

Modely správního soudnictví

Zdeněk Koudelka

Dne 15. 11. 2000 uspořádal Nejvyšší soud v Brně ve spolupráci s nadací Hugo Grotius a EMP seminář na téma Modely správního soudnictví. Semináře se účastnil Ústavně právní výbor Poslanecké sněmovny, který následující den ve svém jednání rozhodoval o doporučení vládě na výběr možné organizační varianty správního soudnictví u nás (tisk Poslanecké sněmovny 669, 3. volební období). Hlavní referáty měly reprezentovat tři hlavní modely správního soudnictví a to za 1. v rámci obecných soudů, tuto variantu na španělském modelu popsal soudce Správní komory Nejvyššího soudu Španělska Jorge Rodriguez Zapata, za 2. model speciálního koncentrovaného správního soudnictví na modelu rakouském popsal místopředseda Nejvyššího správního soudu v Rakousku Wolfgang Pesendorfer a za 3. model speciálního, ale dekoncentrovaného správního soudnictví na případu německém vyložil místopředseda Spolkového správního soudu v Německu Eckart Hien.

První model španělský má u nás oporu v tradici československého soudnictví za federace, kdy až do rozdělení Československa 1992 existovalo na Nejvyšším soudu v Brně správní kolegium. Tato varianta je také jednou ze tří variant navrhaných vládou, která by si vyžádala nejmenší nároky ze státního rozpočtu a zřejmě by byla i organizačně nejjednodušší z hlediska reálného provedení. Tato varianta zabezpečuje jednotnou judikaturu ve společných oblastech (např. otázky doručování, zastoupení apod.), což je významný příspěvek principu právní jistoty a jednotnosti výkladu a aplikace práva u nás. Procesní nevýhodou je nutnost

změny Ústavy spočívající ve vypuštění pojmu Nejvyšší správní soud ve výčtu soudů.

Druhý model rakousky s jediným správním soudem odpovídá našemu modelu správního soudnictví 1918 – 1952. Tento model vláda vůbec nenavrhuje, když má zřejmě na paměti faktickou přetíženost tohoto soudu, který i přes svoji kvalitní judikaturu nemohl plně sloužit k ochraně práv, protože povětšinou nevytáhl rozhodnutí v reálném čase, kdy případné zrušení nesprávného správního aktu mohlo mít pozitivní vliv na faktickou situaci stěžovatele. Samotné Rakousko připravuje opuštění tohoto ještě habsburského modelu a přebrání modelu německého zřízením správních soudů 1. instance na úrovni zemí, byť ještě není plně rozhodnuto, zda každá země bude mít samostatný zemský správní soud, či budou zřizovány tyto soudy společně pro několik menších zemí.

Model německý spočívá v existenci správních soudů na úrovni zemí jako soudů 1. instance a dále Spolkového správního soudu. Tento model je modelem odděleného správního soudnictví od soudnictví obecného, byť v Německu je specializace ještě důslednější (finanční soudy, sociální apod.). I tento model je vládou navrhaný a to formou existence krajských správních soudů a Nejvyššího správního soudu. Při tomto modelu však není jasné zda by krajské správní soudy byly zřizovány podle 14 samosprávných krajů nebo 8 státněsprávních krajů dle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, které se používají i pro organizaci soudnictví. Tato varianta vyžaduje změnu Ústavy, která nepočítá s existencí samostatných krajských správ-

ních soudů (čl. 91 Ústavy č. 1/1993 Sb. s výčtem soudů je taxativní), a je finančně nejnáročnější (vláda počítá až s náklady podstatně převyšující miliardu Kč).

Další model, který nebyl na semináři prezentován, je model, jenž rovněž navrhuje vláda, kdy by na nejvyšší úrovni vykonával správní soudnictví samostatný Nejvyšší správní soud, ale nižší úrovně by zabezpečovaly správní senáty na obecných, zvláště krajských soudech. Tento model bude náchylný k případnému vytváření kompetenčních sporů mezi Nejvyšším soudem a Nejvyšším správním soudem, kdy i při sebelepším zákonném vymezení působnosti nelze vyloučit vzájemné střety. Navíc budou nižší obecné soudy postupovat ve společných otázkách rozdílně podle judikatury dvou nejvyšších soudů, podle toho zda řeší správní věc nebo jinou. Tato situace může významně ztížit orientaci účastníků sporu v judikatuře a snížit obecnou úroveň předvídatelnosti soudních výroků zvláště na krajském stupni.

V diskuzi vystoupili představitelé Slovenska, kteří prezentovaly organizaci správního soudnictví na Slovensku, kde si ponechali československý model jednotné soudní soustavy, kdy správní soudnictví vykonávají Správní kolegium Nejvyššího soudu a správní senáty krajských soudů. Ze Slovenska byli účastní předseta Nejvyššího soudu Štefan Harabin, předsedkyně Správního kolegia Nejvyššího soudu Viera Babjaková, místopředseda vlády pro legislativu Eubomír Fogaš a slovenský velvyslanec Jozef Stank. Dále se účastnili a vystoupili představitelé soudnictví (předsedkyně Nejvyššího soudu Eliška Wagnerová, místopředseda Nejvyššího soudu Pavel Kučera, předsedkyně občanskoprávního kolegia Iva Brožová), právní vědy přede-

vším z Právnické fakulty Masarykovy univerzity (Petr Průcha, Jan Filip, Jan Svatoň) i představitelé Parlamentu (předsedkyně Ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny Jitka Kupčová, předseda Ústavně právního výboru Senátu Jiří Vyvadil, poslanec Zdeněk Koudelka). Seminář byl velmi dobře navštíven i organizačně zabezpečen, škoda byla jen v přístupu vlády, kdy se neúčastnil žádný její člen, a to zvláště ve srovnání s účastí místopředsedy slovenské vlády Fogaše. Přínosné je, že hlavní referáty mají být publikovány v časopise EMP.

Při následném jednání Ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny dne 16. 11. byly zvažovány všechny tři varianty, kdy v orientačním hlasování těsně o 1 hlas prošel návrh na variantu samostatného Nejvyššího správního soudu s výkonem správního soudnictví obecnými soudy na nižším stupni (pro 5 poslanců) před variantou obecného soudnictví a zřízením Správního kolegia Nejvyššího soudu (pro 4 poslanci). Varianty byly podporovány různě napříč politickým spektrem při neúčasti poslanců ODS. V diskuzi však zazněly i připomínky, že návrh vůbec neřeší procesní stránku správního soudnictví, rozsah přezkumu a způsob rozhodování (kasace, apelace či smír). Nutno poznamenat, že rozhodnutí Ústavně právního výboru je jen doporučením pro Poslaneckou sněmovnu, která má následně dát doporučení vládě. Vzhledem ke složitosti problematiky a pomalu končícímu funkčnímu období vlády je otázkou, zda se podaří zákony o správním soudnictví přijmout ještě v tomto funkčním období vlády a Poslanecké sněmovny, které končí v červnu 2002.