhledem k povinnosti plnění mezinárodněprávních závazků (čl. 6 Úmluvy) se objevila myšlenka, aby byla ochrana poskytována trestními soudy. Ta ale nebyla uskutečněna z kapacitních důvodů a přezkoumávání rozhodnutí o správních deliktech bylo ponecháno v pravomoci správního soudnictví a navíc bylo zakotveno toto výše zmíněné moderační právo správních soudů. Tedy i oprávnění nahradit správní uvážení o druhu uloženého trestu a jeho výši.²¹⁸

Důležitým předpokladem pro podání žaloby je, aby žalobce vyčerpal řádné opravné prostředky ve správním řízení, nebo aby bylo rozhodnutí v neprospěch žalobce změněno na základě opravného prostředku jiného účastníka řízení.²¹⁹ Další podmínkou je, že rozhodnutí není z přezkumu vyloučeno.²²⁰

Ve světle dispoziční zásady musí být v žalobě uvedeno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné či nicotné, a dále též návrh výroku soudu. Tím bude s největší pravděpodobností navrhováno zrušení daného rozhodnutí.²²¹ Správní soud pak rozhodnutí přezkoumá až na výjimky²²² pouze v rámci stížnostních bodů uvedených žalobcem. Při přezkumu se uplatňuje princip kasace. Soud tak napadené rozhodnutí zruší nebo žalobu zamítne. Svým rozhodnutím tedy poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům osob.

Na závěr je nutno dodat, že proti rozhodnutím veřejné správy o právních věcech, které vyplývají ze soukromého práva, je poskytována ochrana v rámci občanského soudního řízení podle části páté OSŘ.²²³

²¹⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 533

²¹⁹ § 68 písm. a) s.ř.s.

²²⁰ Jak je tomu v případech uvedených v § 70 s.ř.s.

²²¹ SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. s. 50.

²²² Viz § 75 odst. 2 s. ř. s.

²²³ viz § 244 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

3.3 Žaloba proti nečinnosti správního orgánu

Vnitrostátní právní úprava pamatuje nejenom na případy, kdy je třeba poskytnout ochranu veřejným subjektivním právům v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, ale také na situace, kdy správní orgán nejedná v souladu se zásadou rychlosti řízení a opomene vydat rozhodnutí či osvědčení.²²⁴ Takovým jednáním dochází jistě i k porušení práva na spravedlivý proces.

Do právního řádu se tento typ žaloby dostal až k 1. 1. 2003. Ústavní soud do té doby několikrát upozorňoval na to, že „současná úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficity, kdy především nejsou některé aktivity veřejné správy, *stejně jako její případná nečinnost*, pod kontrolou soudní moci vůbec“.²²⁵ Tento právní stav tak považoval za porušení ústavně zaručeného práva na „projednání věci bez zbytečných průtahů“ podle čl. 38 odst. 2 Listiny.

Cíle tohoto typu správní žaloby dělí Kateřina Frumarová do *dvou oblastí*. První z nich je *zajištění ochrany* fyzickým a právnickým osobám *před přímou nečinností správního orgánu*. Ta může spočívat v bezdůvodném odložení věci, zastavení řízení, nebo tvrzení, že orgán tvrdí absolutní nedostatek kompetence veřejné správy. Druhým cílem je *poskytnout ochranu v případech, kdy je řízení doprovázeno neodůvodněnými průtahy*.²²⁶

Účelem aktuální právní úpravy je zajistit nápravu nezákonné nečinnosti primárně v oblasti veřejné správy. Tedy na úrovni správních orgánů, nikoli soudů. Princip subsidiarity nicméně vychází z existence prostředků nápravy, resp. jejich právního zakotvení a možnosti uplatnit je. Teprve poté lze ochranu žádat před správními soudy.²²⁷ Tomu odpovídá § 79 odst. 1 s. ř. s., který uvádí jako nutný předpoklad pro podání žaloby bezvýsledné vyčerpání prostředků²²⁸, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu.

Jako „nedostatek“ tohoto institutu považují skutečnost, že se lze touto žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat *rozhodnutí ve věci samé* nebo *osvědčení*.²²⁹ Z toho plyne, že tato forma správně-soudní ochrany nepokrývá všechny v úvahu přicházející formy

²²⁴ § 79 s. ř. s.

²²⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

²²⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 112.

²²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, sp. zn. 4 Aps 2/2010.

²²⁸ Těmito prostředky jsou „Opatření proti nečinnosti“ podle § 80 s.ř.

²²⁹ § 79 odst. 1 s. ř. s.

nečinnosti správních orgánů. Zákodárce tak zvolil dvě, podle jeho názoru nejzávažnější formy nečinnosti.²³⁰

Žalobu lze podat do jednoho roku od uplynutí lhůty, kterou měl správní orgán pro vydání rozhodnutí (osvědčení). Pokud však zvláštní zákon žádnou lhůtu nestanoví, lze se žalobou nápravy domáhat do jednoho roku od učinění posledního úkonu²³¹ žalobcem vůči správnímu orgánu nebo naopak.²³²

Soud o žalobě rozhodne na základě skutkového stavu zjištěného ke dni jeho rozhodnutí.²³³ Z toho plyne, že nečinnost správního orgánu musí k tomuto dni trvat. V situaci, kdy bylo očekávané rozhodnutí či osvědčení vydáno v době mezi podáním žaloby a rozhodnutím soudu, bude žaloba zamítnuta. Namítaná nečinnost by už totiž neexistovala. Pokud však naopak dospěje správní soud k závěru, že je žaloba důvodná, uloží nečinnému správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.²³⁴

Otázka, zda může vydávání osvědčení (a tím pádem i případ jeho nevydání) spadat do působnosti čl. 6 Úmluvy je podle mého názoru sporná. Osvědčení je podle ustálené judikatury vydáváno v těch případech, „kde o daných skutečnostech, které jsou takto osvědčovány, není právní spor ani jiná pochybnost a jsou obecně známé z úřední činnosti správního orgánu“²³⁵. Problematický aspekt vidím hlavně v tom, že Úmluva uvádí „rozhoduje“ o občanských právech nebo závazcích“. Při vydávání osvědčení však není nic *rozhodováno*, ale je pouze osvědčována existující skutečnost, o které není sporu. Proto se domnívám, že se na řízení o vydání osvědčení požadavky čl. 6 Úmluvy nevztahují. Osvědčením samozřejmě může být prokazována existence občanského práva nebo závazku, ale není nic *rozhodováno*.

²³⁰ FRUMAROVÁ: *Ochrana...*, s. 113.

²³¹ Nejvyšší správní soud rozumí pod tímto *úkonem* „procesní úkony účastníků řízení či správního orgánu ve správním řízení (např. návrh na zahájení řízení, vyjádření k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním, odvolání proti rozhodnutí, předvolání dotyčného účastníka řízení k jednání, doručení rozhodnutí, vyrozumění o odvoláních podaných dalšími účastníky řízení, a podobně), naopak nelze pod tento pojem podřazovat urgenci vyřízení věci či sdělení správního orgánu, že má za to, že nejsou dány důvody, aby ve věci dále rozhodoval“. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2006, sp. zn. 8 Ans 3/2005.

²³² § 80 odst. 1 s. ř. s.

²³³ § 81 odst. 1 s. ř. s.

²³⁴ § 81 odst. 2 s. ř. s.

²³⁵ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 1. 2010, sp. zn. 59 Ca 68/2009.

3.4 Žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu

Ochrana ve správním soudnictví je před těmito formami činnosti správního orgánu poskytována teprve až od 1. 1. 2003.²³⁶ Do té doby nebyly předmětem soudního přezkumu úřední akty, které neměly povahu rozhodnutí o právech či povinnostech fyzických nebo právnických osob. V pravomoci správních soudů tak nebylo rozhodovat o podané žalobě proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu. Tato skutečnost tak byla v rozporu s požadavkem vyplývajícím z čl. 6 Úmluvy, neboť tak nebyl zajištěn přezkum v plné jurisdikci soudem, který požadavky kladené čl. 6 Úmluvy splňoval.²³⁷

K tomuto stavu se vyjádřil i Ústavní soud v nálezu, kterým zrušil tehdejší část pátou OSŘ: „Současný systém dále neposkytuje soudní ochranu před nezákonnými postupy či zásahy veřejné správy, které nemají charakter a formu správního rozhodnutí (zejména bezprostřední zásahy či zákroky, vydávání osvědčení s mnohdy významnými právními důsledky apod.), není prostředku k soudní ochraně před nečinností správního úřadu, správní soudy nemohou přímo rozhodnout o platnosti aktů veřejné správy (např. o tom, zda jde o nicotný akt nebo zda platnost rozhodnutí, které přiznává oprávnění či ukládá povinnost, zanikla – např. uplynutím času atd.). Také v těchto případech často supljuje Ústavní soud“.²³⁸

Zákonodárce tak zakotvil s účinností k 1. 1. 2003 ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením v soudním řádu správním. Důvodová zpráva k zavedení tohoto typu žaloby uvádí: „Další novou formou soudní ochrany ve správním soudnictví je i možnost vyvolat soudní řízení, v němž se žalobce bude domáhat vůči správnímu orgánu vyslovení zákazu zasahovat do žalobcových práv.“²³⁹ Přičemž zmíněná soudní ochrana je zaručena právě v čl. 6 Úmluvy. Judikaturu ESLP vzal v úvahu i Nejvyšší správní soud, i když se v tomto případě opírá o Listinu: „Smyslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně *bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná*. Takový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit, děje-li se, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má (k tomu směřuje čl.

²³⁶ Předchozí právní úprava správního soudnictví (podle část páté OSŘ) poskytování ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správních orgánů nezavedla. Podle této (nyní již neplatné) právní úpravy mohla být soudem přezkoumávána pouze konstitutivní správní rozhodnutí. Ochrana tak byla poskytována „pouze“ v rámci ústavního soudnictví prostřednictvím ústavní stížnosti.

²³⁷ JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 697 – 698.

²³⁸ Nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001.

²³⁹ Vládní návrh soudního řádu správního. Sněmovní tisk 1080/0, část č. 1/2 [online]. psp.cr, 26. 9. 2001 [cit. 16. 10. 2015]. Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1080&CT1=0>.

36 odst. 1 Listiny), anebo nezákonné jednání odstranit, událo-li se již (k tomu směřuje zejména čl. 36 odst. 2 Listiny).²⁴⁰

Tento institut byl k 1. 1. 2012 novelizován tak, že se může aktivně legitimovaná osoba domáhat určení, že zásah byl nezákonný, aniž by bylo zapotřebí, aby zásah trval nebo trvaly jeho důsledky anebo hrozilo jeho opakování.²⁴¹ Tím došlo k rozšíření podmínek pro podání žaloby a zároveň k rozšíření ochrany proti nezákonným zásahům a efektivnější ochraně veřejných subjektivních práv adresátů.

Je otázkou, co všechno můžeme pod pojem „zásah“ (tím jsou myšleny všechny tři uvedené formy jednání správního orgánu) podřadit. Samotný zákon ho nedefinuje, proto ho vykládáme především pomocí judikatury. Můžeme konstatovat, že ta vykládá pojem extenzivně a tím rozšiřuje okruh úkonů, které lze pod tento pojem podřadit. Nejvyšší správní soud se totiž řídí úvahou, že věcný rozsah tří základních typů žalob (tj. žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, jeho nečinnosti nebo zásahu) musí být vykládán tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv a povinností byl podroben účinné soudní kontrole.²⁴²

Tato žaloba tedy poskytuje ochranu proti „jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Může se tedy jednat o jakékoli konání nebo opomenutí konat, jež nelze podřadit pod pojem rozhodnutí či osvědčení²⁴³“. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění jakéhokoli jiného úkonu.²⁴⁴

Nelze tedy vyloučit, že díky tomuto širokému výkladu dojde „nezákonným zásahem“ k porušení občanských práv nebo závazků spadajících do působnosti čl. 6 Úmluvy. Tím by mohlo být i rozhodnutí strážníka obecní policie o odstranění vozidla, které tvoří překážku provozu na pozemní komunikaci.²⁴⁵ Jeho důsledkem totiž byla omezena možnost žalobce jako

²⁴⁰ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008.

²⁴¹ § 82 s. ř. s.

²⁴² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008.

²⁴³ dle § 65 a 79 s. ř. s.

²⁴⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (vybrané aspekty). In: SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra. *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012. s. 33 – 34.

²⁴⁵ viz § 45 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

vlastníka věci automobil užívat, tedy s vozidlem přechodně disponovat.²⁴⁶ Nebo také provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí^{247, 248}.

Soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Pokud však rozhoduje pouze o určení toho, zda byl zásah nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.²⁴⁹ V případě, že je žaloba oprávněná, určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.²⁵⁰

²⁴⁶ VETEŠNÍK, Pavel. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (vybrané aspekty). In: SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra. *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012. s. 45.

²⁴⁷ podle § 7 a 8 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴⁸ Další případy viz: POSPÍŠIL, Petr. *Judikatura Nejvyššího správního soudu: ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu. Soudní rozhledy*, 2011, č. 3, s. 77 – 80.

²⁴⁹ § 87 odst. 1 s. ř. s.

²⁵⁰ § 87 odst. 2 s. ř. s.

Závěr

Otázka závaznosti Úmluvy pro Českou republiku nepředstavuje složitou problematiku. Česká republika je demokratický a právní stát, který dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Jednou z těchto povinností je bezpochyby také naplňování Úmluvy, jejímž je náš stát signatářem. Mohu tedy konstatovat, že jako občané máme do jisté míry „rozšířený“ katalog základních lidských práv a svobod, kdy se můžeme dovolávat porušení práva na spravedlivý proces nejenom na základě Listiny u Ústavního soudu České republiky ale také před ESLP, který si za dobu své existence získal respekt a úctu.

Na základě práce jak se štrasburskou, tak s vnitrostátní judikaturou (především nálezy Ústavního soudu a rozhodnutími Nejvyššího správního soudu), jsem došla k závěru, že pokud je v rámci správního řízení rozhodováno o občanských právech nebo závazcích (která jsou předmětem řady správních řízení) nebo o oprávněnosti trestního obvinění (obvinění ze správního deliktu), musí správní orgán aspekty spravedlivého procesu zaručit. O tom není sporu. „Problémem“ však je, že kvůli samotnému charakteru správního řízení a povaze orgánu, který jej vede, nelze naplnit všechny prvky článkem 6 požadované. Proto se vztahuje na správní řízení pouze přiměřeně.

Prvním (hlavním) problematickým bodem je *princip subordinace*, na jehož základě vládnou v organizační struktuře správních orgánů vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Nadřízený má právo dávat podřízenému pokyny, jak má ve věci postupovat a (dokonce) jak má rozhodnout. Tato úprava tedy neodpovídá požadavku nezávislosti z článku 6.

Druhým „problémem“ je *zásada písemnosti*, která ovládá správní řízení. Pokud se zamyslíme nad tím, jaké právní vztahy jsou jeho předmětem, myslím, že je zakotvení této zásady logické. Těžko si lze představit, že by např. řízení o přijetí na vysokou školu nebo o vydání řidičského průkazu bylo ústní a veřejné. Správní řád nicméně zakotvuje případy, kdy lze nařídit ústní jednání, které je volně přístupné veřejnosti. Troufám si ale konstatovat, že v praxi je tomu tak zřídka.

Výše zmíněné ovšem neznámá, že je třeba naše správní řízení novelizovat a přestavět do podoby odpovídající Úmluvě. Samotný ESLP už v roce 1983 ve známém rozsudku *Albert a Le Compte* judikoval, že pokud nejsou požadavky ustanovení čl. 6 ve správním řízení splněny (ač je rozhodováno o občanských právech a závazcích nebo o oprávněnosti obvinění ze správního deliktu), musí mít oprávněná osoba přístup k soudu, který všechny aspekty spravedlivého procesu splní a poskytne tak určitou „kompenzaci“.

V našem právním řádu je zakotvena soudní ochrana veřejných subjektivních práv v soudním řádu správním, který zřídil od 1. 1. 2003 Nejvyšší správní soud. Soudy ve správním

soudnictví rozhodují v plné jurisdikci, kdy přezkoumávají napadený akt správního orgánu (nejčastěji rozhodnutí) nejen po stránce zákonnosti, ale také co do otázek skutkových. Tím se tak naše právní úprava dostala do souladu s požadavky Rady Evropy. Česká republika svůj závazek vyplývající z Úmluvy dodržuje. Správní soudy totiž bezpochyby naplňují všechny požadavky článku 6.

Pokud jde o doporučení *de lege ferenda*, mám za to, že své povinnosti v rámci Rady Evropy naplňujeme. Bylo by možné zamyslet se nad tím, jestli přece jen nelze už v samotném správním řízení zaručit všechny prvky spravedlivého procesu. To ale nepovažuji vzhledem k povaze a předmětu správního řízení za žádoucí. Podle mého názoru je právní stav od 1. 1. 2003 uspokojivý. Pozitivně hodnotím především přezkum v plné jurisdikci, jehož zavedením došlo bezpochyby k zabezpečení vyššího standardu v poskytování ochrany veřejným subjektivním právům.

Cílem mé diplomové práce bylo jak analyzovat jednotlivé aspekty práva na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy, tak představit správní řízení v České republice na základě zásad, kterými je ovládáno. Po provedení této analýzy jsem měla odpovědět na otázku, zda správní řízení prvky spravedlivého procesu naplňuje, nebo tomu tak není. Domnívám se, že jsem stanoveného cíle dosáhla především na základě judikatury ESLP a Ústavního soudu ČR.

Bibliografie

Monografie

BRUMMER, Klaus. *Der Europarat. Eine Einführung*. VS Verlag für Sozialwissenschaft, 2008. 289 s.

CAMERON, Iain, ERIKSSON, Maja. *An Introduction to the European Convention on Human Rights*. Uppsala: Iustus, 1993. 233 s.

COLLIN, Peter: *Dictionary of law*. 2. vydání. Teddington, 1992. 259 s.

ČAPEK, Jan. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod*. Praha: Linde, 2010. 887 s.

ČAPEK, Jan. *Právní slovník evropské ochrany lidských práv*. Praha: Orac, 1998. 351 s.

DAVID, Vladislav a kol. *Mezinárodní právo veřejné s kauzistikou*. Praha: Leges, 2011. 448 s.

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, 323 s.

FRUMAROVÁ, Kateřina. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (vybrané aspekty). In: SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra. *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012. 172 s.

HARRIS, David a kol. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2009. 902 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 1459 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014. 242 s.

HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 449 s.

HUBÁLKOVÁ, Eva. *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika*. Praha: Linde, 2003. 743 s.

HUBÁLKOVÁ, Eva. *Přehled judikatury Evropského soudu pro lidská práva – Právo na spravedlivé řízení a další procesní práva*. Praha: ASPI a. s., 2006, 157 s.

JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, 818 s.

KELLER, Hellen, STONE SWEET, Alec. Assessing the Impact of the ECHR on National Systems. In: KELLER, Hellen, STONE SWEET, Alec (ed.). *A Europe of Rights: The impact of ECHR on National Legal Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2008. 852 s.

KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012. 1660 s.

KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Verejná správa a právo na spravodlivý proces*. Spolok Slovákov v Poľsku, 2014. 243 s.

LAW, Jonathan, MARTIN, Elizabeth. *A dictionary of law*. Oxford: Oxford University Press, 2009. 602 s.

MOLE, Nuala, HARBY, Catharina, HARBY, Atle. *The Right to a fair trial: A guide to the implementation of Article 6 of The European Convention on Human Rights*. Directorate General of Human Rights, Council of Europe, 2001. 65 s.

MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 573 s.

POSPÍŠIL, Ivo. Vliv Úmluvy a její aplikace ESLP na judikaturu Ústavního soudu. In: BOBEK, Michal (ed). *Dvacet let Evropské úmluvy v České republice a na Slovensku*. Praha: C. H. Beck, 2013. 269 s.

POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014. 1151 s.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2015. 496 s.

SCHILLING, Theodor. *Internationaler Menschenrechtsschutz*. Mohr Siebeck, 2004. 305 s.

SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 386 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 497 s.

SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. 257 s.

ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 2. doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. 150 s.

ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 170 s.

TOMOSZEK, Maxim. In Klíma, Karel (ed). *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 901 s.

VEDRAL, Josef. *Správní řád komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygnon, 2012. 1446 s.

VETEŠNÍK, Pavel. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (vybrané aspekty). In: SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra. *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012. 172 s.

WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 931 s.

Články v odborných časopisech

BARTONÍČKOVÁ, Klára. Právo na přístup k soudu jako integrální součást práva na spravedlivý proces. In: *Sborník příspěvků z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2008*. Iuridica Olomucensis, 2008. s. 9 – 14.

ČAPEK, Jan. Nezávislý a nestranný soud ve světle judikatury ESLP. *Soudce*, 2011, č. 9, s. 27 - 32.

KŘIVÁČKOVÁ, Jana. Překvapivá rozhodnutí jako forma porušení práva na spravedlivý proces. In: *Olomoucké debaty mladých právníků – Sborník. 2008*. s. 74 – 78.

POMAHÁČ, Richard. Plná jurisdikce správních soudů. *Soudní rozhledy*, 2002, č. 3, s. 77 – 81.

POUPEROVÁ, Olga: Může být rozhodování nikoli nezávislých správních orgánů spravedlivé? In: *Sborník příspěvků z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2008*. Iuridica Olomucensis, 2008. s. 194 – 199.

POSPÍŠIL, Petr. Judikatura Nejvyššího správního soudu: ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu. *Soudní rozhledy*, 2011, č. 3, s. 77 – 80.

SVOBODA, Karel. Problémy s uplatněním tzv. plné jurisdikce při soudním přezkumu správních rozhodnutí. *Jurisprudence*, 2011, č. 4, s. 3 – 7.

Právní předpisy

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 229/1991 Sb., zákon o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů.

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.

Zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.

Usnesení předsednictva ČNR, č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura

Rozsudek ESLP Neumeister v. Rakousko ze dne 27. 6. 1968, stížnost č. 1936/63.

Rozsudek ESLP Delcourt v. Belgie ze dne 17. 1. 1970, stížnost č. 2689/65.

Rozsudek ESLP Ringeisen v. Rakousko ze dne 16. 7. 1971, stížnost č. 2614/65.

Rozsudek ESLP Golder v. Spojené království ze dne 21. 2. 1975, stížnost č. 4451/70.

Rozsudek ESLP Engel v. Nizozemsko ze dne 8. 6. 1976, stížnost č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72.

Rozsudek ESLP Tyrer v. Spojené království, ze dne 25. 4. 1978, stížnost č. 5856/72.

Rozsudek ESLP König v. Německo ze dne 28. 6. 1978, stížnost č. 7496/76.

Rozhodnutí EKLP Zand v. Rakousko ze dne 12. 10. 1978, stížnost č. 7360/76.

Rozsudek ESLP Deweer v. Belgie ze dne 27. 2. 1980, stížnost č. 6903/75.

Rozsudek ESLP Crociani, Palmiotti, Tanassi, Lefebvre D'ovidio v. Itálie ze dne 18. 12. 1980, stížnosti č. 8603/79, 8722/79, 8723/79, 8729/79.

Rozsudek ESLP Buchholz v. Německo ze dne 6. 5. 1981, stížnost č. 7759/77.

Rozsudek ESLP Sporrong a Lönnroth v. Švédsku ze dne 23. 9. 1982, stížnost č. 7151/75.

Rozsudek ESLP Piersack v. Belgie ze dne 1. 10. 1982, stížnost č. 8692/79.

Rozsudek ESLP Le Compte v. Belgie ze dne 10. 2. 1983, stížnost č. 7299/75.

Rozsudek ESLP Zimmermann a Steiner v. Švýcarsko ze dne 13. 7. 1983, stížnost č. 8737/79

Rozsudek ESLP Campbell a Fell v. Spojené království ze dne 28. 6. 1984, stížnost č. 7878/77.

Rozsudek ESLP Guincho v. Portugalsko ze dne 10. 7. 1984, stížnost č. 8990/80.

Rozsudek ESLP Šrámek v. Rakousko ze dne 22. 10. 1984, stížnost č. 8790/79.

Rozsudek ESLP Cubber v. Belgie ze dne 26. 10. 1984, stížnost č. 9186/80.

Rozsudek ESLP Ashingdane v. Spojené království ze dne 28. 5. 1985, stížnost č. 8225/78.

Rozsudek ESLP Benthem v. Nizozemsko ze dne 23. 10. 1985, stížnost č. 8848/80.

Rozsudek ESLP Feldbrugge v. Nizozemsko ze dne 29. 5. 1986, stížnost č. 8562/79.

Rozsudek ESLP Erkner a Hofauer v. Rakousko ze dne 29. 9. 1987, stížnost č. 9616/81.

Rozsudek ESLP H. v. Belgie ze dne 30. 11. 1987, stížnost č. 8950/80.

Rozsudek ESLP Weber v. Švýcarsko ze dne 22. 5. 1990, stížnost č. 11034/84.

Rozsudek ESLP Angelucci v. Itálie ze dne 19. 2. 1991, stížnost č. 18666/87.

Rozsudek ESLP Vernillo v. Francii ze dne 20. 2. 1991, stížnost č. 11889/85.

Rozsudek ESLP Diana v. Itálie ze dne 27. 2. 1992, stížnost č. 11898/85.

Rozsudek ESLP Funke v. Francie ze dne 25. 2. 1993, stížnost č. 10828/84.

Rozsudek ESLP Kraska v. Švýcarsko ze dne 19. 4. 1993, stížnost č. 13942/88.

Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III ÚS 84/94.

Rozsudek ESLP Bryan v. Spojené království ze dne 22. 11. 1995, stížnost č. 19178/91.

Rozsudek ESLP Couez v. Francie ze dne 24. 8. 1998, stížnost č. 24271/94.

Rozsudek ESLP Lauko v. Slovensko ze dne 2. 9. 1998, stížnost č. 26138/95.

Rozsudek ESLP Malige v. Francie ze dne 23. 9. 1998, stížnost č. 27812/95.

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 28/95.

Rozsudek ESLP Hornsby v. Řecko ze dne 19. 3. 1997, stížnost č. 18357/91.

Rozsudek ESLP Krčmář a další v. Česká republika ze dne 3. 3. 2000, stížnost č. 35376/97.

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 5. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 50/2000.

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

Rozsudek ESLP Malhous v. Česká republika ze dne 12. 7. 2001, stížnost č. 33071/96.

Rozsudek ESLP Kuchař a Štis v. Česká republika, ze dne 18. 12. 2001, stížnost č. 37527/97.

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

Rozsudek ESLP Haider v. Rakousko ze dne 29. 1. 2004, stížnost č. 63413/00.

Rozsudek ESLP Králíček v. Česká republika ze dne 29. 6. 2004, stížnost č. 50248/99.

Nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. III. ÚS 188/04.

Rozsudek ESLP Kilián v. Česká republika ze dne 7. 12. 2004, stížnost č. 48309/99.

Rozsudek ESLP Mamatkulov a Askarov proti Turecku ze dne 4. 2. 2005, stížnost č. 46827/99 a 46951/99.

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2006, sp. zn. 8 Ans 3/2005.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, sp. zn. 1 As 32/2006.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. 4 As 10/2006.

Nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 687/2006.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. 62 Ca 2/2009.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 1. 2010, sp. zn. 59 Ca 68/2009.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, sp. zn. 5 As 39/2010.

Nález Ústavního soudu ze dne 29. 10. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 32/08.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, sp. zn. 4 Aps 2/2010.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 1 As 31/2011.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. 9 A 19/2010.

Není-li uvedeno jinak, jsou rozsudky ESLP získány z databáze HUDOC (<http://hudoc.echr.coe.int/eng>), rozhodnutí Ústavního soudu ČR z databáze NALUS (<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>), rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z databáze Nejvyššího správního soudu (<http://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=JudikaturaBasicSearch>) a ostatní rozhodnutí z databáze programu ASPI.

Internetové zdroje

Rada Evropy. *Amendments to the Convention* [online]. coe.int, [cit. dne 2. 11. 2015]. Dostupné na: <<http://www.coe.int/en/web/human-rights-convention/amendments-to-the-convention>>.

History of the Court's Reforms [online]. Echr.coe.int, [cit. 27. 10. 2015]. Dostupné na: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/reform&c=#n13740528735758554841286_pointer>.

Doporučení CM/Rec (2010) 12 Výboru ministrů Rady Evropy členským státům o soudcích ohledně nezávislosti, efektivnosti a role soudců ze dne 17. 11. 2010 [online]. coe.int, [cit. 16. 10. 2015]. Dostupné na: <<http://www.coe.int/cs/web/portal/home>>.

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy o dobré veřejné správě č. 2007/7 (Kodex dobré veřejné správy). Dostupné na: <<https://edoc.coe.int/en/>>.

KRÁLÍKOVÁ, Monika. *Tiskové prohlášení Ministerstva spravedlnosti k rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Miroslav Králíček proti České republice*. Portal.justice.cz, [citováno dne 15. 10. 2015]. Dostupné na: <<http://portal.justice.cz/Justice2/ms/ms.aspx?o=23&j=33&k=5103&d=20985>>.

Vládní návrh soudního řádu správního. Sněmovní tisk 1080/0, část č. 1/2 [online]. psp.cr, 26. 9. 2001 [cit. 16. 10. 2015]. Dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1080&CT1=0>>.

Kvalifikační práce

HOLÍK, Martin. *Ekologická interpretace Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod*. 2005/2006. Rigorózní práce. Masarykova univerzita. Právnická fakulta.

Anotace

Tato diplomová práce se zabývá problematikou aplikovatelnosti článku 6 Úmluvy na české správní řízení. Ustanovení tohoto článku upravuje jednotlivá procesní práva, která musí být garantována, aby mohl proběhnout spravedlivý proces. Cílem práce je tak analyzovat správní řízení pomocí zásad, kterými je ovládáno, aby bylo možné pochopit, zda je ve vnitrostátním právním řádu (správním řádu a zvláštních právních předpisech) upraveno tak, aby požadavky Úmluvy splnilo, popřípadě jaké další záruky náš právní řád poskytuje, pokud tomu tak není.

Práce je rozdělena do tří kapitol. V první z nich rozebírám jednotlivé prvky spravedlivého procesu podle ustanovení článku 6 Úmluvy. K interpretaci jednotlivých pojmů je použita především judikatura a odborná literatura (komentáře k Úmluvě).

Druhá kapitola se zabývá českým správním řízením. Vzhledem k obsáhlosti tohoto institutu jsem se ho rozhodla představit pomocí zásad, kterými je ovládán. To jistě není na újmu, protože se domnívám, že právě pomocí těchto principů poznáme nejlépe jeho podstatu a cíl. Po provedeném rozboru jsme došli k závěru, že kvůli svému charakteru a povaze právních vztahů, které jsou předmětem správního řízení, nelze naplnění všech aspektů spravedlivého procesu ve správním řízení vyžadovat a očekávat.

Proto je obsahem třetí kapitoly správní soudnictví, které „kompenzuje“ tyto nedostatky a zaručuje přezkum aktů veřejné správy v plné jurisdikci. Soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, poskytují ochranu proti jejich nečinnosti. V rámci soudní soustavy také lze hledat ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Do pravomoci správních soudů spadají i další oblasti veřejné správy (kompetenční žaloby, rušení opatření obecné povahy), nicméně třetí kapitola se zaměřuje právě na tyto tři nejčastější typy žalob.

Summary

This thesis deals with the issue of applicability of article 6 of the Convention on the czech administrative proceeding. The provisions of this article regulates the procedural rights which must be guaranteed, in order to perform a fair trial. The aim is to analyze the administrative procedure through basic principles, which rule over the whole procedure in order to understand wheter it is in the national legal system (the Administrative Procedure Code and special laws) adapted to the requirements of the Convention or which additional safeguards our legal system provides, if it does not.

The thesis is divided into three chapters. In the first one I examine the various elements of a fair trial under Article 6 of the Convention. To the interpretation of terms is primarily used jurisprudence and literature (commentaries to the Convention).

The second chapter deals with the czech administrative proceeding. Given the importance of this institution, I decided to introduce it through principles, which rule over the procedure. It certainly is not detrimental, because I think that just using these principles will help us to understand best its nature and purpose. Following an analysis, we concluded that due to its nature and the nature of the legal relationships that are subject to administrative proceedings can not fulfill all aspects of a fair trial in administrative proceedings required and expected.

Therefore, the content of the third chapter is administrative justice, which "compensates" these shortcomings and provides a review of the acts of public administration in full jurisdiction. The administrative courts decide on actions against the decisions of administrative bodies, provides protection against their inactivity. An individual can also seek protection against illegal intervention, instruction or coercion by an administrative authority. The jurisdiction of administrative courts also covers other areas of public administration (conflicts of competence, jamming measures of a general nature), but the third chapter focuses on just these three most common.

Klíčová slova

Právo na spravedlivý proces, občanská práva nebo závazky, trestní obvinění, spravedlnost, veřejné projednání, přiměřená lhůta, nezávislost, nestrannost, soud zřízený zákonem, správní řízení, zásada zákonnosti, zásada nevěřejnosti, zásada rychlosti řízení, správní soudnictví, plná jurisdikce, žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, žaloba proti nečinnosti správního orgánu, žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu.

The key words

The right to a fair trial, civil rights and obligations, criminal charge, justice, public, a reasonable period, independence, impartiality, a court established by law, administrative procedure, the principle of legality, the principle of private nature, the principle of speed, administrative justice, full jurisdiction, an action against an administrative decision, action against the inaction of the administrative body, action against illegal intervention , instruction or coercion of the administrative authority .