

K úvahám nad záměry reformy správního soudnictví

Michal Mazanec

I. ÚVODEM

V souvislosti s pracemi na soudní reformě se znovu otevřela diskuse nad otázkami správního soudnictví. Legislativní rada vlády projednala v březnu a květnu 2000 dva zásadní materiály na zasedáních, které byly vyhrazeny jen této problematice a nyní již Ministerstvo spravedlnosti zpracovalo variantní představu o tom, jak správní soudnictví dobudovat, resp. vybudovat.

Není proto od věci zainteresovat i širší odbornou veřejnost na tom, aby svými názory přispěla k další diskusi. Posláním tohoto příspěvku je proto zprostředkovat čtenářům některé myšlenky z podkladů, projednaných Legislativní radou a pokusit se usměrnit pozornost na otázky, které se zdají klíčové.¹

II. FENOMÉN SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

A) K OTÁZCE POJMU

V Časopise pro právní vědu a praxi se v posledních letech objevilo několik článků, které se otázkami správního soudnictví zabývaly ať v celkovém pohledu, ať v detailech.²

Není proto třeba rozvádět obecné výklady, lze jen připomenout, že český praktický právník nejspíše bude pojem „správního soudnictví“ zejména po institucionální stránce chápat způsobem, který bude charakteristický pro německý typ soudnictví kontinentálního („*Verwaltungsgerichtsbarkeit*“). Středoevropské chápání pojmu obvykle pomíjí správní soudnictví původního typu anglosaského, podle jiných angloamerického („*judicial review*“, vycházející z historicky vzniklé zásady, že kompetence obecných, nespécializovaných soudů pokrývá i kontrolu celé veřejné správy; typus anglosaský (ostatně nejen on) – je od poloviny minulého století a zejména ve století dvacátém ovšem zásadním způsobem doplňován a modifikován vznikem rozsáhlé a složité soustavy „administrativních tribunálů“ jako součástí exekutivy, nicméně s vytvořenými postačujícími garancemi plné jurisdikce, nezávislosti a nestrannosti, a tedy vyhovujících požadavkům

Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Jinak než v našem obvyklém středoevropském chápání by bylo třeba vymezit i postavení správních soudů Francouzské republiky (a některých dalších zemí), zbudované na principu přísné separace justice a exekutivy, formulovaného v období francouzské revoluce; z tohoto principu se v průběhu 19. století vyvinul svébytný systém („*jurisdiction administrative*“), který uvnitř státní správy vytvořil propracovanou a účinnou soustavu kontroly orgánů „výkonné administrativy“ nezávislými a nestrannými orgány (vrcholící Státní radou). Tyto orgány „správy judikující“ z pohledu Lockeova a Montesquieova ovšem patří do sféry exekutivy; v běžné řeči se pro ně ale důvodně ujal obecně přijímaný název „správní soudy“. Fakticky ovšem je mezi francouzskými soudy řádnými a francouzskými soudy správními rozdíl z teoretického hlediska zcela zásadní a předěl mezi nimi je principiální.

B) KOMPARATISTICKÉ NAHLÉDNUTÍ

Ve sféře správního soudnictví, jak ho znají systémy jednotlivých států, proto panuje značná rozrůzněnost, systémová, organizační a samozřejmě i institucionální. To se projevuje i v tom, že zatímco ve sféře civilního a trestního soudnictví se snáze hledají inspirační zdroje v obdobných úpravách cizích (také proto, že vývoj těchto oborů byl historicky nesrovnatelně delší a měl zásadně shodné kořeny), ve správním soudnictví tento proces postupného sblížení zdaleka nedospěl tak daleko. To neznamená, že tu takový proces není, právě naopak. Zejména v procesu evropské integrace a vzájemného ovlivňování národních úprav dochází k stále častějšímu přejímání jednotlivých prvků, právě pak u vznikajících a rychle se rozvíjejících soustav soudní kontroly správy v bývalém východním bloku. V budoucnu, možná nepříliš vzdáleném, nastane situace, kdy organizační a institucionální úpravy správního soudnictví jednotlivých států se sblíží natolik, že dnes aktuální rozrůzněnost a zdánlivě neslučitelný nesoulad bude chápán a zkoumán už jen jako historický zdroj, popř. příčina podstatu věci nezasahujících reziduí.

Lze pro přehlednost shrnout, že dnes tu je několik prozkoumaných cest, jimiž (či jejichž kombinací)

¹ Pomíjím-li v této souvislosti totiž zřejmě nejzávažnější, tj. konkrétní otázky souladu stávající české právní úpravy s Evropskou úmluvou o lidských právech, je to nejen proto, že tyto otázky si vyžadují samostatné zpracování, ale také proto, že obsáhlejší článek právě na toto téma vyjde v Bulletinu advokacie pro tento časopis.

² Např. SPÁČIL, J.: Poznámky k postavení účastníků soudního řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů (č. IV/1994, s. 194), FILIP, J.: Nová sbírka soudních rozhodnutí ve věcech správních, (č. I/1998, s. 133), PRŮCHA, P.: K vybraným problémům správního soudnictví (č. III/1998, s. 477), STAVINHOVÁ, J.: Správní soudnictví a jeho další perspektivy (č. III/1998, s. 488) aj.

Ize vytvářet fungující model nezávislé kontroly veřejné správy, tedy správního soudnictví v širším smyslu. Za hlavní bývají považovány:

- rozhodování (pouze) správních orgánů samostatně soustavy uvnitř veřejné správy, separované jak od „výkonné“ správy, tak od soudní moci, tedy bez jakékoli participace soudů v našem obvyklém chápání soudní moci (typicky Francie a mnohé frankofonní země třetího světa);
- rozhodování uvnitř veřejné správy, zvláštními orgány složenými zčásti z úředníků, zčásti pak z občanů, odborníků z „věcných“ úseků (Prusko, nerealizovaná úprava I. ČSR v zákoně č. 158/1920 Sb. z. a n.); soustava takových orgánů vrcholí ve vyšších instancích soudy (správními soudy), resp. Nejvyšším správním soudem;
- rozhodování ve zvláštní úpravě řízení odvolacího nebo u vyšších stupňů správního řízení, totiž před speciálními exekutivními orgány s plnou jurisdikcí, jejichž členům je zajištěna různou měrou nezávislost funkční i osobní (typ anglických správních tribunálů; obdobně v USA).
- rozhodování v orgánním správním soudnictví, tj. soudní kontrola zvláštními správními soudy jedné nebo několika soustav od obecného soudnictví oddělených (staré i nové Rakousko, současné Německo, I. ČSR, Polsko aj.); tato forma je velmi rozvinutá v SRN.
- rozhodování pouze obecných soudů v plné jurisdikci, třeba i speciálním procesem (anglická doktrína „judicial review“ v čisté podobě).

Z pohledu do současné praxe plynou ale dva důležité poznatky: poprvé, že současné – a zejména ty dobře fungující – systémy často představují v té či oné míře kombinaci dvou nebo více typů shora popsaných, nebo alespoň jeden takový typ s dobře zhojeným implanátem prvků typu jiného (tak typicky současná britská úprava, kde středověký princip přijal prvky zrozené devatenáctým a dvacátým stoletím tak dobře, že při prvním pohledu se současné britské správní soudnictví jeví už jako typově čisté). Podruhé, že hledání systémově čisté cesty, po níž by se měla vydat reforma správního soudnictví v České republice, je mýtem. Uzavírat se před přejímáním zdánlivě neorganických cizích prvků by bylo chybou.

Komparatistické studie ostatně ukazují na to, že právě státy, které programově nebo z historických důvodů ponechaly právnímu životu volnost nalézat řešení nejfunkčnější, vytvořily systémy, které jsou možná co do svých zdrojů složitým konglomerátem z pohledu doktrinálních představ, ale jsou fungující a potřebám právního státu vyhovují.

Reforma správního soudnictví by proto záměrně neměla vytvářet systém rigidní, definitivní. Měla by mít na paměti, že tu jde o zasazení nové právní úpravy do určitých nyní existujících společenských a právních podmínek, které se budou měnit a budou předurčovat

také změny práva v budoucnu. To není důvod k rezignaci, ale k zodpovědnému přístupu k možnému vývoji, který lze i s dosavadními zkušenostmi do značné míry předvídat. Dosavadní vývoj úvah o budoucí podobě správního soudnictví v ČR po roce 1993 bohužel narážel (ve sféře doktrinální, politické, rozpočtové) na vážné překážky, nasvědčující tomu, že cesta akulturace revitalizovaného českého správního soudnictví, tj. přijímání a přizpůsobování zásadních pozitivních systémových prvků ze soustav jiných, nebude v nejbližší době možná. Příčiny tohoto jevu lze spatřovat nejspíš v nedostatečné znalosti cizích systémů, obav z rozkolísání mocenských vah, a samozřejmě také v obavě, že bude nutno zásadnějším způsobem zasáhnout do ústavy státu.

Koncepční představy, jimiž se zabývala Legislativní rada na svém březnovém zasedání, proto nepočítaly se zavedením soustavy zásadně jiné (typu francouzského nebo angloamerického), ba vlastní „start a rozjezd“ reformy – s jistým rizikem – je *in extremis* myslitelný i bez onoho minima, které v dohledném budoucnu bude naprosto nezbytné. Tím se – podle názoru autora – jeví postupně zavádění nezávislých správních tribunálů moderního anglosaského typu (to zamýšlela podle poněkud odlišného pruského vzoru i první republika v nikdy neprovedeném zákoně č. 158/1920 Sb. z. a n., o správním soudnictví u úřadův okresních a župních). První materiál, který Legislativní rada vlády projednala, tedy vycházel z představy specializovaného správního soudnictví (institucionálně krajské správní soudy a Nejvyšší správní soud), postupně se otevírající doplňování o soustavu nezávislých správních úřadů typu angloamerických „boards“ jako filtru a regulátoru, který bude schopen vytvořit pružný mechanismus, zabraňující zahlcení správních soudů, které by (nepochybně nedostatečně dimenzované) soustavě pouze správní justice hrozilo.

Již při práci na zásadách zákona o Nejvyšším správním soudě v letech 1993 a 1994 se objevily námitky, argumentující požadavkem **jednotného soudnictví**. Aniz by tu bylo místo na polemiku s vlastním pojmem „jednotného“ soudnictví (a odhalením nepřilíš historicky vzdálených důvodů, pro které musela po roce 1948 být zlikvidována celá soustava soudů veřejného práva a čemu ve skutečnosti doktrína „jednotného“ soudnictví měla sloužit), případně s hledáním opory pro takový princip v Ústavě (čl. 92 ostatně předpokládá dva vrcholy soustavy), je možno uvést, že i státy, které „jednotnost soudnictví“ přijaly dokonce explicitně v Ústavě, mají Nejvyšší správní soudy a specializované správní soudnictví (Portugalsko aj.). Obnovení či vytvoření orgánního správního soudnictví v České republice není proto v rozporu s principem „jednotné soudní soustavy“, pokud bude tento pojem správně chápán jako zákaz zřizování zvláštních či mimořádných soudů, a neodporuje ani současné Ústavě.

C) PROČ ODDĚLENÍ SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ OD SOUDŮ „OBEČNÝCH“?

Správní soudnictví je fenoménem nové doby. Podmínky pro jeho vznik mohly nastat teprve poté, kdy vlády absolutistické ustupovaly vládám konstitučním a kdy se prosadil požadavek, aby také právní vztah mezi suverénem (vrchností) a osobou jeho moci poddanou (právní vztah veřejného práva) byl založen zákonem, který státní moc sama bude respektovat, a aby byl podřízen rozhodovací autoritě třetí nestranné a nezávislé osoby, soudce.

Z pohledu dělby moci je rozdíl mezi správním (veřejnoprávním) soudnictvím a soudnictvím ve věcech soukromého práva zcela nepřehlédnutelný. Rozhodování sporů o soukromé právo se odehrává „uvnitř“ soudní moci. Soudce jako její reprezentant z ní nevystupuje navenek, nestojí proti ní, naopak: on státní moc vůči stranám sporu reprezentuje. Jeho výrok zavazuje shodně osoby této moci rovně podrobené. Exekutivy ani legislativy se taková věc netýká, leda zprostředkovane.

Ve správním soudnictví je tomu právě naopak. Občan se tu na soud obrací se svým sporem s veřejnou mocí samotnou a dovolává se před ní ochrany. Soudce, sám představitel státní moci, který má takový spor rozhodnout a poskytnout veřejnému právu občana ochranu, zasahuje svým výrokem přímo proti jiné složce veřejné, zejména státní moci, zpravidla také s důsledky, přesahujícími mnohonásobně jen osobní zájem interesenta. Mnohé rozsudky správních soudů měly za následek, že bylo nutno připravit nové zákonné právní úpravy, že se skácely resortní knihovny metodik, že odstranění zjištěného porušení zákona zasáhlo do veřejných rozpočtů, že proponované veřejné stavby nebylo možno postavit nebo uvést do provozu atd.

Garance nezávislosti a nestrannosti soudců, chápané obecně jako přirozená podmínka jejich práce, v oblasti veřejného práva u správních soudů tak mají ještě hlubší a vážnější smysl. Požadavek garancí nezávislosti je přirozeně daleko naléhavější u soudce, jehož úkolem je nalézat o právu a bezpráví státní moci, než u soudce, rozhodujícího civilní spor či trestajícího delikt; výrok tohoto totiž zpravidla jiné představitele státní moci neohrožuje, právě naopak veřejnou moc utvrzuje (tak typicky trestní soudnictví).

Pak ovšem také požadavky na výběr grémia správních soudců jsou jiné, jiné jsou požadavky na jejich výchovu a vzdělávání, jiné jsou úkoly, kladené na sjednocování a publikování judikatury ve správních věcech.

Požadavek, aby správní soudy či jiné orgány správního soudnictví v širším smyslu vytvářely také institucionálně od „obecných soudů“ oddělenou soustavu,

je tak přirozeným výrazem těchto požadavků a je legitimní. Zdrcující většina moderních právních států, ne-li všechny, jej také tou či onou formou zajišťuje.

D) OBNOVENÍ SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ PO R. 1989 A JEHO SOUČASNÝ STAV

Ústavním základem obnovy správního soudnictví po roce 1989 se stalo ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny³ (které nezapře svůj inspirační prazdroj v citovaném článku 15 základního zákona č. 144/1867 ř. z.).

Zákonné provedení stalo se zákonem č. 519/1991 Sb. (s účinností od 1. 1. 1992), totiž vřazením nové páté části o správním soudnictví do občanského soudního řádu. Úprava v základních principech kopírovala (a protože jde o současný stav, tedy i kopíruje) starou úpravu rakouskou co do procesní stránky; institucionálně však bylo zvoleno pro tu chvíli zřejmě jediné možné rychlé řešení, totiž svěřit správní soudnictví obecným soudům „jednotné“ soudní soustavy, a to všem jeho stupňům. S ohledem na neexistenci nejvyššího správního soudu nebo soudů veřejného práva vůbec, i s ohledem na naprostou neodkladnost rychlého řešení to tehdy bylo jen logické.

Rychlé „nastartování“ správního soudnictví v roce 1992 však sebou dodnes přináší především falešnou, ale rozšířenou představu, jako by snad „obecné“ soudy byly schopny zachytit nástup nového fenoménu a bezesporu úspěšně se s novými úkoly vyrovnat, z čehož se *implicite* dovozuje, jako by i nové úkoly, které vyvstaly přijetím Úmluvy, by obecné soudnictví mohlo v podstatě bez větších problémů zajistit.

Protože toto bývá častým argumentem pro zachování správního soudnictví u „obecných“ soudů, je třeba poukázat na to, že ve skutečnosti se věci mají jinak.

Správní senáty krajských a tehdejšího Nejvyššího soudu ČR nebyly až na zcela ojedinělé výjimky vůbec vytvořeny ze soudců, ale – z rozhodující části – z bývalých prokurátorů úseku všeobecného dozoru prokuratury, tj. z osob, které předtím po deset, dvacet i více let procházely profesní dráhou právníků, specializovaných na kontrolu zákonnosti veřejné správy, podrobných celoživotnímu vzdělávání na tomto úseku, tedy osob, pro které problematika veřejné správy byla věcí důvěrně známou. Ostatně záměr transformace všeobecného dozoru prokuratury na správní soudy byla v osmdesátých letech častým tématem neoficiálních diskusí na poradách a seminářích těchto specialistů. Část nových soudců pak představovali právníci z praxe, rehabilitovaní soudci a prokurátoři, zpravidla ti, kteří před rokem 1989 pracovali v různých orgánech státní správy. Jen ojediněle nastoupili do správních

³ „(2) 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 není vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“

senátů soudci z civilních nebo trestních senátů, kteří se přeskolovali. Toto složení je zachováno do současné doby, takže lze odhadnout, že z 80 % tvoří „kádř“ správních soudců (mimo specializované agendy důchodové) bývalí prokurátoři všeobecného dozoru a pracovníci státní správy⁴.

Není tedy pravdou, že raketový nástup správního soudnictví po roce 1991, rozvinutí a upevnění základní judikatury a vytvoření vcelku funkčního systému, včetně dnes již stabilně fungujícího a stále zlepšovaného systému specifického vzdělávání, „ustály“ obecné soudy, ale je pravdou, že to bylo umožněno především posílením soudů o několik desítek lidí z transformovaného ztrestního úseku prokuratury, který ostatně nejen zákonnou změnou, ale také důsledku rozpadu personálního substrátu zahynul na úbytě koncem r. 1993.

V tomto faktu se ovšem skrývá poznatek, že soustava obecných soudů nejen že v sobě nikdy nenese potřebné rezervy, které umožnily nastartování správního soudnictví, ale také velmi značné a aktuální riziko, že zvyšování nápadu věcí (které je zřejmé a s požadavkem zajistit požadavky plynoucí pro Českou republiku z Evropské úmluvy o lidských právech bude ještě zřejmější) objektivně nemohou personálně pokrýt soudy při stávajícím systému výchovy právních čekatelů z těchto zdrojů.

Obnovené správní soudnictví v roce 1991 tedy podrželo základní principy dřívější rakouské úpravy, tj. přezkoumávání pouze zákonnosti (a nikoli věcné správnosti nebo účelnosti správních rozhodnutí), princip jednoinstančního řízení⁵ a zachovalo i některé procesní zvláštnosti.

Afinitu se starým rakouským správním soudnictvím, resp. zejména judikaturou vídeňského správního soudu a zejména Nejvyššího správního soudu I. ČSR objevila v již v roce 1992 rozhodovací praxe tehdejšího Nejvyššího soudu ČR. Právě to především umožnilo během několika málo let intenzivní práce – na níž se aktivně při seminářích, poradách a pracovních setkáních podíleli také mnozí pracovníci vědecké fronty i správní praxe – vytvořit vcelku solidní personální a judikatorní základ dalšího rozvoje.

Zásadním a opomíjeným nedostatkem přičlenění správního soudnictví k soustavě civilních soudů je konečně také zastření dualismu práva. Správní soud by měl být důsledně soudem veřejného práva a vůbec by neměl rozhodovat spory o právo soukromé, a to ani tam, kde o tomto právu rozhodoval podle kompetenčních předpisů správní úřad. To je závazná otázka, která

vyžaduje i další koncepční změny (srv. k tomu ustanovení § 105 Ústavy z r. 1920⁶ a zákon č. 217/1925 Sb. z. a n.).

E) *PROBLEMATIKA ŘÍZENÍ O OPRAVNÝCH PROSTŘEDCÍCH PROTI ROZHODNUTÍM SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ*

Dále je třeba připomenout, že k obnovenému správnímu soudnictví byla přiroubována větev **soudnictví pojišťovacího** (z pohledu statistického u jednotlivých soudů jde o agendu, vyžadující zhruba stejný personální pokrytí).

Zákonná úprava tu má charakter úpravy zvláštní (obecným je řízení žalobní) a řídí se – není-li stanoveno jinak – principy řízení žalobního (například nepřipustnost skutkových novot v řízení, dispoziční zásada, přezkoumání rozhodnutí jen v mezích žalobou vytčených bodů). Praxe „důchodových senátů“, po desítky let se vytvářená, se však této subsumpci pod jiné principy řízení obtížně přizpůsobovala. Nadto jde o věci velmi speciální, vyžadující hluboké znalosti právní úpravy i správní praxe. Přesahy do „obecného správního soudnictví“, tj. do ostatních sfér činnosti veřejné správy nejsou časté. Soudci, činní na tomto úseku (u krajských a vrchních soudů), jsou specializováni a vzájemná zastupitelnost s úsekem „klasického“ správního soudnictví je proto obtížná. To mluví pro zachování určitých specifík tohoto druhu řízení, ať už má zůstat „pod křídly“ veřejnoprávního správního soudnictví a nebo ponecháno jako součást soudnictví ve věcech civilních.

Spojení s „obecným“ či „klasickým“ správním soudnictvím („žalobní agenda“, „řízení podle druhé hlavy páté části“) je proto otevřenou otázkou. Není bez významu, že jde o agendu, která ani v předválečné minulosti ke „klasickému“ správnímu soudnictví nenáležela. Od padesátých let se tu vyvinuly některé procesní zvláštnosti, odlišující dnešní proces o opravných prostředcích od řízení žalobního: řízení je dvojinstanční, protože proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení lze podat opravný prostředek ve správním soudnictví ke krajskému soudu, proti rozhodnutí krajského soudu je možno podat odvolání k soudu vrchnímu a proti rozhodnutí vrchního soudu je možno ještě podat dovolání k Nejvyššímu soudu. V řízení o správních žalobách tyto možnosti neexistují. V tom je jistě nerovnováha, protože může-li projít spor o umístění

⁴ Pro ilustraci: např. na Vrchním soudě v Praze je z nyní činných devíti soudců „ostatních“ správních senátů šest bývalých prokurátorů všeobecného dozoru a jeden bývalý vyšší úředník ministerstva. Obdobný poměr existuje také na soudech krajských.

⁵ Obecná příslušnost je svěřena soudům krajským; vrchní soudy (původně Nejvyšší soud ČR) rozhodují o žalobách proti rozhodnutím ústředních orgánů státní správy a okresní soudy jsou příslušné pro přezkum rozhodnutí o přestupcích (agenda okresních soudů číselně představuje zřejmě jen několik promile, a také právní náročností je zanedbatelná). Nejvyšší soud má kompetence z celkového pohledu nepatrné (dovolání ve věcech důchodových).

⁶ „§ 105: (1) Ve všech případech, ve kterých úřad správní podle zákonů o tom vydaných rozhoduje o nárocích soukromoprávních, volno jest straně tímto rozhodnutím dotčené po vyčerpání opravných prostředků dovolávat se nápravy pořadem práva. (2) Podrobnosti upravuje zákon.“

stavby jaderné elektrárny nyní jen jednou soudní instancí, pak spor o zvýšení důchodu třemi. Procesní pravidla v třetí hlavě páté části (řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů) vykazují i jiné odchylky; některé z nich odstraňuje novela o. s. ř. (zák. č. 30/2000 Sb.), jiné přetrvávají.

Řízení o opravných prostředcích (a nikoli o žalobách) se ale vede také asi v dalších patnácti případech. Jde jednak o věci, které bylo nutno podrobit soudnímu přezkoumání ihned v roce 1990 a 1991 (pozemkové restituce, spolkové právo, věci politických stran ap.), aniž by tu byl jiný procesní prostředek než (tomuto účelu málo nevyhovující) „pojišťovací“ soudnictví, tedy zvláštní opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu. Jde ale také o věci, kde zákonodárce i po roce 1992, kdy již existovala možnost klasické žaloby, volil cestu opravného prostředku proti správnímu rozhodnutí ve falešné představě, jako by se tím občanovi zajišťovalo více práv. Ve skutečnosti tomu tak není (principy obou přezkumů jsou totožné), ostatně i podle důvodové zprávy k zákonu č. 519/1991 Sb. byla vůbec větve opravných prostředků určena k postupnému zániku.

Příklán-li se autor přesto nakonec k připojení pojišťovacích věcí k „obecnému“ správnímu soudnictví, děje se tak s vědomím, že názor na to může být různý, zejména s přihlédnutím k očekávaným reformám veřejného důchodového pojištění a na zodpovědné řešení otázky je dosud brzy.

•

III. VÝVOJ PO ROCE 1992

A) PŘIJETÍ ÚMLUVY

Uložením ratifikačních listin 18. 3. 1992 počala pro ČSFR a později pro ČR platnost Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (včetně protokolů k ní). ČSFR nečinila výhradu k článku 6⁷ ani k článku 13⁸. Ratifikací úmluvy se tak přihlásila k principům, které výrazně převyšují standard správním soudnictvím zabezpečovaný.

Tím se hned v počátku objevily problémy, se kterými se zřejmě při úvahách o obnovení správního soud-

nictví nepočítalo:

- Pojem „nezávislého a nestranného soudu“ („*an independent and impartial tribunal*“) splňují z pohledu judikatury Soudu v našem právním řádu jen soudy; neexistují jiné orgány typu např. anglických „boards“ nebo různých nezávislých komisí či tribunálů známých i kontinentálnímu právu.
- Tento „nezávislý a nestranný soud“ musí rozhodovat o právu samotném, *in merito* („*qui decidera*“) nebo alespoň mít takovou možnost; kasační přezkoumání pouhé zákonnosti nestačí. Správní soud v českém právu takovou možnost nemá.
- Pojem „občanského práva a závazku“ („*civil rights and obligations*“), užitý Úmluvou, v judikatuře Soudu zřetelně přesahuje dosavadní rozměr stávajícího ustanovení § 7 odst. 1 o. s. ř.⁹ Do režimu článku 6 odst. 1 Úmluvy se tak dostávají i věci, u nás často nahlížené jako věci veřejnoprávní.
- „Jakékoli trestní obvinění proti němu“ („*en matière pénale dirigée contre elle*“, „*any criminal charge against him*“) vykládá Soud tak, že bez pochybností zahrnuje nejen přestupky, ale i to, co se v našem právu označuje jako disciplinární či kárné provinění státních zaměstnanců, dokonce také disciplinární opatření ukládané samosprávnými komorami, a zřejmě také to, co se u nás označuje jako „jiné správní delikty“; alespoň ohledně těchto deliktů fyzických osob není třeba mít žádné pochybnosti.
- V obou posléze zmíněných případech lze dovodit z judikatury Soudu zásadu článku 6 odst. 1, že tu musí být přinejmenším jedna nezávislá a nestranná instance s „plnou jurisdikcí“, která může rozhodnout ve věci samé.

B) ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY A NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Ústava České republiky konstituovala Nejvyšší správní soud ve svém článku 91. Nedávno Poslaneckou sněmovnou odmítnutá „soudní“ novelizace Ústavy – alespoň tak, jak opouštěla Legislativní radu počátkem února 2000 – jej zachovala. O jeho pravomocích mluví Ústava jen v článku 87 odst. 2 v souvislosti s kompetencemi Ústavního soudu¹⁰. Jde již podle formulace

⁷ „(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.“

⁸ „Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.“

⁹ „§ 7: (1) V občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných, družstevních, jakož i z obchodních vztahů (včetně vztahů podnikatelských a hospodářských), pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány.“

(2) Jiné věci projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení, jen stanoví-li to zákon.“

¹⁰ Článek 87 odst. (2): „Zákon může stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší správní soud

a) o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem,

b) spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu.“

zjevně o pravomoc **dodatkovou**, ústavodárce předpokládal, že Nejvyšší správní soud bude plnit **především úkoly jiné**.

Názory na to, proč se Nejvyšší správní soud v Ústavě objevil, se různí. Po původních rozpacích (vládní návrh Ústavy vznik Nejvyššího správního soudu nejprve předpokládal, pak byl vyškrtnut, ale přijatým poslancekým návrhem do ústavního textu vrácen) a po několika v zárodku zablokovaných legislativních pokusech (1994 a 1996) práce na provedení zmíněných ústavních článků ustaly.

Poznamenat je možno, že v posledních letech byly úvahy o aktivaci Nejvyššího správního soudu tlumeny různými námitkami, např. že je třeba souběžně řešit správní řízení, správní trestání a správní soudnictví, jindy, že je nutno vyčkat reformy veřejné správy apod.

Tyto námitky nejsou korektní. Systém musí být spíše vymezen limity personálními, rozpočtovými a dalšími; jeho „naroubování“ na systém veřejné správy, správního řízení, správního trestání nemůže při správném nastavení parametrů působit zásadní problémy, ať již bude (např.) budoucí správní řád¹¹ vypadat jakkoli. Jde o to, že objem věcí, které je nutno podrobit soudnímu přezkoumání je dán, je relativně stabilní a – byť obtížně – kvantifikovatelný. Počty těchto věcí, třebaže z pohledu vývojových trendů zřejmě budou mít mírně progresivní tendenci (nápád lze po osmi letech považovat již za ustálený s přirozenou a očekávanou mírně stoupající tendencí) se měnit výrazně nebudou.

Jinak řečeno, počet stavebních povolení, či rozhodnutí o důchodech nezávisí na organizaci veřejné správy ani na pořadu správních stolic, které je budou vydávat.

Je ostatně žádoucí, aby systém byl vybudován s předpokládanou pružností, tj. s možnostmi regulace nápadu nových věcí. Lze do něj vestavět posilující rezervní prvky (např. pružnější personální zesílení správních soudů odborníky z praxe, kteří by nutně nemuseli mít soudcovský status, ale například status odborných přísedících či asistentů), účinné odbočky (zejména podaří-li se v dohledné době prosadit myšlenku nezávislých správních úřadů, jejichž zřízení podle principu regionálního či resortního – je řešitelné v jednotlivých zákonech relativně pružně, alespoň z legislativního hlediska) a lze vestavět také filtry (soudní poplatky, advokátský proces, lhůty).

Bude ostatně nezbytné, aby na počáteční dobu „rozběhu“ nového systému byla poměrně široce otevřena možnost rozhodování nejvyššího soudního místa (potřeba rychlého sjednocení základní veřejnoprávní judikatury, dnes stále ještě v klíčových oblastech nečetné a kolísající, např. v právu daňovém); ta pak

– ukáže-li se toho vhodnost – může být po několika letech změnou procesního předpisu opět „příškrvena“, ba dokonce se takový filtr dá zabudovat do systému již při jeho rozběhu (nejvyšší soudní místo může – neshledá-li důvod pro kasaci – aliminovat věci již shodně judikované s odkazem na prejudikaturu).

Stávající situace je však nadále neúnosná nejen z ryze právního či ústavního hlediska, ostatně už i proto, že začíná příliš připomínat osud Ústavního soudu podle ústavního zákona č. 143/1968 Sb. (jen s tím rozdílem, že neaktivování Nejvyššího správního soudu se připomínat smí a také se připomíná, byť zatím se stejným výsledným efektem jako před třiceti lety).

C) NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD A EVROPSKÁ UNIE

Zdá se, že reforma správního soudnictví, popř. aktivace Nejvyššího správního soudu nesouvisí bezprostředně s chtěným vstupem ČR do Unie. Přesto však zprávy, hodnotící pokrok kandidátských zemí v předstupním procesu, zmiňují v souvislosti s transpozicí práva pravidelně také otázky reformy veřejné správy a soudnictví. Potřeba zavedení *acquis* přináší nutné legislativní změny především ve sféře veřejnoprávní (daleko více než v klasických justičních kodexech). Je tu zřejmá potřeba fungující veřejné správy a proto i potřeba jejího účinného korigování a kontroly správními soudy. Mnohé výhrady hodnotících zpráv by se jistě dařilo odstranit lépe při fungujícím správním soudnictví¹².

IV. SOUČASNÉ PROBLÉMY

Otázky, které je třeba při reformě českého správního soudnictví řešit, jsou trojího druhu: institucionální, personální a legislativní. Jsou navíc navzájem umocňovány vzájemným prolínáním a některé jejich prvky bývají politizovány. Nadto v laické, ale i odborné veřejnosti dochází k záměnám jejich příčin a následků. Nicméně po osmi letech fungování správních soudů lze již obtiže popsat, jejich příčiny nalézat a jejich následky hodnotit.

V systému obecných soudů představují potíže správních senátů kvantitativně nevelký problém (například proti imponantně působícím nedodělkům v agendě soudů obchodních, dosahujících statisícového řádu). Přesto však ve svých důsledcích – s ohledem na nesrovnatelně výraznější precedenční působení rozhodnutí správních soudů a přímý dopad na legislativu i exekutivu – není rozumné následující souhrn přehlédnout.

¹¹ V současné době připravovaný věcný záměr správního řádu předpokládá aktivaci Nejvyššího správního soudu.

¹² K tomu např. Pravidelná zpráva Evropské komise o České republice (listopad 1998), Zpráva o pokroku v přístupovém procesu každé z kandidátských zemí (říjen 1999).

A) OTÁZKY INSTITUCIONÁLNÍ

V českém správním soudnictví na rozdíl od Velké Británie a USA institucionálně nerozhodují kromě soudů (začleněných z hlediska dělby moci mezi orgány moci soudní) vůbec žádné jiné orgány (ani tzv. „nezávislé tribunály“, ani orgány samosprávy) resortně nebo jinak učeně. Současně – na rozdíl např. od francouzského správního soudnictví – nedošlo ani k institucionálnímu oddělení správního soudnictví od soudů („obecné“ soudní soustavy).

Pro české správní soudnictví je dále charakteristické (na rozdíl od období 1876 – 1952, že o zákonnosti správních aktů rozhodují soudy všech čtyř stupňů, přičemž rozhodování se koncentruje u druhého článku soustavy, soudů krajských (jichž je v České republice osm) a u třetího článku, soudů vrchních (které jsou dva). Základní článek (soudy okresní) a zejména soud nejvyšší se správním soudnictvím prakticky nezabývají.

Při debatách nad budoucími osudy správního soudnictví se zřejmě nejčastěji přetřásají otázky, zda správní soudnictví mají vykonávat soudy nebo správní orgány nebo zda tyto na výkonu mají nějak participovat.

Dále to, zda se tu má správní soudnictví etablovat jako samostatná soustava vrcholící Nejvyšším správním soudem, či zda má Nejvyšší správní soud představovat ve věcech správních jen instanční odbočku od obecných soudů ke specializovanému nejvyššímu soudnímu místu, či zda se má vůbec rezignovat na aktivaci Nejvyššího správního soudu a spokojit se se zřízením speciálních senátů správních v obecné, „jednotné“ soudní soustavě.

Doba, kdy stačil jediný (nejvyšší) správní soud pro území celého státu (období let 1875–1952) je už pryč; historie nás ostatně poučila o tom, že tato doba byla zřejmě definitivně pryč již při vzniku pražského nejvyššího správního soudu, resp. s nástupem státních zásahů do ekonomiky ve dvacátých a třicátých letech. Možnost jeho znovuoživení jako jediného správního soudu, v úloze iniciátora dalšího vývoje podle polského vzoru stavby „od střechy“ (třebaže také s dalšími proponovanými kasačními pravomocemi) se otevřela jen velmi krátce počátkem devadesátých let a zůstala nevyužita. V současné době by bylo jeho aktivování jako soudu jediného již krokem zpět a debata se musí vést již o celém orgánovém systému. Je to proto, že rozsáhlá činnost státu ve veřejné sféře, daleko širší chápání veřejných subjektivních práv, veřejněsprávní činnost samosprávných korporací, úloha veřejných financí pro plnění vnitřních i vnějších funkcí státu, přibývající mezinárodněprávní závazky v oboru lidských práv, to vše ve státě, který si připisuje přídomek „právní“, vyvolává potřebu rozsáhlejší, ale i intenzivnější ochrany veřejných subjektivních práv fyzických i právnických osob.

Základní potíž reformy institucí se zdá být v poža-

davku zajištění „plné jurisdikce“ (*full jurisdiction*) orgánu, který má správní soudnictví vykonávat, a to tam, kde tento požadavek vyplývá z Úmluvy. Požadavek „plné jurisdikce“ mj. znamená, že takový orgán musí také sám zjišťovat (nebo mít možnost zjišťovat) skutkový stav a hodnotit jej. Jinak řečeno, musí mít pravomoc také provést další důkazy nad rámec těch, které provedl orgán výkonné správy, takové důkazy hodnotit a rozhodnout o právu samotném (nikoli jen o zákonnosti toho, jak bylo ve věci samé rozhodnuto někým jiným).

Tento požadavek je sice považován alespoň v některých věcech za legitimní, nicméně stran jeho institucionálního zajištění se úvahy ocitají ve slepé uličce. Představa svěřeni rozhodovacích pravomocí jiným orgánům než soudům naráží zpravidla na odpor představitelů obecné (nikoli správní) justice, nicméně přesun takové rozsáhlé a mnohdy odborně navýsost náročné agendy k soudům je zjevně nepředstavitelný.

Druhá potíž institucionální reformy je problematika rozhodování správních orgánů o soukromém právu. Opuštění zmíněného dřívějšího (v letech 1867–1948 dokonce ústavního) principu znamená, že soudní ochrana zásadně poskytovaná soukromému subjektivnímu právu (občanskoprávnímu vztahu) je znevážena v okamžiku, kdy o něm rozhodují správní orgány. V takovém případě nezávislý soud posuzuje jen zákonnost správního aktu, ale nerozhoduje o soukromém právu samotném. Důsledky – a to i mezinárodněprávní – jsou nasnadě v tak zřejmých případech, jako je třeba vylastnění. Dalším doprovodným důsledkem je pak to, že věc soukromého práva posuzují – jak uvedeno nedostatečně, protože nikoli v meritu – správní senáty, které by se ovšem měly zabývat věcmi práva veřejného. Při institucionálním oddělení pořadu práva u civilních soudů od veřejnoprávního soudnictví u soudů správních by ovšem došlo k dalším nežádoucím důsledkům, které lze předpokládat (odchylující se judikatura).

Konečně třetím tíživým problémem institucionálního charakteru je nedostatečné publikování judikatury správních soudů. Považují-li publikaci judikatury za institucionální problém, je to proto, že jeho řešení není v silách jednotlivých soudců ani jednotlivých soudů. Zákon povinnost publikace nestanovil (podle zákona se publikují jen rozhodnutí Ústavního soudu, navíc nikoli všechna). Publikace judikátů odvisí od soukromé iniciativy soudců a komerčních aktivit vydavatelů odborných i „odborných“ časopisů je nevhodná. Jediným stabilním publikačním zdrojem správní judikatury (zaměřeným převážně na „ostatní věci správní“) je tak tzv. „červená sbírka“ nakladatelství CODEX, navazující na dřívější aktivitu Správního práva (1993–1997) a vědomě se hlásící k tradici administrativní řady Bohuslavovy sbírky. Nyní vychází (od roku 1998) cca 180 rozhodnutí za rok (zatím v letech 1993–2000 bylo publikováno něco přes 600 judikátů). Ojedinelá rozhodnutí vycházejí bez koncepce také v dalších periodických, ale jejich počet nepřesahuje dal-

ších deset či dvacet rozhodnutí za rok¹³. Polooficiální (ve skutečnosti ovšem také soukromá) „zelená“ sbírka soudních rozhodnutí, vydávaná Nejvyšším soudem v nakladatelství ORAC, svým rozsahem pro potřeby právnické veřejnosti ostatně malá, ponechává správní rozhodnutí prakticky stranou. Bohuslavova sbírka Nejvyššího správního soudu z období 1918–1948 obsahovala – v řadě administrativní a řadě finanční – každý rok několik set i tisíc rozhodnutí s důkladnými rejstříky.

Faktem zůstává, že v současné soustavě nejsou vytvořeny účinné zábrany pro to, aby živelně nevznikala dvojitá zákonost. K některým otázkám daňového práva, výkladu restitučních předpisů, celnictví atd. existuje rozdílná judikatura jednotlivých krajských soudů; to se projevuje – nijak výjimečně – snahou poučených advokátů dosáhnout cestou delegace, aby věc projednal ten krajský soud, který spornou právní otázku posuzuje určitým příznivým způsobem, a zabránit tomu, aby ji projednával soud místně příslušný. Účinné prostředky k odstranění rozbíhavé judikatury v současné soustavě tedy neexistují, a z pochopitelných důvodů tuto roli nemůže efektivně plnit Ústavní soud. Ten ostatně v takovýchto případech v odůvodnění svých rozhodnutí opakovaně a otevřeně poukazuje na neexistenci Nejvyššího správního soudu jako na důvod přetrvávání takového stavu.

B) PROBLÉMY PERSONÁLNÍ A ORGANIZAČNÍ

Vybavení správních soudů – ať už bude konečná podoba soustavy jakákoli – odpovídajícím počtem kvalifikovaných soudců považují za problém nejtěžší a situaci na tomto úseku za potenciálně krizovou.

Po obnovení správního soudnictví v roce 1992 začalo u krajských soudů a tehdejšího Nejvyššího soudu ČR pracovat asi třicet soudců specializovaných na tzv. „ostatní věci správní“ (poznámenat třeba, že u soudů již byli činní soudci ve věcech důchodových; obě skupiny „správních soudců“ však zůstaly a zůstávají fakticky odděleny a k vzájemnému „přilivu“ mezi oběma skupinami nedochází, ač statisticky a organizačně jde v obou případech o „správní soudnictví“).

Prvotním naplněním správních senátů však potřeby správního soudnictví nemohly být a také nebyly satureovány. Po překonání prvních potíží, plynoucích z nedostatečné zákonné procesní úpravy, z toho, že ti-to soudci s malými zkušenostmi s procesem teprve „za pochodu“ procesní právo dotvářeli, se záhy projevilo, že rapidně stoupající počet nových věcí k soudům došlých bude vyžadovat, aby těchto soudců bylo více.

Jako příklad poslouží to, že u bývalého Nejvyššího soudu ČR (1992–1993) byla zřízena v r. 1992 dvě

soudcovská místa. Teprve v polovině roku 1993 byl doplněn (to již u Vrchního soudu v Praze) tento první senát na tři soudce. Druhý senát byl – a to jako neúplný – zřízen až v roce 1994; třetí senát byl zřízen teprve od roku 1997, totiž v době, kdy průměrná délka řízení pro neúměrně vysoký nápad se blížila osmnácti měsícům až dvěma letům. Vysoký nápad v letech 1994 a 1995 nebyl personálně podchycen vůbec a byl likvidován teprve v roce 1998. V současné době odhaduji průměrnou délku řízení u Vrchního soudu v „ostatních“ věcech správních na 12–18 měsíců, což je do budoucna nepřijatelné; průměrná reálná délka řízení může být v optimálních podmínkách poloviční. Situace ve věcech důchodových je nesrovnatelně příznivější.

Personální otázka graduje v odborné kvalifikaci soudců:

Právě tím neexistuje soudní specializace, ze které by bylo možno čerpat pohotové rezervy. Soudci, orientovaní na trestní nebo soukromé (občanské nebo obchodní) právo, jsou jen obtížně „přesaditelní“. Ba hůř, čím je takový specialista na právo trestní nebo civilní schopnější, tím méně je ochoten přejít na zcela jiný úsek a začínat od počátku. Důsledky není třeba rozebírat. Specialista v jiném úseku také získává pomaleji cit pro „veřejnoprávní“ chápání problému, které je *conditio sine qua non* správního soudnictví. Samozřejmě to platí také naopak, takže specialisté správního úseku postupně ztrácejí předpoklady rychle a správně se orientovat v právu civilním nebo trestním.

Bývalí prokurátoři netrestního úseku bývalé prokuratury už dnes nepřicházejí v úvahu, protože pokud nezačali již soudit správní soudnictví, buď přešli do advokacie a díky svým znalostem se tu vcelku dobře uplatnili, a nebo zůstali na státním zastupitelství a po několika letech práce na trestním úseku a výrazným zvýšení platů v poslední době nejen že nebudou ochotni ve větším počtu přejít k soudu, ale průnik mezi státním zastupitelstvím a soudy je nyní věcí spíše výjimečnou.

Příchod právníků specializovaných na správní právo (z ústředních úřadů, z právnických fakult, z vědecké fronty), který se jeví jako nejrozumnější opatření (ostatně to není nic nového, protože stejným způsobem bylo také částečně doplňováno grémium správního soudu jak za Rakouska, tak v době první republiky), dnes běžně není možný. Kandidát na soudce musí projít čekatelskou praxí a musí se podrobit relativně přísným zkouškám ze všech právních oborů (mezi nimiž je správní právo soustavně upozadováno). Za těchto podmínek je absurdní očekávat, že by se docent vysoké školy nebo ředitel odboru z ministerstva ucházel o soudcovské místo. Výjimky, dosažené díky vstřícnosti současného vedení ministerstva i prezidentské kance-

¹³ Dostí pokročilý stav příprav pravidelného vydávání soudní judikatury ve věcech daňových jako měsíčníku o 32 stranách v jednom pražském nakladatelství slibuje možnost dalšího pozitivního kroku k zásadně celkovému obnovení Bohuslavovy sbírky (tedy i řady finanční).

láře, potvrzují pravidlo a nelze si dělat iluze o zlepšení tohoto stavu poté, pokud by rozhodovací pravomoc přešla na Nejvyšší radu soudnictví (kde správní soudnictví zřejmě nebude mít vůbec žádné zastoupení).

Je proto chybou **zamezení volného průlivu** lidí mezi vědeckou frontou, státní správou a správním soudem; taková možnost je nezbytná pro to, aby se vůbec mohlo správní soudnictví odborně rozvíjet. Přínejmenším k nejvyšší soudní instanci správního soudnictví by tak měla být nejlepší odborníkům otevřena cesta, obdobně, jako je tomu u doplňování Ústavního soudu.

Výchova nových justičních čekatelů pohříchu nepočítá se specifickými potřebami správního soudnictví. Typický čekatel je vychováván tři roky na okresním soudě a připravován pro dráhu civilního nebo trestního soudce. Jeho specializovaná příprava pro správní soudnictví na krajském (vrchním) soudě, která by překročila obvyklé dva nebo tři měsíce trvající stáž, je zatím zřejmě nereálná, a to ani u těch čekatelů, kteří k soudu nastupují s představou svého budoucího zařazení do správního senátu. Představa, že by si vrchní soud vychovával své vlastní soudce, a jako nejvyšší správní soud za první republiky měl svoje sekretáře či asistenty, z nichž vybíral nové kandidáty k doplnění grémia, je dosud iluzorní.

S organizačními otázkami souvisí také na první pohled banální, ale ve skutečnosti dosti zásadní a s postupem doby narůstající **dislokační** potíže, které mají správní senáty některých krajských soudů ke své práci.

Už jen pro doplnění je možno podotknout, že situace v **počítačovém** vybavení je u některých krajských soudů zcela tristní, protože tu nejen pro jednotlivé soudce, ale dokonce ani pro správní senáty (které – jak je snad každému zřejmé – musí denně pracovat s celým právním řádem, nikoli jen s „kodexovým právem“) není ke stálé dispozici počítač vůbec žádný, o odpovídajícím programovém vybavení (LEGSYS, JUSTIS, ASPI, apod. nemluvě); při dislokovaném umístění pak navíc chybí přístup ke knihovně. Důsledky pro rychlost rozhodování například podle „kvartálního“ daňového práva a mít rychlý přístup k resortním věstníkům a zpravodajům jsou nasnadě.

Z pohledu těchto praktických poznatků zní zdůvodňování potřeby zachování **jednotné soudní soustavy** dosti hluše.

C) PROBLÉMY PROCESNĚPRÁVNÍ A LEGISLATIVNÍ

Tím, že zákonodárce při obnově správního soudnictví převzal konstrukci říjnového zákona (legislativního díla na svou dobu ovšem vynikajícího), a zapracoval ji jako zvláštní část do občanského soudního řádu, položil do základů obnoveného správního soudnictví zbytečné mezery a nedostatky, které by bylo třeba napravit:

Podstatným nedostatkem je **absence opravných**

prostředků ve věcech „ostatních“ (na rozdíl od věcí „důchodových“). Předmětem kritiky i širší právní veřejnosti je **odlišné rozhodování jednotlivých krajských soudů**, jejichž judikatura zůstává v „ostatních“ věcech nesjednocena. Pravdou ovšem je, že zavedení (dozajista aspoň řádných) opravných prostředků v řízením žalobním by přetíženému správnímu soudnictví za současného stavu nepomohlo přinejmenším personálně, naopak.

Chybí možnost bránit se proti **nečinnosti správního úřadu** (žaloba na povinnost rozhodnout); stejně tak chybí explicitní možnost žalovat na **určení nulity aktu**. Zatímco ve druhém případě praxe správních soudů i neexistující akt – byť v rozporu s logikou – formálně ruší, v případě nečinnosti nelze poskytnout právní ochranu vůbec. Pochybný názor Ústavního soudu, který vyslovil, že pouhý přípis správního úřadu o tom, že úřad odmítá rozhodnout, je přezkoumatelným rozhodnutím, je málo přesvědčivé.

V českém právu vůbec chybí **úprava sporů z veřejnoprávních smluv**. Řešení tohoto problému se ujali s nevelkým zdarem civilisté; některé případy (jichž naštěstí není mnoho) v judikatuře prohlásili za smlouvy soukromého práva s tím, že jejich řešení proto náleží obecným (civilním) soudům. Takové pragmatické (a právně pochybné) řešení ovšem umožňuje zákonodárci problém i nadále ignorovat. Judikatura civilních soudů je tu nadto také nejednotná.

Zdá se, že chybějící procesní možnost správního soudu, aby **předběžným opatřením** uložil pozitivní povinnost nebo přinejmenším sistroval účinky právní moci přezkoumávaného rozhodnutí, bude zejména v budoucnu působit potíže z pohledu mezinárodněprávních závazků státu. Dosud může soud jen po podání žaloby odložit exekuci rozhodnutí; to je mnohdy málo, zejména tam, kde jde o rozhodnutí, u kterého vůbec exekuce nepřichází v úvahu.

Se správním soudnictvím úzce souvisí rozhodování **sporů o kompetenci** mezi (obecnými) soudy a orgány státní správy. Tato pravomoc byla svěřena sice správním senátům vrchních soudů, nicméně úplně chybí procesní úprava. Praxe sice našla trochu výstřední, (třebaže právně kvalifikovaně nepopřené), řešení ve formálně nezrušené části zákona č. 3/1918 Sb. z. a n., nicméně i úprava tam obsažená byla už v době svého zrodu předmětem kritiky a jevila se jako málo funkční.

Zmíněné **dvě formy správního soudnictví** sebou v procesní oblasti přinesly také zbytečné a matoucí **diference** mezi řízením o žalobách a řízením o opravných prostředcích. Nejkritičtější potíže řeší však nyní velká novela občanského soudního řádu.

V. RESUMÉ

Jako příspěvek k debatě o otázkách správních soudnictví, která se v první polovině roku 2000 otevřela na půdě Legislativní rady vlády, jsem se poku-

sil shrnout několik podstatnějších poznámek, které je třeba mít na paměti při úvahách o reformě správního soudnictví.

Jde ale jen o širší rozhled po vlastní problematice; jeho cílem bylo načrtnout spíše souvztažnosti historického i recentního vývoje, cizích právních systémů, a pojmenovat aktuální problémy správního soudnictví v České republice a také několik limitů, které musí připravovaná reforma v současných podmínkách českého státu brát v potaz.

Z důvodu v úvodu naznačeného nebylo vhodné pustit se detailnějších otázek souladu českého správního soudnictví s požadavky, které vyplývají zejména z Evropské úmluvy o lidských právech a z judikatury

štrasburského soudu; případné zájemce tu musím odkázat na článek připravovaný pro Bulletin advokacie. Nicméně už nyní je jasné, že právě v otázkách souladu s Evropskou úmluvou bude onen Rhodos, kde nám bude při tvorbě reformy skákat, ať už půjde o otázky výkladu pojmů „občanská práva a závazky“, „jakékoli trestní obvinění proti němu“, „nezávislý a nestranný soud, ustanovený zákonem“, „plná jurisdikce“ atd.

Vyhovět těmto požadavkům a přitom stvořit systém dostatečně efektivní, nikoli neúměrně nákladný, přitom pružný a odborně zdatný, je úkol nemalý. Příspět k jeho splnění však můžeme v debatách a polemikách svou měrou všichni.