

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

Mgr. Martina Kůchlerová

Kompetenční vyluky ve správním soudnictví

Rigorózní práce

Olomouc 2015

Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma Kompetenční výluky ve správním soudnictví vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne.....

.....

Martina Kůchlerová

Na tomto místě bych ráda a upřímně poděkovala školiteli svého doktorského studia, JUDr. Ing. Filipu Dienstbierovi, Ph.D., za cenné připomínky a rady, pomoc, shovívavost a trpělivost, kterou se mnou vždy měl a doufám, že i nadále mít bude.

Děkuji!

Dále bych ráda poděkovala soudcům, JUDr. Jiřímu Kučerovi, Ph.D., JUDr. Jiřímu Hanušovi a JUDr. Davidu Rausovi, Ph.D.

V neposlední řadě patří dík i Mgr. Aleši Máchovi.

Obsah

Seznam použitých zkratk	6
Úvod	7
1. K pojmu kompetenčních výluk ve správním soudnictví	12
1.1. Kompetenční výluka ve správním soudnictví jako pojem (definice)	13
1.2. Část V. o.s.ř. jako kompetenční výluka ve správním soudnictví?	14
1.3. Hranice právního dualismu jako kritérium kompetenčních výluk?	17
2. Kompetenční výluky ve vývoji správního soudnictví na našem území	25
2.1. Rakouské a prvorepublikové správní soudnictví	25
2.1.1. Kompetenční výluky v ustanovení § 3 říjnového zákona v době rakouského správního soudnictví	27
2.1.2. Kompetenční výluky v ustanovení § 3 říjnového zákona v období První republiky	29
2.1.3. Další kompetenční výluky v období první republiky?	33
2.2. Správní soudnictví a kompetenční výluky od roku 1939 do roku 1989	38
2.3. Správní soudnictví a kompetenční výluky po roce 1989	41
2.3.1. Obecná kompetenční výluka v ust. § 248 odst. 1 o.s.ř.	42
2.3.2. Případy kompetenčních výluk v ust. § 248 odst. 2 o.s.ř.	43
2.3.3. Kazuistické kompetenční výluky v ust. § 248 odst. 3 o.s.ř. a jejich problematika	45
3. Současné správní soudnictví a kompetenční výluky	47
3.1. Rozhodnutí správního orgánu	49
3.1.1. Praktická aplikace kompetenční výluky v podobě ust. § 70 písm. a) s.ř.s.	51
3.1.2. „Nerozhodnutí“ jako kompetenční výluka?	53
3.2. Rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční výluka	53
3.2.1. Nástin vývoje právní úpravy výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy	55
3.2.2. Pojmové znaky rozhodnutí předběžné povahy a „test předběžnosti rozhodnutí“	56
3.2.3. Otázka ústavní konformity kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy	59
3.2.4. Nad nálezem Ústavního soudu zrušujícím úpravu správního soudnictví u nás z pohledu kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy	60
3.3. Úkony, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem	61
3.3.1. Procesní akty nespádající pod ust. § 70 písm. c) s.ř.s.	63
3.3.2. Rozhodnutí, která jsou úkonem, jímž se upravuje vedení řízení pouze v některých případech	65
3.3.3. Pojmové znaky rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení, jako kompetenční výluky v ust. § 70 písm. c) s.ř.s.	66
3.3.4. Může rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení, odepřít či podstatně znemožnit možnost přístupu k soudu?	67
3.4. Kompetenční výluka v podobě rozhodnutí záviselých na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí	68
3.4.1. Ústavní konformita ust. § 70 písm. d) s.ř.s.	68
3.4.2. Lékařské posudky jako kompetenční výluka v podobě ust. 70 písm. d) s.ř.s.?	70
3.5. Další kompetenční výluky	72
Závěr	74
Seznam použitých zdrojů	79
Shrnutí, klíčová slova	88
Summary	88
Shrnutí	90

Keywords	91
Klíčová slova	91

Seznam použitých zkratk

d.ř. – zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

listopadový zákon - zákon č. 3/1918 Sb., z. a n., o nejvyšším správním soudě a řešení kompetenčních konfliktů, ze dne 2. listopadu 1918

Listina – Listina základních práv a svobod, schválená Federálním shromážděním ČSFR 9. Ledna 1991 s uvozovacím ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., prohlášena čl. 3 a čl. 112 odst. 1 Ústavy za „*součást ústavního pořádku České republiky*“ a znovu vyhlášena jako č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

o.s.ř. – zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (konkrétní citované znění je označeno přímo v textu), jako „**bývalá část V. o.s.ř.**“ je v textu označen Zákon č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění zákona č. 519/1991 Sb., účinném ke dni 1. 1. 1992

právní dualismus – rozlišování práva na právo veřejné a právo soukromé, existující v době rakouského správního soudnictví, v období správního soudnictví v První československé republice a v období správního soudnictví po roce 2002

první republika - je označení pro Československo v období od jeho vzniku v roce 1918 do Mnichovské dohody roku 1938

říjnový zákon – zákon č. 36/1876 ř. z., o správním soudním dvoru, ze dne 22. října 1875

správní akt – v textu chápán v užším slova smyslu, tj. jako rozhodnutí správního orgánu neboli individuální správní akt

s.ř. – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

s.ř.s. – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Úmluva - Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod sjednána v rámci Rady Evropy v Římě dne 4. listopadu roku 1950

Ústava 1920 – Ústavní listina Československé republiky z roku 1920

Ústava 9. května – Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky

Ústava ČR - ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Téma práce

Článek 36 odst. 2 Listiny stanoví, že: „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 práv a svobod podle Listiny.“

Závěr první věty výše citovaného článku Listiny umožňuje zákonodárci vymezit kategorie rozhodnutí orgánů veřejné správy zabývající se subjektivními právy fyzických a právnických osob, které jsou vyloučeny z přezkumné činnosti soudů. Na úrovni podústavního práva je výše uvedená konstrukce provedena ust. § 70 s.ř.s.. Zmíněné ustanovení prostřednictvím negativní enumerace taxativně vypočítává tzv. kompetenční výluky, neboli zákonem vymezené výčty výjimek z přezkoumávání rozhodnutí orgánů veřejné správy soudy.¹

S problematikou kompetenčních výluk se ve své rozhodovací praxi nesetkávají pouze soudy ve správním soudnictví, a to v souvislosti se soudní kontrolou veřejné správy, ale i sám Ústavní soud, protože aplikace ustanovení o kompetenční výluce automaticky znamená vyloučení daného aktu z přezkumné činnosti soudu ve správním soudnictví, a může tedy dojít k odepření přístupu k soudu garantovanému ústavním pořádkem České republiky.

Předkládaná práce se pokouší nastítnit reprezentativní obraz vývoje správního soudnictví na našem území, a do něj následně zasazovat kompetenční výluky. Linií celé práce je tak vedeno vymezení působnosti soudů ve správním soudnictví v jednotlivých obdobích jeho vývoje a následná konstrukce kompetenčních výluk v ní.

Níže si pokládám výzkumné otázky a stanovuji hypotézy. V průběhu celé práce pak hledám na tyto otázky co možná nejuvstíženější odpovědi, jejichž prostřednictvím stanovené hypotézy následně potvrdím či vyvrátím.

V práci vycházím z bohaté škály zdrojů, mezi které patří monografie, komentáře, sborníky, články, elektronické zdroje, ale i celá řada soudních rozhodnutí. Soudní rozhodnutí pocházejí od Nejvyššího správního soudu z období první republiky, od Evropského soudu pro lidská práva, od Ústavního soudu České republiky, Nejvyššího správního a Nejvyššího soudu České republiky, ale i od soudů krajských.

¹ Nález Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn.: Pl. ÚS 8/99.

Stav poznání a právní úpravy

Otázka kompetenčních výluk je na první pohled kategorií ryze procesně-právní, taxativně v příslušném ustanovení procesně-právního předpisu vymezenou, vedoucí primárně ke zpřesnění vymezení působnosti soudů ve správním soudnictví. Nejspíše z výše uvedených důvodů není problematice kompetenčních výluk v odborné literatuře věnován téměř žádný prostor. Kompetenční výluky však mají představovat jedno z prvotních sít nepropouštějících záležitostí, spadající pod konkrétní kompetenční výluk, k samotnému projednání před správním soudem. Svým způsobem tak formují rozsah, ale i kvalitu soudní kontroly veřejné správy u nás.

Dosavadní stav poznání u jednotlivých kompetenčních výluk vychází z taxativního výčtu v ust. § 70 s.ř.s. dotvářeného rozhodovací praxí soudů, převážně pak Nejvyššího správního soudu. Samotné ust. § 70 s.ř.s. stanovuje, že ze soudního přezkumu jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které jsou dále specifikovány v jednotlivých písmenech daného ustanovení.

Současná podoba správního soudnictví, respektive působnosti soudů ve správním soudnictví, a kompetenčních výluk, je ovlivněna historickým vývojem právní úpravy na našem území. Proto práce zpracovává vývoj právní úpravy správního soudnictví od roku 1867, ke kterému je datován počátek správního soudnictví u nás, až po úpravu současnou.

Cíl, základní osnova práce, výzkumné otázky a hypotézy

Cílem práce je přispět k poznání problematiky kompetenčních výluk ve správním soudnictví v průběhu jeho vývoje na našem území. Definovat si pojem kompetenční výluky a tento následně zasazovat do kontextu dobových právních úprav správního soudnictví u nás, respektive do konstrukce působnosti soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Prostřednictvím výše uvedeného následně zodpovídat položené výzkumné otázky a potvrzovat či vyvracet stanovené hypotézy. Práce rovněž poukazuje na, v platné a účinné právní úpravě, praktické aplikační problémy, a snaží se nabídnout jejich řešení.

Práce je rozdělena do tří stěžejních kapitol, které se dále člení do podkapitol. Jednotlivé kapitoly a podkapitoly na sebe navzájem navazují, když se přes obecné vymezení zkoumaného institutu, přes jeho vývoj a zasazení do dobových právních úprav, dostávají až do současné platné a účinné právní úpravy kompetenčních výluk ve správním soudnictví.

První část práce je částí teoreticko – praktickou. Její význam pro celou práci spočívá ve vytvoření teoretického zázemí a uchopení pojmu kompetenční výluk, který se následně tenkou linií táhne skrze celou práci. Cílem první části práce je zodpovězení výzkumné otázky: „Co

rozumíme pojmem kompetenční výlučka?“, a následně konkrétněji: „Co rozumíme pojmem kompetenční výlučka ve správním soudnictví?“

Po zodpovězení těchto výzkumných otázek by mělo dojít k vyvrácení či potvrzení hypotézy, že: **„Mezi kompetenční výlučky ve správním soudnictví je možno řadit i rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávních věcech.“**

Již v první části práce se tak dotýkám problematiky právního dualismu. Praktická část první části práce potom poukazuje na tenkou hranici mezi veřejným a soukromým právem, nastiňuje konkrétní v praxi dosud nevyřešený případ a nabízí jeho řešení.

Druhá část práce analyzuje koncepci správního soudnictví a kompetenčních výluk v něm ve vývoji právní úpravy správního soudnictví na našem území od roku 1867, ke kterému je datován počátek správního soudnictví na našem území. Navazuje na teoretický podklad v první části práce a v jednotlivých obdobích vývoje správního soudnictví na našem území vymezuje působnost soudů ve správním soudnictví a následně, pokud je to možné, do něj zasazuje kompetenční výlučky. Druhá část práce je rozčleněna do tří podkapitol. První, nejpodrobnější z nich, zachycuje rakouské a prvorepublikové správní soudnictví. Další období let 1945 až 1989 a v poslední z podkapitol je vymezeno období od roku 1989 do současné právní úpravy správního soudnictví, tj. do roku 2002. Největší prostor je přitom věnován právní úpravě prvorepublikové, protože tato je obrovským inspiračním zdrojem pro současnou právní úpravu. Naopak zbývající dvě podkapitoly jsou spíše dokreslením vývoje správního soudnictví a kompetenčních výluk u nás.

Cílem této část práce je zodpovězení výzkumné otázky: **„Je model vymezení působnosti soudů ve správním soudnictví a kompetenčních výluk v něm po celou dobu vývoje právní úpravy konzistentní? Nebo se objevují odůvodněné či neodůvodněné rozdíly?“**

Cílem této podkapitoly je zároveň potvrzení či vyvrácení hypotéz: **„Mezi lety 1952 (tj. po zrušení instituce Nejvyššího správního soudu) do roku 1989 u nás neexistuje právní úprava správního soudnictví“ a „Správní soudnictví je u nás po celou dobu své zákonné existence vymezeno obecnou generální klauzulí, ze které jsou následně činěny kompetenční výlučky.“**

Třetí část práce zpracovává právní úpravu správního soudnictví a kompetenčních výluk v současné platné a účinné právní úpravě, a z toho důvodu jde o nejobsáhlejší část práce. Jednotlivé kompetenční výlučky jsou analyzovány v rozsahu, v jakém se ta která z nich vyskytuje v praxi. U každé z kompetenčních výluk je poukazováno na problémy, které mohou v praxi

nastat při její aplikaci, tyto jsou místy demonstrovány i na konkrétních případech. Těžištěm této části práce je kritické zhodnocení právní úpravy prostřednictvím nastíněných reálných, ale i potencionálních dopadů aplikace jednotlivých kompetenčních výluk na životní situace adresátů veřejné správy z pohledu ochrany jejich subjektivních veřejných práv, eventuálně možnosti plnění jejich subjektivní veřejných povinností.

Výzkumnými otázkami, které mají být v rámci této části práce zodpovězeny, jsou: **„Jakým způsobem se praxe vypořádala s obsahovým vymezením jednotlivých kompetenčních výluk?“** a **„Jsou kompetenční výluky formálně vypočtené v ust. § 70 s.ř.s. skutečně kompetenčními výlukami?“** Odpověď na první výše uvedenou výzkumnou otázku bude znamenat vyvrácení nebo potvrzení mé hypotézy, že: **„Ne u všech kompetenčních výluk v soudním řádu správním existuje judikaturní vymezení jejich pojmových znaků či jejich definice.“**

Metody práce

Při zpracovávání předkládané práce jsou využívány logické metody vědecké práce. Při samotném studiu problematiky kompetenčních výluk jsou nejvíce využity metody analýzy, indukce, dedukce a abstrakce.

Například v případě hledání odpovědi na otázku, co rozumíme pojmem kompetenční výluka a konkrétněji, co rozumíme pojmem kompetenční výluka ve správním soudnictví, je využita metoda indukce. Z dikce právní úpravy je usuzováno na obecné znaky institutu kompetenční výluky. Jejich prostřednictvím je vytvořena definice zkoumaného pojmu a deduktivní metodou je následně hledán závěr, zdali i rozhodnutí správního orgánu o soukromoprávní věci spadá do zkoumané kategorie, tj. kompetenčních výluk ve správním soudnictví.

Rovněž v případě hledání odpovědi na otázku, co rozumíme rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení, je využita metoda indukce. Opět je z jednotlivých případů, řazených soudy do této kategorie, usuzováno na obecné znaky institutu rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení, jako kompetenční výluky. Přitom je však v jednotlivých případech nutno abstrahovat znaky obecné (společné) od znaků specifických. Deduktivní metodou je následně hledán závěr, jaké pojmové znaky by tato kompetenční výluka měla splňovat.

V předkládané práci je reprezentována také metoda exaktní, konkrétně metoda reprezentativního výběru. Ve třetí části práce jsou prezentována vybraná rozhodnutí z jednotlivých, právem platně upravených oblastí veřejné správy, na kterých je možné co nejlépe

demonstrovat problematiku aplikace kompetenčních výluk. Takto vybrané konkrétní případy aplikace závěrů o kompetenčních výlukách jsou nejprve popsány, a následně podrobeny kritické analýze z hlediska zákonnosti event. nezákonnosti závěru o tom, zda je namístě danou kompetenční výluku aplikovat či nikoli. V okamžiku, kdy se nesprávně přikloníme k závěru, že jde o kompetenční výluku, dochází pro účastníka řízení k odnětí možnosti přístupu k soudu, která je garantována nejen ústavním pořádkem České republiky, ale celou řadou mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána.

V neposlední řadě je využita také metoda komparativní. Je prováděno srovnání historické, které je vedeno celou prací při porovnávání vymezení působnosti soudů ve správním soudnictví a kompetenčních výluk v jednotlivých, mnou vymezených, obdobích vývoje.

Práce je zpracována podle stavu právní úpravy platné a účinné k 31. 12. 2014.

1. K pojmu kompetenčních výluk ve správním soudnictví

Pojem kompetenční výluka je ústředním tématem práce, proto je namíště tento pojem teoretickým způsobem uchopit a popsat, popřípadě se pokusit o jeho definici. Problematika kompetenčních výluk je dále podrobněji zasazována do oblasti správního soudnictví, jako oblasti úžeji specifikované a zkoumané.

Oblast správního soudnictví je oblastí obecně často zkoumanou. Řada autorů přede mnou již více či méně úspěšně vymezila pojem správního soudnictví.² Nicméně pro vymezení a definování kompetenčních výluk si i já ve své práci musím vyjasnit, jak správní soudnictví vymezit, a tento pojem obsahově uchopit. Správní soudnictví je chápáno rozdílně stát od státu, a to ať už jde o jeho institucionální zabezpečení, organizační pojetí či samotný věcný obsah této agendy. Právě kritéria jako jsou organizační pojetí, institucionální zajištění, předmět ochrany a jiné, jsou východisky pro tvorbu jednotlivých modelů správního soudnictví v různých státech.³

Podstatou správního soudnictví v té nejobecnější rovině je, že každý demokratický stát se snaží budovat si instituce, jejichž účelem je poskytování ochrany před nezákonnými zásahy moci výkoné. K takovým institucím primárně patří soudnictví ústavní a správní. Postavení a funkce správního soudnictví se vyvíjela v každém státě odlišně, a to i v historickém pojetí. Již na počátku správního soudnictví se vycházelo z myšlenky, že musí existovat charakteristické rysy a podstatné rozdíly mezi soudnictvím, které je vykonáváno soudy obecnými, a soudnictvím, které je vykonáváno soudy správními, potažmo zvláštními.⁴

V nejobecnější rovině je východiskem správního soudnictví u nás již citovaný čl. 36 odst. 2 Listiny, který zaručuje přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy soudem. Předpokladem pro tento přezkum je potom tvrzené zkrácení práv adresáta napadaného rozhodnutí. Konkrétněji je působnost soudů ve správním soudnictví definována ust. § 2 s.ř.s., které stanoví, že: „*Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i*

² Srov. např. HÁCHA, Emil. *Správní soudnictví*. In Slovník veřejného práva československého. Svazek IV. 1. vydání. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1938. s. 589 – 605. HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. Část všeobecná. 1. vydání. Praha: Melantrich a.s., 1934. s. 375 – 376. MIKULE, Vladimír. *Správní soudnictví*. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 511 – 513. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, s. 393 – 401. SLÁDEČEK, Vladimír. *K pojmu správní soudnictví*. In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika, a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010. s. 17 – 25. PÍTROVÁ, Lenka, POMAHAČ, Richard. *Evropské správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1998. s. 19 – 21.

³ Srov. např. Model správního soudnictví v Německu: SCHRÖDER, M. *Administrative Law in Germany*. In SEERDEN, R. J. H. G. (ed.) *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*. 2nd edition, Antwerpen: Intersentia, 2007. s. 93 – 151. Na Slovensku: HARABIN, Štefan. *Správne súdnictvo v Slovenskej republike*. *Justičná revue*, 2002, č. 10. s. 1084 – 1088. V Polsku: GARLICKY, Leszek. *Polskie prawo konstytucyjne*. *Zarys Wykładu*. Warszawa: Liber, 2007. s. 336 – 337.

⁴ SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia s.r.o., 2004. s. 9.

právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví zákon.“ K problematice obecného vymezení správního soudnictví a následnému závěru o tom, co je možné považovat za kompetenční výluky ve správním soudnictví a co již nikoli, je věnován prostor níže.

Kompetenční výluky jsou potom legislativně technickým prostředkem, který je zákonodárcem využíván ke zpřesnění vymezení působnosti kohokoli, v našem případě soudů ve správním soudnictví. V silách zákonodárce není, a ani být nemůže, postihnout generální klauzuli vymezující působnost určitého orgánu veškeré případy, které mohou v praxi nastat. Proto použitím kompetenčních výluk dochází ke zpřesnění vymezení oné působnosti. Smyslem a účelem kompetenčních výluk, jako legislativně technického prostředku zákonodárce, je tedy zpřesnění vymezení působnosti určitého orgánu. Doprovodným jevem této konstrukce potom může být odbřemenění konkrétního státního orgánu.

1.1. Kompetenční výluka ve správním soudnictví jako pojem (definice)

Pojem kompetenční výluky je možné nejlépe uchopit či definovat s ohledem na vymezení působnosti soudů ve správním soudnictví. Tato může být vymezena pozitivně, tj. zpravidla taxativním výčtem oblastí, na které dopadá působnost správních soudů, nebo způsobem negativním. V případě pozitivního vymezení působnosti je zpravidla obtížně možné vymezit oblast působnosti takovým způsobem, aby nebyla některá ze záležitostí, do působnosti spadající, opomenuta. V takovém případě však konstrukce kompetenčních výluk nemá své místo. Kompetenční výluka jako legislativně technický prostředek zákonodárce zde použít být nemůže s ohledem na skutečnost, že v případě pozitivního výčtu přezkumu (působnosti) soudu již jejím prostřednictvím není co zpřesňovat. Naše právní úprava po roce 1992, ale i v době rakouského správního soudnictví či správního soudnictví v období první republiky, vychází z vymezení působnosti na základě obecné generální klauzule, respektive obecného vymezení působnosti, která je dále specifikována či zpřesňována prostřednictvím kompetenčních výluk. Kompetenční výluky generální klauzuli vymezující působnost soudů ve správním soudnictví, jak jsem již uvedla výše, zpřesňují. Doprovodným jevem, respektive důsledkem, je odbřemenění soudů ve správním soudnictví. V našem případě jsou kompetenční výluky konstruovány negativním způsobem z generální klauzule vymezující působnost soudů ve správním soudnictví. Jinými slovy, na kompetenční výluku je možné nahlížet také jako na negativní složku vymezující působnost soudů, jejímž účelem je zpřesnění vymezení působnosti soudů ve správním soudnictví.

Působnost soudů ve správním soudnictví je s ohledem na dikci ust. § 2 s.ř.s. neodmyslitelně spojena s ochranou veřejných subjektivních práv. Soudy však rozhodují i v dalších věcech, v nichž tak s.ř.s. stanoví. Nemusí tak jít ryze o rozhodování o veřejných subjektivních právech, příkladem výše uvedeného je například rozhodování kompetenčních sporů Nejvyšším správním soudem, jak mimo jiné normuje ust. § 4 s.ř.s..⁵

S ohledem na problematiku kompetenčních výluk, kdy tyto jsou činěny z forem činnosti orgánů veřejné správy v podobě rozhodnutí, jako individuálního správního aktu, je důležitým rovněž ust. § 65 odst. 1 s.ř.s.. Toto normuje možnost domáhat se ochrany ve správním soudnictví proti rozhodnutím správních orgánů. S ohledem na výše uvedené je možné stanovit premisu, že kompetenční výluky ve správním soudnictví by podle účinné právní úpravy měly být rozhodnutími orgánů veřejné správy vztahujícími se k veřejným subjektivním právům, které dle úmyslu zákonodárce nepodléhají přezkumu ve správním soudnictví.

1.2. Část V. o.s.ř. jako kompetenční výluka ve správním soudnictví?

Pojem kompetenčních výluk je pojmem relativně pružným, závislým na vymezení působnosti soudů ve správním soudnictví. Nejlépe je tuto „pružnost“ možno demonstrovat na současné právní úpravě, konkrétně části V. o.s.ř.,⁶ ve srovnání s tzv. bývalou částí V. o.s.ř.⁷ Zároveň se tímto pokusím demonstrovat formu vztahu mezi právním dualismem a problematikou kompetenčních výluk ve správním soudnictví. Působnost soudů rozhodujících ve správním soudnictví byla v bývalé části V. o.s.ř. dána ust. § 244 odst. 1, stanovujícím, že: „*Ve správním soudnictví přezkoumávají soudy na základě žalob nebo opravných prostředků zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž se zakládají, ruší či závazně určují práva nebo povinnosti fyzických či právnických osob, jakož i rozhodnutí orgánů veřejné správy o osobním stavu.*“ Klíčovou byla v tomto případě působnost správního soudu dopadající na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy. Právní úprava nepracovala jako dnes s problematikou právního dualismu, a proto bylo správní soudnictví automaticky a bez dalšího spojeno s rozhodnutími orgánů veřejné správy. Po roce 2002 se právní úprava vydala dvěma směry souvisejícími s návratem k právnímu dualismu, který

⁵ Ustanovení § 4 s.ř.s., stanoví, že: „*Soudy ve správním soudnictví rozhodují o a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci vykonávané, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen "správní orgán"), b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu, c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, d) kompetenčních žalobách, e) ve věcech porušení povinnosti veřejných funkcionářů podle zvláštního právního předpisu. Ve správním soudnictví dále soudy rozhodují a) ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda, b) ve věcech politických stran a politických hnutí, c) o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem.*“

⁶ Novelizace o.s.ř. provedená zákonem č. 151/2002 Sb., vkládající do o.s.ř. „novou část V.“ nazvanou jako „Řízení, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem“.

⁷ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 519/1991 Sb., účinném ke dni 1. 1. 1992, konkrétně část nazvaná jako „Správní soudnictví“

byl neodmyslitelně spojen s rakouským správním soudnictvím a správním soudnictvím v období První republiky. Dnešní právní úprava části V. o.s.ř. se s právní úpravou správního soudnictví doplňuje, dokonce se dá říci, že obě větve jsou k sobě svázány tak úzce, že zákonodárce považoval za potřebné přijmout zákon řešící eventuální spory o věcnou příslušnost, které mohou vzniknout mezi oběma větvemi justice (tj. mezi soudnictvím civilním a soudnictvím správním)⁸.

Správní soudnictví je nadále spojeno s vymezením působnosti správních soudů v ust. § 2 s.ř.s.. Druhým pilířem doplňujícím vymezení působnosti správního soudnictví je právě část V. o.s.ř., konkrétně ust. § 244 odst. 1, stanovující, že pokud bylo rozhodnuto správním orgánem, avšak ve věci spadající do soukromoprávní oblasti (o soukromém subjektivním právu), bude daná věc projednána na návrh v občanském soudním řízení, tedy soudem civilním.

Pokud bychom se na současnou část V. o.s.ř. podívali optikou dřívější právní úpravy, tj. právní úpravy účinné do roku 2002, nebo pouze optikou ust. § 65 odst. 1 s.ř.s., museli bychom vyvodit závěr, že současná část V. o.s.ř. je kompetenční výlukou ze správního soudnictví. Důvodem tohoto závěru by bylo, že správní soudnictví vnímáme jako přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy obecně, a proto by rozhodnutí orgánu veřejné správy, která by nepodléhala přezkumu u civilního soudu, byť by šlo o rozhodnutí ve věcech soukromoprávních, znamenala kompetenční výlukou z působnosti soudů ve správním soudnictví rozhodujících.

Můžeme ale obdobný závěr, tj. že část V. o.s.ř. je kompetenční výlukou ve správním soudnictví, dovést i ze současně platné a účinné právní úpravy? Dle mého soudu se to na první pohled může zdát. Pokud nahlédneme na znění ust. § 46 odst. 2 s.ř.s., zjistíme, že správní soud, dospěje-li k závěru, že navrhovatel se v žalobě u správního soudu podané domáhá přezkumu rozhodnutí vydaného správním orgánem v soukromoprávní věci, žalobu odmítne. Zároveň navrhovatele poučí, že do jednoho měsíce může podat žalobu k soudu civilnímu podle části V. o.s.ř. (zrcadlové ustanovení obsahuje i o.s.ř., konkrétně v § 104b odst. 1 o.s.ř.).⁹ Procesním důsledkem je tedy odmítnutí žaloby. Obdobný procesní důsledek nastane i v případě, že správní soud dospěje k závěru, že jím posuzovaná věc naplňuje znaky některé z kompetenčních výluk.

S ohledem na platné a účinné vymezení působnosti správních soudů, kdy jejich účelem je poskytování ochrany veřejným subjektivním právům, však hypotéza tvrdící, že část V. o.s.ř. je kompetenční výlukou ve správním soudnictví, obstát nemůže. Působnost správních soudů je vymezena obecnou definicí, ze které jsou následně negativním způsobem vyčleněny výluky, mezi

⁸ MAZANEC, Michal. In DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád: Komentář*. 2 díl (§§201 - 376). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1972 (§§ 244 – 250l).

⁹ Ustanovení § 104b odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že: „Náleží-li věc do věcné příslušnosti soudu, který rozhoduje podle zvláštního zákona věci správního soudnictví, soud řízení zastaví. V usnesení o zastavení řízení musí být navrhovatel rovněž poučen o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví.“

ně však rozhodnutí orgánu veřejné správy o soukromém subjektivním právu řadit nelze, právě s ohledem na působnost správních soudů, spočívající v ochraně veřejných subjektivních práv. Působnost soudů ve správním soudnictví je vymezena obecně, avšak část V. o.s.ř. za svého současného znění nemůže být konstruována jako kompetenční výlučka ve správním soudnictví.

Obdobný závěr musíme učinit s ohledem na výše vymezenou definici kompetenčních výluk. Na kompetenční výluky není možné nazírat pouze skrze ust. § 65 odst. 1 s.ř.s.. V tomto ustanovení se sice mluví o rozhodnutích správních orgánů (obecně), ale správní soudnictví, respektive působnost soudů rozhodujících ve správním soudnictví, vychází primárně z ust. § 2 s.ř.s.. Za kompetenční výlukou ve správním soudnictví tak můžeme považovat pouze výluky z rozhodnutí orgánů veřejné správy o veřejných subjektivních právech.

Nesmím ovšem opomenout skutečnost, že správní soudnictví v naší právní úpravě v nejobecnější rovině vychází čl. 36 odst. 2 Listiny citovaného již v úvodu. Ten je jeho prvotním základním kamenem. Vycházejí ryze z dikce Listiny, jsou rozhodnutí správního orgánu o soukromých právech kompetenční výlukou ve správním soudnictví. Konkrétní provedení čl. 36 odst. 2 Listiny a vymezení působnosti správních soudů u nás však představuje ust. § 2 s.ř.s..

Kompetenční výluky zpřesňují všeobecnou definici působnosti správních soudů a jejich důsledkem je potom odbřemenění soudů. Jak jsem již uvedla výše, jsou kompetenční výluky konstruovány negativním způsobem z obecné definice správního soudnictví, respektive z obecného vymezení působnosti soudů ve správním soudnictví. Předpokladem pro to, abychom mohli určitá ustanovení nebo část právního předpisu označit za kompetenční výlukou ve správním soudnictví, je zapotřebí, aby tyto naplňovaly znaky obecně vymezené působnosti soudů ve správním soudnictví. Muselo by tedy jít o výlukou v rámci působnosti správních soudů, jak je vymezena v ust. § 2 s.ř.s., což v případě části V. o.s.ř. s ohledem na předmět právní úpravy, respektive předmět ochrany této části zákona, splněno není.

Spíše na okraj je dále možné zmínit, že účel, který s sebou kompetenční výluky nesou, tj. odbřemenění soudů ve správním soudnictví, u části V. o.s.ř. dovodit můžeme. V neposlední řadě je na místě zmínit i skutečnost, že kompetenční výluky jsou zákonodárcem vymezeny velmi úzce. Mají dopadat skutečně jen na případy, kdy přezkumu soudu není třeba. Tedy na případy, kdy by podle všeho nemělo dojít k neodvratitelnému zásahu do veřejných subjektivních práv, a proto jsou z přezkumu soudu vyloučeny. Dané kritérium rovněž u části V. o.s.ř. splněno není, protože tato část zákona upravuje řízení před soudem ve věcech soukromoprávních rozhodnutí správních orgánů. Část V. o.s.ř. může působit jako nástroj k odbřemenění správních soudů, ale rozhodně není nástrojem k odbřemenění justice jako takové.

S ohledem na všechna výše uvedená tvrzení se proto přikláním k závěru, že část V. o.s.ř., tj. rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávních věcech není za současného stavu právní úpravy kompetenční výlukou ve správním soudnictví. V úvodu položená hypotéza je proto vyvrácena.

1.3. Hranice právního dualismu jako kritérium kompetenčních výluk?

Současná právní úprava, založená na právním dualismu, však může činit i potíže, zejména v souvislosti se vznikem kompetenčních konfliktů mezi civilními a správními soudy, respektive mezi civilními a správními úseky okresních a krajských soudů. Zavedení právního dualismu zpět do naší právní úpravy je jedním z přínosů reformy správního soudnictví v roce 2003. Jednoduše lze říci, že všude tam, kde zákon správnímu orgánu svěčuje rozhodování v soukromoprávních věcech, může se ten, kdo s daným rozhodnutím není spokojen, obrátit na soud. Tento však nebude rozhodovat ve správním soudnictví o zákonnosti napadeného správního aktu, ale v kontradiktorním sporu v civilním soudnictví, před civilním soudem, ve věci samé. Právní úprava byla v tomto případě zákonodárcem vtělena do tzv. části V. o.s.ř. (do 31. 12. 2002 upravující „správní soudnictví“), kdy sám Ústavní soud nálezem zrušujícím tzv. bývalou část V. o.s.ř. vytvořil prostor pro právní úpravu nazvanou jako „Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem“ (podrobněji viz. níže).¹⁰

Důvodem pro rozlišování práva soukromého a veřejného, respektive pro návrat k právnímu dualismu v naší právní úpravě, byl požadavek dostát požadavkům a kritériím právního státu. Je samozřejmostí, aby v právním státě spory o právo mezi osobami navzájem nepodřízenými a mezi sebou na roveň postavenými rozhodoval nezávislý soudce. Tento závěr vycházel rovněž ze zkušeností s právní úpravou účinnou do 31. 12. 2002. M. Mazanec jako příklad uvádí spory o povinnost telefonního účastníka hradit poskytovateli telefonních služeb poplatky za jím realizované hovory (v tomto případě jde zajisté o soukromoprávní vztah a spor o plnění z uzavřené synallagmatické smlouvy). Před přijetím s.ř.s. a „nové“ části V. o.s.ř. o výše uvedeném rozhodoval správní úřad, a to bez jakékoli soudní kontroly. Tento byl však v důsledku monopolu státu současně sám poskytovatelem těchto služeb. Výsledek takového sporu potom zpravidla vyzněl v neprospěch účastníka, uživatele poskytovaných služeb. A takový výsledek byl zpravidla také výsledkem konečným.¹¹

Ačkoli se to na první pohled nezdá, má výsledek, respektive určení toho, zdali jde v konkrétním případě o soukromoprávní nebo veřejnoprávní vztah, významné praktické

¹⁰ MAZANEC, Michal. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*. 2003, č. 2, s. 55 – 60.

¹¹ Tamtéž, s. 56.

důsledky. Určení charakteru zkoumaného vztahu není významné pouze, co se procesní stránky týče, tj. zdali bude věc posuzována civilním nebo správním soudem, ale zejména z pohledu samotného rozhodnutí soudu o věci samé. V oblasti veřejného práva (vrchnostenské veřejné správy) nemůže stát nebo samosprávná korporace postupovat dle svého uvážení, respektive dle své svobodné vůle, ale své vrchnostenské postavení a jednání s tím spojené může aplikovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon.¹² Naproti tomu v oblastech práva soukromého vycházíme z teorie autonomie vůle stran, tudíž v tomto případě je jednání příslušného správního orgánu limitováno pouze tím, co sám zákon zakazuje.^{13 14}

K tomu, aby bylo možné snadněji rozlišovat mezi právem soukromým a veřejným, vytvořila právní nauka několik teorií. Cílem této práce není tyto teorie popsat, protože tomuto již bylo učiněno za dost,¹⁵ ale rozebrat, a na níže popsaném případě aplikovat, pouze jednu z nich vybranou. Jako problém je do jisté míry možné považovat skutečnost, že v naší právní úpravě nebyla otázka právního dualismu více než šedesát let doktrínou rozvíjena a právně kultivována. Naše právní úprava sice čítá práce (srov. např. díla autorů jako Hoetzel, Hácha, Pražák a další), které se touto problematikou zabývají, zpravidla jsou tato díla ale z pohledu dnešní právní úpravy již překonána. I s ohledem na výše uvedené se proto dočítáme pouze o třech pilotních teoriích rozlišujících mezi právem veřejným a soukromým, ačkoli takových je, zejména v právních řádech dynamicky a souvisle se rozvíjejících, na desítky.¹⁶ Stejně tak je zapotřebí připomenout judikaturu prvorepublikového zvláštního senátu, který v jednom ze svých rozhodnutí dokonce dospěl k závěru, že striktně rozlišovat mezi soukromým právem a veřejným právem nelze vždy.¹⁷ Do jisté míry podobný závěr ve své rozhodovací činnosti akceptoval i Ústavní soud, který v jednom ze svých rozhodnutí¹⁸ poznamenal, že veřejné právo není odděleno od práva soukromého „čínskou zdí“ a rovnost účastníků soukromoprávního vztahu nemůže vylučovat vrchnostenský zásah státu.

Na následujících řádcích si ještě dovolím napsat pár vět o teorii zájmové. Teoretické vymezení této teorie je pro mne klíčovou otázkou pro níže popisovaný případ.

¹² Srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny.

¹³ MAZANEC, Michal. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*. 2003, č. 2, s. 59.

¹⁴ Srov. čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 Listiny.

¹⁵ V poslední době srov. např.: MELZER, Filip, TĚGL, Petr a kol. *Občanský zákoník: Velký komentář*. Svazek I. (§ 1 – 117). 1. vydání. Praha: Leges, 2013. s. 23 – 34.

¹⁶ MAZANEC, Michal. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*. 2003, č. 2, s. 58.

¹⁷ Srov. např. Boh. A XXXVII/25, potvrzující skutečnost, že v judikatuře jsou známy případy, kdy byl odmítnut návrh na rozhodnutí v kompetenčním sporu. Zvláštní senát totiž v tomto případě dospěl k závěru, že tu mezi soudem a správním orgánem vůbec o konflikt kompetencí nejde. Správní orgán i soud tak v daném případě rozhodly každý sám v rámci své kompetence i když šlo o skutkově naprosto totožnou věc.

¹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 1. 2001, sp. zn.: Pl. ÚS 33/2000.

Teorie zájmová je ve vztahu k rozlišení práva soukromého a veřejného teorií původní, navazující na Ulpianova slova: „*Publicum ius est quo ad statum rei Romanae spectat, privatum quo ad singulorum utilitatem; sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim*“. Jádrem zájmové teorie lze potom vyjádřit tak, že veřejné právo chrání zájmy veřejné a právo soukromé chrání zájmy soukromé. V období První republiky teorie dovozovala, že v případě střetu zájmu soukromého s veřejným, je zájem veřejný vyšší než zájem soukromý.¹⁹ Mazanec jinými slovy říká, že podstatou zájmové teorie je názor, že veřejným právem je vše, co se týká zájmů státu, respektive zájmu veřejného, potažmo veřejného dobra, veřejných příčin či veřejných zřetelů. Právo soukromé se naopak týká zájmů jednotlivce. „*Prvorepubliková*“ zájmová teorie staví zájem veřejný nad soukromý, v dnešní době jsou tendence, zejména Ústavního soudu, zpravidla opačné.²⁰ Problémem zájmové teorie, a její aplikace v současné právní úpravě, je to, že konflikt mezi právem veřejným a soukromým řeší, pokud se přikloníme k prvorepublikovému modelu, kdy byla využívána, ve prospěch práva veřejného. V dnešní době a ve světle současné rozhodovací činnosti soudů však není možné postupovat paušálně, ale případ od případu, poměřováním dotčených právních principů²¹

Posouzení otázky, zdali je projednávaná věc záležitostí, zjednodušeně řečeno, práva soukromého či veřejného, nemusí být vždy na první pohled zřejmá, a její posouzení může mít pro adresáty, respektive účastníky řízení, dalekosáhlé následky. Tyto důsledky se pokusím nastínit na konkrétní kauze níže.²² Otázkou však zůstává, do jaké míry může soudce o těchto následcích uvažovat dopředu a následně je při svém rozhodování zohlednit. Níže popisovaný případ v sobě zahrnuje hned několik otázek, kdy při zodpovězení každé z nich určitým způsobem, může být věc posunuta různými směry.

V popisované věci²³ šlo o situaci, kdy bylo nezletilé dítě umístěno správním orgánem do tzv. předpěstounské péče pěstounů bydlících téměř 200 km od bydliště rodičů nezletilého. V okamžiku napadení předmětných rozhodnutí prvostupňového a odvolacího správního orgánu vyvstala otázka, zdali spadá posuzovaná věc do pravomoci správních či civilních soudů.

¹⁹ HOETZEL, Jirí. *Dualismus právní*. In Slovník veřejného práva československého. Svazek I. 1. vydání. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1929. s. 498.

²⁰ MAZANEC, Michal. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*. 2003, č. 2, s. 59.

²¹ MELZER, Filip, TĚGL, Petr a kol. *Občanský zákoník: Velký komentář*. Svazek I. (§ 1 – 117). 1. vydání. Praha: Leges, 2013. s. 30.

²² Popisovaný případ je reálnou kauzou v současnosti podanou u Okresního soudu v Náchodě i u Nejvyššího správního soudu, která není dosud rozhodnuta, a z toho důvodu je anonymizována.

²³ Popisovaný případ je posuzován podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2013. Rozhodnutí správních orgánů byla učiněna za již neúčinné právní úpravy.

Pohled správních orgánů

Rozhodnutím příslušného městského úřadu, konkrétně jeho odboru sociálních věcí, bylo nezletilé dítě, t.č. na základě rozhodnutí příslušného soudu umístěné v ústavní péči, svěřeno do předpěstounské péče. O předpěstounské péči bylo rozhodnuto za účinnosti zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně ust. § 45b odst. 2,²⁴ a na základě zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně ust. § 19 odst. 1, písm. b).²⁵ Proti rozhodnutí městského úřadu bylo rodiči nezletilého podáno odvolání, o kterém následně rozhodoval krajský úřad, jako odvolací správní orgán, který rozhodnutí správního orgánu vydané v prvním stupni potvrdil. Nezletilý byl svěřen do předpěstounské péče z důvodu svého současného umístění v ústavní výchově. Pěstounská péče má v těchto případech přednost, protože nahrazuje péči rodiny mnohem lépe než ústavní výchova. Správní orgány se ve své argumentaci snažily vypořádat i se skutečností, že nezletilý byl umístěn k případným pěstounům do místa, které je vzdáleno téměř 200 km od bydliště jeho rodičů. Důvodem pro toto rozhodnutí byla situace nezletilého, konkrétně jeho zdravotní stav. Správní orgán vyhledal nejvhodnější osoby splňující podmínky pro případnou pěstounskou péči. Správní orgán taktéž uvedl, že situace rodičů nezletilého nedává předpoklad budoucího svěřeni nezletilého zpět do jejich péče. Rodiče nezletilého v době, kdy byl umístěn v ústavní výchově, navštěvovali pouze sporadicky, tudíž jimi náhle tvrzený zájem správní orgán příliš nezvažoval. Nezletilý u pěstounů prospíval, tito mu poskytli harmonické prostředí, a to i s ohledem na jeho zdravotní handicap. Postupně docházelo ke zlepšení stavu nezletilého. Správní orgán v prvním stupni, a následně i odvolací správní orgán, se při svém rozhodování opíraly o zájem nezletilého, který spočíval v jeho umístění do co nejvhodnější předpěstounské péče. Tato se dle nich následně ukázala jako odpovídající.

Rodiče proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí správního orgánu vydané v prvním stupni, podali žalobu k příslušnému správnímu soudu.

Pohled správního úseku krajského soudu

Na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu byla popisovaná věc posuzována ve správním soudnictví příslušným krajským soudem. Krajský soud při svém rozhodování zdůraznil,

²⁴ Ustanovení § 45b odst. 2 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že: „Je-li dítě z rozhodnutí soudu v ústavu, v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc nebo v pěstounské péči na přechodnou dobu, může být před rozhodnutím soudu o svěřeni dítěte do pěstounské péče dočasně svěřeno rozhodnutím orgánu sociálně-právní ochrany dětí do péče osoby, která má zájem stát se pěstounem a splňuje stanovené podmínky.“

²⁵ Ustanovení § 19 odst. 1, písm. b) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že: „Obecní úřad obce s rozšířenou působností rozhoduje o svěřeni dítěte do péče fyzické osoby, která má zájem stát se pěstounem, je-li dítě z rozhodnutí soudu v ústavu, v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc nebo v pěstounské péči na přechodnou dobu.“

že v posuzované věci je zapotřebí se vypořádat s otázkou, zdali byla napadeným rozhodnutím odvolacího správního orgánu napadena veřejná subjektivní práva žalobců, tj. rodičů nezletilého. Krajský soud dospěl k závěru, že v projednávané věci bylo nezletilé dítě svěřeno do péče osob, které mají zájem stát se jeho pěstouny. Tímto je zasahováno do soukromoprávní sféry rodičů nezletilého, konkrétně do rodinných práv, vazeb a vztahů. Ochrana soukromých subjektivních práv je potom poskytována v civilním soudním řízení, a proto byli žalobci odkázáni v souladu s ust. § 46 odst. 2 s.ř.s.²⁶ do civilního řízení podle části V. o.s.ř. V této souvislosti byli žalobci rovněž poučeni o tom, že do jednoho měsíce od nabytí právní moci odmítavého usnesení mohou podat žalobu k věcně příslušnému civilnímu soudu. Správní soud tak vyjádřil názor, že projednávaná věc je záležitostí soukromoprávní, protože je zasahováno do soukromých rodinných, respektive rodičovských, práv rodičů nezletilého.

V současné době je podána kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu proti odmítavému usnesení krajského soudu a rovněž žaloba proti rozhodnutí správního orgánu k příslušnému civilnímu úseku okresního soudu k rozhodování podle ust. § 244 a násl. o.s.ř..²⁷

Pohled a zájem rodičů nezletilého

Největší problém v rozhodnutích správních orgánů, který je spatřován stran rodičů, je liknavé odůvodnění skutečnosti, že nezletilý byl svěřen do předpěstounské péče nacházející se téměř 200 km daleko od bydliště rodičů. Sami rodiče se dovolávají čl. 8 Úmluvy a s tím související judikatury Evropského soudu pro lidská práva.²⁸ Argument pro pochybení správních orgánů rodiče dovozují z aplikace testu dle čl. 8 odst. 2 Úmluvy, tj. testu legality, legitimacy a proporcionality, na daná rozhodnutí správních orgánů, svěřující nezletilého do předpěstounské péče neúměrně vzdálené od bydliště rodičů. Naplnění první z dvou hledisek testu rodiče nerozporují, protože zásah, respektive umístění nezletilého do předpěstounské péče, byl učiněn na zákonném podkladě a sledoval legitimní cíl. Rodiče však v zásahu správních orgánů nevidí naplnění požadavku proporcionality z pohledu kolidujících si zájmů. Dle rodičů není v daném případě naplněn požadavek subsidiarity zásahu, protože k zásahu působícímu újmu je možné přistoupit až v případě, kdy nelze aplikovat jiná vhodná opatření. Pokud tento závěr aplikujeme na posuzovaný případ, mělo dojít ke svěřeni nezletilého do předpěstounské péče v daleko menší vzdálenosti od bydliště rodičů. Důvodem je zachování rodinných vazeb a rodinného života mezi rodiči a nezletilým. Rodiče zároveň poukazují na skutečnost, že odůvodnění správního rozhodnutí

²⁶ Ustanovení §46 odst. 2 věta první s.ř.s. stanoví, že: „Soud žalobu odmítne také tehdy, domáhá-li se žalobce žalobou přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci.“

²⁷ Ke dni finálního zpracování práce nebyl výsledek projednávané věci znám.

²⁸ Srov. např. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva č. 6833/74 Marckx proti Belgii, rozhodnutí č. 10465/83 Olsson proti Švédsku, rozhodnutí č. 39221/98 Scozzari a Giunta proti Itálii a další.

obsahovalo pouze jedinou větu, kterou správní orgán říká, že vyvinul potřebnou snahu pro nalezení vhodných potencionálních pěstounů, ale v bližším okolí rodičů se mu nikoho vhodného nalézt nepodařilo.

Rodiče z procesní opatrnosti podali vedle kasační stížnosti i žalobu podle části V. o.s.ř. k civilnímu soudu, avšak přesvědčeni jsou o pravomoci soudu správního. Pravomoc civilního soudu je rodiči odmítána s argumentací, že zde jednoznačně nejde o vztah soukromého práva, tj. mezi subjekty, které si jsou postaveny naroveň. Není zde naplněn pro soukromoprávní vztahy typický znak spočívající v silné autonomii vůle jednotlivce a minimálního dohledu a zásahu ze strany veřejné moci. Dle rodičů nejsou v předmětné kauze naplněny atributy soukromého práva. Rodinně-právní vztahy jsou zejména v případech týkajících se práv nezletilých dětí silně ovlivňovány veřejnoprávními ingerencemi. Rodiče v těchto případech nemohou volně disponovat svými rodičovskými právy, nemohou se se třetími osobami dohodnout na tom, že jim svěří své nezletilé dítě do předpěstounské či pěstounské péče. Odejmutí nezletilého dítěte z péče rodičů se navíc vždy děje na základě vrchnostenského aktu orgánů veřejné moci. Náhradní péče je navíc součástí veřejně regulované sociálně právní ochrany dětí a na její výkon dohlíží stát.

S ohledem na výše uvedené se proto rodiče v posuzovaném případě dovolávají pravomoci správního soudu, který by po kontrole zákonnosti napadených rozhodnutí správních orgánů tyto pro nepřezkoumatelnost zrušil, a věc jim vrátil k dalšímu řízení. Nepřezkoumatelnost rodiče spatřují v absentujícím odůvodnění skutečnosti, že nezletilý byl svěřen do předpěstounské péče vzdálené od bydliště rodičů v téměř 200 km vzdálenosti.

Veřejné x soukromé právo (důsledky)?

Ze všech teorií, používaných v souvislosti s rozlišováním veřejného a soukromého práva, bude popisovaná věc následně rozebrána, jak jsem již uvedla výše, z pohledu tzv. teorie zájmové. Dle mého názoru je možné jejím prostřednictvím nejlépe dojít ke „správnému“ řešení výše nastíněného případu.

V posuzované věci proti sobě stojí dva zájmy, je to zájem nezletilého dítěte (respektive zájem na řádné výchově a péči o nezletilé dítě), který můžeme považovat za zájem veřejný, a zájem rodičů na, v minimálním rozsahu rušeném, výkonu jejich rodičovských práv. Pokud se přikloníme, ryze a bez ohledu na cokoli dalšího, k použití teorie zájmové po vzoru její prvorepublikové aplikace, dojdeme k závěru, že při střetu práva veřejného a soukromého má převýšit zájem veřejný. V tomto případě tedy zájem dítěte, respektive zájem na jeho řádné výchově a péči o něj. Dostaneme se tedy do oblasti práva veřejného a před správní soud. Je ale tento jednoznačně vypadající závěr správný? Co bude jeho aplikace v konkrétním případě

znamenat? A pokud by tento závěr nebyl paradoxně závěrem zcela konformním se zájmem dítěte, může soudce i tuto skutečnost při rozhodování zohlednit?

Problémem, kterým se s této souvislostí chci zabývat, je skutečnost, že v okamžiku kdy přistoupíme na pole veřejného práva, se musíme zabývat dalšími otázkami tímto rozhodnutím přinesenými. Nebude rozhodnutí o umístění dítěte do předpěstounské péče rozhodnutím předběžné povahy? Následně tudíž kompetenční výlukou ve smyslu ust. § 70 písm. b) s.ř.s.? V takovém případě se situace prakticky nikam neposune. Věc bude muset být opět ve správním soudnictví odmítnuta tentokrát pro překážku v podobě kompetenční výluky. Znaky rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční výluky jsou v práci popisovány níže. Zde alespoň ve zkratce, pro účely posouzení dané kauzy, uvádím, že mezi tyto patří podmínka osobní, časová a věcné souvislosti. Podmínka osobní se váže ke stejnému okruhu adresátů jak u rozhodnutí předběžné povahy, tak u rozhodnutí konečného. Tato v posuzovaném případě bude jednoznačně splněna. Podmínka věcné souvislosti potom musí být dána mezi rozhodnutím předběžné povahy a rozhodnutím konečným. Jinými slovy, v konečném rozhodnutí musí být rozhodnuto o vztazích mezitímně upravených rozhodnutím předběžným. I tato by dle mého soudu byla v daném případě splněna. Po skončení předpěstounské péče by soud rozhodoval o svěřeni či nesvěřeni nezletilého do péče pěstounské. V konečném rozhodnutí by tak bylo rozhodnuto o vztazích upravených mezitímně. Časová podmínka potom vyjadřuje dočasný charakter rozhodnutí předběžného. V posuzovaném případě je to dočasný charakter rozhodnutí o předpěstounské péči, na které bude následně navazovat rozhodnutí soudu o svěřeni nezletilého do péče pěstounské. O pěstounské péči se po skončení té předpěstounské musí rozhodovat tak jako tak, proto je splněna podmínka nároku dotčených osob na vydání rozhodnutí konečného, která je obsažena v podmínce časové. Toto konečné rozhodnutí potom podléhá soudnímu přezkumu. Z pohledu podmínky časové by tedy rozhodnutí o umístění nezletilého odpovídalo kritériím rozhodnutí předběžné povahy.

Zájem dítěte jako zájem veřejnoprávní by v posuzovaném případě, z pohledu teorie zájmové, měl jednoznačně převýšit nad zájmem soukromým, spočívajícím v minimálně rušeném výkonu rodičovských práv. Pokud se ale podíváme o krok dál než na samotné rozlišení práva soukromého a práva veřejného, musíme jedním obratem dodat, že pole práva veřejného vlastně v zájmu nezletilého dítěte není, s ohledem na možnou aplikaci kompetenční výluky v ust. § 70 písm. b) s.ř.s.. Při aplikaci tzv. testu předběžnosti rozhodnutí, jak jej nastavil Nejvyšší správní soud,²⁹ na posuzované rozhodnutí o předpěstounské péči docházím k závěru, že tato kritéria

²⁹ Srov. podkapitola 3.2.2..

předběžnosti zkoumané rozhodnutí splňuje. Jakým způsobem se tedy s popisovanou věcí vypořádat?

Dle mého je možné nastínit dva směry, kterými je možné se vypořádat se skutečností, že by na popisovaný případ měla dopadnout kompetenční výluka v podobě rozhodnutí předběžné povahy. Při konstrukci obou z těchto směrů se snažím mít stále na paměti, že je ve hře zájem nezletilého dítěte, a chci rozhodnutí o předpěstounské péči podrobit soudnímu rozhodování.

První z variant setrvává na poli veřejného práva a představuje pro soudce správního soudu možnost neaplikace kompetenční výluky v podobě ust. § 70 písm. b) s.ř.s.. Důvodem této neaplikace je potom vidina ústavní konformity jeho rozhodnutí kompetenční výluku neaplikující.

Druhá z variant se použít do oblasti práva soukromého. Bez ohledu na převyšující veřejný zájem nebo jakékoli jiné závěry odůvodňující pole působnosti práva veřejného. Přece jen se v posuzované věci jedná o nezletilé dítě, v jehož zájmu bude možnost stýkat se s rodiči. Stejně tak je v jeho zájmu eventuální přezkum, v případě civilního soudu meritorní rozhodnutí o tom, že předpěstounská péče byla správním orgánem zvolena správně, byly zohledněny všechny skutečnosti a okolnosti odůvodňující, že bylo nezletilé dítě umístěno téměř 200 km od bydliště rodičů. S ohledem na nastíněné skutečnosti, mimo jiné na fakt, že by správním soudem mohla být aplikována kompetenční výluka, by zájem nezletilého odůvodnil, aby byla věc posuzována dle ust. § 244 a násl. o.s.ř..

Existují tedy dvě varianty, prostřednictvím kterých je možné popisovanému rozhodnutí dopřát soudní přezkum. Osobně se přikláním k variantě první. Cesta setrvání ve veřejném právu (kam dle mého názoru posuzovaná věc patří) a ústavně konformní závěr o možném přezkumu daného rozhodnutí správního orgánu, by měly mít přednost před pragmatickou úvahou a vydáním se „jinou“ cestou z důvodu možného nebezpečí spočívajícímu v aplikaci kompetenční výluky. Výše nastíněným jsem chtěla na konkrétním a „živém“ případě ukázat, že i hranice právního dualismu může být kritériem odůvodňujícím aplikaci či neaplikaci ustanovení o kompetenční výluce s ohledem na ústavně konformní postup a rozhodnutí soudu.

2. Kompetenční výluky ve vývoji správního soudnictví na našem území

2.1. Rakouské a prvorepublikové správní soudnictví

Myšlenkový základ tehdejší soudní kontroly veřejné správy spočíval v přesvědčení, že jednotlivci přísluší ve státě a i proti němu jistá sféra svobody. Tato myšlenka je doprovázena vidinou zákonnosti správy, jejímž organizačním projevem je kontrola zákonnosti správy nezávislým soudem, obsahujícím ochranu autonomní sféry jednotlivce, která mu byla zákonodárcem vymezena, ale i ochranu právních vztahů jednotlivce k veřejné správě.³⁰

Samotné počátky správního soudnictví jsou na našem území nesporně datovány do období roku 1867. Po Rakousko-Uherském vyrovnání, jehož součástí byly i naše země, respektive území našeho dnešního státu, vzniklo Předlitavsko jako nový státní celek. Tzv. prosincovou ústavu tohoto státního celku tvořilo několik základních zákonů,³¹ z nichž tím, který položil první stavební kámen správního soudnictví, byl základní zákon č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské. Konkrétně čl. 15 tohoto zákona stanovil, že: *„Kdy koli úřadu správnímu dle zákonů nynějších nebo těch, které příště budou vydány, přísluší rozhodovati v příčině odporujících sobě nároků osob soukromých, může ten, kdož by tímto rozhodnutím ve svých právech soukromých vzal škodu, proti straně druhé řádným pořadem práva moci hledati. Měl-li se mimo to někdo rozhodnutím nebo nějakým nařízením úřadu správního ve svých právech zkrácena, má toho vůli, domáhati se práva svého před soudem správním ve veřejném a ústním řízení proti zástupci úřadu správního.“* Druhá věta výše citovaného ustanovení výslovně počítala s pravomocí správního soudu, jehož úkolem byla ochrana veřejných subjektivních práv. Skutečnost, že šlo v tomto období vývoje ve správním soudnictví o ochranu veřejných subjektivních práv, je dovoditelné ze znění první věty výše citovaného ustanovení, která rozhodování o soukromých právech ponechává na pořadu práva. Konkrétní zákonné provedení a úpravu řízení před správním soudem přinesl až tzv. říjnový zákon přijatý v roce 1876, konkrétně ustanovení § 2. Zmiňované ustanovení stanovilo, že: *„Správnímu soudu přísluší nalézáti v každém případě, když kdo praví, že mu bylo protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního v právech jeho ublíženo. Úřadové správní, na jichž rozhodnutí neb opatření se může u správního soudu vésti, jsou jak orgánové správy státní, tak i orgánové správy zemské, okresní a obecní.“*

³⁰ RÁDL, Zdeněk (usp.). *Nejvyšší správní soud. Normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. Správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. 1. vydání. Praha: Československý kompas, 1933, s. 4.

³¹ MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přepracované vydání. Praha: Linde, 2003, s. 225 - 227.

Obdobná právní úprava správního soudnictví byla zachována i se vznikem samostatné Československé republiky. Když byla jako cesta uspořádání v Československu zvolena parlamentní demokracie, prakticky nic nebránilo v cestě vytvoření nezávislého správního tribunálu. Vytvoření takovéto instituce, bylo spíše žádoucí s ohledem na zájem o vytvoření právního státu, který ctí svobodu jednotlivce a poskytuje ochranu jeho právům. Dochází k přijetí tzv. listopadového zákona prakticky recipujícího správní soudnictví i s vymezením působnosti soudu ve správním soudnictví a úpravou řízení. Právní úprava byla recipována s několika málo změnami, tzv. Pantůčkovými škrty, reflektujícími rozpad monarchie a zánik dualistické právní úpravy.³² Existenci správního soudnictví po roce 1918 na ústavní úrovni reflektuje ustanovení § 105 Ústavy 1920, stanovující, že: *Ve všech případech, ve kterých úřad správní podle zákonů o tom vydaných rozhoduje o nárocích soukromoprávních, volno jest straně tímto rozhodnutím dotčené po vyčerpání opravných prostředků dovolávat se nápravy pořadem práva.*“ Toto ustanovení se zněním § 2 říjnového zákona vymezuje obsah správního soudnictví na našem území.

Pokud bychom chtěli využít některé z dobových definic správního soudnictví, je možné poukázat na názor A. Merkla, který správní soudnictví chápe jako: *„Právní technický prostředek, jímž se podřazuje činnost závislých (správních) orgánů kontrole nezávislých (soudních) orgánů, a který dovoluje, aby soudní výrok vyloučil nepřijatelné vlivy, které snad působily na správního úředníka v důsledku jeho právní a politické závislosti při uskutečňování správního aktu.“*³³ E. Hácha³⁴ naproti tomu konkrétní definici správního soudnictví nepodává. Pracuje však s pojmem tzv. judicializace správy. Tímto pojmem rozumí připodobňování správy k justici, které se v jednotlivých státech děje v různém rozsahu. Charakteristické znaky správního soudnictví se v nejobecnějším pojetí projevují v jurisdikční povaze aktu vydávaného ve správním soudnictví. Pro jurisdikční akt je příznačné, že je logickým závěrem zjištění, zda bylo či nebylo porušeno právo, a to právo objektivní či subjektivní. Dalším příznačným znakem je nezávislost orgánu, který správní soudnictví vykonává. Tato nezávislost může být funkční, kdy orgán není vázán žádnými instrukcemi, nebo tzv. statusová, znamenající nezávislost soudce v pravém slova smyslu, tj. nezávislost a trvalost soudcovského úřadu.

Žádná z předložených definic však nevymezuje předmět ochrany správního soudnictví, tj. jakým právům je ve správním soudnictví poskytována ochrana. Výše uvedené názory pracují s pojmem správního soudnictví spíše z pohledu jeho organizačního či institucionálního zajištění.

³² RÁDL, Zdeněk (usp.). *Nejvyšší správní soud*. Normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury bývalého Správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví. 1. vydání. Praha: Československý kompas, 1933. s. 5.

³³ MERKL, Adolf. *Obecné právo správní*. Díl druhý. 1. vydání. Praha: Orbis, 1932. s. 218.

³⁴ HÁCHA, Emil. *Správní soudnictví*. In: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek IV. 1. vydání. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1938. s. 589 - 605.

Pro vymezení možného okruhu kompetenčních výluk je pro nás klíčovým věcný obsah správního soudnictví, proto nezbyvá než vyjít z výše citovaných ustanovení zákonů.

2.1.1. Kompetenční výluky v ustanovení § 3 říjnového zákona v době rakouského správního soudnictví

Obsahem správního soudnictví, respektive předmětem jeho ochrany, byla veřejná subjektivní práva. Tento závěr je dovoditelný z výkladu výše citovaných ustanovení. Působnost soudu ve správním soudnictví byla i v době rakouského správního soudnictví vymezena generální klauzulí obsaženou v ust. § 2 říjnového zákona. Tato generální klauzule vymezující působnost soudu ve správním soudnictví byla dále zpřesněna prostřednictvím kompetenčních výluk vymezených v ust. § 3 říjnového zákona.

Před tzv. Pantůčkovými škrty obsahovalo ust. § 3 říjnového zákona poměrně dlouhý výčet kompetenčních výluk, kdy mezi tyto patřily:

- a) záležitosti, o kterých rozhodovaly řádné soudy,
- b) záležitosti, které dle základního zákona státního (č. 143 ze dne 21. 12. 1867) patřily do kompetence říšského soudu,
- c) záležitosti, které se dle zákona (č. 146 ze dne 21. 12. 1867) spravovaly společně v obou polovinách říše,
- d) záležitosti, které se dle výše uvedeného zákona spravovaly dle stejných pravidel v obou polovinách říše,
- e) stížnosti na jmenování někoho k nějakému veřejnému úřadu nebo veřejné službě,
- f) záležitosti disciplinární,
- g) stížnosti na administrativní rozhodnutí, která v poslední instanci učinil Nejvyšší soud a též na rozhodnutí, která učinila některá instance složená ze správních úředníků a ze soudců,
- h) stížnosti na rozhodnutí a opatření komisí ke vkládání pozemků do tarifových výměr.

Následně v období první republiky, konkrétně po přijetí tzv. listopadového zákona, zůstaly jen dvě z nich. Vyškrtnuty byly především výluky, které byly důsledkem dualistické struktury Rakousko – Uherské monarchie a v jednotném státě, jakým byla první republika, pozbyly významu. Stejně tak byly odstraněny výluky věcí, které náležely do příslušnosti soudu říšského, a to jednoduše z toho důvodu, že tato instituce nebyla po vzniku první republiky recipována. Z pohledu kompetenčních výluk a jimi utvářené kvality a kvantity ochrany práv ve správním soudnictví, jsou podstatné tři listopadovým zákonem nerecipované výluky. První z nich spočívala ve vyškrtnutí výluky představující věci disciplinární. Soudní ochrana zde byla uznána za stejně

potřebnou jako v jakýchkoli jiných případech. Další z vyškrtnutých výluk spočívala v rozhodnutích vydaných instancí složenou ze správních úředníků a soudců. Říjnový zákon smysl této kompetenční výluky spatřoval v tom, že již výše specifikované složení původce rozhodnutí dávalo dostatečné garance správnosti a zákonnosti takového rozhodnutí. Pozdější zkušenosti však tomuto závěru odporovaly. Kompetenční výluka v podobě stížností proti administrativním rozhodnutím nejvyššího soudu byla taktéž odstraněna, a to z důvodu zbytečného pleonasmu takové právní úpravy při srovnání s ust. § 3 písm. a) říjnového zákona. Kompetenční výluka v podobě ust. § 3 písm. a) říjnového zákona byla zachována po tzv. Pantůčkových škrtech provedených přijetím listopadového zákona. Výše specifikovanou výlukou v podobě písm. a) byly z příslušnosti Nejvyššího správního soudu vyloučeny všechny věci, o nichž přísluší rozhodovat soudům řádným.³⁵

Za nejvýznamnější ze škrťů v oblasti kompetenčních výluk bylo považováno vyškrtnutí výluky v podobě věcí, v nichž byly správní úřady oprávněny postupovat podle volného uvážení. Důvodem škrťu v tomto případě byl zájem na posuzování zákonnosti hranice volného uvážení správního úřadu. Správnímu soudu měla být ponechána možnost zkoumat, zda má úsudek správního úřadu dostatečnou oporu v příslušném spise. Následně se začaly objevovat názory, že možnost přezkumu správního uvážení správním soudem není ničím jiným, než kritikou jeho věcné stránky. Taková kritika ale neměla oporu v tehdejší právní úpravě, kdy správnímu soudu nepřislušelo nic jiného, než zkoumat zákonnost správního aktu.³⁶ Časový dosah škrťu kompetenční výluky v podobě věcí volného uvážení byl následně vyložen jedním z prvních nálezů Nejvyššího správního soudu, který stanovil, že: „*Příslušnost nss ve věcech t. zv. volného uvážení založená §em 2 č. 2 zák. z 2. listopadu 1918 č. 3 sb., vztahuje se i na záležitosti za platnosti § 3 lit. e) zák. z 22. října 1875 č. 36 ř. z. z r. 1876 správními úřady rozsouzené. Sluší příslušnost soudu posuzovati dle doby, kdy ve věci u něho zabájené nal. vydati se má, a nikoli dle okamžiku, kdy rozh. stolic nižších, jež jest přezkoumati, bylo vyneseno.*“³⁷

Volným správním uvážením byly rozuměny případy, kdy správnímu úřadu byla poskytnuta volnost buďto naprostá anebo určitým způsobem zákonem limitovaná. Vyloučením kompetenční výluky v podobě věcí, kde správní úřad aplikuje správní uvážení, byla vyloučena nekontrolovatelnost aplikace tohoto institutu. Na jednu stranu tak Nejvyšší správní soud kontroloval zákonnost aplikace, na druhou však zároveň aplikaci tohoto institutu v mezích právních předpisů chránil. Aby soud mohl kontrolu aplikace volného uvážení realizovat,

³⁵ RÁDL, Zdeněk (usp.). *Nejvyšší správní soud*. Normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. Správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví. 1. vydání. Praha: Československý kompas, 1933. s. 23 – 24.

³⁶ Tamtéž, s. 24.

³⁷ Rozhodnutí Boh. A 13/19.

předpokládala se povinnost správního úřadu uvést skutkovou podstatu, o níž se při rozhodování opíral a dále úvahy, které správní úřad vedly k rozhodnutí konkrétním způsobem. V opačném případě nebylo možné posoudit, nepostupoval-li správní úřad úvahami nezákonnými nebo nevztahujícími se k projednávané věci.³⁸ Požadavek Nejvyššího správního soudu na řádné odůvodnění správního aktu vydaného na základě správního uvážení však byl dosti spornou záležitostí, a to s ohledem na ust. § 70 zákona č. 8/1928 Sb., správního řádu. Dané ustanovení normovalo, že odůvodnění není třeba tam, kde správní úřad není povinen sdělovat, z jakých důvodů rozhodl, pokud mu přísluší vyhovět anebo nevyhovět podle volného správního uvážení, které je neomezené právním předpisem. Nejen v judikатурní činnosti Nejvyššího správního soudu, ale také v odborné literatuře, se stále intenzivněji objevoval všeobecný požadavek, aby alespoň zamítavá rozhodnutí vydaná na základě správního uvážení správního úřadu byla odůvodňována. Argumentem tohoto požadavku byla skutečnost, že řádným odůvodněním rozhodnutí by si správní úřad uvědomil, že vydává akt úřední moci, který nesmí být libovůlí.³⁹ S ohledem na výše uvedené tak bylo vyškrtnutí kompetenční výluky v podobě věcí, kde správní úřad aplikuje správní uvážení pro správní soudnictví podstatným krokem vedoucím k zaručení ochrany práv adresátů aktu, který byl výsledkem aplikace volného uvážení správního.

2.1.2. Kompetenční výluky v ustanovení § 3 říjnového zákona v období První republiky

Působnost soudu ve správním soudnictví, konkrétně ust. § 2 říjnového zákona, bylo recipováno zákonem listopadovým. I po vzniku první republiky tak u nás platila generální klauzule vymezující působnost Nejvyššího správního soudu, která byla zpřesňována kompetenčními výlukami.

Po tzv. Pantůčkových škrtech, jak jsou popsány výše, zbyly v ust. § 3 říjnového zákona v roce 1918 pouze dvě kompetenční výluky. První z nich byla uvedena v ust. § 3 písm. a) říjnového zákona a spočívala v tom, že správnímu soudu nepřislušely záležitosti, o kterých náleželo rozhodovat řádným soudům. Další z přeživších kompetenčních výluk byla výluka v ust. § 3 písm. f) říjnového zákona vylučující z příslušnosti správního soudu stížnosti proti jmenování na veřejné úřady a služby, pokud nejde o porušení tvrzeného navrhovacího nebo obsazovacího (jmenovacího) práva.

³⁸ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. Část všeobecná. 1. vydání. Praha: Melantrich a.s., 193. s. 321.

³⁹ HOETZEL, Jiří. *Volné uvážení*. In *Slovník veřejného práva československého*. Svazek V. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1939. s. 344 – 347.

Druhá ze zmíněných výluk neotvírala cestu k Nejvyššímu správnímu soudu osobám, které se jmenování domáhaly. Zaručovala zároveň ochranu orgánů nadaných právem činit návrhy na obsazení míst ve veřejných úřadech a službách proti zásahům do jejich kompetence. Následně byla judikatorní činností Nejvyššího správního soudu připuštěna stížnost v případech, kde došlo k porušení subjektivního práva stěžovatele.⁴⁰ Tímto však dle mého názoru pozbyla výluka v podobě v ust. § 3 písm. f) říjnového zákona na významu. Pokud šlo o případ, kde nedošlo k porušení práva, byl přezkum vyloučen už samotnou dikcí ust. § 2 říjnového zákona. Předpokladem pro to, aby se stěžovatel mohl na správní soud obrátit, byla skutečnost, že byl zkrácen na svých právech protizákonným rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu.⁴¹ Názorným příkladem aplikace popisované výluky je případ, kdy uchazeč, ač vyhovoval podmínkám vypsaného konkursu, na vypsané místo jmenován nebyl, a místo bylo uděleno žadateli nevyhovujícímu podmínkám konkursu.⁴²

Kompetenční výluka normovaná v ust. § 3 písm. a) říjnového zákona vylučovala z příslušnosti správního soudu věci, o nichž náleželo rozhodnout řádným soudům. Dikce ust. § 2 odst. 1 říjnového zákona omezovala kontrolní příslušnost Nejvyššího správního soudu na přezkum rozhodnutí nebo opatření správních úřadů. Nejvyššímu správnímu soudu proto nepřislušelo přezkoumávat rozhodnutí nebo opatření orgánů, které správními úřady nebyly. Tímto ustanovením tak byl z příslušnosti Nejvyššího správního soudu vyloučen přezkum rozhodnutí vydaných řádnými soudy a i soudy jinými, tehdy fungujícími, tj. soudu volebního, patentového nebo důchodového. Předmětná výluka se netýkala kontroly rozhodnutí řádných soudů, ale kontroly rozhodnutí správních úřadů o záležitostech, o nichž rozhodovaly soudy řádné. Zdalí bylo již v konkrétním případě řádným soudem rozhodnuto, nebylo z pohledu předmětné kompetenční výluky podstatné. I v případě, že by řádný soud v konkrétní věci rozhodl, mohl Nejvyšší správní soud věc podrobit svému přezkumu, shledal-li, že jde o záležitost, o které řádnému soudu rozhodovat nepřislušelo. V takovém případě by však byl vyvolán tzv. pozitivní kompetenční spor, v jehož řešení by se postupovalo dle zákona ze dne 15. října 1925 č. 217 Sb., jímž se provádělo ustanovení čl. 105 Ústavy 1920. S přijetím tohoto zákona počítalo i ust. § 9 říjnového zákona.⁴³ Obdobným způsobem je právní úprava koncipována i dnes.

⁴⁰ Srov.: rozhodnutí Boh. A 5993/26 a rozhodnutí Boh. A 7295/28.

⁴¹ RÁDL, Zdeněk (usp.). *Nejvyšší správní soud*. Normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. Správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví. 1. vydání. Praha: Československý kompas, 1933. s. 207.

⁴² Srov. rozhodnutí Boh. A XXXVI/20.

⁴³ RÁDL, Zdeněk (usp.). *Nejvyšší správní soud*. Normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. Správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví. 1. vydání. Praha: Československý kompas, 1933. s. 190 - 191.

Říjnový zákon formálně vymezil věci, o nichž náleží rozhodovat řádným soudům jako kompetenční výluku, což je na první pohled pochopitelné s ohledem na dikci ust. § 2 říjnového zákona, vymezující pozitivním způsobem příslušnost Nejvyššího správního soudu. Pozitivním vymezením tomuto náleželo rozhodovat v případě tvrzeného poškození práv adresáta nezákonného rozhodnutí nebo opatření správního úřadu. Dle mého soudu je však kompetenční výluka v podobě ust. § 3 písm. a) říjnového zákona zbytečným pleonasmem. Obdobný závěr je výkladem dovoditelný z čl. 105 odst. 1 Ústavy 1920, který stanovil, že: „*Ve všech případech, ve kterých úřad správní podle zákonů o tom vydaných rozhoduje o nárocích soukromoprávních, volno jest straně tímto rozhodnutím dotčené po vyčerpání opravných prostředků dovolávati se nápravy pořadem práva.*“ Už tímto ustanovením vylučuje právní předpis vyšší právní síly, konkrétně ústavní úrovně, z přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu rozhodnutí správních orgánů o soukromých subjektivních právech.

Zákonodárce však k přijetí kompetenční výluky v podobě ust. § 3 písm. a) říjnového zákona mohla dle mého názoru vést níže popsaná skutečnost. Kompetenční výluka se do právní úpravy První republiky ve výše popsaném znění dostává po tzv. Pantůčkových škrtech, tj. v roce 1918 přijetím listopadového zákona, který pouze „*na míru*“ první republiky přijal zákon říjnový s dílčími změnami. Stejně tak je to s ust. § 2 říjnového zákona, který, jak již bylo výše zmíněno, přiznal Nejvyššímu správnímu soudu možnost přezkumu nezákonných rozhodnutí a opatření správních úřadů (v případě tvrzeného poškození práv adresáta těchto aktů). Z takto vymezené příslušnosti Nejvyššího správního soudu je kompetenční výluka ve výše popsaném znění jednoznačně pochopitelná. Její význam se však smazává přijetím Ústavy 1920, konkrétně zněním čl. 105 odst. 1.

V roce 1937, konkrétně dne 16. 6., byl přijat zákon č. 164 Sb. z. a n. o nejvyšším správním soudě, představující novelizaci dosavadní právní úpravy. Hlavním cílem této novelizace bylo vyřešit problematiku přetížení Nejvyššího správního soudu, považovaného za pilíř první republiky, jako právního státu. Výše uvedený zákon, respektive novelizace správního soudnictví v období první republiky, se však podstatně nedotkla ustanovení vymezujících a vztahujících se k problematice kompetenčních výluk. Znění ust. § 2 a ust. § 3 říjnového zákona nedostála podstatných změn. Podle ust. § 2, tentokrát již odst. 1, Nejvyšší správní soud i nadále rozhodoval ve všech případech, ve kterých někdo tvrdil, že byl nezákonným rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu poškozen ve svých právech. V případě ust. § 3, konkrétně kompetenční výluky pod písm. a), bylo novelou vyloučeno slovo „*řádným*“. Tento zásah měl slovně vyjádřit, že pod kontrolu nespadá orgán moci soudní. V průběhu projednávání novelizace vláda uvažovala o vyškrtnutí výluky v písm. f), k tomuto zásahu však nedošlo z důvodu případných nepříznivých

důsledků z hlediska požadovaného ulehčení Nejvyššímu správnímu soudu, ke kterému mělo novelizací dojít.⁴⁴

Lze tedy uzavřít, že věci, o nichž náleží rozhodovat řádným soudům je nutno v období první republiky pojímat jako kompetenční výlukou, a to s ohledem na znění ust. § 2 říjnového zákona, které předpokládá, že Nejvyšší správní soud rozhoduje ve všech případech, ve kterých je adresátem aktu správního orgánu tvrzeno, že tento byl nezákonným rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu ve svých právech poškozen.

Na tomto místě bych se ještě ráda pozastavila nad pojmem „*pořad práva*“ normovaným citovaným čl. 105 Ústavy 1920. Dobová právní úprava pořadem práva rozuměla postup před soudy zahájený žalobou účastníka a konaný ve formách sporného řízení. Pojem pořad práva v sobě zahrnoval několik charakteristických rysů pro dané řízení. Předně šlo o situaci, kdy iniciativa soudního řízení vycházela od jedné ze stran, konkrétně žalobce, a formou žaloby (na rozdíl od návrhu nebo žádosti). Tím se pořad práva vymezoval oproti tzv. řízení nespornému, které zná i dnešní právní úprava. Dalším charakteristickým znakem byl postup ve věci, který záležel na vůli stran řízení. Ve věcech řízených pořadem práva nemohlo dojít k zahájení řízení bez vůle žalobce, tj. *ex offio*, a stejně tak v něm nemohlo být bez vůle stran pokračováno. Rovněž i předkládání skutkového a důkazního materiálu bylo plně v dispozici procesních stran řízení. Slovy dnešní právní úpravy bychom v této souvislosti mluvili o povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní, jimž odpovídá břemeno tvrzení a břemeno důkazní. Dále bylo pořadem práva rozuměno, že jde vždy o řízení před soudem, nikoli před správními úřady. I v případě, že by se ke správnímu úřadu předkládalo podání obdobné žalobě, a správní řízení by bylo konáno ve formách podobajících se spornému řízení. Posledním charakteristickým znakem pořadu práva byla skutečnost, že jím byla zahrnuta ochrana výlučně právních zájmů jednotlivců. Tím z pojmu pořad práva vypadl postup soudů vykonávajících pravomoc trestní. Pořad práva byl všeobecně přípustný pro všechny věci tzv. občanskoprávní, respektive soukromoprávní povahy, pokud nebylo v zákoně stanoveno, že má být konkrétní věc projednána v řízení nesporném nebo dokonce v řízení správním. V případě, že bylo ve věci pochybeno, a tato nebyla projednávána pořadem práva anebo nastala situace opačná, byla následkem zmatečnosti provedeného řízení i v něm vydaného rozhodnutí. Procesní předpisy zároveň normovaly, že zmatečnost řízení a vydaný rozsudek zrušit je povinen soud, který se této dopustil, nebo soud vyšší. Ve všech

⁴⁴ RÁDL, Zdeněk (usp.). *Nejvyšší správní soud*. Komentář k zákonu ze dne 16. června 1937, číslo 164 Sb. z. a n. o nejvyšším správním soudě a k jednacímu řádu pro nejvyšší správní soud, publikovanému vládní vyhláškou ze dne 16. července 1937, číslo 191 Sb. z. a n.. Praha: Československý Kompas, 1937. s. 126 – 127.

případech byla povinnost ke zmatečnosti přihlížet v úřední povinnosti, nikoli tedy pouze jen k návrhu jí postižených stran řízení, a to kdykoli během řízení.⁴⁵

S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že pod dobovým pojmem pořad práva, bychom dnes rozuměli procesní zásadu dispoziční. Tato vychází ze skutečnosti, že řízení je plně v dispozici jeho účastníků. Zásada se často zobrazuje prostřednictvím tzv. Hegelova trojúhelníku, kde vlevo je znázorněn žalobce, jehož vztah k soudu nastane podáním žaloby. Soud je zobrazován na vrcholu a pravý hrot trojúhelníku patří žalovanému. Vztah mezi žalovaným a soudem, jakož i mezi žalovaným a žalobcem nastává v okamžiku doručení žaloby žalovanému soudem.

2.1.3. Další kompetenční výluky v období první republiky?

Z dikce ust. § 2 říjnového zákona jako generální klauzule vymezující působnost Nejvyššího správního soudu ve správním soudnictví v období první republiky plyne, že Nejvyšší správní soud rozhoduje ve všech věcech, kdy adresát pohybující se v oblasti veřejné správy tvrdí, že byl nezákonným rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu zkrácen ve svých právech. S ohledem na výše uvedené je důležité identifikovat případ, kdy správní úřad vydal rozhodnutí nebo opatření. Judikatorní činnost Nejvyššího správního soudu tak vytvářela další kompetenční výluky, a to právě výkladem pojmu rozhodnutí a opatření. Formálně sice říjnový zákon nepočítal s jinými kompetenčními výlukami, mimo ty uvedené v ust. § 3, materiálně však byly další dotvářeny soudní judikaturou.

Z pohledu judikatorní činnosti tak můžeme vytvořit několik skupin aktů materiálně naplňujících znaky kompetenčních výluk, a z toho důvodu vyloučených z přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu. Rozhodnutím nebo opatřením tedy dle rozhodovací praxe soudu nebyly:⁴⁶

- a) úkony faktického rázu,
- b) akty nemající autoritativní povahu,
- c) akty samosprávných korporací týkající se jejich vnitřních záležitostí,
- d) akty organizační,
- e) úřední dobrozdání a akty osvědčovací.

Výše uvedené se pokusím nastínit a rozebrat alespoň v mezích, které mi umožňuje rozsah této práce, za účelem poukázání na skutečnost, že výčet kompetenčních výluk vymezený v

⁴⁵ HORA, Václav. *Pořad práva*. In Slovník veřejného práva československého. Svazek III. 1. vydání. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1934. s. 283 – 284.

⁴⁶ RÁDL, Zdeněk (usp.). *Nejvyšší správní soud*. Normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. Správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví. 1. vydání. Praha: Československý kompas, 1933. s. 91.

ust. § 3 říjnového zákona není ve skutečnosti výčtem taxativním a úplným. Dosah institutu kompetenčních výluk je zapotřebí vnímat mnohem šířeji.

Rozhodnutími a opatřeními byly rozuměny akty vrchnostenské. Šlo o projevy veřejné správy, které autoritativně a „judikujícím způsobem“ upravovaly nebo zakládaly právní poměry tak, aby takovýto projev příslušného orgánu v oblasti veřejné správy byl schopen právní moci a exekuční proveditelnosti. Typickým průvodním jevem, obdobně jako dnes, bylo, že při autoritativních aktech byl konkrétní orgán veřejné správy právně nadřazen jeho adresátu, tudíž tu vznikala pro vrchnostenskou oblast veřejné správy typická nerovnost. Tento projev nerovnosti bylo možné demonstrovat na správních aktech, které zakládaly jejich adresátům povinnosti. Již pouhé vydání takového aktu působilo na svého adresáta tím, že jej zpravidla přimělo k určitému aktivnímu jednání.⁴⁷

Správní akt byl v období první republiky synonymem pro pojmy rozhodnutí nebo opatření, se kterými počítalo ust. § 2 říjnového zákona, které normovalo pozitivním způsobem příslušnost Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud se tak musel judikatorně vypořádat s tím, co ještě splňuje znaky rozhodnutí nebo opatření a co nikoli. S poukazem na výše uvedené se tak domnívám, že rozsah kompetenčních výluk v období první republiky byl dále utvářen Nejvyšším správním soudem a výčet kompetenčních výluk v ust. § 3 říjnového zákona jednoznačně není výčtem konečným a uzavřeným.

Výše uvedený závěr je podepřen i procesním postupem soudu aplikujícího ust. § 2 nebo ust. § 3 říjnového zákona. Pokud Nejvyšší správní soud došel k závěru, že v konkrétním případě nešlo o rozhodnutí nebo opatření, odmítl stížnost pro nedostatek předpokladu ust. § 2 říjnového zákona. V tomto případě již Nejvyšší správní soud nemusel zkoumat, zda o záležitosti, jíž se napadený akt správního úřadu týkal, náleželo rozhodovat řádným soudům z pohledu kompetenčních výluk normovaných v ust. § 3 říjnového zákona. V případě, že došel Nejvyšší správní soud k závěru, že věc přísluší rozhodovat soudům řádným, a že tudíž spadá pod jednu z kompetenčních výluk uvedených v ust. § 3 říjnového zákona, nezabýval se již otázkou, zda jde o rozhodnutí nebo opatření a stížnost odmítl. Důvodem eliminujícím stížnosti napadající k Nejvyššímu správnímu soudu byla primárně dikce ust. § 2 říjnového zákona, neboť ust. § 3 říjnového zákona – pojednávající o výukách z příslušnosti – dopadal spíše na případy, ve kterých byl všeobecný předpoklad příslušnosti ve správním soudnictví dán.⁴⁸

⁴⁷ HOETZEL, Jiří. *Akt správní*. In Slovník veřejného práva československého. Svazek I. 1. vydání. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1929. s. 35 - 36.

⁴⁸ RÁDL, Zdeněk (usp.). *Nejvyšší správní soud*. Normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. Správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví. 1. vydání. Praha: Československý kompas, 1933. s. 93.

První z kompetenčních výluk, kterou je možné dovodit z pozitivního vymezení příslušnosti Nejvyššího správního soudu dle dikce ust. § 2 říjnového zákona jsou **úkony faktického rázu**, které nejsou rozhodnutím ani opatřením. Opět jde o jednu z bohaté škály činností v oblasti veřejné správy, dokonce v oblasti vrchnostenské veřejné správy. Ochrana však v období první republiky nebyla proti těmto úkonům ve správním soudnictví poskytována. Z tohoto pohledu je tak současná platná a účinná právní úprava správního soudnictví, poskytující ochranu veřejným subjektivním právům, pojmána mnohem širěji.

Výkladem a contrario s ohledem na výše uvedené, konkrétně na pojednání o vrchnostenských správních aktech, judikatura Nejvyššího správního soudu dovozovala další z kompetenčních výluk v podobě **aktů nemajících povahu autoritativní**. Protikladem rozhodnutí nebo opatření ve smyslu ust. § 2 říjnového zákona bylo pouhé prohlášení strany, kdy správní orgán nevystupoval jako vykonavatel veřejné moci, tj. imperia, a nebyl adresátu daného aktu nadřazen. Ze strany správního úřadu tak mohlo dojít k učinění smluvní nabídky a její adresát na ni nemusel nikterak reagovat. V daném případě šlo o akty realizované v oblasti tzv. nevrchnostenské veřejné správy. Jako příklad je možno uvést výhradu rozhodnutí (výhrada rozhodnutí o tom, zda strana bude – splní-li se určité skutkové předpoklady – k určitým úkonům povinna, není rozhodnutím ve smyslu § 2)⁴⁹ pouhého sdělení o procesní situaci, vyzvání k plnění povinností nebo k učinění určitého podání, potvrzení, zodpovězení prejudiciální otázky, akty týkající se styku mezi úřady, akty evidenční atd.⁵⁰

Za judikaturou dovozenou kompetenční výlukou je možné označit i **akty samosprávných korporací týkající se jejich vnitřních záležitostí**. Rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu se v tomto případě musela nejprve vypořádat s otázkou, kde je hranice a co je možné pojímat za „*vnitřní záležitosti*“ samosprávné korporace. Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je možné vypreparovat určité charakteristické záležitosti, které je následně možné označovat jako záležitosti vnitřní. Typicky jde o otázky související se samotným členstvím v korporaci, kdy jako příklad lze uvést rozhodnutí výboru advokátní komory o členském komorním příspěvku,⁵¹ rozhodnutí advokátní komory o započtení právní praxe za účelem přípuštění k advokátní zkoušce⁵² nebo oznámení advokátní komory zvolenému zástupci, že nemůže být zproštěn obhajování v jemu přiděleném ex offio případě.⁵³

⁴⁹ RÁDL, Zdeněk (usp.). *Nejvyšší správní soud*. Normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. Správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví. 1. vydání. Praha: Československý kompas, 1933. s. 102. (rozhodnutí Budw. 12747).

⁵⁰ Tamtéž, s. 92.

⁵¹ Srov. rozhodnutí Boh. A CLXXVII/23.

⁵² Srov. rozhodnutí Boh. A CCXV/24.

⁵³ Srov. rozhodnutí Boh. A XXII/19.

Další z kompetenčních výluk je možné spatřovat v **aktech organizačních, úředních dobrozdáních a aktech osvědčovacích**. Osvědčovacím aktem dobová právní úprava rozuměla projevy veřejné moci, kterými se však nemělo sporům předcházet, ani občanům zakládat nové právní pozice. Tyto akty dosvědčovaly, že určitá skutečnost nastala, nebo že určitý právní poměr trvá. Tyto úkony či akty měly pro veřejnou správu obrovský význam a vyskytovaly se v nejrůznějších formách, ať již šlo o rejstříky nebo veřejné seznamy. Obrana proti těmto aktům byla v oblasti veřejné správy zaručena, ne však prostřednictvím správního soudnictví. Opravným prostředkem bylo použití protidůkazu. O pochybnostech rozhodoval autoritativní akt sám, nikoli jeho pouhé „osvědčení“. J. Hoetzel příkladem uvádí situaci, kdy v případě vzniku nesouladného stavu mezi stavební čarou určenou usnesením obecního zastupitelstva a jejím samotným vykolíkováním platí čára určená usnesením obecního zastupitelstva.⁵⁴ Od rozhodnutí a opatření ve smyslu ust. § 2 říjnového zákona se dále odlišují akty tzv. dobrého zdání, tedy projevy veřejných orgánů, kde se nevyskytují sporné otázky. V rozhodnutích Nejvyššího správního soudu jsou dobrými zdáními typicky nálezy kvalifikačních komisí, konkrétně dobré zdání podané školním inspektorem o kvalifikaci učitele. Akty organizačními dobová právní úprava i rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu rozuměla akty upravující „*internum*“, neboli vnitřní organizaci státní správy, do které občan zpravidla nemohl jakýmkoli způsobem zasahovat. I přesto bylo možné konstruovat obranu proti těmto aktům, a to nepřímou prostřednictvím napadení nesprávným způsobem složeného správního orgánu.⁵⁵ Výše uvedené vychází například z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které vymezuje jako kompetenční výluku pouhé organizační akty, jimiž se zřizuje určitý orgán státní správy, nebo se mění jeho organizace.⁵⁶ Konkrétnějším příkladem organizačního aktu je například systemizace učitelského místa pro obsazení mužem či ženou, kdy ohledně této systemizace nemají učitelé postavení strany, a jde o typické organizační školské opatření.⁵⁷

Výše uvedené se dá shrnout slovy, že jak v období rakouského správního soudnictví, tak v období první republiky, byla působnost Nejvyššího správního soudu v oblasti správního soudnictví vymezena generální klauzulí, z níž byly následně činěny kompetenční výluky, jejichž účelem bylo toto vymezení působnosti zpřesnit. Na první pohled se může zdát, že rozsah kompetenčních výluk se v období první republiky oproti právní úpravě rakouského správního soudnictví zúžil, dle mého názoru tomu tak není. Řada kompetenčních výluk, které byly z právní úpravy vypuštěny po tzv. Pantůčkových škrtech, pozbyly významu rozpadem monarchie. Naopak

⁵⁴ HOETZEL, Jiří. *Akt správní*. In Slovník veřejného práva československého. Svazek I. 1. vydání. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1929. s. 40.

⁵⁵ Tamtéž, s. 41 - 42.

⁵⁶ Srov. rozhodnutí Boh. A 4501/25.

⁵⁷ Srov. rozhodnutí Boh. A 10219/32.

prvorepublikový Nejvyšší správní soud dovodil celou řadu dalších, materiálně vzato, kompetenčních výluk při výkladu slov „rozhodnutí“ nebo „opatření“, na něž se jeho působnost měla vztahovat.

V porovnání se současnou právní úpravou je zajímavé, že za kompetenční výlukou ve správním soudnictví byly považovány i rozhodnutí správních orgánů o soukromoprávních nárocích. Čl. 15 zákona č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské v době rakouského správního soudnictví a díkce čl. 105 odst. 1 Ústavy 1920 v období první republiky normovala, že pokud rozhoduje správní úřad o soukromoprávním nároku, má se účastník, takovýmto rozhodnutím dotčený, obrátit na soud pořadem práva. Konstrukce kompetenční výluky ve správním soudnictví v podobě rozhodnutí o soukromoprávních nárocích byla dle mého soudu s ohledem na právní dualismus a výše uvedená ustanovení vyšší právní síly zbytečná.

Její existenci je snad možné odůvodnit jiným náhledem na vymezení rakouského a prvorepublikového správního soudnictví. Pokud bychom vymezení správního soudnictví vztahovali obecně k rozhodnutím správních orgánů bez ohledu na to, o jakých právech je rozhodováno, má tato kompetenční výluka své místo. Jejím účelem je zpřesnění obecně vymezené působnosti v tom smyslu, že přezkumu ve správním soudnictví mají být podrobena pouze rozhodnutí nebo opatření o veřejných subjektivních právech.

Závěrem této podkapitoly si ještě dovoluji pár slov o modelu správního soudnictví v období první republiky. Východiskem pro rakouský model správního soudnictví, který byl následně zvolen i v období první republiky, byl Jihoněmecký typ správního soudnictví. Tento byl charakterizován, jak je i uvedeno výše, generální klauzulí vymezující působnost správního soudu. Tato byla následně zpřesňována prostřednictvím kompetenčních výluk. Uvedený typ správního soudnictví se neomezoval pouze na posuzování právních otázek, tj. na rozhodování kasační, ale správní soud mohl rozhodnutí správního úřadu i revidovat. Koncepce vycházela z dělené pravomoci, protože v prvním stupni rozhodoval správní úřad.⁵⁸

Důvod toho, že se u nás v období první republiky uplatňoval jihoněmecký (rakouský) model správního soudnictví, byl ryze politický. E. Hácha a F. Pantůček chtěli, aby u nás vzniklo správní soudnictví modelu pruského. Za tímto účelem byl dokonce přijat zákon č. 158/1920 Sb. z. a n., o správním soudnictví u úřadův okresních a župních (tzv. župní zákon), který však nikdy nenabyl účinnosti. Důsledkem toho, že výše nastíněná koncepce nikdy nenabyla účinnosti, potom bylo neúměrné zahlcení Nejvyššího správního soudu, který nebyl schopen obrovský nápad vyřizovat.⁵⁹

⁵⁸ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: Linde a.s., 1996. s. 26.

⁵⁹ MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. nssoud.cz, 17. ledna 2013 [cit. 29. prosince 2014]. Dostupné na <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

Po vzoru pruského modelu by župní zákon přinesl mezičlánek v podobě „*župních orgánů*“ mezi Nejvyšším správním soudem a správními úřady. Pruský model je do značné míry inspirován anglosaským typem správního soudnictví.^{60 61}

Správní soudnictví, vycházející z jihoněmeckého (rakouského) modelu, u nás bylo v období první republiky tedy představováno Nejvyšším správním soudem a od roku 1924⁶² rovněž soudy pojišťovacími, zajišťujícími ochranu adresátů veřejné správy proti veřejným nositelům pojištění. V období první republiky vedle sebe existovaly dvě větve správního soudnictví, obecné správní soudnictví, vykonávané Nejvyšším správním soudem, a správní soudnictví ve věcech pojišťovacích vykonávané pojišťovacími soudy.

2.2. Správní soudnictví a kompetenční výluky od roku 1939 do roku 1989

V historii vývoje správního soudnictví u nás byly dále stěžejními dvě dílčí, a na sebe navazující, období, představující devalvací správního soudnictví u nás. Jednalo se o období válečné a poválečné, respektive období před a po roce 1945.

V období protektorátu Čechy a Morava působily orgány tradiční soudní soustavy, tedy i Nejvyšší správní soud, a souběžně s nimi říšskoněmecké soudy řádné a mimořádné. Do působnosti těchto řádných a mimořádných říšskoněmeckých soudů náležely věci říšskoněmeckých občanů a záležitosti trestní ve věcech porušení říšských zákonů, tedy předpisů ochraňujících vojenské hospodářské zájmy celé Velkoněmecké říše.⁶³ Rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu byla zachována, avšak tato se týkala zejména aplikace protizidovských zákonů, došlo tedy k významnému omezení pravomoci soudu.⁶⁴

V letech 1945 až 1948, tj. v době obnovení Československé republiky, stála právní úprava na principu právní kontinuity s právním řádem první republiky.⁶⁵

Po odtržení Slovenska byl v Bratislavě zřízen Nejvyšší správní soud, kdy podle dohody mezi vládou Republiky Československé a Slovenskou národní radou měl pro celé území státu fungovat

⁶⁰ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: Linde a.s., 1996. s. 24 – 25.

⁶¹ Správní soudnictví ve Velké Británii i dnes počítá s „mezičlánkem“ v podobě tribunálů jako quasisoudních orgánů, které mají bránit zahlcení orgánů soudních. Srov. THOMPSON, K. and BRIAN, J. Administrative Law in the United Kingdom. In SEERDEN, R. J. H. G. (ed.) *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*. 2nd edition, Antwerpen: Intersentia, 2007. s. 221 - 277.

⁶² Dochází k přijetí zákona č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří.

⁶³ MOTEJL, Otakar. *Soudnictví a jeho správa*. In . BOBEK, Michal, MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví. 1. Vydání. Brno: Masarykova univerzita a Mezinárodní politologický ústav, 2009. s. 814.

⁶⁴ MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. nssoud.cz, 17. ledna 2013 [cit. 29. prosince 2014]. Dostupné na <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

⁶⁵ MOTEJL, Otakar. *Soudnictví a jeho správa*. In BOBEK, Michal, MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.). Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita a Mezinárodní politologický ústav, 2009. s. 814.

pouze jeden nejvyšší správní soud, jehož sídlem měla být Bratislava. Následně byla uzavřena dohoda další, na jejímž základě měl být dosavadní stav, tj. existence dvou nejvyšších správních soudů, zachován až do přijetí úpravy v ústavní listině. Ústava 9. května předpokládala vznik a existenci Nejvyššího soudu, Nejvyššího vojenského soudu a správního soudu.⁶⁶ Zákon, který by upravoval zřízení a fungování správního soudu, a který byl předpokládán ust. § 137 odst. 2 Ústavy 9. května, však nebyl přijat. Následně doznala sama ústavní úprava změn přinesených ústavním zákonem č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, který znamenal novou organizaci soudní soustavy a mlčky instituci správního soudu zrušil. Formálně byla instituce správního soudu zrušena zákonem č. 65/1952 Sb., o prokuratuře. Přijetím tohoto zákona došlo de facto k zániku správního soudnictví v jeho dosavadní podobě, a to až do jeho obnovení k 1. 1. 1992, vnesením novely do občanského soudního řádu. Instituce Nejvyššího správního soudu byla „likvidována“ postupně a systematicky. Problémem nebylo jen zřízení Nejvyššího správního soudu v Bratislavě, kdy vedle sebe po určitou dobu existovaly dvě obdobné instituce, jejichž vzájemný vztah nebyl nikterak řešen, ale i počet neustále a nově napadajících věcí a počet soudců Nejvyššího správního soudu, který nebyl do poloviny obsazen.⁶⁷

Správní soudnictví v materiálním slova smyslu však bylo, byť pouze v jedné z mnoha svých rovin, v letech 1918 až 1919 zachováno v případě soudnictví pojišťovacího.⁶⁸

S činností pojišťovacích soudů počítal zákon č. 99/1948 Sb. z. a n., o národním pojištění. Tento zákon počítal s třístupňovou soudní strukturou v pojišťovacích věcech, kdy k prvorepublikové struktuře přidal Nejvyšší pojišťovací soud. Kompetence pojišťovacích soudů spočívala v rozhodování o opravných prostředcích proti všem výměřům pojišťovny. Výše uvedená úprava však byla po chvíli zrušena, kdy zákonem č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví, bylo prakticky likvidováno celé veřejnoprávní soudnictví (s výjimkou Nejvyššího správního soudu, jehož zánik je, jak je uvedeno výše, datován o něco později). Po roce 1952 mělo být správní soudnictví nahrazeno tzv. všeobecným dozorem prokuratury. Tento institut ale neumožňoval fyzickým či právnickým osobám, aby se svého práva dovolávaly samy. Tato možnost byla dána do rukou a volné dispozice prokurátora.⁶⁹

I bez ohledu na výše uvedené ale byla agenda, respektive správní soudnictví ve věcech národního pojištění, považována za natolik důležitou, že řízení ve věcech národního pojištění bylo svěřeno soudům civilním. V roce 1950 byla kodifikací civilního procesu problematika

⁶⁶ Text Ústavy 9. května již nepracoval s pojmem „Nejvyšší správní soud“.

⁶⁷ MAZANEC, Michal. Zánik bývalého Nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů Státního ústředního archivu. In NOVOTNÝ, Oto (usp.). Pocta doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. 1. vydání. Praha: Aspi, 2002, s. 162 - 163.

⁶⁸ Pojišťovací soudnictví bylo původně, tj. v období první republiky upraveno zákonem č. 221/1924 Sb., z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří.

⁶⁹ VESELÝ, Jiří. Historie soudního přezkumu věcí sociálního zabezpečení. Aplikované právo. 2007, č. 2, s. 62 – 63.

národního pojištění zahrnuta do zákona č. 142/1950 Sb. a občanský soudní řád (zákon č. 99/1963 Sb.), který je po řadě novelizací účinný i dnes, obsahoval ustanovení o národním pojištění v ust. § 244 a násl.⁷⁰

Materiálně vzato se správní soudnictví v podobě řízení ve věcech národního pojištění procesně včlenilo do o.s.ř. mezi opravné prostředky, řízení bylo i de facto zvláštním řízením o opravných prostředcích, a v obecném povědomí začalo být na tento typ řízení nazíráno jako na zvláštní typ soudnictví v civilních věcech.⁷¹

S ohledem na výše uvedené se tak dá říci, že období od roku 1945 do roku 1989 je pro správní soudnictví u nás obdobím specifickým. Neuplatňuje se model úpravy správního soudnictví spočívající ve vymezení působnosti na základě generální klauzule, ze které jsou následně činěny kompetenční výluky pro zpřesnění tohoto vymezení. To ovšem neznamená, že by správní soudnictví v této době neexistovalo. Jak již bylo uvedeno výše, správní soudnictví v materiálním slova smyslu, respektive jedna agenda z celé řady agend, které soudy ve správním soudnictví vykonávají, byla zachována v podobě soudnictví pojišťovacího, později ve věcech národního pojištění. Správní soudnictví u nás tak bylo vymezeno na základě enumerativního principu, tj. na základě pozitivního a taxativního vymezení oblastí, které je možno do působnosti správních soudů, respektive do správního soudnictví, zařadit. Tento závěr je možné konstatovat pouze de facto a nikoli de iure. V případě pozitivního vymezení již nemá konstrukce kompetenčních výluk své místo, protože působnost je vypočtena v jednotlivých bodech naprosto přesně. Nástroj v podobě kompetenční výluky se v takto pojaté právní úpravě nemůže prosadit a uplatnit, protože jeho prostřednictvím již není co zpřesňovat.

Hypotéza, že v období let 1952 až 1989 u nás správní soudnictví neexistovalo, je dle mého názoru s ohledem na výše uvedené, vyvrácena. Agenda správního soudnictví u nás byla materiálně a de facto zachována v podobě agendy pojišťovacího soudnictví.

Výše uvedeným byla rovněž vyvrácena hypotéza, že správní soudnictví u nás bylo vymezováno pouze prostřednictvím generální klauzule, ze které byly následně činěny kompetenční výluky.

Na samotný závěr této podkapitoly bych ještě ráda nastínila pohled na soudnictví u nás v období reálného socialismu, který by neměl být opomenut. Z. Kühn k tomuto uvádí:⁷² „*Role práva se v každodenním životě reálného socialismu zásadně lišila od role práva v západoevropských zemích. Soudní*

⁷⁰ VESELÝ, Jiří. Historie soudního přezkumu věcí sociálního zabezpečení. Aplikované právo. 2007, č. 2, s. 63 – 64.

⁷¹ MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. nssoud.cz, 17. ledna 2013 [cit. 29. prosince 2014]. Dostupné na <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

⁷² KÜHN, Zdeněk. *Socialistická justice*. In BOBEK, Michal, MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.). Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita a Mezinárodní politologický ústav, 2009. s. 843.

řízení v civilní věci bylo vskutku tou nejposlednější možností, jak se domoci svého práva: běžný občan s nějakým problémem, který by byl v západní společnosti považován za problém právního charakteru, měl možnost podat stížnost komunistické straně (například žena nevěrného stranického funkcionáře si mohla stěžovat na jeho chování Straně a Strana měla prostředky k ukončení tohoto vztahu,⁷³ k uličnímu výboru, pokud jeho soused rušil noční klid,⁷⁴) k socialistickému ombudsmanovi, prokurátorovi atd. Soud byl v této pestré škále tou poslední a spíše velmi nepravděpodobnou možností fóra k vyřešení určitého problému.“

2.3. Správní soudnictví a kompetenční výluky po roce 1989

Renesance správního soudnictví u nás nastává přijetím Listiny a jejího čl. 36 odst. 2. Konkrétní provedení právní úpravy správního soudnictví je potom realizováno novelou občanského soudního řádu, zákonem č. 519/1991 Sb..

Výše uvedená právní úprava vycházela z následujících myšlenek:⁷⁵

- Správní soudnictví bylo začleněno do soustavy obecných soudů.
- Správní soudnictví bylo upraveno v rámci civilně-procesního předpisu.
- Řízení bylo jednoinstanční.
- V řízení se uplatňoval kasační princip.
- Přezkoumávána byla pouze zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy.

Dané řešení mělo být pouze řešením provizorním a navíc nezbytným, protože na precizní legislativní úpravu soudní kontroly veřejné správy nebyl dostatečný prostor. V letech 1992 – 2002 byla část V. o.s.ř. (konkrétně ustanovení §§ 244 – 250t) vyhrazena právní úpravě správního soudnictví. Zákonodárce si toto místo v právním řádu České republiky vybral záměrně. Využil totiž pozůstatek veřejnoprávního soudnictví, konkrétně soudnictví pojišťovacího. Právní úprava správního soudnictví v dnes již tzv. bývalé části V. o.s.ř. za celou dobu své existence nedostála výraznějších změn, a to i přes to, že nezajišťovala požadovanou míru ochrany práv účastníků, jak byla vyžadována Úmluvou. Česká republika se signatářem Úmluvy stala krátce po té, co přijala výše citovanou právní úpravu správního soudnictví. K urychlení legislativních prací na nevyhovující právní úpravě soudní kontroly veřejné správy u nás přispěl Ústavní soud, když svým nálezem ze dne 27. 6. 2001, sp. zn.: Pl. ÚS 16/99, k datu 31. 12. 2002 zrušil celou bývalou část V.

⁷³ Z. Kühn zde uvádí jako příklad osud jedné z hrdinek románu Milana Kundery Žert z roku 1968.

⁷⁴ Z. Kühn zde uvádí jako příklad povídky „A nikdo se nebude smát“ od Milana Kundery, knihy Směšné lásky z roku 1969.

⁷⁵ KADEČKA, Stanislav. Správní soudnictví ve světle ústavněprávní judikatury. *Právní rádce*. 2002, č. 3, s. 9

o.s.ř. upravující správní soudnictví. Potřeba právní úpravy soudní kontroly veřejné správy se tak stala nejen potřebou politickou ale i ústavněprávní.⁷⁶

V citovaném nálezu Ústavní soud mimo jiné uvedl, že: „...současné správní soudnictví v České republice, pokud jde o proces a kompetence, sice obecně odpovídá Ústavě a Listině, neodpovídá však čl. 6 odst. 1 Úmluvy, když konvence jednoznačně vyžaduje, aby o právu (tedy o věci samé, a nikoli jen o zákonnosti předchozího správního aktu) rozhodl soud nebo soudu podobný orgán. V naší úpravě tedy soud může odstranit pouze rozhodnutí nezákonné, nikoli však věcně vadné. Jinak řečeno, tč. nelze správní uvážení závislého orgánu nahradit nezávislým soudcovským uvážením. Je-li tomu tak ve věcech „občanských práv a závazků“ a „správního trestání“ ve smyslu Úmluvy, je tento stav neústavní, v jiných věcech ob stojí.“⁷⁷

Cílem práce ale není rozebírat ústavněprávní deficity úpravy správního soudnictví v letech 1992 až 2002⁷⁸, ale spíše ji rozebrat z pohledu vymezení správního soudnictví a kompetenčních výluk v něm.

Klíčovým aspektem pro vymezení působnosti soudů ve správním soudnictví bylo ust. § 244 odst. 1 o.s.ř.⁷⁹ normující, že: „Ve správním soudnictví přezkoumávají soudy na základě žalob nebo opravných prostředků zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy.“ Opět se tak vrátilo prvorepublikové vymezení působnosti soudů ve správním soudnictví prostřednictvím generální klauzule, která byla zpřesňována výčtem kompetenčních výluk, kterých bylo v této právní úpravě nespočet. Působnost soudů ve správním soudnictví se vztahovala pouze k přezkumu zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy. Kompetenční výluky potom byly konstruovány ve třech odstavcích ust. § 248 o.s.ř..

2.3.1. Obecná kompetenční výluka v ust. § 248 odst. 1 o.s.ř..

První z kompetenčních výluk byla zákonodárcem vymezena velmi obecně, když ust. § 248 odst. 1 o.s.ř. normovalo, že „Soudy nepřezkoumávají rozhodnutí správních orgánů, která nemají povahu rozhodnutí o právu či povinnosti fyzické nebo právnické osoby, zejména obecně závazné (normativní) akty, rozhodnutí organizační povahy a rozhodnutí upravující poměry orgánu, který je vydal.“ V daném případě se však nejedná de facto o kompetenční výluku, a výše uvedené ustanovení je zcela zbytečné. Působnost soudů ve správním soudnictví je dána již citovaným ust. § 244 odst. 1 o.s.ř., který ji vztahuje pouze k rozhodnutím orgánů veřejné správy, a to takovým, která zakládají, mění nebo

⁷⁶ MAZANEC, Michal. In DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád: Komentář*. 2. díl (§§201 - 376). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1973 (§§ 244 – 250l).

⁷⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 31. 12. 2002, sp. zn.: Pl. ÚS 16/99.

⁷⁸ K tomu např. KADEČKA, Stanislav. *Správní soudnictví ve světle ústavněprávní judikatury*. *Právní rádce*. 2002, č. 3, s. 9 – 14. Dále BAXA, Josef, MAZANEC, Michal. *Reforma českého správního soudnictví*. *Právní rádce*. 2002, č. 1, s. 8. Dále KAMLACH, Milan. *Nové správní soudnictví*. *Bulletin advokacie*. 2003, č. 1, s. 10 – 12.

⁷⁹ Kde se v této podkapitole mluví o o.s.ř. je myšleno znění provedené zákonem č. 519/1991 Sb.

ruší oprávnění či povinnost fyzických nebo právnických osob (ust. § 244 odst. 2 a 3 o.s.ř.). Smyslem kompetenční výluky je, jak již bylo několikrát uvedeno výše, zpřesnit právní úpravu, vymezující působnost soudu ve správním soudnictví. Tato podmínka ve výše uvedeném případě splněna není.

Výše uvedená konstrukce však činila potíže i v praxi. Nebylo totiž zřejmé, zda v případě napadení aktu specifikovaného v ust. § 248 odst. 1 o.s.ř. řízení zastavit s argumentací dle ust. § 244 odst. 3 ve spojení s ust. § 104 odst. 1 o.s.ř., tj. řízení zastavit, protože zde není dána pravomoc soudu, anebo řízení zastavit s argumentací ve smyslu ust. § 250d odst. 3 o.s.ř., tj. pro napadení rozhodnutí, které nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví. Praxe volila druhý ze zmiňovaných případů, protože v tomto bylo rozhodováno předsedou senátu bez možnosti opravného prostředku.⁸⁰

2.3.2. Případy kompetenčních výluk v ust. § 248 odst. 2 o.s.ř..

Daná výluka již neskýtala takovou míru obecnosti, jako tomu bylo v případě výše rozebraného odstavce prvního, spíše vylučovala typová rozhodnutí orgánů veřejné správy. I na tomto ustanovení je znát jak velkorysým způsobem zákonodárce vymezoval kompetenční výluky ve správním soudnictví, jehož působnost již sama o sobě dopadala pouze na rozhodnutí orgánů veřejné správy.

Soudy dle odst. 2 ust. § 248 o.s.ř. nepřezkoumávaly:

- a) *„Rozhodnutí, která jsou přezkoumávána podle třetí hlavy této části nebo podle obecných ustanovení občanského soudního řádu,*
- b) *rozhodnutí správních orgánů v občanskoprávních a obchodněprávních věcech, v nichž správní orgán vystupuje jménem státu jako vlastníka nebo jiného účastníka právního vztahu,*
- c) *rozhodnutí orgánů vojenské správy, která byla vydána k přípravě a plnění úkolů za branné pohotovosti státu,*
- d) *rozkazy funkcionářů ozbrojených sil a ozbrojených sborů,*
- e) *rozhodnutí správních orgánů předběžné nebo pořádkové povahy a rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení správního řízení,*
- f) *rozhodnutí správních orgánů o kázeňských trestech příslušníků ozbrojených sil a ozbrojených sborů, pokud se jimi neomezuje osobní svoboda nebo pokud nemají za následek zánik služebního vztahu, dále odsouzených v nápravně výchovných ústavech, jakož i obviněných ve výkonu vazby,*

⁸⁰ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: Linde a.s., 1996. s. 128.

- g) rozhodnutí, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské či jiné hospodářské činnosti,
- b) rozhodnutí o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám, pokud sama o sobě neznamenají překážku výkonu povolání nebo zaměstnání,
- i) rozhodnutí o žádostech na plnění, na něž není nárok, nebo o žádostech o odstranění tvrdosti zákona, zejména rozhodnutí finančních orgánů o úlevách na odvodech, daních a poplatcích,
- j) rozhodnutí, jimiž byly zamítnuty žádosti o povolení výjimek z bezpečnostních předpisů a z technických norem.“

Kompetenční výluky uvedené v písm. e), odpovídají dnešní kompetenční výluce v ust. § 70 písm. b) a c), dále výluky pod písm. g) odpovídají dnešní výluce v ust. § 70 písm. d) a výluky pod písm. h), odpovídají dnešní výluce pod ust. § 70 písm. e).

S ohledem na rozsah práce a skutečnost, že výše citovaná právní úprava již dnes není účinná, není mým cílem každou z výše uvedených výluk detailněji rozebírat.⁸¹ Spíše pouze pro zajímavost bych uvedla, že kompetenční výluka uvedená v písmenu b) je názornou ukázkou toho, že ač právní úprava s tímto nepočítala, existoval vlastně právní dualismus, respektive v právních vztazích bylo zapotřebí rozlišovat mezi právem soukromým a veřejným a tím pádem mezi správou vrchnostenskou a nevrchnostenskou (tj. fiskální a pečovatelskou).⁸²

K výše uvedenému výčtu kompetenčních výluk se tak dá pouze uvést, že zákonodárce byl při konstrukci kompetenčních výluk mnohem velkorysejší, než tomu bylo například v období první republiky. Výše uvedená negativní enumerace výjimek z obecné klauzule, vymezující působnost soudů ve správním soudnictví, představuje sice ústavou dovolený zásah do obecného principu, ovšem široké vymezení kompetenčních výluk může vzbuzovat četné aplikační problémy, které by měly být řešeny velmi restriktivním výkladem.⁸³ To vše s ohledem na zachování smyslu koncipování správního soudnictví. Zákonodárce vymezením kompetenčních výluk tímto rozsáhlým způsobem působnost, a z toho plynoucí aplikační praxi soudů ve správním soudnictví, spíše znesnadnil, než zjednodušil a zpřesnil.

⁸¹ K tomu srov. např. MAZANEC, Michal. In BUREŠ, Jaroslav, DRÁPAL, Ljubomír, MAZANEC, Michal. *Občanský soudní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001. s. 1102 – 1109 (§ 248 odst. 2).

⁸² MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: Linde a.s., 1996. s. 133.

⁸³ MAZANEC, Michal. In BUREŠ, Jaroslav, DRÁPAL, Ljubomír, MAZANEC, Michal. *Občanský soudní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001. s. 1101 (§ 248).

2.3.3. Kazuistické kompetenční výluky v ust. § 248 odst. 3 o.s.ř. a jejich problematika

Poslední z okruhu kompetenčních výluk byl vymezen v ust. § 248 odst. 3 o.s.ř., které normovalo, že: „...z přezkoumávání soudem jsou vyloučena rozhodnutí správních orgánů vydaná na základě ustanovení uvedených v příloze A, která je součástí tohoto zákona, jakož i rozhodnutí, jejichž přezkoumání vyloučí zvláštní zákony.“ Toto ustanovení primárně odkazovalo, respektive normovalo, že z přezkumu soudů ve správním soudnictví jsou dále vyloučena rozhodnutí správních orgánů specifikovaná v příloze A k o.s.ř. Tato byla graficky přehledně členěna do celkem tří sloupců, kdy v prvním z nich byla specifikovaná oblast úpravy veřejné správy, ve druhém byl specifikován předpis a konkrétní paragraf, na který se měla výluka vztahovat, a v posledním sloupci bylo vymezeno rozhodnutí, jež bylo vylučováno ze soudního přezkumu.

Problém přílohových kompetenčních výluk spočíval v jejich nesourodosti, co se týče jejich množství z pohledu jednotlivých oblastí veřejné správy. Na počátku 90. let, kdy právní úprava vznikala, byla jednotlivá ministerstva vyzývána k soupisu a následnému navržení rozhodnutí, jež mají být přílohou z přezkumu soudu vyloučena. Některá ministerstva nenavrhla nic, jiná předložila dlouhý seznam rozhodnutí. Při závěrečné redakci přílohy pak vznikl na první pohled sice přehledný, avšak značně nesourodý katalog negativní enumerace.⁸⁴

Skutečný problém, který následně úpravu kompetenčních výluk provázal po celou dobu její existence, byla neustálá novelizace či dokonce rušení právních předpisů a ustanovení v nich, se kterými příloha výslovně, ve svém prostředním sloupci, počítala jako s kompetenčními výlukami. Samotné ust. § 248 odst. 3 o.s.ř. normovalo, že z přezkumu soudu jsou vyloučena rozhodnutí správních orgánů „vydaná na základě ustanovení“, prostřední sloupec přílohy měl tedy normativní charakter. Zákonodárce při novelizacích či rušení právních předpisů uvedených v příloze tuto nikterak neaktualizoval. Vznikala tak paradoxní situace, kdy nové právní předpisy obsahovaly rozhodnutí, která byla prakticky obdobná jako ta vyloučená přílohou k o.s.ř. Tato ale byla vydávána na základě jiného ustanovení či dokonce jiného zákona a přílohou tak již vyloučena být nemohla. K vyloučení takového rozhodnutí nemohlo dojít ani výkladem, protože normativního charakteru nebyl sloupec třetí, specifikující charakter rozhodnutí vyloučeného z přezkumu, ale, jak již bylo uvedeno výše, sloupec druhý, obsahující zákon a konkrétní ustanovení.⁸⁵ Výše uvedená skupina kompetenčních výluk následně při novelizacích právních předpisů „doplátila“ na svou kazuističnost a postupně se jednotlivé případy kompetenčních výluk stávaly

⁸⁴ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: Linde a.s., 1996. s. 141.

⁸⁵ Tamtéž.

neaplikovatelnými, a to i přesto, že obdobná rozhodnutí byla na základě podobných právních předpisů vydávána dál.

V neposlední řadě ust. § 248 odst. 3 o.s.ř. počítalo i s dalšími blíže nespecifikovanými kompetenčními výlukami uvedenými ve zvláštních právních předpisech, kdy tyto musely explicitně uvést, že je určité rozhodnutí z přezkumu soudu vyloučeno. Obdobná konstrukce je i dnes vložena do s.ř.s. prostřednictvím kompetenční výluky v ust. § 70 písm. f) s.ř.s.. Ani tato konstrukce však právní úpravě na přehlednosti příliš nepřidala. Existovala tak rozhodnutí vyloučená přílohou A k o.s.ř. a dále další (blíže neurčitá) zmíněná v jednotlivých zákonech.

Koncepce správního soudnictví a kompetenčních výluk v období od roku 1992 do roku 2002 byla značně nesourodá a pro orgány, které ji aplikovaly, spíše problémová. Smysl kompetenčních výluk spočívající ve zpřesnění právní úpravy, respektive generální klauzule vymezující působnost soudů ve správním soudnictví ve výše popsané právní úpravě, dodržen nebyl.

3. Současné správní soudnictví a kompetenční výluky

Pojmem současné správní soudnictví či novou kontrolou veřejné správy rozumíme právní úpravu účinnou od 1. 1. 2003, jejíž podstatu tvoří dva základní stavební kameny. Prvním z nich je zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní a druhým zákon č. 151/2002 Sb., kterým byly měněny některé zákony v souvislosti s přijetím s.ř.s., tento zákon mimo jiné vložil do občanského soudního řádu tzv. novou část V. o.s.ř. nazvanou „*Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem*“: Soudní kontrola veřejné správy tak byla rozštěpena do dvou velkých oblastí, kdy v rámci jedné byla poskytována ochrana veřejným subjektivním právům a v rámci druhé soukromým subjektivním právům, o nichž před soudním řízením rozhodoval správní orgán.⁸⁶

Právní úprava se tak vrátila k právnímu dualismu a rozlišuje právo soukromé a právo veřejné. Tento model však, jak již bylo popsáno výše, není naší právní úpravě něčím neznámým. Ústavněprávní požadavek aby tam, kde je správním orgánem rozhodnuto o soukromoprávní věci, bylo takové rozhodnutí následně podrobeno přezkoumání řádným soudem, byl formulován již v prosincové ústavě z roku 1867 (konkrétně čl. 15 základního zákona č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské, který rozlišoval rozhodování správního orgánu ve věcech soukromoprávních, kdy pro tyto případy se otevírala cesta tzv. pořadem práva, na rozdíl od vrchnostenského rozhodování správních orgánů ve věcech práva veřejného, kdy v těchto případech byla dána kompetence k přezkumu Správnímu soudnímu dvoru ve Vídni). Obdobným způsobem řešila existenci obou typů rozhodování správních orgánů i Ústava 1920, která v podstatě převzala principy prosincové ústavy. S odstupem několika desítek let se tak naše právní úprava navrácí k historicky daným kořenům.⁸⁷

Pokud bychom chtěli alespoň letmo nastínit hlavní důvody vedoucí k přijetí právní úpravy stojící na dualistickém modelu práva, můžeme uvést následující:⁸⁸

- Součástí oddělení pravomocí obou státních složek moci (konkrétně soudnictví a správy) je požadavek, aby na sebe soudnictví neatrahovalo vrchnostenské pravomoci, které jsou zákonem svěřené veřejné správě. K takové situaci by mohlo dojít v případě, že by správní soudy přejímaly do vlastní kompetence v pořadu práva věc zákonem svěřenou správě. Rozhodovaly by tam v kontradiktorním řízení v meritu věci. Správa by se tak vůči soudům dostávala do zcela závislého postavení. Kompetence správy by

⁸⁶ SVOBODA, Petr. *Článek 6. odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech a nová úprava správního soudnictví*. In VOPÁLKA, Vladimír (usp.). *Nová úprava správního soudnictví*. 1. vydání. Praha: ASPI Publishing s.r.o., 2003, s. 113 – 115.

⁸⁷ MAZANEC, Michal. In DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád: Komentář*. 2. díl (§§201 - 376). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1972 - 1974 (§§ 244 – 250l).

⁸⁸ Tamtéž, s. 1975.

potom byly pouze formálními a konečné slovo by vždy zaujímal soud. Soudní kontrola vrchnostenské veřejné správy může být nastavena toliko tak, že kontroluje případné excesy při vrchnostenském rozhodování, eventuálně při jiných formách činnosti. Správní soudy však nesmějí přejímat rozhodování ve věci samé.

- Dalším důvodem vydělení rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávních věcech mimo oblast správního soudnictví je i otázka personálního a technického vybavení správních soudů.
- Správní soudnictví má plnit funkci, respektive má být formou soudní kontroly veřejné správy, a nemůže ve veřejnoprávních věcech nastupovat na její místo.

Pokud tedy pracujeme s pojmem „nové“ správní soudnictví je klíčovým ust. § 2 s.ř.s., které normuje, že: „*Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví zákon.*“ Správní soudnictví je koncipováno jako soudnictví veřejného práva.

S ohledem na výše uvedené můžeme dovodit, že se správní soudnictví v s.ř.s., tj. po roce 2002, soustředí na ochranu subjektivních práv osob, do kterých bylo nebo je zasahováno v rozporu se zákonem. Cílem takto vymezeného správního soudnictví není absolutní a všezahrnující kontrola veřejné správy, která by v důsledku znamenala dominantní postavení soudní moci nad exekutivou, ale především efektivní ochrana subjektivních práv osob. Jejím důsledkem a doprovodným jevem je právě kontrola zákonnosti v oblasti veřejné správy. V s.ř.s. je pak tato kontrola subjektivních práv jednotlivce ještě úžeji specifikována a zaměřuje se na ochranu subjektivních práv veřejných. *Veřejná subjektivní práva* jsou založena v právních normách. Tyto právní normy umožňují a současně chrání chování jednotlivce k jednotlivým subjektům veřejné správy. Veřejná subjektivní práva lze podle jejich obsahu rozlišovat na práva, která zabraňují zásahům veřejné správy do svobody jednotlivce, subjektům veřejné správy ukládají povinnost k určité činnosti nebo plnění úkolů ve prospěch adresátů veřejné správy, či regulují práva jednotlivců podílet se na činnosti v oblasti veřejné správy, konkrétně na správě věcí veřejných. Z pohledu ochrany veřejných subjektivních práv je důležité upozornit na to, že tato ochrana je poskytována způsobem stanoveným zákonem. Takovýchto způsobů je více a jsou jednoduše seznatelné z vymezení pravomoci ve správním soudnictví, tj. o jakých žalobách je v něm rozhodováno. Zároveň je tato ochrana poskytována za podmínek zákonem stanovených. Tyto podmínky zahrnují jednak skutečnost, že soudy ve správním soudnictví mohou rozhodovat za předpokladu, že určitá věc není z jejich pravomoci vyloučena (kdy toto vyloučení umožňuje již v samotném úvodu citovaný čl. 36 odst. 2 Listiny a v této souvislosti mluvíme o kompetenčních

vylukách v jejich nejširším možném pojetí), a dále za předpokladu, že došlo k čerpání všech řádných opravných prostředků v řízení před správními orgány, pokud zákon s těmito počítá. Za další podmínky můžeme považovat klasické procesní podmínky jako existenci návrhu, překážku litispendence, rei iudicatae a další.⁸⁹

Zároveň je nutné zmínit, že při takto vymezeném obsahu správního soudnictví, tj. jeho obsahu spočívajícím v poskytování ochrany veřejným subjektivním právům, správní soudy nemají možnost rozhodovat o soukromých subjektivních právech, i když rozhodování o nich bylo zákonem svěřeno správním orgánům. Hypotéza, že rozhodnutí o soukromých subjektivních právech jsou kompetenční vylukou ve správním soudnictví, však již byla vyvrácena v podkapitole 1.2..

3.1. Rozhodnutí správního orgánu

Proto, abychom mohli pracovat s kompetenční vylukou v podobě ust. § 70 písm. a), je důležité si nejprve vymežit pojem „*rozhodnutí správního orgánu*“. Právní nauka pracuje rovněž s pojmem správní akt, který však může být vnímán ve dvou rovinách. S pojmem správního aktu můžeme pracovat jednak v jeho užším slova smyslu a jednak v jeho širším slova smyslu. Správním aktem v užším slova smyslu rozumíme tzv. individuální správní akt, neboli rozhodnutí. Pojem správního aktu v širším slova smyslu v sobě potom zahrnuje vedle individuálního správního aktu, neboli rozhodnutí, i správní akty abstraktní povahy neboli tzv. normativní správní akty.⁹⁰ Pokud se v práci pracuje s pojmem správního aktu, je jím vždy myšlen správní akt v užším slova smyslu, tj. rozhodnutí správního orgánu.

V současné platné a účinné právní úpravě je správní rozhodnutí definováno prostřednictvím legislativní zkratky v ust. § 65 odst. 1 s.ř.s.. Rovněž tak s pojmovými znaky pracuje právní nauka, která v případě rozhodnutí správního orgánu dovodila jeho pojmové znaky následujícím způsobem:⁹¹

- Správní rozhodnutí je výsledek jednání vykonavatele vrchnostenské veřejné správy.
- Jde zároveň o jednostranný autoritativní výrok o právech a povinnostech adresátů správního rozhodnutí, tj. adresátů, kteří jsou ve vztahu k příslušnému vykonavateli vrchnostenské veřejné správy v nepodřízeném postavení.

⁸⁹ VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. s. 3 – 5.

⁹⁰ STAŠA, Josef. *Správní akty*. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 193.

⁹¹ Vymezení pojmových znaků individuálního správního aktu může být různými autory vnímáno a popisováno rozdílně.

- Toto správní rozhodnutí je bezprostředně právně závazné pro své adresáty.
- V neposlední řadě se správní rozhodnutí vyznačuje konkrétním vymezením věci i adresátů, k nimž směřuje.

Správní rozhodnutí, respektive individuální správní akt je tak vnímám jako jeden z druhů mocenského zásahu do sféry práv a svobod svých adresátů. S jeho vydáním musí explicitně počítat zákon.⁹²

Samotné ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s. počítá s konstitutivním i deklaratorním správním rozhodnutím a vychází z jeho materiálního pojetí. K obdobnému dělení dospěla i právní nauka v období První republiky. Sám J. Hoetzel k tomuto uvádí, že deklaratorní správní akty (správní akty v užším slova smyslu) určují autoritativně, co již právem je, obdobně jako soudní rozhodnutí. Proto pro ně J. Hoetzel volil příhodnější název „*naléž*“. Deklaratorní správní rozhodnutí podle něj nalézají právo, které již však v konkrétním případě existuje. Naopak konstitutivní správní akty zakládají novou právní situaci, která zde ještě nebyla. Zakládají právní poměry, tyto mění nebo i ruší. Takovýto akt může pro jednu stranu práva zakládat a stranu druhou o tato práva připravit (jako příklad uvádí vyvlastňovací rozhodnutí).⁹³

S ohledem na výše uvedené tedy můžeme tvrdit, že správní rozhodnutí je výsledek určitým způsobem zákonem upraveného a formalizovaného procesu (v opačném případě by šlo spíše o vrchnostenský zásah) orgánu veřejné správy. Jeho prostřednictvím je formalizovaným způsobem zachycena vůle příslušného orgánu veřejné správy pohybujícího se na poli správy vrchnostenské.

Problém však může nastat v okamžiku, kdy není zřejmé, zdali se v konkrétním případě skutečně o rozhodnutí jedná. V úvahu totiž přichází odmítnutí žaloby směřující proti danému aktu z důvodu kompetenční výluky v podobě ust. 70 písm. a) s.ř.s..

Nejen s ohledem na výše citované ust. § 65 odst. 1 s.ř.s a rozhodnutí Ústavního soudu se praxe, a nutno dodat že správně, začala ubírat směrem materiálního pojetí správního rozhodnutí. Ústavní soud k tomuto uvedl, že při posuzování pojmu rozhodnutí správního orgánu je nutné zohlednit skutečnost, že rozhodnutí je označením technickým, a proto je zapotřebí k němu přistupovat z hlediska jeho obsahu a ne jeho formy. Nemůže být rozhodující, jak příslušný správní orgán svůj akt označil, potažmo se vyjádřil pouze neformálním přepisem. I takový akt může být předmětem soudního přezkumu, a to i za předpokladu, že nebyl přijat procedurou stanovenou zákonem.⁹⁴

⁹² STAŠA, Josef. *Správní akty*. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 194.

⁹³ HOETZEL, Jirí. *Československé správní právo*. Část všeobecná. 1. vydání. Praha: Melantrich a.s., 1934. s. 245.

⁹⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2008, sp. zn.: IV. ÚS 233/2002.

Požadavek zákonodárce vyjádřený ust. § 65 odst. 1 s.ř.s ale i judikaturou vyšších soudů zní tedy jasně v tom smyslu, že primárně má být chráněn adresát veřejné správy a jeho veřejná subjektivní práva. Proto musí být v každém jednotlivém případě daný akt zkoumán z pohledu pojmových znaků rozhodnutí bez ohledu na jeho označení či postup jeho přijetí. Tento závěr následně klade větší požadavky na soudy rozhodující ve správním soudnictví, pokud chtějí aplikovat ust. § 70 písm. a) s.ř.s..

3.1.1. Praktická aplikace kompetenční výluky v podobě ust. § 70 písm. a) s.ř.s.

Skutečnost, že na rozhodnutí správních orgánů je v rámci soudní kontroly veřejné správy nahlíženo materiálně, má vést k zachování práv adresátů daného aktu orgánu veřejné správy. Na druhou stranu, jak jsem ji uvedla výše, jsou následně na soud aplikující ustanovení o kompetenční výluce v podobě ust. § 70 písm. a) kladeny mnohem větší nároky ohledně argumentace, zdali se v konkrétním případě o rozhodnutí jedná či nikoli.

V případě kauzy, na následujících řádcích popisované⁹⁵, se žalobce domáhal přezkumu rozhodnutí rektora vysoké školy o neudělení výjimky ze Studijního a zkušebního řádu vysoké školy, která měla spočívat v prominutí vykonání státní závěrečné zkoušky v určené lhůtě.

Postavení studenta vysoké školy, jeho práva a povinnosti, upravuje zákon o vysokých školách⁹⁶ v doprovodu vnitřních předpisů veřejné vysoké školy, mezi které patří právě Studijní a zkušební řád.⁹⁷

Na popisovanou věc bylo možné nazírat úhlem pohledu dvou rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. První z nich, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2011, sp. zn.: 8 As 38/2011, říká, že: „*Sama skutečnost, že rektor rozhodnutí o žádosti studenta o poskytnutí výjimky, na níž nemá první nárok, v režimu správního uvážení, však ještě bez dalšího neznamená, že je soudní ochrana zcela vyloučena. I ten, o jehož žádosti o výjimku se rozhoduje, může namítat nedodržení procesních pravidel.*“ Rozhodnutí sice nevylučuje přezkum rozhodnutí o neudělení výjimky ze studijního a zkušebního řádu vysoké školy, však připouští, že v daném případě nejde o rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s.ř.s.. Jednoduše se tak dá výše uvedené shrnout tak, že i když jde o rozhodnutí nespádající pod režim ust. § 65 odst. 1 s.ř.s., tudíž kompetenční výlukou v podobě ust. § 70 písm. a) s.ř.s., není vyloučen přezkum procesního postupu předcházejícího vydání daného, formálně vzato, rozhodnutí.

⁹⁵ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2013, sp. zn.: 1 As 52/2012.

⁹⁶ Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁷ Ustanovení § 17 odst. 1 písm. f) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, stanoví, že: „*Vnitřními předpisy veřejné vysoké školy jsou...studijní a zkušební řád.*“

Druhé z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozhodnutí ze dne 15. 12. 2011, sp. zn.: 9 As 66/2011, však výše uvedené popírá, když důsledně odmítá jakýkoli přezkum rozhodnutí o nepovolení výjimky ze studijního a zkušebního řádu, neboť v materiálním slova smyslu nejde o rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s.ř.s.. Dle citovaného rozhodnutí, rozhodnutí o výjimce představuje postup *sui generis*, stojící mimo standardní a obecně stanovená pravidla pro průběh studia. Pokud rektor nevyužije svého práva a nevydá rozhodnutí o výjimce ze studijního a zkušebního řádu vysoké školy, nijak tím nezasahuje do subjektivního práva adresáta, v tomto případě nevydaného aktu.

Soudní přezkum je garantován u eventuálního rozhodnutí o ukončení studia. V rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí o ukončení studia je přezkoumatelné, i formálně vzato, rozhodnutí o neudělení výjimky ze studijního a zkušebního řádu vysoké školy, které je materiálně vzato podkladovým rozhodnutím.

Stejně jako Nejvyššímu správnímu soudu (v popisované věci, tj. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2013, sp. zn.: 1 As 52/2012), ani mně nezbylo, než se přiklonit k závěru vycházejícímu z druhého citovaného rozhodnutí. Pokud bychom se přiklonili k rozhodnutí prvním, *ad absurdum* bychom připustili soudní přezkum jakéhokoli úkonu, který nijak nezasahuje do právní sféry adresáta (a proto není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s.ř.s.), pouze z důvodů procesních pochybení. Výše uvedené by následně znamenalo popření důsledku konstrukce kompetenčních výluk zákonodárcem, tj. odbřemenění soudů ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud tak překonává názor vyslovený v prvním z citovaných rozhodnutí, když dodává, že: *„Pokud je správní akt podroben výluce ze soudního přezkumu, neboť není vůbec rozhodnutím, není možno činit rozdíl, zda žalobce tvrdí porušení svých veřejných subjektivních práv v hmotněprávní či procesní oblasti.“* Pokud tedy nebylo zasaženo do právní sféry adresáta samotným „rozhodnutím“ (na vydání rozhodnutí o udělení výjimky ze studijního a zkušebního řádu žadateli nenáleží veřejné subjektivní právo), nemohlo do jeho sféry být zasaženo ani procesním postupem předcházejícím vydání onoho aktu.

S ohledem na ust. § 2 s.ř.s. vymezující působnost soudů ve správním soudnictví nemůže být rozhodnutí o neudělení výjimky ze studijního a zkušebního řádu podrobena soudnímu přezkumu, protože zde není veřejné subjektivní právo, kterému by byla správním soudem poskytována ochrana v rámci soudní kontroly veřejné správy.

3.1.2. „Nerozhodnutí“ jako kompetenční vyluka?

Na tomto místě bych ráda uvedla pouze pár poznámek k ust. § 70 písm. a) s.ř.s. a jeho významu v koncepci právní úpravy správního soudnictví. Výše uvedená kompetenční vyluka, tj. kompetenční vyluka spočívající ve vyloučení úkonu správního orgánu, který není rozhodnutím, ze soudního přezkumu, je vylukou dle mého názoru naprosto zbytečnou. Již s ohledem na ust. § 65 odst. 1 s.ř.s. by měla být aplikace této kompetenční vyluky zcela vyloučena.

Důvod pro vyloučení aplikace se pokusím popsat na následujících řádcích. V případě, kdy správní soud při rozhodování o žalobě proti správnímu orgánu dojde k závěru, že napadený akt není rozhodnutím, přichází v úvahu dvě varianty procesního zakončení dané věci. První z nich znamená odmítnutí žaloby s ohledem na ust. 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s., a to pro nedostatek podmínek řízení, který je v tomto případě neodstranitelný. Druhou variantou je odmítnutí žaloby, avšak s argumentací aplikující výše uvedenou kompetenční vyluku, tj. odmítnutí s ohledem na ust. § 70 písm. a) s.ř.s. a při aplikaci ust. § 68 písm. e) s.ř.s.. V tomto případě soud žalobu proti rozhodnutí správního orgánu odmítá, protože stěžovatel se domáhá přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkumu soudu vyloučeno. V daném případě ale přece o rozhodnutí nejde.

S ohledem na výše uvedené se sama kloním k aplikaci první z variant, tj. odmítnutí žaloby s ohledem na skutečnost, že nejsou splněny procesní podmínky a jejich nedostatek je neodstranitelný. Důvod pro tento závěr vidím v primárnosti zkoumání splněných procesních podmínek v každém zahájeném řízení. Při absolutním dodržování výše uvedeného závěru by tedy aplikace ust. § 70 písm. a) s.ř.s. byla naprosto vyloučena.

3.2. Rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční vyluka

Zákonodárce vymezil v ustanovení § 70 s.ř.s. kompetenční vyluku spočívající v tom, že z přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví jsou vyloučeny úkony správního orgánu předběžné povahy. Co ale rozumíme úkonem, respektive rozhodnutím předběžné povahy? Ve vztahu k čemu má být předběžné? Co když jde formálně o rozhodnutí předběžné povahy, ale materiálně do hmotně-právního postavení účastníků řízení zasahuje? Pojem rozhodnutí předběžné povahy je dle mého soudu *právním pojmem, jehož obsah je relativně neurčitý*. Relativně z toho důvodu, že Nejvyšší správní soud se ve své rozhodovací praxi snaží s jeho materiálními znaky vypořádat, avšak jednotná a na všechny případy dopadající definice neexistuje a ani existovat nemůže. Zákonodárce tak stanovil moci soudní, respektive soudům rozhodujícím ve správním soudnictví mantinely, v rámci kterých si soudy výkladem práva stanoví, zdali konkrétní akt správního orgánu naplňuje předpokládané znaky té které kompetenční vyluky a zdali tak

spadá pod úmysl zákonodárce vyloučit jej ze soudní kontroly veřejné správy. Moc soudní se při vyplňování takovýchto pojmů musí přidrřovat hodnot, které tvoří materiální právní stát, zejména se vyhnout přepjatému formalismu, dodrřovat princip legitimního očekávání, zákaz překvapivých rozhodnutí a právo na přístup k soudu.

Problémem rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční výluky je tak možnost nesprávného posouzení otázky, jestli vůbec jde o rozhodnutí předběžné povahy. Nesprávné vyhodnocení takto položené otázky může v konkrétním případě znamenat negativní a mnohdy i nezvratný zásah do hmotně-právního postavení adresátů daného aktu (rozhodnutí) orgánu veřejné správy. Faktickým následkem je odeprění základního práva fyzických a právnických osob, a to práva na přístup k soudu, jinými slovy odeprění spravedlnosti, *denegatio iustitiae*. Praktickým problémem v rozhodovací praxi soudů je tedy vymezení oné „předběžnosti“ rozhodnutí a důsledky nesprávného posouzení této otázky.

Pokud tedy chceme daný akt kategorizovat jako rozhodnutí předběžné povahy podle současné právní úpravy, musíme provést kvalifikovanou úvahu, která musí nejdříve odpovědět na otázku, zdali jde v konkrétním případě o rozhodnutí. Po kladném zodpovězení této otázky je potřeba se vypořádat s otázkou, jestli je toto rozhodnutí předběžné, k čemu je předběžné, a zdali je taková předběžnost dostačující proto, abychom zkoumaný akt vyloučili přes kompetenční výlukou ze soudního přezkumu. Svým způsobem bychom tak v konkrétním případě i zúžili soudní kontrolu veřejné správy garantovanou ústavním pořádkem České republiky.

Do kategorie rozhodnutí předběžné povahy dle ust. § 70 písm. b) s.ř.s. vyloučených ze soudního přezkumu soudy rozhodujícími ve správním soudnictví byla dosud s větší či menší důsledností zařazována následující rozhodnutí:⁹⁸

- Rozhodnutí, která typově odpovídají předběžnému opatření zatímně upravujícímu poměry účastníků či odvrácení nebezpečí zmaření výkonu následného definitivního rozhodnutí.⁹⁹
- Rozhodnutí, která typově odpovídají rozhodnutí o předběžné otázce – typicky o otázce, jejíž řešení spoluurčuje výsledek/obsah rozhodnutí v jiném řízení.¹⁰⁰
- Rozhodnutí, která jsou svou povahou spíše rozhodnutími procesními.¹⁰¹

⁹⁸ Srov. Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, sp. zn.: 2 Afs 186/2006.

⁹⁹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, sp. zn.: 2 Afs 183/2005, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2004, sp. zn.: 7 A 136/2002, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2004, sp. zn.: 6 A 119/2001, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, sp. zn.: 5 As 29/2003.

¹⁰⁰ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, sp. zn.: 9 As 88/2007, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2007, sp. zn.: 9 As 46/2007.

3.2.1. Nástin vývoje právní úpravy vyluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy

Jak plyne již z výše nastíněného vývoje právní úpravy správního soudnictví s akcentem na problematiku kompetenčních vyluk, neobsahovala právní úprava obsažená v říjnovém zákoně na první pohled obdobnou kompetenční vyluku, jakou je kompetenční vyluka v podobě rozhodnutí předběžné povahy. Výjimky z přezkumu byly de facto stanoveny taxativně v ust. § 3 říjnového zákona, avšak žádná z nich typově neodpovídala dnešnímu ust. § 70 písm b) s.ř.s.. Dobová právní úprava byla s drobnými změnami převzata listopadovým zákonem po vzniku samostatné Československé republiky a nebyla po obsahové stránce změněna ani zákonem č. 164/1937 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě.

Dle mého názoru však můžeme existenci kompetenční vyluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy nalézt již v období účinnosti výše citovaných právních předpisů, ne však v ust. § 3 říjnového zákona normujícího na první pohled taxativní výčet kompetenčních vyluk. V Bohuslavově sbírce je zachyceno rozhodnutí publikované pod č. Boh. A 347/1920, říkající, že: *„...Možno pod pojmem „opatření“ nebo „rozhodnutí“ subsumovati jen ony výroky úřadů správních, jimiž s konečnou platností a s účinkem právní moci buď obsah a objem sporných práv se deklarují nebo právní sféra stran určuje.“* Dovoluji si tak tvrdit, že výčet kompetenčních vyluk v ust. § 3 říjnového zákona nebyl výčtem taxativním, ale kompetenční vyluky byly dále dotvářeny rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu (jak je popsáno v podkapitole 2.1.3.). Zároveň je z výše citovaného rozhodnutí publikovaného v Bohuslavově sbírce zřejmé, že již v období první republiky rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu počítala s existencí a aplikací „*kompetenční vyluky*“ fungující na obdobném principu, jako je tomu dnes u kompetenční vyluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy.

V rámci obnovy právní úpravy správního soudnictví u nás, tj. po roce 1989, byla do občanského soudního řádu zákonem č. 519/1991 Sb., vtělena mimo jiné kompetenční vyluka v podobě ust. § 248 odst. 2 písm. e), stanovující kompetenční vyluku v podobě „*rozhodnutí správních orgánů předběžné, procesní nebo pořádkové povahy včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách*“. I po tom, co byla tato část občanského soudního řádu zrušena rozhodnutím Ústavního soudu, jak je popsáno níže, byla do ust. § 70 písm. b) a c) s.ř.s. s účinností od 1. 1. 2003 tato kompetenční vyluka opět vtělena. V soudním řádu správním byly na rozdíl od právní úpravy v bývalé části V. o.s.ř. kompetenční vyluky omezeny na nezbytné minimum, i přesto však byla kompetenční vyluka v podobě rozhodnutí předběžné povahy zákonodárcem považována za potřebnou.

¹⁰¹ Srov. např. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 16. 5. 2008, sp. zn.: 30 Ca 74/2008.

3.2.2. Pojmové znaky rozhodnutí předběžné povahy a „test předběžnosti rozhodnutí“

Z početného množství rozhodnutí správních soudů vyplývá, že aplikace kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy je od počátku nejasná a doprovázena komplikacemi a pochybnostmi. Na jedné straně stojí tendence správních soudů nerozhodovat meritorně veškeré spory a na straně druhé je tu zároveň vědomí soudů aplikujících ustanovení o kompetenční výluce o problematice samotného institutu kompetenční výluky jako takové s ohledem na možné odepření přístupu k soudu. Paradoxní přitom je, že tato je procesním ekonomickým nástrojem. Případné zatížení správních soudů uvažujících o vhodnosti aplikace kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy může být větší než rozhodování větší agendy při upuštění od aplikace tohoto institutu.

Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti vymezil znaky rozhodnutí předběžné povahy, které měly tento relativně neurčitý pojem determinovat. Těmito znaky byl znak materiální a znak procesní. V případě materiálního znaku musí jít o rozhodnutí správního orgánu ve věcech veřejnoprávních, upravujících předběžně či dočasně poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby eventuálně zatímně fixující určitý stav. Procesní znak znamená, že proti předmětnému rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva byla dotčena, možnost se bránit v řízení před správním orgánem. Takovéto řízení před správním orgánem tedy musí být buďto zahájeno, nebo v něm musí být pokračováno. V tomto je potom rozhodnuto s konečnou platností.¹⁰² Zároveň Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi nabádal správní senáty krajských soudů k restriktivní interpretaci jakýchkoli výluk ze soudního přezkumu, právě s ohledem na možnost odepření spravedlnosti adresátům aktů veřejné správy.¹⁰³

Ani výše popsaný materiální a procesní znak rozhodnutí předběžné povahy však do budoucna nezaručil, že dojde k jasnému rozeznávání tohoto institutu a jeho aplikace bude určitým způsobem zobecněna a správním soudům ulehčeno. O další vymezení pojmových znaků rozhodnutí předběžné povahy se Nejvyšší správní soud pokusil v souvislosti s rozhodováním a určením charakteru závazných stanovisek.¹⁰⁴ Rozšířeným senátem byly opět vymezeny

¹⁰² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, sp. zn.: 2 Afs 183/2005.

¹⁰³ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, sp. zn.: 3 As 28/2005.

¹⁰⁴ Nejvyšší správní soud konkrétně dospěl k závěru, že závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle ust. § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je správním rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s.ř.s. a podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví.

charakteristické znaky rozhodnutí předběžné povahy, na jejichž základě může být předběžné rozhodnutí vyloučeno ze soudního přezkumu. Těmito byly:¹⁰⁵

- Dočasnost, tedy že věcné posouzení je vyhrazeno rozhodnutí konečnému, které bude ve věci vydáno a jehož vydáním rozhodnutí předběžné povahy pozbývá bez dalšího svých účinků.
- Toto konečné rozhodnutí musí být podrobeno soudnímu přezkumu (což je mimo jiné požadováno i nálezem Ústavního soudu sp, zn.: Pl. ÚS 8/99). Předběžné rozhodnutí tak svým obsahem musí odpovídat rozhodnutí konečnému. Pouze za tohoto předpokladu může soudní přezkum konečného rozhodnutí zahrnout i přezkum rozhodnutí předběžného.
- Předběžné a konečné rozhodnutí musejí mít obsahově stejný, nebo alespoň v určité míře se překrývající předmět řízení.

Za účelem sjednocování rozhodovací praxe správních soudů, respektive správních senátů krajských soudů, vymezil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tzv. test rozhodnutí předběžné povahy. Jde vlastně o stanovení algoritmu přezkumu, respektive vymezení určité sekvence pravidelně se opakujících kroků, které mají být realizovány při každém rozhodování o aplikaci výluky v podobě ust. § 70 písm. b). I bez ohledu na aplikaci testu předběžnosti jsou obecnými požadavky na aplikaci ustanovení o kompetenční výluce existence následného „konečného“ rozhodnutí, které je soudně přezkoumatelné a věcně v sobě zahrnuje i rozhodnutí předběžné. Neméně podstatným požadavkem je dále zajištění včasnosti a účinnosti soudní ochrany.

Test rozhodnutí předběžné povahy¹⁰⁶ obsahuje tři podmínky, které musí být pro aplikaci závěru, že jde v konkrétním případě o rozhodnutí předběžné povahy, splněny kumulativně. Těmito jsou:

- **Časová podmínka:** vyjadřuje dočasný charakter rozhodnutí předběžné povahy. Rozhodnutí předběžné povahy musí vždy předcházet vydání rozhodnutí konečného, na jehož vydání má adresát, respektive osoba předběžným rozhodnutím dotčená, nárok. Toto konečné rozhodnutí musí zároveň podléhat soudnímu přezkumu.

Rozhodnutí předběžné povahy může být vydáno již v rámci probíhajícího řízení před správním orgánem, ve kterém bude zároveň vydáno i rozhodnutí konečné. V tomto případě je

¹⁰⁵ Srov. Rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn.: 8 As 47/2005.

¹⁰⁶ Srov. Rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, sp. zn.: 2 Afs 186/2006.

ona dočasnost zajištěna prostřednictvím ochrany před nečinností správního orgánu. Dále může být rozhodnutí předběžné povahy vydáno mimo probíhající řízení před správním orgánem, kdy musí být jeho dočasnost garantována zákonem stanovenou lhůtou pro vydání rozhodnutí konečného, eventuálně pro zahájení řízení, v němž bude konečné rozhodnutí vydáno. Pokud by zákon výše uvedenou lhůtu nespécifikoval, nemohlo by být dané rozhodnutí klasifikováno jako rozhodnutí předběžné povahy, protože by nesplnilo první z podmínek testu předběžnosti. Vydáním konečného rozhodnutí, které je přezkoumatelné v soudním řízení, pozbývá rozhodnutí předběžné povahy účinnosti.

- **Podmínka věcné souvislosti:** věcná souvislost musí existovat mezi rozhodnutím předběžné povahy a rozhodnutím ve věci konečným. Tato podmínka vyžaduje, aby v sobě rozhodnutí konečné zahrnovalo po věcné stránce i rozhodnutí předběžné, tj. v konečném rozhodnutí musí být rozhodnuto o vztazích mezitímně upravených rozhodnutím předběžným.

Pokud by výše popsaná podmínka nebyla splněna, vylučovali bychom ze soudního přezkumu i zprostředkovaný přezkum předběžného rozhodnutí. Z toho důvodu, aby v konkrétní věci byla naplněna podmínka věcné souvislosti, je nezbytná existence obdobných zákonem stanovených předpokladů pro vydání předběžného i konečného rozhodnutí.

- **Osobní podmínka:** se váže k adresátům zkoumaných rozhodnutí. Aby tato byla naplněna, musí být konečné rozhodnutí adresováno stejné osobě jako rozhodnutí předběžné.

V konkrétním případě však není vyloučeno, aby bylo některé ze zkoumaných rozhodnutí adresováno i osobám jiným. Pokud by podmínka osobní nebyla splněna, opět by pro konkrétního adresáta, kterému bylo adresováno rozhodnutí předběžné, byla vyloučena možnost domoci se soudní ochrany alespoň zprostředkovaně přes rozhodnutí konečné.

Test rozhodnutí předběžné povahy je dle mého soudu metodickou pomůckou zejména pro příslušné správní senáty krajských soudů rozhodující o tom, zdali v konkrétním případě přezkum předmětného aktu vyloučit z důvodu aplikace ust. § 70 písm. b) s.ř.s. či nikoli. V aplikační praxi soudů je díky výše popsanému testu zachycen algoritmus přezkumu zkoumaných rozhodnutí. Při analýze toho jaká rozhodnutí testem předběžnosti procházejí a která nikoli je dále možné usuzovat na to, zdali je rozhodovací činnost soudů v oblasti správního soudnictví v souladu se zásadou legitimního očekávání účastníků řízení.

3.2.3. Otázka ústavní konformity kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy¹⁰⁷

S problematikou kompetenčních výluk se ve své rozhodovací praxi nesetkávají pouze soudy ve správním soudnictví v souvislosti se soudní kontrolou veřejné správy, ale i sám Ústavní soud. Aplikace ustanovení o kompetenční výluce automaticky znamená vyloučení daného aktu z přezkumné činnosti soudu ve správním soudnictví a může tedy dojít k odepření přístupu k soudu garantovanému ústavním pořádkem České republiky. Ústavní soud v jednom ze svých rozhodnutí zamítl návrh na zrušení ust. § 248 odst. 2 písm. e) bývalé části V. o.s.ř.¹⁰⁸

Ústavní soud ve zmíněném případě posuzoval ústavnost kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy, a to konkrétně její soulad s články 36 odst. 2 a 37 odst. 2 Listiny a s ustanovením článků 90 a 95 Ústavy ČR. K dané věci se vyjadřovala i Poslanecká sněmovna České republiky. Jejím vyjádřením měl být nastíněn úmysl zákonodárce vedoucí k vymezení kompetenční výluky.

Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření uvedla, že ustanovení čl. 90 Ústavy ČR spolu se zněním ustanovení čl. 36 Listiny vymezuje ústavní základ pravomoci soudů a zároveň představuje soudní ochranu subjektivních práv. Nesmí však dojít k opomenutí čl. 36 odst. 2 Listiny, který připouští možnost vyloučení rozhodnutí z přezkoumání soudy na základě výjimek taxativně vymezených v zákoně. Této možnosti tak bylo v daném případě využito, obdobně jako dnes, formováním kompetenční výluky v podobě rozhodnutí správních orgánů předběžné povahy. V návaznosti na ustanovení čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR (které mimo jiné vymezuje vázanost soudu zákonem) Poslanecká sněmovna České republiky konstatovala, že: „*I v případech, kdy znění zákona není zcela jednoznačné a připouští různé výklady, není možné, aby soud odmítl rozhodnout ve věci z důvodu nejasnosti nebo neúplnosti zákona. Soud proto musí provést v těchto případech aplikaci zákona na základě vlastního výkladu.*“ Citovaný závěr tedy podporuje rozhodnutí Ústavního soudu, který zamítnutím návrhu na zrušení ustanovení o kompetenční výluce v podobě rozhodnutí předběžné povahy podpořil její ústavní konformitu.

Ústavní soud se sám k dané věci vyjádřil v tom smyslu, že kompetenční výluky v bývalé části V. o.s.ř. (použitelné i dnes pro výčet v s.ř.s) tvoří taxativní výčet rozhodnutí orgánů veřejné správy, které nepodléhají soudnímu přezkumu, tj. nespádají do soudní kontroly veřejné správy u nás. Tyto výjimky jsou dle Ústavního soudu možné jedině při absolutním respektování Listinou stanovených podmínek. Tyto podmínky předpokládají, že: „*Z pravomoci soudů nesmí být vyloučeno*

¹⁰⁷ Veškeré informace v této podkapitole vycházejí z nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn.: Pl. ÚS 8/99.

¹⁰⁸ Zákon č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění zákona č. 519/1991 Sb..

přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny (čl. 36 odst. 2 věta druhá), že meze základních práv a svobod mohou být za podmínky stanovených Listinou a upravených pouze zákonem (čl. 4 odst. 2) a že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu, přičemž tato omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena (čl. 4 odst. 4).“ Kompetenční vyluka v podobě rozhodnutí správního orgánu předběžné povahy je ústavně konformní, protože právo fyzické a právnické osoby na soudní ochranu je dostatečně zajištěno tím, že je v pravomoci soudů přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů, která mají povahu rozhodnutí konečných.

Právní řád České republiky není založen na hodnotové neutralitě, ale respektuje a akceptuje princip legality, přičemž však nemůže jít jen o legalitu čistě formální. Právo a spravedlnost nejsou, a ani nemohou být, ve volné dispozici zákonodárce, protože sám zákonodárce je vázán hodnotami, na kterých je právní řád vystavěn, a které Ústava České republiky prohlašuje za nedotknutelné. Pokud si nemůže libovolným způsobem počínat zákonodárce, tím spíše nemůže právem volně disponovat soudní orgán, který je vázán zákonem, tedy mantinely, které mu zákonodárce stanovil. V materiálním právním státě tak nemůže dojít k aplikaci ustanovení soudem způsobem, který by odporoval nebo porušoval základní zásady, na kterých je demokratický právní stát vystavěn, mimo jiné tak musí být garantováno právo na přístup k soudu a princip spravedlnosti obecně.¹⁰⁹

Vymezení kompetenční vyluky je tak ústavně konformním postupem zákonodárce, který následně ponechává na soudu, aby určil, s respektem k výše uvedenému, u kterých rozhodnutí předběžné povahy je úmysl zákonodárce naplněn a u kterých není. Která tak budou soudem přezkoumána, protože mohou nezvratně zasáhnout do veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, a která naopak budou z důvodu kompetenční vyluky soudem odmítnuta, protože prostor pro soudní přezkoumání bude dán až v rámci soudního přezkoumání rozhodnutí konečného.

3.2.4. Nad nálezem Ústavního soudu zrušujícím úpravu správního soudnictví u nás z pohledu kompetenční vyluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy

Snad jen pro zajímavost je možné zmínit následný, a předními odborníky často diskutovaný, osud bývalé části V. o.s.ř. jako právní úpravy správního soudnictví u nás do 31. 12. 2002, opět s akcentem na kompetenční vyluku v podobě rozhodnutí předběžné povahy. Ústavní soud svým,

¹⁰⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993 sp. zn.: Pl. ÚS 19/93.

snad nejdiskutovanějším, nálezem sp. zn.: Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001, zrušil celou část V. o.s.ř., kdy důvodů pro výše uvedený krok Ústavní soud shledal hned několik.¹¹⁰

Z pohledu kompetenční vyluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy došlo ke vzniku zajímavé situace. Výše zmíněná kompetenční vyluka byla nejdříve rozhodnutím Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn.: Pl. ÚS 8/99 shledána za ústavně konformní, čímž se vytvořila překážka *res iudicata* v dané věci. Následně byla výše zmíněným nálezem Ústavního soudu spolu s celou bývalou částí V. o.s.ř. zrušena a na samotný závěr se do právní úpravy vrátila v dnešní podobě v ustanovení § 70 písm. b) s.ř.s.. Sám Ústavní soud, v nálezu zrušujícím bývalou část V. o.s.ř. připustil, že k rušení dochází s jeho vědomím toho, že řada ustanovení této části a institutů v ní upravených vlastně neústavními nejsou a buďto ve stejné, nebo v jiné podobě se tato ustanovení a instituty mohou objevit v nové právní úpravě.

Dle některých názorů byla Ústavním soudem výše popsanými kroky nejdříve porušena zásada materiálního právního státu v podobě procesní překážky *rei iudicata*, a následným opětovným rozhodováním o kompetenční vyluce v podobě zrušení bývalé části V. o.s.ř. byla porušena další ze zásad, konkrétně zásada *ne bis in idem*.¹¹¹

Já se domnívám, že výše uvedené kategorické závěry, tj. že Ústavním soudem byly porušeny zásady materiálního právního státu, nejsou závěry udržitelnými. Ústavní soud nemůže zachraňovat určitá ustanovení, která byla „v pořádku“, a následně se dostala do právní úpravy znovu, když celá právní norma vyžadovala zrušení. Postup Ústavního soudu byl dle mého názoru pochopitelný.

3.3. Úkony, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem

Stejně jako kompetenční vyluka v podobě rozhodnutí předběžné povahy, má i kompetenční vyluka v ust. § 70 písm. c) zajistit naplnění zásady hospodárnosti a rychlosti řízení před správním orgánem. Účelem je nezacyklit rozhodování ve správním řízení, ale umožnit správnímu orgánu vydání meritorního rozhodnutí, které může být následně předmětem přezkumu v řízení před správními soudy.

¹¹⁰ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001 sp. zn.: Pl. ÚS 16/99, MIKULE, Vladimír., SLÁDEČEK, Vladimír. Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví. *Bulletin advokacie*. 2002, č. 10, s. 59-66., PENK, František. Poznámka na okraj nálezů Ústavního soudu o zrušení části páté občanského soudního řádu o správním soudnictví. *Bulletin advokacie*. 2002, č. 10, s. 67 – 68.

¹¹¹ PENK, František. Poznámka na okraj nálezů Ústavního soudu o zrušení části páté občanského soudního řádu o správním soudnictví. *Bulletin advokacie*. 2002, č. 10, s. 67 – 68.

Úkony, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, je možné považovat za úkony správního orgánu, které by se neměly dotýkat hmotných práv adresátů, neměly by mít bezprostřední vliv na rozhodnutí o věci samé, a měly by sloužit k technickému zajištění hladkého a rychlého průběhu řízení.¹¹²

Nejdůležitějším znakem, který musí být dle mého názoru při aplikaci kompetenční výluky v podobě ust. § 70 písm. c) naplněn je nemožnost zásahu rozhodnutí do hmotných práv účastníka řízení. V opačném případě není možné kompetenční výluky aplikovat s ohledem na ust. § 2 s.ř.s. I v tomto případě, obdobně jako v případě aplikace ust. § 70 písm. b), by při nesprávném vyhodnocení otázky, zdali došlo k zásahu do hmotných práv adresáta aktu, nastalo odepření spravedlnosti, respektive jeho přístupu k soudu.

Právní praxe vytvořila již poměrně rozsáhlý seznam rozhodnutí, jimiž se skutečně pouze upravuje vedení řízení, a která tak nejsou způsobilá zasáhnout do hmotně-právního postavení jejich adresátů.¹¹³ Na druhou stranu existují i rozhodnutí, u nichž je možné judikovat oběma směry a rozhodnutí spadající do kategorie ust. § 70 písm. c), jejichž prostřednictvím je, dle mého soudu, možné přístup k soudu účastníku ne přímo odepřít, ale podstatně znemožnit.

Pokud jsou úkony, jimiž se upravuje vedení řízení, nezákonné, mohou být před soudy napadány jako vady řízení, a pokud měl takový postup v řízení správního orgánu vliv na výrok meritorního rozhodnutí, je důvodem ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí¹¹⁴, jak plyne z ust. § 76 a ust. § 78 odst. 1 s.ř.s.¹¹⁵

¹¹² BLAŽEK, Tomáš. In BLAŽEK, Tomáš, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2014. (§ 70).

¹¹³ Příkladem je možno uvést následující: Rozhodnutí o námitce podjatosti úřední osoby podle ust. § 14 s.ř. (srov. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25. 9. 2009, sp. zn.: 30 Ca 122/2009 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2010, sp. zn.: 4 As 1/2010). Rozhodnutí správního orgánu o určení lhůty k provedení úkonu účastníkovi řízení podle ust. § 39 odst. 1 s.ř. (srov. usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 4. 2013, sp. zn.: 57 A 22/2013). Rozhodnutí správního orgánu, jímž nepovoluje účastníkovi řízení poříditi si z ústního jednání zvukový záznam (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2005, sp. zn.: 1 Aps 2/2004). Rozhodnutí o pokračování odložené daňové exekuce podle ust. § 181 d.ř. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn.: 1 Afs 154/2005). Rozhodnutí o přerušení řízení podle ust. § 64 odst. 1 s.ř. (srov. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 6. 2006, sp. zn.: 10 Ca 121/2006 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, sp. zn.: 3 As 64/2007), rozhodnutí o přerušení řízení však může hrát roli v eventuelním řízení na ochranu před nečinností správního orgánu. Řízení je možné přerušit, avšak za podmínek stanovených zákonem je nutné v něm i nadále pokračovat (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, sp. zn.: 7 Ans 10/2012).

¹¹⁴ BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Linde, 2006. s. 117.

¹¹⁵ Ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s., stanoví, že: „*Soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*“ A ustanovení § 78 odst. 1 s.ř.s. stanoví, že: „*Je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.*“

3.3.1. Procesní akty nespádající pod ust. § 70 písm. c) s.ř.s.

Jak jsem již uvedla výše, není možné kompetenční vyluku v ust. § 70 písm. c) s.ř.s. paušalizovat, a jejím prostřednictvím vylučovat ze soudního přezkumu veškeré úkony procesní povahy. I v případě, že jde o úkony procesní povahy, tj. nerozhoduje se jimi přímo o věci samé, mohou tyto zasáhnout do hmotně-právní sféry účastníka řízení a ten nemá následně možnost se proti takovému aktu efektivně bránit.

Dřívější právní úprava správního soudnictví, konkrétně tzv. bývalá část V. o.s.ř., obsahovala obdobnou kompetenční vyluku v ust. § 248 odst. 2 písm. e). Tato ve znění účinném do 31. 12. 2000 hovořila o rozhodnutích správního orgánu „procesní povahy“. Výklad takto formulované kompetenční vyluky následně v některých případech vedl k vylučování rozhodnutí typu rozhodnutí o zastavení správního řízení pro zjevnou nepřipustnost návrhu, pro nezaplacení soudního poplatku či pro překážku litispendence a rei iudicata z přezkumu soudů. Ačkoli jde o rozhodnutí procesní, je dle mého názoru zřejmé, že taková rozhodnutí do hmotně-právní sféry jejich adresátů zasahují. S ohledem na výše uvedené došlo následně k legislativní změně a namísto kompetenční vyluky, spočívající v rozhodnutí „procesní povahy“, zákon nadále upravoval kompetenční vyluku v podobě úkonů, „jimiž se upravuje vedení řízení“. Takto formulovaná kompetenční vyluka byla následně převzata i do s. ř. s.¹¹⁶

Výše uvedeným, konkrétně charakterem rozhodnutí o zastavení řízení, se zabýval i Krajský soud v Plzni, který ve svém rozhodnutí¹¹⁷ dospěl k závěru, že žaloba žalobce proti rozhodnutí o zastavení řízení o odstranění stavby¹¹⁸ není nepřipustná dle ust. § 68 písm. e) ve spojení s ust. § 70 písm. a) nebo písm. c) s.ř.s. Argumentace soudu byla ve vztahu k ust. § 70 písm. c) s.ř.s. postavena na skutečnosti, že rozhodnutí o zastavení řízení nemůže být vyloučeno ze soudního přezkumu. Tímto rozhodnutím se neupravuje pouze vedení řízení, ale ve výše popsaném konkrétním případě se s konečnou platností rozhoduje o tom, že stavební úřad se již nebude dále zabývat odstraněním nepovolené stavby. Výše uvedený závěr lze paušalizovat na všechna rozhodnutí, jimiž se zastavuje správní či soudní řízení, protože v každém případě půjde o rozhodnutí sice procesní, ale v dané věci konečné.

Dle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2010, sp. zn.: 7 As 26/2009 není možné za úkon, jímž se upravuje vedení řízení, považovat ani rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání. Výrok, jímž se vylučuje odkladný účinek odvolání, do

¹¹⁶ BLAŽEK, Tomáš. In BLAŽEK, Tomáš, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2014. (§ 70).

¹¹⁷ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2007, sp. zn.: 57 Ca 62/2006.

¹¹⁸ Řízení o odstranění stavby podle ust. § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Tento zákon byl s účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, rovněž upravujícím řízení o odstranění stavby.

hmotně-právního postavení adresátů nezasahuje. Takový výrok je však výjimkou z obecného pravidla, respektive vlastnosti prvoinstančního meritorního rozhodnutí, kdy tato výjimka zasahuje do práv nebo povinností účastníků správního řízení tím, že na ně bude prvostupňové rozhodnutí uplatněno dříve.

U výše uvedeného vyvstává otázka, zdali není rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání spíše rozhodnutím předběžné povahy, na které by se po splnění tzv. testu předběžnosti rozhodnutí, jak je popsán výše, mohla vztáhnout kompetenční výlučka v ust. § 70 písm. b) s. ř. s.

V případě tzv. testu předběžnosti rozhodnutí je u rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání splněna podmínka osobní, tj. dané rozhodnutí se váže k týmž adresátům. Adresáti rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání budou totožní s adresáty rozhodnutí navazujícího, konkrétně rozhodnutí o dovolání. Rovněž je naplněna podmínka časová. Rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání bude předcházet vydání rozhodnutí konečného, na jehož vydání má adresát nárok. V tomto případě by konkrétně šlo o rozhodnutí odvolání, které zároveň podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví. Poslední z podmínek tzv. testu předběžnosti je podmínka věcné souvislosti. Mezi rozhodnutím o vyloučení odkladného účinku odvolání a rozhodnutím o odvolání musí existovat věcná souvislost. Jak je již uvedeno výše, podmínka věcné souvislosti vyžaduje, aby v sobě rozhodnutí konečné, v tomto případě tedy rozhodnutí odvolání, zahrnovalo po věcné stránce i rozhodnutí předběžné. Tím je v daném případě rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání. Konečné rozhodnutí musí po věcné stránce upravovat vztahy mezitímně upravené rozhodnutím předběžným, což je v tomto případě rovněž splněno.

S ohledem na výše uvedené je tedy možné konstatovat, že rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání splňuje test předběžnosti rozhodnutí, avšak ani přesto by na něj kompetenční výlučka v podobě ust. § 70 písm. b) neměla dopadat. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v rozhodnutí shora uvedeném, zasahuje rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání do hmotně-právní sféry jeho adresátů, a tudíž by mělo být podrobeno přezkumu před správními soudy. Dá se však říci, že existují případy, kdy rozhodnutí naplňuje znaky rozhodnutí předběžné povahy, ale i přesto může materiálně do práv a povinností adresátů významně zasáhnout. Sama se proto příkláním k názoru neaplikovat kompetenční výluky na rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání i s ohledem na restriktivní pojetí aplikace ustanovení o kompetenčních výlukách.

3.3.2. Rozhodnutí, která jsou úkonem, jímž se upravuje vedení řízení pouze v některých případech

V rozhodovací praxi soudů existují rovněž rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení, u nichž soudy v jednotlivých případech dovodily, že jde o kompetenční vyluky i že o kompetenční vyluky nejde. Prvním z příkladů, na kterém bych výše uvedené ráda demonstrovala je rozhodnutí správního orgánu o povinnosti strpět ohledání věci na místě. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. 8 As 40/2007, Nejvyšší správní soud dovodil, že v daném případě mohlo dojít rozhodnutím o povinnosti strpět ohledání na místě k zásahu do hmotně-právního postavení jeho adresáta, konkrétně ke zkrácení ústavně garantovaného práva nájemkyně na ochranu obydlí. Z uvedeného důvodu bylo dané rozhodnutí předmětem soudního přezkumu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny, konkrétně jeho druhé věty. Z odůvodnění daného rozhodnutí je však hůře odvoditelné, zda k uvedenému závěru soud dospěl s ohledem na zkrácení ústavně zaručeného práva, nebo s ohledem na skutečnost, že nájemkyně nebyla účastníkem správního řízení, v němž byla daná povinnost uložena.¹¹⁹ V dalším případě, konkrétně v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, sp. zn.: 1 As 20/2012, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí dle ust. § 54 odst. 1 s.ř., ukládající účastníku řízení povinnost strpět ohledání na místě, je v pořádku a v souladu se zákonem a zároveň se jedná o kompetenční vyluku ve smyslu ust. § 70 písm. c) s.ř.s.¹²⁰

V prvním případě vylučuje možnost aplikace kompetenční vyluky druhá věta čl. 36 odst. 2 Listiny. Pokud bychom však porovnávali společné rysy obou rozhodnutí, dospěli bychom k závěru, že dělicím kritériem je účastenství či neúčastenství ve správním řízení, v němž je ona povinnost strpět ohledání na místě nařizována.

Výše uvedený závěr podepírá jednoznačná aplikační praxe Nejvyššího správního soudu v případech rozhodnutí správního orgánu o odepření nahlédnutí do správního spisu.¹²¹

¹¹⁹ BLAŽEK, Tomáš. In BLAŽEK, Tomáš, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2014. (§ 70).

¹²⁰ V daném případě byla povinnost ukládána rozhodnutím Energetického regulačního úřadu v řízení o žádosti o udělení licence na výrobu elektřiny. Energetický regulační úřad, jako správní orgán, uložil účastníku řízení (žadatel) povinnost strpět ohledání energetického zařízení sloužícího k výrobě elektřiny.

¹²¹ Ustanovení § 38 s.ř. stanoví, že: „Účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci. Jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Nevidomým osobám bude obsah spisu přečten. Na požádání správní orgán nevidomé osobě umožní pořizování zvukového záznamu. Správní orgán nevidomé osobě rovněž umožní, aby do spisu nahlížel její průvodce. S právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části. Odepřel-li správní orgán osobě nahlížet do spisu nebo jeho části, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze této osobě. Z nahlížení do spisu jsou vyloučeny jeho části, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti; to neplatí o částech spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz, do takových částí spisu však může nahlížet pouze účastník řízení nebo jeho zástupce za předpokladu, že jsou předem seznámeni s následky porušení povinnosti mlčenlivosti o těchto skutečnostech a že o poučení je sepsán protokol, který podepíší. Ustanovení odstavce 4 se nepoužije.“

Rozhodujícím kritériem je v tomto případě skutečnost, zdali osoba nahlížející do spisu tak činí v průběhu probíhajícího správního řízení. Pokud ano, jedná se o rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení. V případě, že je rozhodnutí o odepření nahlédnutí do správního spisu vydáno v momentě, kdy správní řízení neběží, jde o klasické rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s.ř.s. To je následně možné napadnout, po vyčerpání řádných opravných prostředků, žalobou u správního soudu.¹²²

S ohledem na výše uvedené je tedy možné shrnout, že existují rozhodnutí vydávaná v průběhu správního řízení správním orgánem, která jsou v určitých případech kompetenčními výlukami ve smyslu ust. § 70 písm. c) s.ř.s., a v určitých případech na ně uvedená kompetenční výluka aplikována není. Rovněž se zdá, že dělícím kritériem je účastenství, respektive neúčastenství adresáta daného úkonu ve správním řízení. Z pohledu legitimního očekávání účastníků řízení je daný závěr, dle mého názoru, v pořádku. Rovněž tak z pohledu třetích osob, které účastníky správního řízení nejsou. Je tudíž nutné chránit jejich práva zasažená v souvislosti se správním řízením, ve kterém „aktivně“ nevystupují. Těmto třetím osobám se ukládají v průběhu správního řízení určité povinnosti, aniž by byly účastníky správního řízení, a na jeho výsledku měli právní zájem.

3.3.3. Pojmové znaky rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení, jako kompetenční výluky v ust. § 70 písm. c) s.ř.s..

S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že v případě rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení, jako kompetenční výluky v ust. § 70 písm. c), byl právní praxí vytvořen rozsáhlý katalog rozhodnutí, která do této kategorie řadit. Definice tohoto pojmu, či stanovení určitého algoritmu jeho přezkumu však neexistuje.

Výše jsou nastíněny jednotlivé případy, které jsou soudy do této kategorie kompetenčních výluk řazeny. Z nich je možné vyabstrahovat obecné (všem společné) znaky a tyto oddělit od znaků v jednotlivých případech specifických. Deduktivní metodou potom docházím k závěru, že pojmovými znaky rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení, jsou:

- rozhodnutí musí být vydáváno v již probíhající řízení,
- adresát tohoto rozhodnutí musí být účastníkem řízení, v němž je vydáváno,

¹²² Srov. např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2010, sp. zn.: 5 As 75/2009, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, sp. zn.: 5 Afs 33/2009 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, sp. zn.: 1 Aps 1/2011.

- rozhodnutí nesmí zasahovat do hmotně-právního postavení jeho adresáta, respektive do jeho veřejných subjektivních práv.

3.3.4. **Může rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení, odepřít či podstatně znemožnit možnost přístupu k soudu?**

Problematika, kterou bych se ráda na tomto místě zabývala, souvisí s odstraňováním vad podání ve smyslu ust. § 37 odst. 5 s.ř.s.¹²³ V případě, že k soudu přijde neúplné podání stěžovatele, předseda senátu ho vyzve k odstranění vad podání, poučí jej, jakým způsobem mají být vady podání odstraněny a stěžovateli k odstranění vad stanoví lhůtu. V neposlední řadě musí být stěžovatel poučen o skutečnosti, že pokud se nepodaří vady podání výše nastíněným postupem odstranit, bude podání stěžovatele odmítnuto. Dle názoru soudu představuje výzva, respektive usnesení, vyzývající stěžovatele k odstranění vad podání, úkon, jímž se pouze upravuje vedení řízení, a nemá tudíž vliv na rozhodnutí věci meritorním způsobem.¹²⁴ Jde o kompetenční výlukou ve smyslu ust. § 70 písm. c) s.ř.s. Tento závěr je logický s ohledem na skutečnost, že usnesení, jímž je stěžovatel vyzýván k odstranění vad podání, směřuje ke zhojení nedostatků podání. Účelem je, aby soud mohl v řízení dále pokračovat a projednávat návrh, ze kterého je patrné, čeho, a na základě jakých skutečností, se stěžovatel domáhá. Proti usnesení, jímž je stěžovatel vyzýván, není možné s ohledem na ust. § 70 písm. c) s.ř.s. brojit kasační stížností. Nicméně proti eventuálnímu rozhodnutí o odmítnutí podání (pokud se vady podání odstranit nepodařilo, tzn., že stěžovatel na výzvu soudu nereagoval vůbec, nebo nereagoval způsobem vady odstraňujícím) je kasační stížnost přípustná. V takto podané kasační stížnosti je následně možné napadat i vady řízení vydání rozhodnutí o odmítnutí podání předcházející. V tomto momentu je tak možné napadnout i ono usnesení vyzývající stěžovatele k odstranění vad podání.

Výše uvedený závěr, nastíněný například v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2012, sp. zn.: 1 As 13/2012, je dle mého logický a správný. Na tomto místě chci ale poukázat na skutečnost, že v případě vydání usnesení o odstranění vad podání může dojít k znemožnění přístupu k soudu. Pokud je stěžovatel vyzýván k odstranění vad, je mu zároveň stanovena lhůta k odstranění vad podání. Pokud stěžovatel v jemu stanovené lhůtě vady podání neodstraní, je toto opět důvodem k odmítnutí podání. Problém může nastat v okamžiku stanovení délky lhůty k odstranění vad. Lhůta není žádným procesně-právním předpisem

¹²³ Ustanovení § 37 odst. 5 s.ř.s. stanoví, že: „Předseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu. Nebude-li podání v této lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud podání usnesením odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek. O tom musí být podatel ve výzvě poučen.“

¹²⁴ Srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2010, sp. zn.: 3 Ans 13/2010 a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2012, sp. zn.: 1 As 13/2012.

upravena, proto je plně ponechána v dikci soudu. Pokud je stanovená lhůta tak zvaně „šibeniční“, tj. příliš krátká, není možné na ni ze strany stěžovatele adekvátně reagovat. Následně může dojít k odmítnutí podání a tím pádem je dle mého názoru do jisté míry znemožněn přístup stěžovatele k soudu. Obrana je možná následnou kasační stížností proti rozhodnutí o odmítnutí nedoplněného podání, ta však již nemusí být každým stěžovatelem podána. Stanovení krátké lhůty k doplnění podání tak může představovat jakési síto, v němž mohou uvíznout některá podání stěžovatelů, která následně nebudou nikdy věcně projednána.

Výše uvedené nechci žádným způsobem kritizovat, popravdě si sama aplikační praxi soudů neumím představit jiným způsobem. V okamžiku, kdy bychom připustili kasační stížnost i proti usnesení o odstranění vad podání (eventuálně obdobně odvolání v civilním řízení), došlo by k naprostému zacyklení soudního řízení. Výše popsany způsob by byl neefektivní a v rozporu se zásadami procesní ekonomie. Snažím se pouze poukázat na skutečnost, respektive reálnou možnost, „zneužít“ zákonných institutů za účelem rychlého (procesního) rozhodování.

3.4. Kompetenční výluka v podobě rozhodnutí záviselých na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí

Ust. § 70 písm. d) s.ř.s. vylučuje ze samostatného soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské činnosti, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.

Druhá část výše uvedeného ustanovení s ohledem na čl. 36 odst. 2 Listiny garantuje, že podanou výlučku nebudou podřazena rozhodnutí představující „*právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti*“. Avšak právě rozlišení tohoto kritéria, tj. kdy o překážku výkonu povolání či zaměstnání půjde, může v praxi činit potíže.

Dle mého názoru je právě na kompetenční výluce v podobě ust. § 70 písm. d) nejlépe vidět, jak je možné použít „*filtr*“ v podobě čl. 36 odst. 2 Listiny, věty druhé, a jeho prostřednictvím rozhodnutím, která by jinak splňovala kritéria kompetenční výlučky, zaručit soudní přezkum s ohledem na vyšší standard ochrany, který je poskytován právům a svobodám podle Listiny.

3.4.1. Ústavní konformita ust. § 70 písm. d) s.ř.s.

Otázkou ústavní konformity ust. § 70 písm. d) s.ř.s. se zabýval i Ústavní soud. Nejprve však bylo rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2010, sp. zn.: 4 Ads 168/2009,

vysloveno, že rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o neuznání žadatele osobou zdravotně znevýhodněnou, které bylo vydáno podle ust. § 67 odst. 2 písm. c) a odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v tehdejší znění, představuje kompetenční výlukou v podobě ust. § 70 písm. d) s.ř.s.. Následně šestý senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozhodnutí ze dne 18. 3. 2010, sp. zn.: 6 Ads 109/2010, dospěl k závěru, že výše specifikované rozhodnutí správního orgánu nemůže být ze soudního přezkumu vyloučeno s ohledem na skutečnost, že rozhodování o uznání osoby za zdravotně znevýhodněnou podle zákona o zaměstnanosti spadá pod ochranu osob se zdravotním postižením v pracovněprávních vztazích podle čl. 29 odst. 2 Listiny a navíc zamítavé rozhodnutí vytváří překážku pro výkon určitého povolání nebo zaměstnání, a proto je odepření soudního přezkumu s odkazem na ust. § 70 písm. d) s.ř.s. v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny.

S odkazem na výše uvedené předložil danou věc šestý senát Nejvyššího správního soudu senátu rozšířenému. Ten dospěl k závěru, že ust. § 67 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti je provedením čl. 29 odst. 1 a odst. 2 Listiny. Rovněž měl tedy pochybnosti o tom, zda by aplikace výluky v podobě ust. § 70 písm. d) s.ř.s. na uvedený případ neznamena odepření spravedlnosti a rozpor s čl. 36 odst. 2 Listiny. Rozšířený senát proto věc předložil Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení slov „*zdravotního stavu osob nebo*“ v ust. § 70 písm. d) s.ř.s.

Ústavní soud¹²⁵ ve výše uvedené věci dospěl k řešení dané situace ústavně konformním výkladem. Návrh na zrušení části ust. § 70 písm. d) s.ř.s. zamítl. Závěr Ústavního soudu se opíral o skutečnost, že rozhodnutí o uznání za osobu zdravotně znevýhodněnou a rozhodnutí o odvolání proti němu jsou v obou případech rozhodnutími dotýkajícími se základních práv podle Listiny. Přezkum daných rozhodnutí proto musí být zajištěn s ohledem na čl. 36 odst. 2 Listiny. Ústavní soud zároveň nastínil způsob ústavně konformního výkladu ust. § 70 písm. d) s.ř.s. a to tak, že: „*Úkony správního orgánu, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob, jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny,*

- *ledaže by samy o sobě znamenaly právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti,*
- *nebo ledaže by šlo o úkony dotýkající se základních práv zaručených Listinou.“*

Ústavní soud k výše uvedenému zároveň dodal, že úkon správního orgánu, jímž tento rozhoduje o uznání či neuznání osoby za zdravotně znevýhodněnou, je úkonem, jenž sám o sobě neznamena žádnou z překážek uvedených v druhé části ust. § 70 písm. d) s.ř.s., ale dotýká se základních práv posuzované osoby. Přezkum soudu tak v tomto případě musí být zaručen s ohledem na čl. 36 odst. 2 Listiny.

¹²⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2013, sp. zn.: Pl. ÚS 15/2012.

Z výjimky ze soudního přezkumu v podobě ust. § 70 písm. d) s.ř.s., konkrétně v případě úkonů správního orgánu, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob, jsou ústavně konformním výkladem činěny dvě výjimky z výjimky citované výše, které zaručují přístup jednotlivce k soudu a zamezují tak odepření spravedlnosti.

3.4.2. Lékařské posudky jako kompetenční výlučka v podobě ust. 70 písm. d) s.ř.s.?

Otázkou, se kterou se musely soudy v praxi vypořádat, bylo, zda komentovaná výlučka ve správním soudnictví dopadá na lékařské posudky či osvědčení. Názor na tuto problematiku nebyl, a troufnu si říct, že dosud není jednotný. Polemika nad výše uvedeným byla rozpoutána v okamžiku, kdy došlo k vydání posudku lékařem vykonávajícím zdravotní preventivní péči, ze kterého vyplýval závěr o dlouhodobé nezpůsobilosti osoby (dále jen „stěžovatel“) k výkonu práce důlního elektromechanika pro obecné onemocnění.¹²⁶ K věci se vyjadřoval Nejvyšší správní soud, který dospěl k závěru, že samotný posudek není způsobilý zasáhnout do právní sféry stěžovatele, a z toho důvodu je z přezkumu soudu vyloučen.¹²⁷ Tento rozsudek byl stěžovatelem napaden u Ústavního soudu, který ústavní stížnosti vyhověl¹²⁸ s ohledem na skutečnost, že Nejvyšší správní soud ve svém dřívějším rozhodnutí¹²⁹ ve skutkově obdobné věci kompetenční výlučku v podobě ust. § 70 písm. d) s.ř.s. neaplikoval. Věc tak byla projednávána rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu¹³⁰, který dospěl k závěru, že rozhodnutí krajského úřadu vydané podle ust. § 77a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu,¹³¹ nesplňuje pojmové znaky rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 s.ř.s., a proto je přezkoumání tohoto úkonu vyloučeno z působnosti správního soudu dle ust. § 70 písm. a) s.ř.s.

Argumentace rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu¹³² vycházela ze skutečnosti, že posudek vydaný zařízením poskytujícím závodní preventivní péči není aktem orgánu, který by byl nadán pravomocí autoritativně rozhodovat ve veřejnoprávní sféře. Jde pouze o „dobré zdání“ lékaře vystupujícího jako odborný poradce zaměstnavatele v otázkách, zdali může zaměstnanec určitou práci vykonávat či nikoli. Stěžovatel opět výše uvedené rozhodnutí napadl u Ústavního soudu.

¹²⁶ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. K charakteru lékařského posudku o trvalé nezpůsobilosti k práci (aneb – je takový akt přezkoumatelný soudem ve správním soudnictví?). *Právní fórum*. 2009, č. 3, s. 127.

¹²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2006, sp. zn.: 4 Ads 81/2005.

¹²⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2007, sp. zn.: IV. ÚS 613/2006.

¹²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2007, sp. zn.: 2 As 5/2006.

¹³⁰ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, sp. zn.: 4 Ads 81/2005.

¹³¹ Přijetím zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, byl zákon zrušen. Obdobná procedura je dnes upravena v ust. § 46 a násl. zákona č. 373/2011 Sb., zákona o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů.

¹³² Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, sp. zn.: 4 Ads 81/2005.

Problém závěru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu spočívá v tom, že tento zasahuje do základního lidského práva na volbu povolání a dává tímto obrovskou moc do rukou posudkových lékařů. Soudní ochrany se navíc stěžovatel nemůže dovolat ani u soudů civilních, protože tyto ve sporech o neplatnost převedení na jinou práci či při rozhodování o neplatnosti skončení pracovního poměru zkoumají pouze tu skutečnost, zda je lékařský posudek pravomocný, jeho věcná stránka přezkumu nepodléhá.^{133 134}

Ústavní soud o věci následně rozhodoval plenárně,¹³⁵ kdy stížnost stěžovatele zamítl¹³⁶ s odůvodněním v podstatě přejatým z rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Ústavní soud ve svém plenárním rozhodnutí odmítl, že by vyloučením přezkumu lékařského posudku mohlo dojít k dotčení práva na svobodnou volbu povolání ve smyslu čl. 26 odst. 1 Listiny, s ohledem na skutečnost, že toto právo není veřejným subjektivním právem na určité zaměstnání u určitého zaměstnavatele a ani na zaměstnání určitého druhu.¹³⁷ Rovněž není možné porušit práva stěžovatele garantovaná čl. 36 odst. 2 Listiny, když lékařský posudek o zdravotním stavu osoby není vrchnostenským aktem orgánu nadaným oprávněním vrchnostensky rozhodovat o právech a povinnostech adresáta veřejné správy. O zdravotním stavu se nerozhoduje, ale tento se dle pléna Ústavního soudu zjišťuje.

Proti výše uvedenému se ostře ohradili čtyři disentující soudci, kteří v daném rozhodnutí¹³⁸ uvedli, že se nepochybně jedná o rozhodnutí v materiálním slova smyslu, které zasahuje do právní sféry zaměstnance ale i zaměstnavatele, který v takovém případě musí zaměstnance převést na jinou práci, či s ním dokonce pracovní poměr ukončit. Zaměstnanec totiž nemůže vykonávat zaměstnání, které vykonával doposud, i za cenu, že by s tím zaměstnavatel souhlasil. Disentující soudci především poukázali na to, že právo na svobodnou volbu povolání možná nebylo porušeno, ale rozhodně je lékařským posudkem, respektive zamítavým rozhodnutím krajského úřadu o jeho přezkumu, dotčeno. S ohledem na dikci čl. 36 odst. 2 Listiny tak v těchto případech musí být garantován soudní přezkum.

Nejzajímavějším v posuzované věci je fakt, že na samotném počátku bylo rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě,¹³⁹ který řešil otázku přípustnosti žaloby proti rozhodnutí krajského úřadu o zamítnutí návrhu stěžovatele na přezkum lékařského posudku. Krajský soud v Ostravě

¹³³ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. K charakteru lékařského posudku o trvalé nezpůsobilosti k práci (aneb – je takový akt přezkoumatelný soudem ve správním soudnictví?). *Právní fórum*. 2009, č. 3, s. 128.

¹³⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2005, sp. zn.: Cdo 1936/2004.

¹³⁵ Šlo o případ, kdy si plénum Ústavního soudu rozhodování o podané stížnosti atrahovalo podle ust. § 11 odst. 2 písm. k) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn.: Pl. ÚS 11/2008.

¹³⁷ Rovněž srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 7. 2001, sp. zn.: II. ÚS 547/1998.

¹³⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn.: Pl. ÚS 11/2008.

¹³⁹ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 6. 2005, sp. zn.: 22 Ca 329/2003.

dospěl k závěru, že ust. § 68 písm. e) s.ř.s. v kombinaci s ust. § 70 písm. d) s.ř.s. žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, jehož vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob, nepřipouští, pokud ovšem takové rozhodnutí nespadá pod výjimku z výjimky uvedenou v druhé části ust. § 70 písm. d) s.ř.s. V popisované věci se podle přesvědčení Krajského soudu v Ostravě právě o takovou výjimku jedná, rozhodnutí proto věcně přezkoumal (avšak následně dospěl k závěru, že žaloba není důvodná). Ačkoli soud rozhodující v popisované věci na samotném počátku měl vcelku jasno, závěry, ke kterým následně dospěly soudy vyšší instance, znamenají, že zaměstnanci je právo na soudní ochranu přinejmenším ztíženo a zaměstnavateli v podstatě upřeno (pokud po něm nebudeme vyžadovat, aby se choval protiprávně, zaměstnavatele na jinou práci nepřeváděl a proti rozhodnutí o pokutě následně brojil ve správním soudnictví správní žalobou, jejímž prostřednictvím by napadal rovněž správnost rozhodnutí krajského úřadu, který zamítl návrh na přezkum lékařského posudku).¹⁴⁰

Je až s podivem, že v tomto případě „*filtr*“ v podobě čl. 36 odst. 2 Listiny, jehož smyslem má být nepřipustit aplikaci kompetenční výluky v případě dotčení práv a svobod zaručených Listinou aplikován nebyl.

Kompetenční výluka v podobě ust. § 70 písm. d) s.ř.s. tak dle současné rozhodovací praxe soudů nedopadá na lékařské posudky nebo osvědčení, na které je nahlíženo, jako na „*dobrozdání*“, neboli podklad pro postup jiných správních orgánů. Teprve rozhodnutí těchto správních orgánů se dotýká práv jednotlivců. Lékařský posudek není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu ust. § 65 s.ř.s. a lékař, který ho vydává, nemá postavení správního orgánu. V případě napadení lékařského posudku je proto dle názoru soudu, s ohledem na výše uvedené, na místě aplikovat kompetenční výluku v podobě ust. § 70 písm. a) s.ř.s. A podle výše citované judikatury dopadá daný závěr i na rozhodnutí správních orgánů o návrhu a přezkum lékařského posudku podle ust. § 77 a násl. zákona o péči o zdraví lidu (dnes obdobně v ust. § 46 a násl. zákona č. 373/2011 Sb.).¹⁴¹

3.5. Další kompetenční výluky

Pro vyčerpání tématu práce je namísto zmínit, na první pohled poslední, dvě kompetenční výluky uvedené v ust. § 70 s.ř.s., konkrétně v písm. d) a f). Daným kompetenčním výlukám již

¹⁴⁰ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. K charakteru lékařského posudku o trvalé nezpůsobilosti k práci (aneb – je takový akt přezkoumatelný soudem ve správním soudnictví?). *Právní fórum*. 2009, č. 3, s. 129.

¹⁴¹ BLAŽEK, Tomáš. In BLAŽEK, Tomáš, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2014. (§ 70).

není v práci věnován takový prostor, jako výše uvedeným. Důvodem této skutečnosti je četnost jejich výskytu v rozhodovací praxi soudů, ale i v relevantních ustanoveních zákonů.

Ustanovením § 70 písm. e) s.ř.s. jsou z přezkumu správních soudů vyloučeny úkony správního orgánu o **nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti** fyzickým osobám, pokud samy o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání nebo zaměstnání či jiné činnosti. Tyto úkony by opět měly představovat podklad pro na ně navazující samostatné rozhodnutí určitého správního orgánu. Soudní přezkum by tedy neměl být přípustný tam, kde správní orgány posuzují určité odborné otázky, konkrétně odbornou způsobilost, avšak za předpokladu, že toto posouzení nemá dopad do právní sféry posuzované fyzické osoby.¹⁴² U citovaného ustanovení je opět formulována výjimka, a to obdobným způsobem jako v případě kompetenční výluky upravené v ust. § 70 písm. e) s.ř.s.

Daná kompetenční výluka je v odborné literatuře označována za „mrtvou literu“, a to s ohledem na skutečnost, že v současné době zřejmě neexistuje rozhodnutí soudu, kterým by byla ve správním soudnictví odmítnuta žaloba s odkazem na citovanou kompetenční výluku.¹⁴³

Posledním z písmen, vypočtených ust. § 70 s.ř.s., je písmeno f) normující, že ze soudního přezkumu jsou dále vyloučeny úkony správního orgánu, jejichž **přezkoumání vylučuje zvláštní zákon**. Zákonodárce tak vymezil normu odkazující na ustavení zvláštních právních předpisů a soud musí v každém jednotlivém případě ověřovat i právní úpravu v hmotně-právním či procesně-právním předpisu, na jehož základě je daný úkon správního orgánu vydáván.¹⁴⁴ Rovněž je touto kompetenční výlukou deklarována skutečnost, že výčet kompetenčních výluk v současné úpravě správního soudnictví není výčtem taxativním, kdy jsou zákonodárci ponechány otevřené dveře pro vyloučení jakéhokoli dalšího úkonu správního orgánu předpokládaného jakýmkoli zákonem ze soudního přezkumu. Kompetenční výluka uvedená v ust. § 70 písm. f) s.ř.s. se tak dominantním způsobem podílí na utváření vnější kontroly veřejné správy.

¹⁴² POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL, Lukáš, ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: Leges, 2014. s. 614 (§70 písm. d)).

¹⁴³ BLAŽEK, Tomáš. In BLAŽEK, Tomáš, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2014. (§ 70).

¹⁴⁴ K příkladům zvláštních zákonů vylučujících úkony správního orgánu ze soudního přezkumu srov. např.: ust. § 171 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dále ust. § 52 odst. 4 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů, dále ust. § 26 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky, dále ust. § 20 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, dále ust. § 10 odst. 3 zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku na státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů.

Závěr

Cílem práce bylo nastínit obraz vývoje správního soudnictví na našem území a do něj následně zasazovat kompetenční výluky. Jako tenká linie bylo celou prací vedeno vymezení působnosti soudů ve správním soudnictví v jednotlivých obdobích jeho vývoje a následná konstrukce kompetenčních výluk v ní.

I s ohledem na právní konstrukci v jednotlivých historických obdobích si myslím, že je zřejmé, že správní soudnictví plní funkci nástroje udržení rovnováhy mezi mocí soudní a mocí výkonnou a do určité míry i jako udržení rovnováhy mezi mocí soudní a mocí zákonodárnou. Teprve ústavně zajištěná dělba moci a vymezení vztahů mezi jednotlivými složkami moci ve státě umožňuje, aby správní soudnictví mohlo fungovat a plnit tak svůj účel. V současném pojetí a právní úpravě je správní soudnictví vnímáno jako neoddělitelný atribut právního státu, zaručující každému jednotlivci ochranu individuálních, ale i skupinových práv proti nezákonnému zásahu veřejné moci.¹⁴⁵

V úvodu této práce jsem si položila výzkumné otázky a stanovila hypotézy, které jsem následně, po nalezení odpovědí, vyvracela či potvrzovala. Na následujících řádcích bych tak ráda shrnula své závěry.

Cílem první části práce bylo nalezení odpovědi na otázku, **co rozumíme pojmem kompetenční výluka? A co rozumíme pojmem kompetenční výluka ve správním soudnictví?**

V práci jsem došla k závěru, že kompetenční výluky jsou legislativní technikou zákonodárce, kterou zákonodárce zpřesňuje vymezení působnosti určitého státního orgánu. Ve správním soudnictví kompetenčními výlukami rozumíme nástroj vedoucí ke zpřesnění působnosti soudů ve správním soudnictví vymezené prostřednictvím generální klauzule. Kompetenčními výlukami ve správním soudnictví tak jsou rozhodnutí orgánů veřejné správy, vztahující se k veřejným subjektivním právům, dle vůle zákonodárce však nepodléhající přezkumu ve správním soudnictví. Dané akty mají dopadat na případy, kdy soudního přezkumu není vůbec třeba a jejich doprovodným jevem je odbřemenění soudů ve správním soudnictví.

S ohledem na vše výše uvedené tak hypotéza, že „**mezi kompetenční výluky ve správním soudnictví je možno řadit i rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávních věcech**“, byla vyvrácena.

¹⁴⁵ MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: Linde a.s., 1996. s. 13 – 14.

Stěžejní důvod pro tento závěr spatřuji ve skutečnosti, že působnost soudů ve správním soudnictví a tudíž i kompetenční výluky ve správním soudnictví, se vztahují ryze k oblasti veřejných subjektivních práv.

Cílem druhé části práce bylo zodpovězení výzkumné otázky: **„Je model vymezení působnosti soudů ve správním soudnictví a kompetenčních výluk v něm po celou dobu vývoje právní úpravy konzistentní? Nebo se objevují odůvodněné či neodůvodněné rozdíly?“**

V práci jsem si nejprve vymezila možné modely vymezení působnosti soudů ve správním soudnictví, kdy jsem došla k závěru, že tato může být vymezena pozitivně, tj. zpravidla taxativním výčtem oblastí, na které dopadá působnost správních soudů, nebo prostřednictvím obecné generální klauzule zpřesňované výčtem kompetenčních výluk. V případě pozitivního vymezení působnosti je zpravidla obtížně možné vymezit oblast působnosti takovým způsobem, aby nebyla některá ze záležitostí, do působnosti spadající, opomenuta. V takovém případě však již konstrukce kompetenčních výluk nemá své místo, protože jejím prostřednictvím není co zpřesňovat.

Z práce je zřejmé, že naše právní úprava po roce 1992, ale i v době rakouského správního soudnictví či správního soudnictví v období první republiky, vychází z vymezení působnosti na základě obecné generální klauzule, která je dále dotvářena prostřednictvím kompetenčních výluk. Kompetenční výluky generální klauzuli, vymezující působnost soudů ve správním soudnictví, jak jsem již uvedla výše, zpřesňují.

Období od roku 1945, respektive od roku 1952, kdy došlo ke zrušení instituce Nejvyššího správního soudu, do roku 1989, je pro správní soudnictví u nás obdobím specifickým. Neuplatňuje se model úpravy správního soudnictví spočívající ve vymezení působnosti na základě generální klauzule, ze které jsou následně činěny kompetenční výluky, které toto vymezení zpřesňují. To ovšem neznamená, že by správní soudnictví v této době neexistovalo. Správní soudnictví v materiálním slova smyslu, respektive jedna agenda z celé řady agend, které soudy ve správním soudnictví vykonávají, byla zachována v podobě soudnictví pojišťovacího. Správní soudnictví u nás tak bylo vymezeno na základě enumerativního principu, tj. na základě pozitivního a taxativního vymezení oblastí, které je možno do působnosti správních soudů, respektive do správního soudnictví, zařadit.

Rozdíly ve vymezení modelu právních úprav správního soudnictví a kompetenčních výluk jsou odůvodněné politickou situací v té které době se u nás vyskytující.

Cílem druhé části práce bylo rovněž potvrzení či vyvrácení hypotéz: „**Mezi lety 1952 (tj. po zrušení instituce Nejvyššího správního soudu) do roku 1989 u nás neexistuje právní úprava správního soudnictví**“ a „**Správní soudnictví je u nás po celou dobu své zákonné existence vymezeno obecnou generální klauzulí, ze které jsou následně činěny kompetenční výluky.**“ S ohledem na závěry výše uvedené si myslím, že je zřejmé, že obě hypotézy byly vyvráceny.

Cílem třetí, poslední a nejobsáhlejší, části práce bylo nalezení odpovědí na výzkumné otázky položené v úvodu. První z nich zní: „**Jakým způsobem se praxe vypořádala s obsahovým vymezením jednotlivých kompetenčních výluk?**“

V průběhu této části práce byly jednotlivé kompetenční výluky obsažené v ust. § 70 s.ř.s. postupně analyzovány, a odpověď na výše uvedenou otázku je následující.

V případě kompetenční výluky v ust. § 70 písm. a) spočívající v „*nerozhodnutí*“ správního orgánu soudy pracují s pojmovými znaky rozhodnutí, respektive s materiálním pojetím rozhodnutí, které vychází i ze samotné dikce ust. § 65 odst. 1 s.ř.s.. V případě kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy byl Nejvyšším správním soudem nastaven tzv. test rozhodnutí předběžné povahy,¹⁴⁶ který je, jak jsem již v textu práce uvedla, metodickou pomůckou zejména pro soudy rozhodující o tom, zdali v konkrétním případě přezkum předmětného aktu vyloučit z důvodu aplikace ust. § 70 písm. b) s.ř.s. či nikoli. V aplikační praxi soudů je díky tomuto testu zachycen algoritmus přezkumu zkoumaných rozhodnutí. Při analýze toho, jaká rozhodnutí testem předběžnosti procházejí a která nikoli, je dále možné usuzovat na to, zdali je rozhodovací činnost soudů v oblasti správního soudnictví v souladu se zásadou legitimního očekávání účastníků řízení.

V případě rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení, jako kompetenční výluka v ust. § 70 písm. c), právní praxe vytvořila rozsáhlý katalog rozhodnutí, která do této kategorie řadit. Obecnější vymezení tohoto pojmu však neexistuje. V práci jsem se proto pokusila, z jednotlivých případů řazených soudy do této kategorie, usoudit na obecné znaky tohoto typu rozhodnutí. V jednotlivých případech jsem vyabstrahovala znaky obecné (společné) od znaků specifických. Deduktivní metodou jsem potom došla k závěru, co je možné řadit mezi pojmové znaky rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení. Patří mezi ně skutečnost, že adresát tohoto rozhodnutí musí být účastníkem řízení, v němž je vydáváno. Dále toto rozhodnutí musí být vydáváno v již probíhajícím řízení a zároveň nesmí zasahovat do hmotně-právního postavení jeho adresáta, respektive do jeho veřejných subjektivních práv.

¹⁴⁶ Srov. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 1009, sp. zn.: 2 Afs 186/2006.

Kompetenční vyluka v podobě ust. § 70 písm. d) s.ř.s. je již méně častou kompetenční vylukou v rozhodovací praxi soudů. Její definici není nutné žádným způsobem podávat, samotné ustanovení zní vcelku jasně. Problém s ní spojený je spíše v její aplikaci s ohledem na čl. 36 odst. 2 Listiny. Ústavní soud však nabídl ústavně konformní výklad této kompetenční vyluky.¹⁴⁷ Závěr, vztahující se k její aplikaci, by měl vyznívat v požadavek absolutně restriktivní aplikace, zejména v hraničních případech, to vše s ohledem na druhou větu čl. 36 odst. 2 Listiny.

Pojmové znaky nebo definice soudy v případě kompetenční vyluky v ust. § 70 písm. e) nehledají. Při zpracovávání práce jsem nenašla ani jediné rozhodnutí soudu, které by odmítalo žalobu proti rozhodnutí správního orgánu s odkazem na toto ustanovení. Rovněž komentářová literatura se kloní k závěru, že jde o „mrtvou literu“¹⁴⁸ která se již v současné době v oblasti správního soudnictví nevyskytuje.

Poslední z kompetenčních vyluk, uvedená pod písmenem f), už jen deklaruje skutečnost, že výčet kompetenčních vyluk v současné úpravě správního soudnictví není výčtem taxativním. Zákodáři jsou ponechány otevřené dveře pro vyloučení jakéhokoli dalšího úkonu správního orgánu předpokládaného jakýmkoli zákonem ze soudního přezkumu. Kompetenční vyluka uvedená v ust. § 70 písm. f) s.ř.s. se tak dominantním způsobem podílí na utváření vnější kontroly veřejné správy.

Druhá z otázek, na kterou je v třetí části práce hledána odpověď, zní: **„Jsou kompetenční vyluky formálně vypočtené v ust. § 70 s.ř.s. skutečně kompetenčními vylukami?“**

Na druhou, výše položenou, výzkumnou otázku bych ráda odpověděla ve dvou rovinách, respektive dvěma rozličnými způsoby.

V prvním případě odpovídám na položenou otázku negativně, protože ust. § 70 písm. a) s.ř.s., není dle mého názoru kompetenční vylukou. V práci jsem přes výklad ust. § 65 odst. 1 s.ř.s. došla k závěru o zbytečnosti daného ustanovení. V případě napadení aktu, který není rozhodnutím správního orgánu, žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, nejsou splněny podmínky řízení. V těchto případech by tak mělo docházet k odmítnutí žaloby s ohledem na ust. 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s., a to pro nedostatek podmínek řízení, který je v tomto případě neodstranitelný. Důvod pro tento závěr spatřuji v požadavku primárního zkoumání splnění procesních podmínek v každém zahájeném řízení.

I v druhém případě na položenou výzkumnou otázku odpovím negativním způsobem. Pojem kompetenční vyluka je dle mého názoru „*právním pojmem, jehož obsah je relativně neurčitý*“. Relativně

¹⁴⁷ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2013, sp. zn.: Pl. ÚS 15/2012.

¹⁴⁸ BLAŽEK, Tomáš. In BLAŽEK, Tomáš, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2014. (§ 70).

z toho důvodu, že Nejvyšší správní soud se ve své rozhodovací praxi snaží s jeho materiálními znaky v jednotlivých případech vypořádat. Jednotné, a na všechny skupiny kompetenčních výluk dopadající, definice však neexistují a ani existovat nemohou. Zákodárce stanovil moci soudní, respektive soudům rozhodujícím ve správním soudnictví mantinely, v rámci kterých si soudy výkladem práva stanoví, zdali konkrétní akt správního orgánu naplňuje předpokládané znaky té které kompetenční výluky, a zdali tak spadá pod úmysl zákonodárce vyloučit jej ze soudní kontroly veřejné správy. Moc soudní se při vyplňování takovýchto pojmů musí přidrřžovat hodnot, které tvoří materiální právní stát, zejména se vyhnout přepjatému formalismu, dodrřžovat princip legitimního očekávání, zákaz překvapivých rozhodnutí a právo na přístup k soudu.¹⁴⁹ V konečném důsledku tak například ne každé rozhodnutí předběžné povahy musí být kompetenční výlukou (praktický příklad jsem v tomto případě rozebrala například v podkapitole 1.3).

Zákodárce může vymezením kompetenčních výluk určovat rozsah soudní kontroly veřejné správy ve státě, avšak pouze relativním způsobem. Konečné slovo má při aplikaci právního předpisu soud. Jedině soud může v konečném důsledku ustanovení o kompetenční výluce aplikovat či nikoli a naplnit tak úmysl zákonodárce a smysl toho kterého ustanovení procesního předpisu o kompetenční výluce v konkrétním případě.

Po výše uvedeném zároveň docházím k závěru o potvrzení hypotézy, že: **„Ne u všech kompetenčních výluk v soudním řádu správním existuje judikaturní vymezení jejich pojmových znaků či jejich definice.“**

¹⁴⁹ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn.: Pl. ÚS 8/99.

Seznam použitých zdrojů

Monografie, komentáře a sborníky:

- BOBEK, Michal, MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.). *Komunistické právo v Československu*. Kapitoly z dějin bezpráví. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita a Mezinárodní politologický ústav, 2009. 1005 s.
- BOHUSLAV, Josef. *Knihy judikátů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních*. Svazek I. – judikáty z let 1918 – 1923. 1. vydání. Praha: Právnické vydavatelství JUDr. V. Tomsa, společnost s.r.o., 1927. 1216 s.
- BOHUSLAV, Josef. *Knihy judikátů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních*. Svazek II. – judikáty z let 1924 – 1928. 1. vydání. Praha: Právnické vydavatelství JUDr. V. Tomsa, společnost s.r.o., 1930. 1171 s.
- BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Linde, 2006. 308 s.
- GARLICKY, Leszek. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys Wykladu*. 1. wydanie. Warszawa: Liber, 2007. 447 s.
- HÁCHA, Emil a kol. (usp.). *Slovník veřejného práva československého*. Svazek I. 1. vydání. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1934. 871 s.
- HÁCHA, Emil a kol. (usp.). *Slovník veřejného práva československého*. Svazek III. 1. vydání. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1934. 960 s.
- HÁCHA, Emil a kol. (usp.). *Slovník veřejného práva československého*. Svazek IV. 1. vydání. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1938. 995 s.
- HÁCHA, Emil a kol. (usp.). *Slovník veřejného práva československého*. Svazek V. 1. vydání. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1939. 1098 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s.
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. Část všeobecná. 1. vydání. Praha: Melantrich a.s., 1934. 454 s.
- MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přepracované vydání. Praha: Linde, 2003. 673 s.

- MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: Linde a.s., 1996. 451 s.
- MAZANEC, Michal. In BUREŠ, Jaroslav, DRÁPAL, Ljubomír, MAZANEC, Michal. *Občanský soudní řád*. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001. s. 1033 – 1271 (§§ 244 – 250s).
- MAZANEC, Michal. In DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád: Komentář*. 2. díl (§§201 - 376). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 1972 – 2061 (§§ 244 – 250l).
- MELZER, Filip, TĚGL, Petr a kol. *Občanský zákoník: Velký komentář*. Svazek I. (§ 1 – 117). 1. vydání. Praha: Leges, 2013. 649 s.
- MERKL, Adolf. *Obecné právo správní*. Díl druhý. 1. vydání. Brno: Nakladatelství Orbis, 1932. 244 s.
- NOVOTNÝ, Oto (usp.). Pocta doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. 1. vydání. Praha: Aspi, 2002. 483 s.
- PÍTROVÁ, Lenka, POMAHAČ, Richard. *Evropské správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1998. 343 s.
- POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL, Lukáš, ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: Leges, 2014. s. 605 – 620 (§70).
- RÁDL, Zdeněk (usp.). *Nejvyšší správní soud*. Normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. Správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví. 1. vydání. Praha: Československý kompas, 1933. 504 s.
- RÁDL, Zdeněk (usp.). *Nejvyšší správní soud*. Komentář k zákonu ze dne 16. června 1937, číslo 164 Sb. z. a n. o nejvyšším správním soudě a k jednacímú řádu pro nejvyšší správní soud, publikovanému vládní vyhláškou ze dne 16. července 1937, číslo 191 Sb. z. a n. 1. vydání. Praha: Československý kompas, 1937. 248 s.
- SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia s.r.o., 2004. 100 s.
- SEERDEN, R. J. H. G. (ed.). *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*. 2nd edition, Antwerpen: Intersentia, 2007. 419 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009. 463 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika, a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010. 257 s.

- VOPÁLKA, Vladimír (usp.). Nová úprava správního soudnictví. 1. vydání. Praha: ASPI Publishing s.r.o., 2003. 407 s.
- VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. 327 s.

Články:

- BAXA, Josef, MAZANEC, Michal. Reforma českého správního soudnictví. *Právní rádce*. 2002, č. 1, s. 5 – 10.
- HARABIN, Štefan. Správne súdnictvo v Slovenskej republike. *Justičná revue*. 2002, č. 10, s. 1084 – 1088.
- KADEČKA, Stanislav. Správní soudnictví ve světle ústavněprávní judikatury. *Právní rádce*. 2002, č. 3, s. 9 – 14.
- KAMLACH, Milan. Nové správní soudnictví. *Bulletin advokacie*. 2003, č. 1, s. 9 – 17.
- MAZANEC, Michal. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*. 2003, č. 2, s. 55 – 60.
- MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK, Vladimír. Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví. *Bulletin advokacie*. 2002, č. 10, s. 59-66.
- PENK, František. Poznámka na okraj nálezů Ústavního soudu o zrušení části páte občanského soudního řádu o správním soudnictví. *Bulletin advokacie*. 2002, č. 10, s. 67 – 68.
- VARVAŘOVSKÝ, Pavel. K charakteru lékařského posudku o trvalé nezpůsobilosti k práci (aneb – je takový akt přezkoumatelný soudem ve správním soudnictví?). *Právní fórum*. 2009, č. 3, s. 127 – 129.
- VESELÝ, Jiří. Historie soudního přezkumu věcí sociálního zabezpečení. *Aplikované právo*. 2007, č. 2, s. 55 – 66.

Soudní rozhodnutí:

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva:

- Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva č. 6833/74 Marckx proti Belgii ze dne 13. 6. 1979.
- Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva č. 10465/83 Olsson proti Švédsku ze dne 25. 7. 1988.

- Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva č. 39221/98 Scozzari a Giunta proti Itálii ze dne 13. 7. 2000.

Nálezy Ústavního soudu:

- Nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993, sp. zn.: Pl. ÚS 19/1993.
- Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn.: Pl. ÚS 16/1999.
- Nález Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn.: Pl. ÚS 8/1999.
- Nález Ústavního soudu ze dne 10. 1. 2001, sp. zn.: Pl. ÚS 33/2000.
- Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn.: IV. ÚS 150/2001.
- Nález Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2007, sp. zn.: IV. ÚS 613/2006.
- Nález Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn.: Pl. ÚS 11/2008.
- Nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2013, sp. zn.: Pl. ÚS 15/2012.

Usnesení Ústavního soudu:

- Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 7. 2001, sp. zn.: II. ÚS 547/1998.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2008, sp. zn.: IV. ÚS 233/2002.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v období První republiky publikovaná v tzv.

Bohuslavově sbírce: (čísla v závorkách jsou u rozhodnutí, která jsou citována ve znění publikovaném v BOHUSLAV, Josef. *Knihy judikátů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních*. Svazek I. – judikáty z let 1918 – 1923. 1. vydání. Praha: Právnické vydavatelství JUDr. V. Tomsa, společnost s.r.o., 1927. 1216 s., a v BOHUSLAV, Josef. *Knihy judikátů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních*. Svazek II. – judikáty z let 1924 – 1928. 1. vydání. Praha: Právnické vydavatelství JUDr. V. Tomsa, společnost s.r.o., 1930. 1171 s. Číslo v závorce přitom odpovídá pořadovému číslu rozhodnutí ve výše uvedených publikacích). V Bohuslavově sbírce se rozhodnutí číslují zlomkem, jehož jmenovatel udává ročník sbírky. V čitateli arabská číslíčka představují nálezy a římská zásadní usnesení, která byla publikována v Dodatku I. nebo II. příslušné sbírky.

- Rozhodnutí Boh. A 13/19, (č. 2717).
- Rozhodnutí Boh. A XXII/19, (č. 2768).
- Rozhodnutí Boh. A XXXVI/20, (č. 2853).
- Rozhodnutí Boh. A 347/1920, (č. 2720).

- Rozhodnutí Boh. A CLXXVII/23, (č. 2769).
- Rozhodnutí Boh. A CCXV/24, (č. 5752).
- Rozhodnutí Boh. A 4501/25, (č. 5719).
- Rozhodnutí Boh. A XXXVII/25, (č. 5893).
- Rozhodnutí Boh. A 5993/26.
- Rozhodnutí Boh. A 7295/28.
- Rozhodnutí Boh. A 10219/32.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu:

Rozhodnutí rozšířeného senátu:

- Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, sp. zn.: 4 Ads 81/2005.
- Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, sp. zn.: 2 Afs 186/2006.
- Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2010, sp. zn.: 7 As 26/2009.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn.: 8 As 47/2005.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, sp. zn.: 7 Afs 14/2010.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2013, sp. zn.: 6 Ads 109/2009.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, sp. zn.: 7 Ans 10/2012.

Rozsudky:

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, sp. zn.: 5 As 29/2003.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2005, sp. zn.: 1 Aps 2/2004.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, sp. zn.: 3 As 28/2005.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, sp. zn.: 2 Afs 183/2005.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2006, sp. zn.: 4 Ads 81/2005.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn.: 1 Afs 154/2005.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2007, sp. zn.: 2 As 5/2006.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2007, sp. zn.: 9 As 46/2007.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2008, sp. zn.: 8 As 40/2007.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, sp. zn.: 3 As 64/2007
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, sp. zn.: 9 As 88/2007.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2010, sp. zn.: 4 As 1/2010.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2010, sp. zn.: 4 Ads 168/2009.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn.: 4 Ads 113/2009.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, sp. zn.: 5 Afs 33/2009.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, sp. zn.: 9 Afs 117/2009.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2010, sp. zn.: 5 As 75/2009.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2011, sp. zn.: 7 As 52/2011.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, sp. zn.: 1 Aps 1/2011.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, sp. zn.: 1 Afs 35/2011.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2011, sp. zn.: 2 As 90/2011.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2011, sp. zn.: 8 As 38/2011.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2011, sp. zn.: 9 As 66/2011.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, sp. zn.: 1 As 20/2012.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2013, sp. zn.: 1 As 52/2012.

Usnesení:

- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2004, sp. zn.: 7 A 136/2002.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2004, sp. zn.: 6 A 119/2001.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2010, sp. zn.: 6 Ads 109/2010.

Rozhodnutí správních senátů krajských soudů:

- Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 6. 2005, sp. zn.: 22 Ca 329/2003.
- Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 6. 2006, sp. zn.: 10 Ca 121/2006.
- Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2007, sp. zn.: 57 Ca 62/2006.
- Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25. 9. 2009, sp. zn.: 30 Ca 122/2009.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2010, sp. zn.: 6 Ca 90/2007.
- Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 16. 5. 2008, sp. zn.: 30 Ca 74/2008.
- Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 4. 2013, sp. zn.: 57 A 22/2013.

- Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2013, sp. zn.: 29 A 50/2013.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu:

- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2005, sp. zn.: 21 Cdo 1936/2004.

Rozhodnutí byla čerpána z nalus.usoud.cz, www.nsoud.cz, www.nssoud.cz a databází ASPI a Kodexis.

Zákony:

- Základní zákon státní č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské.
- Zákon č. 36/1876 ř. z., o správním soudním dvoru.
- Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky ze dne 29. února 1920 a Ústavní listina Československé republiky 1920.
- Zákon č. 158/1920 Sb. z. a n., o správním soudnictví u úřadův okresních a župních.
- Zákon č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří.
- Zákon č. 217/1925 Sb., jímž se provádí § 105 ústavní listiny (zákona ze dne 29. února 1920 č. 121 Sb. z. a n.), ze dne 15. října 1925.
- Zákon č. 8/1928 Sb., správní řád.
- Zákon č. 164/1937 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě.
- Zákon č. 99/1948 Sb. z. a n., o národním pojištění.
- Zákon č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví.
- Zákon č. 166/1949 Sb., o sídle správního soudu.
- Ústavní zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.
- Zákon č. 142/1950 Sb., o konaní v občianskych právnych veciach (občiansky súdny poriadok).
- Ústavní zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře.
- Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře.
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád ve znění zákona č. 519/1991 Sb., účinném ke dni 1. 1. 1992 a v platném a účinném znění.
- Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů.

- Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Listina základních práv a svobod, schválená Federálním shromážděním ČSFR 9. ledna 1991 s uvozovacím ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., prohlášena čl. 3 a čl. 112 odst. 1 Ústavy za „součást ústavního pořádku České republiky“ a znovu vyhlášena jako č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů.
- Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů.
- zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky.

Mezinárodní smlouvy:

- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod přijatá v rámci Rady Evropy dne 4. listopadu 1950.

Elektronické zdroje:

- BLAŽEK, Tomáš, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2014.
- MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. nssoud.cz, 17. ledna 2013 [cit. 29. prosince 2014]. Dostupné na <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

Shrnutí, klíčová slova

Summary

This rigorous thesis is attempting to draft a highly presentable depiction of the evolution of administration law in our country and put competency exceptions into it. The aim of this thesis is to contribute to cognition of competency exceptions issues in the administration law throughout its development in our country. Its aim is also to define the concept of competency exception and put this into context of period legal adjustments in our republic or into arrangement of courts authorities making administrative decisions.

The first part of this thesis is both theoretical and practical. Its substance for this thesis lies in creating of theoretical background and grasping the concept of competency exception, which subsequently extends throughout the entire thesis.

The second part of this thesis analyses the concept of administration law and competency exceptions in it throughout the development of antecedent legislation in our country since 1867, which is the year dated as the outset of administration law in our country. It follows from the theoretical base laid in the first part of this thesis and it specifies the authority of courts in administrative justice through each period of the development of the administration law in our country. Also, if possible, it puts into it the competency exceptions.

The second part of this thesis also describes the administration law in Austro-Hungarian Empire and the „first republic“. Then it describes the period between the years of 1945 and 1989 and the period after the year of 1989 until the current legislation, i.e. the year of 2002. The most attention is paid to the legislation in the „first republic“, as it is a huge inspirational source for the current legislation.

The third part of this thesis elaborates legislation of administration law and competency exceptions in the current and held legislation. Each particular competency exception is analyzed in the extent of how much it has occurred in practice. For each of the competency exceptions it is pointed out to problems that can come to practice within its application. These problems are illustrated on some specific examples. The focus of this thesis is a critical evaluation of legislation through drafted real and potential impact the specific jurisdiction exceptions on life situations of

people affected by public administration from the point of protection of their subjective public rights, alternatively from the point of their capability to perform their public duties.

Shrnutí

Předkládaná rigorózní práce se pokouší nastínit reprezentativní obraz vývoje správního soudnictví na našem území a do něj následně zasazovat kompetenční výluky. Cílem práce je přispět k poznání problematiky kompetenčních výluk ve správním soudnictví v průběhu jeho vývoje na našem území. Definovat si pojem kompetenční výluky a tento následně zasazovat do kontextu dobových právních úprav správního soudnictví u nás, respektive do konstrukce působnosti soudů rozhodujících ve správním soudnictví.

První část práce je částí teoreticko – praktickou. Její význam pro celou práci spočívá ve vytvoření teoretického zázemí a uchopení pojmu kompetenční výluky, který se následně tenkou linií táhne skrze celou práci.

Druhá část práce analyzuje koncepci správního soudnictví a kompetenčních výluk v něm ve vývoji právní úpravy správního soudnictví na našem území od roku 1867, ke kterému je datován počátek správního soudnictví na našem území. Navazuje na teoretický podklad v první části práce a v jednotlivých obdobích vývoje správního soudnictví na našem území vymezuje působnost soudů ve správním soudnictví a následně, pokud je to možné, do něj zasazuje kompetenční výluky.

Druhá část práce zachycuje rakouské a prvorepublikové správní soudnictví. Dále období let 1945 až 1989 a následně období od roku 1989 až do současné právní úpravy správního soudnictví, tj. do roku 2002. Největší prostor je přitom věnován právní úpravě prvorepublikové, protože tato je obrovským inspiračním zdrojem pro současnou právní úpravu.

Třetí část práce zpracovává právní úpravu správního soudnictví a kompetenčních výluk v současné platné a účinné právní úpravě. Jednotlivé kompetenční výluky jsou analyzovány v rozsahu, v jakém se ta která z kompetenčních výluk vyskytuje v praxi. U každé z kompetenčních výluk je poukazováno na problémy, které mohou v praxi nastat při její aplikaci, tyto jsou místy demonstrovány i na konkrétních případech. Těžištěm této části práce je kritické zhodnocení právní úpravy prostřednictvím nastíněných reálných, ale i potencionálních dopadů aplikace jednotlivých kompetenčních výluk na životní situace adresátů veřejné správy z pohledu ochrany jejich subjektivních veřejných práv, eventuálně možnosti plnění jejich subjektivních veřejných povinností.

Keywords

Administrative justice, Competency (jurisdictional) exception, Administrative decision, Preliminary decision, Code of administrative procedure, Legal dualism of public and private law, The Supreme Administrative Court.

Klíčová slova

Správní soudnictví, Kompetenční vyluka, Správní rozhodnutí, Rozhodnutí předběžné povahy, Soudní řád správní, Dualismus veřejného a soukromého práva, Nejvyšší správní soud.