

KAPITOLA 1

Přístup k soudu

1.1 Přístup k soudu a právo na přístup k soudu

Každý zákon, který je vydán parlamentem, je realizací jeho normotvorné pravomoci. Konkrétní obsah právního předpisu je právem proto, že zákonodárce to tak chce.²⁴ Každý zákonodárce ovšem naráží přinejmenším na limity jazykové a sémantické.²⁵ Ne každý text má totiž smysl v daném jazyce, a tudíž způsobilost stát se součástí právního řádu. Existují i další limity. Nelze mluvit o tom, že by podoba práva v České republice byla zcela ve sféře volného uvážení parlamentu. Limity tohoto uvážení jsou tvořeny unijním a mezinárodním právem. Důležitý mezinárodněprávní limit představují zejména závazky České republiky vyplývající ze základních právních předpisů.

Jedním z takových limitů je **právo na přístup k soudu**. Narazíme na něj zejména jako na součást **práva na spravedlivý proces** obsaženého v čl. 6 Úmluvy. Ač toto právo není v textu úmluvy výslovně uvedeno, Evropský soud pro lidská práva ho dovedl již v roce 1975.²⁶ Judikatura Evropského soudu pro lidská práva se následně zabývala konformitou různých opatření realizovaných smluvními státy (soudní poplatky, lhůty pro podání návrhu, povinné zastoupení advokátem apod.) s právem na přístup k soudu.²⁷ V tomto smyslu je tedy český zákonodárce při formulování pravidel pro soudní kontrolu územních plánů apriorně limitován právem na přístup k soudu.

Naproti tomu přístup k soudu je empirický jev. Pomocí jeho jednotlivých složek, které budou rozebrány dále, můžeme popsat, jakým způsobem (případně s jakými překážkami) může někdo dosáhnout toho, aby o jím předloženém problému rozhodl soud.

²⁴ POŠVÁŘ, Jaroslav. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: Československý Akademický spolek Právnicků, 1946, s. 14.

²⁵ Srov. KYNCL, Libor, MRKÝVKA, Petr a kol. *Metoda a ekonomické limity regulace ve finančním právu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 14.

²⁶ Stížnost č. 4451/70 *Golder proti Spojenému Království*.

²⁷ Pro podrobný přehled judikatury ESLP v těchto otázkách srov. např. KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan a BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 630-659.

V této publikaci se budeme zabývat právě přístupem k soudu. Popsané výzkumné otázky se soustředí na to, jak konkrétně je přístup k soudu nastaven. Zajímá nás, jak funguje konkrétní aktuálně účinná právní úprava. To, že tato úprava vyhovuje limitům spočívajícím v základním právu na přístup k soudu, budeme pro účely této publikace předpokládat jako axiom. Nelze ovšem apriorně vyloučit, že v některém konkrétním případě vyjádříme pochybnosti ohledně platnosti tohoto východiska.

1.2 Složky přístupu k soudu

Prostřednictvím přístupu se dosahuje toho, že soud zahájí svou činnost spočívající v rozhodnutí konkrétního sporu (v našem kontextu tedy v přezkumu napadeného právního aktu). Lze tak vymezit několik pohledů na pojem přístupu. Jde o pohled formální, materiální, argumentační a pohled efektivity přístupu.

1.2.1 Formální přístup k soudu

Formální a materiální složky přístupu k soudu mají společné to, že pokud chybí, jednotlivec přístup k soudu nemá. Jinými slovy neproběhne soudní řízení, které by jinak mohlo být na jeho návrh zahájeno. Rozdíl spočívá v tom, že při nedostatku formálních složek je zahájení řízení právně nemožné (například proto, že ve státě neexistuje soud, na který by bylo možno se obrátit), kdežto při nedostatku materiálních složek je zahájení řízení teoreticky možné, ale je tak obtížné, že jednotlivec na něj rezignuje.

Za formální složky přístupu pokládáme tyto aspekty:

- **Zda ve státě existuje soud, který má pravomoc přezkoumávat územní plány.**

Vedle samotného zřízení (tedy přijetí předpisu, jímž se soud založí a vymezí se mu kompetence) se tím myslí též ustavení soudu (tj. jmenování konkrétních soudců) a faktické zahájení činnosti.

- **Zda se jednotlivec může na soud obrátit přímo, prostřednictvím filtračního orgánu, nebo vůbec.**

Přímý přístup je možný v případě, kdy právo počítá s tím, že jednotlivec je oprávněným navrhovatelem na zahájení řízení. Naproti tomu podstatou filtračního orgánu je, že sbírá podněty od jednotlivců a následně na základě svého uvážení může zahájit řízení. Příkladem je institut právního kancléře v Estonsku, který je oprávněn podávat nejvyššímu soudu návrhy na abstraktní kontrolu

právních předpisů. Jde o instituci ombudsmanského typu, takže se očekává, že bude právní kancléř vycházet i z podnětů od jednotlivců.²⁸ Za situaci, kdy není možný přístup jednotlivce, pokládáme případ, kdy právo zahájit řízení mají jen kvalifikovaní navrhovatelé a u žádného z nich se nepředpokládá, že by dostával podněty od jednotlivců.

• Co může soud u napadeného aktu zkoumat.

Může existovat několik různých nastavení systému přezkumu. Tyto systémy jsou reprezentovány různými kombinacemi následujících tří oblastí možného přezkumu. Jde o otázky právní, skutkové a procesní.

Winterová v této souvislosti mluví o opravných systémech, přičemž rozlišuje systém apelační, kasační a revizní.²⁹ V rámci apelačního systému je možný přezkum skutkových i hmotněprávních otázek.³⁰ Výsledkem apelace je změna rozhodnutí. Apelační soud vlastně věc projedná znovu a rozhodne namísto prvostupňového soudu.³¹ Kasační systém umožňuje přezkum jen po stránce právní.³² Výsledek kasace je zrušení vadného rozhodnutí a vrácení věci zpět orgánu, který o ní původně rozhodoval.³³ Revizní systém popisuje Winterová jako variantu kasačního systému (tedy přezkum výlučně právních otázek), v níž může soud přímo změnit rozhodnutí nižšího soudu. Stavinochová a Hlavsa uvádějí, že v rámci revizního systému mohou být přezkoumávány otázky hmotněprávní i procesněprávní.³⁴

• Zda soud může provádět nějakou formu selekce nápadu.

Podstatou selekce nápadu je (ne)možnost soudu vybrat si z věcí, jež mu byly předloženy, ty, kterými se bude zabývat. Bobek člení soudní systémy podle způsobu zacházení vyšších soudů s opravnými prostředky do tří kategorií. Rozlišuje systémy kasační (kde je opravný prostředek vždy přípustný a nadřízený soud se jím musí zabývat), revizní (kdy přípustnost opravného prostředku závisí na naplnění určitých objektivních nebo přinejmenším objektivně se tvářících kritérií) a apelační (kde záleží na úvaze soudu, zda se bude opravným prostředkem zabývat).³⁵

²⁸ Podrobně např. MAVEETY, Nancy a PETTAI, Vello. Government Lawyers and Non-judicial Constitutional Review in Estonia. *Europe-Asia Studies*. 2005, roč. 57, č. 1, s. 93-115.

²⁹ WINTEROVÁ, Alena. *Civilní právo procesní: vysokoškolská učebnice*. 5. aktualiz. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 459.

³⁰ Tamtéž, s. 460.

³¹ Filip in FILIP, Jan a SVATOŇ, Jan. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 281.

³² WINTEROVÁ, Alena. *Civilní právo procesní: vysokoškolská učebnice*. 5. aktualiz. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 461.

³³ Filip in FILIP, Jan a SVATOŇ, Jan. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 282.

³⁴ STAVINOHOVÁ, Jaruška a HLAVSA, Petr. *Civilní proces a organizace soudnictví*. Vyd. 1. Brno: Doplněk, 2003, s. 411.

³⁵ BOBEK, Michal. Quantity or quality? Reassessing the role of supreme jurisdictions in Central Europe. *The American Journal of Comparative Law*. 2009, roč. 57, č. 1, s. 36 a násl.

Selekce může být nastavena jako *black list* nebo jako *white list*.³⁶ Při první variantě soud projedná všechny věci, které mu napadly, vyjma těch, které výslovně vyřadí.³⁷ Označení vychází z obecně užívaného pojmu. Na pomyslnou černou listinu jsou zařazovány právě věci, které soud projednávat nebude. Ostatní postoupí do meritorního přezkumu. Opačným přístupem je *white list*, kdy soud projedná pouze ty věci, které si k projednání vybere (např. institut *certiorary* u Nejvyššího soudu USA). Ty jsou pak zařazeny na pomyslný bílý seznam věcí, jimž se dostane meritorního přezkumu.

Fontana naznačuje, že soud může oprávnění vybírat si, které věci projedná, využívat nejen tak, že si vybere ty věci, kde je třeba vyřešit důležitou právní otázku a odmítnutím ostatních si uvolní kapacitu k práci na těchto zásadních případech. Podle Fontany je možné selekci nápadu využít i pro vhodné načasování klíčového rozhodnutí.³⁸

• Typ standing

Kay rozlišuje mezi *injury standing* a *inquiry standing*.³⁹ První typ nastavení přístupu k soudu znamená, že přezkumu se může domáhat pouze ten, kdo tvrdí, že byl konkrétním aktem veřejné moci zkrácen na svých právech. Ve druhém je naopak cílem přístupu opravit objektivně existující problém spočívající v nesouladu jednotlivého aktu veřejné moci s ústavou. Konkrétní navrhovatel tak nemusí mít žádný vztah k předmětu řízení.

Jak však poznamenává Kay, nelze apriorně říci, který ze dvou systémů činí soud otevřenějším.⁴⁰ *Actio popularis* jakožto možnost každého zahájit řízení u soudu je příklad *inquiry standing* stejně jako stav, kdy například řízení před ústavním soudem může zahájit výlučně prezident.

1.2.2 Materiální přístup k soudu

I v situaci, kdy existuje formální přístup k soudu, nemusí to stačit k tomu, aby konkrétní jednotlivec dosáhl toho, že soud rozhodne o jeho věci. Jak poukazuje

³⁶ Podle BOBEK, Michal.: *Curia ex machina; O smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. Právní rozhledy*. 2006. Roč. 15, č. 22, s. 1-12.

³⁷ Příkladem tohoto přístupu je institut nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany.

³⁸ FONTANA, David. *Docket control and the success of constitutional courts*. GINSBURG, Tom, DIXON, Rosalind. *Comparative constitutional law*. Northampton, MA: Edward Elgar, 2011, s. 624. Může jít například o to, že soud raději odmítne řešit kontroverzní případ, neboť se nechce stát aktérem politického boje.

³⁹ KAY, Richard S. *Standing to raise constitutional issues: comparative perspectives*. Bruxelles: Bruylant, 2005, s. 15.

⁴⁰ KAY, Richard S. *Standing to raise constitutional issues: comparative perspectives*. Bruxelles: Bruylant, 2005, s. 24.

Cappelletti, formální pohled na přístup k soudu nezohledňuje, že mezi jednotlivými lidmi existují rozdíly, které mohou mít za následek rozdílnou šanci na úspěch v přístupu k soudu. Cappelletti zmiňuje jednak obecnější problémy (náklady spojené se soudním řízením⁴¹, existenci drobných pohledávek⁴² a čas potřebný k vedení soudního sporu⁴³) a jednak problémy spojené přímo s osobou potenciálního litiganta (finanční zdroje, kompetence, zkušenost s vedením soudních sporů).⁴⁴

Těmto problémům lze čelit jednak vhodným nastavením systému (zejména v oblasti osvobození od soudního poplatku a rozhodování o náhradě nákladů řízení) a jednak aktivními kroky ze strany státu (typicky v oblasti poskytování právní pomoci).⁴⁵

1.2.3 Argumentační přístup k soudu

Další pohled na přístup k soudu vychází z toho, jakým argumentům je soud otevřen. V první řadě může jít o argumentaci **právní** (tedy že přijatý právní akt odporuje právnímu předpisu, či byl právní předpis porušen při procesu přijímání aktu). Dále pak se v případě územních plánů můžeme setkat s argumenty **politickými**⁴⁶ (tedy že přijaté řešení je v rozporu s důležitým veřejným zájmem).

Lze uvažovat i o dalších druzích argumentů, jako jsou odkazy na přirozené právo či na hodnoty výslovně v pozitivním právu nezmiňené.⁴⁷ Roli může hrát též argumentace založená na náboženských textech⁴⁸ či odborné literatuře apod.

⁴¹ CAPPELLETTI, Mauro, GARTH, Bryant a TROCKER, Nicolò. ACCESS TO JUSTICE: Comparative General Report. *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*. 1976, roč. 40, č. 3, s. 674-675.

⁴² Drobnou pohledávkou se myslí taková pohledávka, na jejíž vymození jsou zapotřebí vyšší náklady, než je pohledávka sama. V takovém případě často věřitel upustí od vymáhání pohledávky. CAPPELLETTI, Mauro, GARTH, Bryant a TROCKER, Nicolò. ACCESS TO JUSTICE: Comparative General Report. *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*. 1976, roč. 40, č. 3, s. 676.

⁴³ Tamtéž, s. 676-677.

⁴⁴ Tamtéž, s. 677.

⁴⁵ K oběma tématům v kontextu České republiky srov. např. BENÁK, Jaroslav, COUFALÍK, Petr, DOSTÁLOVÁ, Markéta a kol. *Bezplatná právní pomoc v České republice*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, 89 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 479. ISBN 978-802-1069-671.

⁴⁶ Název vychází z širokého pojetí pojmu politiky jakožto starosti o obecné blaho.

⁴⁷ Například spravedlnostní argumentací v judikatuře vybraných českých a slovenských soudů se zabývá práce ČURILA, Dušan. *Spravedlnost a soudcovské rozhodování*. Disertační práce. Brno, 2014. Masarykova univerzita. Právnická fakulta. Katedra právní teorie. Školitel Miloš Večeřa.

⁴⁸ Srov. např. studii BARAK-EREZ, Daphne. *Outlawed pigs: law, religion, and culture in Israel*. Madison, Wis: University of Wisconsin Press, 2007, x, 188 s. ISBN 978-029-9221-607.

1.2.4 Efektivita přístupu k soudu

Tento pohled se soustředí na výsledek řízení před soudem. Pojem vychází z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, která považuje za součást práva na spravedlivý proces právo na efektivní přístup k soudu, které je zaručeno tím, že výsledek soudního řízení je reálně vymahatelný.⁴⁹

Pokud soud zjistí, že došlo k porušení práva při přijímání územního plánu, jsou jeho možnosti reakce v různých systémech různé. Typické je, že soud má pravomoc vadný akt zrušit a jeho rozhodnutí je všeobecně závazné. Lze si ovšem představit i variantu, kdy soud může protiprávnost aktu pouze konstatovat a je na jiném orgánu, aby rozhodl, zda bude skutečně zrušen.

Součástí tohoto aspektu přístupu k soudu je také otázka, zda soud může přiznat úspěšné straně náhradu nákladů řízení či dokonce finanční kompenzaci.

1.3 Zaměření publikace

Výzkumné otázky publikace směřují ke zjištění, kdo může zahájit řízení u soudu a jak soud postupuje při přezkumu územních plánů. Z toho je zřejmé, že se budeme zabývat zejména formálním přístupem k soudu a argumentačním přístupem k soudu. Takové zaměření odpovídá i použité metodologii. Rozbor jednotlivých rozhodnutí umožňuje odpovědět na otázky typu, které subjekty soud akceptoval jako oprávněné navrhovatele a kterými argumenty navrhovatelů se zabýval. Naopak není možné takto zjistit, kdo má problémy s materiálním přístupem. Tito jednotlivci se totiž vyznačují tím, že návrh na zahájení řízení nakonec z důvodu faktických překážek nepodají, ač by právně mohli. Kapitola 7 se pak zabývá aspektem efektivitivy přístupu k soudu. Řeší, jak se projeví případné vyhovující rozhodnutí soudu, a to zejména v situaci, kdy je zrušena jen část OOP.

analyzující mj. rozhodování izraelského nejvyššího soudu ve věcech týkajících se vepřového masa, jehož konzumaci židovské náboženství zakazuje.

⁴⁹ Srov. KMEC, Jiří, KOSAR, David, KRATOCHVÍL, Jan a BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 621.