

K VYBRANÝM PROBLÉMŮM SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

PETR PRŮCHA

Správní soudnictví, jež je u nás v posledním období předmětem výrazného a také oprávněného odborného zájmu, nesporně představuje jednu, v demokratickém a právním státě, z nezastupitelných záruk zákonnosti veřejné správy. V podmínkách právního státu potom správní soudnictví obvykle ještě společně s ústavním soudnictvím vytváří ucelený systém tzv. soudní kontroly veřejné správy. I v našich současných podmínkách lze říci, že v tomto směru jsou již vytvořeny rozhodující ústavně právní a rovněž i některé zákonné předpoklady. Tím je především myšleno ústavně zakotvené právo na soudní ochranu¹, jakož i ústavně právní a zákonná úprava ústavního soudnictví, a dále i ústavní předpoklad ustavení tzv. Nejvyššího správního soudu.

Zatímco v případě ústavního soudnictví je již jeho ústavně právní záměr plně realizován, v případě správního soudnictví tomu tak dosud není, a klíčovou otázkou jak se zdá zůstává, zda stávající ústavně právní záměr zřídit Nejvyšší správní soud naplnit, či zda volit jinou koncepci správního soudnictví.

Správní soudnictví není v naší zemi záležitostí neznámou, naopak má u nás historické tradice, neboť až do roku 1952 mělo i svébytné institucionální vyjádření a bylo realizováno právě tzv. Nejvyšším správním soudem (i když v posledních letech své existence prakticky nevyvíjel žádnou činnost).

V mezidobí od zrušení uvedeného Nejvyššího správního soudu bylo správní soudnictví u nás v podstatě omezeno jen na ojedinělé případy výkonu státní správy. Do roku 1989 se jednalo cca o 5 taxativních případů, u nichž přicházelo v úvahu přezkoumání správních rozhodnutí soudem. Problematice správního soudnictví nebyla, až na výjimky, věnována ani náležitá pozornost vědeckou frontou.

Obnovení zájmu o otázky soudní kontroly státní či, širěji vyjádřeno, veřejné správy, resp. správního soudnictví, v odborných kruzích, bylo možné na krátkou do-

¹ viz čl. 36 odst. 2 Listiny

bu zaznamenat v souvislosti s demokratizačním procesem před zhruba třiceti lety, což se projevvalo prakticky jen časopiseckými výstupy,² přičemž dalším významným projevem zájmu o tuto oblast, bylo ucelené monografické zpracování problematiky správního soudnictví profesorem brněnské právnické fakulty J. Macurem³, na počátku druhé poloviny osmdesátých let. Tento počín byl impulsem pro opětovné připoutání odborného zájmu k dané problematice, což návazně našlo svůj výraz jak v legislativě, tak potom v odborných publikačních výstupech, jejichž počet se zvyšoval zejména po přelomu r. 1989/90.⁴

Legislativní posun bylo možné zaznamenat nejprve postupným rozšiřováním do té doby shora zmíněného velmi úzkého okruhu případů, u nichž přicházelo v úvahu přezkoumání správních rozhodnutí soudem, což bylo typické již pro rok 1989, a dále pak zejména pro rok 1990. Kvalifikovanějším projevem zvýšené pozornosti o správní soudnictví v legislativě bylo potom zavedení široké soudní kontroly činnosti veřejné správy s účinností k 1. 1. 1992, provedené novelou občanského soudního řádu (zákon č. 519/1991 Sb.), přijatou v návaznosti na ústavní zakotvení možnosti domáhat se soudního přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy (čl. 36 úst. zák. č. 23/1991 Sb.).

Konečně dosud poslední významný posun v tomto směru znamenalo ústavně právní zakotvení instituce Nejvyššího správního soudu v Ústavě České republiky, nicméně dosud zůstalo v tomto směru, jak bylo již zmíněno, u stavu *de iure*.⁵

Současně Ústava České republiky v čl. 87 odst. 2 výslovně předvídá, že „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, nepřislouší-li podle zákona jinému orgánu.“

Pokud jde o stávající zákonný stav, platná právní úprava (obsažená v ob-

² viz zejména Mikule, V.: Správní soudnictví – ano či ne?, Právník, 1968, č. 9–10, Svoboda, K.: O přezkoumávání správních rozhodnutí soudy, Národní výbory, 1968, č. 15, Zoufík, F.: Úvahy nad některými problémy správního soudnictví, Správní právo, 1969, č. 3

³ viz Macur, J.: Správní soudnictví, UJEP Brno, 1986

⁴ jen z výstupů autorů z téže brněnské právnické fakulty lze např. uvést Mates, P., Průcha, P.: Úvahy nad správním soudnictvím, Národní výbory, 1989, č. 38, str. 25 – 28, Mates, P., Fiala, J., Průcha, P.: K problematice správního soudnictví, Správní právo, 1990, č. 5, str. 257 – 275, Průcha, P.: K některým otázkám správního soudnictví, Sborník – Aktuální otázky českého a československého konstitucionalismu, MU Brno, 1993, str. 151–158

⁵ K tomu viz ust. čl. 91 Ústavy České republiky, jenž předpokládá, že působnost a organizaci Nejvyššího správního soudu stanoví zákon.

čanském soudním řádu) v současných podmínkách chápe správní soudnictví jako soudní kontrolu zákonnosti, prováděnou ve dvojím režimu. Jednak jde o soudní kontrolu vybraných nepravomocných správních rozhodnutí, a dále o soudní kontrolu většiny pravomocných správních rozhodnutí. V tomto druhém případě jde o soudní kontrolu založenou na tzv. generálním principu soudního přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy a to s výjimkami, tzn. že veškerá pravomocná rozhodnutí těchto orgánů, mimo rozhodnutí výslovně z tohoto režimu vyloučená (např. rozhodnutí orgánů vojenské správy za branné pohotovosti státu) podléhají soudnímu přezkoumání.

Tato právní úprava řeší soudní kontrolu pravomocných rozhodnutí veřejné správy tedy zcela odlišným způsobem, než tomu bylo do data nabytí její účinnosti. Princip enumerativní byl nahrazen principem generálním, na druhé straně však dosud zůstalo zachováno v bezprostředně předcházejícím období uplatňované organizační zabezpečování soudní kontroly veřejné správy.

V současnosti tedy nebylo přistoupeno k obnovení u nás historicky uplatňovaného institucionálně pojatého systému správního soudnictví, nýbrž byla zvolena a zavedena jen jeho tzv. funkční varianta. Orgány příslušnými k soudnímu přezkoumání správních rozhodnutí jsou ve smyslu platné právní úpravy tzv. obecné soudy, u nichž se za tímto účelem zřizují speciální senáty, a správní soudnictví tak není pojata institucionálně, nýbrž jen tzv. funkčně. Funkční pojetí správního soudnictví vyjadřuje jen jeho předmětovou orientaci do oblasti činnosti veřejné správy.

Přítom procesně právní režim správního soudnictví, jak již bylo uvedeno, se řídí občanským soudním řádem. Z procedurálního hlediska je přítom třeba, jak také již bylo naznačeno, lišit případy, u nichž soudy přezkoumávají správní rozhodnutí přímo, a samy tak rozhodují o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů, a dále případy u nichž soudní přezkoumání správních rozhodnutí přichází v úvahu až po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení.

Současný systém našeho správního soudnictví tak nesporně stojí před svým dobudováním, přičemž většina otázek jeho režimu je svým řešením patrně podmíněna právě tím, jak bylo již shora naznačeno, zda se půjde cestou ustavení samostatného Nejvyššího správního soudu, jak to předpokládá platná ústavně právní úprava, či nikoliv.

Při zaujímání názoru k tomuto meritornímu problému je zřejmě nutno nejprve uvést některé obecnější úvahy.

Záruky zákonnosti ve veřejné správě z hlediska svého institucionálního zajištění v prvé řadě obráží poslání veřejné správy v systému dělby moci a její postavení ve státním mechanismu. Veřejná správa a soudnictví představují ve smyslu stávající koncepce dělby moci, státního mechanismu a ústavně provedeného členění na

jeho složky samostatné, vzájemně oddělené a na sobě bezprostředně nezávislé organizační systémy s vlastní strukturou a posláním. To však na druhé straně nevyklučuje, aby subjektům veřejnosprávních vztahů byla poskytována, do jisté míry obdobně jako subjektům jiných právních vztahů, soudní ochrana.

Podstata a specifika veřejné správy na straně jedné, a soudnictví na straně druhé, vztah jejich funkcí i jich samotných (tzn. správy a soudnictví jako svébytných mocenských subsystémů) vždy vedly a dosud vedou k rozdílu v nazírání na koncipování správního soudnictví. Pod tímto zorným úhlem se tak v historii také postupně konstituovaly výrazněji diferencované přístupy ke správnímu soudnictví, či jinak vyjádřeno jejich diferencované koncepce, jež se navíc v průběhu vývoje dotvářely resp. modifikovaly.⁶

Při koncipování správního soudnictví se zpravidla hledá odpověď na definování a naplnění podstaty a funkce správního soudnictví, přičemž nelze jinak než vyjít z podstaty a funkcí veřejné správy a současně z podstaty a funkcí soudnictví, a usilovat o optimální doplnění prvních druhými.

Veřejná správa je jak organizačně, tak i funkčně především odvozena od zákonodárných orgánů jako orgánů státní moci, nebo je jimi aprobována, a koncipována je jako soustava zřízená k zabezpečování výkonu zákonů specifickými metodami a formami činnosti. Posláním veřejné správy je, koncentrovaně vyjádřeno, zakládat, měnit, rušit či autoritativně strvrzovat cílové právní stavy při veřejnosprávní realizaci obsahu zákonů, a to především cestou pozitivně rozvojovou, tak v případech potřeb i cestou retardační (ochranou).

Odvozenost státní správy od zákonodárných orgánů a aprobovanost ostatních subjektů veřejné správy zákonodárnými orgány je rozhodujícím rysem stávajícího postavení a poslání veřejné správy, který se také v plné míře promítá při kontrole zákonnosti v činnosti veřejné správy, příslušející v prvé řadě zákonodárným orgánům. To se projevuje zejména v tzv. podzákoném aspektu výkonné činnosti, kterou veřejná správa je a v tomto smyslu je veřejná správa kontrolována především zákonodárnými orgány. Z povahy věci vyplývá, že veřejná správa je takto kontrolována na určitém stupni zobecnění výsledků její činnosti.

Veřejná správa sama o sobě pak tvoří obsáhlý a vnitřně silně strukturovaný organizační systém odvětvově i meziodvětvově členěný a jako celek vnitřně přísně hierarchicky uspořádaný. V jeho rámci a to zejména v případě státní správy jsou striktně uplatňovány vztahy nadřízenosti a podřízenosti, které samy vytvářejí

⁶ To platí i pro z dnešního pohledu nejvyspělejší režimy správního soudnictví, jako je anglický, francouzský, německý (ve své době nejvýrazněji formovaný v důsledku „sporů“ O. Bähra a R. Gneista, jejichž názory nesporně ovlivnily i úvahy a přístupy ke správnímu soudnictví v jiných zemích) a rakouský.

předpoklady pro uplatnění kontroly zákonnosti, a dále jsou v něm vyčleněny speciální kontrolní či inspekční orgány. Zatímco v prvním případě je kontrola zákonnosti realizována jako součást řídicích oprávnění, v příslušných řídicích vztazích, v případě druhém jde o realizaci speciálních oprávnění k tomuto účelu vyčleněných organizačních složek systému veřejné a v jejím rámci pak zejména státní správy. Ty přitom mohou kontrolovat zákonnost zpravidla jak v činnosti příslušných orgánů veřejné správy, tak ale také v činnosti adresátů veřejné správního působení. Zvláštním případem kontroly zákonnosti samotnou veřejnou a speciálně pak státní správou je instanční kontrola ve správním řízení, která z hlediska občanů či právnických osob vůči nimž je veřejná správa tímto způsobem vykonávána, má největší význam. Pro všechny tyto případy je přitom společné, že kontrolu zákonnosti provádí orgán, který je součástí systému, do jehož rámce spadá kontrolovaný subjekt, resp. jeho činnost.

Takováto konstrukce kontroly zákonnosti má jistě své určité výhody. zejména, že v rámci samotné veřejné správy lze zjednat nápravu a to poměrně rychle a pružně, a současně lze využít i poznatků z této činnosti pro následné zkvalitnění práce správních orgánů. Na druhé straně však tato konstrukce kontroly zákonnosti postrádá důležitý požadavek teorie kontroly ve smyslu nezávislosti kontrolního subjektu na kontrolovaném objektu. Tento požadavek se v námi sledované oblasti plně uplatňuje pouze u soudní kontroly veřejné správy.

Soudnictví je na veřejné správě zcela nezávislý systém. Oba tyto systémy se navíc mezi sebou liší i principy a zákonitostmi svého vnitřního uspořádání. Rozdílnosti mezi veřejnou správou a soudnictvím, jakož i rozdílnosti v povaze vnitřní organizace těchto systémů se zákonitě promítají i do odlišností při kontrole zákonnosti veřejné správy.

Těžko lze problém soudní kontroly veřejné správy, jak bylo shora zmíněno, nepochybně spočítává v odpovídajícím vymezení vztahu veřejné správy a soudnictví. Vyděme-li z toho, že posláním soudní činnosti je zjednodušeně řečeno poskytnutí ochrany tam, kde bylo právní postavení subjektů narušeno, je zřejmé, že soudní kontrole jsou logicky objektivně podřaditelné i postupy veřejné správy, v nichž takové porušení práva přichází v úvahu. Tím není dotčena ochrana, kterou je možné a nakonec i žádoucí poskytovat ze strany orgánů veřejné správy.

Veřejná správa jako organizační systém orgánů státní správy, a ostatních subjektů veřejné správy, musí být vedle svých základních pravomocí vybavena určitými prostředky, jejichž pomocí zajišťuje nerušený výkon zákonů, jakož i prostředky, jimiž v zájmu ochrany adresátů svého působení může napravit svá pochybení. Tyto prostředky ochranného působení veřejné správy mají však přece jen podpůrné postavení, a to v tom smyslu, že neslouží k dosahování primárních cílů veřejné správy.

Naproti tomu soudnictví je primárně povoláno k rozhodování sporů a k poskytování právní ochrany subjektům, jejichž právo bylo porušeno.

Veřejnou správu a soudnictví nelze tedy stavět nad sebe či pod sebe, nelze je stavět v přímé souvislosti a návaznosti vedle sebe, nýbrž je třeba jejich vztah chápat jako vztah vzájemné souvislosti, oddělenosti a samostatnosti, odvozovaný v první řadě od jejich meritorně odlišného poslání. Současně by však vzájemně měla být tato samostatná poslání respektována.

Tento vztah by měl být také plně obrazen ve vlastní soudní kontrole veřejné správy. To by pro podstatu správního soudnictví potom mělo znamenat především tolik, že půjde o soudnictví specifické pouze tím, že se vyznačuje obsahovým vztahem ke správě.⁷ Pro funkci správního soudnictví by to potom mělo znamenat především to, že bude poskytovat soudní ochranu subjektivním veřejným právům, majícím svůj původ ve výstupech činnosti orgánů veřejné správy, či obecněji ve veřejnosprávní sféře. Vnější zprostředkování povahy a funkce správního soudnictví je přitom věcí nejen „činnostního“ charakteru, ale stejně tak i věcí příslušného organizačního ošetření.

Z výše naznačeného současného stavu v oblasti naší soudní kontroly veřejné správy je zřejmé, že zatím jde o funkčně uplatňovaný způsob ochrany subjektivních práv a zákonných zájmů adresátů veřejnosprávního působení před protiprávním výsledkem činnosti veřejné správy ve formě rozhodnutí jejích orgánů, při plném respektování toho, že jde o svébytný a ve vztahu k veřejné správě nadstavbový kontrolní prostředek spočívající v posouzení a rozhodnutí soudem toho, zda bylo či nebylo orgánem veřejné správy porušeno subjektivní právo adresáta veřejnosprávního působení.

Opodstatněnost soudní kontroly veřejné správy vyplývá především z řady odlišností vlastního soudního „přezkoumání“ od stávajícího pojetí přezkumného řízení prováděného samotnými správními orgány. Zatímco na správní přezkum s výjimkou převážných případů řádných opravných prostředků a při splnění předepsaných podmínek též u obnovy řízení, není obecně právní nárok (typicky u mimořádného opravného prostředku, směřujícího k posouzení zákonnosti správních rozhodnutí), na soudní projednání zákonnosti rozhodnutí správního orgánu je, s určitými výjimkami, nárok vždy. To je pokud jde o systém veřejné správy, dáno především tím, že oprávněnost takového podnětu posuzuje sám orgán veřejné správy zpravidla výše postavený a je vybaven pravomocí kvalifikovat takový podnět jako neopodstatněný a přezkum vůbec nezahájit.

Přezkumná činnost orgánů veřejné správy je nepochybně z hlediska poskytování právní ochrany porušeným subjektivním právům méně dokonalá v porovnání

⁷ K tomu srov. Merkl, A.: *Obecné právo správní*, II. díl, Praha–Brno, 1932, str. 219 a násl.

s možnostmi soudní ochrany. O tom svědčí nakonec i to, že na uplatnění signalizovaného mimořádného opravného prostředku ve správním řízení není nárok, kterážto skutečnost neposkytuje dostatečné záruky účastníkovi řízení.

Činnost orgánů veřejné správy ve sledované oblasti navíc postrádá jednotný přístup, s ohledem na značnou členitost veřejné a v jejím rámci zejména státní správy, je poznamenána resortismem a reálně zde přichází v úvahu rozdílnost názorů jednotlivých ústředních orgánů státní správy. Je nutno uvést, že k některým otázkám správního řízení existují sice stanoviska konzultačního sboru ministerstva vnitra, ta jsou však poměrně málo využívána a respektována (zde je např. zjevný rozdíl oproti soudní činnosti s judikaturou).

Soudní kontrola veřejné správy má tedy v systému záruk zákonnosti ve veřejné správě nejen své opodstatnění, ale také by v něm měla zaujímat speciální postavení, což vyplývá již z obecné podstaty a zaměření veřejné správy a obecné podstaty a zaměření soudnictví. Navíc známé a také praktikované modely soudnictví umožňují nejen předmětovou, ale současně často i institucionální a současně s tím i procesní diferenciaci mezi tzv. obecným soudnictvím a tzv. veřejnosprávním soudnictvím, resp. soudnictvím „veřejného práva“, jímž se rozumí soudnictví ústavní a soudnictví správní. Do budoucna by nepochybně ani u nás u soudní kontroly veřejné správy nemělo zůstat jen u jejího tzv. „funkčního“ pojetí.

Při hledání odpovědi na otázku, zda úvahy o režimu našeho dobudovávaného správního soudnictví mají vyústit v jeho samostatné institucionální pojetí či nikoliv, nelze nespojit alespoň ještě se stručnou úvahou o tom, které postupy či výsledky činnosti veřejné správy by bylo možné a žádoucí podřadit této kontrole.

Veřejná správa jako specifická forma činnosti státu a dalších subjektů veřejné správy zabezpečuje při plnění ukládaných úkolů a dosahování stanovených cílů zejména dvě základní funkce. Již z výše uvedeného vyplývá, že jde o funkci organizačně regulační a dále o funkci mocenské ochrany. K tomu je třeba dodat, že pro uplatňování těchto funkcí by do budoucna mělo být příznačnější jejich regulačně stimulačně a ochranně garanční zaměření. Přitom vlastní působení veřejné správy je realizovatelné řadou metod a projevuje se v četných formách činnosti veřejné správy. Z povahy věci je zřejmé, že soudní kontrole by měly být především podřazeny ty formy činnosti, v nichž je v souvislosti s realizací uvedených funkcí rozhodováno o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech subjektů správního práva s postavením účastníků správního řízení. Prakticky vzato by se tak jednalo o veškerá správní rozhodnutí vydaná podle obecné a speciálních úprav správního řízení.

Současně je třeba uvést, že ve veřejné správě je ve vztahu k adresátům státně správního působení realizována celá řada postupů, které také mohou ovlivnit jejich

právní postavení, a to aniž by tyto postupy vyvrcholily ve vztahu k uvažovaným subjektům vydáním příslušného individuálního správního aktu. Proto je třeba zvážit i možnosti soudní ochrany takto postavených subjektů. Jde v podstatě především o dotčení nesprávným úředním postupem, kde soudní ochranu platná právní úprava (zák. č. 82/1998 Sb.), předpokládá dosud jen z hlediska odpovědnosti státu a územní samosprávy za způsobenou škodu.

Obdobně by zřejmě bylo vhodné, a stávající shora cit. ústavně právní úprava pro to vytváří předpoklady, aby předmětem správního soudnictví byly i normativní správní akty. Pokud jde o normativní správní akty, ty jsou obecně závazným právním předpisem s povahou pramene práva, a jako takové nemohou být běžně soudně přezkoumávány (tím se rozumí „přezkoumávání“ obecnými soudy), neboť tato pravomoc může z povahy věci příslušet jen k tomu příslušným soudům „veřejného práva.“ (tj. v první řadě soudu ústavnímu a dále, pokud je takový soud zřízen, příp. i soudu správnímu) v institucionálním slova smyslu. Normativní správní akty by přitom mohly být přezkoumávány jak přímo, tak i nepřímo, kdy by v souvislosti se soudní kontrolou správních rozhodnutí a úředních postupů, kde by ve zřetěle hodných případech z této kontroly mohly vzházet podněty k meritornímu posouzení zákonnosti normativních správních aktů právě správním soudem.

Na druhé straně však již není možné uvažovat o této formě kontroly ve vztahu k aktům interní povahy. U interních správních aktů nepřichází v úvahu nejen obecná soudní kontrola, ale ani soudní kontrola ve smyslu kontroly soudy „veřejného práva“, neboť jejím posláním je zabezpečit realizaci příslušných oprávnění či povinností v rámci organizačních vztahů nadřízenosti a podřízenosti a kontrola realizace těchto vztahů je nutně projevem jejich vnitřní povahy.

Okruh případů soudní kontroly veřejné správy se tedy z tohoto pohledu jeví tak, že soudní kontrole by mohla a měla být podřazována nejen správní rozhodnutí, jakož i samotné úřední postupy orgánů veřejné správy a to včetně jejich nečinnosti, ale obdobně též i normativní správní akty.

S ohledem na možnou povahu nedostatků správních rozhodnutí či úředních postupů, které by v případných podáních k soudu byly napadány, je nutné zdůraznit, že předmětem soudního projednání může být jen zákonnost rozhodnutí či zákonnost postupů, nikoliv však jejich účelnost. Řada správních rozhodnutí a stejně tak i úředních postupů orgánů veřejné správy je vydávána a realizována na principu tzv. správního uvážení, které přísluší výlučně správním orgánům a není proto dost dobře možné, aby otázky s ním související a z něho vyplývající byly autoritativně posuzovány subjektem stojícím vně systému veřejné správy. Na druhé straně je však nezbytné, aby zákonnost předmětných rozhodnutí či postupů byla

posuzována v úzké vazbě na jejich správně právní podstatu s plným respektováním jejich veřejnoprávního zaměření.

Podstata soudního projednávání při této formě kontroly veřejné správy by tedy měla spočívat v přezkoumávání zákonnosti správních aktů či úředních postupů při výkonu veřejné správy jakožto výsledků veřejnoprávních jednání, ve smyslu jejich dopadů na subjektivní veřejná práva adresátů veřejnosprávního působení.

S přihlédnutím k systému opravných prostředků ve správním řízení by v případě soudní kontroly správy bylo žádoucí, aby šlo o posuzování výlučně již pravomocných rozhodnutí, a to bez ohledu na to, zda bylo či nebylo využito řádných opravných prostředků. To proto, že vzhledem k rozhraní veřejné správy a soudnictví a také vzhledem k výše naznačené koncepci soudní kontroly jako svébytného nadstavbového, nikoliv tedy klasického „přezkumného“ prostředku se nejeví vhodné pojímat uplatnění soudní kontroly coby systému pro odvolací řízení a to ani variantně vedle možnosti přezkoumání rozhodnutí správním orgánem podle výběru odvolatele. Tím, že by soud v takovém případě rozhodoval namísto rozhodovacího správního orgánu v době, kdy by správní rozhodnutí ještě nenabývalo právní moci, by byla vyloučena možnost zjednání nápravy v samotné veřejné správě. Navíc by to na jedné straně vedlo k oslabení autority správních orgánů v instančních vztazích a na straně druhé k neúměrnému zatížení soudních orgánů.

Takto koncipované a chápané soudní přezkoumání by tím spíše také nemělo být vázáno na předchozí projednání věci při využití mimořádných opravných prostředků ve správním řízení. Prakticky vzato by soudní kontrola správních rozhodnutí měla přicházet v úvahu namísto uplatnění mimořádného opravného prostředku ve správním řízení a jako taková by byla v dispozici adresáta rozhodnutí. Uplatnění možnosti soudní kontroly by pak ovšem mělo již vyloučit možnost následného uplatnění mimořádných opravných prostředků ve správním řízení.

Pokud jde o soudní posuzování nezákonnosti úředního postupu orgánů veřejné správy, jehož výsledkem není vydání meritorního správního rozhodnutí, tady by zřejmě mělo přicházet v úvahu přímé uplatnění žalobní stížnosti v konkrétní návaznosti na příslušný nezákonný úřední postup. Tím by se do jisté míry přesunulo rozhodování o stížnostech (dnes bez dostatečné právní úpravy) na nezávislé soudy.

Soudní přezkoumání by přitom zřejmě mělo přicházet v úvahu nejen u těch rozhodnutí a úředních postupů, kde je jeho iniciátorem adresát veřejnosprávního působení, namítající porušení subjektivního práva, nýbrž i tam, kde iniciátorem přezkoumání je příslušný dozorový státní orgán, jenž namítá porušení práva (a to včetně případů, kde stát vykonává dozor nad samosprávou).

V případě normativních správních aktů by potom jako předmět jejich kontroly ze strany správního soudnictví přicházela v úvahu taktéž jen jejich zákonnost.

Požadavky kladené na uvažovanou soudní kontrolu veřejné správy musí logicky nalézt svůj výraz právě v koncepci jejího institucionálního zajištění a uspořádání, čímž se dostáváme zpět ke shora označenému, svým způsobem meritornímu, problému.

Dosavadní praxe soudní kontroly veřejné správy v zemích, v nichž je výrazněji rozvinuta, se zásadně ubírá třemi základními směry. Buďto

- jsou zřizovány samostatné speciální správní soudy, které jsou nezávislé jak na veřejné správě, tak na soustavě obecných soudů, nebo
- je soudní kontrola veřejné správy svěřována obecným soudům, nebo
- „správní soudnictví“ přísluší nezávislým správním úřadům.⁸

Tato institucionálně rozdílná orientace „správního soudnictví“ souvisí ve značné míře s chápáním shora připomínané podstaty a funkce správního soudnictví.

V našich podmínkách transformace veřejné správy s postupnou revitalizací samosprávy by, koncentrovaně vyjádřeno (aniž bychom na tomto místě podrobněji rozebírali a vyhodnocovali výhody a nevýhody jednotlivých možných řešení, a vraceli se tak k širokému spektru již publikovaných argumentů zejména ve shora cit. pracech), zřejmě bylo vhodnější, institucionálně samostatné správní soudnictví s podstatou a funkcí nezávislého společenského kontrolního systému, primárně chránícího a zajišťujícího subjektivní veřejná práva ve sféře dopadu výkonu veřejné správy.

Podtrhněme alespoň, že takové řešení by správnímu soudnictví umožnilo vykonávat širěji pojatou kontrolu zákonnosti činnosti příkazy vázaných orgánů veřejné správy, a tím by také uceleněji garantovalo právní jistotu adresátů veřejnosprávního působení.

V případě, že by existoval speciální správní soud, případně soustava správních soudů, bylo by přirozeně návazně třeba relativně samostatně řešit i příslušnou procesně právní úpravu, která by výrazněji umožnila vyjádřit veřejnoprávní specifika této přezkumné činnosti se samotnou vazbou na veřejnoprávní podstatu takového či takových správních soudů. S přihlédnutím k uvažovanému chápání podstaty

⁸ Charakteristice a rozboru předmětného zaměření správního soudnictví v uvedených směrech, včetně geneze, vzájemného ovlivňování, výhod a nevýhod, se dostatečně věnuje naše dnes již rozsáhlejší a také snadno dostupná literatura. Stále nejkomplexněji to platí o pracech J. Macura. Mimo již shora citované monografie – Macur, J.: Správní soudnictví, UJEP Brno, 1986, je to dále jeho další monografie – Macur, J.: Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době, MU Brno, 1992. Návazně se monograficky předmětnou problematikou zabývá Mazanec, M.: Správní soudnictví, Linde Praha, 1996, a dále je za zřetelnou třeba označit a neopomenout již svým posláním srovnávací monografií – Pomahač, R., Pítrová, L.: Evropské správní soudnictví, C.H.Beck Praha, 1998

a funkce našeho správního soudnictví by přitom mělo jít nikoliv o běžnou třetí přezkumnou instanci, nýbrž o svébytný na veřejné správě nezávislý soudní proces.

V podmínkách existence samostatných správních soudů je navíc možné efektivněji garantovat jednotnost výkonu správního soudnictví, což má význam pro zajištění jednotného výkladu a aplikace právních předpisů subjekty veřejné správy. Současně lze v tomto organizačním systému výrazněji zohlednit i specifické požadavky soudcovské kvalifikace. Pro institucionálně samostatně pojaté správní soudy navíc hovoří také naše domácí tradice a zkušenosti historicky právně příbuzných evropských zemí.

Samostatně institucionálně právně pojaté správní soudnictví by mimo to organicky doplňovalo i systém ústavního soudnictví při veřejnoprávní soudní kontrole zákonnosti ve veřejné správě s odpovídajícím respektováním ústavně zakotveného vztahu mezi výkonnou a soudní mocí ve státě.

Postup reformy veřejné správy a otázek s ní souvisejících ukazuje, že dobudování systému správního soudnictví u nás patrně již nelze dále odkládat, a tato situace nepochybně vyvolává potřebu další fáze diskuse stran optimalizace nejen obsahových a procesních otázek soudní kontroly zákonnosti veřejné správy, ale i jejího adekvátního organizačního zabezpečení. Při příležitosti vydání tohoto titulu je třeba uvést, že právě Macurovy práce ke správnímu soudnictví jsou v uvedeném směru i nadále cenným zdrojem informací, myšlenkových úvah a námětů k řešení sledované problematiky.