

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

JUDr. Martina Kůchlerová

**Rozhodnutí předběžné povahy jako případ kompetenční
výluky v soudním řádu správním**

Disertační práce

Olomouc 2017

Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma Rozhodnutí předběžné povahy jako případ kompetenční výluky v soudním řádu správním vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne.....

.....

Martina Kůchlerová

*Já, níže podepsaná **JUDr. Martina Kúchlerová** autorka disertační práce „Rozhodnutí předběžné povahy jako případ kompetenční výluky v soudním řádu správním“, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb. správci:*

Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského 8, Olomouc 771 47,

ke zpracování osobních údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalogích a informačních systémech UP, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka UP, která se nazývá Knihovna UP.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb.

Prohlašuji, že moje osobní údaje jsou pravdivé.

V Olomouci dne 9. 10. 2017

.....
Martina Kúchlerová

Na tomto místě bych ráda a upřímně poděkovala školiteli svého doktorského studia, JUDr. Ing. Filipu Dienstbierovi, Ph.D., za cenné připomínky a rady, shovívavost a trpělivost, kterou se mnou po celou dobu doktorského studia měl. Nejvíce mu ale děkuji za to, že to právě on mě přivedl ke správnímu právu.

Poděkování patří dále JUDr. Janu Rutschovi, předsedovi senátu Krajského soudu v Hradci Králové, který – aniž by o tom věděl – mi dal druhý dech k tomu, abych své doktorské studium dokončila. Poděkování patří také mému věrnému čtenáři a soudci Krajského soudu v Hradci Králové JUDr. Jiřímu Hanušovi, mému soudci JUDr. Jiřímu Kučerovi, Ph.D. a předsedkyni Okresního soudu v Náchodě JUDr. Blance Klicnarové. Všichni jmenovaní mi svým přístupem a ochotou pomohli studium absolvovat a hlavně dokončit.

Za trpělivé naslouchání problematice kompetenčních výluk, ale i mým menším či větším posteskům patří obrovský dík JUDr. Aleši Máchovi, Ph.D., Mgr. Lucii Valentové a JUDr. Ondřeji Šmídovi, Ph.D., bez kterých by to celé prostě nešlo...

A konečně to největší poděkování patří mojí mamince, která je jedinou programátorkou a zároveň ekonomkou v republice s detailní, hlubokou a komplexní znalostí problematiky kompetenčních výluk ve správním soudnictví.

Děkuji!!

Obsah

Seznam použitých zkratk a značek.....	7
Úvod.....	9
1. K pojmu kompetenčních výluk ve správním soudnictví a kompetenční výluky ve vývoji správního soudnictví na našem území	21
1.1. Kompetenční výluka ve správním soudnictví jako pojem (definice)	22
1.2. Část V. o. s. ř. jako kompetenční výluka ve správním soudnictví?	23
1.3. Kompetenční výluky v období rakouského a prvorepublikového správního soudnictví...	26
1.3.1. Kompetenční výluky v ustanovení § 3 říjnového zákona v době rakouského správního soudnictví	28
1.3.2. Kompetenční výluky v ustanovení § 3 říjnového zákona v období první republiky	31
1.3.3. Další kompetenční výluky v období první republiky?	34
1.4. Správní soudnictví a kompetenční výluky od roku 1939 do roku 1989	39
1.5. Správní soudnictví a kompetenční výluky po roce 1989.....	43
1.5.1. Obecná kompetenční výluka v ust. § 248 odst. 1 o. s. ř.....	44
1.5.2. Případy kompetenčních výluk v ust. § 248 odst. 2 o. s. ř.....	45
1.5.3. Kazuistické kompetenční výluky v ust. § 248 odst. 3 o. s. ř. a jejich problematika	46
2. Současné správní soudnictví a kompetenční výluky	49
2.1. Systém správního soudnictví v Německu	52
2.2. Rozhodnutí správního orgánu a kompetenční výluka v podobě ust. § 70 písm. a) s. ř. s.	60
2.2.1. Praktická aplikace kompetenční výluky v podobě ust. § 70 písm. a) s. ř. s.....	62
2.2.2. Jaký je správný procesní postup soudu u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu napadající (ne)rozhodnutí? Aneb „Nerozhodnutí“ jako kompetenční výluka?	67
2.2.3. Kompetenční výluka podle ust. § 70 písm. a) s. ř. s. aplikovaná u sporů plynoucích z veřejnoprávních smluv v rozhodovací činnosti správních soudů.....	68
2.3. Úkony, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem	72
2.3.1. Procesní akty nespádající pod ust. § 70 písm. c) s. ř. s.....	73
2.3.2. Rozhodnutí, která jsou úkonem, jímž se upravuje vedení řízení pouze v některých případech.....	75
2.3.3. Pojmové znaky rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení, jako kompetenční výluky v ust. § 70 písm. c) s. ř. s.....	77
2.3.4. Může rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení, odepřít či podstatně znemožnit možnost přístupu k soudu?	77
2.4. Kompetenční výluka v podobě rozhodnutí závisících na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí	79
2.4.1. Ústavní konformita ust. § 70 písm. d) s. ř. s.	79
2.4.2. Lékařské posudky jako kompetenční výluka v podobě ust. § 70 písm. d) s. ř. s.?.	80
2.5. Další kompetenční výluky.....	83
3. Žalobní a stížnostní kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy	85
3.1. Rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční výluka ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s.	87
3.1.1. Nástin vývoje právní úpravy kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy	89
3.1.2. Pojmové znaky rozhodnutí předběžné povahy a „test předběžnosti rozhodnutí“	90

3.1.4.	Otázka ústavní konformity kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy	107
3.1.5.	Nad nálezem Ústavního soudu zrušujícím úpravu správního soudnictví u nás z pohledu kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy	108
3.1.6.	Aplikace ustanovení o kompetenční výluce v podobě rozhodnutí předběžné povahy a majetková či nemajetková újma.....	109
3.2.	Předběžná opatření jakožto rozhodnutí předběžné povahy	113
3.2.1.	Předběžné opatření vydávané správním orgánem ve správním řízení a jeho soudní přezkum	115
3.2.2.	Pravomoc k vydávání předběžných opatření v tzv. církevních restitucích	118
3.2.3.	Podmínky pro uložení či neuložení předběžného opatření a význam tohoto institutu v soudním řízení správním.....	124
3.2.4.	Předběžné opatření vydávané soudem v soudním řízení správním a tzv. test předběžnosti rozhodnutí.....	127
3.2.5.	Předběžné opatření a možnost jeho aplikace i při nepřijetí nezletilého dítěte do předškolního vzdělávání pro nesplnění povinného očkování.....	133
3.2.6.	Další případy návrhů na vydání předběžného opatření v aplikační praxi krajských soudů	138
3.3.	Rozhodnutí o odkladném účinku jakožto rozhodnutí předběžné povahy	142
3.3.1.	Institut odkladného účinku v české právní úpravě – význam, členění, příklady ..	143
3.3.2.	Podmínky pro přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu na návrh žalobce	147
3.3.3.	Rozhodnutí o odkladném účinku žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a test rozhodnutí předběžné povahy.....	148
3.3.4.	...Jeden případ za všechny	154
	Závěr.....	157
	Seznam použitých zdrojů.....	167
	Shrnutí, klíčová slova.....	182
	Summary.....	182
	Shrnutí.....	185
	Keywords	187
	Klíčová slova.....	188

Seznam použitých zkratk a značek

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

ESLP – (anglicky *European Court of Human Rights*) se sídlem ve Štrasburku byl zřízen roku 1959 k projednávání porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod sjednané v rámci Rady Evropy v Římě dne 4. listopadu roku 1950

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 označováno 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., platném a 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 v textu zjednodušeným označením 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 celém textu je tento termín chápán tzv. v užším slova smyslu, tj. jako rozhodnutí správního orgánu neboli individuální správní akt směřující od správního orgánu k adresátům vrchnostenské veřejné správy

s. ř. – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (pokud je v textu zákon citován v konkrétním, již neúčinném znění, je toto uvedeno v poznámce pod čarou)

s. ř. s. – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (pokud je v textu zákon citován v konkrétním, již neúčinném znění, je toto uvedeno v poznámce pod čarou)

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.*“ Citovaný článek potom představuje ústavněprávní zakotvení na úrovni národního práva, tzv. práva na spravedlivý proces, které je rovněž na úrovni nadnárodní garantováno v čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod přijaté v rámci Rady Evropy dne 4. listopadu 1950 a vyhlášené ve sbírce mezinárodních smluv pod č. 209/1992 Sb. m. s.

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 Předkládaná disertační práce se přes obecnější rozbor problematiky kompetenčních výluk následně úžeji zaměřuje na kompetenční výluku – rozhodnutí předběžné povahy - uvedenou v ust. § 70 písm. b) s. ř. s. Kompetenční výluku v ust. § 70 písm. b) s. ř. s. volím proto, že tato pro mne představuje velmi aktuální a neprobádanou oblast, která zároveň v určitých případech vzbuzuje časté kontroverze, jak je dále uvedeno v celém textu práce, zejména její třetí části. To vše na rozdíl od ostatních kompetenčních výluk v ust. § 70 s. ř. s., o kterých je pojednáno v rozsahu, v jakém se ta která z nich objevuje v soudní judikatuře a právní praxi. Uvedené ustanovení je zaměřeno na úkony, které materiálně sice splňují pojmové znaky rozhodnutí (jde o jednostranný individuální správní akt vrchnostensky, tedy autoritativně konstitutivně či deklaratorně upravující práva a povinnosti adresátů veřejné správy stojící vně samotnou veřejnou správu), zároveň však jde o úkony předběžné povahy. Tato předběžnost podle převažujícího názoru spočívá v tom, že právní úprava počítá s přijetím rozhodnutí dalšího, navazujícího, konečného.²

Tématem práce jsou rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční výluky v soudním řádu správním. Nejde tedy jen o rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu již uváděného ust. § 70 písm. b) s. ř. s., ale dle mého názoru je možné do této kategorie řadit i rozhodnutí o předběžném opatření ve smyslu ust. § 38 s. ř. s. a rozhodnutí o odkladném účinku žaloby ve smyslu ust. § 73 s.

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

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

ř. s. V daném případě má jít o tzv. rozhodnutí dočasná (tedy rozhodnutí předběžná k meritornímu rozhodnutí ve věci samé), kdy tato jsou rovněž vyňata – jako kompetenční výluka v soudním řádu správním – z přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu podle ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s., a to právě pro svou dočasnost/předběžnost.

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, protože aplikace ustanovení o kompetenční výluce automaticky znamená vyloučení daného aktu z přezkumné činnosti soudů 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. jako dřívější úpravy správního soudnictví u nás. Kompetenční výluka ve výše zmíněném ustanovení byla upravena obdobně jako dnes v ust. § 70 písm. b) s. ř. s. Vyloučen byl tedy přezkum rozhodnutí předběžné povahy. Ústavní soud dospěl k závěru, že právo na soudní ochranu vymezené v čl. 36 odst. 1 Listiny není právní úpravou kompetenční výluky dotčeno, a to proto, že: „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 konečného.“⁶ Tento právní názor Ústavního soudu nebyl překonán ani při následném zrušení dřívější části V. o. s. ř. upravující správní soudnictví, protože ústavně právní deficity tehdejší právní úpravy, kterým bude v práci také věnován náležitý prostor, byly shledány v jiných aspektech než právě kompetenční výluce v případě rozhodnutí předběžné povahy.⁴

Ústavní soud tedy shledává problematiku kompetenčních výluk a výslovně kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy za ústavně konformní, na druhou stranu se však žádným způsobem nepokouší definici rozhodnutí předběžné povahy podat. Prostor pro eventuální špatnou aplikaci ustanovení o kompetenční výluce a tím odepření přístupu k soudu tak žádným způsobem neeliminuje.

Vymezení kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy (v širokém slova smyslu, tj. včetně rozhodnutí o předběžném opatření a odkladném účinku) není v obecné rovině otázkou nezákonnosti nebo protiústavnosti. Sama kompetenční výluka je dle mého názoru po formální stránce v pořádku za předpokladu, že i úmysl zákonodárce v tomto případě směřoval k odbřemenění soudů ve správním soudnictví. Problém, kterým se předkládaná práce primárně zabývá, je možnost nesprávného posouzení otázky, zdali vůbec jde o rozhodnutí předběžné či

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

⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, sp. zn.: 2 Afs 183/2005.

dočasné 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 či soudu (pokud jde právě o rozhodnutí o předběžném opatření či odkladném účinku). Faktickým následkem je odepření základního práva fyzických a právnických osob, a to práva na přístup k soudu, u předběžných opatření a odkladného účinku jde potom o porušení zásady dvouinstančnosti⁵, respektive práva na přezkum rozhodnutí soudem vyšší instance, a to zejména v případech, kdy toto může mít reálný a nevratný dopad do právní sféry adresátů.

Praktickým problémem v rozhodovací praxi soudů je tedy vymezení oné „předběžnosti“ či „dočasnosti“ rozhodnutí a důsledky nesprávného posouzení této otázky. Pomocí jakých kritérií dospěje soud při svém rozhodování k závěru, že rozhodnutí, se kterým počítá ustanovení právního předpisu, je skutečně rozhodnutím předběžné povahy? Ve vztahu k čemu má být předběžnost testována?⁶ Je správné a v souladu se zásadami právního státu, že rozhodnutí o předběžném opatření a odkladném účinku vydávaná soudy jsou automaticky vylučována z přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu? Nemůže nastat situace, kdy i tato rozhodnutí zasáhnou do právní sféry svých adresátů a tito se proti nim nebudou moci bránit?

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

Druhá polovina práce následně pracuje – již velmi konkrétně – s rozhodnutími předběžné povahy jako kompetenčními výlukami v soudním řádu správním. Mezi tyto jednoznačně patří rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční výluka v s. ř. s. ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. ale i další dva typy rozhodnutí, konkrétně rozhodnutí o nařízení předběžného opatření a rozhodnutí o odkladném účinku. V případě rozhodnutí o nařízení předběžného opatření se tato kategorie rozpadá ještě na dvě podkategorie – rozhodnutí o předběžném opatření, které je vydáváno ve správním řízení správním orgánem a rozhodnutí o nařízení předběžného opatření, které je vydáváno ve správním soudnictví soudy.

⁵ O zásadě dvouinstančnosti je v rovině správního soudnictví nutno hovořit obezřetně, protože naše právní úprava správního soudnictví dvouinstanční není. Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem, když směřuje proti pravomocnému rozhodnutí správního soudu, a mimořádné opravné prostředky na instančnost nemají vliv. Nicméně i tak je zde zájem účastníka soudního řízení správního na tom, aby rozhodnutí soudu, které zasahuje do jeho práv, mohlo být přezkoumáno soudem vyšší instance.

⁶ HENDRYCH, D. Správní právo: obecná část. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012. s. 571.

Pokud jde o předběžné opatření vydávané správním orgánem, toto je z přezkumné činnosti správních soudů vyloučeno právě cestou kompetenční výluky v podobě ust. § 70 písm. b) s. ř. s. Dále pokud jde o předběžná opatření vydávaná soudy ve správním soudnictví ve smyslu ust. § 38 s. ř. s. a rozhodnutí o odkladném účinku ve smyslu ust. § 73 s. ř. s. i tato jsou dle mého názoru rozhodnutími předběžné povahy, respektive rozhodnutími dočasnými, která jsou vyloučena ze soudního přezkumu Nejvyššího správního soudu dle ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. a tudíž jde o kompetenční výluky v soudním řádu správním (kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy).

Níže si pokládám výzkumné otázky a stanovuji hypotézy. V průběhu celé práce pak hledám na tyto otázky co možná nejvýstižnější 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 či Soudního dvora Evropské unie, od Ústavního soudu České republiky, Nejvyššího správního a Nejvyššího soudu České republiky, ale i od soudů krajských a okresních.

Práce tedy představuje komplexní pojednání o kompetenčních výlukách, zejména v podobě rozhodnutí předběžné povahy, v naší právní úpravě. O kompetenčních výlukách dosud nebylo napsáno téměř nic, práce je tedy svým zaměřením a podrobností prací zcela ojedinělou.

Stav poznání a právní úpravy

Otázka kompetenčních výluk (v co nejširším slova smyslu) je na první pohled kategorií ryze procesně-právní, taxativně v příslušných ustanoveních procesně-právního předpisu vymezenou, vedoucí primárně ke zpřesnění vymezení působnosti soudů ve správním soudnictví, a to jak soudů krajských, tak Nejvyššího správního soudu. 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 výluku, 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. Ve vztahu k Nejvyššímu správnímu soudu je možné obdobný závěr vyslovit ve vztahu k ust. § 104 s. ř. s.

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. Detailněji se práce zaměřuje na kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy, mezi které řadím kompetenční výluky ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s., rozhodnutí o předběžném opatření podle ust. § 38 s. ř. s. a rozhodnutí o odkladném účinku ve smyslu ust. § 73 s. ř. s.

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 (prostor je věnován rovněž koncepci správního soudnictví v Německu) a následně detailně analyzují instituty kompetenčních výluk v podobě rozhodnutí předběžné povahy (ve výše nastíněném slova smyslu) a poukazují na interpretační a aplikační problémy s těmito spojenými.

První část práce je částí ryze teoretickou. Její význam pro celou práci spočívá ve vytvoření teoretického zázemí a uchopení pojmu kompetenční výluka, který se následně tenkou linií táhne skrze celou práci. V této části je dále analyzována koncepce správního soudnictví a kompetenčních výluk v ní ve vývoji právní úpravy správního soudnictví na našem území od roku 1867, ke kterému je datován počátek správního soudnictví na našem území. V jednotlivých obdobích vývoje vymezují působnost soudů ve správním soudnictví a následně, pokud je to

možné, do něj zasazují kompetenční výluky. Tato část práce je rozčleněna do pěti podkapitol. První definuje obecně termín kompetenční výluky a druhá se zabývá otázkou, zda je možné i na tzv. část V. o. s. ř. rovněž pohlížet jako na kompetenční výluky ve správním soudnictví. Třetí, 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 první části práce je zodpovězení výzkumné otázky: **„Co rozumíme pojmem kompetenční výluka?“**, a následně konkrétněji: **„Co rozumíme pojmem kompetenční výluka ve správním soudnictví?“**

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

Dalším dílčím cílem první části 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?“**

Výsledkem potom je 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 existence vymezeno obecnou generální klauzulí, která je omezena kompetenčními výlukami.“**

Druhá 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 nich vyskytuje v praxi. U každé z kompetenčních výluk je poukazováno na problémy, které mohou v praxi nastat při její aplikaci, tyto jsou zpravidla demonstrovány 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. Mezi takto analyzovanými kompetenčními výlukami však nejsou kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy, ve vztahu k ust. § 70 s. ř. s. tak v této části práce absentuje kompetenční výluka v podobě ust. § 70 písm. b) s. ř. s., které je věnován prostor v třetí části práce.

Část druhé kapitoly předkládané práce je věnována správnímu soudnictví v Německu (to zejména z komparativních důvodů). Tato právní úprava je volena mimo jiné proto, že může být – například pokud jde o jednotlivé typy žalob, které jsou způsobilé reagovat na jednotlivé situace na poli vrchnostenské veřejné správy a tímto způsobem tak efektivně chránit práva adresátů – obrovským inspiračním zdrojem pro naši právní úpravu. Dalšími důvody pro práci s německou právní úpravou – se kterou je však pracováno obecně, nikoli pouze ve vztahu ke kompetenčním výlukám - jsou do jisté míry společné historické kořeny a modely, ze kterých se správní soudnictví v Německu i u nás vyvinulo.

Výzkumnými otázkami, které mají být v rámci druhé části práce zodpovězeny, jsou: **„Jakým způsobem se soudní 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 judikurní vymezení jejich pojmových znaků či jejich definice.“** A odpověď na druhou z výše položených otázek pro mne bude znamenat vyvrácení nebo potvrzení mé hypotézy, že: **„Ne všechny kompetenční výluky uvedené v – na první pohled taxativním výčtu ust. § 70 s. ř. s. – jsou skutečně kompetenčními výlukami z přezkumné činnosti správních soudů.“**

Třetí část práce je částí nejobsáhlejší, protože detailně analyzuje a pracuje s kompetenčními výlukami v podobě rozhodnutí předběžné povahy, a to na poli soudního řádu správního jako celku. Třetí část práce je tak dále rozčleněna do tří podkapitol, když každá z těchto podkapitol je poté věnována jednomu z typů rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu kompetenční výluky v soudním řádu správním.

První podkapitola se věnuje rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s., když nejprve hledám pojmové znaky tohoto typu rozhodnutí a snažím se jej vymezit a uchopit. Za účelem sjednocování rozhodovací praxe správních soudů, respektive správních

senátů krajských soudů, vymezil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tzv. test rozhodnutí předběžné povahy⁷. 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) s. ř. s. 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.

V této části práce se tak detailně zabývám jednotlivými kroky testu předběžnosti rozhodnutí, tento aplikuji na vybraná rozhodnutí vydávaná v oblasti vrchnostenské veřejné správy a rovněž analyzuji judikatorní činnost soudů aplikujících test předběžnosti v průběhu – časově vzato – judikatorního vývoje od vytvoření testu po judikaturní činnost nejaktuálnější.

Cílem této podkapitoly je tedy nalézt odpověď na výzkumnou otázku: **„Obstojí test předběžnosti rozhodnutí jako výchozí nástroj určování předběžnosti rozhodnutí ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. i ve světle novější judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu, nebo je zapotřebí jej relativizovat, případně upravit?“**

V širším slova smyslu, je tedy otázkou, zda je test předběžnosti rozhodnutí, jak byl Nejvyšším správním soudem nastaven, dodržován bez výjimky i v aktuální judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu? Nenastaly případy a situace, kdy bylo z jeho aplikace do jisté míry upuštěno, či kdy byla jeho aplikace opomenuta s argumentací, že v konkrétním případě je zapotřebí chránit práva adresátů vrchnostenské veřejné správy navzdory tomu, že by dané rozhodnutí prošlo tzv. testem předběžnosti? Nebo nastala snad situace, kdy sice byl test předběžnosti rozhodnutí aplikován, ale takovým způsobem, že rozhodnutí na první pohled předběžné jím neprošlo, protože argumentace byla postavena tak, aby o rozhodnutí předběžné povahy v konečném důsledku nešlo?

Odpověď na výše položenou výzkumnou otázku bude znamenat potvrzení či vyvrácení mé hypotézy, že: **„Test předběžnosti rozhodnutí obecně obstojí jako výchozí nástroj určování předběžnosti rozhodnutí ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. i ve světle novější judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu, avšak mohou nastat situace, kdy je zapotřebí výsledky testu přizpůsobit ochraně zájmů, na jejichž ochraně je zesílený celospolečenský konsenzus.“**

⁷ K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, sp. zn.: 2 Afs 186/2006.

Další z podkapitol třetí části práce je věnována rozhodnutí o předběžném opatření jako kompetenční výluce v soudním řádu správním. V této souvislosti je nutné si uvědomit, že rozhodnutí o předběžném opatření je potřeba vnímat ve dvojitým slova smyslu, respektive ve dvou úrovních. V prvním případě, jde o předběžná opatření nařízená správním orgánem, která jsou z přezkumné činnosti soudů ve správním soudnictví vyjmuta jako kompetenční výluka v podobě ust. § 70 písm. b) s. ř. s. Ve druhém případě jde o předběžná opatření vydávaná soudem v soudním řízení správním, která jsou potom, jakožto rozhodnutí tzv. dočasná, vyjmuta z přezkumné pravomoci Nejvyššího správního soudu ve smyslu ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.

Oba dva výše uvedené typy rozhodnutí o předběžném opatření následně podrobují testu předběžnosti rozhodnutí a zkoumám, zda tato rozhodnutí - byť jsou automaticky soudy považována za rozhodnutí předběžné povahy, respektive rozhodnutí dočasná, která nepodléhají soudnímu přezkumu – tímto testem bez dalšího procházejí. Touto cestou tak hledám odpovědi na výzkumné otázky: „**Prochází rozhodnutí o nařízení předběžného opatření podle ust. § 61 s. ř. s. testem předběžnosti rozhodnutí a je tak kompetenční výlukou ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s.?** A „**Prochází rozhodnutí o nařízení předběžného opatření ve smyslu ust. § 38 s. ř. s. testem předběžnosti rozhodnutí a je tudíž odůvodnitelné, že je vyloučeno z přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu ve smyslu ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.?**“

Na tomto místě předpokládám, že na výše položené výzkumné otázky bych měla dostat kladné odpovědi a měly by se tak potvrdit mé hypotézy, že: „**Rozhodnutí o nařízení předběžného opatření ve smyslu ust. § 61 s. ř. v řízení před správním orgánem i rozhodnutí o nařízení předběžného opatření v řízení před správním soudem podle ust. § 38 s. ř. s. procházejí testem předběžnosti rozhodnutí a je na ně tedy správně pohlíženo jako na kompetenční výluky ve smyslu ust. § 70 písm. b) a ust. § 104 odst. 3 písm. c) v soudním řádu správním.**“

Třetí a poslední z podkapitol třetí části práce se věnuje problematice odkladného účinku ve smyslu ust. § 73 s. ř. s., který rovněž vnímám jako rozhodnutí předběžné či dočasné povahy a tudíž kompetenční výluku v soudním řádu správním. Kompetenční výluku z toho důvodu, že rovněž rozhodnutí o odkladném účinku žaloby ve smyslu ust. § 73 s. ř. s. je vyňato z přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu podle ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.

Skutečnost, že na rozhodnutí o odkladném účinku lze pohlížet jako na rozhodnutí předběžné povahy, potvrdil i Nejvyšší správní soud, který ve svém usnesení ze dne 4. 10. 2005, sp. zn.: 8 As 26/2005 uvedl, že: „*Rozhodnutí o přiznání odkladného účinku žalobě a o přiznání*

odkladného účinku kasační stížnosti jsou svou podstatou rozhodnutími předběžné povahy a nelze v nich předjímat rozhodnutí o věci samé.“

V této podkapitole je mým výzkumným cílem podrobit institut odkladného účinku testu rozhodnutí předběžné povahy a touto cestou zodpovědět výzkumné otázky: **„Prochází rozhodnutí o přiznání či nepřiznání odkladného účinku žalobě podle ust. § 73 s. ř. s. testem předběžnosti rozhodnutí?“** A **„Je tedy vyloučení přezkumu rozhodnutí o přiznání či nepřiznání odkladného účinku Nejvyšším správním soudem v souladu s ochranou a zachováním práv účastníků soudního řízení správního?“**

Zodpovězením výše uvedených výzkumných otázek bych potom měla vyvrátit či potvrdit svou hypotézu, že: **„Institut odkladného účinku žaloby testem předběžnosti rozhodnutí, jakožto nastaveným algoritmem přezkumu předběžných/dočasných rozhodnutí, prochází.“**

Potvrzením posledně uváděné hypotézy by byla zároveň potvrzena i správnost soudní judikatury, která konzistentně institut odkladného účinku považuje za typ tzv. dočasného rozhodnutí.

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 předběžné povahy, je využita metoda indukce. Z jednotlivých případů řazených především soudy do této kategorie je usuzováno na obecné znaky institutu rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční výluky. Přitom je však v jednotlivých případech nutno abstrahovat znaky obecné (společné) od znaků v jednotlivých případech specifických. Deduktivní metodou je následně hledán závěr, které další konkrétní případy z jednotlivých právnem upravených oblastí veřejné

správy je možné pod tuto kategorii podřadit, a tím tak v konkrétním případě předvídat možnost vyloučení daného aktu orgánu veřejné správy ze soudní kontroly orgánů veřejné správy. Výše uvedené neaplikuji pouze ve třetí části práce pro kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy, ale obdobně i na jednotlivé kompetenční výluky, jak jsou uvedeny v ust. § 70 s. ř. s. a rozpracovávány ve druhé části práce.

V předkládané práci je reprezentována také metoda exaktní, konkrétně metoda reprezentativního výběru. Ve třetí části práce jsou prezentována vybraná rozhodnutí z jednotlivých právních oblastí veřejné správy, na kterých je možné co nejlépe demonstrovat problematiku otázky rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční výluky. Takto vybrané konkrétní případy aplikace závěrů o rozhodnutí předběžné povahy jsou nejprve popsány, a následně podrobeny kritické analýze z hlediska zákonnosti event. nezákonnosti závěru o tom, zda jde o rozhodnutí předběžné povahy. V okamžiku, kdy se nesprávně přikloníme k závěru, že jde o rozhodnutí předběžné povahy, tedy kompetenční výluky, dochází pro adresáta takového rozhodnutí k odnětí možnosti přístupu k soudu, která je garantována nejen ústavním pořádkem České republiky, ale celou řadou mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána. Následně je tedy deduktivně usuzováno na možnost vrchnostenských zásahů ze strany orgánů veřejné správy do právní sféry adresátů a nemožnosti účelné obrany.

V neposlední řadě je využita také metoda komparativní. Je prováděno srovnání historické, tedy porovnání aktuální právní úpravy kompetenčních výluk s akcentem na rozhodnutí předběžné povahy, s historickým vývojem (rozšiřováním/omezováním) tohoto institutu. Metoda komparativní se objevuje dále u analýzy problematiky úpravy a vývoje správního soudnictví u nás z pohledu účelnosti ochrany poskytované jednotlivcům jako adresátům aktů orgánů veřejné správy, kde je prováděna komparace s německou právní úpravou z důvodů, jak jsou uvedeny výše.

Jednotlivé části práce, jak je na konkrétních místech uvedeno v poznámkách pod čarou, byly rovněž publikovány. První polovina práce byla publikována jako **monografie** u vydavatelství Leges, s. r. o. Monografie je dohledatelná pod signaturou:

- KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční výluky ve správním soudnictví*. 1. vydání. Praha: Leges, 2015, 128 s.

Dále byly dílčí části práce publikovány jako **články v odborných právnických recenzovaných časopisech**, jde konkrétně o články:

- KÜCHLEROVÁ, Martina. Může se účastníků řízení aplikací ustanovení o kompetenční výluce zvýšit majetková nebo nemajetková újma? *Acta Iuridica Olomucensia*. 2014, č. 9/2, s. 83 – 90.
- KÜCHLEROVÁ, Martina. Část V. o. s. ř. jako kompetenční výluka ve správním soudnictví? *Acta Iuridica Olomucensia*. 2015, č. 10/2, s. 111 – 116.
- KÜCHLEROVÁ, Martina. Pravomoc k vydávání předběžných opatření v tzv. církevních restitucích. *Právní rozhledy*. 2016, č. 5, s. 182 – 184.
- KÜCHLEROVÁ, Martina. (Ne)rozhodnutí jako kompetenční výluka v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. *Právní rozhledy*. 2017, č. 11, s. 406 – 409.

V práci se rovněž odkazuje, spíše pro doplnění problematiky, na článek vydaný v odborném právnickém recenzovaném časopise, konkrétně:

- KÜCHLEROVÁ, Martina. Několik poznámek k aktivní věcné legitimaci dotčené veřejnosti. *Právní rozhledy*. 2017, č. 18, s. 638 – 641.

Část práce, v souladu s čl. 26 bodem 4 Studijního a zkušebního řádu Univerzity Palackého v Olomouci ze dne 20. prosince 2016 však ne více než 50 % předkládané práce, byla dne 26. 2. 2015 obhájena jako rigorózní práce na téma „Kompetenční výluky ve správním soudnictví“ na Právnícké fakultě Univerzity Palackého v Olomouci.

Práce je zpracována podle stavu právní úpravy platné a účinné k 9. 10. 2017.

1. K pojmu kompetenčních výluk ve správním soudnictví a kompetenční výluky ve vývoji správního soudnictví na našem území

Pojem kompetenční výluka je ústředním tématem disertační práce, proto je namístě 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.

Oblast správního soudnictví je oblastí obecně často zkoumanou. Řada autorů přede mnou již více či méně úspěšně vymezila pojem správního soudnictví.⁸ Nicméně pro vymezení a definování kompetenčních výluk je nutné si 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.⁹

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 výkonné. 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.¹⁰

⁸ 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. MIKULE, Vladimír. *Správní soudnictví*. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 367 – 368. 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, POMAHÁČ, Richard. *Evropské správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1998. s. 19 – 21. TRELLOVÁ, Livia: *Nový správny súdny poriadok: návrh: zborník z medzinárodnej konferencie konanej v dňoch 25. až 27. septembra 2014 v Dunajskej Strede*.- Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2014. 348 s.

⁹ 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.

¹⁰ SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia s.r.o., 2004. s. 9.

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 právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmíněk 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 klauzulí 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 použit 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.¹¹

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?¹²

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.,¹³ ve srovnání s tzv. bývalou částí V. o. s. ř.¹⁴ Zároveň se tímto pokusím demonstrovat formu vztahu mezi právním dualismem a problematikou kompetenčních výluk ve správním soudnictví. Působnost soudů rozhodujících ve

¹¹ Ustanovení § 4 s. ř. s., stanoví, že: „Soudy ve správním soudnictví rozhodují o a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, 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 povinností 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.“

¹² Tato část práce byla publikována v recenzovaném časopise Acta Iuridica Olomucensia a je dohledatelná pod: KÜCHLEROVÁ, Martina. Část V. o. s. ř. jako kompetenční výluka ve správním soudnictví? Acta Iuridica Olomucensia. 2015, č. 10/2, s. 111 – 116.

¹³ 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“.

¹⁴ 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“.

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 orgánu 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 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)¹⁵.

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 návrhatele se v žalobě u správního soudu podané domáhá přezkumu rozhodnutí vydaného správním orgánem v soukromoprávní věci, žalobu odmítne. Zároveň návrhatele poučí, že do jednoho měsíce může podat žalobu k soudu civilnímu podle části V. o.

¹⁵ 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).

s. ř. (zrcadlové ustanovení obsahuje i o. s. ř., konkrétně v § 104b odst. 1 o. s. ř.).¹⁶ 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 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 výluka 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 výluku 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 výluku ve správním soudnictví, je zapotřebí, aby tyto naplňovaly znaky obecně vymezené působnosti soudů ve správním soudnictví. Muselo by tedy jít o výluku 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.

¹⁶ Ustanovení § 104b odst. 1 o. s. ř. 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.“

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.

1.3. Kompetenční výluky v období rakouského a prvorepublikového správního 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.¹⁷

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 (respektive Království a země na říšské radě zastoupené) jako nový státní celek. Tzv. prosincovou ústavu tohoto státního celku tvořilo několik základních zákonů,¹⁸ 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 přičině odporujících sobě nároků osob soukromých, může ten, kdož by tímto rozhodnutím ve svých právech soukromých vzal škodu, proti straně druhé řádným pořadem práva moci bledati. Měl-li se mimo to někdo rozhodnutím nebo nějakým nařízením úřadu správního ve svých právech za zkrácena, má toho vůli, domáhati se*

¹⁷ 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.

¹⁸ MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přepracované vydání. Praha: Linde, 2003, s. 225 - 227.

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 naléžati v každém případě, když kdo praví, že mu bylo protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního v právních 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.“*

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 škrty¹⁹, reflektujícími rozpad monarchie a zánik dualistické právní úpravy.²⁰ 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 dovolávati se nápravy pořadem práva.*“ Toto ustanovení se zněním ust. § 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 nepřipustné vlivy, které snad působily na správního úředníka v důsledku jeho právní a politické závislosti při uskutečňování správního aktu.“*²¹ E. Hácha²² naproti tomu konkrétní definici

¹⁹ Ferdinand Pantůček byl český politik a právník. V letech 1898–1906 působil jako rada zemského soudu v Praze, v letech 1906–1918 jako rada Správního soudního dvora ve Vídni.

²⁰ 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.

²¹ MERKL, Adolf. *Obecné právo správní*. Díl druhý. 1. vydání. Praha: Orbis, 1932. s. 218.

²² HÁCHA, Emil. *Správní soudnictví*. In *Slovník veřejného práva československého*. Svazek IV. 1. vydání. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1938. s. 589 - 605.

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

1.3.1. 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.²³

Za nejvýznamnější ze škrtnutí v oblasti kompetenčních výluk bylo považováno vyškrtnutí výluky v podobě věcí, v nichž byly správní úřady oprávněny postupovat podle volného uvážení. Důvodem škrtnutí 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.²⁴ Časový dosah škrtnutí

²³ 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.

²⁴ Tamtéž, s. 24.

kompetenční výluky v podobě věci 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.*“²⁵

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, 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.²⁶ 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.²⁷ 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.

²⁵ Rozhodnutí Boh. A 13/19.

²⁶ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. Část všeobecná. 1. vydání. Praha: Melantrich a.s., 193. s. 321.

²⁷ HOETZEL, Jiří. *Volné uvážení*. In Slovník veřejného práva československého. Svazek V. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1939. s. 344 – 347.

1.3.2. Kompetenční vyluky 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 vylukami.

Po tzv. Pantůčkových škrtech, jak jsou popsány výše, zbyly v ust. § 3 říjnového zákona v roce 1918 pouze dvě kompetenční vyluky. První z nich byla uvedena v ust. § 3 písm. a) říjnového zákona a spočívala v tom, že správnímu soudu nepříslušely záležitosti, o kterých náleželo rozhodovat řádným soudům. Další z přeživších kompetenčních vyluk byla vyluka 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 návrhovacího nebo obsazovacího (jmenovacího) práva.

Druhá ze zmíněných vyluk 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.²⁸ Tímto však dle mého názoru pozbyla vyluka 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.²⁹ Názorným příkladem aplikace popisované vyluky je případ, kdy uchazeč, ač vyhovoval podmínkám vypsaného konkursu, na vypsané místo jmenován nebyl, a místo bylo uděleno žadateli nevyhovujícímu podmínkám konkursu.³⁰

Kompetenční vyluka 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 nepříslušelo přezkoumávat rozhodnutí nebo opatření orgánů, které správními úřady nebyly. Tímto ustanovením tak byl z příslušnosti Nejvyššího správního soudu vyloučen přezkum

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

²⁹ 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.

³⁰ Srov. rozhodnutí Boh. A XXXVI/20.

rozhodnutí vydaných řádnými soudy a i soudy jinými, tehdy fungujícími, tj. soudu volebního, patentového nebo důchodového. Předmětná vyluka se netýkala kontroly rozhodnutí řádných soudů, ale kontroly rozhodnutí správních úřadů o záležitostech, o nichž rozhodovaly soudy řádné. Zda-li bylo již v konkrétním případě řádným soudem rozhodnuto, nebylo z pohledu předmětné kompetenční vyluky 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.³¹ Obdobným způsobem je právní úprava koncipována i dnes.

Říjnový zákon formálně vymezil věci, o nichž náleží rozhodovat řádným soudům jako kompetenční vyluku, 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 vyluka 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 úroveň, z přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu rozhodnutí správních orgánů o soukromých subjektivních právech.

Zákonodárce však k přijetí kompetenční vyluky v podobě ust. § 3 písm. a) říjnového zákona mohla dle mého názoru vést níže popsaná skutečnost. Kompetenční vyluka 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 republice 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 vyluka ve výše popsaném znění jednoznačně pochopitelná. Její význam se však smazává přijetím Ústavy 1920, konkrétně zněním čl. 105 odst. 1.

³¹ 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.

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.³²

Lze tedy uzavřít, že věci, o nichž náleží rozhodovat řádným soudům je nutno v období první republiky pojímat jako kompetenční výluku, 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

³² 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.

správnímú 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 případech byla povinnost ke zmatečnosti přihlížet dána z úřední povinnosti, nikoli tedy pouze jen k návrhu jí postižených stran řízení, a to kdykoli během řízení.³³

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.

1.3.3. Další kompetenční vyluky 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 vyluky, a to právě výkladem pojmu rozhodnutí a opatření. Formálně sice říjnový zákon nepočítal s jinými kompetenčními vylukami, 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 vyluk, a z toho důvodu vyloučených z přezkumné činnosti

³³ HORA, Václav. *Pořad práva*. In Slovník veřejného práva československého. Svazek III. 1. vydání. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1934. s. 283 – 284.

Nejvyššího správního soudu. Rozhodnutím nebo opatřením tedy dle rozhodovací praxe soudu nebyly:³⁴

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

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.³⁵

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

³⁴ 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. 91.

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

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 výlukách z příslušnosti – dopadal spíše na případy, ve kterých byl všeobecný předpoklad příslušnosti ve správním soudnictví dán.³⁶

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, pojímána 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)³⁷ 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.³⁸

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

³⁶ 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.

³⁷ 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).

³⁸ Tamtéž, s. 92.

pojímát 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,³⁹ rozhodnutí advokátní komory o započtení právní praxe za účelem připuštění k advokátní zkoušce⁴⁰ nebo oznámení advokátní komory zvolenému zástupci, že nemůže být zproštěn obhajování v jemu přiděleném ex offio případě.⁴¹

Další z kompetenčních výluk je možné spatřovat v **aktech organizačních, úředních dobrozdáních a aktech osvědčovacích**. Osvědčovací 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. V 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.⁴² 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.⁴³ 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.⁴⁴ Konkrétnějším příkladem organizačního aktu je například systemizace učitelského místa pro

³⁹ Srov. rozhodnutí Boh. A CLXXVII/23.

⁴⁰ Srov. rozhodnutí Boh. A CCXV/24.

⁴¹ Srov. rozhodnutí Boh. A XXII/19.

⁴² HOETZEL, Jirí. *Akt správní*. In Slovník veřejného práva československého. Svazek I. 1. vydání. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1929. s. 40.

⁴³ Tamtéž, s. 41 - 42.

⁴⁴ Srov. rozhodnutí Boh. A 4501/25.

obsazení mužem či ženou, kdy ohledně této systemizace nemají učitelé postavení strany, a jde o typické organizační školské opatření.⁴⁵

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 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, takovýto 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 dovolím 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 vymežující 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

⁴⁵ Srov. rozhodnutí Boh. A 10219/32.

správní soud mohl rozhodnutí správního úřadu i revidovat. Koncepce vycházela z dělené pravomoci, protože v prvním stupni rozhodoval správní úřad.⁴⁶

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.⁴⁷

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.^{48 49}

Správní soudnictví, vycházející z jihoněmeckého (rakouského) modelu, u nás bylo v období první republiky tedy představováno Nejvyšším správním soudem a od roku 1924⁵⁰ 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.

1.4. Správní soudnictví a kompetenční vyluky 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

⁴⁶ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: Linde a.s., 1996. s. 26.

⁴⁷ MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. nssoud.cz, 17. ledna 2013 [cit. 29. prosince 2014]. Dostupné na <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

⁴⁸ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: Linde a.s., 1996. s. 24 – 25.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Dochází k přijetí zákona č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří.

říšskoněmeckých občanů a záležitosti trestní ve věcech porušení říšských zákonů, tedy předpisů ochraňujících vojenské hospodářské zájmy celé Velkoněmecké říše.⁵¹ Rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu byla zachována, avšak tato se týkala zejména aplikace protizidovských zákonů, došlo tedy k významnému omezení pravomoci soudu.⁵²

V letech 1945 až 1948, tj. v době obnovení Československé republiky, stála právní úprava na principu právní kontinuity s právním řádem první republiky.⁵³

Po odtržení Slovenska, respektive přesněji po vyhlášení jeho samostatnosti v roce 1939, byl v Bratislavě zřízen Nejvyšší správní soud, kdy podle dohody mezi vládou Republiky Československé a Slovenskou národní radou měl pro celé území státu fungovat 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.⁵⁴ 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.⁵⁵

⁵¹ 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.

⁵² MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. nssoud.cz, 17. ledna 2013 [cit. 29. prosince 2014]. Dostupné na <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

⁵³ 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.

⁵⁴ Text Ústavy 9. května již nepracoval s pojmem „Nejvyšší správní soud“.

⁵⁵ 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.

Správní soudnictví v materiálním slova smyslu však bylo, byť pouze v jedné z mnoha svých rovin, v letech 1918 až 1989 zachováno v případě soudnictví pojišťovacího.⁵⁶

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 výměrům 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.⁵⁷

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 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.⁵⁸

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.⁵⁹

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 vyluky 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

⁵⁶ 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.

⁵⁷ VESELÝ, Jiří. Historie soudního přezkumu věcí sociálního zabezpečení. Aplikované právo. 2007, č. 2, s. 62 – 63.

⁵⁸ Tamtéž, s. 63 – 64.

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>>.

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. Agenda správního soudnictví u nás byla materiálně a de facto zachována v podobě agendy pojišťovacího soudnictví.

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:⁶⁰ „*Role práva se v každodenním životě reálného socialismu zásadně lišila od role práva v západoevropských zemích. Soudní 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,⁶¹ k uličnímu výboru, pokud jeho soused rušil noční klid,⁶²) k socialistickému ombudsmanovi, prokurátorovi atd. Soud byl v této pestré škále tou poslední a spíše velmi nepravděpodobnou možností fóra k vyřešení určitého problému.*“

Spíše pro komparaci bych v neposlední řadě ještě ráda zmínila, že tzv. enumerační princip byl imanentní správnímu soudnictví v Německu. Vznik nezávislého správního soudnictví v německých zemích je datován do poloviny 19. století, kdy se na území dnešní Spolkové republiky Německo vytvořily dvě silné tradice, respektive modely správního soudnictví, a to model jihoněmecký a model pruský. Jihoněmecký model byl ovlivněn francouzským modelem správního soudnictví a model pruský byl ovlivněn správním soudnictvím anglickým.⁶³ Imanentní pro tehdejší správní soudnictví, respektive přezkum správních aktů bylo, že správní soudy neměly možnost přezkoumávat správní rozhodnutí, v nichž správní orgán aplikoval správní uvážení,⁶⁴ a ve většině německých zemí platil tzv. enumerační princip – *enumerationsprinzip*, vyskytující se

⁶⁰ 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.

⁶¹ Z. Kühn zde uvádí jako příklad osud jedné z hrdinek románu Milana Kundery *Žert* z roku 1968.

⁶² Z. Kühn zde uvádí jako příklad povídky „A nikdo se nebude smát“ od Milana Kundery, knihy *Směšné lásky* z roku 1969.

⁶³ 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. 182. (Modely správního soudnictví podrobněji viz. HÁCHA, Emil a kol. (usp.). *Slovník veřejného práva československého*. Svazek IV. 1. vydání. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1938. s. 602 – 605).

⁶⁴ Obdobné pravidlo, respektive kompetenční výluka byla koncipována v právní úpravě na našem území v období první republiky. Avšak pouze do tzv. Pantůčkových škrťů, kdy tato kompetenční výluka vypadla (srov. podkapitola 2.1.1.).

v naší právní úpravě právě po roce 1953 do roku 1989, dle kterého mohou soudy ve správním soudnictví přezkoumávat jen zákonem výslovně vyjmenované akty správních orgánů.⁶⁵

1.5. Správní soudnictví a kompetenční vyluky 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:⁶⁶

- 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 náleženem ze dne 27. 6. 2001, sp. zn.: Pl. ÚS 16/99, k datu 31. 12. 2002 zrušil celou bývalou část V. o. s. ř. upravující správní soudnictví. Potřeba právní úpravy soudní kontroly veřejné správy se tak stala nejen potřebou politickou ale i ústavněprávní.⁶⁷

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

⁶⁵ 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. 182 - 183.

⁶⁶ KADEČKA, Stanislav. Správní soudnictví ve světle ústavněprávní judikatury. *Právní rádce*. 2002, č. 3, s. 9

⁶⁷ 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).

*předchozího správního aktu) rozhodl soud nebo soudou 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.*⁶⁸

Cílem práce ale není rozebírat ústavněprávní deficity úpravy správního soudnictví v letech 1992 až 2002⁶⁹, 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.⁷⁰ 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.

1.5.1. 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 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. §

⁶⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 31. 12. 2002, sp. zn.: Pl. ÚS 16/99.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Kde se v této podkapitole mluví o o. s. ř. je myšleno znění provedené zákonem č. 519/1991 Sb.

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.⁷¹

1.5.2. 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,*
- 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,*
- h) *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,*

⁷¹ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: Linde a.s., 1996. s. 128.

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) s. ř. s., dále výluky pod písm. g) odpovídají dnešní výluce v ust. § 70 písm. d) s. ř. s. a výluky pod písm. h), odpovídají dnešní výluce pod ust. § 70 písm. e) s. ř. s.

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.⁷² Spíše pouze pro zajímavost bych uvedla, že kompetenční výlučka 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).⁷³

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.⁷⁴ 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.

1.5.3. 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

⁷² 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).

⁷³ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: Linde a.s., 1996. s. 133.

⁷⁴ MAZANEC, Michal. In BUREŠ, Jaroslav, DRÁPAL, Ljubomír, MAZANEC, Michal. *Občanský soudní řád*. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001. s. 1101 (§ 248).

předpis a konkrétní paragraf, na který se měla výlučka 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 návrhu 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.⁷⁵

Skutečným problémem, který následně úpravu kompetenčních výluk provázel 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.⁷⁶ Výše uvedená skupina kompetenčních výluk následně při novelizacích právních předpisů „dopltila“ na svou kazuističnost a postupně se jednotlivé případy kompetenčních výluk stávaly 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 nespécifikovanými 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

⁷⁵ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: Linde a.s., 1996. s. 141.

⁷⁶ Tamtéž.

kompetenčních výluk spočívající ve zpřesnění právní úpravy, respektive generální klauzule vymezující působnost soudů ve správním soudnictví ve výše popsané právní úpravě, dodržen nebyl.

2. 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.⁷⁷

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 ničím 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.⁷⁸

Pokud bychom chtěli alespoň letmo nastínit hlavní důvody vedoucí k přijetí právní úpravy stojící na dualistickém modelu práva, můžeme uvést následující:⁷⁹

- 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 tak v kontradiktorním řízení v meritu věci. Správa by se tak vůči soudům dostávala do zcela závislého postavení. Kompetence správy by

⁷⁷ 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.

⁷⁸ 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).

⁷⁹ 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 dovést, 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 ve vztahu k jednotlivým subjektům veřejné správy. Veřejná subjektivní práva lze podle jejich obsahu rozlišovat na práva, která zabráňují 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. Takovýto způsob 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 výlukách v jejich nejširším možném pojetí), a dále za předpokladu, že došlo k vyčerpání 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.⁸⁰

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.

Správní soudnictví je ve své aktuální právní úpravě rovněž v souladu s požadavky práva na spravedlivý proces. Tímto rozumíme souhrn jednotlivých procesních práv, která jsou vyjádřena v čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod přijaté v rámci Rady Evropy dne 4. listopadu 1950 a vyhlášené ve sbírce mezinárodních smluv pod č. 209/1992 Sb. m. s.⁸¹ Termín „Právo na spravedlivý proces“ potom byl prvně vyjádřen, respektive použit v rozhodnutí ESLP, konkrétně v rozhodnutí ze dne 21. 2. 1975 Golder proti Spojenému království. Zejména čl. 6 odst. 1 Úmluvy vyjadřuje požadavek možnosti následného přezkumu rozhodnutí vydaného orgánem vrchnostenské veřejné správy ve správním soudnictví. Samotná veřejná správa, respektive správní řízení, je sice postaveno na dvouinstančnosti, nicméně přezkum napadeného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nadřízeným správním orgánem nesplňuje požadavky v poznámce citovaného čl. 6 odst. 1 Úmluvy (správní orgán druhého stupně nesplňuje mimo jiné znak nezávislosti a nestrannosti). Správní soudnictví tak

⁸⁰ VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. s. 3 – 5.

⁸¹ Článek 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod přijaté v rámci Rady Evropy dne 4. 11. 1950 a vyhlášené ve sbírce mezinárodních smluv České republiky pod č. 209/1991 Sb. ms. Stanoví, že: „1. Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti. 2. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonem způsobem. 3. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, má tato minimální práva:

a) být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvody obvinění proti němu;

b) mít přiměřený čas a možnost k přípravě své obhajoby;

c) obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují;

d) vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě;

e) mít bezplatnou pomoc tlumočnicka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví.“

⁸² K problematice výkladu zejména čl. 6 Úmluvy např.: HARRIS, David a kol. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2009. 902 s. nebo SUDRE, Frédéric. *Droit européen et international des droits de l'homme*. 12. édition mise à jour. Paris: PUF, 2015, 967 s.

garantuje tu skutečnost, že systém vrchnostenské veřejné správy u nás je v souladu s požadavky vyjádřenými v čl. 6 odst. 1 Úmluvy.⁸³

2.1. Systém správního soudnictví v Německu⁸⁴

Část druhé kapitoly předkládané práce věnuji správnímu soudnictví v Německu (to zejména z komparativních důvodů). Tato právní úprava je volena mimo jiné proto, že může být – například pokud jde o jednotlivé typy žalob, které jsou způsobilé reagovat na jednotlivé situace na poli vrchnostenské veřejné správy a tímto způsobem tak efektivně chránit práva adresátů – obrovským inspiračním zdrojem pro naši právní úpravu. Dalšími důvody pro práci s německou právní úpravou – se kterou je však pracováno obecně, nikoli pouze ve vztahu ke kompetenčním výlukám - jsou do jisté míry společné historické kořeny a modely, ze kterých se správní soudnictví v Německu i nás vyvinulo (k tomu viz výše).

Charakteristickým znakem správního soudnictví v Německu je, že toto je realizováno obecnými správními soudy a ve specifikovaných oblastech spadajících do agendy správního soudnictví rovněž specializovanými, respektive zvláštními správními soudy. Právní úprava přitom plyne z čl. 95 Základního zákona⁸⁵, který zakotvuje obecné i zvláštní správní soudnictví. Samotné řízení před správními soudy je potom upraveno Zákonem o řízení před správními soudy.⁸⁶ Dle ust. § 173 Zákona o řízení před správními soudy se pro oblast správního soudnictví subsidiárně aplikuje rovněž Zákon o organizaci soudů⁸⁷ a Civilní procesní řád.⁸⁸

Obecné správní soudnictví má celkem tři stupně:

- a) Na prvním stupni jsou krajské správní soudy (*Verwaltungsgerichte*). Tyto rozhodují zpravidla jako soudy prvního stupně, není-li zákonem stanoveno jinak.

⁸³ Judikatorní činnost ESLP postupně, troufnu si říct velmi extenzivním výkladem, pracovala se slovními spojeními „občanská práva nebo závazky“ a „trestní obvinění“. Touto cestou se tak postupně vyvíjela judikatura ESLP v tom směru, že vymezovala, která rozhodnutí - vydaná z našeho pohledu na poli veřejné správy – do režimu čl. 6 Úmluvy spadají a která nikoli. Mezi rozhodnutí do režimu čl. 6 Úmluvy spadající lze zahrnout například rozhodnutí ESLP ze dne 22. 11. 1995 Bryan proti Spojenému království (řízení o územním plánování, pokud se dotýká vlastnických práv), rozsudek ESLP ze dne 5. 2. 2009 Oljić proti Chorvatsku (problematika disciplinárního řízení ve věcech soudců) či rozsudek ESLP ze dne 23. 9. 1982 Sporrang a Lönroth proti Švédsku (problematika vyvlastnění). Na druhou stranu judikatorní činnost ESLP poměrně bezesporu vyloučila z režimu čl. 6 Úmluvy – pokud jde o problematiku „trestního obvinění“ – vyhoštění či rozhodnutí o vstupu a pobytu cizinců. K tomu srov. např. rozsudek ESLP ze dne 8. 6. 1976 Engel proti Nizozemí a rozsudek ESLP ze dne 5. 10. 2000 Maaouia proti Francii.

⁸⁴ Podrobněji srov. např.: https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-de-cs.do?member=1, nebo viz oficiální webové stránky Spolkového správního soudu <http://www.bverwg.de>.

⁸⁵ Základní zákon neboli Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGB1. S. 1).

⁸⁶ Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGB1. I S. 686).

⁸⁷ Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGB1. I S. 1077).

⁸⁸ Zivilprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGB1. I S. 3202, 2006 I S. 431, 2007 I S. 1781).

- b) Na druhém stupni jsou vrchní správní soudy (*Verwaltungsgerichtshof*), kdy každá ze spolkových zemí má po jednom z vrchních soudů. Tyto působí zpravidla jako soudy odvolací, které přezkoumávají rozhodnutí soudů rozhodujících v prvním stupni. Rozhodnutí soudu prvního stupně je podrobováno přezkumu z hlediska právního ale rovněž z hlediska věcného, tj. skutkového.
- c) Na nejvyšším stupni je potom Spolkový správní soud (*Bundesverwaltungsgericht*).

Obecné správní soudy jsou příslušné pro řešení sporů, ve kterých stojí na jedné straně fyzická či právnická osoba, jakožto adresát veřejné správy, a to veřejné správy vrchnostenské, a na straně druhé správní orgán. Jde o rozhodování sporů ohledně správního použití správních zákonů a sporů ohledně správnosti a zákonnosti správními orgány vydaných aktů. Koncepce správního soudnictví v Německu je podobná jako u nás. V případě, že správní orgán nejedná ve vrchnostenském postavení, tj. mocensky, jsou spory rozhodovány soudy obecnými v civilním řízení. Z výše uvedeného plyne, že rovněž německá právní úprava vnímá správní soudnictví, respektive rozhodování sporů ve správním soudnictví, jako rozhodování o veřejných subjektivních právech, kdy na jedné straně sporu stojí správní orgán vystupující vrchnostensky, mocensky.

Charakteristickým prvkem Německého správního soudnictví je, že vychází, mimo jiné, z principu federalismu. To se promítá v celé řadě skutečností, kdy například správní soudy prvního (krajské soudy) a správní soudy druhé stupně (soudy vrchní) jsou administrativně podřízeny příslušnému zemskému ministru spravedlnosti a nikoli tomu spolkovému.⁸⁹ Princip federalismu spoluurčující model správního soudnictví v Německu se v současné době označuje jako tzv. kooperativní federalismus.⁹⁰ Vychází z čl. 20 Základního zákona a je jedním z principů demokratického právního státu, který je pro Německo co do svého základu nezměnitelný.

Jak již bylo zmíněno výše, vedle obecného správního soudnictví, počítá právní úprava Německa také se zvláštním správním soudnictvím. Zvláštním správním soudnictvím se rozumí správní soudnictví sociální a finanční.

Sociální správní soudnictví se stejně jako to obecné dělí to tři stupňů. Rozhodování na prvním stupni je zabezpečováno sociálním soudem, který existuje v každé spolkové zemi spolu se zemským sociálním soudem, který rozhoduje agendu odvolací ve věcech sociálního zabezpečení. Na nejvyšším stupni potom stojí Spolkový sociální soud, který plní funkci nejvyššího odvolacího soudu zabývajícího se pouze právními otázkami. Sociální soudy projednávají věci sociálního

⁸⁹ GAERTNER, H. Stručný přehled správního soudnictví a řízení před správními soudy v SRN. *Správní právo*. 1995, č. 6, s. 299.

⁹⁰ LAUFER, Heinz, MÜNCH, Ursula. *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*. 1. auflage. Bonn: Bundeszentrale für Polit. Bildung, 1997. s. 18.

zabezpečení (otázky penze, úrazového a nemocenského pojištění, pojištění v nezaměstnanosti a problematiku sociálních podpor).

Finanční soudnictví je pouze dvoustupňové. Sestává se z finančních soudů prvního stupně a Spolkového finančního dvora. Spolkový finanční dvůr je odvolacím orgánem přezkoumávajícím pouze právní otázky. Finanční správní soudnictví se zabývá výhradně problematikou spolkových poplatků, daní a cel.

Správnímu soudnictví v Německu je imanentní rovněž účast laického prvku při rozhodování. Při rozhodování (v zákonem vymezených věcech) u prvostupňového správního soudu a u vrchního soudu správního působí vedle soudců z povolání i další osoby, tzv. *ehrenamtliche Richter*, jejichž hlavním úkolem je do rozhodování vnášet pohled veřejnosti. V odborné literatuře se můžeme dočíst, že tito neprofesionální soudci jsou zárukou demokracie při rozhodování soudů ve správním soudnictví a zároveň důležitým způsobem, jak se na rozhodování soudů může spolupodílet veřejnost. Jde vlastně o prvek účasti veřejnosti na soudním rozhodování.⁹¹

Účast laického prvku při rozhodování se projevuje i v naší právní úpravě, konkrétně v civilním a trestním řízení. V civilním řízení se objevuje pouze v tzv. senátních věcech, kterými jsou v současné době jen řízení v pracovněprávních sporech na prvním stupni. Dále je v to řízení trestním, kde u zákonem vymezených trestných činů rozhoduje při řízení v prvním stupni na okresním či krajském soudě senát složený ze tří členů, konkrétně předsedy senátu – profesionálního soudce a dvou přísedících, kteří soudci z povolání nejsou. Z pohledu právní teorie se jedná o naplnění zásady účasti veřejnosti. V současné době však bývá často kritizovaná a neustále se objevují hlasy volající po zrušení účasti veřejnosti minimálně v civilním soudním řízení. Sama se domnívám, že tzv. laický prvek již nemá v soudním rozhodování své místo. Právní laik není schopen na projednávaný případ pohlížet komplexně, hodnotit skutkový stav věci, respektive věrohodnost předložených důkazů a na jejich podkladě rozhodnout. Výjimečnými nebývají situace, kdy členové senátu – neprofesionální soudci – hlasují opačným způsobem, než profesionální soudce, a to na podkladě svých dojmů či pocitů z toho, jak na ně například obžalovaný při jednání působí.

Pravomoc a působnost soudů v německém správním soudnictví

Zajímavým způsobem je v současné době rovněž vymezena pravomoc a působnost soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Obecná generální klauzule upravující působnost

⁹¹ 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. 133.

správních soudů je upravena v čl. 19 odst. 4 Základního zákona, dle kterého přezkumu ve správním soudnictví podléhají všechny akty veřejné moci, kterými byla konkrétní osoba zkrácena na svých právech. Na úrovni podústavního práva je potom působnost správních soudů vymezena v ust. § 40 odst. 1 Zákona o řízení před správními soudy, opět obecnou generální klauzulí. Působnost soudů ve správním soudnictví, co do způsobu svého vymezení, je tedy konstruována obdobně jako v naší právní úpravě. Jde o obecnou generální klauzuli, ze které je možno následně negativním způsobem činit výjimky v podobě kompetenčních výluk.

Soudy ve správním soudnictví mohou, v souladu s ust. § 40 odst. 1 Zákona o řízení před správními soudy, rozhodovat právní spory z oblasti veřejného práva s výjimkou ústavněprávních sporů a s výjimkou těch, které jsou na základě zemského nebo spolkového zákona svěřeny do rozhodování jiných soudů.⁹²

Působnost soudů ve správním soudnictví v Německu může ale být zákonodárcem rozšiřována. Spolkový zákonodárce totiž může stanovit, že vybraný problém bude, a to bez ohledu na povahu věci, projednáván a rozhodován ve správním soudnictví.⁹³ Působnost soudů ve správním soudnictví v Německu je tak dle mého názoru hodně pohyblivou kategorií. Na jednu stranu může být rozšiřována legislativou spolkového zákonodárce a na druhou stranu může být rozšiřována či zužována judikaturou správních soudů, zejména Spolkového správního soudu, při výkladu pojmu veřejnoprávní spor.

I v německé právní úpravě je tak zapotřebí rozlišovat mezi soukromoprávními spory (případy, kdy správní orgán nevystupuje vrchnostensky a z pozice moci) a případy, kdy správní orgán jedná jako orgán veřejné moci autoritativně. V německé judikatuře se v této souvislosti objevují dvě právní teorie.

První z nich je teorie subordinační. Pro tuto je pilotní vztah subjektů, které se ve sporu nacházejí. Soud se tedy zabývá charakteristikou vztahu mezi subjekty, tj. zkoumá, zda se mezi subjekty nachází vztah podřízenosti – nadřízenosti, nebo rovnosti.^{94 95}

V případě, kdy se soudu nepodaří věc vyřešit pomocí aplikace subordinační teorie, vyskytuje se v judikatorní činnosti německých správních soudů aplikace další teorie, konkrétně teorie zvláštního práva.⁹⁶ Povaha věci se při aplikaci této teorie určuje podle povahy právních norem, které se na danou věc aplikují. Právo veřejné je právem zvláštním ve vztahu k právu

⁹² GAERTNER, H. Stručný přehled správního soudnictví a řízení před správními soudy v SRN. *Správní právo*. 1995, č. 6, s. 380 – 382.

⁹³ WÜRTEMBERGER, Thomas. *Verwaltungsprozessrecht*. 2. auflage. München: C. H. Beck, 2006. s. 60.

⁹⁴ BRANDT, Jürgen, SACHS, Michael. *Handbuch verwaltungsverfahren und verwaltungsprozess*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2009. s. 375.

⁹⁵ Subordinační teorie se nejčastěji objevuje v rozhodovací praxi Ústavního soudu České republiky.

⁹⁶ Teorie zvláštního práva je v naší rozhodovací činnosti zastávána Nejvyšším správním soudem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp. zn.: 4 As 47/2003).

soukromému. Právo veřejné, jako právo zvláštní, se tak vztahuje na stát a právnické osoby veřejného práva, jako na nositele vrchnostenské veřejné správy, respektive nositele veřejné moci. Právo soukromé je právem obecným vztahujícím se na všechny subjekty vystupující v rovném postavení, tj. na subjekty mající na roveň postavená práva a povinnosti.⁹⁷

Za pomoci výše uvedených teorií se tak v judikatorní činnosti německých správních soudů formuje rozsah působnosti soudů v tomto rozhodujících. Pro německé správní soudnictví je totiž pilotní vyložení pojmu veřejnoprávní spor ve smyslu ust. § 40 odst. 1 Zákona o řízení před správními soudy. Dá se říci, že německé správní soudnictví je konstruováno, co do vymezení působnosti, jako správní soudnictví naše. Naše judikatura se musí vypořádat s vymezením pojmu veřejná subjektivní práva. Pouze veřejným subjektivním právům je dle ust. § 2 s. ř. s. správními soudy poskytována ochrana.

Německé správní žaloby

Dle čl. 19 odst. 4. Základního zákona jsou správními soudy ve správním soudnictví sice přezkoumávány všechny akty veřejné moci, kterými byla fyzická či právnická osoba zkrácena ve svých právech, avšak za předpokladu, že dané jednání či nejednání v oblasti vrchnostenské veřejné správy je možné napadnout některou ze zákonem upravených správních žalob.

Dle ust. § 42 a ust. § 43 Zákona o řízení před správními soudy je v německém správním soudnictví rozhodováno o následujících žalobách:

a) Žaloba na zrušení správního aktu (*Anfechtungsklage*):

tato žaloba patří mezi základní druhy žalob vyskytujících se v německém správním soudnictví. Svými účinky se dá přirovnat k naší žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.⁹⁸ Směřuje ke zrušení části nebo celého napadeného správního aktu. Klíčovým bodem pro úspěšnost dané žaloby je správné vyložení pojmu správní akt. Pojmové znaky správního aktu jsou vymezeny v ust. § 35 Zákona o správním řízení, kdy mezi tyto patří:

- dispozice, rozhodnutí nebo jiná vrchnostenská opatření
- tato jsou vydávána správními orgány
- za účelem právní úpravy konkrétních případů
- v oblasti veřejného práva

⁹⁷ WÜRTEMBERGER, Thomas. *Verwaltungsprozessrecht*. 2. auflage. München: C. H. Beck, 2006. s. 61. (k tomu i 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. 191).

⁹⁸ Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je upravena v ust. § 65 - § 78 s. ř. s.

- s právními účinky směrem vně veřejnou správu, tj. směrem k adresátům veřejné správy.

Pojem správní akt v německé právní úpravě dále zahrnuje tzv. obecná opatření. Tato jsou dle své definice, respektive svých pojmových znaků, v porovnání s naší právní úpravou opatřeními obecné povahy.⁹⁹

Aktivní věcná legitimace je dle ust. § 40 odst. 2 Zákona o řízení před správními soudy dána komukoli, kdo byl poškozen na svých veřejných subjektivních právech. V daném případě německé správní soudy pracují s tzv. teorií možnosti,¹⁰⁰ dle které je žalobu proti správnímu aktu oprávněn podat kdokoli, dokud není možné absolutně vyloučit, že jeho práva byla nezákonným správním aktem poškozena. Pasivně věcně legitimován, dle ust. § 78 Zákona o řízení před správními soudy, je samotný spolek, spolková země či korporace, jejichž správní orgán napadený správní akt vydal.¹⁰¹

b) Žaloba na vydání správního aktu (*Verpflichtungsklage*):

Žalobou na splnění povinnosti, respektive žalobou na vydání správního aktu, se žalobce domáhá, aby soud rozhodující ve správním soudnictví správnímu orgánu uložil povinnost vydat správní akt, který tento vydat opomněl nebo žádost na jeho vydání zamítl. Žaloba je odůvodněná a přípustná za předpokladu, že nevydání správního aktu bylo shledáno nezákonným a současně došlo tímto jednáním, respektive nejednáním, k poškození práv žalobce. Žalobce se navíc musí domáhat vydání konkrétního a jím specifikovaného aktu, který je aprobován zákonem.¹⁰² Předpokladem pro úspěšnost žaloby je tedy právní nárok žalobce na vydání jím požadovaného aktu.¹⁰³

Po podání žaloby je zapotřebí rozlišit, zdali jde o věc, která je způsobilá ke konečnému meritornímu rozhodnutí. Tato skutečnost závisí na tom, zda je správnímu orgánu zákonem

⁹⁹ V daném případě je zřejmé, že německá správní žaloba proti správnímu aktu je právním nástrojem ochrany proti širší škále aktů, než jak je tomu u správní žaloby proti správnímu rozhodnutí v naší právní úpravě. Naše správní žaloba proti správnímu rozhodnutí, jak je uvedeno výše, směřuje výlučně proti rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., respektive rozhodnutí ve smyslu ust. § 9 s. ř. Naše právní úprava však počítá i s ochranou proti opatřením obecné povahy, když v ust. § 101a a násl. s. ř. s upravuje návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.

¹⁰⁰ WÜRTEMBERGER, Thomas. *Verwaltungsprozessrecht*. 2. auflage. München: C. H. Beck, 2006. s. 110.

¹⁰¹ I v tomto případě je možné pozorovat odlišnou konstrukci právní úpravy, když pasivně věcně legitimován u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je dle ust. § 69 s. ř. s. správní orgán, který rozhodl v posledním stupni. Jde dokonce o případ zákonné pasivní věcné legitimace, kdy vycházejí z dikce daného ustanovení, je povinností správního soudu pasivně věcně legitimovaný správní orgán dohledat a s tímto v řízení jednat, a to i za předpokladu, že žalovaný správní orgán byl žalobcem v žalobě nesprávně označen. Ve správním soudnictví, respektive v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, není možné žalobu zamítnout z důvodu nedostatku pasivní věcné legitimace (jak je tomu v civilním soudním řízení). Navíc z dikce ust. § 69 s. ř. s. plyne, že ve správním soudnictví v České republice se pasivní věcná legitimace neodvíjí od právní subjektivity, respektive od právní osobnosti. Důležitější, než právní osobnost, je kompetence správního orgánu napadané rozhodnutí vydat.

¹⁰² Srov. ust. § 42 odst. 1 a ust. § 42 odst. 2 Zákona o řízení před správními soudy.

¹⁰³ IPSEN, Jörn. *Allgemeins Verwaltungsrecht*. 4 auflage. Köln: Carl Heymanns Verlag, 2005. s. 322.

vymezen prostor pro aplikaci správního uvážení. Pokud jde o věc, ve které má správní orgán aplikovat správní uvážení, správní soud správnímu orgánu uloží povinnost správní akt vydat, a to bez jakéhokoli náznaku jakým způsobem by měl správní orgán ve věci rozhodnout. Pokud jde o věc, ve které správnímu orgánu prostor pro aplikaci správního uvážení zákonem dán není, správní soud může vydat rozhodnutí, kterým správní orgán zaváže k vydání rozhodnutí, v němž je správní orgán vázán vysloveným právním názorem správního soudu.¹⁰⁴

V ust. § 43 odst. 2 a ust. § 111 – ust. § 113 Zákona o řízení před správními soudy je dále upravena možnost žalobce domáhat se před správními soudy toho, aby se správní orgán zdržel, vykonal či strpěl jednání, které však nemá formu správního aktu.¹⁰⁵ Ve výše uvedených ustanoveních je tak upraven prostředek procesní obrany proti vrchnostenskému jednání správních orgánů, které ale nemá povahu aktů správních.¹⁰⁶ V odborné literatuře se uvádí, že tímto procesním nástrojem se žalobce brání nejčastěji při jednání či nejednání správního orgánu při poskytování informací či při vydání požadovaných dokumentů adresátu veřejné správy.¹⁰⁷

c) Určovací žaloba (*Feststellungsklage*):

Určovací žalobou se žalobce může domáhat určení, zdali tu nějaký právní vztah je či není, nebo určení nicotnosti správního aktu. Praktické využití žaloby není příliš široké, a to z toho důvodu, že v ust. § 43 odst. 2 Zákona o řízení před správními soudy je upraven princip subsidiarity této žaloby. Podat žalobu na určení je tedy možné pouze za předpokladu, že požadovaného výsledku není možné dosáhnout jinými prostředky, tj. žalobou na zrušení správního aktu či žalobou na vydání správního aktu.¹⁰⁸

Zvláštností této žaloby je, že pro její použití není zákonem stanovená žádná lhůta. Žalobce však musí tvrdit a zároveň důkazně prokázat, že má zájem na včasném určení dané skutečnosti.¹⁰⁹

Žaloba má svůj obecný typ a dále typy specifické, které mají dopadat na nejčastěji se vyskytující případy v praxi. Mezi specifické typy určovací žaloby patří žaloba na určení nicotnosti správního aktu, tzv. určovací žaloba pokračovací, kdy žalobce prokáže naléhavý právní zájem na pokračování již skončeného řízení a tzv. meziurčovací žaloba, která je ryze procesním nástrojem směřujícím k určení existence či neexistence procesně-právního vztahu.

¹⁰⁴ Srov. ust. § 113 odst. 5 Zákona o řízení před správními soudy.

¹⁰⁵ Srov. WÜRTENBERGER, Thomas. *Verwaltungsprozessrecht*. 2. auflage. München: C. H. Beck, 2006. s. 149.

¹⁰⁶ IPSEN, Jörn. *Allgemeins Verwaltungsrecht*. 4 auflage. Köln: Carl Heymanns Verlag, 2005. s. 326.

¹⁰⁷ BRANDT, Jürgen, SACHS, Michael. *Handbuch verwaltungsverfahren und verwaltungsprozess*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2009. s. 415 a násl.

¹⁰⁸ Srov. WÜRTENBERGER, Thomas. *Verwaltungsprozessrecht*. 2. auflage. München: C. H. Beck, 2006. s. 186.

¹⁰⁹ Srov. ust. § 43 odst. 1 Zákona o řízení před správními soudy.

d) Návrh na přezkum podzákoných právních norem (*Normenkontrollantrag*):

Poslední z rozebíraných žalob objevujících se v německém správním soudnictví je žaloba na přezkum platnosti podzákoných právních předpisů. Předmětem přezkumu mohou být tzv. *Satzungen*, vydané na základě spolkového stavebního zákona¹¹⁰ a dále zemské podzákonné právní předpisy, pokud tak stanoví zákonodárce.¹¹¹ Tzv. *Satzungen* jsou podzákonnými právními předpisy, kdy soudy vycházejí z materiálního pojetí těchto aktů, a jsou zpravidla jako forma činnosti využívány především územními samosprávnými celky k úpravě záležitostí spadajících do jejich samostatné působnosti.¹¹² Přezkum podzákonných zemských předpisů je potom záležitostí fakultativní. Zákonodárce dané spolkové země může tento druh přezkumu ve své zemi upravit, nebo ne.¹¹³

V řízení o přezkumu podzákoných právních předpisů rozhodují na návrh v prvním stupni vrchní správní soudy. Rozhodováno je o platnosti daného podzákonného právního předpisu, když tento návrh může být podán fyzickou či právnickou osobou, která tvrdí, že byla, je či v dohledné době bude poškozena aplikací napadeného podzákonného právního předpisu na svých veřejných subjektivních právech.¹¹⁴ Aktivně procesně legitimován k podání této žaloby je ale i správní orgán. Tento však projevuje objektivní zájem na provedení kontroly daného podzákonného právního předpisu.¹¹⁵

Pokud vrchní správní soud shledá, že napadený podzákonný právní předpis je neplatný, za neplatný jej prohlásí. Rozhodnutí vrchního správního soudu je obecně závazné a odpůrce je povinen jej zveřejnit stejnou cestou, jako zveřejňoval napadený podzákonný právní předpis.¹¹⁶

Funkcí řízení zahájeného návrhem na přezkum podzákonného právního předpisu v systému německého správního soudnictví poskytujícího ochranu veřejným subjektivním právům je především to, že je touto cestou možné zabránit mnoha individuálním soudním řízením, protože výsledek rozhodování vrchního soudu je obecně závazný.¹¹⁷

¹¹⁰ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. september 2004 (BGBl. IS. 2414).

¹¹¹ Srov. ust. § 47 odst. 1 písm. 2 Zákona o řízení před správními soudy.

¹¹² GEIGER, Harald, MÜRBE, Manfred, LINDERER, Sieglinde, OBENAU, Walter. *Beck'sches Rechtslexikon*. 3. auflage. München: C.H. Beck, 2003. s. 551.

¹¹³ IPSEN, Jörn. *Allgemeins Verwaltungsrecht*. 4 auflage. Köln: Carl Heymanns Verlag, 2005. s. 338.

¹¹⁴ Srov. ust. § 47 odst. 2 Zákona o řízení před správními soudy.

¹¹⁵ HUFEN, Friedhelm. *Verwaltungsprozessrecht*. 8. Auflage. München: C. H. Beck, 2005. s. 377.

¹¹⁶ Srov. ust. § 47 odst. 5 Zákona o řízení před správními soudy.

¹¹⁷ BOSCH, Edgar, SCHMIDT, Jörg, VONDUNG, Rolf. *Praktische Einführung in das verwaltungsgerichtliche Verfahren*. 9. auflage. Stuttgart: Kohlhammer, 2012. s. 395.

2.2. Rozhodnutí správního orgánu a kompetenční vyluka v podobě ust. § 70 písm. a) s. ř. s.

Po krátkém exkurzu do německého správního soudnictví, se na tomto místě opětovně vrátím k problematice kompetenčních výluk v naší platné a účinné právní úpravě správního soudnictví.

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.¹¹⁸ 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:¹¹⁹

- 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 vykonavateli vrchnostenské veřejné správy v nepodřízeném postavení.
- 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.¹²⁰

¹¹⁸ STAŠA, Josef. *Správní akty*. In HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 193. Obdobně STAŠA, Josef. *Správní akty*. In HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 133 a násl.

¹¹⁹ Vymezení pojmových znaků individuálního správního aktu může být různými autory vnímáno a popisováno rozdílně.

¹²⁰ STAŠA, Josef. *Správní akty*. In HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 194. Obdobně STAŠA, Josef. *Správní akty*. In HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 133 a násl.

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 „náleze“. 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).¹²¹

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 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 přípisem. I takový akt může být předmětem soudního přezkumu, a to i za předpokladu, že nebyl přijat procedurou stanovenou zákonem.¹²²

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.

¹²¹ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. Část všeobecná. 1. vydání. Praha: Melantrich a.s., 1934. s. 245.

¹²² Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2008, sp. zn.: IV. ÚS 233/2002.

2.2.1. Praktická aplikace kompetenční výluky v podobě ust. § 70 písm. a) s. ř. s.¹²³

V praxi správních soudů se objevují případy, kdy žalobce žalobou napadá úkon správního orgánu žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, skálopevně přesvědčen, že se jedná právě o rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Pravdou je, že je na tuto „cestu“ často nasměrován samotným správním orgánem, který svůj úkon směle označí jako rozhodnutí a odvolací správní orgán potom rovněž rozhoduje o odvolání proti tomuto rozhodnutí postupem dle části druhé (případně třetí) správního řádu.

S podanou žalobou proti rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 a násl. s. ř. s. se potom musí vypořádat správní soud, který bude primárně zkoumat, zdali napadený akt skutečně naplňuje materiální podmínky¹²⁴ pro to, aby mohl být veden soudní přezkum právě cestou tohoto typu žaloby. Než se však dostanu k samotnému jádru rozebírané problematiky, totiž nastínění úvahy cestou aplikace jakých procesních ustanovení s. ř. s. se vydat v případě, kdy je žalobou proti rozhodnutí správního orgánu napadán akt správního orgánu, který rozhodnutím není, uvedu několik případů, kdy právě praxe dovodila, že o rozhodnutí správního orgánu nejde, byť tyto akty byly takto formálně označeny a i zažalovány. Výběr jednotlivých případů směřuje spíše k situacím, které nejsou mezi správními soudci, troufnu si říct „notorietami“ jako je to například u územního či stavebního souhlasu vydávaného dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“).¹²⁵

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 jsou následně na soud aplikující ustanovení o kompetenční výluce v podobě ust. § 70 písm. a) s. ř. s. kladeny mnohem větší nároky ohledně argumentace, zdali se v konkrétním případě o rozhodnutí jedná či nikoli.

V případě kauzy, na následujících řádcích popisované,¹²⁶ 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.

¹²³ Tato část práce vyšla jako článek v recenzovaném právním časopise Právní rozhledy a tento je dohledatelný též pod: KÜCHLEROVÁ, Martina. (Ne)rozhodnutí jako kompetenční výluka v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. *Právní rozhledy*. 2017. č. 11, s. 406 – 409.

¹²⁴ Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. stanoví, že: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závažně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“

¹²⁵ V této souvislosti již Nejvyšší správní soud dlouhodobě drží judikatorní závěr (vyslovený v rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, sp. zn.: 2 As 86/2010), že územní souhlas vydávaný dle ust. § 96 stavebního zákona či stavební souhlas vydávaný dle ust. § 105 a násl. stavebního zákona jsou úkony dle části čtvrté s. ř. a je proti nim možné brojit tzv. zásahovou žalobou dle § 82 a násl. s. ř. s.

¹²⁶ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2013, sp. zn.: 1 As 52/2012.

Postavení studenta vysoké školy, jeho práva a povinnosti, upravuje zákon o vysokých školách¹²⁷ v doprovodu vnitřních předpisů veřejné vysoké školy, mezi které patří právě studijní a zkušební řád.¹²⁸

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, uvádělo, že: „*Sama skutečnost, že rektor rozhoduje o žádosti studenta o poskytnutí výjimky, na níž nemá právní 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, avšak 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 vyluku v podobě ust. § 70 písm. a) s. ř. s., není vyloučen přezkum procesního postupu předcházejícího vydání daného, formálně vzato, rozhodnutí.

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 prvnímu, 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

¹²⁷ Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁸ 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.*“

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 zasazeno 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 zasazeno ani procesním postupem předcházejícím vydání onoho aktu. Nejvyšší správní soud potom podpořil závěr krajského soudu v tom, že žalobu je třeba odmítnout postupem dle ust. § 70 písm. a) s. ř. s. a na to navazujícího ust. § 68 písm. e) s. ř. s.¹²⁹

Mezi praktické případy aplikace závěru o (ne)rozhodnutí správního orgánu bych ráda zařadila i usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 8. 2016, sp. zn.: 30 A 58/2016, týkající se situace, kdy předmětem projednávané věci byl lékařský posudek o zdravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel žalobce ve smyslu ust. § 84 – § 86 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“), který byl zpracován praktickým lékařem posuzované osoby. Podmínky zdravotní způsobilosti a rozsah lékařské prohlídky je potom upraven prováděcím právním předpisem, konkrétně vyhláškou č. 277/2004 Sb., o zdravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel. Závěrem lékařského posudku bylo, že žalobce je osobou zdravotně nezpůsobilou k řízení motorových vozidel dle ust. § 85 odst. 5 písm. c) zákona o provozu na pozemních komunikacích.

I v tomto případě, se soud musel vypořádat s tím, že lékařský posudek není rozhodnutím podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Lékařský posudek je totiž tzv. podkladovým aktem pro postup jiného správního orgánu, konkrétně pro obecní úřad obce s rozšířenou působností, který vystupuje jako orgán nepřímého výkonu státní správy v režimu zákona o provozu na pozemních komunikacích.

Krajský soud dospěl k závěru, že k negativnímu zásahu do právní sféry žalobce v podobě nevydání či odnětí řidičského oprávnění dochází nikoliv na základě lékařského posudku o jeho zdravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel, ale až na základě rozhodnutí příslušného správního orgánu, tj. obecního úřadu obce s rozšířenou působností, vydaného podle ust. § 94 zákona o provozu na pozemních komunikacích. Z toho vyplývá, že lékařský posudek není

¹²⁹ Ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. stanoví, že: „*Žaloba je nepřijatelná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumávání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.*“ Citované ustanovení potom ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu rozvádí důvody nepřijatelnosti žaloby, které jsou jinak obecně upraveny v ust. § 46 odst. 1 a 2 s. ř. s.

rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť není úkonem správního orgánu, jímž by se zakládala, měnila, rušila nebo závazně určovala práva nebo povinnosti žalobce, a vzhledem k této skutečnosti je z přezkoumání soudem ve správním soudnictví vyloučen (k obdobným závěrům došel mimo jiné i Městský soud v Praze ve svém usnesení ze dne 21. 2. 2012, sp. zn.: 9 Ca 100/2009, ve vztahu k lékařskému posudku o zdravotní nezpůsobilosti k držení zbrojního průkazu).

Krajský soud v Hradci Králové šel při své argumentaci ještě o krůček dál, kdy dodal, že lékařský posudek nemůže být správním rozhodnutím rovněž proto, že lékař, který jej vydává (v posuzovaném případě lékař praktický) nemá při vydání tohoto posudku postavení správního orgánu ve smyslu ust. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. není vykonavatelem a už vůbec ne nositelem vrchnostenské veřejné správy.

V případě lékařského posudku bylo rovněž zajímavé, že žalobce mohl, dle poučení, které bylo na lékařském posudku uvedeno, žádat o jeho přezkum u poskytovatele zdravotnických služeb, který posudek vydal, a to do 10 pracovních dnů ode dne jeho předání žalobci (řidiči). V tomto případě je však nutné zdůraznit skutečnost, že pokud úkonem, jenž by přímo konstitoval práva nebo povinnosti žalobce (či třetích osob), není předmětný lékařský posudek o zdravotní nezpůsobilosti žalobce k řízení motorových vozidel, pak tentýž závěr musí dopadat i na přezkumný akt, jenž se sice formálně vydává v procesu podle s. ř., avšak materiálně na povaze úkonu tato skutečnost nemůže nic změnit. Jinak řečeno, pouhé formální užití procesních pravidel nemůže učinit z určitého úkonu rozhodnutí ve smyslu definice obsažené v ust. § 65 odst. 1 s. ř. s.¹³⁰

Na tomto místě považuji za vhodné pro úplnost zmínit skutečnost, že na popisovaný případ nedopadá ani aplikovatelnost kompetenční výluky dle ust. § 70 písm. d) s. ř. s., dle kterého jsou z rozhodovací činnosti správních soudů vyloučena rozhodnutí správních orgánů, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenaají právní překážku výkonu povolání, nebo zaměstnání nebo podnikatelské činnosti, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Již ustálená rozhodovací praxe soudů dospěla k závěru, že citovaná kompetenční výluka nedopadá na lékařské posudky, neboli tzv. „dobrozdání“, neboť, jak je již uvedeno výše, jde pouze o podklady pro postup a rozhodnutí jiných správních orgánů, když teprve tyto se mohou dotýkat práv jednotlivců ve smyslu ust. § 65 s. ř. s.¹³¹

¹³⁰ K tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, sp. zn.: 4 Ads 81/2005.

¹³¹ Tamtéž.

Posledním z praktických případů, které bych ráda zmínila je opět věc posuzovaná Krajským soudem v Hradci Králové, konkrétně v jeho usnesení ze dne 21. 2. 2017, sp. zn.: 30 A 31/2016. Žalobce napadl úkon žalovaného označený jako „rozhodnutí o odvolání“, kterým žalovaný zamítnul odvolání žalobce a potvrdil úkon správního orgánu prvního stupně označený jako „rozhodnutí“, kterým správní orgán prvního stupně podle ust. § 51 odst. 3 s. ř. zamítl žádost žalobce o zápis změny vlastníka silničního vozidla. Žalobce neprodleně po uzavření kupní smlouvy nepodal návrh na zápis změny vlastnického práva ve svůj prospěch do registru silničních vozidel a uvedené odkládal až do doby, kdy tento zápis už správní orgán odmítl provést. S ohledem na znění Čl. II (Přechodná ustanovení), bod 2., bod 4. písm. b) a bod 5. zákona č. 239/2013 Sb., kterým byl s účinností od 1. 1. 2015 novelizován zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů, se totiž vozidlo považuje od marného uplynutí doby pro jeho přepis za zaniklé.

Krajský soud v Hradci Králové v tomto případě vyšel z judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu, který, pokud jde o provedení změny zápisu údajů v registru silničních vozidel poměrně jasně, byť nedávným rozhodnutím, dospěl k závěru, že tyto patří dle ust. § 158 odst. 1 s. ř. do kategorie tzv. jiných úkonů dle části čtvrté s. ř. V žádném případě tak nejde o správní rozhodnutí vydané v rámci správního řízení.¹³² Dle dlouhodobě ustálené rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu je potom přípustnou obranou proti úkonu dle části čtvrté správního řádu žaloba zásahová ve smyslu ust. § 82 a násl. s. ř. s. a není zde tak dána možnost správnímu soudu meritorně rozhodovat o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

Určitým problémem, který nastal v posledním z výše popisovaných případů, byla skutečnost, že správní orgány (jak prvostupňový správní orgán, tak správní orgán rozhodující ve stupni druhém) své akty formálně jako „rozhodnutí“ označovaly. Žalobce byl tedy veden mylnou představou, že se u soudu brání účelně.

Ve všech výše uvedených případech je tak zřejmé, že žalobci napadali akty správních orgánů, které byly formálně vzato třeba označeny jako rozhodnutí správních orgánů, materiálně vzato jimi však nebyly. Správní soudy proto musely žaloby podané jako žaloby proti rozhodnutí správního orgánu odmítnout.

¹³² K tomu srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2016, sp. zn.: 9 As 281/2015.

2.2.2. Jaký je správný procesní postup soudu u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu napadající (ne)rozhodnutí? Aneb „Nerozhodnutí“ jako kompetenční vyluka?

Ve výše uvedených případech byl postup soudů de facto dvojitý. V prvním z popisovaných případů byla žaloba proti rozhodnutí správního orgánu odmítnuta s odkazem na kompetenční vyluku v ust. § 70 písm. a) s. ř. s. a na to navazující ust. § 68 písm. e) s. ř. s., v následujících dvou volil krajský soud postup jiný, konkrétně odmítnutí žaloby podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.¹³³ Na tomto místě bych tak ráda uvedla 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 rozhodnutí správního 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!

Sama se přikláním k aplikaci první z variant, tj. odmítnutí žaloby s ohledem na skutečnost, že nejsou splněny procesní podmínky a jejich nedostatek je neodstranitelný.¹³⁴ Důvod pro tento závěr vidím v primární povinnosti soudu zkoumat v každém zahájeném řízení, zda jsou splněny jeho podmínky. To vše uvádím, při plném vědomí skutečnosti, že při absolutním dodržování výše uvedeného postupu je aplikace ust. § 70 písm. a) s. ř. s. naprosto vyloučena a jde tak o obsolentní ustanovení s. ř. s.

¹³³ Ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. stanoví, že: „Nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodoval nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.“

¹³⁴ Obdobně postupoval rovněž Krajský soud v Hradci Králové v obou uváděných rozhodnutích, tj. konkrétně v usnesení ze dne 25. 8. 2016, sp. zn.: 30 A 58/2016, a v usnesení ze dne 21. 2. 2017, sp. zn.: 30 A 31/2016 (Již dříve jsem výše nastíněnou úvahu prezentovala ve své monografii: KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční vyluky ve správním soudnictví*. Praha: Leges, 2015, 128 s.

2.2.3. Kompetenční vyluka podle ust. § 70 písm. a) s. ř. s. aplikovaná u sporů plynoucích z veřejnoprávních smluv v rozhodovací činnosti správních soudů

Na následujících řádcích jsem se rozhodla ještě rozebrat velice úzce specifikovanou problematiku, která se však rovněž v poslední době objevuje v rozhodovací činnosti správních soudů čím dál tím častěji.¹³⁵ Zajímavou není jen s ohledem na svou velice úzkou zaměřenost, ale i s ohledem na to, že v níže nastíněném případě se dá postupovat – pokud jde o odmítnutí žaloby ve správním soudnictví – dokonce třemi způsoby (z nichž dva jsou ty, které jsou rozebrány v předcházející podkapitole).

Konkrétně jde o situace kdy žalobce, jakožto veřejný zadavatel, provede dle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“) zadávací řízení na veřejnou zakázku. Následně, při úspěchu žalobce, je mezi žalobcem a žalovaným (Regionální radou regionu soudržnosti) uzavřena smlouva o poskytnutí dotace. Z titulu této smlouvy vzniká žalobci nárok na poskytnutí dotace od žalovaného, coby poskytovatele dotace. Žalovaný však následně provádí u žalobce kontrolu projektu dle ust. § 8a zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, v souladu s ust. § 12 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Žalovaný na základě této kontroly následně vyhotoví kontrolní protokol, na jehož základě může být stanoveno, respektive, jehož výsledkem je kontrolní zjištění, že projekt nebyl v některých svých bodech plněn či realizován v souladu s projektovou přihláškou a povinnostmi stanovenými ve smlouvě o projektu. V protokole je tak shledáno, že došlo k nedodržení postupu podle ust. § 59 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Výsledkem je závěr o tom, že část poskytnutých dotací nebude žalobci vyplacena právě s ohledem na to, že projekt nebyl splněn v souladu s tím, co bylo deklarováno v projektové přihlášce a zejména s tím, co požaduje následně podepsaná smlouva o poskytnutí dotace. Žalobce následně zpravidla podává proti protokolu námitky, když těmito se domáhá přezkoumání a přehodnocení závěrů uvedených v protokole o provedené kontrole. O těchto námitkách rozhoduje sám žalovaný. V konkrétní věci, kterou jsem se rozhodla na uvedených řádcích popsat (věc vedená u Krajského soudu v Hradci králové pod sp. zn.: 30 A 41/2016), tomu tak bylo úkonem označeným jako „Vyřízení námitek Regionální rady regionu soudržnosti“. Tímto úkonem byly námitky žalobce shledány nedůvodnými a dle ust. § 14 odst. 1

¹³⁵ V popisovaném případě vycházím z konkrétní věci souzené Krajským soudem v Hradci Králové pod sp. zn.: 30 A 41/2016, která byla soudem rozhodována usnesením ze dne 14. 3. 2017, a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, sp. zn.: 2 Afs 74/2013.

zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole bylo rozhodnutí (protokol) kontrolního orgánu potvrzeno a námitky zamítnuty. Výsledkem tak bylo nevyplacení části přislíbené dotace, odpovídající určitému procentu z částky, která měla být cestou dotace (poskytovanou přes veřejnou zakázku) žalobci poskytnuta.

Výše uvedený úkon – „Vyřízení námitek Regionální rady regionu soudržnosti“ – byl následně žalobcem napaden žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví. Správní soud se pochopitelně jako první musel vypořádat s otázkou, zda výše uvedený úkon je vůbec rozhodnutím správního orgánu ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. a žaloba je tedy věcně projednatelná.

Krajský soud v Hradci Králové ve svém rozhodnutí zprvu uvedl, že nemá pochybností o tom, že smlouva o poskytnutí dotace, která byla uzavřena mezi žalobcem, jakožto příjemcem dotace, a žalovaným, jakožto poskytovatelem dotace, je smlouvu veřejnoprávní povahy. K tomuto krajský soud připomněl již dřívější judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek ze dne 20. 9. 2007, sp. zn.: 2 Afs 58/2007, dále rozsudek ze dne 22. 5. 2008, sp. zn.: 2 Afs 49/2007 a v neposlední řadě rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, sp. zn.: Konf 31/2007. Z těchto rozhodnutí potom plyne, že proto, aby bylo možné smlouvu označit za veřejnoprávní, je zapotřebí, aby šlo o smlouvu, kterou se zakládají, mění či ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Rozhodující není jak je smlouva v konkrétním právním předpise (který předpokládá její uzavření) formálně označena, ale jaký má být její obsah. Smlouva o poskytnutí dotace má tudíž jednoznačně veřejnoprávní povahu, když jejím obsahem je poskytnutí finančních prostředků z veřejných zdrojů, jejichž správa se řídí veřejnoprávními předpisy a při jejich uzavírání dochází fakticky ke stanovení podmínek poskytnutí dotace poskytovatelem s absolutní neexistencí smluvní volnosti (jaká je typická pro uzavírání smluv v oblasti soukromého práva), když příjemce má možnost stanovené podmínky akceptovat jako celek, či je zcela odmítnout.

V okamžiku, kdy si krajský soud vyjasnil povahu smlouvy o poskytnutí dotace, bylo na místě zabývat se otázkou, zda je tedy úkon žalovaného značený jako „Vyřízení námitek Regionální rady regionu soudržnosti“ správním rozhodnutím. Odpověď na tuto otázku velice úzce souvisí s vyjasněním si charakteru veřejnoprávní smlouvy (jak jsem již uvedla výše) a s vymezením si jednotlivých fází, které jsou pro uzavření veřejnoprávní smlouvy a její následné plnění klíčové.

Při řešení výše uvedeného vyšel krajský soud z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, konkrétně z jeho rozsudku ze dne 25. 9. 2014, sp. zn.: 2 Afs 74/2013 (dané rozhodnutí se, pokud jde o skutkovou stránku věci, zabývalo prakticky stejnou problematikou jako Krajský soud v Hradci Králové ve výše popisované věci). Nejvyšší správní soud si totiž vymezil dvě stadia,

respektive fáze, se kterými je spojená konkrétní činnost při poskytování dotací. První fáze je označena jako fáze před uzavřením veřejnoprávní smlouvy. Tato je potom charakterizována nerovností účastníků smlouvy, vrchnostenským postavením a autoritativním rozhodováním poskytovatele dotace (žalovaného). Poskytovatel dotace totiž může, v mezích zákona, rozhodovat o podmínkách dotace a administraci samotné žádosti o poskytnutí dotace. V této fázi Nejvyšší správní soud připustil, že některé úkony poskytovatele dotace mohou splňovat znaky rozhodnutí, které podléhá soudnímu přezkumu z titulu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ust. § 65 a násl. s. ř.¹³⁶

Druhá fáze byla Nejvyšším správním soudem označena jako fáze po uzavření veřejnoprávní smlouvy, kdy dochází k úpravě poměrů mezi příjemcem dotace a jejím poskytovatelem. Žadatel o dotaci, respektive po uzavření veřejnoprávní smlouvy její příjemce, se stává stranou smlouvy, druhou stranou smlouvy se stává poskytovatel dotace a na oba dva se potom vztahuje zásada *pacta sunt servanda*, jakožto zásada imanentní pro všechny závazkové právní vztahy nejen v oblasti soukromého práva¹³⁷ Ochrana kterékoli smluvní strany je potom v případě námítky porušení kteréhokoli ustanovení uzavřené veřejnoprávní smlouvy, nesouhlasu s jejím vkladem či neplnění povinností ze smlouvy jako takové, dána prostřednictvím sporu z veřejnoprávní smlouvy dle ust. § 169 s. ř.¹³⁸ ve spojení s ust. § 141 s. ř.¹³⁹ V uváděném ust. § 141

¹³⁶ Na tomto místě Nejvyšší správní soud dokonce odkázal na další své rozhodnutí řešící obdobný problém, konkrétně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, sp. zn.: 1 As 22/2011.

¹³⁷ K tomu rovněž srov.: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, sp. zn.: 1 As 22/2011.

¹³⁸ Ustanovení § 169 s. ř. stanoví, že: „1) Spory z veřejnoprávní smlouvy rozhoduje

a) Ministerstvo vnitra, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160 a je-li alespoň jednou ze smluvních stran kraj nebo jsou smluvními stranami obce s rozšířenou působností; Ministerstvo vnitra věc projedná s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem,

b) příslušný krajský úřad, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160 a jsou-li smluvními stranami obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, nepřevzme-li věc Ministerstvo vnitra,

c) správní orgán, který je společně nadřízený smluvním stranám, jde-li o jinou veřejnoprávní smlouvu podle § 160; není-li takového správního orgánu, řeší spor v dohodě ústřední správní úřady nadřízené správním orgánům, které jsou nadřízeny smluvním stranám,

d) správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 161, nebo

e) správní orgán, který ke jejímu uzavření udělil souhlas, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 162.

(2) Proti rozhodnutí vydanému podle odstavce 1 nelze podat odvolání ani rozklad.“

¹³⁹ Ustanovení § 141 s. ř. stanoví, že: „Ve sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv (část pátá) a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů. Sporné řízení se zahajuje na návrh. Účastníky jsou navrhovatel a odpůrce. Navrhovatel i odpůrce mají postavení účastníků podle § 27 odst. 1. Jako vedlejší účastníci se mohou přihlásit osoby, které mají zájem na výsledku řízení; tyto osoby mají postavení účastníků řízení podle § 27 odst. 2, jejich odvolání proti rozhodnutí ve věci je však přípustné jedině tehdy, jestliže se odvolal navrhovatel nebo odpůrce. Ve sporném řízení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Správní orgán může též vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků. Podle § 64 odst. 2 se ve sporném řízení postupuje jen tehdy, jestliže to shodně navrhnou navrhovatel i odpůrce. Ve sporném řízení může správní orgán vyslechnout účastníka, jestliže doloženou skutečnost nelze prokázat jinak. Ustanovení o výslechu svědka platí obdobně. Rozhodnutím ve sporném řízení správní orgán návrhu zcela, popřípadě zčásti vyhoví, anebo jej zamítne, popřípadě ve zbylé části zamítne. Ve sporném řízení mohou účastníci uzavřít smír, který podléhá schválení správního orgánu. Správní orgán smír schválí, pokud neodporuje právním předpisům nebo veřejnému zájmu. Ve sporném řízení odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání. Pokud ve sporném řízení bylo předběžné opatření zrušeno nebo pozbylo účinnosti z jiného důvodu než proto, že bylo vyhověno návrhu, nebo proto, že právo účastníka, na jehož požádání bylo předběžné opatření nařízeno, bylo

s. ř. je potom upraveno tzv. sporné řízení, které iniciuje ta strana, které není z titulu veřejnoprávní smlouvy plněno, či dochází k jinému výkladu některého z ustanovení veřejnoprávní smlouvy, než strana druhá. V tomto případě již potom žalovaný (správní orgán) není v postavení vrchnostenského správního orgánu, který ve věci autoritativně rozhoduje, ale návrhatelem či odpůrcem, jakožto procesní stranou sporu. Teprve rozhodnutí příslušného orgánu ze sporu plynoucího z veřejnoprávní smlouvy je rozhodnutím, které podléhá přezkumu ve správním řízení soudním, konkrétně v řízení dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s.

Úkon žalovaného, který je napadán správní žalobou v popisované věci je právě tím, úkonem, který spadá pod druhou fázi z výše uvedených, žalobce tak měl iniciovat spor z veřejnoprávní smlouvy podle ust. § 141 s. ř.

Protože úkon žalovaného označený jako „Vyřízení námitek Regionální rady regionu soudržnosti“ není, s ohledem na výše uvedené, rozhodnutím správního orgánu ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. bylo na místě žalobu žalobce odmítnout. V daném případě se však dle mého názoru nabízí celkem tři případné varianty jak postupovat, z nichž jen jedna je dle mého názoru variantou zcela správnou.

První dvě z variant procesního postupu jsem již rozebrala v přecházející podkapitole, tj. může dojít k odmítnutí žaloby s ohledem na ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek podmínek řízení, který je v tomto případě nedostatkem neodstranitelným, nebo je možné odmítnout žalobu dle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. s argumentací aplikující kompetenční vyluku uvedenou v ust. § 70 písm. a) s. ř. s. za současné aplikace ust. § 68 písm. e) s. ř. s., kdy je žaloba odmítána s argumentací v tom smyslu, že žalobce se domáhá přezkumu aktu, který není rozhodnutím, a proto je z přezkum soudů ve správním soudnictví vyloučen (pokud jde o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ust. § 65 a násl. s. ř. s.).

V projednávané věci se však na první pohled zdá, že je možné, aby došlo k odmítnutí žaloby pro její předčasnost, tj. postupovat dle ust. § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (s tím, že ve věci je nejprve nutné vyvolat sporné řízení dle ust. § 141 s. ř. a následně žalovat až rozhodnutí, které je výsledkem onoho sporného řízení). Tento postup však je dle mého názoru postupem nesprávným. Odmítnutí žaloby pro předčasnost, na které dopadá, v obecné rovině, ust. § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. v projednávané věci nemá svého místa, protože v tomto případě je myšlena předčasnost ke „správně zažalovanému rozhodnutí“, tj. rozhodnutí, které se ve správním

uspokojeno, je účastník, na jehož požádání bylo předběžné opatření nařízeno, povinen nabrudit újmny tomu, komu předběžným opatřením vznikly. Rozhodne o tom na žádost správní orgán, který nařídil předběžné opatření. Ve sporném řízení přizná správní orgán účastníkovi, který měl ve věci plný úspěch, náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování nebo bránění práva proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li účastník ve věci úspěch jen částečný, může správní orgán náhradu nákladů poměrně rozdělit, popřípadě rozhodnout, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů právo. I když měl účastník ve věci úspěch jen částečný, může mu správní orgán přiznat plnou náhradu nákladů řízení, měl-li neúspěch v poměrně nepatrné části nebo záviselo-li rozhodnutí o výši plnění na znaleckém posudku nebo na úvaze správního orgánu.“

soudnictví žalovat dá, ale musejí být vyčerpány opravné prostředky, případně jiné prostředky nápravy – například podnět k realizaci opatření proti nečinnosti dle ust. § 80 odst. 3 s. ř. U žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je navíc v případě tzv. předčasnosti žaloby ustanovení speciální, tímto je konkrétně ust. § 68 písm. a) s. ř. s., které stanoví, že: „*Žaloba je nepřípustná také tehdy, kdy a) nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, přípouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.*“ V případě řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je tedy ona předčasnost opět vnímána jako důvod pro nepřípustnost žaloby, která by následně měla být odmítána dle ust. § 68 písm. a) s. ř. s. v kombinaci s ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jak jsem již ale uvedla výše, uvedená varianta procesního řešení dané věci na tuto dopadá pouze zdánlivě, protože zde důvod předčasnosti dán není. Problémem je, že nebylo vyvoláno tzv. sporné řízení ve smyslu ust. § 141 s. ř., jehož výsledné rozhodnutí je napadnutelné žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví.

2.3. 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) s. ř. s. 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.

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.¹⁴⁰

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

¹⁴⁰ BLAŽEK, Tomáš. In BLAŽEK, Tomáš, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. (§ 70).

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.¹⁴¹ Na druhou stranu existují i rozhodnutí, u nichž je možné judikovat oběma směry a rozhodnutí spadající do kategorie ust. § 70 písm. c) s. ř. s., jejichž prostřednictvím je, dle mého soudu, možné přistup k soudu účastníku ne přímo odeprít, 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 rozhodnutí,¹⁴² jak plyne z ust. § 76 a ust. § 78 odst. 1 s. ř. s.¹⁴³

2.3.1. 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 nepřípustnost návrhu, pro nezaplacení soudního poplatku či pro překážku litispendence a rei iudicatae z přezkumu soudů. Ačkoli jde o

¹⁴¹ 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).

¹⁴² BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Linde, 2006. s. 117.

¹⁴³ 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.“

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.¹⁴⁴

Výše uvedeným, konkrétně charakterem rozhodnutí o zastavení řízení, se zabýval i Krajský soud v Plzni, který ve svém rozhodnutí¹⁴⁵ dospěl k závěru, že žaloba žalobce proti rozhodnutí o zastavení řízení o odstranění stavby¹⁴⁶ není nepřijatelná 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 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 vyluka 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 odvolání. Rovněž je naplněna podmínka časová. Rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání bude předcházet vydání rozhodnutí

¹⁴⁴ BLAŽEK, Tomáš. In BLAŽEK, Tomáš, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. (§ 70).

¹⁴⁵ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2007, sp. zn.: 57 Ca 62/2006.

¹⁴⁶ 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.

konečného, na jehož vydání má adresát nárok. V tomto případě by konkrétně šlo o rozhodnutí o 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 o 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 výluka v podobě ust. § 70 písm. b) s. ř. s. 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.

2.3.2. 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 výluky i že o kompetenční výluky 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.¹⁴⁷ 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.¹⁴⁸

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.¹⁴⁹ 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.¹⁵⁰

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 vylukami ve smyslu ust. § 70 písm. c) s. ř. s., a v určitých případech na ně uvedená kompetenční vyluka aplikována není. Rovněž se zdá, že dělicím 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,

¹⁴⁷ BLAŽEK, Tomáš. In BLAŽEK, Tomáš, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. (§ 70).

¹⁴⁸ 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.

¹⁴⁹ 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 částí. Odepřel-li správní orgán osobě nahlížet do spisu nebo jeho částí, vydá o tom usnesení, které se označuje 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.“

¹⁵⁰ 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.

kteřé 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.

2.3.3. 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) s. ř. s., byl právní praxí vytvořen rozsáhlý katalog rozhodnutí, která do této kategorie řadit. Definiční 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 probíhajícím řízení,
- adresát tohoto rozhodnutí musí být účastníkem řízení, v němž je vydáváno,
- rozhodnutí nesmí zasahovat do hmotně-právního postavení jeho adresáta, respektive do jeho veřejných subjektivních práv.

2.3.4. 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.¹⁵¹ 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,

¹⁵¹ 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.“

respektive usnesení, vyzývající stěžovatele k odstranění vad podání, úkon, jímž se pouze upravuje vedení řízení, a nemá tudíž vliv na rozhodnutí věci meritorním způsobem.¹⁵² Jde o kompetenční vyluku 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 vydané rozhodnutí o odmítnutí podání předcházejícího. 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 upravena, proto je plně ponechána v dle soudu. Pokud je stanovena 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.

¹⁵² 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.

2.4. Kompetenční vyluka v podobě rozhodnutí záviselých na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí

Ustanovení § 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 neznamenaají 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 pod danou vyluku nebudou podřazena rozhodnutí představující „právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti“. Avšak rozlišení tohoto kritéria, tj. kdy o překážku výkonu povolání či zaměstnání půjde, může v praxi činit potíže.

Dle mého názoru je právě na kompetenční vyluce 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 vyluky, zaručit soudní přezkum s ohledem na vyšší standard ochrany, který je poskytován právům a svobodám podle Listiny.

2.4.1. 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 vyluku 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 soud¹⁵³ 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 neznamená 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.

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, které zaručují přístup jednotlivce k soudu a zamezují tak odepření spravedlnosti.

2.4.2. 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

¹⁵³ Nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2013, sp. zn.: Pl. ÚS 15/2012.

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.¹⁵⁴ 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.¹⁵⁵ Tento rozsudek byl stěžovatelem napaden u Ústavního soudu, který ústavní stížnosti vyhověl¹⁵⁶ s ohledem na skutečnost, že Nejvyšší správní soud ve svém dřívějším rozhodnutí¹⁵⁷ ve skutkově obdobné věci kompetenční vyluku v podobě ust. § 70 písm. d) s. ř. s. neaplikoval. Věc tak byla projednávána rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu,¹⁵⁸ který dospěl k závěru, že rozhodnutí krajského úřadu vydané podle ust. § 77a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, 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 soudu¹⁵⁹ 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.

Problém závěru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu spočívá v tom, že 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.^{160 161}

Ústavní soud o věci následně rozhodoval plenárně,¹⁶² kdy stížnost stěžovatele zamítl¹⁶³ s odůvodněním v podstatě přejatým z rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního

¹⁵⁴ 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.

¹⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2006, sp. zn.: 4 Ads 81/2005.

¹⁵⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2007, sp. zn.: IV. ÚS 613/2006.

¹⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2007, sp. zn.: 2 As 5/2006.

¹⁵⁸ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, sp. zn.: 4 Ads 81/2005.

¹⁵⁹ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, sp. zn.: 4 Ads 81/2005.

¹⁶⁰ 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.

¹⁶¹ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2005, sp. zn.: Cdo 1936/2004.

¹⁶² 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.

¹⁶³ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn.: Pl. ÚS 11/2008.

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.¹⁶⁴ 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 rozhodnutí¹⁶⁵ 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,¹⁶⁶ který řešil otázku přípustnosti žaloby proti rozhodnutí krajského úřadu o zamítnutí návrhu stěžovatele na přezkum lékařského posudku. Krajský soud v Ostravě 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 zaměstnavatelé 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

¹⁶⁴ Rovněž srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 7. 2001, sp. zn.: II. ÚS 547/1998.

¹⁶⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn.: Pl. ÚS 11/2008.

¹⁶⁶ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 6. 2005, sp. zn.: 22 Ca 329/2003.

žalobou, jejímž prostřednictvím by napadal rovněž správnost rozhodnutí krajského úřadu, který zamítl návrh na přezkum lékařského posudku).¹⁶⁷

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.).¹⁶⁸

2.5. Další kompetenční výluky

Pro vyčerpání druhé kapitoly práce je namíste zmínit, na první pohled poslední, dvě kompetenční výluky uvedené v ust. § 70 s. ř. s., konkrétně v písm. e) a f). Daným kompetenčním výlukám již není v práci věnován takový prostor, jako výše uvedeným. Důvodem této skutečnosti je četnost jejich výskytu v rozhodovací praxi soudů.

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 neznamenaají 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.¹⁶⁹ U citovaného ustanovení je

¹⁶⁷ 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.

¹⁶⁸ BLÁŽEK, Tomáš. In BLÁŽEK, Tomáš, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. (§ 70).

¹⁶⁹ POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL, Lukáš, ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: Leges, 2014. s. 614 (§70 písm. d)).

opět formulována výjimka, a to obdobným způsobem jako v případě kompetenční výluky upravené v ust. § 70 písm. d) 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.¹⁷⁰

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.¹⁷¹ 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.

¹⁷⁰ BLAŽEK, Tomáš. In BLAŽEK, Tomáš, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. (§ 70).

¹⁷¹ 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.

3. Žalobní a stížnostní kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy

Třetí kapitola je v předkládané práci kapitolou stěžejní. V jejím rámci budu nejprve zkoumat rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční výluku v soudním řádu správním ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. a následně rovněž rozhodnutí o předběžném opatření ve smyslu ust. § 38 s. ř. s. a o odkladném účinku ve smyslu ust. § 73 s. ř. s. Rozhodnutí předběžné povahy lze v rovině soudního řádu správního vnímat ve dvou úrovních. V prvním případě jsou rozhodnutími předběžné povahy a rovněž explicitně vyjádřenou kompetenční výlukou z přezkumu správních soudů ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. rozhodnutí, která byla vydána samotnou správou, respektive správními orgány. Tyto jsou potom, jak je detailněji rozebráno v následujících podkapitolách, vyloučeny z přezkumu soudů ve správním soudnictví za předpokladu, že projdou tzv. testem předběžnosti rozhodnutí.¹⁷² Zjednodušeně řečeno jde o rozhodnutí, která by neměla nezvratným způsobem zasáhnout do práv a povinností adresátů vrchnostenské veřejné správy, a pokud bude potřeba se proti nim bránit, je tato obrana zajištěna cestou napadení rozhodnutí konečného, které má po rozhodnutí předběžné povahy následovat.

V druhé rovině jsou dle mého názoru rozhodnutími předběžné povahy, a tudíž kompetenční výlukou, avšak výlukou tzv. stížnostní a nikoli žalobní, i rozhodnutí o předběžném opatření podle § 38 s. ř. s. a rozhodnutí o odkladném účinku ve smyslu § 73 s. ř. s. V této druhé situaci jde o rozhodnutí, která jsou vydávána nikoli správním orgánem, ale samotným správním soudem v rámci soudního řízení, zpravidla týkajícího se přezkumu rozhodnutí správního orgánu napadeného správní žalobou. Nejen že výše uvedená rozhodnutí vnímám jako rozhodnutí předběžné povahy ale sama vycházím z hypotézy, že na předběžná opatření i rozhodnutí o odkladném účinku je možno pohlížet rovněž jako na kompetenční výluku v soudním řádu správním, neboť tato jsou vyloučena z přezkumu Nejvyššího správního soudu, respektive ve smyslu ust. § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. proti těmto není přípustná kasační stížnost. Jde tedy, jak jsem již uvedla výše, výluky tzv. stížnostní a nikoli žalobní.

I tato rozhodnutí níže podrobím tzv. testu předběžnosti rozhodnutí s tím, že následně zodpovím výzkumné otázky: Procházejí rozhodnutí o předběžném opatření a rozhodnutí o odkladném účinku tzv. testem předběžnosti rozhodnutí či nikoli? A pokud tímto procházejí, je na ně možné skutečně jako na rozhodnutí předběžné povahy pohlížet (v materiálním slova smyslu),

¹⁷² Tento vychází z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, sp. zn.: 2 Afs 186/2006, a je s ním detailně a kriticky pracováno napříč touto kapitolou. Jde o test, který byl vytvořen Nejvyšším správním soudem za účelem sjednocení judikatorní činnosti správních soudů, pokud jde o otázku, která rozhodnutí je možné řadit pod kompetenční výluku z přezkumu správních soudů ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s.

pokud jde o jejich důsledky v právní rovině jejich adresátů? S ohledem na skutečnost, že jde o typy rozhodnutí, která jsou vyloučena z přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu, vycházím z premisy, že by testem předběžnosti rozhodnutí procházet měla. Neměla by tedy působit nezvratný zásah do práv či povinností svých adresátů a případným následkům, které z nich plynou (které by neměly mít trvalou povahu!) je možné se bránit cestou napadení konečného rozhodnutí ve věci. Je tomu ale skutečně tak?

Skutečnost, zda rozhodnutí o předběžném opatření a odkladném účinku projdou či neprojdu testem předběžnosti rozhodnutí, může být rovněž testem tohoto testu a jeho aktuálnosti ve světle stále se vyvíjející judikatorní činnosti správních soudů, v tomto případě zejména Nejvyššího správního soudu. Od jeho přijetí, respektive vytvoření již uplynulo více než 10 let. Bude tak rovněž zajímavé sledovat, zdali se judikatura správních soudů, a zejména Nejvyššího správního soudu mění i v průběhu let, když společenská realita přináší stále nové a nové situace, na které je potřeba pružně reagovat.

Spíše pro úplnost považuji za potřebné zmínit, že soudní řád správní označuje rozhodnutí o předběžném opatření a rozhodnutí o odkladném účinku jako rozhodnutí tzv. dočasná (k tomu srov. ust. § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.). Tento termín potom znamená, že jejich účinky zde jsou pouze po určitou část řízení před soudem, zpravidla trvají od okamžiku vydání těchto rozhodnutí (pokud jsou vydána v pozitivním slova smyslu a návrhu na jejich vydání je vyhověno), a to do pravomocného rozhodnutí soudu o podané žalobě (v případě odkladného účinku do rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu či rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti).

Stejně by to mělo být – pokud jde o dočasnost účinků do vydání rozhodnutí ve věci samé – u rozhodnutí, která jsou soudy řazena mezi rozhodnutí předběžné povahy (ve smyslu judikatorní činnosti vztahující se k ust. § 70 písm. b) s. ř. s.). Skutečnost, že zákonodárce použil jiných termínů pro označení rozhodnutí ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. a pro rozhodnutí o předběžném opatření a odkladném účinku, nemůže mít vliv na jejich vlastnosti v materiálním slova smyslu, případně tato skutečnost nemůže být oporou pro tvrzení, že jde o rozhodnutí nesourodá. Pouhá skutečnost, že jsou poslední dva typy zmíněných rozhodnutí označeny jako rozhodnutí podle své povahy dočasná a nikoli předběžná, nemůže být sama o sobě důvodem pro vyvrácení mého tvrzení, že rozhodnutí o předběžném opatření a rozhodnutí o odkladném účinku jsou rozhodnutími předběžné povahy a zároveň kompetenčními vylukami v soudním řádu správním (byť z přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu).

Cílem této kapitoly je tedy zanalyzovat rozhodnutí předběžné povahy vydávaná na poli správních orgánů, která jsou judikatorní činností soudů řazena mezi kompetenční vyluky ve

smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. a nalézt případná úskalí těchto rozhodnutí pokud jde o jejich zásahy do právní sféry adresátů vrchnostenské veřejné správy. Dále provést test tzv. předběžnosti rozhodnutí u rozhodnutí dále vydávaných soudy, konkrétně u rozhodnutí o předběžném opatření a rozhodnutí o odkladném účinku, zjistit zda tyto testem procházejí, a pokud ano, zda je na ně skutečně – pokud jde o jejich důsledky v právní sféře jejich adresátů – možné pohlížet jako na rozhodnutí předběžné povahy (ve smyslu kompetenční výluky v soudním řádu správním).

Cílem této kapitoly je rovněž kriticky zhodnotit onen test předběžnosti rozhodnutí, jak je detailně popsán níže, a jak byl vytvořen pro sjednocení rozhodovací praxe správních soudů Nejvyšším správním soudem.

3.1. Rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční výluka ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s.

Zákonodárce vymezil v ustanovení § 70 s. ř. s. kompetenční výluku 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 výluky a zdali tak spadá pod úmysl zákonodárce vyloučit jej ze soudní kontroly veřejné správy. Moc soudní se při vyplňování takovýchto pojmů musí přidržovat hodnot, které tvoří materiální právní stát, zejména se vyhnout přepjatému formalismu, dodržovat princip legitimního očekávání, zákaz překvapivých rozhodnutí a právo na přístup k soudu.

Smyslem kompetenčních výluk není jen obřemenění soudů ve správním soudnictví, ale i posílení efektivity v jejich rozhodovací činnosti. Smysl správního soudnictví spočívá v realizaci kontroly veřejné správy. Dokud správa koná, správní soudy vyčkávají. Vyčkávají až do okamžiku, dokud nebude realizace správy v jakékoli její podobě vykonána. O rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční výluce můžeme mluvit jako o prostředku, jehož prostřednictvím je podporován princip dělby moci ve státě. Správní soud je příslušný přezkoumat skutečně až

rozhodnutí konečné, opírající se o kompletní skutková zjištění, pocházející z řízení před správním orgánem.

Problémem rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční výluky je ale 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 odeprání základního práva fyzických a právnických osob, a to práva na přístup k soudu, jinými slovy odeprání 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 pro to, abychom zkoumaný akt vyloučili přes kompetenční výlukou ze soudního přezkumu. Svým způsobem bychom tak v konkrétním případě i zúžili soudní kontrolou 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:¹⁷³

- Rozhodnutí, která typově odpovídají předběžnému opatření zatímně upravujícímu poměry účastníků či odvrácení nebezpečí zmaření výkonu následného definitivního rozhodnutí.¹⁷⁴
- Rozhodnutí, která typově odpovídají rozhodnutí o předběžné otázce – typicky o otázce, jejíž řešení spoluurčuje výsledek/obsah rozhodnutí v jiném řízení.¹⁷⁵
- Rozhodnutí, která jsou svou povahou spíše rozhodnutími procesními.¹⁷⁶

¹⁷³ Srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, sp. zn.: 2 Afs 186/2006.

¹⁷⁴ 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.

¹⁷⁵ 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.

¹⁷⁶ Srov. např. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 16. 5. 2008, sp. zn.: 30 Ca 74/2008.

3.1.1. Nástin vývoje právní úpravy kompetenční 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 normujícím na první pohled taxativní výčet kompetenčních vyluk. V Bohuslavově sbírce je zachyceno rozhodnutí publikované pod č. Boh. A 347/1920, uvádějící, 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. 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.

3.1.2. 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.¹⁷⁷ 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.¹⁷⁸

Ani výše popsany 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 bude ulehčeno. O další vymezení pojmových znaků rozhodnutí předběžné povahy se Nejvyšší správní soud pokusil v souvislosti s rozhodováním a určením charakteru závazných stanovisek.¹⁷⁹ Rozšířeným senátem byly opět

¹⁷⁷ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, sp. zn.: 2 Afs 183/2005.

¹⁷⁸ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, sp. zn.: 3 As 28/2005.

¹⁷⁹ 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.

vymezeny charakteristické znaky rozhodnutí předběžné povahy, na jejichž základě může být předběžné rozhodnutí vyloučeno ze soudního přezkumu. Těmito byly:¹⁸⁰

- 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) s ř. s. 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 povahy¹⁸¹ 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

¹⁸⁰ Srov. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn.: 8 As 47/2005.

¹⁸¹ 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

kteřá nikoli, je dále možné usuzovat na to, zdali je rozhodovací činnost soudů v oblasti správního soudnictví v souladu se zásadou legitimního očekávání účastníků řízení.¹⁸²

3.1.3. Test předběžnosti rozhodnutí v aplikační praxi soudů, aneb obtojí test předběžnosti rozhodnutí i ve světle novější judikatorní činnosti správních soudů?

V této podkapitole jsem se rozhodla analyzovat aplikovatelnost testu předběžnosti rozhodnutí na vybranou judikatorní činnost Nejvyššího správního soudu s tím, že rozhodnutí jsou vybrána napříč (časově vzato) jeho rozhodovací činností. Test předběžnosti rozhodnutí byl vytvořen v roce 2009, respektive v tomto roce byl explicitně vyjádřen a krok za krokem sestaven v rozhodnutí rozšířeného senátu. Nejprve proto uvedu rozhodnutí přijatá více méně v době přijetí, respektive vytvoření testu předběžnosti rozhodnutí. Následně však chci testu předběžnosti rozhodnutí podrobit i rozhodnutí novější a tímto způsobem si odpovědět na výzkumnou otázku, zda test předběžnosti rozhodnutí obtojí jako výchozí „nástroj určování předběžnosti rozhodnutí ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s.“ i ve světle novější judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu, nebo je zapotřebí jej relativizovat, případně upravit?

Mnou výše uváděná výzkumná otázka souvisí s tím, že soudní judikatura se neustále vyvíjí, a to zejména i s ohledem na judikatorní činnost Ústavního soudu, ale i Evropského soudu pro lidská práva, případně Soudního dvora Evropské unie. Tam, kde zásah do práv jednotlivce nebyl před lety spatřen, může být spatřován právě ve světle novější judikatorní činnosti a naopak. To vše plyne jednoduše z toho, že právo je „živým nástrojem“, který není možné určitým způsobem zapouzdřit či zakonzervovat a takto s ním následně neměnně pracovat. Nicméně i k judikatorním změnám je zapotřebí přistupovat velmi obezřetně.

K problematice judikatorních změn se v jednom ze svých nálezů vyjádřil i Ústavní soud, konkrétně v nálezu ze dne 18. 4. 2007, sp. zn.: IV. ÚS 613/06, ve kterém uvedl, že: „*Judikatura nemůže být bez vývoje a není vyloučeno, aby (a to i při nezmeněné právní úpravě) byla nejen doplňována o nové interpretační závěry, ale i měněna. Změna rozhodovací soudní praxe, zvláště jde-li o praxi nejvyšší soudní instance povolane i k sjednocování judikatury nižších soudů, je ovšem jevem ve své podstatě nežádoucím, neboť takovouto změnou zjevně je narušen jeden z principů demokratického právního státu, a to princip předvídatelnosti soudního rozhodování. To je prioritním důvodem, proč platná právní úprava předepisuje pro soudy nejvyšších instancí i pro*

¹⁸² Charakterem rozhodnutí předběžné povahy se Nejvyšší správní soud zabýval v řadě svých rozhodnutí, namátkou lze zmínit např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, sp. zn.: 9 As 88/2007, rozhodnutí ze dne 18. 7. 2007, sp. zn.: 9 As 46/2007, rozhodnutí ze dne 30. 8. 2007, sp. zn.: 2 As 79/2006, rozhodnutí ze dne 29. 3. 2006, sp. zn.: 2 Afs 183/2005 atd.

Ústavní soud zvláštní závazná pravidla přijímání rozhodnutí v situacích, kdy jimi má být jejich dosavadní judikatura překonána.... Dokonce i kdyby takovéto procedury nebylo pro uvedené případy pozitivním právem zakotveno, nic by to neměnilo na povinnosti soudů přistupovat ke změně judikatury nejen opatrně a zdrženlivě (tj. výlučně v nezbytných případech opodstatňujících překročení principu předvídatelnosti), ale též s důkladným odůvodněním takového postupu; jeho součástí nezbytně by mělo být přesvědčivé vysvětlení toho, proč, vzhledem k očekávání respektu k dosavadní rozhodovací praxi, bylo rozhodnuto jinak¹⁸³

Došlo tedy v průběhu let – od přijetí tzv. testu předběžnosti rozhodnutí – ke změně judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu ve vztahu k – materiálně vzato – rozhodnutím předběžné povahy?

První mnou analyzované rozhodnutí je z kategorie, troufnu si říct „starších“ rozhodnutí, když jde o rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 24. 11. 2009, sp. zn.: 1 As 89/2008, týkající se otázky, zda rozhodnutí v pochybnostech podle ust. § 1 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně zemědělského půdního fondu“), je rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 s. ř. s., a pokud ano, zda je rozhodnutím předběžné povahy podle ust. § 70 písm. b) s. ř. s., tedy kompetenční výlukou ve správním soudnictví. Toto rozhodnutí jsem si vybrala proto, že pracuje s tzv. testem předběžnosti rozhodnutí definovaným v rozhodnutí rozšířeného senátu sp. zn.: 2 Afs 186/2006 a zmiňuje i závěry (dřívější) judikatury, která již obecně s definičními znaky rozhodnutí předběžné povahy polemizovala, konkrétně v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn.: 8 As 47/2005 (jak je uvedeno výše).

Pokud jde o skutkový stav věci, konkrétně šlo o situaci, kdy Ministerstvo zemědělství – Ústřední pozemkový úřad požádal příslušný obecní úřad s rozšířenou působností o vydání rozhodnutí v pochybnostech podle ust. § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Ústřední pozemkový úřad žádal, aby bylo rozhodnuto o tom, zda jsou jím specifikované pozemky součástí zemědělského půdního fondu podle ust. § 1 odst. 3 uváděného zákona. Blíže Ústřední pozemkový úřad uvedl, že ve věci předmětných pozemků zahájil správní řízení podle ust. § 17 odst. 6 zákona č. 229/1991 Sb., o půdě ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o půdě“), a v tomto řízení, vedeném pro účely vymezení správy majetku ve vlastnictví státu, se posuzuje, zda jsou předmětné nemovitosti v režimu zákona o půdě. Protože není v kompetenci Ústředního pozemkového úřadu tuto otázku řešit, byl podán podnět k vydání rozhodnutí v pochybnostech, jako řízení o předběžné otázce podle ust. § 57 odst. 1 písm. a) s. ř. pro řízení vedené podle ust. § 17 odst. 6 zákona o půdě. Příslušný obecní úřad s rozšířenou působností

¹⁸³ Obdobný závěr vyslovil Ústavní soud i ve svém nálezu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn.: IV. ÚS 2170/08.

následně vydal rozhodnutí (po tom, co z moci úřední zahájil správní řízení), že předmětné pozemky jsou součástí zemědělského půdního fondu. Proti tomuto rozhodnutí bylo podáno odvolání, ke kterému správní orgán druhého stupně napadené rozhodnutí potvrdil. Následně byla proti potvrzujícímu rozhodnutí správního orgánu druhého stupně podána správní žaloba a o věci rozhodoval Krajský soud v Plzni, který konkrétně svým usnesením ze dne 16. 7. 2008, sp. zn.: 30 Ca 5/2008, žalobu odmítl s tím, že rozhodnutí o tom, že pozemek je součástí zemědělského půdního fondu, vydané podle ust. § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, je ve vztahu k rozhodnutí o vydání nemovitostí podle ust. § 9 odst. 4 zákona o půdě rozhodnutím předběžné povahy.¹⁸⁴

Krajský soud v Plzni uvedl, že žalobou napadené rozhodnutí splňuje jak formální, tak materiální znak rozhodnutí předběžné povahy, jak o nich hovoří rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, sp. zn.: 2 Afs 183/2005 (tento byl jakýmsi předskokanem vytvoření testu předběžnosti rozhodnutí). V neposlední řadě krajský soud dodal, že jde o rozhodnutí ve věci veřejnoprávní povahy, které upravuje předběžně poměry osob, respektive zatímně fixuje určitý stav, a současně se proti tomuto rozhodnutí a jeho důsledkům může každá osoba, jejíž subjektivní práva byla dotčena, bránit v řízení, v němž má být následně pokračováno, před správním orgánem, který v konkrétní věci rozhoduje s konečnou platností. Krajský soud tedy věc uzavřel s tím, že rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí v pochybnostech o tom, zdali jsou pozemky součástí zemědělského půdního fondu, je rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. a je vyloučeno z přezkumné pravomoci správních soudů. Případná žaloba proti tomuto směřující je potom nepřípustná podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s výše uváděným ustanovením determinujícím kompetenční vyluku.

Proti tomuto usnesení byla podána kasační stížnost, konkrétně z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. pro nezákonnost usnesení spočívající v nesprávném právním posouzení. Stěžovatel tvrdil, že rozhodně v projednávané věci nejde o rozhodnutí předběžné povahy, ale rozhodnutí konečné, meritorní. Rozhodnutí totiž s konečnou platností určilo, že předmětné nemovitosti jsou součástí zemědělského půdního fondu. Proti tomuto rozhodnutí není jiná možnost obrany, než právě cestou správního soudnictví, když Ústřední pozemkový úřad již bude nadále rozhodovat vázán tímto pravomocným rozhodnutím v tom smyslu, že předmětné nemovitosti jsou součástí zemědělského půdního fondu.

¹⁸⁴ Krajský soud v Plzni v této souvislosti odkázal na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2006, sp. zn.: 10 Ca 41/2006, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, sp. zn.: 6 As 7/2007.

V okamžiku, kdy se věc dostala k Nejvyššímu správnímu soudu, tento zjistil, že zde existuje protichůdná judikatura v obdobných věcech, když šestý senát ve svém rozsudku ze dne 30. 4. 2008, sp. zn.: 6 As 7/2007, uvedl, že rozhodnutí v pochybnostech podle ust. § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je rozhodnutím předběžné povahy, které je z přezkumu správních soudů vyloučeno skrze ust. § 70 písm. b) s. ř. s. Následně však rozhodoval první senát, který ve svém rozhodnutí ze dne 27. 8. 2008, sp. zn.: 1 As 62/2008, uvedl, že rozhodnutí v pochybnostech podle ust. § 3 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon) vůbec není rozhodnutím podle ust. § 65 s. ř. s., a je tudíž z přezkumu správních soudů vyloučeno skrze ust. § 70 písm. a) s. ř. s.

Věci se proto nadále, po jejím předložení, zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu.

Již s odkazem na dřívější (prvorepublikovou) judikaturu, je možné dovodit závěr, že žalobou napadené rozhodnutí je zcela jistě rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 s. ř. s. V rozhodnutí publikovaném v tzv. Bohuslavově sbírce pod č. Boh. A 347/1920 je uvedeno, 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 se určuje.*“ Je tedy zřejmé, že již prvorepubliková, velmi vyspělá, judikatorní činnost znala dělení správních aktů na akty konstitutivní a deklaratorní povahy (jak dnes explicitně a materiálně vzato rozlišuje ust. § 65 odst. 1 s. ř. s.). Rozhodnutí v pochybnostech podle ust. § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu ve svém výroku obsahuje konkrétní výčet pozemků, které jsou považovány za součást zemědělského půdního fondu. Je to rozhodnutí s konečnou platností o právním režimu těchto pozemků, a tudíž se jím závazně určují práva a povinnosti jejich vlastníků či uživatelů, z toho důvodu je zřejmé, že se takovýmto rozhodnutím zasahuje do právní sféry jedince.

Určitým specifikem, které provází rozhodnutí podle ust. § 1 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, je skutečnost, že se svou podstatou toto rozhodnutí blíží rozhodnutí o předběžné (prejudiciální) otázce. Předběžná otázka je potom upravena v ust. § 57 s. ř.^{185 186} Rozhodnutím, které příslušný orgán o předběžné otázce vydal a které je následně v právní

¹⁸⁵ Ustanovení § 57 s. ř. stanoví, že: „*Jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, správní orgán*

a) může dát podnět k zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci; v případech stanovených zákonem je správní orgán povinen takový podnět dát, nebo

b) může vyzvat účastníka, popřípadě jinou osobu, aby podala žádost o zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci ve lhůtě, kterou správní orgán určí, nebo

c) si o ní může učinit úsudek; správní orgán si však nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu. Prohlašuje-li před příslušným správním orgánem nebo před jiným

moci, popřípadě předběžně vykonatelné, je správní orgán vázán. Tato závaznost plyne z ust. § 73 odst. 2 s. ř., podle kterého jsou pravomocná správní rozhodnutí závazná pro všechny správní orgány. Je-li rozhodnutí o předběžné otázce vydáváno soudem, plyne jeho závaznost – pro správní orgány – z dikce ust. § 159 odst. 4 o. s. ř., podle něhož je výrok pravomocného rozsudku v tom rozsahu, v jakém je závazný pro účastníky řízení a jiné osoby, závazný též pro všechny orgány (tedy i orgány správní).

Výše uváděná právní úprava však nenasvědčuje tomu, že by rozhodnutí o předběžné otázce bylo vždy rozhodnutím předběžné povahy, respektive, že by vykazovalo pojmové – definiční – znaky rozhodnutí předběžné povahy, jak jsou definovány zejména v tzv. testu předběžnosti rozhodnutí. Rozhodnutí o předběžné (prejudiciální) otázce nelze ztotožňovat s rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s.

Vztahem prejudiciální otázky a rozhodnutí předběžné povahy se zabýval Nejvyšší správní soud i ve svém rozhodnutí ze dne 24. 11. 2009, sp. zn.: 1 As 89/2008, ve které uvedl, že: „Rozhodnutí o předběžné otázce nemusí vždy vykazovat znaky dočasnosti či předběžnosti. Naopak, některá rozhodnutí o předběžných otázkách lze považovat spíše za relativně trvalá, dlouhodobá a definitivní (např. rozhodnutí o tom, zda určitá osoba je či není státním občanem, nebo otázka, pod jaké ustanovení lze subsumovat skutek obviněného, pokud se rozhoduje o tom, zda je účasten amnestie, otázka způsobilosti či rozsahu způsobilosti k právním úkonům, atd.). Rozhodnutí o předběžné otázce nelze ztotožnit s rozhodnutím předběžné povahy.“

Aplikováno na výše popisovanou věc, lze tedy in concreto dospět k závěru, že rozhodnutí podle ust. § 1 odst. 4 o ochraně zemědělského půdního fondu neupravuje poměry osob pouze

příslušným orgánem veřejné moci řízení o předběžné otázce, nebo jestliže dal správní orgán k takovému řízení podnět podle odstavce 1 písm. a) či učinil výzvu podle odstavce 1 písm. b), postupuje správní orgán podle § 64. Pokud řízení na podnět správního orgánu nebylo zahájeno nebo nebyla podána žádost o zahájení řízení v určené lhůtě, lze v řízení pokračovat. Rozhodnutím příslušného orgánu o předběžné otázce, které je pravomocné, popřípadě předběžně vykonatelné, je správní orgán vázán. Jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, k jejímuž řešení je správní orgán příslušný, o níž však nelze rozhodnout ve společném řízení, provede správní orgán nejprve řízení o této předběžné otázce, je-li oprávněn zahájit řízení z moci úřední, popřípadě výzvu tobo, kdo je oprávněn podat žádost, aby tak učinil.“

¹⁸⁶ Institut předběžné otázky není imanentní jen s. ř., objevuje se rovněž v občanském soudním řádu, když konkrétně ust. § 135 o. s. ř. stanoví, že: „Soud je vázán rozhodnutím příslušných orgánů o tom, že byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt postihitelný podle zvláštních předpisů, a kdo je spáchal, jakož i rozhodnutím o osobním stavu; soud však není vázán rozhodnutím v blokovém řízení. Jinak otázky, o nichž přísluší rozhodnout jinému orgánu, může soud posoudit sám. Bylo-li však o takové otázce vydáno příslušným orgánem rozhodnutí, soud z něho vychází.“ Pro správní soudnictví je institut předběžné otázky upraven v ust. § 52 odst. 2 s. ř. s., dle kterého: „Soud je vázán rozhodnutími soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu. O jiných otázkách si soud učiní úsudek sám; je-li tu však rozhodnutí o nich, soud z něj vychází, popřípadě tam, kde o nich náleží rozhodovat soudu, může uložit účastníku řízení, aby takové rozhodnutí vlastním návrhem vyvolal.“ Rovněž úprava trestního práva procesního řeší institut předběžné otázky, a to konkrétně v ust. § 9 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) ve znění platném a účinném, dle kterého: „Orgány činné v trestním řízení posuzují předběžné otázky, které se v řízení vyskytnou, samostatně; je-li tu však o takové otázce pravomocné rozhodnutí soudu nebo jiného státního orgánu jsou orgány činné v trestním řízení takovým rozhodnutím vázány, pokud nejde o posouzení viny obviněného. Orgány činné v trestním řízení nejsou oprávněny řešit samostatně předběžné otázky týkající se osobního stavu, o nichž se rozhoduje v řízení ve věcech občanskoprávních. Jestliže rozhodnutí o takové otázce nebylo ještě vydáno, vyčkají jeho vydání.“

dočasně a ani předběžně. Nefixuje prozatímním způsobem určitý stav a objektivním závěrem tohoto konkrétního typu rozhodnutí je autoritativní vyřešení otázky, zda je předmětný pozemek součástí zemědělského půdního fondu či nikoli. Charakter tohoto rozhodnutí není dočasný (což je jeden z pilotních definičních znaků rozhodnutí předběžné povahy), ale trvalý. S tímto závěrem koresponduje i skutečnost, že uváděné rozhodnutí nesplňuje procesní znak rozhodnutí předběžné povahy (který byl původně definován na samotném počátku velmi obecně vytvořenými definičními znaky rozhodnutí předběžné povahy, konkrétně v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn.: 2 Afs 183/2005). Dle tohoto procesního znaku je o otázce, která je předmětem rozhodnutí předběžné povahy definitivně rozhodnuto až v řízení před správním orgánem, jež musí následně nutně proběhnout (nehledě na to, zda bude teprve zahájeno, či v něm bude pokračováno) – tato podmínka je v tzv. testu předběžnosti rozhodnutí specifikována jako podmínka časová. V případě rozhodnutí v pochybnostech podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu však následně nemusí být vedeno již žádné další řízení, když účelem tohoto typu rozhodnutí je určení právního režimu posuzovaných pozemků pro jejich další právní režim, respektive pro determinování podmínek s jejich možným dalším nakládáním.

Závěrem lze tedy říci, že rozhodnutí v pochybnostech podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu nesplňuje ani formální ani materiální znaky rozhodnutí předběžné povahy (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn.: 2 Afs 183/2005), a rovněž tedy nesplňuje podmínku časové ani věcné souvislosti (vymezenou v tzv. testu předběžnosti rozhodnutí podle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn.: 2 Afs 186/2006) mezi rozhodnutím předběžné povahy a rozhodnutím konečným.¹⁸⁷

Dalším z mnou vybraných „starších“ rozhodnutí, ve kterých se vyskytuje problematika rozhodnutí předběžné povahy, a ve kterých bylo možné efektivně pracovat s tzv. testem předběžnosti rozhodnutí, jehož vydání popisovanému rozhodnutí nedlouho předcházelo, je rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn.: 1 As 77/2010. V uváděném

¹⁸⁷ Spíše pro zajímavost a úplnost je možné uvést, že rozhodnutí v pochybnostech obsahovala i dřívější právní úprava, konkrétně například ust. § 3 zákona č. 48/1959 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, stanovil pravomoc okresního národního výboru v pochybnostech, zda je pozemek součástí zemědělského půdního fondu, obdobně normovalo ust. § 1 odst. 1 zákona č. 53/1966 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. I zákon č. 166/1960 Sb., o lesích a lesním hospodářství upravoval v ust. § 3 rozhodování v pochybnostech, zda je pozemek součástí ledního půdního fondu, následně se tento institut dostal do ust. § 2 odst. 3 zákona č. 61/1977 a konečně je převzal zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů.

rozhodnutí byla řešena situace udělování a charakteru tzv. výjimek podle stavebního zákona.¹⁸⁸ Konkrétně šlo o to, že z moci úřední bylo zahájeno řízení o odstranění stavby, v jehož průběhu byli stavebníci vyzváni k tomu, aby předložili žádost o dodatečné povolení stavby a to současně se žádostí o udělení výjimky podle ust. § 169 stavebního zákona z ust. § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, která se konkrétně týká snížení odstupové vzdálenosti mezi stavbami. Správním orgánem bylo žádosti o udělení výjimky vyhověno a tato byla udělena, následně rovněž došlo k dodatečnému povolení stavby stavebníkům (konkrétně rodinného domu). V obdobném duchu bylo rozhodnuto i správním orgánem druhého stupně, který zamítl podané odvolání do výše uvedených rozhodnutí. Po podání žaloby ve správním soudnictví se věcí následně zabýval krajský soud.¹⁸⁹ Žalobních námitek bylo hned několik, přičemž jejich rozbor není pro tuto práci potřebný. Relevantním závěrem krajského soudu bylo, že rozhodnutí o povolení či nepovolení výjimky ze stavebního zákona je rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. a není tedy samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Věcí se následně zabýval Nejvyšší správní soud, který si nejprve vymezil charakteristické znaky institutu výjimek ze stavebního zákona. Vyšel z dikce ust. § 169 odst. 2 stavebního zákona, ze které vyplývá, že: „*Výjimku z obecných požadavků na výstavbu, jakož i řešení územního plánu nebo regulačního plánu odchylně od nich lze v jednotlivých odůvodněných případech povolit pouze z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, ze kterých tento předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, a jen pokud se tím neohrozí bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby. Řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu.*“ Z pátého odstavce citovaného ustanovení potom plyne, že: „*Řízení o výjimce se vede na žádost buď samostatně, nebo může být spojeno s územním, stavebním nebo jiným řízením podle tohoto zákona; nemusí však být ukončeno společným správním aktem.*“ Problematika výjimek podle stavebního zákona je řešena i odbornou literaturou,

¹⁸⁸ Podle aktuálně platné a účinné právní úpravy jde o ust. § 169 stavebního zákona, které stanoví, že: „*Právní osoby, fyzické osoby a příslušné orgány veřejné správy jsou povinny při územně plánovací a projektové činnosti, při povolování, provádění, užívání a odstraňování staveb respektovat záměry územního plánování a obecné požadavky na výstavbu [§ 2 odst. 2 písm. e)] stanovené prováděcími právními předpisy. Výjimku z obecných požadavků na výstavbu, jakož i řešení územního plánu nebo regulačního plánu odchylně od nich lze v jednotlivých odůvodněných případech povolit pouze z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, ze kterých tento předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, a jen pokud se tím neohrozí bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby. Řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. O výjimce z obecných požadavků na využívání území při pořizování územního plánu a regulačního plánu rozhoduje příslušný pořizovatel. O výjimce z obecných požadavků na využívání území při stanovení požadavků na vymezení pozemků a umístění staveb na nich rozhoduje stavební úřad příslušný rozhodnout ve věci. O výjimce z technických požadavků na stavby a technických požadavků zabezpečujících bezbariérové užívání stavby rozhoduje stavební úřad příslušný rozhodnout ve věci. Řízení o výjimce se vede na žádost buď samostatně, nebo může být spojeno s územním, stavebním nebo jiným řízením podle tohoto zákona; nemusí však být ukončeno společným správním aktem. Rozhodnutí o povolení výjimky nebo odchylného řešení podle odstavců 2 až 5 lze vydat jen v dohodě nebo se souhlasem dotčeného orgánu, který hájí zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů, kterých se odchylně řešení týká.*“

¹⁸⁹ Popisovaná věc byla projednávána Krajským soudem v Českých Budějovicích pod sp. zn.: 10 A 7/2010, rozsudek, který byl Nejvyšším správním soudem rušen z výše uváděných důvodů, byl krajským soudem vydán dne 30. 4. 2010, pod č. j. 10 A 7/2010 – 50.

ze které plyne, že: „Řízení o výjimce se vede podle správního řádu, a to včetně vymezení okruhu jeho účastníků. Stavební úřad zkoumá odůvodněnost žádosti o povolení výjimky především z hledisek urbanistických, architektonických, zemně technických a stavebně technických...Ve své podstatě má povolení výjimky (ale i zamítnutí žádosti) charakter rozhodnutí o předběžné otázce a do značné míry tak předurčuje rozhodnutí ve věci samé.“¹⁹⁰

Obecně lze tedy k charakteru výjimek ze stavebního zákona říci, že jde o rozhodnutí vydávané v samostatném řízení, které se vede podle správního řádu; řízení se zahajuje na žádost a končí rozhodnutím, kterým je výjimka povolena, nebo je žádost zamítnuta. Rozhodnutí o výjimce má potom povahu rozhodnutí o předběžné (prejudiciální) otázce (ke vztahu prejudiciální otázky a rozhodnutí předběžné povahy jsem se věnovala výše) pro následné rozhodování ve stavebním řízení (ať už jde o rozhodování o vydání stavebního povolení, nebo - tak jako tomu bylo v popisované věci – o dodatečném stavebním povolení). Dá se rovněž uzavřít, že není pochyb o tom, že by rozhodnutí o povolení výjimky podle stavebního zákona, bylo rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud při projednávání výše nastíněné věci následně zjistil, že o obdobné právní otázce (tj. charakteru výjimek podle stavebního zákona) již bylo dříve rozhodováno, a to konkrétně rozhodnutím devátého senátu Nejvyššího správního soudu, který ve svém rozhodnutí ze dne 18. 7. 2007, sp. zn.: 9 As 46/2007, dospěl k závěru, že: „Rozhodnutí stavebního úřadu o povolení či nepovolení výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu, jakož i případné rozhodnutí odvolacího orgánu v dané věci, jsou rozhodnutími předběžné povahy a jako taková jsou vyloučena z přezkumu ve správním soudnictví....(rozhodnutí o povolení výjimky podle stavebního zákona) je chápáno jako rozhodnutí, které zatímne fixuje určitý stav, a to buď stav normální (bezvýjimečný) nebo stav výjimečný (v případě povolení výjimky), ale rozhodující je vždy konečné rozhodnutí ve věci samé (např. vydání stavebního povolení či dodatečného povolení stavby). Tím je naplněn materiální znak rozhodnutí předběžné povahy. Z hlediska procesního znaku rozhodnutí předběžné povahy je třeba konstatovat, že rozhodnutí o výjimce u obecných technických požadavků na výstavbu má ve své podstatě charakter rozhodnutí o předběžné otázce, přičemž platí, že rozhodnutí o předběžné otázce je zpravidla rozhodnutím předběžné povahy....Samotné rozhodnutí o udělení či neudělení výjimky není bez dalšího způsobilé zasáhnout práva účastníků řízení, neboť jde o rozhodnutí, které se vydává vždy v souvislosti se stavebním nebo jiným řízením, a teprve výsledek tohoto řízení podle stavebního zákona je způsobilý skutečného (kvalifikovaného) zkrácení práv účastníků řízení“¹⁹¹

¹⁹⁰ DOLEŽAL, Jiří, a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. Praha: Linde, 2006. s. 288.

¹⁹¹ Právní názor vyslovený devátým senátem Nejvyššího správního soudu o tom, že rozhodnutí o výjimce podle stavebního zákona je rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s., byl následně převzat celou řadou dalších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozhodnutím ze dne 30. 8. 2007, sp. zn.: 1 As

Výše uvedené rozhodnutí však bylo přijato ještě předtím, než Nejvyšší správní soud ve své judikatorní činnosti vytvořil tzv. test předběžnosti rozhodnutí. Nicméně v době přijetí výše citovaného rozhodnutí již existoval jakýsi předchůdce testu předběžnosti rozhodnutí (jak je popisován výše), a tím bylo vytvoření materiálního a formálního znaku rozhodnutí předběžné povahy rozhodnutí.¹⁹²

Nejvyšší správní soud však v projednávané věci v době svého rozhodování aplikoval poměrně čerstvě vytvořený tzv. test předběžnosti rozhodnutí a dospěl k závěru, že je zapotřebí se odchýlit od právního názoru vysloveného devátým senátem. Nejvyšší správní soud tedy aplikoval test předběžnosti rozhodnutí, když nejprve uvedl, že pro to, aby mohlo být určité rozhodnutí vyloučeno ze soudního přezkumu cestou aplikace ust. § 70 písm. b) s. ř. s., je zapotřebí, aby toto splňovalo kumulativně tři podmínky, tak jak jsou testem nastaveny. První z těchto podmínek je podmínka časová. Časová podmínka stanoví, že rozhodnutí předběžné povahy předchází rozhodnutí meritornímu – konečnému, na jehož vydání má adresát veřejné správy dotčený předběžným rozhodnutím nárok, a dále, že toto konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu, kterého se dotčená osoba může efektivně dovolat. Rozhodnutí předběžné povahy pak musí být vydáno v rámci již zahájeného správního řízení nebo může být vydáno mimo zahájené správní řízení, v tom případě musí být zákonem jednoznačně stanovena lhůta, v níž musí být takové řízení (v němž bude vydáváno rozhodnutí konečné) zahájeno.

Hned při aplikaci testu předběžnosti na popisovaný případ je zřejmé, že rozhodnutí o výjimce podle stavebního zákona testem předběžnosti neprochází. S ohledem na předmět řízení, kterým je povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu, se jedná o rozhodnutí, které je ve věci konečné. Navazující rozhodnutí (zpravidla stavební povolení či dodatečné stavební povolení) musí předmětné rozhodnutí o udělení či neudělení výjimky respektovat a z jeho obsahu vychází. Stavebníkovi tak umožňuje či naopak znemožňuje realizaci určitého záměru a správní orgán rozhodnutí o výjimce obsáhne ve výroku svého rozhodnutí, které k žádosti vydává. Rozhodnutí o výjimce nemá znaky dočasnosti ani zatímnosti a jeho účinky nejsou omezeny pouze na určité období (například do vydání rozhodnutí konečného, navazujícího). Rozhodujícím hlediskem tedy je, že rozhodnutí o výjimce nepozbývá právní moci ani účinků tím, že je vydáno rozhodnutí, které na něj obsahově navazuje. Pokud rozhodnutí navazující více či méně podstatnou část

79/2006, rozhodnutím ze dne 23. 10. 2007, sp. zn.: 2 As 7/2007, rozhodnutím ze dne 30. 7. 2008, sp. zn.: 5 As 2/2008, rozhodnutím ze dne 17. 12. 2008, sp. zn.: 1 As 65/2008 a rozhodnutím ze dne 20. 5. 2009, sp. zn.: 7 As 29/2009 (všechna tato rozhodnutí byla přijata ještě před vytvořením tzv. testu předběžnosti v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu).

¹⁹² Tento plyne z již uváděného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, sp. zn.: 2 Afs 183/2005.

rozhodnutí o výjimce převezme do svého výroku, neznamená to, že by rozhodnutí o výjimce přicházelo o svou samostatnou právní existenci.¹⁹³

Rozhodnutí o povolení či nepovolení výjimky podle stavebního zákona je tedy rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., podléhá přezkumu ve správním soudnictví, protože jde zároveň o rozhodnutí, na které nedopadá kompetenční vyluka uvedená v ust. § 70 písm. b) s. ř. s.¹⁹⁴

Na všem výše uvedeném je zřetelné, jak vytvoření testu předběžnosti rozhodnutí ovlivnilo – zejména v době jeho vzniku – judikatorní činnost Nejvyššího správního soudu. Byly stanoveny jasné a přesné předpoklady pro to, aby mohl být vytvořen závěr soudu o tom, že jde o rozhodnutí předběžné povahy, které je potom v důsledku takového závěru vyňato z přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví jako kompetenční vyluka podle ust. § 70 písm. b) s. ř. s.

Nyní si však pokládám otázku, zda je test předběžnosti rozhodnutí, jak byl Nejvyšším správním soudem nastaven, dodržován bez výjimky i v aktuální judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu? Nenastaly případy a situace, kdy bylo z jeho aplikace do jisté míry upuštěno, či kdy byla jeho aplikace opomenuta s argumentací, že v konkrétním případě je zapotřebí chránit práva adresátů vrchnostenské veřejné správy navzdory tomu, že by dané rozhodnutí prošlo tzv. testem předběžnosti? Nebo nastala snad situace, kdy sice byl test předběžnosti rozhodnutí aplikován, ale takovým způsobem, že rozhodnutí na první pohled předběžné jím neprošlo, protože argumentace byla postavena tak, aby o rozhodnutí předběžné povahy v konečném důsledku nešlo? Na položené dílčí výzkumné otázky se pokusím odpovědět analýzou dalšího rozhodnutí, které bylo Nejvyšším správním soudem přijato v poslední době.

Dalším z rozhodnutí, které v kontextu mnou analyzovaných rozhodnutí jednoznačně stojí za zmínku, je rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2017, sp. zn.: 7 Afs 347/2016. Předmětem popisované věci bylo rozhodnutí správního orgánu druhého stupně (Generálního ředitelství cel), kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí (správního orgánu prvního stupně, konkrétně Celního úřadu pro Olomoucký kraj) o zajištění vozidla a výrobků podle ust. § 42 odst. 1 písm. b) a ust. § 42a odst. 2 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o spotřebních daních“). K podané žalobě se věcí zabýval Krajský soud v Ostravě, pobočka v Olomouci, který svým rozhodnutím ze dne 6. 12.

¹⁹³ K tomu srov. nejen rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn.: 1 As 77/2010, ale i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn.: 8 As 47/2005.

¹⁹⁴ Zajímavé je, že k tomuto závěru dospěl i Krajský soud v Brně, a to ve svém rozhodnutí již ze dne 31. 10. 2006, sp. zn.: 30 Ca 238/2004.

2016, sp. zn.: 65 Af 49/2015, žalobu odmítl s tím, že předmětné rozhodnutí je z přezkumu správního soudu vyloučeno, protože jde o rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. Krajský soud v Ostravě, pobočka v Olomouci, v této souvislosti poukázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, ve kterém je popsán test rozhodnutí předběžné povahy.

Krajský soud aplikoval test předběžnosti rozhodnutí na přezkoumávané rozhodnutí o zajištění vozidla a výrobků podle zákona o spotřebních daních, když dospěl k závěru, že časová podmínka testu předběžnosti rozhodnutí je dána prostřednictvím ust. § 42b odst. 1 zákona o spotřebních daních. V uváděném ustanovení je konkrétně stanovena lhůta pro následné zahájení řízení, neboť určuje správci daně povinnost zahájit řízení, jehož cílem je prokázání, zda s vybranými výrobky bylo nakládáno způsoby stanovenými zákonem, a to bezodkladně. Splnění věcné podmínky dle krajského soudu plyne z toho, že po zajištění vybraných výrobků a vozidel následuje podle zákona řízení o těchto výrobcích či vozidlech, které je zakončeno rozhodnutím ve věci samé podle ust. § 42c nebo ust. § 42d zákona o spotřebních daních. Konečně osobní podmínka je v projednávané věci rovněž dána a to skrze ust. § 42b odst. 2 zákona o spotřebních daních, podle kterého jsou účastníky řízení o zajištěných výrobcích osoby uvedené v ust. § 42a odst. 1 zákona o spotřebních daních, tedy stejné osoby jako ty, které byly účastníky při samotném zajištění výrobků.

Nejvyšší správní soud následně při projednávání výše popsané věci dospěl k závěru zcela opačnému než soud krajský.

Nicméně ještě před uvedením závěru Nejvyššího správního soudu v popisované věci, považuji za potřebné zmínit vývoj judikaturní činnosti právě u tzv. zajišťovacích rozhodnutí ve smyslu zákona o spotřebních daních.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 6. 2006, sp. zn.: 2 Afs 198/2005, konstatoval, že rozhodnutí o zajištění vybraných výrobků nebo dopravního prostředku je rozhodnutím předběžné povahy (vycházeje tehdy z vymezení formálního a materiálního znaku předběžnosti rozhodnutí podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn.: 2 Afs 183/2005). Následně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 6. 2011, sp. zn.: 5 Aps 2/2011, konstatoval (s letným odkazem na test předběžnosti rozhodnutí), že rozhodnutí o zajištění vybraných výrobků nebo dopravního prostředku podléhá soudnímu přezkumu dle ust. § 65 s. ř.

s.¹⁹⁵ V dalším z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudku ze dne 27. 9. 2016, sp. zn.: 1 Afs 133/2016, provedení testu předběžnosti rozhodnutí zcela chybí.

I s ohledem na skutečnost, že Nejvyšší správní soud test předběžnosti rozhodnutí na rozhodnutí o zajištění výrobků či vozidel dosud prakticky neaplikoval, došlo k jeho aplikaci v popisované věci. Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou splnění podmínky věcné. Stěžejním předpokladem podmínky věcné je, aby bylo posuzované rozhodnutí, tj. rozhodnutí předběžné povahy, věcně přezkoumatelné v rámci přezkumu rozhodnutí konečného.

Nejvyšší správní soud upozornil na skutečnost, že v režimu zákona o spotřebních daních existují dvě varianty, jak může správce daně rozhodnout. V prvním případě rozhoduje podle ust. § 42d odst. 1 uváděného zákona,¹⁹⁶ když v tomto případě je věcná podmínka testu předběžnosti splněna, protože rozhodnutí o zajištěných vybraných výrobcích nebo dopravním prostředku je možné napadnout žalobou ve správním soudnictví. Předmětem soudního přezkumu potom může být jak zákonnost propadnutí či zabránění vybraných výrobků nebo dopravního prostředku, tak zákonnost jejich zajištění.

Druhý způsob rozhodnutí správce daně o zajištěných výrobcích nebo dopravním prostředku je normován v ust. § 42c zákona o spotřebních daních.¹⁹⁷ V této souvislosti je poté zapotřebí si uvědomit, že k zajištění vybraných výrobků nebo dopravního prostředku může dojít jak v souladu se zákonem, tak způsobem nezákonným (nebyly splněny podmínky v ust. § 42 odst. 1 zákona o spotřebních daních nebo byly zajištěny výrobky/dopravní prostředek, k jejichž zajištění vůbec dojít nemohlo či nemělo). V případě na to navazujícího řízení a rozhodnutí o uvolnění zajištěných vybraných výrobků nebo dopravního prostředku věcná podmínka testu

¹⁹⁵ Závěr Nejvyššího správního soudu o tom, že rozhodnutí o zajištění vozidla či výrobků podléhá soudnímu přezkumu, však korespondoval s tehdejší právní úpravou, kdy dle ust. § 42 odst. 6 zákona o spotřebních daních, ve znění platném a účinném do 30. 4. 2011, bylo možné podat proti danému rozhodnutí žalobu ve správním soudnictví. S účinností od 1. 5. 2011 tato možnost ze zákonné díky vypadla, proto bylo zapotřebí provést test předběžnosti rozhodnutí a odpovědět tak na otázku, zda je rozhodnutí o zajištění vozidla či výrobků podle zákona o spotřebních daních rozhodnutím předběžné povahy či nikoli.

¹⁹⁶ Ustanovení § 42d odst. 1 zákona o spotřebních daních stanoví, že: „*Pokud správce daně nerozhodne o uvolnění vybraných výrobků nebo dopravního prostředku, rozhodne o jejich a) propadnutí v případě, že je vlastník těchto výrobků nebo dopravního prostředku znám, nebo b) zabránění v ostatních případech.*“

¹⁹⁷ Ustanovení § 42c zákona o spotřebních daních stanoví, že: „*Správce daně rozhodne o uvolnění zajištěných vybraných výrobků, pokud a) s nimi nebylo nakládáno způsoby uvedenými v § 42 odst. 1 nebo 2, b) vybrané výrobky, které byly dopravovány s dokladem podle § 42 odst. 1 obsahujícím nesprávné nebo nepravdivé údaje, byly zdaněny nebo byly nabyty oprávněně bez daně, nebo c) vybrané výrobky, které byly skladovány s dokladem podle § 42 odst. 2 obsahujícím nesprávné nebo nepravdivé údaje, byly zdaněny. Správce daně rozhodne o uvolnění dopravního prostředku, pokud a) s vybranými výrobky, které tento dopravní prostředek dopravoval, nebylo zacházeno způsoby uvedenými v § 42 odst. 1, nebo b) vybrané výrobky, které byly tímto dopravním prostředkem dopravovány s dokladem podle § 42 odst. 1 obsahujícím nesprávné nebo nepravdivé údaje, byly zdaněny nebo byly nabyty oprávněně bez daně. Správce daně může rozhodnout o uvolnění dopravního prostředku, je-li hodnota dopravního prostředku ve zjevném nepoměru k výši daně, která měla být vyměřena z vybraných výrobků, které byly zajištěny. Uvolněné vybrané výrobky nebo dopravní prostředek se bez zbytečného odkladu vrátí osobě, u níž byly vybrané výrobky zjištěny. Nelze-li vybrané výrobky nebo dopravní prostředek této osobě vrátit, vrátí se vlastníkovi. Správce daně, který rozhodl o uvolnění zajištěných vybraných výrobků nebo dopravního prostředku, sepíše o jejich vrácení protokol.*“

předběžnosti rozhodnutí splněna není. Pokud totiž dojde k rozhodnutí o uvolnění zajištěných předmětů, bude dané rozhodnutí možné napadnout jen výjimečně, například v případě, kdy dojde k vrácení nesprávného množství zajištěných předmětů. Žalobce totiž může jen stěží brojit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, kterým mu bylo zcela vyhověno, respektive které svědčí zcela v jeho prospěch a požadovat jeho zrušení. Pokud není možné brojit žalobou proti rozhodnutí o uvolnění zajištěných vybraných výrobků nebo dopravního prostředku, z podstaty věci nelze docílit ani přezkumu rozhodnutí o jejich zajištění a nemůže tudíž být splněna věcná podmínka testu rozhodnutí předběžné povahy. Rozhodnutí ve výše nastíněné situaci není možné považovat za rozhodnutí předběžné povahy.

S výše nastíněnými závěry Nejvyššího správního soudu se zcela ztotožňuji, nicméně i přesto si dovoluji polemizovat s právní větou, která je součástí výše popisovaného rozhodnutí, tj. rozsudku ze dne 28. 3. 2017, sp. zn.: 7 Afs 347/2016. Právní věta plynoucí z popisovaného rozhodnutí zní: *„Rozhodnutí o zajištění vybraných výrobků nebo dopravního prostředku podle § 42 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, není rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s., a proto podléhá soudnímu přezkumu.“*

Tento závěr dle mého názoru není zcela správný (posuzováno optikou testu předběžnosti rozhodnutí), respektive je zavádějícím způsobem zobecňující. V okamžiku, kdy dojde k zajištění vybraných výrobků či dopravního prostředku, má bezodkladně dojít k zahájení řízení, jehož cílem je prokázání, zda s vybranými výrobky bylo nakládáno způsoby uvedenými v § 42 odst. 1 nebo 2 zákona o spotřebních daních nebo zda dopravní prostředek takové výrobky dopravoval. Výsledkem tohoto řízení je potom rozhodnutí o uvolnění zajištěných věcí ve smyslu ust. § 42c zákona o spotřebních daních nebo rozhodnutí o tom, že zajištěné věci propadnou nebo budou zabráný ve smyslu ust. § 42d zákona o spotřebních daních. Zcela se přikláním k závěru vyslovenému Nejvyšším správním soudem, že pokud je následně rozhodnuto o uvolnění zabraných věcí, není možné na rozhodnutí o zajištění pohlížet jako na rozhodnutí předběžné povahy, a tudíž kompetenční vyluku ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s., protože soudní přezkum rozhodnutí, kterým je účastník zcela vyhověno – zboží je vydáno – nepřichází v úvahu. To je ostatně situace, kterou popisuje výše Nejvyšší správní soud.

Nicméně tato situace je dle mého názoru pouze jednou z variant, které mohou nastat (což ostatně přiznává v popisovaném rozhodnutí i Nejvyšší správní soud), když v ostatních případech si troufnu tvrdit, že rozhodnutí o zajištění podle ust. § 42 zákona o spotřebních daních, je rozhodnutím procházejícím testem předběžnosti rozhodnutí, a tudíž kompetenční vylukou ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. Podmínka věcná je, s odkazem na vše výše uvedené splněna,

podmínka časová plyne z povinnosti správce daně bezodkladně zahájit správní řízení, jehož výsledkem bude meritorní rozhodnutí ve věci a podmínka osobní je rovněž splněna, když účastenství pro navazující řízení je vymezeno obdobně jako účastenství v případě zajištění, jako fázi předcházející (k tomu srov. ust. § 42b odst. 2 a ust. § 42a odst. 1 zákona o spotřebních daních). Dle mého názoru tak ne všechna rozhodnutí o zajištění vybraných výrobků nebo dopravního prostředku jsou samostatnými rozhodnutími, jak plyne z výše citované právní věty sedmého senátu Nejvyššího správního soudu.

Pokud jde o prověření „aktuálnosti“ testu předběžnosti rozhodnutí, dospívám na tomto místě k závěru, že tento je nutno relativizovat, a to optikou hodnot, které jsou společností vnímány jako ochrany potřebné. V popisovaném případě je dle mého názoru Nejvyšší správní soud veden myšlenkou nutnosti ochrany práv adresátů vrchnostenské veřejné správy, konkrétně jejich práv, respektive spíše zájmů na ochraně majetku či vlastnictví. Výsledkem je proto výše citovaná zobecňující právní věta, která nabádá správní soudy k přezkumu všech rozhodnutí o zajištění vybraných výrobků nebo dopravního prostředku podle zákona o spotřebních daních. Soudy tedy mají poskytovat ochranu i v případech rozhodnutí, která jsou rozhodnutími dočasnými, procházejícími testem předběžnosti rozhodnutí.

Domnívám se tak, že na tomto příkladu je možné přehledně demonstrovat vývoj judikatury (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2006, sp. zn.: 2 Afs 198/2005 konstatovalo, že rozhodnutí o zajištění vybraných výrobků nebo dopravního prostředku je rozhodnutím předběžné povahy), ale i odpověď na mou výzkumnou otázku položenou shora, tj. že je možné v judikatuře Nejvyššího správního soudu nalézt případy, kdy bylo z aplikace testu předběžnosti rozhodnutí upuštěno, a to za situace, kdy bylo zapotřebí (dle názoru soudu) chránit práva adresátů vrchnostenské veřejné správy navzdory tomu, že šlo o rozhodnutí, které prošlo testem předběžnosti rozhodnutí. Zároveň se však nedomnívám, že kladná odpověď na mou výzkumnou otázku je nějakým způsobem znepokojující. Spíše naopak. Pružná reakce judikatury na situace, které jsou předem nepředvídatelné, ale i její ovlivnitelnost zájmy společnosti a akcentováním ochrany hodnot, na které společnost klade největší důraz, je odrazem toho, že právo je „živý nástroj“ se kterým je zapotřebí neustále pracovat.

3.1.4. Otázka ústavní konformity kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy¹⁹⁸

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 soudů 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.¹⁹⁹

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 ustanoveními 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*

¹⁹⁸ Podkladem pro předmětnou podkapitolu je nález Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn.: Pl. ÚS 8/99.

¹⁹⁹ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 519/1991 Sb.

vyloučeno 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 podmínek 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.²⁰⁰

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.

3.1.5. 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

²⁰⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993, sp. zn.: Pl. ÚS 19/93.

soud svým, snad nejdiskutovanějším, nálezem ze dne 27. 6. 2001, sp. zn.: Pl. ÚS 16/99, zrušil celou část V. o. s. ř., kdy důvodů pro výše uvedený krok Ústavní soud shledal hned několik.²⁰¹

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 rei iudicatae 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 připustil, že k rušení dochází s jeho vědomím toho, že řada ustanovení této části a institutů v ní upravených vlastně neústavními není 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 iudicatae, a následným opětovným rozhodováním o kompetenční výluce v podobě zrušení bývalé části V. o. s. ř. byla porušena další ze zásad, konkrétně zásada ne bis in idem.²⁰²

Domnívám se, 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.

3.1.6. Aplikace ustanovení o kompetenční výluce v podobě rozhodnutí předběžné povahy a majetková či nemajetková újma²⁰³

Problematiku potenciaálního vztahu aplikace ustanovení o kompetenční výluce a majetkové a nemajetkové újmy se pokusím demonstrovat na konkrétním případě projednávaném Nejvyšším správním soudem.²⁰⁴ V předmětné věci bylo rozhodnuto celním úřadem o zajištění

²⁰¹ 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 nálezu Ústavního soudu o zrušení části páté občanského soudního řádu o správním soudnictví. *Bulletin advokacie*. 2002, č. 10, s. 67 – 68.

²⁰² PENK, František. Poznámka na okraj nálezu Ústavního soudu o zrušení části páté občanského soudního řádu o správním soudnictví. *Bulletin advokacie*. 2002, č. 10, s. 67 – 68.

²⁰³ Předmětná podkapitola je publikována jako článek v recenzovaném periodiku, dohledatelný pod KÜCHLEROVÁ, Martina. Může se účastníků řízení aplikací ustanovení o kompetenční výluce zvýšit majetková nebo nemajetková újma? *Acta Iuridica Olomucensia*. 2014, č. 9/2, s. 83 – 90.

²⁰⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, sp. zn.: 2 Afs 183/2005.

výrobku, konkrétně lihovin a tabákových výrobků prodávaných na prodejním stánku na tržišti²⁰⁵ (pozn. autorky: analyzovaný případ se řídí právní úpravou zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních ve znění platném a účinném do 30. 6. 2005, nicméně i současná platná a účinná právní úprava obsahuje obdobné ustanovení)²⁰⁶. Zákon o spotřebních daních upravuje omezení prodeje tabákových výrobků a lihovin na stanovených místech či určitými způsoby (například na tržištích a v tržnicích)²⁰⁷ a stanovuje taktéž sankce za porušení tohoto zákazu. Aby ustanovení tohoto zákona byla efektivně dodržována, stanovil zákonodárce také možnost zajištění věcí (zboží), u nichž orgán pověřený dozorem nad dodržováním zákazů plynoucích ze zákona takového porušení shledal.

Rozhodnutí o zajištění výrobku bylo v popisované věci po podaném odvolání potvrzeno nadřízeným správním orgánem, konkrétně celním ředitelstvím. Následně byla ve věci podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, ve smyslu ust. § 65 a násl. s. ř. s., a to k příslušnému krajskému soudu. Krajský soud žalobu odmítl s tím, že napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu, který rozhodoval věc v první instanci, jsou rozhodnutími předběžné povahy – tedy kompetenční výlukou ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. Proti rozhodnutí krajského soudu směřovala kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Argumentace krajského soudu se opírala o to, že napadená rozhodnutí mají povahu rozhodnutí předběžných a nikoli konečných. Jejich účelem je pouze předběžně, do doby vydání rozhodnutí ve věci samé (konkrétně do okamžiku, zjistí-li kontrolní orgán porušení zákazu prodeje předmětného zboží), zajistit zboží podléhající spotřební dani. V řízení před Nejvyšším správním soudem se tak klíčovou stala otázka „předběžnosti“ rozhodnutí správních orgánů. Krajský soud dospěl k závěru, že žalobou napadené správní rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu, který věc rozhodoval v první instanci, mají skutečně povahu rozhodnutí předběžné povahy a spadají pod režim ust. § 70 s. ř. s.

²⁰⁵ Ustanovení § 134 odst. 2 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních ve znění platném a účinném do 30. 6. 2005, stanovovalo, že: „Zjistí-li kontrolní orgán porušení zákazu prodeje lihovin a tabákových výrobků, sepíše o této skutečnosti protokol a současně lihoviny a tabákové výrobky zajišťuje. Propis kontrolního protokolu a propis rozhodnutí o zajištění lihovin a tabákových výrobků kontrolní orgán doručí osobě, která zákaz prodeje lihovin a tabákových výrobků porušila a v době kontroly byla kontrolním orgánům k dispozici nebo která prodej lihovin a tabákových výrobků v rozporu s tímto zákonem zajišťovala (dále jen "kontrolovaná osoba").“

²⁰⁶ Ustanovení § 134 odst. 3 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních ve znění platném a účinném, stanoví, že: „Lihoviny a tabákové výrobky zjištěné na místě, kde je zákaz jejich prodeje, správce daně nebo jiný příslušný orgán zajišťuje, přičemž bez zbytečného odkladu předá rozhodnutí o zajištění lihovin a tabákových výrobků jejich držitelům. Nelze-li rozhodnutí o zajištění lihovin a tabákových výrobků takto doručit, zakládá se toto rozhodnutí jako nedoručitelné ve spise.“

²⁰⁷ Ustanovení §133 odst. 1 ve spojení s § 132 písm. d) a e) zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních ve znění platném a účinném od 30. 6. 2005, stanovovalo, že: „Na tržištích, v tržnicích a mimo provozovny určené k prodeji zboží a poskytování služeb kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu, je prodej tabákových výrobků a lihovin zakázán. Tržištěm je volně přístupný prostor, kde dochází k prodeji zboží nebo poskytování služeb, přičemž tento prostor umožňuje sestavit určitý počet prodejních míst a může být nebo je vybaven stánky, pulty, stolky nebo obdobnými zařízeními, která jsou určena pro prodej zboží nebo poskytování služeb. Tržnicí je vymezený uzavíratelný zastřešený nebo nezastřešený přístupný prostor, kde dochází k prodeji zboží nebo poskytování služeb na místech pronajatých k tomuto účelu, přičemž tento prostor umožňuje sestavit určitý počet prodejních míst a může být nebo je vybaven stánky nebo jednoduchými objekty, popřípadě pulty, stolky nebo obdobnými zařízeními, která jsou určena pro prodej zboží nebo poskytování služeb.“

Jejich účelem je předběžně, tedy do doby konečného rozhodnutí o správním deliktu podle ust. § 135 odst. 2 zákona o spotřebních daních, zajistit zboží podléhající spotřební dani. Je však tento závěr krajského soudu správný?

Nejvyšší správní soud si stanovil znaky, které musí rozhodnutí předběžné povahy splňovat. Vytvořil vzorec, do kterého dosazoval jednotlivé předem určené znaky rozhodnutí. Závěrem bylo, že rozhodnutí předběžné povahy musí splňovat: „...materiální znak - musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravujících předběžně či dočasně poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby či zatímně fixující určitý stav a procesní znak - proti tomuto rozhodnutí nebo jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, možnost bránit se v řízení před správním orgánem, jež musí nutně proběhnout (tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zabájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zabájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním) a jež v dané věci rozhodne s konečnou platností.“²⁰⁸ Nejvyšší správní soud tak stejně jako soud krajský dospěl k závěru, že rozhodnutí o zajištění zboží dle zákona o spotřebních daních je rozhodnutím předběžné povahy.

Účelem této části práce není polemizovat s argumentací krajského a Nejvyššího správního soudu (když problematice rozhodnutí o zajištění výrobků a otázce předběžnosti tohoto typu rozhodnutí jsem se věnovala – optikou vývoje soudní judikatury – výše), ale poukázat na několik s tím souvisejících otázek, vztahujících se právě k problematice majetkové a nemajetkové újmy.

Výše popisovaný případ je možné rozebrat v několika rovinách vztahujících se k újmě majetkové. Máme osobu, které bylo kontrolním orgánem zabaveno (slovy zákona zajištěno) zboží. Kontrolnímu orgánu ust. § 134 odst. 2 zákona o spotřebních daních ukládá povinnost okamžitě zasáhnout při zjištění skutečností, které nasvědčují porušení zákazu prodeje lihovin a tabákových výrobků, a to způsobem vedoucím k tomu, aby byly zajištěny věci jevící se jako prodávané protiprávním způsobem. Kontrolnímu orgánu dává zákon možnost zároveň zjistit, a úředním způsobem zaznamenat, informace o porušení zákona – kdo, kdy, kde a za jakých okolností měl protiprávní způsob prodeje provádět. Potencionálně zde však hrozí riziko, že kontrolní orgán na konkrétním místě svou pravomoc realizuje ve vztahu ke zboží, které jeho pravomoci nepodléhá (zboží nemá vlastnosti, pro které by mohlo být zabaveno), nebo je problém v okolnostech, za kterých kontrolní orgán jedná. Za zpravidla správně zjištěného skutkového stavu nemusí být správně vyhodnoceny veškeré právní otázky spočívající v celé řadě okolností toho kterého konkrétního jednání - zabavení zboží kontrolním orgánem.

Zpravidla dojde k situaci, kdy adresát rozhodnutí o zajištění zboží podá odvolání. Ale co když nadřízený správní orgán napadené rozhodnutí potvrdí? U soudu bude žaloba odmítnuta,

²⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 2 Afs 183/2005, ze dne 29. 3. 2006.

protože půjde o kompetenční vyluku v podobě rozhodnutí předběžné povahy (v kontextu dřívější soudní judikatorní činnosti). Adresát tak čeká na konečné rozhodnutí o správním deliktu (ke kterému je právě výše popsané rozhodnutí o zajištění výrobků rozhodnutím předběžné povahy). Dále tak nastává hned několik variant, jakým způsobem se může celý případ vyvíjet. Řízení o správním deliktu může být zastaveno, a to z toho důvodu, že vlastně nikdy nemělo běžet. V řízení o správním deliktu dojde správní orgán k závěru, že nedošlo k porušení zákazu nabídky a prodeje lihovin a tabákových výrobků, jak je vymezen v zákoně o spotřebních daních, a dojde tak k ukončení zajištění zboží a jeho vrácení vlastníku. Kontrolní orgán neměl vůbec v daném případě zajištění zboží provést. Nebyly zde splněny podmínky stanovené zákonem a jednáním kontrolního orgánu skutečně došlo k poškození adresáta rozhodnutím o zajištění zboží. V tomto případě připadá v úvahu žaloba na náhradu škody způsobené adresátovi nesprávným úředním postupem, a to v režimu zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

Další variantou, která může za výše nastíněného skutkového stavu nastat, bude situace, kdy kontrolní orgán provedl zajištění zboží oprávněně. Ve fázi kdy takto konat měl a mohl a byly splněny všechny předpoklady pro realizaci zajištění zboží. Následně ale došlo k odpadnutí důvodu, pro který bylo zajištění zboží realizováno. I v tomto případě dojde k zastavení řízení o správním deliktu. I v tomto případě nedošlo k porušení zákazu nabídky a prodeje lihovin a tabákových výrobků a zboží bude vráceno jeho vlastníku. Je možné v tomto případě mluvit o vzniku majetkové újmy? Respektive přesněji o jejím zvýšení se v určitém časovém úseku? Rozhodně ne. Kontrolní orgán jednal ve veřejném zájmu, v mezích zákona a v době kdy rozhodl o opatření spočívajícím v zajištění zboží, byly splněny veškeré zákonem stanovené předpoklady.

Poslední z variant, kterou bych ráda zmínila, je případ, kdy dojde k vydání rozhodnutí kontrolním orgánem o zajištění zboží, a to za splnění všech předpokladů a okolností, za kterých k němu má docházet. V následném řízení o správním deliktu dojde k uložení sankce, zpravidla pokuty. Toto rozhodnutí je po odvolání potvrzeno odvolacím orgánem. Až v tomto okamžiku se adresát může obrátit na soud. Až v tomto okamžiku má konečné rozhodnutí správního orgánu. Správní soud tak dostává možnost přezkoumat jak rozhodnutí konečné, tak v jeho rámci i rozhodnutí předběžné povahy o zajištění zboží. Správní soud rozhodnutí pro nezákonnost zruší. Jak se teď bránit? V tomto případě je potřeba poukázat na to, že zrušení rozhodnutí o správním deliktu spolu se zrušením rozhodnutí o zajištění věci jsou postačující pro nápravu případného zásahu do subjektivních práv adresáta správního aktu. Osoby, která byla dotčena na svých subjektivních právech, konkrétně právech vlastnických k zajištěným věcem. Obranou v tomto

případě je tak žaloba na náhradu škody v režimu již zmiňovaného zákona č. 82/1998 Sb., způsobenou nezákonným rozhodnutím.

Vztah všech výše uvedených případů k problematice majetkové újmy tak spadá do možnosti jejího prohloubení se nebo snad zvýšení, a to od okamžiku aplikace ustanovení o kompetenční výluce správním soudem do potenciálního zrušení zajištění zboží z důvodu nesprávného úředního postupu nebo pro nezákonnost rozhodnutí (jak je popsáno výše). Správní soud se otázkou oprávněnosti zajištění zboží bude zabývat až v okamžiku napadnutí správní žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, a to rozhodnutí konečného – rozhodnutí o správním deliktu. V jeho rámci správní soud přezkoumá i otázku zákonnosti zajištění zboží kontrolním orgánem.

I na tomto místě – na „starší“ judikatorní činnosti je tak zřejmé, že judikatorní změna – pokud jde o rozhodnutí o zajištění zboží a následný závěr v tom smyslu, že nejde o kompetenční výluku v podobě rozhodnutí předběžné povahy – byla potřebná. I v tomto případě by rozhodnutí o zajištění zboží prošlo tzv. testem předběžnosti rozhodnutí (v popisovaném případě se taky tak stalo), ale vnímáno optikou právní věty plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2017, sp. zn.: 7 Afs 347/2016²⁰⁹, by se tak do budoucna již stát nemělo.

Test předběžnosti rozhodnutí je stále velmi efektivním nástrojem, jehož prostřednictvím soudy určují, zda se v konkrétním případě jedná o rozhodnutí předběžné povahy či nikoli. Nicméně se v judikatorní činnosti soudů objevují i případy, kdy je zapotřebí výsledky testu přinejmenším relativizovat a rozhodnutí, které tímto prochází do soudního přezkumu v řízení před soudem tzv. pustit. Jde o pružnou reakci judikatury na zájmy společnosti, pokud jde o ochranu konkrétních hodnot, na jejichž ochraně panuje celospolečenský konsenzus, typicky například ochrana majetku a vlastnictví. Nemyslím si proto, že by test předběžnosti rozhodnutí nebyl testem stále aktuálním a potřebným. Domnívám se pouze, že se v judikatorní činnosti najdou případy, kdy od výsledku testu bylo upuštěno - a to z důvodu zajištění většího komfortu ochrany veřejných subjektivních práv pro adresáta vrchnostenské veřejné správy.

3.2. Předběžná opatření jakožto rozhodnutí předběžné povahy

Jak jsem již uvedla výše je dle mého názoru mezi rozhodnutí předběžné povahy možné řadit i rozhodnutí o předběžném opatření, a to vydávaná jednak na úrovni správy, tj. v případě, že je vydáváno předběžné opatření ve správním řízení rozhodnutím správního orgánu, a jednak ta

²⁰⁹ Pro připomenutí jde o právní větu znějící tak, že: „Rozhodnutí o zajištění vybraných výrobků nebo dopravního prostředku podle § 42 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, není rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s., a proto podléhá soudnímu přezkumu.“

vydáváná na úrovni soudní, tj. v situaci, kdy je rozhodnutí o předběžném opatření vydáváno v řízení před správním soudem dle ust. § 38 s. ř. s.

Tématem předkládané disertační práce je problematika rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční vyluky v soudním řádu správním, kterou jsem se rozhodla zpracovat a zanalyzovat komplexním způsobem. V dané podkapitole tedy vycházím z premisy, že rozhodnutí o předběžném opatření (vydávané na obou výše nastíněných úrovních) jsou rozhodnutími předběžné povahy, a i na tato je možné nahlížet jako na kompetenční vyluky v soudním řádu správním.

Jak již plyne z výše uváděného, rozhodnutí o předběžném opatření je v této souvislosti dvojit. V prvním případě jde o rozhodnutí vydané správním orgánem ve správním řízení ve smyslu ust. § 61 s. ř., kdy toto je dle mého názoru rozhodnutím předběžné povahy a zároveň kompetenční vylukou podle ust. § 70 písm. b) s. ř. s. V druhém případě jde o předběžné opatření vydávané soudem, zpravidla v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, ve smyslu ust. § 38 s. ř. s.²¹⁰

Závěr o tom, že i rozhodnutí o předběžném opatření vydávané v řízení před soudem, je kompetenční vylukou, dovozuji z toho, že dle ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s., není kasační stížnost přípustná proti rozhodnutí, které je dle své povahy dočasné. Soudní judikatura potom mezi tzv. rozhodnutí podle své povahy dočasná zařadila zejména rozhodnutí, jejichž charakteristickým znakem je omezená doba jejich trvání. Řazena sem jsou typicky usnesení o přiznání či nepřiznání odkladného účinku podle ust. § 73 s. ř. s. a usnesení o uložení či neuložení předběžného opatření ve smyslu ust. § 38 s. ř. s.²¹¹ Z kompetence Nejvyššího správního soudu je tedy vyloučeno rozhodování o kasační stížnosti, která by směřovala proti rozhodnutí podle své povahy dočasnému, jde tedy – v širším kontextu – o kompetenční vyluku v soudním řádu správním a minimálně v případě předběžného opatření o kompetenční vyluku v podobě rozhodnutí předběžné povahy (z pohledu jazykového výkladu).

V této podkapitole tedy nejprve ověřím hypotézu, že předběžné opatření vydané správním orgánem ve správním řízení podle ust. § 61 s. ř. je kompetenční vylukou v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle ust. § 70 písm. b) s. ř. s. Jinými slovy, že dané

²¹⁰ Dané ustanovení, tj. § 38 s. ř. s. se nachází v rámci tzv. obecných ustanovení s. ř. s., není proto dle mého názoru vyloučeno, aby došlo k vydání předběžného opatření i v řízení o jiném typu žaloby, než je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. Nicméně jde o institut, který je po hříchu využíván velmi málo, a pokud již využit je, je to zpravidla v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle ust. § 65 a násl. s. ř. s. Naproti tomu institut odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (ust. § 73 s. ř. s.) nepřichází v úvahu u jiného typu žaloby, než je právě žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, protože by de facto nebylo co odkládat (k tomu srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2015, sp. zn.: 3 As 192/2015, a usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 3. 2013, sp. zn.: 40 A 1/2013).

²¹¹ Srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn.: 1 Ans 2/2003, a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, sp. zn.: 5 As 52/2004.

rozhodnutí je pro svou předběžnost, respektive dočasnost, vyloučeno z přezkumné činnosti správních soudů.

Následně se již budu zabývat předběžným opatřením vydávaným soudy v režimu soudního řádu správního. Nastíním fungování institutu rozhodnutí o předběžném opatření a podmínky jeho uložení, následně vymezím úskalí, která jsou s tímto institutem v praxi spojována. Dle mého názoru nejde o nástroj, který by se v rozhodovací činnosti soudů objevoval příliš často (i s ohledem na to, že správní soudnictví pracuje spíše s dalším – současně poměrně široce vymezeným nástrojem - a to odkladným účinkem, který je podrobněji rozebrán níže). Nicméně i přesto jsem se pokusila nalézt praktické případy a zejména úskalí, která jsou s institutem předběžného opatření vydávaného soudy ve správním soudnictví spojena.

V jednom z níže popisovaných případů (konkrétně jde o případ nepřijetí nezletilého dítěte do předškolního vzdělávání pro nesplnění podmínky povinného očkování, kdy rodiče se následně, po podání správní žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, domáhají cestou předběžného opatření jeho přijetí do okamžiku, než bude ve věci rozhodnuto soudem) rovněž nastíním situaci, na kterou je ideální reagovat podáním návrhu na vydání předběžného opatření.

3.2.1. Předběžné opatření vydávané správním orgánem ve správním řízení a jeho soudní přezkum

Podle ust. § 61 odst. 1 s. ř. může správní orgán z moci úřední nebo na požádání účastníka před skončením řízení rozhodnutím nařídit předběžné opatření, je-li třeba, aby byly zatímně upraveny poměry účastníků. Předběžným opatřením lze účastníkovi nebo jiné osobě přikázat, aby něco vykonal, něčeho se zdržel nebo něco strpěl. Z výše citovaného ustanovení tak vyplývají podmínky, za kterých lze předběžné opatření nařídit.

Soudní judikatura dlouhodobě o předběžném opatření – vydávaném správními orgány ve správním řízení – hovoří konstantně jako o rozhodnutí předběžné povahy a tudíž i rozhodnutí, které je skrze ust. § 70 písm. b) s. ř. s. vyloučeno ze soudního přezkumu ve správním soudnictví. V soudní judikatuře se k povaze předběžného opatření, jakožto rozhodnutí předběžné povahy, vyjadřoval například Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 5. 10. 2004, sp. zn.: 6 A 119/2001, ve kterém dospěl k závěru, že: „Rozhodnutí Ministerstva financí o předběžném opatření podle § 34 zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví, je vyloučeno ze soudního přezkoumání ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. jakožto rozhodnutí předběžné povahy.“ Následně se Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, sp. zn.: 2 Afs 183/2005, vyjadřoval k povaze předběžného opatření, kde toto zařadil pod skupinu tzv. rozhodnutí předběžné povahy a zároveň vymezil procesní a materiální znak

rozhodnutí předběžné povahy (jak je již detailněji rozebráno výše). Na toto rozhodnutí při posuzování předběžného opatření, jakožto rozhodnutí předběžné povahy, navázal i Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, a to konkrétně ve svém usnesení ze dne 27. 3. 2013, sp. zn.: 52 A 12/2013 (ve vztahu k tomuto rozhodnutí byla následně rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2013, sp. zn.: 7 As 23/2013, zamítnuta kasační stížnost).

Dále například Krajský soud v Brně v odůvodnění svého rozsudku ze dne 7. 3. 2017, sp. zn.: 29 A 74/2015, rovněž automaticky vychází ze skutečnosti, že rozhodnutí o nařízení předběžného opatření je rozhodnutím předběžné povahy. V odůvodnění uváděného rozsudku uvádí, že:... „*Vzhledem k tomu, že jde o rozhodnutí dočasné povahy, musí zde být jiné hlavní řízení, které ještě nebylo pravomocně ukončeno...*“ A dále uvádí, že: „*Pokud jde o předběžné opatření, pak rozhodnutí o jeho nařízení je zajišťovacím prostředkem, nemůže mít proto účinky meritorního rozhodnutí. Předběžné opatření přichází v úvahu před pravomocným ukončením řízení, tzn., že řízení o něm představuje svojí povahou jakési „vložené“ řízení do řízení hlavního.*“

Obsahově je dle mého názoru prakticky nepodstatné, co bylo konkrétně předmětem řízení, která byla zakončena výše uvedenými rozhodnutími soudů – pokud jde o skutkové okolnosti, za kterých bylo žádáno vydání předběžného opatření správním orgánem ve správním řízení. To, co je zajímavým pro mou práci, je skutečnost, že ani v jednom z uváděných rozhodnutí není ve vztahu k rozhodnutí o předběžném opatření (jehož přezkum u soudu je požadován) aplikován tzv. test předběžnosti rozhodnutí (pochopitelně jen u rozhodnutí, která byla vydána až po vytvoření testu) a soudy automaticky vycházejí ze skutečnosti, že rozhodnutí o předběžném opatření je rozhodnutím předběžné povahy.

Již ze samotného slovního označení zkoumaného rozhodnutí jako rozhodnutí o nařízení či nenařízení „předběžného“ opatření se pochopitelně a priori nabízí závěr, že jde o rozhodnutí dočasné a pouze předběžné povahy, nicméně je otázkou, zdali toto skutečně projde testem předběžnosti rozhodnutí, který na něj dosud v soudní judikatuře aplikován nebyl.

Pokud tedy jde o jednotlivé podmínky testu předběžnosti rozhodnutí a jejich aplikaci na rozhodnutí o nařízení předběžného opatření, první je podmínka časová. Tato podmínka je u rozhodnutí o nařízení předběžného opatření bez výhrady splněna, protože z dikce ust. § 61 odst. 1 a 3 s. ř. jednoznačně plyne, že předběžné opatření se nařizuje v průběhu již probíhajícího správního řízení, které má být zakončeno meritorním rozhodnutím. Rozhodnutí o nařízení předběžného opatření potom pozbývá účinků nejpozději dnem, kdy se rozhodnutí ve věci samé stalo vykonatelným nebo nabylo jiných právních účinků. Jednoznačně se tak předvídá vydání rozhodnutí konečného, na jehož vydání má adresát, respektive osoba předběžným rozhodnutím dotčená, nárok. Toto konečné rozhodnutí potom podléhá soudnímu přezkumu.

Pokud jde o podmínku věcné souvislosti, i tato je dle mého názoru splněna, když předběžným opatřením jsou zatímne upravovány poměry, o kterých má být jednáno a rozhodováno v konečném meritorním rozhodnutí, které je výsledkem správního řízení vedeného správním orgánem. Tento závěr dle mého názoru opět jednoznačně plyne z dikce ust. § 61 odst. 1 s. ř.

Problém však nastává v případě podmínky osobní. V této souvislosti totiž mohou nastat dvě situace, které opět právní úprava předvídá již v prvním odstavci výše uváděného ustanovení s. ř. Prvou je uložení povinnosti něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco strpět účastníkovi správního řízení. U tohoto je podmínka osobní splněna, protože rozhodnutí konečné je adresováno stejné osobě jako rozhodnutí předběžné (rozhodnutí o nařízení předběžného opatření). Nicméně v okamžiku, kdy je předběžným opatřením ukládána povinnost něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco strpět jiné osobě (jiné, než účastníku správního řízení), podmínka osobní splněna není. Konečné rozhodnutí totiž nebude adresováno této osobě, tj. osobě odlišné od účastníka správního řízení.

Z výše uvedeného tedy dle mého názoru plyne, že může nastat situace, kdy bude vydáno předběžné opatření (jako rozhodnutí předběžné a dočasné), kterým však bude uložena povinnost osobě odlišné od účastníka správního řízení. Pokud je předběžným opatřením ukládána povinnost osobě odlišné od účastníka správního řízení, stává se tato účastníkem „řízení o nařízení předběžného opatření“ se všemi právy a povinnostmi z tohoto účastenství vyplývajícími. Tato osoba potom může proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření podat odvolání ve smyslu ust. § 61 odst. 2 poslední věta²¹², protože je osobou, které se rozhodnutí oznamuje.²¹³

Pokud by však tato osoba podala proti rozhodnutí o svém odvolání žalobu ke správnímu soudu, tato bude – v kontextu výše uváděné judikatury – nejspíše odmítnuta, protože bude směřovat proti rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s.

Nicméně se však dle mého názoru nabízí argumentace a procesní cesta, jak se tato osoba – osoba odlišná od účastníka správního řízení – může proti předběžnému nařízení, kterým se jí ukládá povinnost, bránit.

V případě podání takové žaloby by se soud musel zabývat a vypořádat se s aktivní věcnou legitimací této osoby (tato totiž není účastníkem původního správního řízení probíhajícího před

²¹² Ustanovení § 61 odst. 2 s. ř. stanoví, že: „O požádání účastníka o předběžné opatření musí být rozhodnuto do 10 dnů. Rozhodnutí se oznamuje jen tomu, koho se týká, popřípadě též jinému účastníkovi, který o jeho vydání požádal. Odvolání proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření nemá odkladný účinek; může je podat pouze účastník, kterému se rozhodnutí oznamuje.“

²¹³ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád: Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 281 - 282 (§ 61).

správním orgánem). Nicméně argumentací jdoucí přes dikci ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. lze připustit žalobu této osoby ve správním soudnictví.

Dikce uváděného ustanovení jednoznačně nastavuje žalobní legitimaci pro osobu, která „tvrdí, že byla zkrácena na svých právech“. Žalobní legitimace tak není a priori vázána na účastenství v původním správním řízení. Tato osoba (osoba odlišná od účastníka správního řízení, jemuž byla uložena předběžným opatřením povinnost) je však „účastníkem řízení o nařízení předběžného opatření“, musela by proto ve smyslu ust. § 61 odst. 2 s. ř. a ust. § 68 písm. a) s. ř. s. vyčerpat řádný opravný prostředek – odvolání - do rozhodnutí o nařízení předběžného opatření protože jí s. ř. tuto možnost dává.

Následně by se soud musel odchýlit od dosavadní judikatury jdoucí v tom smyslu, že rozhodnutí o nařízení předběžného opatření je rozhodnutím předběžné povahy a tudíž kompetenční výlukou ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. Argumentace soudu by v této souvislosti měla jít cestou aplikace testu předběžnosti rozhodnutí na předběžné opatření ukládající povinnost osobě odlišné od účastníka správního řízení. Nešlo by ani tak o judikatorní změnu, jako o skutkové odlišení výše popisované situace, na které by se aplikoval test předběžnosti rozhodnutí. Osobě odlišné od účastníka správního řízení, které bylo předběžným opatřením vydaným správním orgánem uloženo něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco strpět, by se umožnil přístup k soudu. Ve vztahu k této osobě by se na rozhodnutí o nařízení předběžného opatření nedalo hledět jako na rozhodnutí předběžné ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s.

Spíše pro úplnost bych ráda dodala, že se vždy nabízí ještě možnost ochrany cestou tzv. žaloby zásahové podle ust. § 82 a násl. s. ř. s., která se stala jakýmsi „sběrným košem“ správního soudnictví. Nicméně její použitelnost v popsaném případě je vyloučena ust. § 85 s. ř. s., dle kterého je tzv. zásahová žaloba nepřipustná, lze-li se domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky. V tomto případě jednoznačně cestou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ust. § 65 a násl. s. ř. s.

3.2.2. Pravomoc k vydávání předběžných opatření v tzv. církevních restitucích²¹⁴

Spíše pro zajímavost bych na následujících stránkách nastínila problematiku, se kterou jsem se v praxi setkala a která se tematicky velmi úzce dotýká předkládané práce. Konkrétně jde o problematiku předběžných opatření, respektive pravomoci k jejich vydávání, a to ve velice úzce zaměřené oblasti vydávání zemědělských nemovitostí ve smyslu ust. § 9 odst. 6 zákona č.

²¹⁴ Předmětná podkapitola byla publikována jako článek v odborném recenzovaném periodiku, dohledatelný pod: KÜCHLEROVÁ, Martina. Pravomoc k vydávání předběžných opatření v tzv. církevních restitucích. *Právní rozhledy*. 2016, č. 5, s. 182 – 184.

428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi“).

V poslední době se v rozhodovací činnosti okresních soudů objevuje vydávání předběžných opatření, a to v situacích, kdy žadatel²¹⁵ (právnícké osobě zřízené podle církevního práva a evidované v rejstříku církevních právníckých osob vedeném Ministerstvem kultury) nebylo vyhověno při jím uplatněném nároku podle zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi vůči povinnému²¹⁶, zpravidla konkrétně Lesům České republiky, s. p. V takovém případě je k žádosti oprávněné osoby zahájeno správní řízení ve smyslu ust. § 9 s. ř., v jehož rámci podává žadatel rovněž návrh na vydání předběžného opatření, spočívajícího v povinnosti povinného zdržet se úmyslné mýtní těžby na vydávaných pozemcích. Tento návrh na vydání předběžného opatření se čím dál tím častěji objevuje na civilních úsecích okresních soudů, které v těchto věcech rozhodují podle tzv. části V. o. s. ř.²¹⁷ Mají však soudy k takovému rozhodování pravomoc?

Vydávání zemědělských pozemků v tzv. církevních restitucích

Jak jsem již uvedla výše, oblast, na kterou se chci zaměřit, je úzce zaměřena na oblast tzv. církevních restitucí zemědělských pozemků a v jejich rámci vydávání předběžných opatření. Postup při vydávání zemědělské nemovitosti je potom konkrétně upraven v ust. § 9 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi. Pokud chce oprávněná osoba (zpravidla právnícká osoba zřízená podle církevního práva a evidovaná v rejstříku církevních právníckých osob vedeným Ministerstvem kultury) vydat zemědělskou nemovitost, vyzve povinnou osobu (zpravidla Lesy České republiky, s. p.), ve výzvě, požadovanou nemovitost označí a uvede důvod nároku na její vydání.²¹⁸ V případě uznání nároku oprávněného dochází mezi ním a povinným k uzavření dohody o vydání zemědělské nemovitosti v souladu s ust. § 9 odst. 2 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi. V opačném případě podává oprávněná osoba návrh na vydání zemědělské nemovitosti ke Státnímu pozemkovému úřadu. V souladu s ust. § 44 s. ř. je dnem doručení tohoto návrhu správnímu orgánu (Státnímu pozemkovému úřadu) zahájeno správní řízení o návrhu oprávněné osoby na vydání zemědělské nemovitosti dle ust. § 9 odst. 6 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi. Státní pozemkový úřad má potom 6 měsíců, v případě

²¹⁵ Kdo je tzv. oprávněnou osobou ve smyslu zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi stanoví ust. § 3 tohoto zákona.

²¹⁶ Povinné osoby jsou potom definovány v ust. § 4 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi.

²¹⁷ Okresní soudy těmto návrhům na vydání předběžného opatření v podobě zdržení se úmyslné mýtní těžby vyhovují, srov. např. rozhodnutí Okresního soudu v Jihlavě 5. 11. 2013, sp. zn. 4 Nc 106/2013, či rozhodnutí Okresního soudu v Táboře ze dne 11. 11. 2013, sp. zn. 7 Nc 1752/2013.

²¹⁸ Podrobněji jsou postup a náležitosti výzvy upraveny v ust. § 9 odst. 1 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi.

složitějších věcí 12 měsíců, na vydání rozhodnutí ve věci. Proti tomuto rozhodnutí není odvolání přípustné, avšak věc může být následně projednána v řízení podle části V. o. s. ř., když k řízení je v prvním stupni příslušný krajský soud.²¹⁹

Problém nastává v okamžiku, kdy si oprávněný nepřeje, aby do doby, než bude výše popsaná věc, tj. vydání zemědělské nemovitosti oprávněné osobě, pravomocně skončena, probíhala na předmětných nemovitostech povinným těžba. Oprávněný proto návrhem na vydání předběžného opatření navrhuje, aby byl povinný povinen se zdržet těžby na pozemcích, které jsou předmětem vydávání zemědělských nemovitostí ve smyslu ust. § 9 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi. Kdo je pravomocný o tomto návrhu na vydání předběžného opatření v jednotlivých fázích postupu při vydávání zemědělské nemovitosti rozhodnout? Je zapotřebí rozlišovat o jakou těžbu se jedná? A v případě, že ano, má její typ vliv na možnost vydání či nevydání předběžného opatření?

Předběžná opatření v jednotlivých stádiích postupu při vydávání zemědělské nemovitosti

Návrhy na vydání předběžného opatření ve výše popsaných věcech se, jak jsem již uvedla výše, čím dál tím častěji objevují u okresních soudů, které jim vyhovují. Osobně se domnívám, že tento postup soudů je nesprávný, protože okresní soud k vydání předběžného opatření nemá v těchto záležitostech pravomoc. Otázkou je, co oprávněné, či jejich právní zástupce, vede k tomu, aby návrhy na vydání předběžného opatření k okresním soudům podávali? Je to snad mylná představa (doprovázená neznalostí správního řádu), že o tzv. „předběžkách“ rozhodují okresní soudy? Nebo spíše to, že advokát má jednoduše zažito, že návrh na vydání předběžného opatření podával už stokrát právě k okresnímu soudu? Ať je důvod jakýkoli, okresní soudy pravomoc k vydání takového předběžného opatření jednoduše nemají.

Z mého pohledu je zapotřebí rozeznávat dvě stadia postupu při vydávání zemědělské nemovitosti. První z nich je od okamžiku výzvy oprávněnému povinnému k vydání zemědělských nemovitostí ve smyslu zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi do uzavření či neuzavření dohody o výše uvedeném. Druhé stadium je (v případě neuzavření dohody mezi oprávněným a povinným ve smyslu ust. § 9 odst. 2 zákona o majetkové vyrovnání s církvemi) od podání návrhu oprávněným na vydání zemědělské nemovitosti k Státnímu pozemkovému úřadu, tj. od zahájení správního řízení do rozhodnutí ve věci samé Státním pozemkovým úřadem.

Pro větší přehlednost začnu rozborem stadia druhého, tj. případem, kdy dochází k podání návrhu na vydání předběžného opatření v době od zahájení správního řízení před Státním

²¹⁹ Srov. ust. § 9 odst. 7, 8 a 10 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi.

pozemkovým úřadem do vydání rozhodnutí ve věci samé. V daném případě je totiž pravomoc k vydání předběžného opatření v rukou Státního pozemkového úřadu jako správního orgánu rozhodujícího v probíhajícím správním řízení. Předběžné opatření je, jak jsem již uvedla v předcházející podkapitole, upraveno v ust. § 61 s. ř., když toto stanoví, že: „*Správní orgán může z moci úřední nebo na požádání účastníka před skončením řízení rozhodnutím nařídit předběžné opatření, je-li třeba, aby byly zatímně upraveny poměry účastníků, nebo je-li obava, že by bylo obroženo provedení exekuce. Předběžným opatřením lze účastníkovi nebo jiné osobě přikázat, aby něco vykonal, něčeho se zdržel nebo něco strpěl, anebo zajistit věc, která může sloužit jako důkazní prostředek, nebo věc, která může být předmětem exekuce.*“ Z citovaného je tedy zřejmé, že pokud probíhá správní řízení, má pravomoc k vydání předběžného opatření právě správní orgán, který správní řízení vede, tj. v našem případě to bude Státní pozemkový úřad.

Ve mnou definovaném tzv. prvním stadiu postupu při vydávání zemědělské nemovitosti podle zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi je situace komplikovanější. Správní řád, konkrétně ust. § 61 upravující předběžné opatření, se vztahuje, dle dikce odstavce prvního, pouze na již probíhající správní řízení. To ale ve mnou definovaném prvním stadiu nemáme, když toto běží od okamžiku výzvy oprávněnému povinnému k vydání zemědělských nemovitostí do uzavření či neuzavření dohody o jejich vydání ve smyslu ust. § 9 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi. V tzv. prvním stadiu tak neběží správní řízení před Státním pozemkovým úřadem a ani řízení soudní podle části V. o. s. ř., které je předvídáno ust. § 9 odst. 10 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi až v okamžiku, kdy nedojde mezi oprávněným a povinným k uzavření dohody o vydání požadovaných nemovitostí a ve věci bylo následně rozhodnuto Státním pozemkovým úřadem ve správním řízení. Jak tedy vydání předběžného opatření v tomto případě docílit? Dle mého názoru bude v tomto stadiu postupu při vydání zemědělských nemovitostí o návrhu na vydání předběžného opatření rozhodovat soud, konkrétně soud krajský. Rozhodujícím je v tomto případě ust. § 74 o. s. ř., které stanoví, že: „*Před zabájením řízení může předseda senátu nařídit předběžné opatření, je-li třeba, aby zatímně byly upraveny poměry účastníků, nebo je-li obava, že by výkon soudního rozhodnutí byl obrožen. Účastníky řízení jsou navrhovatel a ti, kteří by jimi byli, kdyby šlo o věc samu. Příslušným k nařízení předběžného opatření je soud, který je příslušný k řízení o věci, nestanoví-li zákon jinak.*“ V daném případě je zapotřebí (aniž by běželo soudní či správní řízení), aby byly prozatímně upraveny poměry účastníků a rozhodovat má soud, který je příslušný k řízení o věci. V našem případě tak s ohledem na ust. § 9 odst. 10 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi soud krajský.

Jak tedy správně postupovat?

Pokud dojde k podání návrhu na vydání předběžného opatření spočívajícího v povinnosti povinného zdržet se těžby na předmětných nemovitostech k okresnímu soudu, měl by tento postupovat dvěma způsoby, přičemž volba vhodného způsobu vychází z toho, v jakém stádiu se zrovna nachází samotné vydávání předmětné nemovitosti.

V případě stádia prvního, jak je popsáno výše, by okresní soud po podání návrhu na vydání předběžného opatření měl dospět k závěru, že ve věci není věcně příslušný a postupovat dle ust. § 104a odst. 2 o. s. ř., dle kterého: *„Má-li okresní nebo krajský soud za to, že není věcně příslušný, předloží věc se zprávou o tom svému nadřízenému vrchnímu soudu, jestliže věc podle jeho názoru náleží do věcné příslušnosti okresních, krajských nebo vrchních soudů, popřípadě soudů zřízených ke projednávání a rozhodování věcí určitého druhu, nebo Nejvyššímu soudu, jestliže věc podle jeho názoru náleží do věcné příslušnosti Nejvyššího soudu. Účastníci řízení mají právo se k tomuto postupu a k soudem uváděným důvodům vyjádřit. Vrchní soud (Nejvyšší soud) pak rozhodne, které soudy jsou k projednání a rozhodnutí věci příslušné v prvním stupni, není-li sám věcně příslušný.“* Vrchní soud by potom s ohledem na již výše uvedené měl dospět k závěru, že k vydání předběžného opatření, případně k rozhodnutí o zamítnutí či odmítnutí tohoto návrhu, je věcně příslušný krajský soud s ohledem na ust. § 74 o. s. ř. K tomuto postupu může stran okresního soudu dojít kdykoli za řízení, protože v souladu s ust. § 104a odst. 1 o. s. ř. zkoumá soud věcnou příslušnost kdykoli za probíhajícího řízení.

V případě stádia druhého, tj. stádia kdy již probíhá správní řízení před Státním pozemkovým úřadem, je k vydání předběžného opatření v souladu s ust. § 61 s. ř. pravomocný správní orgán. Pokud tedy dojde k podání návrhu na vydání předběžného opatření k soudu okresnímu, tento by měl řízení zastavit, a to ve smyslu ust. § 104 odst. 1 o. s. ř. Jde totiž o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v tom, že věc nespadá do pravomoci okresního soudu. Po právní moci usnesení o zastavení řízení, soud věc postoupí orgánu příslušnému – Státnímu pozemkovému úřadu.

Má typ realizované těžby vliv na možnost vydání předběžného opatření?

Zajímavou se jeví otázka, zda je zapotřebí, při nařizování předběžného opatření spočívajícího v povinnosti povinného zdržet se lesní těžby, rozlišovat o jaký druh lesní těžby se jedná, nebo zdali je možné předběžným opatřením zabránit těžbě jakékoli. Těžby, které mohou být realizovány v lese, jsou definovány zákonem č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lesní zákon“), kdy tento rozeznává celkem 4 typy těžby. Konkrétně jde o:

- předmýtní úmyslnou těžbu prováděnou za účelem výchovy porostu,

- mýtní úmyslnou těžbu, prováděnou za účelem obnovy porostu nebo výběru jednotlivých stromů v porostu určeném k obnově,
- nahodilou těžbu, prováděnou za účelem zpracování stromů suchých, vyvrácených, nemocných nebo poškozených,
- mimořádnou těžbu podmíněnou povolením nebo rozhodnutím orgánu státní správy lesů.²²⁰

V praxi se objevují návrhy na vydání předběžného opatření spočívajícího v povinnosti zdržet se úmyslné mýtní těžby²²¹, ale formulované i jako návrhy na vydání předběžného opatření spočívajícího v povinnosti zdržet se lesní těžby obecně.²²²

Zůstává otázkou, do jaké míry je možné předběžným opatřením tzv. soukromoprávním (vydaným soudem dle části V. o. s. ř.) uložit povinnému subjektu povinnost zdržet se lesní těžby. Po výzvě oprávněného k vydání zemědělských nemovitostí ve smyslu zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi by měla být jako možná prováděna pouze těžba nahodilá (prováděná za účelem zpracování stromů suchých, vyvrácených, nemocných či poškozených) a těžba za účelem výchovy lesa, tj. tzv. těžba předmýtní úmyslná v porostech do 40 let v souladu se závazným ukazatelem lesního hospodářského plánu.²²³ Je však možné předběžným opatřením zamezit těžbě jakékoli? V daném případě mne jako první napadá druhá věta ust. § 1 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, která říká, že: „*uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného.*“ Tato vede spíše k pozitivní odpovědi na výše položenou otázku. Já se k tomuto závěru ale bez dalšího nepřikláním. Veřejný zájem spočívající v potřebě realizace těžby za účelem udržení lesa v odpovídajícím, respektive žádoucím stavu, by v konkrétním případě mohl mít přednost před v tomto případě nejspíše výkonem vlastnického práva potencionálního vlastníka – oprávněného, který si toto nepřeje, a proto podává návrh na vydání předběžného opatření. Případný konflikt veřejného zájmu a vlastnického práva je možné v konkrétním případě řešit testem proporcionality, kde na jedné straně bude stát potřeba těžby (veřejný zájem) a na straně druhé vlastnické právo. Dle mého názoru tak vydání předběžného opatření spočívajícího v povinnosti zdržet se lesní těžby obecně, jak je uvedeno výše, bez dalšího není možné.

²²⁰ srov. ust. § 2 písm. l) – o) lesního zákona.

²²¹ Srov. např. v řízení vedeném u Okresního soudu v Náchodě pod sp. zn. 0 Nc 6701/2015.

²²² Srov. např. rozhodnutí Okresního soudu v Jihlavě ze dne 5. 11. 2013, sp. zn. 4 Nc 106/2013, či rozhodnutí Okresního soudu v Táboře ze dne 11. 11. 2013, sp. zn. 7 Nc 1752/2013.

²²³ Srov. vyhláška č. 84/1996 Sb., o lesním hospodářském plánování.

3.2.3. Podmínky pro uložení či neuložení předběžného opatření a význam tohoto institutu v soudním řízení správním²²⁴

Pokud se podíváme na dikci ust. § 38 s. ř. s. je možné vyvodit, že mezi podmínky uložení předběžného opatření řadíme celkem 3 podmínky, které je zapotřebí splnit kumulativně. Konkrétně je nutné podání návrhu na zahájení řízení ve věci samé, podání návrhu na vydání předběžného opatření a to vše za současné potřeby (v projednávané věci) zatímního upravení poměrů účastníků pro vážnou újmu, která jim hrozí.

a) Potřeba podání návrhu na zahájení řízení ve věci samé:

Pro to, aby mohly být poměry účastníků prozatímně upraveny ve správním soudnictví, je zapotřebí, aby některý z účastníků řízení podal, a to nejdříve současně s podáním žaloby ve správním soudnictví, návrh na vydání předběžného opatření. Již na tomto místě je zapotřebí spatřit první z rozdílů, který je mezi předběžným opatřením v řízení před správním a v řízení před civilním soudem. V případě řízení před soudem civilním, je dle ust. § 74 a násl. o. s. ř. možné podat návrh na vydání předběžného opatření již před zahájením samotného řízení ve věci a dle ust. § 102 o. s. ř. i po jeho zahájení.

V případě podání návrhu na vydání předběžného opatření ve správním soudnictví není rovněž nutné složit na účet soudu jistotu dle ust. § 75b odst. 1 o. s. ř., když v civilním řízení je zpravidla velká část návrhů na vydání předběžného opatření odmítána dle ust. §75b odst. 2 o. s. ř. (právě pro nesložení jistoty). Pokud není splněna podmínka spočívající v tom, že návrh na vydání předběžného opatření nebyl podán nejdříve současně s podáním žaloby ve správním soudnictví, správní soud návrh odmítne, neboť se zde jedná o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Usnesení o odmítnutí návrhu soudem by tedy mělo být vydáno dle již výše citovaného ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V rozhodovací praxi soudů se nicméně objevuje i judikatura, dle které má v nastíněné situaci dojít k odmítnutí návrhu na vydání předběžného opatření (za situace, kdy tento byl podán před samotným zahájením řízení ve věci samé) pro jeho nepřípustnost dle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.²²⁵ Tento závěr se však zdá poněkud problematickým, neboť koncepce soudního řádu správního vychází z toho, že odmítnutí návrhu pro nepřípustnost má být realizováno pouze v případech, kdy tak stanoví zákon.

Pokud je návrh na vydání předběžného opatření podán společně s návrhem na zahájení řízení, který sám trpí vadami, je zapotřebí zvážit, zdali dané vady brání rozhodnutí o vydání či nevydání rozhodnutí o předběžném opatření. Pokud jeho vydání vady návrhu na zahájení řízení

²²⁴ JIRÁSEK, Jan. In BLAŽEK, Tomáš, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. (§ 38).

²²⁵ Srov. např. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 1. 2012, sp. zn.: 15 A 1/2012.

nebrání, je možné o návrhu na vydání či nevydání předběžného opatření rozhodnout a následně odstraňovat vady návrhu ve věci samé dle ust. § 37 s. ř. s. Pokud však vady návrhu ve věci samé brání rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření, je zapotřebí nejprve odstraňovat vady návrhu na zahájení řízení ve věci samé.²²⁶

b) Návrh na vydání předběžného opatření

Pokud jde o samotný návrh na vydání předběžného opatření, nejsou soudním řádem správním stanoveny žádné zvláštní náležitosti, které by měl návrh na jeho vydání splňovat. Navrhovatel je tedy vázán pouze požadavky ust. § 37 odst. 3 s. ř. s. Zpravidla bude navrhovatelem osoba, která podává návrh ve věci samé, tj. žalobce. Z výkladu ust. § 34 odst. 3 s. ř. s. plyne, že usnesení o uložení či neuložení předběžného opatření se doručuje i osobě zúčastněné na řízení, pokud toto ustanovení vykládáme i s ohledem na ust. § 38 odst. 2 s. ř. s.²²⁷ je zřejmé, že osoba zúčastněná na řízení návrh na vydání předběžného opatření podat nemůže.

c) Potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu

Vážná újma, která hrozí účastníkovi řízení, musí být posuzována autonomně a ryze z pohledu konkrétního navrhovatele, po kterém není možné spravedlivě žádat, aby případné riziko takto hrozící, či již existující zásahy do své soukromé sféry (svých veřejných subjektivních práv) snášel.²²⁸ A musí mít alespoň základní souvislost s předmětem řízení, ve kterém je vydání předběžného opatření návrhem žádáno.²²⁹

Jak jsem již uvedla výše, není dle mého názoru institut předběžného opatření institutem často ve správním soudnictví využívaným. Právní úprava před jednou z větších novelizací s. ř. s., konkrétně před přijetím zákona č. 303/2011 Sb., normovala, konkrétně v ust. § 38 odst. 3 s. ř. s., že návrh na vydání předběžného opatření není přípustný, pokud je možné věc vyřešit přiznáním odkladného účinku k návrhu účastníka či tento je dán automaticky ze zákona. Dá se tedy říci, že institut předběžného opatření byl institutem subsidiárním ve vztahu k odkladnému účinku (podmínky pro přiznání odkladného účinku však byly rovněž před přijetím novelizace s. ř. s. výše uváděným zákonem přísnější, k tomu podrobněji níže). Po 1. 1. 2012 jsou však instituty odkladného účinku a předběžného opatření postaveny naroveň, nelze tedy vyloučit situaci, kdy budou v jedné věci použity oba tyto instituty. Taková situace může nastat zejména v případě, kdy

²²⁶ K tomu srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006. sp. zn.: NA 112/2006.

²²⁷ Ustanovení § 38 odst. 2 s. ř. s. stanoví, že: „*K návrhu na vydání předběžného opatření si soud podle potřeby vyžádá vyjádření ostatních účastníků.*“

²²⁸ Srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, sp. zn.: Na 112/2006.

²²⁹ K tomu srov. usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 6. 2010, sp. zn.: 17 Ad 10/2010.

bude zapotřebí prozatímně upravit poměry účastníků řízení a zároveň bude jednomu z nich hrozit vznik nepoměrně větší újmy, pokud by povinnost uložená ve správním rozhodnutí, které je napadáno žalobou, měla být realizována.

Zajímavou se jeví otázka toho, v jaké lhůtě musí soud o návrhu na uložení předběžného opatření rozhodnout. Úprava s. ř. s. se ve vztahu k problematice předběžného opatření jeví úpravou komplexní, tj. nepřichází v úvahu analogická aplikace o. s. ř. Nicméně podle ust. § 56 odst. 1 s. ř. s. je soud povinen vyřídit návrh na vydání předběžného opatření přednostně – daná dikce se s účinností od 1. 1. 2012 změnila v tom smyslu, že soudu byla uložena povinnost rozhodnout o návrhu na vydání předběžného opatření bezodkladně. S termínem „bezodkladně“ nicméně operuje i o. s. ř., který stanoví, že o návrhu na vydání předběžného opatření je zapotřebí²³⁰ ve smyslu ust. § 75c odst. 2 o. s. ř. rozhodnout bezodkladně, nejdéle do 7 dnů poté, co byl návrh podán. Zákodárce se tak nejspíše snažil sjednotit termín pro vyjádření lhůty pro vydání předběžného opatření v o. s. ř. i v s. ř. s., s tím, že nejzazší termín pro rozhodnutí stanovil v o. s. ř. na lhůtu 7 dnů a v s. ř. s. na lhůtu 30 dnů.

Dle mého jeden z největších rozdílů mezi předběžným opatřením vydávaným podle o. s. ř. a podle s. ř. s. spočívá v tom, že s. ř. s. a priori počítá s tím, že návrh na vydání předběžného opatření bude zaslán k vyjádření ostatním účastníkům, a to dle ust. § 38 odst. 2 s. ř. s. V případě civilního řízení byla dlouhodobě zastávána praxe, i s ohledem na velmi krátkou lhůtu pro rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření, že druhá procesní strana, respektive osoba, proti které návrh směřuje (pokud je podáván ještě před tím, než je zahájeno řízení ve věci samé) se k věci žádným způsobem nevyjadřuje a je jí doručováno až samotné rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření. Do jisté míry pozdvižení v tomto směru způsobil náleží Ústavního soudu ze dne 1. 9. 2016, sp. zn.: II. ÚS 1847/2016, dle kterého odpovídá právu na spravedlivý proces a možnosti realizace práv jednotlivce to, že i druhá procesní strana, respektive osoba, které se případně předběžným opatřením ukládá povinnost, se má právo k věci vyjádřit ještě před tím, než je o návrhu rozhodnuto.²³¹ Mě osobně se výše uvedený závěr nejeví jako správný, respektive vůbec procesně realizovatelný. Když si vezmeme jen prostor pro doručování

²³⁰ To pouze v případě, že jde o „běžný“ návrh na vydání předběžného opatření a nikoli o tzv. rychlá předběžka podle ust. § 452 a násl. a dle ust. § 400 a násl. zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů (tato byla původně upravena v ust. § 76a a ust. § 76b o. s. ř. ve znění platném a účinném do 31. 12. 2013).

²³¹ Právní věta uváděného nálezu Ústavního soudu ze dne 1. 9. 2016, sp. zn.: II. ÚS 1847/2016, zní tak, že: „*Smyslem předběžného opatření (§ 74 a § 102 občanského soudního řádu) je ochrana účastníka, který o jeho vydání žádá, přičemž však musí být respektována též práva toho, vůči komu předběžné opatření směřuje. Cílem zásady rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod je totiž dosažení spravedlivé rovnováhy mezi stranami sporu. Proto také platí, že má-li být předběžným opatřením uložena povinnost, musí mít účastníci řízení možnost ve srovnatelném rozsahu uplatnit před soudem svá tvrzení i námítky ve vztahu k takovému návrhu, které se promítnou do úvahy soudu ohledně posouzení jeho důvodnosti. Je tedy povinností soudu vyžádat si před nařízením předběžného opatření vyjádření účastníka, vůči němuž směřovalo.*“

výzvy soudu spolu s návrhem na vydání předběžného opatření druhé straně k vyjádření, stanovení lhůty k vyjádření (a to v ideálním případě, kdy budeme účastníkům doručovat do datové schránky a nikoli doručovatelem poštovních služeb, kdy si adresát nemusí de facto poštu ani převzít a fikce doručení nastane až po uplynutí 10 dnů) a prostor, ve kterém by soud měl ještě o věci rozhodnout a své rozhodnutí vydat, není možné lhůtu, stanovenou ve smyslu ust. § 75c odst. 2 o. s. ř., dodržet. Dodržet „pokyn“ procesního postupu, který obecným soudům plyne z výše uváděného rozhodnutí, bez legislativní úpravy délky lhůty pro rozhodnutí o předběžném opatření v civilním soudním řízení, je nemožné.

3.2.4. Předběžné opatření vydávané soudem v soudním řízení správním a tzv. test předběžnosti rozhodnutí

V této kapitole jsem si, jak jsem již uvedla výše, položila hlavní výzkumnou otázku, a to zdali je rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. obdobným institutem jako předběžné opatření ve smyslu ust. § 38 s. ř. s. a institut odkladného účinku ve smyslu ust. § 73 s. ř. s. Obdobným institutem v tom smyslu, že o těchto můžeme mluvit jako o kompetenčních výlukách v soudním řádu správním s tím, že jsou kompetenčními výlukami právě proto, že jde o rozhodnutí předběžné povahy. V případě předběžného opatření vycházím z toho, že tento institut je rozhodnutím předběžné povahy a je rovněž z toho důvodu kompetenční výlukou v soudním řádu správním. Skutečnost, že jde o kompetenční výlukou v soudním řádu správním, jsem dovodila z dikce ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s., neboť v tomto je na předběžné opatření nahlíženo jako na tzv. rozhodnutí dočasné, které je vyňato z přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu, pokud jde o řízení o kasační stížnosti. V této souvislosti proto docházím ke zcela jednoznačnému závěru, a to, že rozhodnutí o předběžném opatření je kompetenční výlukou v soudním řádu správním (pokud jde o výlukou z přezkumné kompetence Nejvyššího správního soudu).

S ohledem na svůj závěr spočívající v tom, že rozhodnutí o nařízení či nenařízení předběžného opatření soudem je rozhodnutím předběžné povahy a rovněž kompetenční výlukou v soudním řádu správním, jsem se rozhodla na následujících řádcích podrobit rozhodnutí o předběžném opatření tzv. testu předběžnosti rozhodnutí, jak byl nastaven v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu.²³²

²³² K tomuto opětovně viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, sp. zn.: 2 Afs 186/2006.

Zároveň v této souvislosti vycházím z hypotézy, že soudní rozhodnutí o nařízení předběžného opatření by tímto testem mělo bez problému projít, když kasační stížnost proti tomuto typu rozhodnutí je nepřipustná právě s ohledem na to, že jde o rozhodnutí dočasné.

Test předběžnosti rozhodnutí je již podrobněji rozebrán výše, zde jej aplikuji na rozhodnutí o předběžném opatření, jako konkrétním typu rozhodnutí, které je vydáváno soudy ve správním soudnictví.

První z podmínek, která musí být splněna, abychom mohli o rozhodnutí předběžné povahy mluvit, je podmínka časová. Dle této musí být zkoumané rozhodnutí rozhodnutím, které předchází vydání rozhodnutí konečného, na jehož vydání má adresát, respektive osoba předběžným rozhodnutím (v našem případě předběžným opatřením) dotčená, nárok. Zároveň musí toto konečné rozhodnutí podléhat soudnímu přezkumu. Tato podmínka je dle mého názoru zcela jistě splněna. Rozhodnutí o předběžném opatření je rozhodnutím, které pouze prozatímně upravuje poměry účastníků, a to před tím, než ve věci dojde k vydání rozhodnutí konečného – rozhodnutí o žalobě. Rozhodnutí o žalobě je následně podrobeno soudnímu přezkumu, když k podané kasační stížnosti, se věc dostane k Nejvyššímu správnímu soudu. K posledně uvedené podmínce (spočívající v tom, že konečné rozhodnutí musí být podrobeno soudnímu přezkumu) bychom dle mého názoru ani nemuseli přihlížet, protože v našem případě (v případě předběžného opatření) se účastníkovi řízení dopravává „vyšší komfort“, protože o samotném předběžném opatření je rozhodováno soudem (v případě klasického rozhodnutí předběžné povahy, které je kompetenční výlukou podle ust. § 70 písm. b) s. ř. s. se stále pohybujeme v oblasti správního řízení a toto je vydáváno správním orgánem). Skutečnost, že ve věci bude vydáno rozhodnutí konečné, je zaručena i tím, že návrh na vydání předběžného opatření je možné podat až v případě, kdy je – buďto současně, nebo již dříve – zahájeno řízení o žalobě, které skončí právě tímto konečným rozhodnutím. Dá se tedy říci, že rozhodnutí o předběžném opatření je skutečně rozhodnutím, které předchází (pokud jde o časovou podmínku) rozhodnutí konečnému.

Druhá z podmínek tzv. testu předběžnosti rozhodnutí je podmínka věcné souvislosti. Věcná souvislost musí existovat mezi rozhodnutím předběžným a rozhodnutím konečným. I tato podmínka je, dle mého názoru v případě předběžného opatření a následného rozhodnutí o žalobě, splněna. Tento můj závěr ostatně plyne z již výše citovaného rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 6. 2010, sp. zn.: 17 Ad 10/2010, dle kterého vážná újma, která hrozí a podle které je možné vůbec žádat o vydání předběžného opatření, musí mít alespoň základní souvislost s předmětem řízení, ve kterém je vydání předběžného opatření požadováno. Tedy podstata toho,

čeho má být dočasně dosaženo předběžným opatřením, musí vycházet z předmětu řízení, které je nejpozději současně s návrhem na vydání předběžného opatření zahájováno.

Poslední z podmínek testu předběžnosti rozhodnutí je podmínka osobní. Tato se váže k adresátům zkoumaných rozhodnutí, a aby tato byla naplněna, musí být rozhodnutí předběžně adresováno osobě stejné jako je ta, které je adresováno rozhodnutí konečné. V tomto případě nastává určité úskalí, respektive na tomto místě je vhodné si vytvořit dvě, respektive dokonce tři, varianty, na které se může podmínka osobní souvislosti štěpit.

- V prvním případě, tj. v situaci, kdy bude návrh na předběžné opatření podávat jeden z účastníků soudního řízení správního (zpravidla to bude žalobce) a bude usilovat o to, aby druhému z účastníků byla předběžným opatřením uložena nějaká povinnost (něčeho se zdržet, něco konat či strpět), je dle mého názoru podmínka osobní zachována. Povinnost plynoucí z předběžného opatření bude ukládána účastníkovi soudního řízení správního, který se následně může bránit podáním kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí, v rámci kterého bude případně moci napadat i povinnosti uložené mu předběžným opatřením. V případě, že je tedy předběžným opatřením v řízení před soudem ukládána povinnost účastníku řízení, je rozhodnutí o nařízení předběžného opatření rozhodnutím předběžné povahy, respektive rozhodnutím dočasným. Zároveň v této podobě prochází testem předběžnosti rozhodnutí a s ohledem na dikci ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. jde o kompetenční vyluku v soudním řádu správním.

Může však nastat situace, kterou předvídá dikce ust. § 38 odst. 1 poslední věta s. ř. s., dle které je možné uložit předběžným opatřením povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat. Tato situace dle mého názoru následně předvídá další dvě alternativy, těmito jsou:

- Soud předběžným opatřením, které vydává v průběhu soudního řízení, ukládá povinnost tzv. třetí osobě, tj. osobě odlišné od účastníka soudního řízení správního. Touto osobou však *zpravidla* bude účastník předcházejícího správního řízení.²³³ Pokud půjde o účastníka předcházejícího správního řízení, půjde zpravidla zároveň o osobu, která bude v soudním řízení vystupovat z pozice osoby zúčastněné na řízení, a to za splnění podmínek uvedených v ust. § 34 s. ř. s. Tato osoba se rovněž může proti konečnému rozhodnutí (v jehož rámci může případně napadat jí uložené povinnosti plynoucí z předběžného opatření) bránit kasační stížností, když dle ust. § 102 s. ř. s.

²³³ BRUS, Martin. In POTĚŠIL, Lukáš, ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: Leges, 2014. s. 293. (§38).

aktivní věcná legitimace k podání kasační stížnosti svědčí účastníku řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo, nebo osobě zúčastněné na řízení. I v tomto případě tak bude podmínka osobní splněna, rozhodnutí o nařízení předběžného opatření za takto popsané situace projde testem předběžnosti rozhodnutí a i v tomto případě je tak v pořádku, že jde o kompetenční vyluku z přezkumu Nejvyššího správního soudu ve smyslu ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.

- Poslední z procesních situací, které mohou nastat, je situace, kdy je opět soudem v řízení ukládána cestou předběžného opatření povinnost třetí osobě, respektive osobě odlišné od účastníka soudního řízení. Tato třetí osoba však nebyla účastníkem předcházejícího správního řízení a zejména v řízení před soudem neuplatnila možnost vystupovat jako osoba zúčastněná na řízení ve smyslu ust. § 34 s. ř. s. Nutno dodat, že s touto variantou pracuji pouze teoreticky, protože jsem při analýze judikatorní činnosti soudů na podobnou situaci dosud nenarazila. To však neznamená, že nemůže v budoucnu nastat. V tomto případě dospívám k závěru, že rozhodnutí o nařízení předběžného opatření neprojde testem předběžnosti rozhodnutí, a to pro nesplnění podmínky osobní. Mnou výše vymezená osoba totiž ve smyslu ust. § 102 s. ř. s. nebude mít aktivní věcnou legitimaci k podání kasační stížnosti, nebude se tedy moci bránit povinnosti jí uložené v předběžném opatření, a to ani cestou napadení rozhodnutí konečného. Nastává tedy – čistě teoreticky - situace zcela nežádoucí.

Pokud jde o poslední z výše nastíněných variant respektive procesních situací, dlouho jsem přemýšlela nad tím, jakou cestou se v této souvislosti vydat, aby dané osobě byla dána možnost obrany. Skutečnost, že rozhodnutí o nařízení předběžného opatření ukládá povinnost třetí osobě, která v řízení nevystupuje ani jako osoba zúčastněná na řízení, jde ruku v ruce s tím, že není splněna osobní podmínka testu předběžnosti rozhodnutí a tato není splněna proto, že taková osoba nemá aktivní věcnou legitimaci k podání kasační stížnosti podle ust. § 102 s. ř. s.

Jinými slovy zde máme rozhodnutí, které by nemělo být kompetenční vylukou podle ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s., protože neprochází testem předběžnosti rozhodnutí, na druhou stranu zde vzniká jiná překážka – nedostatek aktivní věcné legitimace k podání kasační stížnosti s ohledem na dikci ust. § 102 s. ř. s. Přičemž si dokonce troufnu tvrdit, že kasační stížnost bude nejdříve odmítána právě pro nedostatek aktivní věcné legitimace (ve smyslu ust. § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.), než se soud vůbec začne zabývat tím, zdali jde o kasační stížnost přípustnou podle ust. § 104 odst. 3 s. ř. s.

Pokud bychom přes vše výše uvedené této osobě chtěli poskytnout možnost obrany proti povinností jí uloženým v předběžném opatření, je zde dle mého názoru určitá argumentační

cesta. Osoba, které byla uložena povinnost předběžným opatřením soudu (osoba, která v soudním řízení nevystupuje ani jako jeho účastník, ani jako osoba zúčastněná na řízení), je účastníkem „řízení o uložení předběžného opatření“, které je jakýmsi řízením odehrávajícím se v rámci řízení soudního. Tento závěr koresponduje s tím, že této osobě vznikají nařízením předběžného opatření určité povinnosti a přece i určitá práva, která jí musejí být zajištěna (například právo obrany proti uloženým povinnostem).

Širším výkladem pojmu „účastník“ ve smyslu ust. § 102 s. ř. s. tedy můžeme i u této osoby dovést aktivní věcnou legitimaci k podání kasační stížnosti, a to pouze pro řízení probíhající uvnitř řízení soudního – řízení o nařízení předběžného opatření. Následně se musíme rovněž vyvarovat případného odmítnutí kasační stížnosti pro nepřipustnost ve smyslu ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. Tohoto docílíme cestou argumentace testem předběžnosti rozhodnutí, protože takto uložené předběžné opatření tímto testem neprojde. Adresát předběžného opatření se totiž nemůže bránit cestou napadení konečného rozhodnutí ve věci. Rozhodnutí o nařízení předběžného opatření tedy – ve vztahu k této osobě a možnostem její obrany – nebude rozhodnutím dočasným ve smyslu ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. Touto cestou je tak možné dospět k závěru, že kasační stížnost bude v tomto případě přípustná a osobě, které byla takto předběžným opatřením ukládána povinnost, bude poskytnuta určitá možnost obrany.

Mnou výše nastíněný postup koresponduje i se základním principem, na kterém stojí výklad uváděného testu předběžnosti rozhodnutí. Žalobce totiž nesmí utrpět tím, že konkrétní rozhodnutí je vyhodnoceno jako rozhodnutí předběžné povahy (a to ani potencionálně) takovou újmu, která by následně byla již nenapravitelná. Pokud tedy přezkum finálního rozhodnutí takovou ochranu již negarantuje (nedostatek podmínky věcné), takový přezkum není dotčené osobě zpřístupněn (nedostatek podmínky osobní), nebo následné (konečné) rozhodnutí nemusí být v přiměřené době vydáno (nedostatek podmínky časové), nelze žalobu proti rozhodnutí odmítnout s odkazem na ust. § 70 písm. b) s. ř. s.²³⁴ Aplikováno na popisovaný případ – není možné takto podanou kasační stížnost odmítnout.

Soudní řád správní, pokud jde o nepřipustnost kasační stížnosti ve smyslu ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s., nerozlišuje žádné varianty rozhodnutí předběžné respektive dočasné povahy. Pokud tedy nastane situace, kdy je předběžným opatřením ukládána povinnost třetí osobě a tato se nemá jakým způsobem proti danému rozhodnutí bránit a toto musí bez dalšího vykonat, jde o stav nežádoucí. Jedinou podmínkou, kterou musí soud ukládající předběžným opatřením povinnost třetí osobě zohlednit, je to, zda je na třetí osobě možné ukládanou povinnost

²³⁴ BLAŽEK, Tomáš. In BLAŽEK, Tomáš, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. (§ 70).

spravedlivě žádat. Kdo ale případně následně zohlední, respektive rozhodne o tom, zda tato podmínka byla v řízení splněna?

Nejvyšší správní soud by se tedy musel odchýlit od dosavadní judikatury (pokud jde o případ, který jsem popisovala výše jako třetí z procesních variant, které mohou nastat) jdoucí v tom smyslu, že rozhodnutí o nařízení předběžného opatření je rozhodnutím dočasným, proti kterému je kasační stížnost nepřípustná s ohledem na ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. Argumentace soudu by v této souvislosti měla jít rovněž cestou aplikace testu předběžnosti rozhodnutí na předběžné opatření ukládající povinnost osobě odlišné od účastníka soudního řízení správního a odlišné od osoby zúčastněné na řízení ve smyslu ust. § 34 s. ř. s. Nešlo by ani tak o judikatorní změnu, jako o skutkové odlišení výše popisované situace, na které by se aplikoval test předběžnosti rozhodnutí. Osobě odlišné od účastníka soudního řízení a osobě zúčastněné na řízení, které bylo předběžným opatřením vydaným soudem uloženo něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco strpět, by se umožnil přístup k soudu – k ochraně jejich veřejných subjektivních práv efektivně a rychle, před vydáním konečného rozhodnutí soudem (které tato osoba nemůže napadnout kasační stížností).

Extenzivním výkladem ust. § 102 s. ř. s., jak je popsán výše, by se této osobě dala aktivní věcná legitimace pro podání kasační stížnosti proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření a následně argumentací přes test předběžnosti rozhodnutí by takto podaná kasační stížnost ani nemohla být odmítnuta pro nepřípustnost ve smyslu ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.

Sama za sebe se domnívám, že pokud je v ust. § 38 odst. 2 s. ř. s. stanovena podmínka toho, že povinnost předběžným opatřením je možné třetí osobě uložit jen za předpokladu, že je to po ní možné spravedlivě žádat, je zapotřebí zajistit možnost přezkumu zda o této podmínce bylo rozhodnuto správně. Pochopitelně samotné vydání předběžného opatření si žádá splnění dalších (řekněme obecných) podmínek, jak je specifikuje zákon a jak jsou popsány výše, nicméně pokud je povinnost ukládána některému z účastníků řízení nebo třetí osobě, která však vystupuje v řízení před soudem jako osoba zúčastněná na řízení, tak tito mají možnost se bránit prostředky, které se jim v řízení nabízejí (zejména mohou napadat rozhodnutí konečné, tj. rozhodnutí o žalobě, když není vyloučeno, aby namítány byly i procesní vady například vztahující se k problematice vydání předběžného opatření). Skutečnost, že je předběžné opatření vydáváno soudem a nikoli správním orgánem, není pochopitelně možno přehlížet. Účastníkům, případně i oné třetí osobě, je dáván větší - troufnu si říct právní - komfort, než když je rozhodováno správním orgánem, nicméně i v civilním soudním řízení je garantována možnost obrany

spočívající v tom, že proti rozhodnutí o předběžném opatření je možné podat odvolání a věc je posuzována soudem vyššího stupně.²³⁵

3.2.5. Předběžné opatření a možnost jeho aplikace i při nepřijetí nezletilého dítěte do předškolního vzdělávání pro nesplnění povinného očkování

S problematikou předběžného opatření jsem se setkala v kauze na následujících řádcích popisované, kterou jsem se rozhodla zapracovat do předkládané práce, jakožto stěžejního zástupce, pokud jde o kazuistickou část práce. Jak jsem již uváděla výše, institut předběžných opatření není institutem, který by ve správním soudnictví dostával příliš mnoho prostoru. Důvodem může být i skutečnost, že před novelizací s. ř. s., která nabyla účinnosti dne 1. 1. 2012, bylo předběžné opatření institutem subsidiárním ve vztahu k odkladnému účinku. Tento vzájemný vztah byl zmiňovanou novelizací odstraněn, nicméně ani to neznamenovalo přílišný vzestup aplikace, respektive podávání návrhů na vydání předběžného opatření účastníky soudního řízení správního. Reálný kazuistický případ, který jsem se rozhodla do práce zanešt, je dle mého názoru právě jedním z příkladných zástupců toho, kdy je vhodné žádat o uložení předběžného opatření.

Konkrétně jde tedy o věc, která byla posuzována Krajským soudem v Hradci Králové, u kterého bylo řízení vedeno pod sp. zn.: 30 A 95/2016. Krajský soud stál v daném případě před posouzením žaloby, v níž žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalovaného, který zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí ředitelky mateřské školy o nepřijetí žalobkyně k předškolnímu vzdělávání. Důvodem pro nepřijetí žalobkyně k předškolnímu vzdělávání byla skutečnost, že tato nesplnila podmínky stanovené v ust. § 50 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), tj. že se nepodrobila stanoveným pravidelným očkováním, aniž by předložila doklad o tom, že je proti nákaze imunní nebo se nemůže očkování podrobit pro trvalou kontraindikaci.

Žalobkyně, zastoupená svými rodiči, jakožto zákonnými zástupci, podala kromě žaloby proti rozhodnutí žalovaného (jakožto správního orgánu druhého stupně) i návrh na vydání předběžného opatření. Tímto se domáhala, aby soud uložil mateřské škole povinnost umožnit nezletilé žalobkyni prozatímně možnost účastnit se na předškolním vzdělávání. Žalobkyně uvedla, že prozatímní úprava poměrů je nezbytná s ohledem na to, že žalobkyni hrozí vážná újma, kterou pro ni představuje odepření předškolního vzdělávání. Zároveň bylo dle názoru

²³⁵ K tomu srov. ust. § 202 odst. 1 o. s. ř. a usnesení, u kterých není přípustné odvolání.

žalobkyně možno od mateřské školy spravedlivé požadovat, aby prozatímně žalobkyni do předškolního vzdělání přijala, když zbytek nezletilých dětí byl zcela proočkován.

Důvody, pro které žalobkyně spatřovala oprávněnost svého návrhu na uložení předběžného opatření, vyplývaly z obsahu samotné žaloby, protože tytéž souvisely s důvody, pro které se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného (potažmo i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně – ředitelky mateřské školy). Na následujících řádcích proto rozeberu nejen obsah žaloby, ale i rozhodnutí krajského soudu a zejména usnesení o předběžném opatření, kterým soud v projednávané věci rozhodl.

Obsah žaloby

Žaloba napadala správnost a zákonnost rozhodnutí prakticky ve dvou směrech. V prvním případě žalobkyně tvrdila, že s ohledem na skutkové okolnosti (které byly v žalobě detailněji popsány) se správní orgány (a to obou stupňů) měly zabývat žádostí žalobkyně o přiznání výjimky pro přijetí do mateřské školy z důvodu, že byla naplněna všechna judikaturou Ústavního soudu vymezená kritéria pro úspěšné vznesení námitky „světské“ výhrady svědomí. Starší sestra žalobkyně se totiž povinnému očkování podrobila, ovšem následně se u ní objevily zdravotní komplikace, které u ní přetrvávají dodnes. Podobným následkům čelí i matka žalobkyně, která se v dospělosti podrobila přeočkování proti tetanu. Výše uvedená tvrzení žalobkyně doložila výpisy ze zdravotnické dokumentace. Z obav, aby se podobné zdravotní komplikace neobjevily i u žalobkyně, její zákonní zástupci s očkováním žalobkyně nesouhlasili.

Druhá žalobní námitka zněla v tom smyslu, že správní orgány byly povinny se zabývat tvrzeními žalobkyně o zdravotních komplikacích sestry a matky žalobkyně, a to pro posouzení a zodpovězení otázky, zda, přestože žalobkyně nepředložila formální potvrzení, že se nemůže podrobit očkování pro trvalou kontraindikaci, nebyl ve skutečnosti tento zákonný požadavek naplněn v materiálním slova smyslu.

Posouzení věci krajským soudem – pokud jde o věc samu:

Soud se s posuzovanou věcí vypořádal v obdobném slova smyslu, tj. tím způsobem, že postupně vypořádal obě žalobní námitky, jak jsou specifikovány výše. V prvním případě, pokud jde o tzv. světskou výhradu svědomí, uvedl, že žalobkyně má pravdu v tom, že tou se skutečně Ústavní soud v minulosti zabýval, a to konkrétně v nálezech vydaných pod sp. zn.: III. ÚS 449/2006 dne 3. 2. 2011 a pod sp. zn.: I. ÚS 1253/2014 ze dne 22. 12. 2015, v nichž formuloval určitá pravidla pro oprávněnost světské výhrady svědomí.

V obou zmiňovaných nálezech však Ústavní soud posuzoval otázku, za jakých okolností lze upustit od sankcionování nesplnění povinnosti podrobit se „povinnému“ očkování. Krajský soud však při posuzování výše nastíněné věci dospěl k závěru, že závěry plynoucí z výše uváděných rozhodnutí Ústavního soudu nelze přenést i do oblasti posuzování podmínek pro přijetí nezletilého dítěte k předškolnímu vzdělávání. V obou případech jsou totiž dotčena rozdílná základní práva. Sám Ústavní soud volil při přezkumu ústavnosti ust. § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví tzv. test rozumnosti, bez zohlednění čehokoli dalšího. Zároveň Ústavní soud zdůraznil, že ústavněprávní relevanci jednání osoby, která se nepodrobila očkování v souladu s požadavky předepsanými právními předpisy, je možné vzít v potaz prostřednictvím ust. § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (tedy posuzovat, zda byl v konkrétním případě naplněn materiální znak přestupku).²³⁶ V případě hodnocení otázky, zda lze k předškolnímu vzdělávání přijmout nezletilé dítě, které neabsolvovalo povinná pravidelná očkování, však zákonná úprava umožňuje brát v potaz pouze zdravotní důvody, jak plyne z ust. § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví (tedy zohlednit, zda je dítě vůči případné nákaze imunní či se nemůže očkování podrobit pro trvalou kontraindikaci). Rozhodnutí o nepřijetí nezletilého dítěte do mateřské školy, respektive k předškolnímu vzdělávání, není dle krajského soudu možné vnímat jako sankci za přestupek nebo správní delikt. Krajský soud proto při posuzování důvodnosti prvního žalobního bodu dospěl k závěru o tom, že zde není dán žádný prostor pro ústavně konformní výklad zákona v tom smyslu, že by bylo možné rozhodnout o přijetí nezletilého dítěte, které se nepodrobilo povinnému očkování do předškolního vzdělávání, výhradně z důvodu tzv. světské výhrady svědomí.

Pokud jde o vypořádání druhé žalobní námitky, u této dospěl krajský soud k její důvodnosti. Krajský soud přitom vyšel ze závěrů plenárního nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn.: Pl. ÚS 16/2014, dle kterého při výkladu ust. § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví, respektive při posuzování naplnění podmínky trvalé kontraindikace pro udělení výjimky z povinnosti podrobit se povinnému systému očkování za účelem přijetí nezletilého dítěte do systému předškolního vzdělávání, musí být kladen důraz na to, aby zde nevznikala nerovnost mezi dětmi, kterým z dlouhodobého hlediska brání jejich zdravotní stav před podáním příslušné očkovací látky (materiální hledisko), a to bez ohledu na to, zda je jim trvalá kontraindikace výslovně (tedy formálně) uvedena v příslušném potvrzení vystaveném poskytovatelem zdravotních služeb.

Krajský soud proto v této souvislosti kritizoval ryze formální přístup žalovaného, který tvrdil (a ve svém rozhodnutí vyšel z toho), že pokud žadatel o předškolní vzdělávání nepředloží

²³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2011, sp. zn.: III. ÚS 449/2006.

doklad s výslovným potvrzením, že se nemůže podrobit povinnému očkování pro trvalou kontraindikaci, znamená to bez dalšího, že podmínka pro udělení výjimky není naplněna a žádost musí být zamítnuta. Dle názoru krajského soudu tedy není zapotřebí jedině a výlučně za účelem udělení výjimky předložení potvrzení vystaveného poskytovatelem zdravotnických služeb o tom, že je zde dána trvalá kontraindikace, ale potřeba udělení výjimky může být prokázána i jinak, například předložením zdravotní dokumentace nebo její části žadatele či dokonce jeho blízkých. I z takto předložených dokumentů může správní orgán dospět k závěru, že žadateli brání podání příslušných očkovacích látek, respektive že je zde odůvodněná a vysoká pravděpodobnost rizika v tom smyslu, že podání očkovacích látek může žadateli způsobit vážné zdravotní potíže. Dle názoru krajského soudu není vyloučeno ani provedení jiných důkazních prostředků tak, jak s nimi počítá s. ř. Krajský soud v posuzovaném případě dospěl k závěru, že výše nastíněným způsobem správní orgány obou stupňů nepostupovaly, a proto dospěl k závěru o důvodnosti podané žaloby a napadené rozhodnutí žalovaného, ale i správního orgánu prvního stupně, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Posouzení krajským soudem – pokud jde o návrh na uložení předběžného opatření:

V návrhu na vydání předběžného opatření, který byl součástí žaloby, žalobkyně uvedla, že je potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro vážnou újmu, která v projednávané věci hrozí, a která představuje odepření předškolního vzdělávání žalobkyni. U žalobkyně jsou s ohledem na zkušenosti v její rodině (konkrétně výše uváděné zkušenosti její sestry a matky) dány zvláštní důvody pro mimořádnou výjimku z důvodu výhrady svědomí a z důvodu ochrany jejího zdraví. Druhý z výše uvedených důvodů pro udělení výjimky potom představuje de facto tzv. materiální kontraindikaci. S ohledem na tato tvrzení žalobkyně navrhovala vydání předběžného opatření znějícího v tom smyslu, že mateřská škola je povinna prozatímně žalobkyni do předškolního vzdělávání přijmout.

Krajský soud vyšel ze samotné dikce ust. § 38 odst. 1 s. ř. s., dle kterého: „*Byl-li podán návrh na zabavení řízení a je potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu, může usnesením soud na návrh předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat.*“ Následně krajský soud uvedl, že jestliže má soud návrhu na vydání předběžného opatření vyhovět, musí navrhopatel tvrdit a osvědčit hrozbu vážné újmy. Pokud jde o vymezení pojmu „vážná újma“ odkázal krajský soud na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2006, sp. zn.: Na 112/2006, v němž tento uvedl, že: „*Pojem vážné újmy je totiž nutno vykládat relativně autonomně a*

izolovaně od předběžného posuzování (přesněji řečeno odhadování) budoucí úspěšnosti navrhovatele předběžného opatření v řízení ve věci samé. Vážnou újmu je...nutno rozumět zejména takový zásah do právní sféry účastníka (resp. pokyn či donucení s obdobnými důsledky), který – v případě že by byl v řízení ve věci samé shledán sám o sobě nezákonným či shledán součástí nezákonného komplexnějšího postupu správního orgánu – představuje natolik zásadní narušení této jeho sféry, že po účastníkovi nelze spravedlivě požadovat, aby jej, byť dočasně, snášel. Vážnou újmu tedy budou zejména intenzivní zásahy do intimní sféry navrhovatele, do jeho vlastnických práv či do jiných jeho subjektivních práv, zejména těch, která mají povahu práv ústavně zaručených...“

Žalobkyně spatřovala vážnou újmu (jakožto pojem, který si krajský soud nejprve teoreticky vymezil a následně pod něj podřazoval skutkový stav v projednávané věci) v odeprání předškolního vzdělávání, když tento svůj závěr podrobněji v návrhu na vydání předběžného opatření rozvedla.

Žalobkyně uvedla, že organizace předškolního vzdělávání je upravena v ust. § 34 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Z odstavce 1 výše uváděného ustanovení plyne, že předškolní vzdělávání se organizuje pro děti ve věku zpravidla od tří do šesti let a dle odstavce 3 výše uváděného ustanovení rozhoduje o přijetí do mateřské školy ředitel té které mateřské školy. Dále z odstavce 4 plyne, že do předškolního vzdělávání se přednostně přijímají nezletilé děti, které jsou v posledním roce před zahájením povinné školní docházky. Odstavec 5 uváděného ustanovení potom odkazuje na zvláštní právní předpis, když dle tohoto je možné nezletilé dítě do systému předškolního vzdělávání přijmout jen pokud splňuje podmínky stanovené právě zvláštním právním předpisem. Tímto zvláštním právním předpisem je potom již výše uváděný zákon o ochraně veřejného zdraví, zejména ust. § 50 tohoto zákona.

S ohledem na dikci výše uváděných odstavců ust. § 34 školského zákona je zřejmé, že na přijetí nezletilého dítěte k předškolnímu vzdělávání není právní nárok. O jeho přijetí bude vždy rozhodovat ředitel příslušné mateřské školy, a to na základě žádosti podané zákonnými zástupci nezletilého. Důvody, pro které nemusí být žádosti vyhověno, mohou být různé, mezi nimi právě i ten, že dítě nesplňuje požadavky stanovené ust. § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví. Krajský soud proto zdůraznil skutečnost, že školský zákon zcela evidentně počítá s tím, že k předškolnímu vzdělávání nemusí být nezletilé dítě přijato.

Krajský soud tak jednoznačně danou věc uzavřel s argumentací v tom smyslu, že zde nehrozí žalobkyní tvrzená vážná újma spočívající v tom, že tato nebude přijata k předškolnímu vzdělávání, neboť ono nepřijetí k předškolnímu vzdělávání je situací zákonem předvídanou a nadto v reálném životě nikoli výjimečnou. Dle názoru krajského soudu nejde o situaci, kterou by bylo možné vykládat jako - pro nezletilé dítě (potažmo jeho rodiče jako zákonné zástupce) –

diskriminační, případně takovou, která by bez dalšího znamenala omezení osobního rozvoje a sociální integrace žalobkyně.

Na samotném závěru své argumentace vznesl krajský soud pochybnost nad tím, zda vůbec péče v mateřské škole spadá pod veřejné subjektivní právo na vzdělání chráněné čl. 33 Listiny. V této souvislosti krajský soud odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2013, sp. zn.: IV. ÚS 4212/2012.

Závěrem tak ve výše popisované věci nelze než přisvědčit postupu krajského soudu, a to jak v jeho rozhodnutí meritorním, tak v jeho posouzení a rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření. Z popisovaného případu jednoznačně plyne, že rozhodující podmínkou, která musí být soudem při rozhodování o vydání předběžného opatření posouzena a která, pokud má dojít k vydání předběžného opatření, musí být dána, je podmínka potenciální hrozby vzniku vážné újmy.

Jak jsem již uvedla výše, na předcházejících řádcích popisovaný případ jsem se rozhodla do práce zařadit proto, aby si čtenář mohl představit, v jakých situacích je možné pracovat s institutem předběžného opatření a v jak významných životních situacích to může být právě institut předběžného opatření, který bude jediným nástrojem pro „zmírnění“ respektive prozatímní vyřešení dané situace.

3.2.6. Další případy návrhů na vydání předběžného opatření v aplikační praxi krajských soudů

Institut předběžného opatření je institutem velmi málo užívaným, jen při pouhém letmém nahlédnutí do judikatorní činnosti správních soudů je možné toto tvrzení verifikovat. Podle mého názoru je tato skutečnost dána de facto dvěma skutečnostmi, které spolu velice úzce souvisejí. Drtivou většinu nápadu správních soudů tvoří žaloby proti rozhodnutí správních orgánů (oproti jiným žalobám, které spadají do pravomoci správních soudů) a u těchto je speciálně upraven institut odkladného účinku (jak o něm bude ještě pojednáno níže), který má dočasně reagovat na nastalou situaci a zmírnit, respektive pozastavit, účinky žalobou napadeného rozhodnutí. Tím, jak je institut odkladného účinku nastaven, je de facto vyčerpán prostor pro vydávání předběžných opatření.

Institut předběžného opatření je oproti tomu upraven v obecné části s. ř. s., takže pouhým systematickým výkladem je možné dovodit závěr, že má jít o institut nastavený mnohem obecnějším způsobem, a to proto, aby jím mohlo být reagováno na situace – v případě potřeby – nastávající u dalších typů žalob a nejen u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

I přesto však mohou nastat a nastávají situace, kdy je skutková stránka věci nastavena tak, že se na ni reaguje lépe návrhem na vydání předběžného opatření, nežli návrhem na přiznání odkladného účinku. Taková situace byla velice podrobně – právě pro svou právní specifičnost a troufnu si říct potencialitu častějšího objevování se v budoucnu – popsána výše.

Na toto místo jsem se proto rozhodla zařadit ještě další dvě rozhodnutí o předběžném opatření, na kterých chci demonstrovat de facto dvě skutečnosti. V prvním případě chci demonstrovat skutečnost, že „život správního práva“ vytvoří nejrůznější situace, na které jejich adresáti reagují nejrůznějšími způsoby hnání touhou domoci se svých veřejných subjektivních práv. V druhém případě jde o demonstraci již výše tvrzené premisy o tom, že institut předběžného opatření je institutem obecné části s. ř. s., proto si nachází místo i u jiných typů žalob, než je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. V níže popisovaném případě to bude v případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

První z popisovaných případů²³⁷ byl skutkově vymezen tak, že žalobce podal žalobu proti rozhodnutí správního orgánu druhého stupně (konkrétně Státního pozemkového úřadu), jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil usnesení správního orgánu prvního stupně, kterým tento rozhodl o tom, že žalobce není účastníkem řízení o komplexích pozemkových úpravách. Vedle žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podal žalobce rovněž návrh na vydání předběžného opatření, kterým měl soud správnímu orgánu prvního stupně uložit, aby tento přerušil řízení ve věci komplexních pozemkových úprav probíhajících v daném katastrálním území, a to do právní moci rozhodnutí krajského soudu. Ve svém návrhu na vydání předběžného opatření žalobce uvedl, že naplnění zákonného znaku hrozící vážné újmy ve smyslu § 38 odst. 1 s. ř. s. spatřuje v tom, že správní orgán prvního stupně dále projednává komplexní pozemkové úpravy, byl vystaven návrh na nové uspořádání pozemků a byly podány připomínky a námítky ze strany účastníků řízení. Žalobce tvrdil, že se může stát, že správní řízení bude skončeno dříve, než bude o jeho žalobě rozhodnuto.

I v tomto případě krajský soud při svém rozhodování zejména vážil, zda je zde naplněn zákonný požadavek hrozící vážné újmy, a to optikou již výše citovaného usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2006, sp. zn.: Na 112/2006, a zrekapituloval, že žalobce se domáhá vydání předběžného opatření proto, že správní řízení o schválení komplexních pozemkových úprav v předmětném katastrálním území může skončit dříve, než skončí řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo žalobci účastenství v daném správním řízení

²³⁷ Popisovaná věc byla vedena u Krajského soudu v Hradci Králové pod sp. zn.: 30A 21/2017, o návrhu na vydání předběžného opatření bylo rozhodnuto usnesením ze dne 26. 5. 2017.

odepřeno. Žalobce tak dle svého názoru fakticky přijde o možnost uplatňovat, coby účastník správního řízení, svá práva.

Krajský soud však těmto tvrzením žalobce nepřisvědčil a hrozící vážnou újmu v jeho případě neshledal. Krajský soud velmi přílehně připomněl, že na žalobcovu situaci pamatuje ust. § 84 odst. 1 s. ř., které říká, že: „*Osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil.*“ I kdyby tak správní soud rozhodl o účastenství žalobce v řízení o komplexních pozemkových úpravách ve prospěch žalobce, ale toto rozhodnutí bylo vydáno až po vydání prvoinstančního správního rozhodnutí, nedojde v důsledku této skutečnosti bez dalšího k zániku možnosti žalobce domáhat se v předmětném správním řízení svých práv z pozice účastníka řízení.

Skutečnost, že správní orgán prvního stupně pokračuje ve správním řízení o komplexních pozemkových úpravách, není v rozporu se žádným zákonným ustanovením, když o účastenství žalobce bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem druhého stupně. Správní orgán prvního stupně nicméně musí v obdobných případech počítat s tím, že pokud by v budoucnu správní soud dospěl k závěru, že ona fyzická či právnická osoba měla být účastníkem správního řízení, vstoupí tato osoba do řízení probíhajícího se všemi svými účastenskými právy a povinnostmi, popřípadě, za situace, kdy správní orgán prvního stupně již vydal správní rozhodnutí, může tato proti němu podat opravný prostředek (a tento bude s velkou pravděpodobností opravným prostředkem úspěšným).

Druhý z vybraných případů²³⁸ má naopak demonstrovat skutečnost, že institut předběžného opatření je institutem obecné části s. ř. s., a proto má být aplikován (pokud jsou k tomu splněny podmínky) napříč pravomocí správních soudů. Konkrétně jde o situaci, ve které navrhovatelka podala návrh na zrušení opatření obecné povahy dle ust. § 101a a násl. s. ř. s., když konkrétně šlo o návrh na zrušení opatření obecné povahy odpůrce, kterým se vydávalo územní opatření o stavební uzávěře. Navrhovatelka uvedla, že napadaným územním opatřením jsou zasaženy její pozemky, když na daných pozemcích je aktuálně vedeno pět správních řízení, a to tři řízení o dodatečné povolení staveb a dvě řízení o žádosti o vydání územního rozhodnutí.

V návrhu na vydání předběžného opatření se navrhovatelka domáhala toho, aby soud správnímu orgánu uložil, aby se do doby, než nabude právní moci rozhodnutí o návrhu na

²³⁸ Jde o věc, která byla Krajským soudem v Hradci Králové vedena a rozhodována pod sp. zn.: 30 A 22/2016, o návrhu na vydání předběžného opatření bylo rozhodnuto usnesením ze dne 18. 4. 2016.

zrušení uváděného opatření obecné povahy, zdržel v označených věcech vydání meritorního rozhodnutí.

Návrhem podle ust. § 101a s. ř. s. bylo napadeno opatření obecné povahy, kdy přezkum jeho zákonnosti byl meritem podaného návrhu, do doby výsledku tohoto přezkumu však dané opatření obecné povahy bylo účinné. Obecně tato skutečnost (účinnost napadeného opatření obecné povahy) může mít právní relevanci pro správní řízení v oblasti stavebního práva, která jsou zahájena a vedena ve vztahu k nemovitostem, kterých se opatření obecné povahy, konkrétně stavební uzávěra, týká. Právě ve vztahu k takovýmto správním řízením se navrhovatelka domáhala toho, aby soud správnímu orgánu uložil o nich meritorně nerozhodovat, do rozhodnutí o jejím návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Soud v této věci dospěl (dle mého názoru zcela správně) k závěru, že v popisované věci naopak jsou splněny podmínky pro vyhovění návrhu navrhovatelky na vydání předběžného opatření ve znění, jak je uvedeno výše. Krajský soud zdůraznil, že de facto nastala situace, kdy by stavební úřad mohl vydat rozhodnutí o věci samé, jehož obsah by zohlednil existenci účinné stavební uzávěry. Zejména by tomu tak mohlo být v situaci, kdy by stavebním úřadem byl stavební úřad odlišný od stavebního úřadu odpůrce (který je pochopitelně s probíhajícím soudním řízením obeznámen). Tato skutečnost by se ve vztahu ke správním řízením probíhajícím ve vztahu k navrhovatelce projevila negativně, jejím žádostem, jak jsou specifikovány výše, by s největší pravděpodobností nemohlo být vyhověno a možnost vydání meritorních rozhodnutí naznačovaného znění s sebou nese hrozbu hrozící vážné újmy, která by mohla v důsledku tohoto vzniknout.

Motivace krajského soudu vyhovět návrhu navrhovatelky na vydání předběžného opatření byla dána i skutečností, že řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle ust. § 101a s. ř. s. je řízením tzv. zalhůtovaným, byť se jedná o lhůtu pořádkovou. O specifikovaném návrhu má soud rozhodnout do 90 dnů poté, kdy návrh došel soudu, vydání předběžného opatření proto významně nezasáhne ani odpůrce, protože zákonnost opatření obecné povahy by měla být relativně rychle postavena krajským soudem najisto.

3.3. Rozhodnutí o odkladném účinku jakožto rozhodnutí předběžné povahy

I pokud jde o odkladný účinek²³⁹, jakožto institut imanentní správnímu soudnictví, vycházím z premisy, že jde o rozhodnutí předběžné povahy, respektive rozhodnutí dočasné, které má pouze prozatímním způsobem upravit poměry mezi účastníky soudního řízení správního.

Skutečnost, že na rozhodnutí o odkladném účinku lze pohlížet, jako na rozhodnutí předběžné povahy potvrdil i Nejvyšší správní soud, který ve svém usnesení ze dne 4. 10. 2005, sp. zn.: 8 As 26/2005, uvedl, že: „Rozhodnutí o přiznání odkladného účinku žalobě a o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti jsou svou podstatou rozhodnutími předběžné povahy a nelze v nich předjímat rozhodnutí o věci samé.“

V případě odkladného účinku mají být sistovány účinky žalobou napadeného rozhodnutí a to do doby, než bude ve věci pravomocně rozhodnuto soudem. Soudní judikatura se hned na počátku vzniku správního soudnictví v jeho novodobé podobě, tj. po roce 2002, ustálila na tom, že jde o typ rozhodnutí, proti kterému není přípustná kasační stížnost a to podle ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s., dle kterého je nepřipustná kasační stížnost proti rozhodnutím podle své povahy dočasným.²⁴⁰

Určitým způsobem obrany proti rozhodnutí o přiznání či nepřiznání odkladného účinku je možnost podání ústavní stížnosti. Tato je však úspěšná pouze za předpokladu, že rozhodnutím správního soudu byla porušena ústavně zaručená práva nebo svobody stěžovatele.²⁴¹

Charakteristickým znakem rozhodnutí předběžné povahy – v širokém slova smyslu – je předběžnost a s tím související dočasnost ve vztahu k rozhodnutí konečnému, které je vydáváno správním orgánem nebo soudem. Dle mého názoru je tedy možné i na institut odkladného účinku nahlížet jako na rozhodnutí podle své povahy předběžné/dočasné, když právě pro onu dočasnost jde zároveň o kompetenční výluky v soudním řádu správním, protože přezkum tohoto typu rozhodnutí je vyloučen z pravomoci Nejvyššího správního soudu.

V této podkapitole je mým výzkumným cílem podrobit institut odkladného účinku testu rozhodnutí předběžné povahy (jak je detailně popsán v podkapitole 3. 1.), a touto cestou zjistit, zda je vyloučení přezkumu rozhodnutí o přiznání či nepřiznání odkladného účinku Nejvyšším správním soudem v souladu s ochranou a zachováním práv účastníků soudního řízení správního.

²³⁹ Správně terminologicky vzato nejde o odkladný účinek žaloby, ale účinek sistační. Rozhodnutí správního orgánu je v okamžiku podání správní žaloby, která nadto automaticky účinky napadeného rozhodnutí nesistuje, pravomocné a působí tudíž právní účinky, které jsou s ním spojeny. Odkládat je možné něco, co dosud nenastalo, zatímco sistovat je nutno účinky, které již prakticky vzato nastaly (a to právě do doby, než bude v řízení před soudem rozhodnuto o podané správní žalobě proti rozhodnutí správního orgánu).

²⁴⁰ K tomu např. srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, sp. zn.: 5 As 52/2005, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 5. 2012, sp. zn.: 7 As 61/2012.

²⁴¹ Podle Nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn.: II. ÚS 310/2004.

Mou hypotézou je, že by institut odkladného účinku testem předběžnosti rozhodnutí, jakožto nastaveným algoritmem přezkumu předběžných/dočasných rozhodnutí, měl projít, čímž by byla potvrzena i správnost soudní judikatury, která konzistentně institut odkladného účinku považuje za typ tzv. dočasných rozhodnutí.

V prvé řadě však institut odkladného účinku přiblížím, tj. vymezím podmínky a situace, za kterých je ukládán, uvedu rovněž několik příkladů z praxe a následně kriticky podrobím onomu testu předběžnosti rozhodnutí. Podle výsledku testu předběžnosti rozhodnutí případně nastíním možnou argumentaci vedoucí ke změně dosavadní judikatorní činnosti správních soudů, respektive Nejvyššího správního soudu, pokud jde o přípustnost kasační stížnosti proti rozhodnutí o přiznání či nepřiznání odkladného účinku žalobě podle ust. § 73 s. ř. s.

V této podkapitole se zabývám pouze odkladným účinkem žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ust. § 73 s. ř. s. ačkoli odkladný účinek může být přiznán Nejvyšším správním soudem i podané kasační stížnosti podle ust. § 107 s. ř. s., případně návrhu na povolení obnovy řízení podle ust. 117 s. ř. s. Ústředním tématem mé práce je však rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční vyluka v soudním řádu správním, proto práci zaměřuji – v kontextu všeho výše uvedeného – jen na odkladný účinek podle ust. § 73 s. ř. s. (pokud jde o odkladný účinek přiznávaný Nejvyšším správním soudem, už o kompetenční vyluku jít nemůže, není zde orgán, z jehož působnosti by tato byla činěna).

3.3.1. Institut odkladného účinku v české právní úpravě – význam, členění, příklady

Institut odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je upraven v ust. § 73 s. ř. s. Uváděné ustanovení zákona nejprve stanoví, že podání žaloby nemá odkladný účinek, pokud s. ř. s. nebo zvláštní zákon nestanoví něco jiného. Pokud jde o samotné podmínky přiznání odkladného účinku, právní úprava stanoví, že soud přizná žalobě proti rozhodnutí správního orgánu odkladný účinek na návrh žalobce a po vyjádření žalovaného, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Pokud je odkladný účinek žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přiznán, účinky napadeného rozhodnutí se pozastavují do skončení řízení před soudem, nebo do doby, než soud – i bez návrhu – usnesením přiznání odkladného účinku zruší.

Komentářová literatura k odkladnému účinku říká, že: *„Odkladný účinek je procesním institutem, který umožňuje soudu v průběhu řízení zasáhnout do právních poměrů vytvořených správními orgány a*

na přechodnou dobu – do pravomocného skončení řízení před soudem – tyto poměry změnit tím, že po dobu trvání soudního řízení odloží účinky napadeného rozhodnutí.²⁴² ... „Smyslem odkladného účinku žaloby je sistovat jakékoliv účinky žalobou napadeného správního rozhodnutí do doby rozhodnutí správního soudu o žalobě. Příznání odkladného účinku žalobě fakticky prolamuje účinky pravomocného správního rozhodnutí, na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není jako celek zákonným postupem zrušeno.“²⁴³

Sám Nejvyšší správní soud potom ve své rozhodovací praxi uvedl, že odkladný účinek vnímá jako institut: ... „Kterým má být docíleno toho, aby ve správním soudnictví v řízeních o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu, v nichž se přezkoumávají pravomocná (a tedy zásadně vykonatelná) správní rozhodnutí, bylo možno výjimečně docílit toho, aby po dobu přezkumu napadené správní rozhodnutí nebylo vykonatelné, resp. nezakládalo jiné právní následky. V určitých výjimečných situacích, jejichž materiální podmínky definuje s. ř. s., je totiž nutno „zmrazit“ stav věci v době „před“ napadeným správním rozhodnutím, protože pokud by mělo být provedeno (vykonáno) a následně bylo v rámci soudního přezkumu shledáno nezákonným a zrušeno či byla vyslovena jeho nicotnost, vrátit stav věci do podoby „před“ tímto nezákonným či nicotným rozhodnutím by bylo nemožné nebo neúměrně obtížné. Proto je nutné v těchto výjimečných situacích podobu trvání přezkumného soudního řízení výkon či případně jiné právní následky napadeného správního rozhodnutí pozastavit, protože v opačném případě by samotné přezkumné řízení soudní ztratilo podstatnou část svého základního smyslu, jímž je nepochybně bránit tomu, aby právní poměry osob byly upraveny či ovlivněny nezákonnými rozhodnutími veřejné správy; za těchto výjimečných situací je nutno dát přednost riziku opožděného účinku napadeného správního rozhodnutí (až po pro žalobce neúspěšně skončivším přezkumném soudním řízení) před rizikem spojeným s eventualitou účinků rozhodnutí, které může být následně zrušeno.“²⁴⁴

Problematicke odkladného účinku není v odborné literatuře, a to ani v literatuře komentářové, věnováno příliš mnoho prostoru, i přesto se však autoři povětšinou shodují na tom²⁴⁵, že odkladné účinky je třeba lišit na ty, které jsou podané žalobě proti rozhodnutí dány přímo ze zákona a na ty, o kterých rozhoduje soud po podaném návrhu žalobce. Toto „trídění“ ostatně plyne i ze samotné dikce ust. § 73 odst. 1 s. ř. s.

²⁴² BRUS, Martin. In POTĚŠIL, Lukáš, ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: Leges, 2014. s. 653 (§73).

²⁴³ JIRÁSEK, Jan. In BLAŽEK, Tomáš, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. (§ 73).

²⁴⁴ Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, sp. zn.: 2 Afs 131/2005.

²⁴⁵ JIRÁSEK, Jan. In BLAŽEK, Tomáš, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. (§ 73). ČERNÝ, Pavel. K rozhodování správních soudů o návrzích na odklad vykonatelnosti žaloby (vybrané otázky). *Právní rozhledy*. 2008, č. 24, s. 887 – 894, SPRATEK, Daniel. Odkladný účinek žaloby ve správním soudnictví. *Bulletin advokacie*. 2008, č. 11, s. 39 – 44, BRUS, Martin. Judikatura NSS: Odkladný účinek a předběžné opatření. *Soudní rozhledy*. 2014, č. 1, s. 2 – 11.

Samotné třídění procesních variant, za kterých je odkladný účinek přiznáván, je však v aktuálně platné a účinné právní úpravě trojí.²⁴⁶

V prvním případě je odkladný účinek žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přiznáván samotným zákonem. Správní soud už tedy o odkladném účinku žaloby nerozhoduje, protože jejím samotným podáním se odkládají účinky napadeného rozhodnutí. Typickým případem jsou tzv. cizinecké věci, respektive rozhodování o věcech azylových, jak plyne z ust. § 32 odst. 2 a 5 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu). V kontextu věcí, které jsou zpravidla projednávány v režimu zákona o azylu, je pochopitelným krok zákonodárce, který takto vybraným žalobám přiznal odkladný účinek ex lege.

Druhým případem je situace do jisté míry specifická, která se nadto dostala do právní úpravy až přijetím zákona č. 39/2015 Sb., který s účinností ode dne 1. 4. 2015 výrazně novelizoval zejména zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZEIA“). V ust. § 9d odst. 2 ZEIA²⁴⁷ byla soudům dána povinnost o žalobách proti rozhodnutím vydaným v navazujících řízeních²⁴⁸ rozhodnout ve lhůtě 90 dnů poté, kdy žaloba došla soudu. Dále byla tímto ustanovením dána soudům povinnost i bez návrhu rozhodnout o přiznání odkladného účinku žalobě nebo o předběžném opatření podle s. ř. s. Podmínka pro přiznání odkladného účinku v režimu uváděného ustanovení ZEIA je potom stanovena speciálně ve vztahu k s. ř. s. a to tak, že soud přizná žalobě odkladný účinek nebo nařídí předběžné opatření, hrozí-li nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí.

Nutno v této souvislosti dodat, že s účinností od 1. 4. 2015 novelizovaná právní úprava, konkrétně zákon č. 39/2015 Sb., který ve vztahu k tzv. navazujícím řízením v režimu ZEIA upravuje podmínky pro přiznání odkladného účinku speciálně, se použije i v řízeních zahájených před nabytím účinnosti uváděného zákona. Na první pohled tak došlo k retroaktivitě nově přijaté právní úpravy, nicméně tato byla nezbytná a koresponduje s judikatorní činností Nejvyššího správního soudu,²⁴⁹ který vyložil ust. § 73 s. ř. s. v souladu s požadavky Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech

²⁴⁶ JIRÁSEK, Jan. In BLAŽEK, Tomáš, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. (§ 73).

²⁴⁷ Ve vztahu k problematice novelizace ZEIA si na tomto místě dovoluji odkázat na článek vydaný v recenzovaném odborném periodiku zabývající se aktivní věcnou legitimační dotčené veřejnosti (spolků) v kontextu vývoje právní úpravy a postupných novelizací ZEIA. Tento článek je dohledatelný pod: KÜCHLEROVÁ, Martina. Několik poznámek k aktivní věcné legitimační dotčené veřejnosti. *Právní rozhledy*. 2017, č. 18, s. 638 – 641.

²⁴⁸ Navazujícím řízením je potom ve smyslu ust. § 3 písm. g) ZEIA takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle ZEIA.

²⁴⁹ K tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2007, sp. zn.: 1 As 13/2007, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, sp. zn.: 1 As 39/2006.

životního prostředí, vyhlášené sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb. m. s. (Aarhuská úmluva) a v souladu s čl. 10a směrnice Rady ze dne 27. 6. 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (č. 85/337/EHS).

Výše uvedený závěr, tj. vztáhnutí novelizačních změn i na dosud neskončená, avšak již rozběhlá řízení, není dle mého názoru překvapivým. Obecně se novelizační změny – procesního charakteru – vztahují na již zahájená a dosud neskončená řízení, na rozdíl od novelizačních změn hmotně-právních, které postihují právní vztahy vznikající až po jejich přijetí, respektive po nabytí účinnosti.

Konečně poslední, třetí, procesní variantou je přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu na návrh žalobce v již zahájeném soudním řízení (o podmínkách jeho přiznání pojednám pro přehlednost práce níže). V této souvislosti je spíše zajímavé sledovat, že i judikatorní činnost se vyvinula určitým způsobem a vytvořila jakési typy rozhodnutí, kterým je odkladný účinek přiznáván a kterým nikoli.²⁵⁰ Je otázkou, zdali je možné takové kategorie vůbec tvořit, když přiznání odkladného účinku je vázáno na splnění řady podmínek, které mohou v každém jednotlivém případě být naplněny či nenaplněny zcela odlišným způsobem. Například pro pedagogické účely je vhodné takto paušálně vytvářet určité skupiny rozhodnutí a na těchto demonstrovat pro představu situace, ve kterých bývá odkladný účinek přiznáván a ve kterých nikoli, nedomnívám se však, že je možné čistě paušálně takto „škatulkovat“ rozhodovací činnost správních soudů, a to zejména v situaci, kdy jde o rozhodnutí, proti kterému nadto není přípustná kasační stížnost ve smyslu ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.

Obdobný, jako mnou výše uvedený názor, zastává ve své rozhodovací činnosti například i Krajský soud v Brně, který ve svém usnesení ze dne 3. 8. 2011, sp. zn.: 62 Af 42/2011, odmítl vytváření paušálních výčtů situací, ve kterých má být odkladný účinek přiznáván a ve kterých nikoli. V této souvislosti zdůraznil, že tímto by byl zejména popřen smysl přiznání odkladného účinku žalobě.

²⁵⁰ Případy, kdy správní soud nepřiznal odkladný účinek žalobě proti rozhodnutí správního orgánu: zaplacení pokuty žalobcem, který několik let podnikal s negativním hospodářským výsledkem – usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 3. 8. 2011, sp. zn.: 62 Af 42/2011, v případě posudku zdravotnického zařízení, dle kterého zaměstnanec dlouhodobě pozbyl způsobilost vykonávat svou práci – usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2006, sp. zn.: 6 Ads 76/2006. V této souvislosti je zajímavé, že rovněž existuje usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2005, sp. zn.: 4 Ads 81/2015, kterým byl odkladný účinek přiznán kasační stížnosti v řízení o přezkumu lékařského posudku, týkajícího se zdravotního stavu, respektive způsobilosti žalobce (tuto rozdílnost si vysvětlují vývojem judikatorní činnosti ve vztahu ke kompetenční výluce v podobě ust. § 70 písm. d) s. ř. s., jak je popsán výše), rozhodnutí o umístění stavby, které dle názoru soudů nezakládá stavebníkovi právo stavět – usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 11. 2004, sp. zn.: 67 Ca 14/2004.

Naproti tomu je i řada případů, kdy došlo ze strany správních soudů k přiznání odkladného účinku, za všechny uvedu např. rozhodování o výmazu užitného vzoru – usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2007, sp. zn.: 7 Ca 174/2007, uložení zákazu řízení motorových vozidel, které znamenalo pro adresáta tohoto aktu ztrátu zaměstnání – usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 12. 2003, sp. zn.: 58 Ca 55/2003 a skutečně paušalizovaná věc – uložení pokuty fyzické osobě ve výši, která výrazně přesahovala její celoroční příjem – usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2003, sp. zn.: 6 A 160/2002.

3.3.2. Podmínky pro přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu na návrh žalobce

Pokud jde o, řekněme standardní situaci, přiznávání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ust. § 73 s. ř. s., musí soud v dané věci zkoumat a následně vyhodnotit splnění dvou podmínek pro přiznání odkladného účinku. Těmito jsou „Nepoměrně větší újma na straně žalobce, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám“ a „Neexistence rozporu s důležitým veřejným zájmem“.

Pokud jde o přiblížení jednotlivých podmínek přiznání odkladného účinku, tyto si dovolím rozebrat na následujících řádcích:

- Podmínka spočívající v tom, že výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by pro žalobce znamenaly nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku žalobě může vzniknout jiným osobám.

Splnění této podmínky se dle mého názoru nejlépe demonstruje na změně právní úpravy, kterou podmínky pro přiznání odkladného účinku prošly. S účinností od 1. 1. 2012, kdy došlo k poměrně velké novelizaci s. ř. s., je podmínka nastavena jako újma „nepoměrně větší“, nicméně do 31. 12. 2011 bylo požadavkem pro přiznání odkladného účinku, aby žalobci hrozila újma „nenahraditelná“. Z výše uvedených slovních vyjádření je tedy zřejmé, že úmysl zákonodárce byl veden ke zmírnění podmínek pro přiznání odkladného účinku, čímž měla být zároveň dána soudům možnost reagovat na účinky některých pravomocných rozhodnutí vrchnostenské veřejné správy jejich dočasnou systací. Jinými slovy se tedy dá říci, že postačí, pokud újma hrozící žalobci bude – z jeho subjektivního pohledu – újmou nikoli bagatelní. Na rozdíl od předchozí právní úpravy, kdy šlo o újmu objektivně vzato zcela fatální.²⁵¹

Povinnost újmu tvrdit a případně prokazovat stíhá žalobce, respektive osobu, která přiznání odkladného účinku navrhuje. Od kvality žalobcových tvrzení se pochopitelně bude odvíjet případná úspěšnost při následném přiznání či nepřiznání odkladného účinku žalobě. Soud přitom nepředjímá rozhodnutí ve věci samé, proto stačí pouhý předpoklad možnosti vzniku žalobcem tvrzené újmy, aby byla první z podmínek pro přiznání odkladného účinku splněna.²⁵²

- Podmínka spočívající v neexistenci rozporu s důležitým veřejným zájmem.

²⁵¹ K tomu srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2014, sp. zn.: 6 Afs 73/2014, a JIRÁSEK, Jan. In BLÁŽEK, Tomáš, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. (§ 73).

²⁵² K tomu srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2005, sp. zn.: 8 As 26/2005 a usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 10. 2003, sp. zn.: 52 Ca 9/2003.

I v tomto případě je možné pozorovat jakési zmírnění podmínek pro přiznání odkladného účinku ze strany zákonodárce, když právní úprava do 31. 12. 2011 pracovala s termínem „veřejný zájem“ a nekladla důraz na jeho určitou intenzitu, která je nyní vyjádřena slovem „důležitý“. V této souvislosti se dá jistě rovněž vyjít ze skutečnosti, že v každé věci projednávané správními soudy na poli vrchnostenské veřejné správy bude nějaký veřejný zájem obsažen, nicméně proto, aby mohl být odkladný účinek přiznán, bude zapotřebí, aby toto přiznání nebylo v rozporu s „důležitým“ veřejným zájmem. V případě „veřejného zájmu“ i „důležitého veřejného zájmu“ je nutné si uvědomit, že jde o neurčité právní pojmy a jejich výklad bude v tom kterém případě dosti závislý na konkrétních okolnostech případu a zejména argumentačních schopnostech účastníků soudního řízení správního.

Určitý návod k tomu, jak mají soudy vyvažovat mezi potenciální újmou, která může vzniknout navrhovateli odkladného účinku a veřejným zájmem, byl vymezen Nejvyšším správním soudem v usnesení ze dne 6. 8. 2008, sp. zn.: 5 As 17/2008 (toto se vztahuje k již neúčinné právní úpravě, nicméně jeho závěry jsou použitelné i za současné platné a účinné právní úpravy). V tomto usnesení Nejvyšší správní soud uvedl, že: *„Z povinnosti ústavně konformního výkladu § 73 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že v případě kolize základního práva žalobce, resp. stěžovatele (v projednávaném případě práva na soudní ochranu a na pokojné užívání majetku) s veřejným zájmem nepostačí pro zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku pouhá existence kolidujícího veřejného zájmu, nýbrž je nutné vážit s pomocí testu proporcionality intenzitu brozícího zásahu do základního práva svědčícího žalobci (stěžovateli) s intenzitou narušení veřejného zájmu.“*

Nejvyšší správní soud tedy nabádá k aplikaci testu proporcionality pro posouzení toho, zda jsou – spíše asi v hraničních případech – splněny podmínky pro přiznání odkladného účinku žalobě.

3.3.3. Rozhodnutí o odkladném účinku žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a test rozhodnutí předběžné povahy

Jak jsem již uvedla výše, Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 4. 10. 2005, sp. zn.: 8 As 26/2005, explicitně uvedl, že rozhodnutí o přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, je svou povahou „rozhodnutím předběžné povahy“.

Cílem této podkapitoly je primárně zodpovědět výzkumnou otázku, zda rozhodnutí o odkladném účinku prochází testem předběžnosti rozhodnutí, jak byl nastaven v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, sp. zn.: 2 Afs 186/2006, případně, zda splňuje znaky rozhodnutí předběžné povahy, jak byly dříve vymezeny v rozsudku

Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, sp. zn.: 2 Afs 183/2005 (pokud jde o tam vymezené znaky materiální a procesní).

Mou hypotézou, kterou aplikací testu předběžnosti na rozhodnutí o odkladném účinku chci potvrdit či vyvrátit, je, že rozhodnutí o odkladném účinku prochází testem předběžnosti rozhodnutí. Rozhodnutí o odkladném účinku je totiž - s ohledem na výše uvedené – považováno za rozhodnutí předběžné povahy a s ohledem na ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. jde zároveň o kompetenční vyluku z přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu. Z těchto důvodů by testem předběžnosti rozhodnutí procházet mělo.

Skutečnost, že proti rozhodnutí o přiznání či nepřiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu není přípustná kasační stížnost, je dlouhodobě potvrzována judikatorní činností soudů,²⁵³ když Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 9. 6. 2005, sp. zn.: III. ÚS 156/2005, dokonce uvedl, že nepřipustnost kasační stížnosti proti tomuto typu rozhodnutí... „Platí i v případech, kdy výkonem rozhodnutí správního orgánu, napadeného žalobou, je nastolena nevratná situace a veškerá pozdější opatření k nápravě již nejsou schopná původní stav obnovit.“ Důvodem pro tento závěr Ústavního soudu bylo, že pokud by bylo následně meritorní rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno, může se žalobce případně domáhat náhrady škody, a to postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní soud tedy explicitně připouští, že může nastat situace, kdy rozhodnutí o přiznání či nepřiznání odkladného účinku žalobě nezvratným způsobem zasáhne do práv adresátů vrchnostenské veřejné správy a zároveň říká, že skutečnost, že proti tomuto typu rozhodnutí nepřipustíme soudní přezkum, je v pořádku s odkazem na možnost domoci se náhrady škody.

Obdobný závěr, tj. že nepřipustnost kasační stížnosti proti rozhodnutí o přiznání či nepřiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, je dána i v případě, kdy výkonem rozhodnutí správního orgánu (které je napadeno u správního soudu žalobou), je dána nevratná situace a jakékoli z opatření k nápravě již nejsou schopna původní stav obnovit, je prezentován i v komentářové literatuře.²⁵⁴ Kupodivu tento závěr však není žádným způsobem, až na výjimky,²⁵⁵ kritizován.

²⁵³ K tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, sp. zn.: 5 As 52/2004, nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2003, sp. zn.: 7 A 115/2002.

²⁵⁴ K tomu srov. např. JIRÁSEK, Jan. In BLAŽEK, Tomáš, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. (§ 73).

²⁵⁵ P. Černý ve svém článku například uvádí, že: „Je sporné, zda má být rozhodnutí soudu o návrhu na přiznání odkladného účinku správní žalobě ve všech případech vyloučeno z možnosti přezkumu Nejvyššího správního soudu na základě kasační stížnosti. Ve prospěch diferencovaného přístupu k této otázce v jednotlivých případech podle reálných následků pro práva žalobce či dalších dotčených osob svědčí nejen často značný faktický význam tohoto rozhodnutí, ale rovněž (byť samozřejmě pouze jako podpůrný argument) potřeba většího sjednocení judikatury v této oblasti.“ (viz ČERNÝ, Pavel. K rozhodování správních soudů o návrzích na odklad vykonatelnosti žaloby (vybrané otázky). *Právní rozhledy*. 2008, č. 24, s. 887 – 894).

Jak je možné u rozhodnutí předběžné povahy, které je zároveň kompetenční výlukou ze soudního přezkumu (byť přezkumu Nejvyššího správního soudu), tvrdit, že může nezvratně zasáhnout do práv svých adresátů? A prochází tedy takový typ rozhodnutí vůbec testem rozhodnutí předběžné povahy?

Nejprve se budu zabývat otázkou, zda rozhodnutí o přiznání či nepřiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu splňuje znaky rozhodnutí předběžné povahy, jak je nastavil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 29. 3. 2006, sp. zn.: 2 Afs 183/2005. Těmito znaky jsou znak materiální a znak procesní. V případě znaku materiálního 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. Právě podmínka dočasnosti účinků rozhodnutí nemusí být dle mého názoru ve všech případech splněna. Tuto skutečnost připouští ve své rozhodovací praxi sám Nejvyšší správní soud (srov. výše uvedená poznámka pod čarou č. 253) a i soud Ústavní. Typickým případem, který bych na tomto místě ráda uvedla (a který je podrobněji rozebrán v následující podkapitole), je situace, kdy dojde ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby, kdy územní rozhodnutí se v tomto případě, až na výjimky, již nevydává (k tomu rov. ust. § 94 odst. 5 stavebního zákona).

Pokud jde o procesní – formální – znak rozhodnutí předběžné povahy dle výše uváděného rozsudku Nejvyššího správního soudu, tento 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. Aplikováno na předmětnou situaci – řekněme - v řízení před soudem (byť jsem si vědomá toho, že samotné rozhodnutí o odkladném účinku je vydáváno soudem, to ovšem samo o sobě nemůže být důvodem pro odeprání přezkumu Nejvyšším správním soudem). Ani tato podmínka s ohledem na ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. není dle mého názoru splněna, protože případná obrana proti konečnému rozhodnutí ve věci není dostačující, když předmětem soudního přezkumu k podané kasační stížnosti bude meritorní rozhodnutí ve věci samé a institut odkladného účinku v tomto není nikterak obsažen.

Dále na rozhodnutí o přiznání či nepřiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu aplikuji test rozhodnutí předběžné povahy vymezený v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, sp. zn.: 2 Afs 186/2006. Tento slouží jako jakýsi algoritmus přezkumu a zároveň je výchozím ukazatelem pro posouzení otázky, zda je konkrétní rozhodnutí rozhodnutím předběžné povahy a má být z tohoto důvodu vyňato z přezkumné činnosti soudů (v případě odkladného účinku z přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu). Test předběžnosti rozhodnutí na institut odkladného účinku nebyl dosud

v soudní judikatuře aplikován. Důvodem je zajisté primárně skutečnost, že tento byl vytvořen pro posouzení rozhodnutí správních orgánů a nikoli rozhodnutí soudních, nicméně dle mého názoru zde není dán žádný důvod, proč rozhodnutí o odkladném účinku (jakožto rozhodnutí vydané soudem) testu nepodrobit.

Hlavním a zároveň obecným kritériem pro vyloučení určitého rozhodnutí ze soudního přezkumu, respektive přezkumu instančně nadřízeného soudu, je dodržení garance včasnosti a účinnosti soudní ochrany.

Jak už bylo opakovaně uváděno shora, aby rozhodnutí prošlo testem předběžnosti rozhodnutí a mohlo být tedy vyloučeno ze soudního přezkumu, musí být kumulativně splněny tři podmínky testu.

První podmínkou je podmínka časová, která vyjadřuje dočasný charakter předmětného rozhodnutí. Velmi úzce s touto podmínkou souvisí i druhá podmínka testu, a to podmínka věcné souvislosti. Dle podmínky věcné souvislosti platí, že zde musí být dána věcná souvislost mezi rozhodnutím předběžným a rozhodnutím konečným – meritorním. Rozhodnutí konečné tak v sobě zahrnuje, mimo jiné, i konečné vyřešení otázky řešené rozhodnutím předběžné povahy. Již na tomto místě dopívám k závěru, že ani jedna z výše uvedených podmínek u rozhodnutí o přiznání či nepřiznání odkladného účinku splněna není.

Jak jsem již uvedla výše a jak připouštím i výše uváděná rozhodovací praxe soudů, mohou nastat situace, kdy rozhodnutí o odkladném účinku zasáhne nezvratně veřejná subjektivní práva adresátů vrchnostenské veřejné správy, typicky účastníků soudního řízení správního. Zásah do jejich práv může znamenat nastolení nevratné situace, která již nebude napravitelná žádným z procesních nástrojů, které adresátům vrchnostenské veřejné správy nabízí právní řád. Jednoznačně tak není splněna podmínka časová spočívající pouze v dočasnosti (pokud jde o dopady do právní sféry adresátů) rozhodnutí předběžné povahy (i zde uvádím jako jeden příklad za všechny situaci normovanou v ust. § 94 odst. 5 stavebního zákona).

Nadto bych na tomto místě ráda uvedla, že v kontextu nejnovější judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu samotná předpokládaná dočasnost rozhodnutí nemůže, respektive by neměla být a priori důvodem pro jeho vyloučení ze soudního přezkumu. Nejvyšší správní soud totiž připouští, že i pokud má rozhodnutí v materiálním smyslu povahu dočasnou a přesto zasahuje do právní sféry svého adresáta, je na místě již ve fázi před vydáním konečného,

meritorního, rozhodnutí, jeho přezkum připustit.²⁵⁶ Obdobným způsobem již argumentoval i Ústavní soud.²⁵⁷

Rozhodovací činnost tak do jisté míry upouští od časové podmínky testu předběžnosti rozhodnutí, když říká, že skutečnost, že je určité rozhodnutí dočasné, automaticky neznamená, že bude ze soudního přezkumu vyloučeno.

Podmínka věcné souvislosti není rovněž splněna, když v konečném, meritorním, rozhodnutí, které může být následně podrobena soudnímu přezkumu Nejvyšším správním soudem, nebude možné institut odkladného účinku, respektive důsledky s ním spojené, přezkoumat. Předmět řízení, respektive návrh na přiznání dokladného účinku, je vymezen zcela odlišně, než je tomu u rozhodnutí napadeného žalobou, které bude přezkoumáváno v mezích žalobních bodů vymezených žalobcem v žalobě ve smyslu ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. stran případné nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Účinky, které jsou s napadeným rozhodnutím spojené a které mají být případně sistovány přiznáním odkladného účinku, nejsou předmětem přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu.

Konečně pokud jde o poslední z podmínek testu předběžnosti rozhodnutí, touto je podmínka osobní, která se váže k adresátům zkoumaných rozhodnutí. Splnění této podmínky vyžaduje, aby konečné rozhodnutí bylo adresováno stejné osobě jako rozhodnutí předběžné. Tato podmínka na první pohled splněna je, při detailnějším pohledu se však domnívám, že nikoli. Smyslem podmínky osobní je, aby pro konkrétního adresáta, kterému je adresováno rozhodnutí předběžné, byla garantována soudní ochrana (přezkum předběžného rozhodnutí) alespoň zprostředkovaně přes rozhodnutí konečné. Toto je dle mého názoru – vnímáno optikou již výše popsané podmínky věcné souvislosti – u institutu odkladného účinku, jakožto rozhodnutí předběžné povahy, vyloučeno.

Za splnění podmínky osobní není možné považovat ani skutečnost, že proti rozhodnutí soudu o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě je přípustná ústavní stížnost. Tento prostředek obrany není dle mého názoru prostředkem zcela efektivním, když podmínkou je, že stěžovatel má za to, že rozhodnutím správního soudu o odkladném účinku žaloby byla porušena jeho ústavně zaručená práva nebo základní svobody.²⁵⁸

S ohledem na výše uvedené tedy dospívám k jednoznačnému závěru o tom, že rozhodnutí o přiznání či nepřiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ust. § 73 s. ř. s. neprochází testem předběžnosti rozhodnutí, jak byl vymezen

²⁵⁶ K tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, sp. zn.: 6 Afs 270/2015.

²⁵⁷ K tomu srov. náleží Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn.: Pl. ÚS 12/2014.

²⁵⁸ K tomu srov. náleží Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn.: II. ÚS 310/2004.

rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, sp. zn.: 2 Afs 186/2006, a rovněž nesplňuje znaky rozhodnutí předběžné povahy, jak byly vymezeny téměř na počátku novodobého správního soudnictví u nás, tj. rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2005, sp. zn.: 8 As 26/2005. Tímto je vyvrácena má, výše položená hypotéza a zároveň zodpovězena výzkumná otázka, která byla dílčím výzkumným cílem podkapitoly pojednávající o odkladném účinku žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

V této souvislosti je však rovněž nutné dospět k dílčímu závěru, kterým je požadavek na změnu dosavadní konstantní judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu (ostatně i soudu Ústavního) spočívající v přípustnosti kasační stížnosti proti rozhodnutí o přiznání či nepřiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (tento závěr budu ještě níže prezentovat na konkrétním případě).

Daný závěr však nechci nastavovat paušálně. Rozhodnutí o odkladném účinku – obecně vzato – s odkazem na výše uvedené neprochází testem předběžnosti rozhodnutí. Nicméně tento byl skutečně nastaven primárně na jiný typ, respektive na jinou kategorii rozhodnutí, a rozhodnutí o odkladném účinku by si zasloužilo test vlastní.

Dle mého názoru by tak bylo vhodné připustit kasační stížnost proti rozhodnutí o přiznání či nepřiznání odkladného účinku s tím, že Nejvyšší správní soud by tuto a priori neodmítal s odkazem na její nepřípustnost podle ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s., ale po jejím podání by zkoumal, zda je dané rozhodnutí způsobilé nevratně zasáhnout do práv svých adresátů. Pokud by tento předpoklad byl splněn, došlo by následně k přezkumu předmětného rozhodnutí Nejvyšším správním soudem.

Nastavilo by se tak – judikatorním způsobem – jakési síto (test rozhodnutí o odkladném účinku žaloby spočívající v požadavku přezkumu účinků či dopadů daného rozhodnutí do právní sféry jeho adresátů) - a pokud by rozhodnutí sítem neprošlo – jeho dopady by neměly pouze dočasný charakter a zároveň by šlo o dopady již později nenapravitelné – kasační stížnost by byla přípustná. De facto by tak vznikala dvoukolejnost náhledu na rozhodnutí o odkladném účinku žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, kdy rozhodnutí výše uváděným sítem procházející by byla odmítána pro nepřípustnost, když by i nadále šlo o rozhodnutí podle své povahy dočasná a z přezkumu Nejvyššího správního soudu vyloučená dle ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. a rozhodnutí sítem neprocházející, která by přezkumu podrobena byla.

3.3.4. ...Jeden případ za všechny²⁵⁹

Potřebu připuštění kasační stížnosti proti rozhodnutí o přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ust. § 73 s. ř. s. bych ráda demonstrovala na problematice územního rozhodnutí podle ust. § 76 a násl. stavebního zákona. Toto rozhodnutí po tom, co nabyde právní moci, může být zrušeno v přezkumném řízení podle ust. § 94 a násl. s. ř., cestou obnovy řízení ve smyslu ust. § 100 a násl. s. ř. anebo ve správním soudnictví k podané žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle ust. § 65 a násl. s. ř. s.

Problém však nastává v situaci, kdy na pravomocné územní rozhodnutí navazuje stavební povolení²⁶⁰, které rovněž následně nabývá právní moci a poté je rozhodnutí o umístění stavby zrušeno.

Na danou situaci reaguje ust. § 94 odst. 5 stavebního zákona, dle kterého: *„Dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby, územní rozhodnutí se již nevydává; to neplatí, bylo-li zrušeno územní rozhodnutí pro záměr, pro který bylo vydáno závazné stanovisko ke posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.“*

Stavební zákon tedy explicitně stanoví, že „nové“ územní rozhodnutí se po svém zrušení, pokud bylo rozhodnuto o povolení stavby, již vydávat nebude. Výjimkou je situace, kdy územní rozhodnutí bylo vydáváno pro záměr, pro který bylo zároveň vydáváno stanovisko EIA podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (tato výjimka byla zákonodárcem do právní úpravy vtělena nejspíše proto, že v tomto případě půjde o významově velké stavební záměry, jejichž relevantní dopad na okolí bude podstatnější, než u záměrů „běžných“ realizovaných jednotlivými adresáty vrchnostenské veřejné správy).

Výše uvedenou situaci se zabýval i Nejvyšší správní soud, který ve svém rozsudku ze dne 23. 9. 2014, sp. zn.: 1 As 176/2012, dospěl k závěru, že zrušení územního rozhodnutí není pro soud automaticky důvodem i pro zrušení pravomocného stavebního povolení, protože tomuto brání dikce ust. § 75 odst. 1 s. ř. s. Dle uváděného ustanovení totiž soudy rozhodující ve správním soudnictví při svém rozhodování vycházejí ze skutkového a právního stavu věci, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Tento závěr potom odpovídá i zásadám správního

²⁵⁹ Touto problematikou se podrobně ve svých článcích zabývají i další autoři, např.: PŘÍKOPA, Vojtěch. Několik poznámek k územnímu rozhodnutí o umístění stavby. *Právní rozhledy*. 2017, č. 9, s. 326 – 332, nebo JÍLKOVÁ, Zuzana. Postup stavebního úřadu při zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby. *Právní rozhledy*. 2017, č. 12, s. 448 - 452.

²⁶⁰ A to stavební povolení v širokém slova smyslu, když povolení stavět vzniká z titulu stavebního povolení, z titulu souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru, z titulu oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora či z titulu veřejnoprávní smlouvy, která nahrazuje stavební povolení (ve všech případech jde o instituty imanentní stavebnímu zákonu).

řízení, jako je ochrana práv nabytých v dobré víře či presumpce správnosti správních aktů.²⁶¹ Následně Nejvyšší správní soud uvedl, že v takovém případě nejde ani o odepření soudní ochrany, protože osoba, která brojí proti územnímu rozhodnutí, může podat návrh na přiznání odkladného účinku žalobě proti danému rozhodnutí.²⁶²

Předejít situaci předvídané ust. § 94 odst. 5 stavebního zákona je tedy nejlépe možné přiznáním odkladného účinku žalobě proti územnímu rozhodnutí, které je zároveň napadené správní žalobou. Přiznáním odkladného účinku žalobě by byly sistovány účinky tohoto rozhodnutí a stavební úřad by následně nemohl – do pravomocného skončení soudního řízení správního – vydat stavební povolení, respektive v širším slova smyslu stavbu povolit.

Na výše uvedeném je zároveň zcela zřejmé, že případné rozhodnutí o nepřiznání odkladného účinku žalobě by, pokud jde o účinky daného rozhodnutí, nebylo rozhodnutím dočasným. Negativní rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku by znamenalo, že by účinky územního rozhodnutí nebyly sistovány, stavební úřad by následně mohl realizaci stavebního záměru povolit a pokud by bylo následně územní rozhodnutí zrušeno pro nezákonnost ve správním soudnictví, nové by již s odkazem na ust. § 94 odst. 5 stavebního zákona vydáváno nebylo.

Územní rozhodnutí je navíc rozhodnutím zcela zásadním, když řeší přípustnost či nepřípustnost umístění stavby nebo jiného zásahu do vymezeného území. Ve smyslu judikatorní činnosti Soudního dvora Evropské unie je podle mého názoru územní rozhodnutí nutno chápat jako „*principlial decision*“ o povolení konkrétního záměru.²⁶³

V souladu s výše uváděnou judikatorní činností Soudního dvora Evropské unie se domnívám, že je dokonce nutností připustit možnost kasační stížnosti proti rozhodnutí, zejména negativnímu, o odkladném účinku žaloby proti rozhodnutí správního orgánu – územnímu rozhodnutí, když hrozí, že toto již nemusí být (ve smyslu ust. § 94 odst. 5 stavebního zákona) za splnění podmínek předpokládaných zákonem „*nově*“ vydáváno po vydání stavebního povolení, respektive po povolení stavby v širokém slova smyslu.

²⁶¹ Proti uváděnému rozsudku Nejvyššího správního soudu směřovala ústavní stížnost, která byla usnesením ze dne 6. 5. 2015, sp. zn.: II. ÚS 3831/2014, odmítnuta.

²⁶² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2014, sp. zn.: 5 As 6/2013. I na tomto závěru je možné sledovat změnu vývoje soudní judikatorní činnosti, když soudy na počátku novodobého správního soudnictví přistupovaly k návrhům na přiznání odkladného účinku žalobě proti územnímu rozhodnutí velmi negativně. Za všechny lze uvést závěr uvedený v usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 11. 2004, sp. zn.: 57 Ca 14/2004, dle kterého rozhodnutí o umístění stavby „*vylučuje obecně možnost přivodit újmu předpokládanou ustanovením § 73 odst. 2 s. ř. s., tj. újmu, kterou lze kvalifikovat jako nenabratitelnou, neboť toto rozhodnutí ještě nezakládá potencionálnímu stavebníkovi subjektivní právo stavět.*“

²⁶³ K tomu viz rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 4. 1. 2004 ve věci Delena Wells, C – 201/02, nebo rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 4. 5. 2006 ve věci Daine Barker, C – 290/03.

Přípustnost kasační stížnosti by v popisovaném případě bylo možné judikatorně dovodit cestou tzv. testu rozhodnutí o odkladném účinku žaloby, jak jsem jej zmiňovala výše. Vlastní test rozhodnutí o odkladném účinku by zkoumal dvě dílčí otázky: Zda jde o rozhodnutí podle svých účinků či dopadů do právní sféry adresátů dočasné? Zda je možné případně hrozící dopady do sféry adresátů vrchnostenské veřejné správy později napravit či odstranit?

Je zřejmé, že rozhodnutí o přiznání či nepřiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí o umístění stavby by tímto testem neprošlo a připuštění kasační stížnosti by v tomto konkrétně popisovaném případě, jako troufnu si říct i v mnoha dalších, bylo na místě.

Závěr

Cílem předkládané disertační práce bylo 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 měla rovněž poukázat na, v platné a účinné právní úpravě, praktické aplikační problémy, a snažit se nabídnout jejich řešení. Detailněji se práce měla zaměřit na kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy, mezi které jsem řadila kompetenční výluky ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s., rozhodnutí o předběžném opatření podle ust. § 38 s. ř. s. a rozhodnutí o odkladném účinku ve smyslu ust. § 73 s. ř. s.

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.²⁶⁴

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.

Dílčím 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

²⁶⁴ MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: Linde a.s., 1996. s. 13 – 14.

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.

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.

Druhým z cílů první 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.

Zodpovězení posledně z výše uváděných výzkumných otázek mělo přispět k 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 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 druhé 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. (vyjma kompetenční výluky v podobě ust. § 70 písm. b) s. ř. s., tj. rozhodnutí předběžné povahy) 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 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.

Kompetenční výluka v podobě ust. § 70 písm. d) s. ř. s. je již méně častou kompetenční výlukou 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.²⁶⁵ 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“,²⁶⁶ 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. Zákodárci 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.

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

Druhá z otázek, na kterou je v druhé 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 odpovídám 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.

Pojem kompetenční vyluka je dle mého názoru „právním pojmem, jehož obsah je relativně neurčitý“. Relativně z toho důvodu, že Nejvyšší správní soud se ve své rozhodovací

²⁶⁵ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2013, sp. zn.: Pl. ÚS 15/2012.

²⁶⁶ BLAŽEK, Tomáš. In BLAŽEK, Tomáš, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. (§ 70).

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. Zákonodárce 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 přidržovat hodnot, které tvoří materiální právní stát, zejména se vyhnout přepjatému formalismu, dodržovat princip legitimního očekávání, zákaz překvapivých rozhodnutí a právo na přístup k soudu.²⁶⁷ V konečném důsledku tak například ne každé rozhodnutí předběžné povahy musí být kompetenční výlukou (k tomu viz níže).

Zákonodárce 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.

Má hypotéza znějící tak, že: **„Ne všechny kompetenční výluky uvedené v – na první pohled taxativním výčtu ust. § 70 s. ř. s. – jsou skutečně kompetenčními výlukami z přezkumné činnosti správních soudů“**, byla s ohledem na výše uvedené potvrzena.

Cílem třetí části práce bylo nalezení odpovědí na výzkumné otázky vztahující se k jednotlivým podkapitolám této části. Jednotlivé podkapitoly potom byly postupně věnovány rozhodnutím předběžné povahy jako kompetenčním výlukám v soudním řádu správním, když mezi tyto jsem řadila rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční výlukou ze soudního přezkumu ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. a dále rozhodnutí o nařízení předběžného opatření podle ust. § 38 s. ř. s. a rozhodnutí o odkladném účinku podle ust. § 73 s. ř. s. jako kompetenční výluky z přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu podle ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.

V případě kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. byl Nejvyšším správním soudem nastaven tzv. test rozhodnutí předběžné povahy,²⁶⁸ 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

²⁶⁷ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn.: Pl. ÚS 8/99.

²⁶⁸ Srov. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, sp. zn.: 2 Afs 186/2006.

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.

Cílem první podkapitoly třetí části práce tak bylo nalézt odpověď na výzkumnou otázku: **„Obstojí test předběžnosti rozhodnutí jako výchozí nástroj určování předběžnosti rozhodnutí ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. i ve světle novější judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu, nebo je zapotřebí jej relativizovat, případně upravit?“**

Zajímalo mne tedy, zda je test předběžnosti rozhodnutí, jak byl Nejvyšším správním soudem nastaven, dodržován bez výjimky i v aktuální judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu? Při postupné analýze judikatorní činnosti jsem však našla situace, kdy bylo z jeho aplikace do jisté míry upuštěno, či kdy byla jeho aplikace opomenuta s argumentací, že v konkrétním případě je zapotřebí chránit práva adresátů vrchnostenské veřejné správy navzdory tomu, že by dané rozhodnutí prošlo tzv. testem předběžnosti. Konkrétně například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2017, sp. zn.: 7 Afs 347/2016, sice byl test předběžnosti rozhodnutí aplikován, ale takovým způsobem, že rozhodnutí na první pohled předběžné jím neprošlo, protože argumentace byla postavena tak, aby o rozhodnutí předběžné povahy v konečném důsledku nešlo.

Nadto bych na tomto místě ráda uvedla, že v kontextu nejnovější judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu samotná dočasnost (jakožto charakteristický znak rozhodnutí předběžné povahy a důvod pro to, že je toto rozhodnutí kompetenční vyloukou) rozhodnutí nemůže, respektive by neměla být a priori důvodem pro jeho vyloučení ze soudního přezkumu. Nejvyšší správní soud totiž připouští, že i pokud má rozhodnutí v materiálním smyslu povahu dočasnou a přesto zasahuje do právní sféry svého adresáta, je na místě již ve fázi před vydáním konečného, meritorního, rozhodnutí, jeho přezkum připustit.²⁶⁹ Obdobným způsobem již argumentoval i Ústavní soud.²⁷⁰

Rozhodovací činnost tak do jisté míry upouští od časové podmínky testu předběžnosti rozhodnutí, když říká, že skutečnost, že je určité rozhodnutí dočasné, automaticky neznamená, že bude ze soudního přezkumu vyloučeno.

Odpovědí na výše položenou výzkumnou otázku jsem tak de facto potvrdila svou velmi relativně nastavenou hypotézu, že: **„Test předběžnosti rozhodnutí obecně obstojí jako výchozí nástroj určování předběžnosti rozhodnutí ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. i ve**

²⁶⁹ K tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015.

²⁷⁰ K tomu srov. náleze Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn.: Pl. ÚS 12/2014.

světlem novější judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu, avšak mohou nastat situace, kdy je zapotřebí výsledky testu přizpůsobit ochraně zájmů, na jejichž ochraně je zesílený celospolečenský konsenzus.“

Domnívám se tedy, po hloubkové analýze soudní judikatury vztahující se k rozhodnutím předběžné povahy jako kompetenčním vylukám ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s., že test předběžnosti rozhodnutí, jak byl nastaven Nejvyšším správním soudem, je klíčovou metodickou pomůckou pro správní soudy. Stanovuje algoritmus přezkumu těchto rozhodnutí pomocí tří podmínek, které musí být splněny kumulativně, abychom mohli učinit závěr o tom, že v konkrétním případě skutečně jde o rozhodnutí předběžné povahy. Je pravdou, že zejména v průběhu vývoje judikatorní činnosti soudů se objevují případy, kdy rozhodnutí na první pohled předběžné testem předběžnosti rozhodnutí neprošlo a to díky takto cílené argumentaci soudu. Tyto situace však nastaly vždy za účelem poskytnutí většího komfortu ochrany práv adresátů vrchnostenské veřejné správy, tj. v situacích, kdy by na konkrétní rozhodnutí mohlo být pohlíženo jako na rozhodnutí předběžné, soud však jeho přezkum připustil. Výsledky testu tak byly přizpůsobeny ochraně zájmů, tak, aby byly dodrženy premisy právního státu.

Cílem druhé podkapitoly třetí části práce bylo nalézt odpověď na výzkumné otázky: **„Prochází rozhodnutí o nařízení předběžného opatření podle ust. § 61 s. ř. testem předběžnosti rozhodnutí a je tak kompetenční vylukou ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s.? A „Prochází rozhodnutí o nařízení předběžného opatření ve smyslu ust. § 38 s. ř. s. testem předběžnosti rozhodnutí a je tudíž odůvodnitelné, že je vyloučeno z přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu ve smyslu ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.“**

V případě předběžných opatření je nutné si uvědomit, že rozhodnutí o předběžném opatření je potřeba vnímat ve dvojitě slova smyslu, respektive ve dvou úrovních. V prvním případě jde o předběžná opatření nařízená správním orgánem, která jsou z přezkumné činnosti soudů ve správním soudnictví vyjmuta jako kompetenční vyluky v podobě ust. § 70 písm. b) s. ř. s. Ve druhém případě jde o předběžná opatření vydávaná soudem v soudním řízení správním, která jsou potom, jakožto rozhodnutí tzv. dočasná, vyjmuta z přezkumné pravomoci Nejvyššího správního soudu ve smyslu ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. Ačkoli soudy automaticky na tato rozhodnutí pohlížejí jako na kompetenční vyluky ve smyslu výše uváděných ustanovení, nikdy tato nepodrobily testu předběžnosti rozhodnutí.

Nejprve jsem testu předběžnosti rozhodnutí podrobila rozhodnutí o nařízení předběžného opatření ve smyslu ust. § 61 s. ř. a zjistila, že pokud je povinnost předběžným opatřením ukládána účastníku správního řízení, rozhodnutí bez dalšího testem předběžnosti

rozhodnutí projde. Pokud je však předběžným opatřením ukládána povinnost třetí osobě, tj. osobě odlišné od účastníka správního řízení, rozhodnutí testem předběžnosti rozhodnutí neprochází (jednotlivé kroky testu a argumentace použité při jeho aplikaci jsou detailněji uvedeny v příslušné podkapitole).

V případě procesní varianty, kdy je předběžným opatřením vydávaným ve správním řízení ukládána povinnost osobě odlišné od účastníka správního řízení, jsem rovněž nabídla argumentační cestu, kterou se tato osoba může k soudu dostat (soud totiž bude a priori vycházet z toho, že žalobu je nutno odmítnout s ohledem na to, že směřuje proti kompetenční výluce ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s, ačkoli tomu tak v tomto případě není).

Následně jsem testu předběžnosti rozhodnutí podrobila i rozhodnutí o předběžném opatření ve smyslu ust. § 38 s. ř. s., které je vydáváno soudem v soudním řízení. V tomto případě jsem zjistila, že existují celkem tři procesní varianty, které mohou v řízení před soudem nastat. V případě první z nich je předběžným opatřením ukládána povinnost účastníkovi soudního řízení, v tomto případě rozhodnutí o nařízení předběžného opatření prochází testem předběžnosti rozhodnutí a je tudíž zcela v pořádku, že proti tomuto rozhodnutí není přípustná kasační stížnost podle ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. V druhém případě je předběžným opatřením ukládána povinnost třetí osobě – osobě odlišné od účastníka soudního řízení – zpravidla však půjde o účastníka předcházejícího správního řízení, tj. za podmínek stanovených zákonem, osobu zúčastněnou na řízení. I v tomto případě projde rozhodnutí o nařízení předběžného opatření testem předběžnosti rozhodnutí a nepřípustnost kasační stížnosti proti tomuto rozhodnutí je rovněž v pořádku. Třetí varianta představuje situace, kdy je předběžným opatřením ukládána povinnost osobě odlišné od účastníka soudního řízení, ale nejde o osobu, která by v soudním řízení vystupovala jako osoba zúčastněná na řízení. V tomto případě rozhodnutí o nařízení předběžného opatření neprochází testem předběžnosti rozhodnutí a měla by proti němu být přípustná kasační stížnost. Problém však nastává s aktivní věcnou legitimací vymezenou v ust. § 102 s. ř. s., dle kterého může kasační stížnost podat účastník řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo nebo osoba zúčastněná na řízení. I v tomto případě následně nabízím argumentační cestu, kterou je možné tuto osobu za výše popsané situace k řízení před Nejvyšším správním soudem vpustit.

S ohledem na výše uvedené tak mohu dospět k závěru, že mé hypotézy znějící tak, že: **„Rozhodnutí o nařízení předběžného opatření ve smyslu ust. § 61 s. ř. v řízení před správním orgánem i rozhodnutí o nařízení předběžného opatření v řízení před správním soudem podle ust. § 38 s. ř. s. procházejí testem předběžnosti rozhodnutí a je na ně tedy**

správně hleděno jako na kompetenční výluky ve smyslu ust. § 70 písm. b) a ust. § 104 odst. 3 písm. c) v soudním řádu správním.“ Byly – v jednotlivých procesních variantách, jak jsou uvedeny výše – částečně potvrzeny a částečně vyvráceny.

Cílem třetí a poslední podkapitoly v rámci třetí části práce bylo podrobit institut odkladného účinku testu rozhodnutí předběžné povahy a touto cestou zodpovědět výzkumné otázky: **„Prochází rozhodnutí o přiznání či nepřiznání odkladného účinku žalobě podle ust. § 73 s. ř. s. testem předběžnosti rozhodnutí?“** A **„Je tedy vyloučení přezkumu rozhodnutí o přiznání či nepřiznání odkladného účinku Nejvyšším správním soudem v souladu s ochranou a zachováním práv účastníků soudního řízení správního?“**

Zabývala jsem se tedy tím, zda institut odkladného účinku prochází testem předběžnosti rozhodnutí, jak byl nastaven v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, sp. zn.: 2 Afs 186/2006, případně, zda splňuje znaky rozhodnutí předběžné povahy, jak byly dříve vymezeny v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, sp. zn.: 2 Afs 183/2005 (pokud jde o tam vymezený znak materiální a procesní).

Institut odkladného účinku ve smyslu ust. § 73 s. ř. s., vnímám jako rozhodnutí předběžné či dočasné povahy a tudíž kompetenční výlukou v soudním řádu správním. Kompetenční výlukou z toho důvodu, že rovněž rozhodnutí o odkladném účinku žaloby ve smyslu ust. § 73 s. ř. s. je vyňato z přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu podle ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.

Důkladnou analýzou jednotlivých pojmových znaků testu předběžnosti rozhodnutí a znaků rozhodnutí předběžné povahy jsem však dospěla k závěru, že rozhodnutí o přiznání či nepřiznání odkladného účinku nevykazuje materiální ani procesní znak rozhodnutí předběžné povahy a rovněž neprochází ani jednou ze tří podmínek testu předběžnosti rozhodnutí.

Na druhou stranu své výše uvedené výzkumné závěry relativizují, a to s ohledem na skutečnost, že test předběžnosti rozhodnutí byl primárně nastaven na jiný typ, respektive na jinou kategorii rozhodnutí (rozhodnutí správních orgánů, která mají být vyloučena ze soudního přezkumu přes ust. § 70 písm. b) s. ř. s.), a rozhodnutí o odkladném účinku by si zasloužilo test vlastní.

Vlastní test rozhodnutí o odkladném účinku by následně zkoumal dvě dílčí otázky: Zda jde o rozhodnutí podle svých účinků či dopadů do právní sféry adresátů dočasné? Zda je možné případně hrozící dopady do sféry adresátů vrchnostenské veřejné správy později napravit či odstranit?

Nastavilo by se tak – judikatorním způsobem – jakési síto a pokud by rozhodnutí tímto sítem neprošlo – jeho dopady by neměly pouze dočasný charakter a zároveň by šlo o dopady již později nenapravitelné – kasační stížnost by byla přípustná. De facto by tak vznikala dvoukolejnost náhledu na rozhodnutí o odkladném účinku žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, kdy rozhodnutí výše uváděným sítem procházející by byla odmítána pro nepřipustnost, když by i nadále šlo o rozhodnutí podle své povahy dočasná a z přezkumu Nejvyššího správního soudu vyloučená dle ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. a rozhodnutí sítem neprocházející, která by přezkumu podrobena byla.

S ohledem na výše uvedené se tedy domnívám, že má hypotéza, znějící tak, že: **„Institut odkladného účinku žaloby testem předběžnosti rozhodnutí, jakožto nastaveným algoritmem přezkumu předběžných/dočasných rozhodnutí, prochází“** byla vyvrácena. Je proto vhodné uvažovat o výše nastíněné judikatorní změně.

Na úplný závěr bych chtěla shrnout, že po důkladné analýze kompetenčních výluk, zejména v případě rozhodnutí předběžné povahy, jsem dospěla k závěru, že na rozhodnutí předběžné povahy není možné pohlížet jako na kompetenční výluku v soudním řádu správním. Pokud rozhodnutí prochází testem předběžnosti rozhodnutí, nejedná se o odepření soudního přezkumu, tedy o výluku ve vlastním slova smyslu, ale o procesní optimalizaci, která koncentruje přezkum do jiného časového období. Pokud však v konkrétním případě rozhodnutí testem předběžnosti neprochází, rovněž by o kompetenční výluku ze soudního přezkumu nemělo jít, protože v takovém případě je nutné trvat na tom, aby byl soudní přezkum (správním soudem či Nejvyšším správním soudem) judikatorně připuštěn.

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.
- BOSCH, Edgar, SCHMIDT, Jörg, VONDUNG, Rolf. *Praktische Einführung in das verwaltungsgerichtliche Verfahren*. 9. auflage. Stuttgart: Kohlhammer, 2012. 462 s.
- BRANDT, Jürgen, SACHS, Michael. *Handbuch verwaltungsverfahren und verwaltungsprozess*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2009. 1253 s.
- BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Linde, 2006. 308 s.
- BRUS, Martin. In POTĚŠIL, Lukáš, ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: Leges, 2014. s. 290 - 298 (§38).
- BRUS, Martin. In POTĚŠIL, Lukáš, ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: Leges, 2014. s. 652 - 665 (§73).
- DOLEŽAL, Jiří a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: Linde, 2006. 704 s.
- GARLICKY, Leszek. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys Wykladu*. 1. wydanie. Warszawa: Liber, 2007. 447 s.
- GEIGER, Harald, MÜRBE, Manfred, LINDERER, Sieglinde, OBENAU, Walter. *Beck'sches Rechtslexikon*. 3. auflage. München: C. H. Beck, 2003. 791 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.
- HARRIS, David a kol. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2009. 902 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 599 s.
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. Část všeobecná. 1. vydání. Praha: Melantrich a.s., 1934. 454 s.
- HUFEN, Friedhelm. *Verwaltungsprozessrecht*. 8. Auflage. München: C. H. Beck, 2005. 644 s.
- IPSEN, Jörn. *Allgemeins Verwaltungsrecht*. 4 auflage. Köln: Carl Heymanns Verlag, 2005. 379 s.
- JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád: Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 844 s.
- KÜCHLEROVÁ, Martina: *Kompetenční vyluky ve správním soudnictví*. 1. vydání. Praha: Leges, 2015, 128 s.
- LAUFER, Heinz, MÜNCH, Ursula. *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*. 1. auflage. Bonn: Bundeszentrale für Polit. Bildung, 1997. 257 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.
- SUDRE, Frédéric. *Droit européen et international des droits de l'homme*. 12. édition mise à jour. Paris: PUF, 2015, 967 s.

- TRELLOVÁ, Livia. Nový správny súdny poriadok: návrh: zborník z medzinárodnej konferencie konanej v dňoch 25. až 27. septembra 2014 v Dunajskej Strede.- Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2014. 348 s.
- VOPÁLKA, Vladimír (usp.). Nová úprava správniho 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.
- WÜRTEMBERGER, Thomas. *Verwaltungsprozessrecht*. 2. auflage. München: C. H. Beck, 2006. 309 s.

Články:

- BAXA, Josef, MAZANEC, Michal. Reforma českého správniho soudnictví. *Právní rádce*. 2002, č. 1, s. 5 – 10.
- BRUS, Martin. Judikatura NSS: Odkladný účinek a předběžné opatření. *Soudní rozhledy*. 2014, č. 1, s. 2 – 11.
- ČERNÝ, Pavel. K rozhodování správních soudů o návrzích na odklad vykonatelnosti žaloby (vybrané otázky). *Právní rozhledy*. 2008, č. 24, s. 887 – 894.
- GAERTNER, H. Stručný přehled správniho soudnictví a řízení před správními soudy v SRN. *Správní právo*. 1995, č. 6, s. 299.
- HARABIN, Štefan. Správne súdnictvo v Slovenskej republike. *Justičná revue*. 2002, č. 10, s. 1084 – 1088.
- JÍLKOVÁ, Zuzana. Postup stavebního úřadu při zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby. *Právní rozhledy*. 2017, č. 12, s. 448 - 452.
- KADEČKA, Stanislav. Správní soudnictví ve světle ústavněprávní judikatury. *Právní rádce*. 2002, č. 3, s. 9 – 14.
- KAMLACH, Milan. Nové správni soudnictví. *Bulletin advokacie*. 2003, č. 1, s. 9 – 17.
- MAZANEC, Michal. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*. 2003, č. 2, s. 55 – 60.
- KÜCHLEROVÁ, Martina. Může se účastníků řízení aplikací ustanovení o kompetenční výluce zvýšit majetková nebo nemajetková ujma? *Acta Iuridica Olomucensia*. 2014, č. 9/2, s. 83 – 90.

- KÜCHLEROVÁ, Martina. Část V. o. s. ř. jako kompetenční vyluka ve správním soudnictví? *Acta Iuridica Olomucensia*. 2015, č. 10/2, s. 111 – 116.
- KÜCHLEROVÁ, Martina. Pravomoc k vydávání předběžných opatření v tzv. církevních restitucích. *Právní rozhledy*. 2016, č. 5, s. 182 – 184.
- KÜCHLEROVÁ, Martina. (Ne)rozhodnutí jako kompetenční vyluka v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. *Právní rozhledy*. 2017, č. 11, s. 406 – 409.
- KÜCHLEROVÁ, Martina. Několik poznámek k aktivní věcné legitimaci dotčené veřejnosti. *Právní rozhledy*. 2017, č. 18, s. 638 – 641.
- 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.
- PŘÍKOPA, Vojtěch. Několik poznámek k územnímu rozhodnutí o umístění stavby. *Právní rozhledy*. 2017, č. 9, s. 326 – 332.
- SPRATEK, Daniel. Odkladný účinek žaloby ve správním soudnictví. *Bulletin advokacie*. 2008, č. 11, s. 39 – 44.
- 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:

- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 2. 1975 Golder proti Spojenému království.
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976 Engel proti Nizozemí.
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 9. 1982 Sporrong a Lönnroth proti Švédsku.
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. 11. 1995 Bryan proti Spojenému království.
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 10. 2000 Maaouia proti Francii.

- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 2. 2009 Olijić proti Chorvatsku.

Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie:

- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 4. 1. 2004 ve věci Delena Wells, C – 201/02.
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 4. 5. 2006 ve věci Daine Barker, C – 290/03.

Nálezy Ústavního soudu:

- Nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993, sp. zn.: Pl. ÚS 19/1993.
- 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 27. 6. 2001, sp. zn.: Pl. ÚS 16/1999.
- Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn.: IV. ÚS 150/2001.
- Nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn.: II. ÚS 310/2004.
- 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 12. 5. 2009 sp. zn.: IV. ÚS 2170/2008.
- Nález Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2011, sp. zn.: III. ÚS 449/2006.
- Nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2013, sp. zn.: Pl. ÚS 15/2012.
- Nález Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn.: Pl. ÚS 16/2014.
- Nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn.: Pl. ÚS 12/2014.
- Nález Ústavního soudu ze dne 22. 12. 2015, sp. zn.: I. ÚS 1253/2014.
- Nález Ústavního soudu ze dne 1. 9. 2016, sp. zn.: II. ÚS 1847/2016.

Usnesení Ústavního soudu:

- Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 7. 2001, sp. zn.: II. ÚS 547/1998.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2005, sp. zn.: III. ÚS 156/2005.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2008, sp. zn.: IV. ÚS 233/2002.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2013, sp. zn.: IV. ÚS 4212/2012.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2015, sp. zn.: II. ÚS 3831/2014.

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 číslice představuje 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.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn.: 8 As 47/2005.
- Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, sp. zn.: 2 Afs 186/2006.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, sp. zn.: 1 As 89/2008.

- 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 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.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, sp. zn.: 6 Afs 270/2015.

Rozsudky:

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, sp. zn.: 5 As 29/2003.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp. zn.: 4 As 47/2003.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, sp. zn.: 5 As 52/2004.
- 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 14. 6. 2006, sp. zn.: 2 Afs 198/2005.
- 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 14. 6. 2007, sp. zn.: 1 As 39/2006.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2007, sp. zn.: 9 As 46/2007.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2007, sp. zn.: 1 As 13/2007.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2007, sp. zn.: 2 As 79/2006.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, sp. zn.: 2 Afs 58/2007.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, sp. zn.: 2 As 7/2007.
- 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 30. 4. 2008, sp. zn.: 6 As 7/2007.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2008, sp. zn.: 5 As 2/2008.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, sp. zn.: 9 As 88/2007.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2008, sp. zn.: 1 As 62/2008.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn.: 1 As 65/2008.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2009, sp. zn.: 7 As 29/2009.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, sp. zn.: 1 As 89/2008.
- 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 28. 4. 2011, sp. zn.: 1 As 22/2011.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2011, sp. zn.: 7 As 52/2011.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, sp. zn.: 5 Aps 2/2011.
- 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 22. 8. 2013, sp. zn.: 7 As 23/2013.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2013, sp. zn.: 1 As 52/2012.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, sp. zn.: 1 As 176/2012.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, sp. zn.: 2 Afs 74/2013.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2014, sp. zn.: 5 As 6/2013.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, sp. zn.: 6 Ads 177/2014.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2016, sp. zn.: 1 Afs 133/2016.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2017, sp. zn.: 7 Afs 347/2016.

Usnesení:

- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2003, sp. zn.: 6 A 160/2002.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2003, sp. zn.: 7 A 115/2002.

- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2004, sp. zn.: 1 Ans 2/2003.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2004, sp. zn.: 6 A 119/2001.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2004, sp. zn.: 7 A 136/2002.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, sp. zn.: 5 As 52/2004.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2005, sp. zn.: 8 As 26/2005.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2005, sp. zn.: 4 Ads 81/2005.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, sp. zn.: 2 Afs 131/2005.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, sp. zn.: Na 112/2006.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2006, sp. zn.: 6 Ads 76/2006.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2008, sp. zn.: 5 As 17/2008.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2010, sp. zn.: 6 Ads 109/2010.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 5. 2012, sp. zn.: 7 As 61/2012.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2013, sp. zn.: 4 As 77/2013.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2014, sp. zn.: 6 Afs 73/2014.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2015, sp. zn.: 3 As 192/2015.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2016, sp. zn.: 9 As 281/2015.

Rozhodnutí správních senátů krajských soudů:

- Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 10. 2003, sp. zn.: 52 Ca 9/2003.
- Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 12. 2003, sp. zn.: 58 Ca 55/2003.
- Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 11. 2004, sp. zn.: 57 Ca 14/2004.
- Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 6. 2005, sp. zn.: 22 Ca 329/2003.
- Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2006, sp. zn.: 10 Ca 41/2006.
- Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 6. 2006, sp. zn.: 10 Ca 121/2006.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2006, sp. zn.: 30 Ca 238/2004.
- Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2007, sp. zn.: 7 Ca 174/2007.
- Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2007, sp. zn.: 57 Ca 62/2006.
- Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 16. 5. 2008, sp. zn.: 30 Ca 74/2008.
- Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 7. 2008, sp. zn.: 30 Ca 5/2008.
- Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25. 9. 2009, sp. zn.: 30 Ca 122/2009.
- Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 4. 2010, sp. zn.: 10 A 7/2010.

- Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 6. 2010, sp. zn.: 17 Ad 10/2010.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2010, sp. zn.: 6 Ca 90/2007.
- Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 3. 8. 2011, sp. zn.: 62 Af 42/2011.
- Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 1. 2012, sp. zn.: 15 A 1/2012.
- Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 2. 2012, sp. zn.: 9 Ca 100/2009.
- Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 3. 2013, sp. zn.: 40 A 1/2013.
- Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 27. 3. 2013, sp. zn.: 52 A 12/2013.
- 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.
- Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 4. 2016, sp. zn.: 30 A 22/2016.
- Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 8. 2016, sp. zn.: 30 A 58/2016.
- Usnesení Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, ze dne 6. 12. 2016, sp. zn.: 65 Af 49/2015.
- Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 2. 2017, sp. zn.: 30 A 31/2016.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 3. 2017, sp. zn.: 29 A 74/2015.
- Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 3. 2017, sp. zn.: 30 A 41/2016.
- Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 5. 2017, sp. zn.: 30 A 21/2017.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu:

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

Rozhodnutí zvláštního senátu rozhodujícího kompetenční spory podle zákona č. 131/2002 Sb.:

- Usnesení zvláštního senátu rozhodujícího kompetenční spory podle zákona č. 131/2002 Sb., ze dne 20. 9. 2007, sp. zn.: Konf 22/2006.
- Usnesení zvláštního senátu rozhodujícího kompetenční spory podle zákona č. 131/2002 Sb., ze dne 21. 5. 2008, sp. zn.: Konf 31/2007.

Vybraná rozhodnutí Okresních soudů:

- Rozhodnutí Okresního soudu v Jihlavě 5. 11. 2013, sp. zn. 4 Nc 106/2013.
- Rozhodnutí Okresního soudu v Táboře ze dne 11. 11. 2013, sp. zn. 7 Nc 1752/2013.

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

Vybrané 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. 48/1959 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.
- Zákon č. 166/1960 Sb., o lesích a lesním hospodářství.
- Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.
- 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. 53/1966 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.
- Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 61/1977 Sb., o lesích.
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 229/1991 Sb., o půdě, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.
- 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. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).
- 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. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.
- Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, 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. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (stavební zákon).
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (kontrolní řád).
- Zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky.
- Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů.

Podzákoné právní předpisy:

- Vyhláška č. 277/2004 Sb., o stanovení zdravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel, zdravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel s podmínkou a náležitosti lékařského potvrzení osvědčujícího zdravotní důvody, pro něž se za jízdy nelze na sedadle motorového vozidla připoutat bezpečnostním pásem (vyhláška o zdravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel).
- Vyhláška č. 84/1996 Sb., o lesním hospodářském plánování.
- Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

Právní předpisy Spolkové republiky Německo:

- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. mai 1949 (BGB1. S. 1).
- Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. märz 1991 (BGB1. I S. 686).
- Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. mai 1975 (BGB1. I S. 1077).
- Zivilprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. dezember 2005 (BGB1. I S. 3202, 2006 I S. 431, 2007 I S. 1781).
- Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. september 2004 (BGBl. IS. 2414).

Sekundární legislativa Evropské unie:

- Směrnice Rady ze dne 27. 6. 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměr na životní prostředí (č. 85/337/EHS).

Mezinárodní smlouvy:

- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod přijatá v rámci Rady Evropy dne 4. listopadu 1950 a vyhlášená ve sbírce mezinárodních smluv pod č. 209/1992 Sb. m. s.
- Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášená sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb. m. s. (Aarhuská úmluva).

Elektronické zdroje:

- BLAŽEK, Tomáš, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016.
- MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. nssoud.cz, 17. ledna 2013 [cit. 29. prosince 2014]. Dostupné na <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.
- https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-de-cs.do?member=1.
- <http://www.bverwg.de>

Shrnutí, klíčová slova

Summary

The submitted dissertation thesis seeks to capture a representative picture of the development of the administrative judiciary on our territory and subsequently to introduce within the development the competency exclusions. The aim of the thesis is to contribute to the knowledge of the competency exhaustion in the administrative judiciary during its development on our territory. Furthermore the aim is also to define the notion of competency exclusion and then to place it in the context of the period legal regulations regulating the administrative judiciary in our country, resp. in the construction of the jurisdiction of the courts deciding in the administrative judiciary. In more detail this work focuses on competency exclusions in the form of preliminary rulings, including a competency exclusions within the meaning of art. 70 para. b) of the Administrative Procedure Code (further APC), the decision on the preliminary measure pursuant to the provision of art. 38 APC and the decision on suspensive effect pursuant to the provision of art. 73 APC.

The first part of the thesis is a theoretical part. Its importance for the whole work lies in creating a theoretical background and grasping the notion of a competency exclusion, which then stretches through the whole work like a thin line. Furthermore, in the first part of my thesis, I analyze the concept of administrative judiciary and competency exclusions in it in the development of legal regulation of administrative judiciary on our territory since 1867, to when the beginning of the administrative judiciary on our territory is dated. In individual periods of development of the administrative judiciary on our territory, I define the jurisdiction of the courts in the administrative judiciary and subsequently, if possible, I endeavor to place the competencies within.

The first part of the work presents in detail the Austrian and the First-Republic Administrative Judiciary. Furthermore, the period from 1945 to 1989 and then the period from 1989 to the present legal regulation of the administrative judiciary, i.e. until the year 2002 are presented. The greatest part is devoted to the legislation of the First Republic, because this represents a huge inspiration source for the current legal regulation.

The second part of the thesis elaborates the legal regulation of the administrative judiciary and competency exclusions in the current valid and effective legal regulation. Individual competency exclusions are analyzed to the extent, in which each one of the competency exclusions occurs in practice. For each of the competency exclusions the problems that can be

encountered in practice during its application are pointed out, these are sometimes demonstrated on specific cases. The focus of this part of the thesis is to critically evaluate the legal regulation by outlining the real as well as potential impacts of application of individual competency exclusions on the life situation of the recipients of public administration from the viewpoint of protecting their subjective public rights or the possibility of fulfilling their subjective public obligations.

The second part simultaneously processes and comparatively analyzes selected institutes of the administrative judiciary of the Federal Republic of Germany. The German administrative judiciary system is the result of a long-term historical development, standing on classic models of administrative judiciary. Therefore, the thesis seeks to point to the selected institutes, which are also found in our legislation, and to demonstrate the other ways in which their legislation can be embedded. In particular I describe how the jurisdiction of the courts in the administrative judiciary in the Federal Republic of Germany is defined, how the organization of the courts in the administrative judiciary is set and how certain selected institutes of administrative justice are established.

The third and final part of the thesis deals with the issue of competency exclusion in the form of a preliminary ruling in the context of APC in a very detailed and critical way. The individual subchapters are then gradually devoted to the preliminary rulings as a competency exclusion in the APC, when among them I have including a decision of a preliminary nature as a competency exclusion from judicial review within the meaning of art 70 para. b) of the APC and also the decision on the application of a provisional measure under art. 38 of the APC and a decision on a suspensive effect pursuant to art. 73 of the APC as a competency exclusion from the review of the Supreme Administrative Court pursuant to art. 104 para 3 point c) the APC. After a critical assessment of the judicatory activity of the administrative courts, I come to the conclusion that in all above mentioned cases, competency exclusions are in fact involved. In detail in this part of the thesis I work with the so-called pre-decision test as the starting algorithm for determining whether or not a decision is a decision of preliminary nature in each specific case.

After a thorough analysis of the competency exclusion, in particular in the case of a preliminary ruling, I conclude that the preliminary ruling cannot be regarded as a competency exclusion in the APC. If the decision goes through the pre-decision test, it is not a denial of judicial review, an exclusion in its own sense, but a procedural optimization that concentrates the review on another point in time. However, if in a specific case the case does not pass through the test, this should not constitute a competency exclusion from the judicial review, because in

such case it is necessary to insist that the judicial review (by an administrative court or the Supreme Administrative Court) is admitted in court.

Shrnutí

Předkládaná Disertační 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. Podrobněji se práce zaměřuje na kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy, mezi které řadím kompetenční výluky ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s., rozhodnutí o předběžném opatření podle ust. § 38 s. ř. s. a rozhodnutí o odkladném účinku podle ust. § 73 s. ř. s.

První část práce je částí teoretickou. Její význam pro celou práci spočívá ve vytvoření teoretického zázemí a uchopení pojmu kompetenční výluky, který se následně tenkou linií táhne skrze celou práci. Dále v první části práce analyzuji 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. V jednotlivých obdobích vývoje správního soudnictví na našem území vymezují působnost soudů ve správním soudnictví a následně, pokud je to možné, do něj zasazuje kompetenční výluky.

Detailně první 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.

Druhá 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.

Druhá část současně zpracovává a komparativním způsobem analyzuje vybrané instituty správního soudnictví Spolkové republiky Německo. I právní úprava německého správního

soudnictví je výsledkem dlouhodobého historického vývoje, stojícího na klasických modelech správního soudnictví. Práce se proto snaží poukázat na vybrané instituty, které se vyskytují rovněž v naší právní úpravě, a na těchto demonstrovat jakým jiným způsobem je možné jejich právní úpravu zakotvit. Zachycuji zejména jakým způsobem je vymezena působnost soudů rozhodujících ve správním soudnictví ve Spolkové republice Německo, jakým způsobem je vymezena organizace soudů rozhodujících ve správním soudnictví a jak jsou v právní úpravě zakotveny některé vybrané instituty správního soudnictví.

Třetí a poslední část práce se velmi podrobně a kriticky věnuje problematice kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy v kontextu soudního řádu správního. Jednotlivé podkapitoly jsou potom postupně věnovány rozhodnutím předběžné povahy jako kompetenčním výlukám v soudním řádu správním, když mezi tyto jsem řadila rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční výluku ze soudního přezkumu ve smyslu ust. § 70 písm. b) soudního řádu správního a dále rozhodnutí o nařízení předběžného opatření podle ust. § 38 soudního řádu správního a rozhodnutí o odkladném účinku podle ust. § 73 soudního řádu správního jako kompetenční výluky z přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu podle ust. § 104 odst. 3 písm. c) soudního řádu správního. Po kritickém zhodnocení judikatorní činnosti správních soudů, docházím k závěru, že ve všech případech se skutečně o kompetenční výuky jedná. Podrobně v této části práce pracuji s tzv. testem předběžnosti rozhodnutí jako výchozím algoritmem pro určení zda se v konkrétním případě jedná či nikoli o rozhodnutí předběžné povahy.

Po důkladné analýze kompetenčních výluk, zejména v případě rozhodnutí předběžné povahy, závěrem dospívám k závěru, že na rozhodnutí předběžné povahy není možné pohlížet jako na kompetenční výluku v soudním řádu správním. Pokud rozhodnutí prochází testem předběžnosti rozhodnutí, nejedná o vlastní odepření soudního přezkumu, tedy o výluku ve vlastním slova smyslu, ale o procesní optimalizaci, která koncentruje přezkum do jiného časového období. Pokud však v konkrétním případě rozhodnutí testem předběžnosti neprochází, rovněž by o kompetenční výluku ze soudního přezkumu nemělo jít, protože v takovém případě je nutné trvat na tom, aby byl soudní přezkum (správním soudem či Nejvyšším správním soudem) judikatorně připuštěn.

Keywords

Administrative justice, Competency (jurisdictional) exception, Administrative decision, Preliminary decision, Decision on interim measures, The suspensory effect of the action, 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, Rozhodnutí o předběžném opatření, Odkladný účinek žaloby, Soudní řád správní, Dualismus veřejného a soukromého práva, Nejvyšší správní soud.

Autoreferát

Disertační práce

1. Výzkumný rámec a současný stav poznání

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.*“ Citovaný článek potom představuje ústavněprávní zakotvení na úrovni národního práva, tzv. práva na spravedlivý proces, které je rovněž na úrovni nadnárodní garantováno v čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod přijaté v rámci Rady Evropy dne 4. listopadu 1950 a vyhlášené ve sbírce mezinárodních smluv pod č. 209/1992 Sb. m. s.

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 výchyty výjimek z přezkoumávání rozhodnutí orgánů veřejné správy soudy.²⁷¹ Předkládaná disertační práce se přes obecnější rozbor problematiky kompetenčních výluk následně úžeji zaměřuje na kompetenční výluku – rozhodnutí předběžné povahy - uvedenou v ust. § 70 písm. b) s. ř. s. Kompetenční výluku v ust. § 70 písm. b) s. ř. s. volím proto, že tato pro mne představuje velmi aktuální a neprobádanou oblast, která zároveň v určitých případech vzbuzuje časté kontroverze, jak je dále uvedeno v celém textu práce, zejména její třetí části. To vše na rozdíl od ostatních kompetenčních výluk v ust. § 70 s. ř. s., o kterých je pojednáno v rozsahu, v jakém se ta která z nich objevuje v soudní judikatuře a právní praxi. Uvedené ustanovení je zaměřeno na úkony, které materiálně sice splňují pojmové znaky rozhodnutí (jde o jednostranný individuální správní akt vrchnostensky, tedy autoritativně konstitutivně či deklaratorně upravující práva a povinnosti adresátů veřejné správy stojící vně samotnou veřejnou správu), zároveň však jde o úkony

²⁷¹ Nález Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn.: Pl. ÚS 8/99.

předběžné povahy. Tato předběžnost podle převažujícího názoru spočívá v tom, že právní úprava počítá s přijetím rozhodnutí dalšího, navazujícího, konečného.²⁷²

Tématem práce jsou rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční výluky v soudním řádu správním. Nejde tedy jen o rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu již uváděného ust. § 70 písm. b) s. ř. s., ale dle mého názoru je možné do této kategorie řadit i rozhodnutí o předběžném opatření ve smyslu ust. § 38 s. ř. s. a rozhodnutí o odkladném účinku žaloby ve smyslu ust. § 73 s. ř. s., která jsou výlukami tzv. stížnostními. V daném případě má jít o tzv. rozhodnutí dočasná (tedy rozhodnutí předběžná k meritornímu rozhodnutí ve věci samé), kdy tato jsou rovněž vyňata – jako kompetenční výluka v soudním řádu správním – z přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu podle ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s., a to právě pro svou dočasnost/předběžnost.

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, protože aplikace ustanovení o kompetenční výluce automaticky znamená vyloučení daného aktu z přezkumné činnosti soudů 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. jako dřívější úpravy správního soudnictví u nás. Kompetenční výluka ve výše zmíněném ustanovení byla upravena obdobně jako dnes v ust. § 70 písm. b) s. ř. s. Vyloučen byl tedy přezkum rozhodnutí předběžné povahy. Ústavní soud dospěl k závěru, že právo na soudní ochranu vymezené v čl. 36 odst. 1 Listiny není právní úpravou kompetenční výluky dotčeno, a to proto, že: „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 konečného.“²⁷³ Tento právní názor Ústavního soudu nebyl překonán ani při následném zrušení dřívější části V. o. s. ř. upravující správní soudnictví, protože ústavně právní deficity tehdejší právní úpravy, kterým bude v práci také věnován náležitý prostor, byly shledány v jiných aspektech než právě kompetenční výluce v případě rozhodnutí předběžné povahy.²⁷⁴

Ústavní soud tedy shledává problematiku kompetenčních výluk a výslovně kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy za ústavně konformní, na druhou stranu se však žádným způsobem nepokouší definici rozhodnutí předběžné povahy podat. Prostor pro

²⁷² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, sp. zn.: 2 Afs 183/2005.

²⁷³ Nález Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999 sp. zn.: Pl. ÚS 8/99.

²⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, sp. zn.: 2 Afs 183/2005.

eventuální špatnou aplikaci ustanovení o kompetenční vyluce a tím odepření přístupu k soudu tak žádným způsobem neeliminuje.

Vymezení kompetenční vyluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy (v širokém slova smyslu, tj. včetně rozhodnutí o předběžném opatření a odkladném účinku) není v obecné rovině otázkou nezákonnosti nebo protiústavnosti. Sama kompetenční vyluka je dle mého názoru po formální stránce v pořádku za předpokladu, že i úmysl zákonodárce v tomto případě směřoval k odbřemenění soudů ve správním soudnictví. Problém, kterým se předkládaná práce primárně zabývá, je možnost nesprávného posouzení otázky, zdali vůbec jde o rozhodnutí předběžné či dočasné 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 či soudu (pokud jde právě o rozhodnutí o předběžném opatření či odkladném účinku). Faktickým následkem je odepření základního práva fyzických a právnických osob, a to práva na přístup k soudu, u předběžných opatření a odkladného účinku jde potom o porušení zásady dvouinstančnosti²⁷⁵, respektive práva na přezkum rozhodnutí soudem vyšší instance, a to zejména v případech, kdy toto může mít reálný a nevratný dopad do právní sféry adresátů.

Praktickým problémem v rozhodovací praxi soudů je tedy vymezení oné „předběžnosti“ či „dočasnosti“ rozhodnutí a důsledky nesprávného posouzení této otázky. Pomocí jakých kritérií dospěje soud při svém rozhodování k závěru, že rozhodnutí, se kterým počítá ustanovení právního předpisu, je skutečně rozhodnutím předběžné povahy? Ve vztahu k čemu má být předběžnost testována?²⁷⁶ Je správné a v souladu se zásadami právního státu, že rozhodnutí o předběžném opatření a odkladném účinku vydávaná soudy jsou automaticky vylučována z přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu? Nemůže nastat situace, kdy i tato rozhodnutí zasáhnou do právní sféry svých adresátů a tito se proti nim nebudou moci bránit?

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

²⁷⁵ O zásadě dvouinstančnosti je v rovině správního soudnictví nutno hovořit obezřetně, protože naše právní úprava správního soudnictví dvouinstanční není. Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem, když směřuje proti pravomocnému rozhodnutí správního soudu, a mimořádné opravné prostředky na instančnost nemají vliv. Nicméně i tak je zde zájem účastníka soudního řízení správního na tom, aby rozhodnutí soudu, které zasahuje do jeho práv, mohlo být přezkoumáno soudem vyšší instance.

²⁷⁶ HENDRYCH, D. Správní právo: obecná část. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012. s. 571.

Druhá polovina práce následně pracuje – již velmi konkrétně – s rozhodnutími předběžné povahy jako kompetenčními vylukami v soudním řádu správním. Mezi tyto jednoznačně patří rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční vyluka v s. ř. s. ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. ale i další dva typy rozhodnutí, konkrétně rozhodnutí o nařízení předběžného opatření a rozhodnutí o odkladném účinku. V případě rozhodnutí o nařízení předběžného opatření se tato kategorie rozpadá ještě na dvě podkategorie – rozhodnutí o předběžném opatření, které je vydáváno ve správním řízení správním orgánem a rozhodnutí o nařízení předběžného opatření, které je vydáváno ve správním soudnictví soudy.

Pokud jde o předběžné opatření vydávané správním orgánem, toto je z přezkumné činnosti správních soudů vyloučeno právě cestou kompetenční vyluky v podobě ust. § 70 písm. b) s. ř. s. Dále pokud jde o předběžná opatření vydávaná soudy ve správním soudnictví ve smyslu ust. § 38 s. ř. s. a rozhodnutí o odkladném účinku ve smyslu ust. § 73 s. ř. s. i tato jsou dle mého názoru rozhodnutími předběžné povahy, respektive rozhodnutími dočasnými, která jsou vyloučena ze soudního přezkumu Nejvyššího správního soudu dle ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. a tudíž jde o kompetenční vyluky v soudním řádu správním (kompetenční vyluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy).

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

V předkládané 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 či Soudního dvora Evropské unie, od Ústavního soudu České republiky, Nejvyššího správního a Nejvyššího soudu České republiky, ale i od soudů krajských a okresních.

Práce tedy představuje komplexní pojednání o kompetenčních vylukách, zejména v podobě rozhodnutí předběžné povahy, v naší právní úpravě. O kompetenčních vylukách dosud nebylo napsáno téměř nic, práce je tedy svým zaměřením a podrobností prací zcela ojedinelou.

Otázka kompetenčních vyluk (v co nejširším slova smyslu) je na první pohled kategorií ryze procesně-právní, taxativně v příslušných ustanoveních procesně-právního předpisu vymezenou, vedoucí primárně ke zpřesnění vymezení působnosti soudů ve správním soudnictví, a to jak soudů krajských, tak Nejvyššího správního soudu. Nejspíše z výše uvedených důvodů není problematice kompetenčních vyluk v odborné literatuře věnován téměř žádný prostor. Kompetenční vyluky 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. Ve vztahu k Nejvyššímu správnímu soudu je možné obdobný závěr vyslovit ve vztahu k ust. § 104 s. ř. s.

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.

2. Cíle a obsah práce, hypotézy práce a metodologie

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. Detailněji se práce zaměřuje na kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy, mezi které řadím kompetenční výluky ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s., rozhodnutí o předběžném opatření podle ust. § 38 s. ř. s. a rozhodnutí o odkladném účinku ve smyslu ust. § 73 s. ř. s.

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 (prostor je věnován rovněž koncepci správního soudnictví v Německu) a následně detailně analyzují instituty kompetenčních výluk v podobě rozhodnutí předběžné povahy (ve výše nastíněném slova smyslu) a poukazují na interpretační a aplikační problémy s těmito spojenými.

První část práce je částí ryze teoretickou. Její význam pro celou práci spočívá ve vytvoření teoretického zázemí a uchopení pojmu kompetenční výluk, který se následně tenkou linií táhne skrze celou práci. V této části je dále analyzována koncepce správního soudnictví a kompetenčních výluk v ní ve vývoji právní úpravy správního soudnictví na našem území od roku 1867, ke kterému je datován počátek správního soudnictví na našem území. V jednotlivých obdobích vývoje vymezují působnost soudů ve správním soudnictví a následně, pokud je to možné, do něj zasazují kompetenční výluky. Tato část práce je rozčleněna do pěti podkapitol. První definuje obecně termín kompetenční výluky a druhá se zabývá otázkou, zda je možné i na tzv. část V. o. s. ř. rovněž pohlížet jako na kompetenční výluky ve správním soudnictví. Třetí, 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 první části práce je zodpovězení výzkumné otázky: „Co rozumíme pojmem kompetenční výluk?“ a následně konkrétněji: „Co rozumíme pojmem kompetenční výluky ve správním soudnictví?“

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

Dalším dílčím cílem první části 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?“

Výsledkem potom je 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 existence vymezeno obecnou generální klauzulí, která je omezena kompetenčními výlukami.“

Druhá 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 nich vyskytuje v praxi. U každé z kompetenčních výluk je poukazováno na problémy, které mohou v praxi nastat při její aplikaci, tyto jsou zpravidla demonstrovány 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. Mezi takto analyzovanými kompetenčními výlukami však nejsou kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy, ve vztahu k ust. § 70 s. ř. s. tak v této části práce absentuje kompetenční výluka v podobě ust. § 70 písm. b) s. ř. s., které je věnován prostor v třetí části práce.

Část druhé kapitoly předkládané práce je věnována správnímu soudnictví v Německu (to zejména z komparativních důvodů). Tato právní úprava je volena mimo jiné proto, že může být – například pokud jde o jednotlivé typy žalob, které jsou způsobilé reagovat na jednotlivé situace na poli vrchnostenské veřejné správy a tímto způsobem tak efektivně chránit práva adresátů – obrovským inspiračním zdrojem pro naši právní úpravu. Dalšími důvody pro práci s německou právní úpravou – se kterou je však pracováno obecně, nikoli pouze ve vztahu ke kompetenčním výlukám - jsou do jisté míry společné historické kořeny a modely, ze kterých se správní soudnictví v Německu i u nás vyvinulo.

Výzkumnými otázkami, které mají být v rámci druhé části práce zodpovězeny, jsou: „Jakým způsobem se soudní 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.“ A odpověď na druhou z výše položených otázek pro mne bude znamenat vyvrácení nebo potvrzení mé hypotézy, že: „Ne všechny kompetenční výluky uvedené v – na první pohled taxativním výčtu ust. § 70 s. ř. s. – jsou skutečně kompetenčními výlukami z přezkumné činnosti správních soudů.“

Třetí část práce je částí nejobsáhlejší, protože detailně analyzuje a pracuje s kompetenčními výlukami v podobě rozhodnutí předběžné povahy, a to na poli soudního řádu správního jako celku. Třetí část práce je tak dále rozčleněna do tří podkapitol, když každá z těchto podkapitol je poté věnována jednomu z typů rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu kompetenční výluky v soudním řádu správním.

První podkapitola se věnuje rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s., když nejprve hledám pojmové znaky tohoto typu rozhodnutí a snažím se jej vymezit a uchopit. Za účelem sjednocování rozhodovací praxe správních soudů, respektive správních

senátů krajských soudů, vymezil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tzv. test rozhodnutí předběžné povahy²⁷⁷. 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) s. ř. s. 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.

V této části práce se tak detailně zabývám jednotlivými kroky testu předběžnosti rozhodnutí, tento aplikuji na vybraná rozhodnutí vydávaná v oblasti vrchnostenské veřejné správy a rovněž analyzuji judikatorní činnost soudů aplikujících test předběžnosti v průběhu – časově vzato – judikatorního vývoje od vytvoření testu po judikatorní činnost nejaktuálnější.

Cílem této podkapitoly je tedy nalézt odpověď na výzkumnou otázku: „Obstojí test předběžnosti rozhodnutí jako výchozí nástroj určování předběžnosti rozhodnutí ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. i ve světle novější judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu, nebo je zapotřebí jej relativizovat, případně upravit?“

V širším slova smyslu, je tedy otázkou, zda je test předběžnosti rozhodnutí, jak byl Nejvyšším správním soudem nastaven, dodržován bez výjimky i v aktuální judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu? Nenastaly případy a situace, kdy bylo z jeho aplikace do jisté míry upuštěno, či kdy byla jeho aplikace opomenuta s argumentací, že v konkrétním případě je zapotřebí chránit práva adresátů vrchnostenské veřejné správy navzdory tomu, že by dané rozhodnutí prošlo tzv. testem předběžnosti? Nebo nastala snad situace, kdy sice byl test předběžnosti rozhodnutí aplikován, ale takovým způsobem, že rozhodnutí na první pohled předběžné jím neprošlo, protože argumentace byla postavena tak, aby o rozhodnutí předběžné povahy v konečném důsledku nešlo?

Odpověď na výše položenou výzkumnou otázku bude znamenat potvrzení či vyvrácení mé hypotézy, že: „Test předběžnosti rozhodnutí obecně obstojí jako výchozí nástroj určování předběžnosti rozhodnutí ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. i ve světle novější judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu, avšak mohou nastat situace, kdy je zapotřebí výsledky testu přizpůsobit ochraně zájmů, na jejichž ochraně je zesílený celospolečenský konsenzus.“

²⁷⁷ K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, sp. zn.: 2 Afs 186/2006.

Další z podkapitol třetí části práce je věnována rozhodnutí o předběžném opatření jako kompetenční výluce v soudním řádu správním. V této souvislosti je nutné si uvědomit, že rozhodnutí o předběžném opatření je potřeba vnímat ve dvojitě slova smyslu, respektive ve dvou úrovních. V prvním případě, jde o předběžná opatření nařízená správním orgánem, která jsou z přezkumné činnosti soudů ve správním soudnictví vyjmuta jako kompetenční výlučka v podobě ust. § 70 písm. b) s. ř. s. Ve druhém případě jde o předběžná opatření vydávaná soudem v soudním řízení správním, která jsou potom, jakožto rozhodnutí tzv. dočasná, vyjmuta z přezkumné pravomoci Nejvyššího správního soudu ve smyslu ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.

Oba dva výše uvedené typy rozhodnutí o předběžném opatření následně podrobují testu předběžnosti rozhodnutí a zkoumám, zda tato rozhodnutí - byť jsou automaticky soudy považována za rozhodnutí předběžné povahy, respektive rozhodnutí dočasná, která nepodléhají soudnímu přezkumu – tímto testem bez dalšího procházejí. Touto cestou tak hledám odpovědi na výzkumné otázky: „Prochází rozhodnutí o nařízení předběžného opatření podle ust. § 61 s. ř. s. testem předběžnosti rozhodnutí a je tak kompetenční výlukou ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s.? A „Prochází rozhodnutí o nařízení předběžného opatření ve smyslu ust. § 38 s. ř. s. testem předběžnosti rozhodnutí a je tudíž odůvodnitelné, že je vyloučeno z přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu ve smyslu ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.“

Na tomto místě předpokládám, že na výše položené výzkumné otázky bych měla dostat kladné odpovědi a měly by se tak potvrdit mé hypotézy, že: „Rozhodnutí o nařízení předběžného opatření ve smyslu ust. § 61 s. ř. s. v řízení před správním orgánem i rozhodnutí o nařízení předběžného opatření v řízení před správním soudem podle ust. § 38 s. ř. s. procházejí testem předběžnosti rozhodnutí a je na ně tedy správně pohlíženo jako na kompetenční výluky ve smyslu ust. § 70 písm. b) a ust. § 104 odst. 3 písm. c) v soudním řádu správním.“

Třetí a poslední z podkapitol třetí části práce se věnuje problematice odkladného účinku ve smyslu ust. § 73 s. ř. s., který rovněž vnímám jako rozhodnutí předběžné či dočasné povahy a tudíž kompetenční výlukou v soudním řádu správním. Kompetenční výlukou z toho důvodu, že rovněž rozhodnutí o odkladném účinku žaloby ve smyslu ust. § 73 s. ř. s. je vyňato z přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu podle ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.

Skutečnost, že na rozhodnutí o odkladném účinku lze pohlížet jako na rozhodnutí předběžné povahy, potvrdil i Nejvyšší správní soud, který ve svém usnesení ze dne 4. 10. 2005, sp. zn.: 8 As 26/2005 uvedl, že: „Rozhodnutí o přiznání odkladného účinku žalobě a o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti jsou svou podstatou rozhodnutími předběžné povahy a nelze v nich předjímat rozhodnutí o věci samé.“

V této podkapitole je mým výzkumným cílem podrobit institut odkladného účinku testu rozhodnutí předběžné povahy a touto cestou zodpovědět výzkumné otázky: „Prochází rozhodnutí o přiznání či nepřiznání odkladného účinku žalobě podle ust. § 73 s. ř. s. testem předběžnosti rozhodnutí?“ A „Je tedy vyloučení přezkumu rozhodnutí o přiznání či nepřiznání odkladného účinku Nejvyšším správním soudem v souladu s ochranou a zachováním práv účastníků soudního řízení správního?“

Zodpovězením výše uvedených výzkumných otázek bych potom měla vyvrátit či potvrdit svou hypotézu, že: „Institut odkladného účinku žaloby testem předběžnosti rozhodnutí, jakožto nastaveným algoritmem přezkumu předběžných/dočasných rozhodnutí, prochází.“

Potvrzením posledně uváděné hypotézy by byla zároveň potvrzena i správnost soudní judikatury, která konzistentně institut odkladného účinku považuje za typ tzv. dočasného rozhodnutí.

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 předběžné povahy, je využita metoda indukce. Z jednotlivých případů řazených především soudy do této kategorie je usuzováno na obecné znaky institutu rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční výluky. Přitom je však v jednotlivých případech nutno abstrahovat znaky obecné (společné) od znaků v jednotlivých případech specifických. Deduktivní metodou je následně hledán závěr, které další konkrétní případy z jednotlivých právem upravených oblastí veřejné správy je možné pod tuto kategorii podřadit, a tím tak v konkrétním případě předvídat možnost vyloučení daného aktu orgánu veřejné správy ze soudní kontroly orgánů veřejné správy. Výše uvedené neaplikuji pouze ve třetí části práce pro kompetenční výluku v podobě rozhodnutí předběžné povahy, ale obdobně i na jednotlivé kompetenční výluky, jak jsou uvedeny v ust. § 70 s. ř. s. a rozpracovávány ve druhé části práce.

V předkládané práci je reprezentována také metoda exaktní, konkrétně metoda reprezentativního výběru. Ve třetí části práce jsou prezentována vybraná rozhodnutí z jednotlivých právně upravených oblastí veřejné správy, na kterých je možné co nejlépe demonstrovat problematiku otázky rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční výluky. Takto vybrané konkrétní případy aplikace závěrů o rozhodnutí předběžné povahy jsou nejprve popsány, a následně podrobeny kritické analýze z hlediska zákonnosti event. nezákonnosti závěru o tom, zda jde o rozhodnutí předběžné povahy. V okamžiku, kdy se nesprávně přikloníme k závěru, že jde o rozhodnutí předběžné povahy, tedy kompetenční výluku, dochází pro adresáta takového rozhodnutí k odnětí možnosti přístupu k soudu, která je garantována nejen ústavním pořádkem České republiky, ale celou řadou mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána. Následně je tedy deduktivně usuzováno na možnost vrchnostenských zásahů ze strany orgánů veřejné správy do právní sféry adresátů a nemožnosti účelné obrany.

V neposlední řadě je využita také metoda komparativní. Je prováděno srovnání historické, tedy porovnání aktuální právní úpravy kompetenčních výluk s akcentem na rozhodnutí předběžné povahy, s historickým vývojem (rozšiřováním/omezováním) tohoto institutu. Metoda komparativní se objevuje dále u analýzy problematiky úpravy a vývoje správního soudnictví u nás z pohledu účelnosti ochrany poskytované jednotlivcům jako adresátům aktů orgánů veřejné správy, kde je prováděna komparace s německou právní úpravou z důvodů, jak jsou uvedeny výše.

3. Výsledky výzkumu a ověření hypotéz

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 výkonou 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.²⁷⁸

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

²⁷⁸ MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: Linde a.s., 1996. s. 13 – 14.

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.

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.

Pokud jde o druhý z cílů první části práce, nejprve jsem si 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.

Mé hypotézy, že: „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 existence vymezeno obecnou generální klauzulí, ze které jsou následně činěny kompetenční výluky“ byly s ohledem na výše uvedené vyvráceny.

V průběhu druhé části práce byly jednotlivé kompetenční výluky obsažené v ust. § 70 s. ř. s. (vyjma kompetenční výluky v podobě ust. § 70 písm. b) s. ř. s., tj. rozhodnutí předběžné povahy) postupně analyzovány, a odpověď na výše položenou výzkumnou 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 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.

Kompetenční výluka v podobě ust. § 70 písm. d) s. ř. s. je již méně častou kompetenční výlukou 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 výluky.²⁷⁹ 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.

²⁷⁹ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2013, sp. zn.: Pl. ÚS 15/2012.

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 klání k závěru, že jde o „mrtvou literu“,²⁸⁰ 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. Zákonodárci 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.

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

Na druhou výzkumnou otázku, na kterou jsem hledala odpověď v druhé části práce, odpovídám 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.

Pojem kompetenční vyluka je dle mého názoru „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 v jednotlivých případech vypořádat. Jednotné, a na všechny skupiny kompetenčních vyluk dopadající, definice však neexistují a ani existovat nemohou. Zákonodárce 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 přidržovat hodnot, které tvoří materiální právní stát, zejména se vyhnout přepjatému formalismu, dodržovat princip legitimního očekávání, zákaz překvapivých rozhodnutí

²⁸⁰ BLAŽEK, Tomáš. In BLAŽEK, Tomáš, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. (§ 70).

a právo na přístup k soudu.²⁸¹ V konečném důsledku tak například ne každé rozhodnutí předběžné povahy musí být kompetenční výlukou (k tomu viz níže).

Zákonodárce 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.

Má hypotéza znějící tak, že: „Ne všechny kompetenční výluky uvedené v – na první pohled taxativním výčtu ust. § 70 s. ř. s. – jsou skutečně kompetenčními výlukami z přezkumné činnosti správních soudů“, byla s ohledem na výše uvedené potvrzena.

Cílem třetí části práce bylo nalezení odpovědí na výzkumné otázky vztahující se k jednotlivým podkapitolám této části. Jednotlivé podkapitoly potom byly postupně věnovány rozhodnutím předběžné povahy jako kompetenčním výlukám v soudním řádu správním, když mezi tyto jsem řadila rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční výluku ze soudního přezkumu ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. a dále rozhodnutí o nařízení předběžného opatření podle ust. § 38 s. ř. s. a rozhodnutí o odkladném účinku podle ust. § 73 s. ř. s. jako kompetenční výluky z přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu podle ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.

V případě kompetenční výluky v podobě rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. byl Nejvyšším správním soudem nastaven tzv. test rozhodnutí předběžné povahy,²⁸² 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.

Cílem první podkapitoly třetí části práce tak bylo nalézt odpověď na výzkumnou otázku: „Obstojí test předběžnosti rozhodnutí jako výchozí nástroj určování předběžnosti rozhodnutí ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. i ve světle novější judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu, nebo je zapotřebí jej relativizovat, případně upravit?“

²⁸¹ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn.: Pl. ÚS 8/99.

²⁸² Srov. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, sp. zn.: 2 Afs 186/2006.

Zajímalo mne tedy, zda je test předběžnosti rozhodnutí, jak byl Nejvyšším správním soudem nastaven, dodržován bez výjimky i v aktuální judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu? Při postupné analýze judikatorní činnosti jsem však našla situace, kdy bylo z jeho aplikace do jisté míry upuštěno, či kdy byla jeho aplikace opomenuta s argumentací, že v konkrétním případě je zapotřebí chránit práva adresátů vrchnostenské veřejné správy navzdory tomu, že by dané rozhodnutí prošlo tzv. testem předběžnosti. Konkrétně například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2017, sp. zn.: 7 Afs 347/2016, sice byl test předběžnosti rozhodnutí aplikován, ale takovým způsobem, že rozhodnutí na první pohled předběžné jím neprošlo, protože argumentace byla postavena tak, aby o rozhodnutí předběžné povahy v konečném důsledku nešlo.

Nadto bych na tomto místě ráda uvedla, že v kontextu nejnovější judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu samotná dočasnost (jakožto charakteristický znak rozhodnutí předběžné povahy a důvod pro to, že je toto rozhodnutí kompetenční výlukou) rozhodnutí nemůže, respektive by neměla být a priori důvodem pro jeho vyloučení ze soudního přezkumu. Nejvyšší správní soud totiž připouští, že i pokud má rozhodnutí v materiálním smyslu povahu dočasnou a přesto zasahuje do právní sféry svého adresáta, je na místě již ve fázi před vydáním konečného, meritorního, rozhodnutí, jeho přezkum připustit.²⁸³ Obdobným způsobem již argumentoval i Ústavní soud.²⁸⁴

Rozhodovací činnost tak do jisté míry upouští od časové podmínky testu předběžnosti rozhodnutí, když říká, že skutečnost, že je určité rozhodnutí dočasné, automaticky neznamená, že bude ze soudního přezkumu vyloučeno.

Odpovědí na výše položenou výzkumnou otázku jsem tak de facto potvrdila svou velmi relativně nastavenou hypotézu, že: „Test předběžnosti rozhodnutí obecně ob stojí jako výchozí nástroj určování předběžnosti rozhodnutí ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. i ve světle novější judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu, avšak mohou nastat situace, kdy je zapotřebí výsledky testu přizpůsobit ochraně zájmů, na jejichž ochraně je zesílený celospolečenský konsenzus.“

Domnívám se tedy, po hloubkové analýze soudní judikatury vztahující se k rozhodnutím předběžné povahy jako kompetenčním výlukám ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s., že test předběžnosti rozhodnutí, jak byl nastaven Nejvyšším správním soudem, je klíčovou metodickou pomůckou pro správní soudy. Stanovuje algoritmus přezkumu těchto rozhodnutí pomocí tří

²⁸³ K tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015.

²⁸⁴ K tomu srov. náleží Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn.: Pl. ÚS 12/2014.

podmínek, které musí být splněny kumulativně, abychom mohli učinit závěr o tom, že v konkrétním případě skutečně jde o rozhodnutí předběžné povahy. Je pravdou, že zejména v průběhu vývoje judikatorní činnosti soudů se objevují případy, kdy rozhodnutí na první pohled předběžné testem předběžnosti rozhodnutí neprošlo a to díky takto cílené argumentaci soudu. Tyto situace však nastaly vždy za účelem poskytnutí většího komfortu ochrany práv adresátů vrchnostenské veřejné správy, tj. v situacích, kdy by na konkrétní rozhodnutí mohlo být pohlíženo jako na rozhodnutí předběžné, soud však jeho přezkum připustil. Výsledky testu tak byly přizpůsobeny ochraně zájmů, tak, aby byly dodrženy premisy právního státu.

Cílem druhé podkapitoly třetí části práce bylo nalézt odpověď na výzkumné otázky: „Prochází rozhodnutí o nařízení předběžného opatření podle ust. § 61 s. ř. testem předběžnosti rozhodnutí a je tak kompetenční výlukou ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s.? A „Prochází rozhodnutí o nařízení předběžného opatření ve smyslu ust. § 38 s. ř. s. testem předběžnosti rozhodnutí a je tudíž odůvodnitelné, že je vyloučeno z přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu ve smyslu ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.“

V případě předběžných opatření je nutné si uvědomit, že rozhodnutí o předběžném opatření je potřeba vnímat ve dvojitě slova smyslu, respektive ve dvou úrovních. V prvním případě jde o předběžná opatření nařízená správním orgánem, která jsou z přezkumné činnosti soudů ve správním soudnictví vyjmuta jako kompetenční výluky v podobě ust. § 70 písm. b) s. ř. s. Ve druhém případě jde o předběžná opatření vydávaná soudem v soudním řízení správním, která jsou potom, jakožto rozhodnutí tzv. dočasná, vyjmuta z přezkumné pravomoci Nejvyššího správního soudu ve smyslu ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. Ačkoli soudy automaticky na tato rozhodnutí pohlížejí jako na kompetenční výluky ve smyslu výše uváděných ustanovení, nikdy tato nepodrobily testu předběžnosti rozhodnutí.

Nejprve jsem testu předběžnosti rozhodnutí podrobila rozhodnutí o nařízení předběžného opatření ve smyslu ust. § 61 s. ř. a zjistila, že pokud je povinnost předběžným opatřením ukládána účastníku správního řízení, rozhodnutí bez dalšího testem předběžnosti rozhodnutí projde. Pokud je však předběžným opatřením ukládána povinnost třetí osobě, tj. osobě odlišné od účastníka správního řízení, rozhodnutí testem předběžnosti rozhodnutí neprochází (jednotlivé kroky testu a argumentace použité při jeho aplikaci jsou detailněji uvedeny v příslušné podkapitole).

V případě procesní varianty, kdy je předběžným opatřením vydávaným ve správním řízení ukládána povinnost osobě odlišné od účastníka správního řízení, jsem rovněž nabídla argumentační cestu, kterou se tato osoba může k soudu dostat (soud totiž bude a priori vycházet

z toho, že žalobu je nutno odmítnout s ohledem na to, že směřuje proti kompetenční výluce ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s, ačkoli tomu tak v tomto případě není).

Následně jsem testu předběžnosti rozhodnutí podrobila i rozhodnutí o předběžném opatření ve smyslu ust. § 38 s. ř. s., které je vydáváno soudem v soudním řízení. V tomto případě jsem zjistila, že existují celkem tři procesní varianty, které mohou v řízení před soudem nastat. V případě první z nich je předběžným opatřením ukládána povinnost účastníkovi soudního řízení, v tomto případě rozhodnutí o nařízení předběžného opatření prochází testem předběžnosti rozhodnutí a je tudíž zcela v pořádku, že proti tomuto rozhodnutí není přípustná kasační stížnost podle ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. V druhém případě je předběžným opatřením ukládána povinnost třetí osobě – osobě odlišné od účastníka soudního řízení – zpravidla však půjde o účastníka předcházejícího správního řízení, tj. za podmínek stanovených zákonem, osobu zúčastněnou na řízení. I v tomto případě projde rozhodnutí o nařízení předběžného opatření testem předběžnosti rozhodnutí a nepřípustnost kasační stížnosti proti tomuto rozhodnutí je rovněž v pořádku. Třetí varianta představuje situace, kdy je předběžným opatřením ukládána povinnost osobě odlišné od účastníka soudního řízení, ale nejde o osobu, která by v soudním řízení vystupovala jako osoba zúčastněná na řízení. V tomto případě rozhodnutí o nařízení předběžného opatření neprochází testem předběžnosti rozhodnutí a měla by proti němu být přípustná kasační stížnost. Problém však nastává s aktivní věcnou legitimací vymezenou v ust. § 102 s. ř. s., dle kterého může kasační stížnost podat účastník řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo nebo osoba zúčastněná na řízení. I v tomto případě následně nabízím argumentační cestu, kterou je možné tuto osobu za výše popsané situace k řízení před Nejvyšším správním soudem vpustit.

S ohledem na výše uvedené tak mohu dospět k závěru, že mé hypotézy znějící tak, že: „Rozhodnutí o nařízení předběžného opatření ve smyslu ust. § 61 s. ř. v řízení před správním orgánem i rozhodnutí o nařízení předběžného opatření v řízení před správním soudem podle ust. § 38 s. ř. s. procházejí testem předběžnosti rozhodnutí a je na ně tedy správně hleděno jako na kompetenční výluky ve smyslu ust. § 70 písm. b) a ust. § 104 odst. 3 písm. c) v soudním řádu správním.“ Byly – v jednotlivých procesních variantách, jak jsou uvedeny výše – částečně potvrzeny a částečně vyvráceny.

Cílem třetí a poslední podkapitoly v rámci třetí části práce bylo podrobit institut odkladného účinku testu rozhodnutí předběžné povahy a touto cestou zodpovědět výzkumné otázky: „Prochází rozhodnutí o přiznání či nepřiznání odkladného účinku žalobě podle ust. § 73 s. ř. s. testem předběžnosti rozhodnutí?“ A „Je tedy vyloučení přezkumu rozhodnutí o přiznání či

nepřiznání odkladného účinku Nejvyšším správním soudem v souladu s ochranou a zachováním práv účastníků soudního řízení správního?“

Zabývala jsem se tedy tím, zda institut odkladného účinku prochází testem předběžnosti rozhodnutí, jak byl nastaven v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, sp. zn.: 2 Afs 186/2006, případně, zda splňuje znaky rozhodnutí předběžné povahy, jak byly dříve vymezeny v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, sp. zn.: 2 Afs 183/2005 (pokud jde o tam vymezený znak materiální a procesní).

Institut odkladného účinku ve smyslu ust. § 73 s. ř. s., vnímám jako rozhodnutí předběžné či dočasné povahy a tudíž kompetenční vyluku v soudním řádu správním. Kompetenční vyluku z toho důvodu, že rovněž rozhodnutí o odkladném účinku žaloby ve smyslu ust. § 73 s. ř. s. je vyňato z přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu podle ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.

Důkladnou analýzou jednotlivých pojmových znaků testu předběžnosti rozhodnutí a znaků rozhodnutí předběžné povahy jsem však dospěla k závěru, že rozhodnutí o přiznání či nepřiznání odkladného účinku nevykazuje materiální ani procesní znak rozhodnutí předběžné povahy a rovněž neprochází ani jednou ze tří podmínek testu předběžnosti rozhodnutí.

Na druhou stranu své výše uvedené výzkumné závěry relativizuji, a to s ohledem na skutečnost, že test předběžnosti rozhodnutí byl primárně nastaven na jiný typ, respektive na jinou kategorii rozhodnutí (rozhodnutí správních orgánů, která mají být vyloučena ze soudního přezkumu přes ust. § 70 písm. b) s. ř. s.), a rozhodnutí o odkladném účinku by si zasloužilo test vlastní.

Vlastní test rozhodnutí o odkladném účinku by následně zkoumal dvě dílčí otázky: Zda jde o rozhodnutí podle svých účinků či dopadů do právní sféry adresátů dočasné? Zda je možné případně hrozící dopady do sféry adresátů vrchnostenské veřejné správy později napravit či odstranit?

Nastavilo by se tak – judikatorním způsobem – jakési síto a pokud by rozhodnutí tímto sítem neprošlo – jeho dopady by neměly pouze dočasný charakter a zároveň by šlo o dopady již později nenapravitelné – kasační stížnost by byla přípustná. De facto by tak vznikala dvoukolejnost náhledu na rozhodnutí o odkladném účinku žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, kdy rozhodnutí výše uváděným sítem procházející by byla odmítána pro nepřipustnost, když by i nadále šlo o rozhodnutí podle své povahy dočasná a z přezkumu Nejvyššího správního soudu vyloučená dle ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. a rozhodnutí sítem neprocházející, která by přezkumu podrobena byla.

S ohledem na výše uvedené se tedy domnívám, že má hypotéza, znějící tak, že: „Institut odkladného účinku žaloby testem předběžnosti rozhodnutí, jakožto nastaveným algoritmem přezkumu předběžných/dočasných rozhodnutí, prochází“ byla vyvrácena. Je proto vhodné uvažovat o výše nastíněné judikatorní změně.

Finálním závěrem předmětné disertační práce tedy je, že po důkladné analýze kompetenčních výluk, zejména v případě rozhodnutí předběžné povahy, jsem dospěla k závěru, že na rozhodnutí předběžné povahy není možné pohlížet jako na kompetenční výluku v soudním řádu správním. Pokud rozhodnutí prochází testem předběžnosti rozhodnutí, nejedná se o odepření soudního přezkumu, tedy o výluku ve vlastním slova smyslu, ale o procesní optimalizaci, která koncentruje přezkum do jiného časového období. Pokud však v konkrétním případě rozhodnutí testem předběžnosti neprochází, rovněž by o kompetenční výluku ze soudního přezkumu nemělo jít, protože v takovém případě je nutné trvat na tom, aby byl soudní přezkum (správním soudem či Nejvyšším správním soudem) judikatorně přípustěn.

4. Summary

The submitted dissertation thesis seeks to capture a representative picture of the development of the administrative judiciary on our territory and subsequently to introduce within the development the competency exclusions. The aim of the thesis is to contribute to the knowledge of the competency exhaustion in the administrative judiciary during its development on our territory. Furthermore the aim is also to define the notion of competency exclusion and then to place it in the context of the period legal regulations regulating the administrative judiciary in our country, resp. in the construction of the jurisdiction of the courts deciding in the administrative judiciary. In more detail this work focuses on competency exclusions in the form of preliminary rulings, including a competency exclusions within the meaning of art. 70 para. b) of the Administrative Procedure Code (further APC), the decision on the preliminary measure pursuant to the provision of art. 38 APC and the decision on suspensive effect pursuant to the provision of art. 73 APC.

The first part of the thesis is a theoretical part. Its importance for the whole work lies in creating a theoretical background and grasping the notion of a competency exclusion, which then stretches through the whole work like a thin line. Furthermore, in the first part of my thesis, I analyze the concept of administrative judiciary and competency exclusions in it in the

development of legal regulation of administrative judiciary on our territory since 1867, to when the beginning of the administrative judiciary on our territory is dated. In individual periods of development of the administrative judiciary on our territory, I define the jurisdiction of the courts in the administrative judiciary and subsequently, if possible, I endeavor to place the competencies within.

The first part of the work presents in detail the Austrian and the First-Republic Administrative Judiciary. Furthermore, the period from 1945 to 1989 and then the period from 1989 to the present legal regulation of the administrative judiciary, i.e. until the year 2002 are presented. The greatest part is devoted to the legislation of the First Republic, because this represents a huge inspiration source for the current legal regulation.

The second part of the thesis elaborates the legal regulation of the administrative judiciary and competency exclusions in the current valid and effective legal regulation. Individual competency exclusions are analyzed to the extent, in which each one of the competency exclusions occurs in practice. For each of the competency exclusions the problems that can be encountered in practice during its application are pointed out, these are sometimes demonstrated on specific cases. The focus of this part of the thesis is to critically evaluate the legal regulation by outlining the real as well as potential impacts of application of individual competency exclusions on the life situation of the recipients of public administration from the viewpoint of protecting their subjective public rights or the possibility of fulfilling their subjective public obligations.

The second part simultaneously processes and comparatively analyzes selected institutes of the administrative judiciary of the Federal Republic of Germany. The German administrative judiciary system is the result of a long-term historical development, standing on classic models of administrative judiciary. Therefore, the thesis seeks to point to the selected institutes, which are also found in our legislation, and to demonstrate the other ways in which their legislation can be embedded. In particular I describe how the jurisdiction of the courts in the administrative judiciary in the Federal Republic of Germany is defined, how the organization of the courts in the administrative judiciary is set and how certain selected institutes of administrative justice are established.

The third and final part of the thesis deals with the issue of competency exclusion in the form of a preliminary ruling in the context of APC in a very detailed and critical way. The individual subchapters are then gradually devoted to the preliminary rulings as a competency exclusion in the APC, when among them I have including a decision of a preliminary nature as a competency exclusion from judicial review within the meaning of art 70 para. b) of the APC and also the decision on the application of a provisional measure under art. 38 of the APC and a

decision on a suspensive effect pursuant to art. 73 of the APC as a competency exclusion from the review of the Supreme Administrative Court pursuant to art. 104 para 3 point c) the APC. After a critical assessment of the judicatory activity of the administrative courts, I come to the conclusion that in all above mentioned cases, competency exclusions are in fact involved. In detail in this part of the thesis I work with the so-called pre-decision test as the starting algorithm for determining whether or not a decision is a decision of preliminary nature in each specific case.

After a thorough analysis of the competency exclusion, in particular in the case of a preliminary ruling, I conclude that the preliminary ruling cannot be regarded as a competency exclusion in the APC. If the decision goes through the pre-decision test, it is not a denial of judicial review, an exclusion in its own sense, but a procedural optimization that concentrates the review on another point in time. However, if in a specific case the case does not pass through the test, this should not constitute a competency exclusion from the judicial review, because in such case it is necessary to insist that the judicial review (by an administrative court or the Supreme Administrative Court) is admitted in court.

5. Seznam publikovaných prací autora

a) Monografie

- KÜCHLEROVÁ, Martina: *Kompetenční vyluky ve správním soudnictví*. Praha: Leges, 2015, 128 s.

b) Články v recenzovaných časopisech

- KÜCHLEROVÁ, Martina. Může se účastníku řízení aplikací ustanovení o kompetenční vyluce zvýšit majetková nebo nemajetková ujma? *Acta Iuridica Olomoucensia*. 2014, č. 9/2, s. 83 – 90.
- KÜCHLEROVÁ, Martina. Část V. o. s. ř. jako kompetenční vyluka ve správním soudnictví? *Acta Iuridica Olomoucensia*. 2015, Vol. 10, No. 2, s. 111 – 116.
- KÜCHLEROVÁ, Martina. Vybrané problémy aplikace zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím v praxi obecných soudů. *Acta Iuridica Olomoucensia*. 2016, Vol. 11, No. 2, s. 123 – 127.
- KÜCHLEROVÁ, Martina. Pravomoc k vydávání předběžných opatření v tzv. církevních restitucích. *Právní rozhledy*. 2016. č. 5, s. 182 – 184.
- KÜCHLEROVÁ, Martina. (Ne)rozhodnutí jako kompetenční vyluka v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. *Právní rozhledy*. 2017. č. 11, s. 406 – 409.

- KÜCHLEROVÁ, Martina. Několik poznámek k aktivní věcné legitimaci dotčené veřejnosti. *Právní rozhledy*. 2017. č. 18, s. 638 – 641.

c) Příspěvky ve sbornících

- KÜCHLEROVÁ, Martina, MÁCHA, Aleš. *Omezení svéprávnosti z pohledu veřejného práva – procesní souvislosti* In Madleňáková. L., Piechowiczová. L. (eds.). *Autonomie jednotlivce*. Sborník příspěvků z mezinárodní konference. Praha: Leges, 2015, s. 175-178.
- KÜCHLEROVÁ, Martina, MÁCHA, Aleš. *Právně kontroverzní soudní rozhodnutí*. In VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. *Kontroverzní názory v právu*. Sborník příspěvků z mezinárodní konference. Praha: Leges, 2016, s. 172 – 176.