

## ÚSTAVNÍ ZAKOTVENÍ RAKOUSKÉHO MODELU SOUDNÍ KONTROLY SPRÁVY A JEHO NÁSLEDOVÁNÍ

Martin Kopecký\*

**Abstrakt:** Článek se věnuje významu rakouského státního zákona z roku 1867 o moci soudcovské. Tento zákon, jako součást tzv. prosincové ústavy, byl prvním ústavním dokumentem, který zakotvil právo jednotlivce obrátit se k soudu za účelem obrany svých veřejných práv zasažených aktem správního úřadu. Ačkoli tento ústavní zákon ještě všeobecný správní soud nezřídil, znamenal jeho příslib, který byl pozdějším zákonem z října 1876 realizován. Článek analyzuje jednotlivé modely správního soudnictví (především anglického, francouzského a pruského), které byly v době přípravy prosincové ústavy známy, a ukazuje na originalitu modelu správního soudnictví rakouského (bylo tvořeno jediným správním soudem jako soudem zvláštním, bylo zaměřeno výhradně k ochraně subjektivních veřejných práv, vykonávalo spravedlnost, nikoli správu, neurčovalo, co má být veřejným zájmem). Článek rozebírá, jak byla úprava z prosincové ústavy naplněna v pozdějším zákoně o zřízení správního soudního dvora z roku 1875 a jak se rakouská koncepce správního soudnictví projevila i v dalším období, včetně současnosti.

**Klíčová slova:** správní soud, rakouské správní soudnictví, subjektivní veřejná práva, správní akt

### ÚVOD

Prvním ústavním dokumentem platným na našem území, který předvídal soudní ochranu proti zásahům do práv osob ze strany veřejné správy, byl státní zákon č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské, (dále též „státní zákon“), který tvořil součást tzv. prosincové ústavy. V jeho čl. 15 odst. 2 bylo zakotveno právo jednotlivce k obraně svých veřejných práv dotčených akty správních úřadů: „*Ten, kdo tvrdí, že byl zasažen ve svých právech rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu, má právo uplatnit své nároky před správním soudním dvorem ve veřejném ústním řízení proti zástupci správního úřadu.*“<sup>1</sup> Prosincová ústava, jak známo, ještě všeobecný správní soudní dvůr nezřídila, byla však považována za příslib jeho zřízení.<sup>2</sup> Jak později psal ve vztahu k tomuto ustanovení první prezident<sup>3</sup> československého Nejvyššího správního soudu Emil Hácha: „*Prosincová ústava hlásila se opravdově k zásadě právního státu, jak jí bylo v té době rozuměno.*“<sup>4</sup>

\* Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc., Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni a Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: kopeckym@ksp.zcu.cz.

<sup>1</sup> Jedná se o vlastní překlad autora článku. Německý originál zněl: „*Wenn auerdem Jemand behauptet, durch eine Entscheidung oder Verugung einer Verwaltungsbehrde in seinen Rechten verletzt zu sein, so steht ihm frei, seine Ansprüche vor dem Verwaltungs-Gerichtshofe im öffentlichen mündlichen Verfahren wider einen Vertreter der Verwaltungsbehrde geltend zu machen.*“ Český překlad uvedený v Zákonníku říšském pro království české – částka XVI, č. 117, s. 236, zněl: „*Měl-li by se mimo to někde rozhodnutím nebo nějakým nařízením úřadu správního ve svých právech za zkrácena, má toho vůli, domáhati se práva svého před soudem správním ve veřejném a ústním řízení proti zástupci úřadu správního.*“

<sup>2</sup> Srov. např. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo ústavní. Část třetí: Ústava říšská*. 2. vydání. Praha: Jednota právnická, 1902, s. 352.

<sup>3</sup> První prezident bylo označením funkce – viz § 1 zákona č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a řešení kompetenčních konfliktů.

<sup>4</sup> HÁCHA, E. Průvodní slovo. In: RÁDL, Z. (ed.). *Nejvyšší správní soud. Komentované zákony Československé republiky*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 1.

Článek se pokouší rozebrat význam této ústavní úpravy pro ochranu subjektivních práv osob, provést srovnání i s jinými modely soudní kontroly správy, ukázat na dobové přístupy k fungování správy v právním státě a na význam, který tato ústavní úprava pro další právní vývoj měla.

## 1. SPRÁVA, VÝKON SPRAVEDLNOSTI A PRÁVNÍ STÁT

Z formulace státního zákona vyplývají některé specifické rysy později vytvořeného rakouského systému soudní kontroly správy: existence správního soudního dvora jako instituce odlišné od řádných soudů, který měl rozhodovat v případech, kdy se k němu obrátil jednotlivec k ochraně svých práv, tedy práv subjektivních, zasazených rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu. Ve spojení „*rozhodnutí nebo opatření*“ („*eine Entscheidung oder Verfügung*“), které převzal i § 2 pozdějšího zákona č. 36/1876 Sb., o zřízení správního soudního dvora (dále též „říjnový zákon“), bylo obtížné (či nemožné) obsah těchto jednotlivých pojmů od sebe odlišit, souhrnně jimi byly chápány konkrétní vrchnostenské správní akty zasahující do práv jednotlivců.<sup>5</sup> Mezi ně byla řazena i všeobecná opatření (nařízení), měla-li vůči určitému subjektu povahu konkrétního aktu.<sup>6</sup> Ze státního zákona plynulo, že ochrana proti aktům správních úřadů je jednotlivcům poskytována jako následná a institucí soudního typu, byť v tu dobu chápanou jako součást správní organizace, na rozdíl od soudů řádných.<sup>7</sup> Jiří Pražák např. ve vztahu k říšskému soudu a správnímu soudnímu dvoru psal, že „*soudy tyto jsou částí organismu správního, a že tedy, pokud jde o omezení působnosti soudů s jedné a správy s druhé strany, k oběma těmto tribunálům přihlížeti jest jako k úřadům správním*“.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Pražák, podobně jako i jiní autoři, spojoval s výrazem „rozhodnutí“ akt deklaratorní, naproti tomu s výrazem „opatření“ akt konstitutivní. Z textu Pražákových knih plyne, že toto dělení však nepovažoval za kategorické. Srov. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo správní. Část první: Všeobecná část práva správního*. Praha: Jednota právnická, 1905, s. 109–110. Hácha později k výrazům „rozhodnutí a opatření“ napsal, že „*tato spřežka jest starorakouský název pro akty správních úřadů, jimiž se podle běžné formule autoritativním způsobem buďsi deklaratorně určuje, co v konkrétním případě právem jest, nebo konstitutivně stanoví, co v konkrétním případě právem býti má. Jak patrné, koordinují se zde akty deklaratorní a konstitutivní, čímž dává se najevo, že toto rozeznávání je pro vymezení působnosti soudu bezvýznamné*.“ HÁCHA, E. Nejvyšší správní soud. In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek II*. Brno: Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 835.

<sup>6</sup> „*Právo ke stížnosti (legitimace) proti všeobecným opatřením (nařízením) přísluší těm osobám, které tímto opatřením – bez ohledu na všeobecné znění jeho – byly samy a nebo zejména dotčeny*.“ Alt. 567, Budw. 12310 [ze sbírky rozhodnutí správního soudního dvora, pojmenované podle jejího vydavatele Dr. Adama svobodného pána Budwiński; citace z RÁDL, Z. (ed.). *Nejvyšší správní soud. Komentované zákony Československé republiky*, s. 6].

<sup>7</sup> Čl. 14 základního zákona v německém originále stanovil: „*Die Rechtspflege wird von der Verwaltung in allen Instanzen getrennt*.“ Výraz *die Rechtspflege* lze přeložit jako soudnictví, ale též jako výkon spravedlnosti, smyslem věty bylo tedy vyjádřit oddělení soudnictví jako jedné z funkcí státu od organizace správy. Český překlad v Zákoníku říšském pro království české (viz pozn. výše): „*Správa soudní bude od administrace ve všech instancích oddělena*“, se od německého originálu značně vzdálil a nepostihoval jeho pravý obsah.

<sup>8</sup> PRAŽÁK, J. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl první*. Praha: Tiskem i nákladem knihtiskárny Františka Šimáčka, 1883, s. 39. Pražák svou argumentaci opřel o to, že dle čl. 3 základního zákona č. 143/1867 ř. z., o zřízení říšského soudu, a § 3 písm. a) říjnového zákona vylučovala příslušnost řádných soudů příslušnost soudu říšského a správního soudního dvora, a konflikty mezi správním soudním dvorem a řádným soudem byly považovány – dle Pražáka – ve smyslu § 1 zákona č. 37/1867 ř. z. za konflikty (kompetenční spory) mezi správním úřadem a soudem.

Základní zákon o moci soudcovské předvídal zřízení správního soudního dvora chránícího subjektivní práva. Hácha k tomu psal, že úkolem správní justice, vztaženo k tomu systému, který vznikl v Rakousku, bylo „*judikovati a nikoliv spravovati*“. Autoři rakouské úpravy vycházeli z toho, že „*správní soud má býti postaven mimo ústrojí správy a nemá do správy přímo zasahovati [...] předmětem judikatury správní mohou býti toliko ‚subjektivní práva‘, čímž je již také řečeno, že soudní kontrola omezena jest na zkoumání zákonnosti správního aktu*“.<sup>9</sup>

Požadavek soudní kontroly správy, k němuž přistoupila i prosincová ústava, navazoval na myšlenku právního státu (*Rechtsstaat*), prosazovanou v německých státech, s požadavkem zákonnosti správy a garantování subjektivních veřejných práv jednotlivce (občana). Tento model soudní kontroly správy byl odvozen z politické doktríny, podle níž i moc státní, která může zasáhnout do práv občanů, musí být právně (zákonem) určena a kontrolována,<sup>10</sup> a odlišovaly ho od právních kontrol správy, známých na straně jedné z Anglie, a na straně druhé z Francie, kde byl model oproti anglickému v podstatě protichůdný.

Původní *anglický model* vycházel z pravidla čl. 39 Velké listiny svobod (*Magna charta libertatum*), podle něhož smělo být do osobní svobody nebo majetku svobodného člověka zasaženo jen výrokem soudu. Anglie představovala do 19. století typický justiční stát, v němž zejména tzv. míroví soudci vykonávali vedle pravomocí trestních a civilních i téměř všechny úkoly veřejné správy. Literatura popisovala tento stav tak, že „*hlavní záruka spravování dle zákonů nespočívá tedy v Anglii v soustavě právních kontrol u nás obvyklých, nýbrž v tom, že orgány správní, byť i ne co do věci, přece co do formy (názvů a řízení) vykonávají jurisdikci*“.<sup>11</sup>

*Francouzský systém* správního soudnictví vyšel naproti tomu z myšlenky dělby moci, když zákon z roku 1790,<sup>12</sup> tedy z doby Francouzské revoluce, zakázal, aby se soudy vměšovaly do správy, což vycházelo již z historické zkušenosti s předrevolučními soudy, které mařily prosazované reformy. Oddělení moci soudní a správní vedlo k tomu, že jurisdikci ve věcech správních, tedy rozhodování sporů mezi občany a správou, získaly správní úřady (ministři, správci departamentů) a došlo ke spojení funkcí ryze administrativních i funkcí jurisdikčních v jedněch rukách. K řešení tohoto stavu, považovaného za neudržitelný, došlo v rámci organizace správy, v níž se oddělila funkce ryzí správy (*administration pure*) od rozhodování sporů o práva (*administration contentieuse*) s uznávanými prvky nezávislosti. Rozhodování ve správním soudnictví bylo svěřeno na základě dekretu z 22. 7. 1806 Státní radě, v rámci níž vznikla oddělení pro obě tyto funkce správy, dále rozhodovaly správní spory prefekturní rady.

<sup>9</sup> Srov. HÁCHA, E. Průvodní slovo. In: *Nejvyšší správní soud. Komentované zákony Československé republiky*, s. 8.

<sup>10</sup> Srov. např. HÁCHA, E. Správní soudnictví. In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek IV*. Brno: Rudolf M. Rohrer, 1938, s. 600; HÁCHA, E. Nejvyšší správní soud. In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek II*. Brno: Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 827 a zde uváděné odkazy na O. Bähra (*Der Rechtsstaat*, 1864) a F. Stahla.

<sup>11</sup> PRAŽÁK, J. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl první*, s. 13. Pražák vycházel při rozboru anglického modelu správního soudnictví z především z děl Rudolfa von Gneista, který se anglickému modelu správy a soudnictví věnoval např. v knize VON GNEIST, R. *Die Englische Communal: Verfassung und Communal Verwaltung*. 3. vydání. Berlín: G. Bernstein, 1871.

<sup>12</sup> Zákon z 16. až 24. 8. 1790.

V německé literatuře první poloviny 19. století lze nalézt mnoho autorů, kteří byli odpůrci správního soudnictví ve francouzském pojetí, tedy zavrhovali zvláštní správní soudy, a naopak argumentovali ve prospěch toho, aby měly řádné soudy pravomoc rozhodovat veškeré spory, v nichž došlo k porušení jakéhokoli práva jednotlivce.<sup>13</sup> Směr k justičnímu státu se prosadil v *německé říšské ústavě z 28. 3. 1849*, přijaté frankfurtským sněmem, podle jejíhož § 182 odst. 1 došlo ke zrušení správního soudnictví a mělo platit, že o všech porušeních práva rozhodují soudy, myšleno řádné soudy.<sup>14</sup> Tento požadavek se neprosadil, vývojový směr byl jiný.

Důvodem, pro který se i v zemích středoevropských objevila potřeba a prostor pro soudnictví ve věcech, v nichž správa zasahovala do práv jednotlivců, bylo *oddělení správy od soudnictví* jako odlišné funkce státu. Výkon státní moci bylo možné již v této zkoumané době rozlišit materiálně na *činnost zákonodárnou*, spočívající v tvorbě právních norem tvořících právní řád, *výkon spravedlnosti*, do níž se řadilo rozhodování sporů a jurisdikce trestní, a konečně na *činnost správní (výkonnou)*, spočívající zejména v aktivní činnosti spojené k prosazování a ochraně veřejného zájmu.<sup>15</sup> To, jakými orgány byly (a i dnes jsou) tyto funkce státní činnosti uskutečňovány, však bylo (a i dnes je) ovlivněno pozitivní úpravou. Správě byly svěřovány činnosti v oblasti normotvorné, spočívající v přijímání podzákoných právních předpisů, tedy činnost materiálně řazená k zákonodárství. Správě byly ale svěřovány i některé záležitosti výkonu spravedlnosti, tedy rozhodování sporů a část výkonu trestní pravomoci (tzv. policejní trestní pravomoc). Naproti tomu soudům byly svěřovány i jiné agendy, označované jako nesporné či zvláštní, které svou povahou byly spíše činností správní (např. vyřizování pozůstalosti, obchodní rejstříky atd.). Potřeba *správního soudnictví jako soudní kontroly správy zvláštními soudními orgány* se jevila v těch oblastech, kdy měly být kontrolovány ty akty správy, které svou správní činností odlišnou od výkonu spravedlnosti zasahovaly do práv jednotlivců. Již citovaný J. Pražák to vyjádřil (ve vztahu k situaci v druhé polovině 19. století ke kontinentálním zemím) tak, že „*nepřisluší soudům [soudům řádným – pozn. autora] z pravidla konati spravedlnost v oboru práva veřejného, nýbrž omezena nazvíce kompetence soudů na obor práva soukromého a na konání právomocnosti trestní*“.<sup>16</sup>

Vývoj správního soudnictví v Německu nenavázal na představu ústavy z roku 1849 o pravomoci řádných soudů rozhodovat všechny spory vyvolané porušením práva jednotlivce, vedl naopak k vytváření zvláštních správních soudů. Vývoj v různých německých zemích byl ovšem různý, když se rozlišovalo mezi soustavou pruskou a jihoněmeckou.

Tzv. *pruská soustava* správního soudnictví, legislativně zakotvená v zákoně o organizaci správních soudů a o řízení o ve sporných záležitostech správních z 3. 7. 1875 a později i zákoně o všeobecné správě zemské z 30. 7. 1883, byla víceúrovňová, když byla v nižších stupních vykonávána orgány krajské a okresní samosprávy – krajskými

<sup>13</sup> Rozbor názorů některých těchto autorů provedl J. Pražák v PRAŽÁK, J. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl první*, s. 18 až 21. Jako hlavní reprezentant tohoto směru byl uveden B. W. Pfeiffer (autor knihy PFEIFFER, B. W. *Praktische Ausführungen aus allen Theilen der Rechtswissenschaft*. Hannover: Hahn).

<sup>14</sup> „*Die Verwaltungsrechtspflege hört auf, über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte.*“

<sup>15</sup> Srov. MIKULE, V. Správní soudnictví v Československu. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 1968, č. 4, s. 4. V. Mikule v tomto členění navázal na rozbor, který provedl J. Pražák v PRAŽÁK, J. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl první*, s. 1–10.

<sup>16</sup> PRAŽÁK, J. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl první*, s. 8.

výbory v prvním stupni a okresními výbory v druhém stupni; tyto výbory byly přitom složeny jednak ze státních úředníků, jednak z občanů volených zastupitelskými sbory. Ve třetím, nejvyšším stupni vykonával správní soudnictví vrchní správní soud, složený z nezávislých soudců z povolání. Mezi jednotlivými stupni správního soudnictví bylo hierarchické uspořádání s možností vyššího stupně rozhodovat o odvolání nebo provádět revizi orgánu nižšího, v závislosti na projednávané věci. Co lze považovat za podstatné, orgány správního soudnictví rozhodovaly na základě žaloby zúčastněné osoby (jednotlivce), někdy ovšem i na základě žaloby úředního orgánu. Ve správním soudnictví se rozhodovaly správní spory v rámci správního sporného řízení (*Verwaltungsstreitverfahren*), ale krajské a okresní výbory plnily i funkce tzv. ryzí správy, kdy mohly přímo tvořit správní akty (*Beschlu fverfahren*), tedy plnily i funkce správního orgánu.<sup>17</sup>

Za duchovního otce pruského modelu správního soudnictví je označován berlínský profesor a politik Rudolf von Gneist,<sup>18</sup> který vycházel ze znalosti tehdejších poměrů justičního státu v Anglii. Postavil se proti názoru, že by správní soudnictví mělo být omezeno jen na ochranu subjektivních veřejných práv a určeno ke kontrole, zda správa je vykonávána v mezích zákonů, ale požadoval, aby orgány správního soudnictví, zařazené v samosprávných celcích, mohly nestranně rozhodovat i ve věcech volného uvážení. J. Pražák hodnotil Gneistovu koncepci tak, že tento „*přimlouvá se za takovou organizaci soudů správních, kterou by netoliko bylo zaručeno, aby správa povždy pohybovala se v mezích zákonů, nýbrž kterou by také toho bylo dovedeno, aby správa nestranně stejným loktem měřila v oněch případech, kde jí zákon poskytuje možnost, jednati volně za uvažování všech poměrů případu konkrétního*“.<sup>19</sup> Gneistova koncepce se neomezovala na ochranu subjektivních veřejných práv před zásahy správy, ale na udržování objektivního právního řádu, ze správního soudnictví nebyly vyloučeny věci volného uvážení (dnešní výraz „správní uvážením“ nebyl v té době užíván), které správní soudnictví mělo ovlivňovat, kdy i rozhodování věcí volné úvahy mělo být svěřeno nestrannému rozhodování ve správním soudnictví.

Gneistova koncepce ovlivnila ještě před zřízením pruské soustavy orgánů správního soudnictví správní soudnictví bádenské,<sup>20</sup> později ale i úpravy v některých jiných zemích. Např. v *uherské části* habsburské monarchie byl zákonným článkem XLIII/1883 zřízen s účinností od 1. 1. 1884 správní soud pro věci finanční, aby řešil taxativně vymezená odvolání proti rozhodnutím nižších správních úřadů. K 1. 5. 1897 byl tento soud sloučen se všeobecným správním soudem (*K zizagatási bir s g*), působícím na základě zákonného článku XXVI/1896.<sup>21</sup> Uherský správní soud byl považován za součást pravi-

<sup>17</sup> Podrobný rozbor pruského správního soudnictví byl podán v knize FRIEDRICH, K. *Verwaltungsrechtspflege (Streit-, Untersuchungs- und Zwangsverfahren)*. Berlin: Heymann, 1920.

<sup>18</sup> Z jeho publikací viz např. VON GNEIST, R. *Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verh ltnissen: Mit besonderem R cksicht auf Verwaltungsreformen und Kreis-Ordnungen in Preussen*. Berlin: Springer, 1869; VON GNEIST, R. *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*. 2. vydání. 1879 (d la byla v druhé polovině 20. století vydána i v reprintu). V názorech na organizaci správního soudnictví podpořil v letech 1875 sněm německých právníků (*Deutscher Juristentag*) jako uznávaný spolek německých právníků, existující od roku 1860 dosud (v roce 2016 se konal již 71. sněm) – viz poznámka v knize PRAŽÁK, J. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl první*, s. 27.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 27.

<sup>20</sup> Zákon z 5. 10. 1863, o organizaci vnitřní správy.

<sup>21</sup> Novelizace zákonným článkem LX/1907.

delného instančního postupu, měl nejenom pravomoc kasační, nebyl omezen jen na otázky právní, ale mohl i doplňovat skutková zjištění a měl až na výjimky i oprávnění reformační. Oprávnění podat stížnost měla nejen dotčená strana, ale i některé úřady a funkcionáři k ochraně příslušnosti svých úřadů a státního veřejného zájmu.

Gneistova, respektive pruská koncepce správního soudnictví byla inspirací i pro § 86 československé ústavní listiny z roku 1920, který předpokládal zřízení správního soudnictví v nižších státních úřadech. Byl sice přijat zákon č. 158/1920 Sb. z. a n., o správním soudnictví u úřadů okresních a župních, jímž se zřizovaly okresní a župní jurisdikční senáty při okresních a župních úřadech, složené z okresního náčelníka či župana a z přísedících, které měly rozhodovat v právních věcech (v každé záležitosti, v níž vystupovala před úřadem aspoň jedna strana, která zde hájila právo nebo právní zájem), ale tento zákon měl nabýt účinnosti společně se zákonem o okresních a župních úřadech, k čemuž nedošlo.<sup>22</sup>

Koncepce pruského správního soudnictví měla v jiných zemích své příznivce, ale též zásadní kritiky – zejména z pohledu na funkci správního soudnictví v tom, že nebyl oddělen výkon spravedlnosti spočívající v ochraně práv (zákonosti) v oboru správy od ostatních funkcí správy, tedy od ryzího výkonu správy, a že činností soudní bylo rozhodováno i v jiných věcech, než byla práva, ale i jen pouhé zájmy.<sup>23</sup>

*Jihoněmeckým správním soudnictvím* se označují systémy, které vznikly ve Württembersku,<sup>24</sup> Sasku<sup>25</sup> a Bavorsku<sup>26</sup>. Společné jim bylo, že vždy byl vytvořen v nejvyšší instanci zvláštní správní soud, poskytující ochranu subjektivních veřejných práv jednotlivců a na tuto ochranu se omezující. Vrcholný správní soud byl tvořen soudci nadanými osobní nezávislostí jako u soudů řádných. Zatímco ve Württembersku byla vymezena pravomoc správního soudu generální klauzulí, v Sasku bylo generálně vymezeno několik širokých oblastí, v nichž mohl správní soud rozhodovat, v Bavorsku naproti tomu byl proveden enumerativní výčet věcí, které mohl správní soud rozhodovat, navíc akty vrcholných článků správní hierarchie (ministerstev) byly ze soudní kontroly vyňaty.<sup>27</sup>

## 2. KONCEPCE RAKOUSKÉHO SPRÁVNÍHO SOUDNÍHO DVORA

Pro koncepci správního soudnictví rakouského, předvídaného prosincovou ústavou z roku 1867, je příznačné, že se jednalo o koncepci originální, která nebyla ovlivněna Gneistovou (pruskou a bádenskou) koncepcí správního soudnictví. Naopak, konstrukce rakouská, založená prosincovou ústavou a uskutečněná pozdějším říjnovým zákonem z roku 1875, ovlivnila úpravy řazené do tzv. jihoněmeckého správního soudnictví. Hácha uváděl, že „*soustava württemberská a do jisté i saská jsou sesterské instituce soustavy*

<sup>22</sup> § 44 zákona č. 158/1920 Sb. z. a n.

<sup>23</sup> Viz např. PRAŽÁK, J. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl první*, zejm. s. 25–30; HÁCHA, E. *Správní soudnictví*, s. 603–604; HÁCHA, E. *Nejvyšší správní soud*, s. 828 a zde uváděné odkazy.

<sup>24</sup> Zákonem z 16. 12. 1876.

<sup>25</sup> Zákonem z 19. 7. 1900, o správním soudnictví.

<sup>26</sup> Zákonem z 8. 8. 1878, o zřízení správního soudního dvora a řízení v právních věcech správy.

<sup>27</sup> K tzv. jihoněmeckému správnímu soudnictví viz např. PRAŽÁK, J. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl první*, zejm. s. 85–30; HÁCHA, E. *Správní soudnictví*, s. 601–602.

*rakouské, založené zákonem z r. 1875*“.<sup>28</sup> Je třeba však uvést, že na rozdíl od rakouského správního soudního dvora nebyla omezena pravomoc württemberského i saského správního soudu na kasaci, ale tyto mohly v zásadě rozhodovat i meritorně změnou správního aktu.

Formulace čl. 15 odst. 2 základního zákona, která se sice v dílčích aspektech shodovala či inspirovala některými jinými modely, ve svém souhrnu vytvořila základ pro nový specifický model správního soudnictví. Z ústavní úpravy bylo možné dovodit:

a) Pro výkon správního soudnictví měl vzniknout *správní soud jako soud zvláštní*, oddělený od soudů řádných. Správní soudní dvůr byl koncipován jako správní soud *jediný*, ústava nepočítala s případnou existencí nižších instancí správních soudů, byť to formálně nevyklučovala. Existence správního soudního dvora neměla změnit rozsah pravomoci řádných soudů. Byl byl správní soudní dvůr chápán v té době jako *institute zřízená uvnitř správy* (protože nebyl součástí soudů, tedy řádných soudů), *nebyl*, na rozdíl třeba od nižších orgánů pruského správního soudnictví, *další instancí* rozhodující ryzí, materiální správu.<sup>29</sup>

b) Funkcí správního soudnictví byla *výhradně ochrana subjektivních veřejných práv*. Rozhodování správního soudního dvora mělo být omezeno na rozhodování otázek právních, mělo být kontrolou zákonnosti správy. Soud neměl zasahovat do těch postupů správy, které nezasahovaly do práv jednotlivce nebo které byly věci volné úvahy správy. Správní soudnictví tak *mělo vykonávat spravedlnost, nikoli správu*, nemělo určovat veřejný zájem, jehož prosazování bylo doménou správy.

V pozdějším říjnovém zákoně byly vyloučeny z rozhodování správního soudu „záležitosti, v kterých a pokud úřadové správní mají právo, dle svého uvážení předsejítí“,<sup>30</sup> tedy věci, kdy správní úřad měl zákonem vymezený prostor (meze), v němž mohl posoudit správnost řešení, „které vyžaduje nejlépe prospěch celku i šetření zájmů, o něž jemu při rozhodnutí z povinnosti úřední jest pečovati“.<sup>31</sup> Tato kompetenční vyluka byla literaturou již záhy po svém přijetí kritizována jako teoreticky vadná, bylo poukazováno na to, že soud, který měl posoudit svou pravomoc, musel nejprve věcně posoudit, zda se jedná o případ, kdy je dán správnímu úřadu prostor pro jeho volné uvážení. Uvedené ustanovení bylo proto zrušeno československým zákonem č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a řešení kompetenčních konfliktů, tedy tzv. Pantůčkovým škrtem.<sup>32</sup> Jak upozorňoval Hácha, zrušení této kompetenční vyluky (coby „konstruktivní vady“) nebylo vedeno „úmyslem podrobiti volné uvážení úřadu kritice soudní po t. zv. „věcné“ stránce, a lze jen těžko pochopiti, jak se mohla u nás rozšířiti pověst, že nejvyšší správní soud „přezkoumává volné uvážení“ [...] zůstal nedotknutelným princip, že soud zkoumá toliko zákonnost

<sup>28</sup> HÁCHA, E. *Správní soudnictví*, s. 601.

<sup>29</sup> „Správní dvůr soudní jeví se sice být právní kontrolou, zřízenou uvnitř správy samé, nemaje se soudy řádnými naprosto žádné souvislosti; však s druhé strany přec není tento soud článkem v řetězu pravidelné organizace úřadů správních, nýbrž instancí mimořádnou.“ Viz PRAŽÁK, J. *Rakouské právo ústavní. Část třetí: Ústava říšská*, s. 352.

<sup>30</sup> § 3 písm. e) říjnového zákona.

<sup>31</sup> Viz PRAŽÁK, J. *Rakouské právo ústavní. Část třetí: Ústava říšská*, s. 361.

<sup>32</sup> Viz § 2 bod 2 zákona č. 3/1918. Ferdinand Pantůček byl až do roku 1925 prvním prezidentem československého Nejvyššího správního soudu, když předtím působil mj. jako český poslanec v Říšské radě a pak jako senátní prezident rakouského správního soudního dvora. Stejnou kompetenční vyluku zrušil i čl. 129 rakouského spolkového ústavního zákona z 1. 10. 1920.

*správního aktu, zákon však nemůže být přestoupen, použil-li úřad volnosti zákonem jemu ponechané*.<sup>33</sup>

c) Za problematickou byla z čl. 15 odst. 2 základního zákona považována ta část, podle níž bylo zakotveno právo (jednotlivce) u soudu „*uplatnit své nároky*“ („*Ansprüche [...] geltend zu machen*“), což mohlo vyvolávat dojem, že jednotlivec měl mít možnost obrátit se k soudnímu dvoru s podáním nejen v případech tvrzeného porušení zákona, ale i jiných zájmů, s tím, aby o tom bylo soudním dvorem věcně rozhodnuto. Pražák v této souvislosti poukazoval na rozpor mezi zprávou ústavního výboru poslanecké sněmovny k základnímu zákonu státnímu, která vycházela z možnosti podávat „*stížnost*“ ke správnímu soudu i v případech jiných než výslovné porušení zákona, a vlastním textem státního zákona. Ústavní výbor byl ovlivněn teorií prosazovanou německým státovědcem Lorenzem von Steinem<sup>34</sup> o možnostech bránit se vůči aktům správy i v jiných případech než bylo porušení zákona, avšak – dle Pražáka – „*zůstává tudíž úplně nevysvětleno*“, proč se vlastní text čl. 15 státního zákona ve smyslu závěrů ústavního výboru nezměnil. Hácha k tomu psal, že „*ústavní výbor poslanecké sněmovny měl uskutku nešťastný úmysl založiti celý obsah čl. 15 na temných poučkách Steinových, jež však záhadným způsobem, ale na prospěch věci nezůstavily v textu zákona, aspoň pokud jde o správní soud, žádné významné stopy*“.<sup>35</sup> Příznačné je, že – jak uváděl Pražák – „*[v] celém průběhu debaty v obou sněmovnách říšské rady nebylo o článku 15. ani slova promluveno a tento dle původního návrhu beze změny přijat*“.<sup>36</sup>

d) Z čl. 15 základního zákona vyplývala možnost obrátit se ke správnímu soudu teprve po vydání správního aktu, tedy *jurisdikce následná*. Z toho pak vycházel i říjnový zákon, podle jehož § 5 bylo možné podat stížnost teprve tehdy, „*když věc jest způsobem administrativním vyřízena*“. Říjnový zákon reagoval na ne zcela jasnou ústavní možnost jednotlivce „*uplatňovat své nároky*“ kasačním oprávněním zrušit naříkaný správní akt z důvodu jeho rozporu se zákonem (srov. § 7).

e) Prosinčová ústava neřešila vymezení okruhu případů, ve kterých má mít správní soud pravomoc rozhodovat, tedy zda bude generální vymezení nebo enumerativní výčet, toto ponechal čl. 15 odst. 3 státního zákona až na zvláštní zákon. Z textu říjnového zákona vycházelo vymezení obecné, s možností napadat konečný správní akt po vyčerpání instančního postupu administrativního (srov. § 2 a 5).

### 3. NAPLNĚNÍ PROSINČOVÉ ÚSTAVY

Jak bylo již uvedeno, prosinčová ústava znamenala jen příslib skutečného zřízení správního soudu. Ačkoli by mohla panovat představa o velkých očekáváních a snaze o co nejrychlejší naplnění ústavní úpravy podle představ právního státu, skutečnost zřejmě byla jiná. Hácha k tomu později psal, že „*[v] parlamentních papírech, jež se týkají projednávání zákona z 22. října 1875 č. 36 ř. z. z r. 1876, lze nalézt zmínky o peticích, jež*

<sup>33</sup> HÁCHA, E. *Nejvyšší správní soud*, s. 832.

<sup>34</sup> Z jeho knih viz např. VON STEIN, L. *Handbuch der Verwaltungslehre*. 3. vydání. Stuttgart: Cotta, 1887–1888 (nové vydání Tübingen: Mohr Siebeck, 2010).

<sup>35</sup> HÁCHA, E. *Nejvyšší správní soud*, s. 830.

<sup>36</sup> PRAŽÁK, J. *Rakouské právo ústavní. Část třetí: Ústava říšská*, s. 310.



se zřízení správního soudu domáhaly, ale nezdá se, že by bylo to hnutí příliš bouřlivé, neboť soudní kontrola správy, přes svůj velmi praktický význam pro občana, konkrétní nezákonnosti nebo libovůli veřejné správy postiženého, je problém příliš technický, než aby se mohla státí populárním heslem“.<sup>37</sup>

Česká politická reprezentace, zastoupená v Říšské radě, se stavěla ke zřízení rakouského správního soudu odmítavě, neboť v něm spatřovala další krok k utužení centralizace. Při projednávání návrhu zákona o zřízení správního soudu navrhlo několik českých zástupců zřízení 16 zemských správních soudů pro věci upravené zemským zákonodárstvím. Tento návrh, citují-li opětovně Háchu, „byl spíše jen demonstrací, neboť s jeho provedením nedalo se rozumně počítati“.<sup>38</sup> Ještě v době rakouské monarchie byl předložen (v roce 1904) vládní návrh (za předsednictví Ernesta von Koerbera) správní reformy, který počítal s reorganizací správního soudnictví po pruském vzoru se čtyřstupňovou soustavou (okresní výbory, krajské výbory, zemské soudy, nejvyšší správní dvůr), tato reforma se ale neuskutečnila.<sup>39</sup>

Československá republika recipovala ve věci správního soudnictví pro celé své území rakouský model, převzat naopak nebyl vůbec model uherský. Správním soudem v Československé republice se stal jediný správní soud, a to Nejvyšší správní soud zřízený zákonem z 2. 11. 1918, č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů. Nejvyšší správní soud převzal část pravomoci náležející před jeho vznikem bývalému rakouskému říšskému soudu,<sup>40</sup> tedy soudu ústavnímu,<sup>41</sup> a pravomoc správního soudního dvora soudního. Recipováním říjnového zákona tak vlastně ideově československý Nejvyšší správní soud navázal i na koncepci rakouského modelu správního soudu, předvídanou v čl. 15 odst. 2 státního zákona o moci soudcovské. Stojí za to připomenout, že došlo nejen k recepci bývalého rakouského procesního předpisu o správním soudu, ale i k věcnému navázání na jeho judikaturu, ke které se československý nejvyšší správní soud hlásil a na kterou navazoval.<sup>42</sup>

Základní zákon se věnoval v čl. 15 odst. 1 zvláště soudní ochraně v případech, kdy správní úřady rozhodly věc sporu ze soukromého práva: „Kdy koli úřadu správnímu dle zákonů nynějších nebo těch, které přístě budou vydány, přísluší rozhodovati v příčině odporujících sobě nároků osob soukromých, může ten, kdož by tímto rozhodnutím ve svých právech soukromých vzal škodu, proti straně druhé řádným pořadem práva pomoci hledati.“<sup>43</sup> Jak německý originál „*widerstreitende Ansprüche von Privatpersonen*“, tak i český překlad o odporujících sobě nárocích osob soukromých vyvolává pochyby, co je takovou formulací myšleno. Pražák např. upozorňoval, že v pracích více autorů docházelo

<sup>37</sup> HÁCHA, E. Průvodní slovo. In: *Nejvyšší správní soud. Komentované zákony Československé republiky*, s. 1.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>39</sup> Podrobněji viz MIKULE, V. *Správní soudnictví v Československu*, s. 11.

<sup>40</sup> Zřízen státním základním zákonem ze dne 21. prosince 1867, č. 143 ř. z., o zřízení Říšského soudu.

<sup>41</sup> Srov. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo ústavní. Část třetí: Ústava říšská*, s. 316.

<sup>42</sup> K tomu srov. např. HÁCHA, E. *Průvodní slovo*, s. 1; dále např. MAZANEC, M. *Historie* (článek místopředsedy současného Nejvyššího správního soudu o historii správního soudnictví je dostupný z: <[www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)>).

<sup>43</sup> Jde o český překlad uvedený v Zákoníku říšském pro království české – částka XVI, č. 117, s. 236, který v zásadě odpovídá německému originálu: „*In allen Fällen, wo eine Verwaltungsbehörde nach den bestehenden oder künftig zu erlassenden Gesetzen über einander widerstreitende Ansprüche von Privatpersonen zu entscheiden hat, steht es dem durch diese Entscheidung in seinen Privatrechten Benachtheiligten frei, Abhilfe gegen die andere Partei im ordentlichen Rechtswege zu suchen.*“

ke ztotožňování pojmů práva soukromého a práva soukromých osob („*soukromníků*“) neboli práva v subjektivním smyslu slova.<sup>44</sup> Nároky soukromých osob tak byly myšleny ve skutečnosti nároky soukromoprávní povahy,<sup>45</sup> jak potvrdil i další vývoj navazující na ústavní pravidlo čl. 15 odst. 1. Věci soukromého práva, o nichž rozhodovaly správní úřady, byly považovány za výjimku z pravidla, že výkon spravedlnosti náleží soudům, myšleno soudům řádným, dotčená strana proto měla mít možnost obrátit se k řádnému soudu, aby spor s jinou osobou o soukromé právo rozhodl. Citovaný Pražák provedl úvahu, zda vůbec je čl. 15 odst. 1 základního zákona aplikovatelný do doby, než bude vydán zvláštní prováděcí zákon, který takový postup řádných soudů upravoval (v době rakouské monarchie takový zákon přijat nebyl). Odpovídal na to záporně, odkazoval ale na judikaturu k řešení služebních sporů, která umožňovala aplikaci tohoto ústavního pravidla i bez přijetí prováděcího zákona.<sup>46</sup> Pod vlivem čl. 15 odst. 1 základního zákona byl později do československé ústavní listiny z roku 1920 zařazen § 105, který vyloučil rozhodnutí správních orgánů ve věcech soukromého práva z přezkumné pravomoci správního soudnictví: „*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. Podrobnosti upravuje zákon.*“ Prováděcím zákonem pak byl zákon č. 217/1925 Sb. z. a n., jímž se provádí § 105 ústavní listiny (zákona ze dne 29. února 1920, č. 121 Sb. z. a n.), podle něhož bylo možné ve všech případech, ve kterých správní úřad rozhodoval podle zákonů o nárocích soukromoprávních, aby se strana tímto rozhodnutím správního úřadu dotčená po vyčerpání opravných prostředků (v řízeních před úřady správními) dovolala nápravy ve výroku o těchto nárocích pořadem práva (podle povahy věci určovací žalobou, žalobou o plnění nebo zvláštním návrhem v případech, kdy nárok, o němž předtím rozhodoval správní úřad, byl nesporné povahy).

## ZÁVĚR

Zkoumají-li se otázky vývoje správního soudnictví na našem území, je logicky věnována pozornost říjnovému zákonu z roku 1876, kterým byl zřízen rakouský správní soudní dvůr a stanovena organizační a procesní pravidla pro jeho činnost. Starší prosincová ústava z roku 1867 bývá v této souvislosti neprávem upozadována, přitom však již v ní bylo rozhodnuto o podstatě koncepce správního soudnictví, která, alespoň v Československu, přetrvávala do svého zániku v roce 1952, kdy po faktickém postupném útlumu byl i formálně podle § 18 odst. 2 zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, v návaznosti na ústavní zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, zrušen k 31. 12. 1952 správní soud, a na kterou bylo do značné míry navázáno i od roku 2003.

Listina základních práv a svobod z roku 1991 založila v čl. 36 odst. 2 tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím veřejné správy, základní právo obrátit se k soudu, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, neřešila však k jakému soudu,

<sup>44</sup> PRAŽÁK, J. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl první*, zejm. s. 20–21.

<sup>45</sup> PRAŽÁK, J. *Rakouské právo ústavní. Část třetí: Ústava říšská*, s. 316.

<sup>46</sup> Srov. ibidem, s. 315–316.

či dokonce že by to mělo být k soudu správnímu. V době přijetí Listiny nebyla společná vůle českých a slovenských představitelů vracet se k existenci speciálního správního soudu, navíc případná existence jen jediného správního soudu pro celou federaci by byla politicky, ale i ústavněprávně nemyslitelná. Zákon č. 519/1991 Sb., který na Listinu navazoval, novelizoval občanský soudní řád a upravil procesní stránku soudního přezkumu správních rozhodnutí, a to v části páté občanského soudního řádu, nazvané Správní soudnictví. Zákon upravil dva druhy návrhů vyvolávajících soudní přezkum správních rozhodnutí – žalobu a opravný prostředek proti rozhodnutím správních orgánů; pravomoc k rozhodování o těchto podáních měly obecné soudy.

Pozdější Ústava České republiky se sice zhlédla v existenci dřívějšího správního soudu, zařadila v čl. 91 odst. 1 do soustavy soudů i Nejvyšší správní soud, avšak nenaznačila jeho kompetence.<sup>47</sup>

K obnovení správního soudnictví v organizačním smyslu slova došlo v České republice až 1. 1. 2003, kdy nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, tedy zákon, kterým byl zřízen Nejvyšší správní soud a kterým byla stanovena procesní pravidla pro rozhodování ve věcech správního soudnictví. Kompromisní řešení otázky, zda rozhodování o zásazích do subjektivních veřejných práv jednotlivců ze strany veřejné správy má být v pravomoci řádných, myšleno civilních soudů, nebo soudů zvláštních, myšleno správních, se projevilo v tom, že nebyly vytvořeny správní soudy první instance, ale že ve správním soudnictví rozhodují vedle Nejvyššího správního soudu krajské soudy, tedy soudy z obecné soustavy soudů, u nichž „*vykonávají správní soudnictví specializované senáty a specializovaní samosoudci*“ (§ 3 odst. 1 cit. zákona). Soudní řád správní rozšířil pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví i na rozhodování o žalobách jednotlivců proti jiným způsobům zásahů, než je rozhodnutí správního orgánu, tedy formalizovaný správní akt (nečinnost správního orgánu, nezákonný zásah, pokyn nebo donucení), ale i na rozhodování v některých dalších věcech. Soudům rozhodujícím ve věcech správního soudnictví tak např. bylo svěřeno rozhodování ve věcech volebních, což byla v minulosti doména speciálního soudu volebního.<sup>48</sup>

Porovnáme-li současnou českou ústavní úpravu s úpravou soudní kontroly správních úřadů, jak ji stanovil čl. 15 rakouského státního zákona o moci soudcovské či § 86, 88 a 105 československé ústavní listiny z roku 1920, zjistíme, že dřívější ústavní úpravy předurčovaly podobu soudní kontroly veřejné správy výrazněji, než je tomu v české ústavní úpravě současné. I tak lze ale ze stávající ústavní úpravy dovodit, že úkolem moci soudní není nahrazovat činnost správy, ale poskytovat ochranu v právech osobám, vůči nimž správa protiprávně zasáhla.

Prosincová ústava, která přislíbila zřízení správního soudního dvora, neřešila otázku nižších instancí správního soudnictví. Jak bylo poukázáno, snahy o jejich vytvoření jak v době rakouské monarchie, tak ani později v Československé republice, nebyly úspěšné. Bylo tomu tak přesto, že československá ústavní listina výslovně předvíдалa, po vzoru

<sup>47</sup> S výjimkou čl. 87 odst. 3, který umožnil, aby zákon stanovil, že namísto Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší správní soud o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanoveních, jsou-li v rozporu se zákonem, a spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřisluší-li podle zákona jinému orgánu.

<sup>48</sup> Viz zákon č. 125/1920 Sb. z. a n., o volebním soudě.

správního soudnictví pruského, vytvoření orgánů správního soudnictví v nižších státních úřadech. K tomu, že vedle celostátního správního soudního dvora, u nás nazývaného Nejvyšší správní soud, existují i nižší složky správního soudnictví, a že tedy vůči vrcholnému správnímu soudu existují nižší instance soudů, došlo v České republice jen na základě běžného, nikoli ústavního zákona, tedy na základě soudního řádu správního od 1. 1. 2003. Přitom však zákonodárce zůstal stát „na půli cesty“, když nevytvořil nižší správní soudy, ale svěřil rozhodování ve věcech správního soudnictví krajským soudům, tedy soudům „řádným“ (jak je bylo zvykem i historicky označovat). Rozhodnutí se, zda mají existovat zvláštní správní soudy či zda má agenda správního soudnictví na nižší instanci být svěřena soudům obecným, může mít praktický význam např. při výběru soudců povoláných k rozhodování ve správním soudnictví. Při existenci zvláštních správních soudů si lze představit větší zapojení odborníků se znalostmi aktivní správní činnosti, nehrozí, že soudci jinak rozhodující ve správním soudnictví budou „vytěžováni“ i při zajišťování jiných soudních agend, které se správním soudnictvím nesouvisí atd.

To, že řešení otázky soustavy soudů, které se podílejí na správním soudnictví, není věčné, ale že se v čase může změnit, ukazuje příklad ze současného Rakouska, navazujícího na stejné tradice správního soudnictví jako Česká republika. Zde došlo k vytvoření nižších správních soudů (v počtu 9 pro každou zemi a dále správního soudu pro Spolkovou republiku a spolkového finančního správního soudu), které tvoří vedle Správního soudního dvora soustavu rakouských soudů správního soudnictví, až od 1. 1. 2014, po mnoha letech přípravy takové reformy správního soudnictví.<sup>49</sup>

Pro dnešní dobu má význam nejen znalost textu rakouské prosincové ústavy, ale – minimálně ve věcech týkajících se správního soudnictví – i zdrojů, na základě kterých byl ústavní zákon vytvářen, na co navazoval a proti čemu se vymezoval. Nemělo by se ztrácet ze zřetele, že pravidlo o nenahrazování moci správní (výkonné) mocí soudní platí (jak již bylo při tvorbě rakouské prosincové ústavy a i dříve a později rozebíráno) tehdy, je-li vykonávána tzv. ryzí správa, označovaná též jako materiální, správa ve vlastním smyslu slova, ne tehdy, pokud správa vykonává spravedlnost, tedy ty činnosti, které by jinak patřily do pravomoci soudů, ať už civilních nebo trestních. V takových věcech by skutečně měla být možnost, aby soudy meritorně, „pořadem práva“, rozhodovaly ty věci, o kterých předtím konečně rozhodly správní orgány.

To se týká věcí soukromého práva, pro něž dřívější rakouská a později i československá ústavní úprava (1920) vyžadovala, aby v případech, kdy správní úřady o nich rozhodly na základě své pravomoci, se mohly osoby dotčené rozhodnutím správy následně obrátit k řádnému (civilnímu) soudu, který nemá jen kasační funkci, ale může věc „pořadem práva“ rozhodnout. Toto pravidlo současná česká ústavní úprava nezná, ale vychází z něho úprava zákonná, jak bylo uvedeno výše.

Za „výkon spravedlnosti“, jak byl tradičně chápán, lze ale považovat i ty případy, když správní orgány vykonávají trestní pravomoc (např. pokud rozhodují o vině za přestupky). I v těchto případech by měla náležet soudům, kterými mohou být soudy trestní (jak je

<sup>49</sup> Viz čl. 129–136 rakouského Spolkového ústavního zákona. Zmíněnou reformou došlo mj. ke zrušení nezávislých správních tribunálů, které rozhodovaly vybrané správní věci způsobem, jenž odpovídal (či měl odpovídat) náležitostem nezávislého orgánu ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

tomu např. v současném Německu) nebo soudy správní, pravomoc k návrhu (žalobě) dotčené osoby znovu meritorně věc projednat a rozhodnout. Možnost českých soudů, aby za určitých podmínek moderovaly výši správního trestu nebo upustily od správního trestu uloženého předtím pravomocně správním orgánem, jak vyplývá z § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 soudního řádu správního, lze v tomto smyslu považovat opět za možnost stojící „na půli cesty“, možná ještě méně. Nejde totiž jen o to, jestli takový model odpovídá mezinárodně právním závazkům o tom, že o jakémkoli „trestním obvinění“, tedy v našich podmínkách i o přestupku má rozhodovat podle čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv soud, ale i zda je procesně racionální, když soud nemá možnost sám ukončit řízení ve prospěch obviněného, dříve potrestaného správním rozhodnutím, neboť může v případě úspěchu obviněného jen kasačně správní rozhodnutí zrušit a vrátit věc k dalšímu projednání správnímu orgánu.

Prosincová ústava, minimálně v části o správním soudu, nastolila pro další vývoj právního státu vysokou laťku.

## Constitutional Confirmation of the Austrian Model of Judicial Review of the Administration and his Ensuing

Martin Kopecký

*Abstract:* The article deals with the importance of the Austrian state's legal act of 1867 on the judiciary. This law, as part of the so-called December constitution, was the first constitutional document to confirm the individual's right to go to court to defend their public rights affected by the act of the administration. Although this constitutional law not yet established the general administrative court, it meant the promise of its establishment, which took place later in October 1876. The article analyzes the various models of administrative justice (especially English, French, and Prussian) that were known at the time of the December constitution and points to the originality of the Austrian administrative justice model (which was constituted by a single administrative court as a special court, was focused exclusively on the protection of subjective public rights of the individuals, was exercising justice and not administration, was not determining, what should be public interest). The article discusses how the December constitution was implemented in a subsequent legal act on the establishment of an administrative court in 1875 and how the Austrian administrative justice concept was reflected in the following eras, including the present.

*Key words:* administrative court, Austrian administrative judiciary, subjective public rights, administrative act