

## SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ A JEHO DALŠÍ PERSPEKTIVY

JARUŠKA STAVINHOVÁ

Institut správního soudnictví je neustále žhavým tématem, diskutovaným v české právní teorii i praxi. Jeho zavedení do právního řádu zákonem č. 519/1991 Sb. vyvolalo nové debaty o jeho roli, cílech, organizaci a procesních aspektech jeho uplatňování. Přestože ani v české právní historii nejde o institut zcela nový, vynořují se nové, obecnější úvahy o začlenění správního soudnictví do systému právního řádu, jeho organizaci a procesní úpravě, i úvahy o některých otázkách dílčí povahy tento institut provázající.

Z čelných představitelů právní vědy posledních desetiletí vynikl v oblasti zkoumání správního soudnictví profesor Josef Macur. Tohoto autora lze považovat doslova za průkopníka při prosazování správního soudnictví u nás. Svědčí o tom jeho monografie z roku 1986, vydaná k tomuto tématu v době, jež nebyla správnímu soudnictví příliš nakloněna. Uvedeným dílem otevřel profesor Macur cestu k diskusi o nezbytnosti správního soudnictví v právním systému právního státu. Za pozornost stojí zejména jeho argumentace o smyslu tohoto právního institutu, podpořená důkladným rozbohem jeho historického vývoje a uplatňování správního soudnictví především ve vyspělých zemích západní Evropy. Již v této publikaci je věnována pozornost i otázkám podstaty, povahy a funkce správního soudnictví a rozboru stěžejních otázek organizační i procesní povahy, vznikajících uplatňováním přezkumu rozhodnutí administrativních orgánů soudy.

Podrobnějšímu výzkumu podrobil profesor Macur institut správního soudnictví v další monografii, vydané již v době jeho legislativního zakotvení v našem právním řádu. Přestože v uvedeném díle věnuje pozornost také současné procesní úpravě správního soudnictví, těžiště jeho práce spočívá především v řešení některých teoretických otázek, které ovšem významně dopadají na praktické uplatnění přezkumu rozhodnutí správních orgánů orgány justičními. Jsou to zejména otáz-

ky rozlišování soudnictví a správy, jejich vzájemného vztahu, předmětu řízení ve správním soudnictví a organizace správního soudnictví.

Dílo profesora Macura, které věnoval správnímu soudnictví, je činem inspiračním pro právní nauku, zaměřenou do této oblasti práva. Oprávněně zasluhuje pozornosti autorů z řad právní teorie i právní praxe, kteří v různých publikacích diskutují názory na další možnosti vývoje správního soudnictví v České republice. Výzkum profesora Macura ve sféře správního soudnictví inspiroval i autorku následujících úvah o správním soudnictví a jeho dalších perspektivách v podmínkách současného českého státu.

### I. ORGANIZAČNÍ STRUKTURA SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

Diskuse o koncepci správního soudnictví, kterou bylo možno zaznamenat od samého počátku devadesátých let, postupně vyústila v úvahy, jež souvisely s ústavním zakotvením Nejvyššího správního soudu a jeho budoucí rolí při uplatňování správního soudnictví.

V době legislativního zakotvení správního soudnictví na území české republiky v nejnovější době, bylo nutno vyřešit jednu ze základních koncepčních otázek, totiž organizační uspořádání orgánů, jímž měl být svěřen přezkum zákonnosti rozhodnutí správních orgánů.

Tato otázka byla již dříve vyřešena v zemích západní Evropy, a to odlišně od tzv. východních zemí, v závislosti na historických podmínkách jejich vývoje. Vývoj v západních zemích vyústil do takového současného modelu správního soudnictví, které lze interpretovat jako pojetí „institucionální“. Jde o systém zvláštních správních soudů (administrativních tribunálů, kvazisoudů apod.), důsledně oddělených od struktury soudů obecných. Administrativní soudnictví je zcela odděleno jak od správy, tak od soustavy obecných soudů. V jednotlivých státech je vytvořen systém buď hierarchicky uspořádaných instancí správních soudů, nebo se omezuje na jedinou instanci, označovanou zpravidla jako nejvyšší správní soud. Systém administrativních soudů v některých zemích je neobyčejně složitý, až nepřehledný. Řízení před těmito správními soudy je upraveno samostatnými procesními předpisy, rovněž odlišnými od procesních předpisů, upravujících řízení před obecnými soudy.

V bývalých tzv. socialistických zemích, včetně našeho státu, se vývoj správního soudnictví ubíral jinými cestami. Pojetí, které se v posledních desetiletích jejich existence uplatňovalo ve správním soudnictví, často ovšem značně oklešto-

vaném, můžeme označit jako „funkcionální“. Vycházelo totiž z názoru, že správní soudnictví je soudnictvím v plném slova smyslu, jehož organizace, povaha a metody činnosti nejsou modifikovány správními prvky. Tento druh soudnictví je však zaměřen na specifický předmět, totiž na řešení sporů, vznikajících v oblasti administrativněprávních vztahů v souvislosti s rozhodováním správních orgánů. Je však třeba mít na zřeteli, že možnost přezkumu správních rozhodnutí soudem byla ve většině těchto států značně omezená. V československém státě byla možnost přezkoumání rozhodnutí správních orgánů v posledních desetiletích jeho existence redukována pouze na několik případů rozhodnutí, zejména z oblasti sociálního zabezpečení a nemocenského pojištění. Teprve koncem osmdesátých let připouštěly některé správněprávní předpisy možnost přezkoumání rozhodnutí správního orgánu v určitých věcech soudem. Se značnou nadsázkou lze hovořit o uplatnění enumerativního principu, s vymezením velmi úzkého okruhu administrativních rozhodnutí, který podléhal soudnímu přezkumu.

V souvislosti s úvahami o legislativním uspořádání správního soudnictví počátkem devadesátých let se mimo jiné nabízela alternativa, uplatňovaná ve správním soudnictví po vzniku samostatného československého státu až do počátku padesátých let. Tehdejší správní soudnictví bylo koncipováno po rakouském vzoru jako zcela samostatná soudní instituce, oddělená od obecných soudů, ale formálně nezávislá i na státní správě. Nejvyšší správní soud, který fungoval jako jediná a současně nejvyšší instance správního soudnictví byl zřízen zákonem č. 3 ze dne 2. 9. 1918. Právní předpis stanovil způsob jmenování členů Nejvyššího správního soudu a jejich předpoklady k zastávání soudcovského úřadu. Soudci Nejvyššího správního soudu byli jmenováni prezidentem republiky a nejméně polovina z nich musela mít soudcovskou nebo advokátskou zkoušku. Nejvyšší správní soud rozhodoval v senátech. Uplatnil se princip generální klauzule, podle něhož podléhalo soudní kontrole každé administrativní rozhodnutí. Výjimky z tohoto principu nebyly příliš četné a byly taxativně stanoveny. Řízení před československým Nejvyšším správním soudem bylo ovládáno kasačním principem a v jeho rámci byla poskytována ochrana jak fyzickým, tak právníckým osobám (např. obcím, spolkům a pod., pokud ovšem nevystupovaly jako mocenský orgán), jestliže v návrhu poukazovaly na porušení subjektivního veřejného práva. Předmětem přezkumného oprávnění Nejvyššího správního soudu byly pouze individuální správní akty.

K určité kvalitativní změně ve správním soudnictví byly učiněny legislativní kroky v roce 1920. Zákonem č. 158/1920 Sb. o správním soudnictví u úřadů okresních a župních byla nově upravena organizace administrativního soudnictví tak, že měly být zřízeny tzv. jurisdikční senáty okresní a župní, byla upravena jejich příslušnost a některé otázky řízení. Tento zákon však nikdy nenabyl účinnosti a nebyl ani

proveden. Uvedený předpis však předpokládal i vydání dalšího zákona o řízení před těmito senáty. K vydání tohoto zákona však nikdy nedošlo a předpokládaný systém několika instancí správního soudnictví nezačal nikdy fungovat.

Správní soudnictví bylo budováno jako jednotné a organizačně celistvé, přesto se projevil určité tendence k jeho diferenciaci. O tom svědčí ustavení zvláštního patentního soudu a volebního soudu.

Další osudy Nejvyššího správního soudu jsou poznamenány dobou okupace, kdy bylo správní soudnictví prakticky zlikvidováno. Po druhé světové válce pak navázalo správní soudnictví na předválečnou úpravu, činnost Nejvyššího správního soudu se však až do jeho zániku v roce 1952 prakticky nerozvinula.

Nejvyšší správní soud zaznamenal nedlouho po svém vzniku v roce 1918 poměrně prudký nárůst žalob. Vážným problémem se však záhy stala doba vyřizování žalob či stížností. Mnohdy k vyřízení věci došlo až poněkolika letech, kdy již navrhovatel ztratil na rozhodnutí v jeho záležitosti zájem. V posledních letech před druhou světovou válkou byl Nejvyšší správní soud doslova zahlcen žádostmi o přezkum rozhodnutí, vydaných orgány veřejné správy, jejichž vyřízení trvalo několik let, a tak vlastně ztrácel na svém praktickém významu.

Výrazným kladem československého Nejvyššího správního soudu byla jeho činnost na úseku sjednocování judikatury. Tato úloha Nejvyššího správního soudu se jeví jako nezastupitelná a v současné době je jedním z nejvýznamnějších argumentů pro jeho faktické zřízení. Roli Nejvyššího správního soudu v období tzv. první republiky v oblasti sjednocování judikatury je nutno hodnotit pozitivně, neboť „judikatura správního soudu je jedním z nejdůležitějších nástrojů kontroly zákonosti ve státní správě. Stejně tak pro právní praxi i doktrínu je znalost a studium judikatury *conditio sine qua non* jejího rozvoje“.<sup>1</sup>

Současná právní praxe zcela oprávněně poukazuje na nežádoucí absenci judikatury v oblasti správního soudnictví. Rozhodovací činnost příslušných soudů je značně nejednotná nejen v rámci jednotlivých krajů, ale mnohdy i v rámci jednoho soudu. Vzájemné vazby soudů působících ve správním soudnictví jsou zcela nedostatečné. Přitom je nutno poukázat i na nedostatečnou informovanost resp. neinformovanost dalších orgánů, zejména orgánů státní správy, pro které je znalost judikátní činnosti správních soudů nezbytná. Tyto skutečnosti vedou některé autory k úsilí o renesanci judikatury tzv. prvorepublikového Nejvyššího správního soudu a jejich případnou aplikaci v současné právní praxi.<sup>2</sup> Uvedené snahy ovšem nutně narážejí na „dobovou omezenost“ judikatorní praxe, která jen stěží může zaplnit toto prázdné místo v současném správním soudnictví. Brání tomu nejen naprosto jiné

<sup>1</sup> viz. Mazanec M.: Nejvyšší správní soud a správní soudnictví, Právní praxe č. 7/1993, str. 421

<sup>2</sup> viz. Ondruš R., Nedorost L.: Živá minulost, Správní právo č. 1/1998, str. 18, 19.

organizační uspořádání správního soudnictví v nynější době a současná struktura orgánů státní správy, ale především rozdílný okruh administrativních rozhodnutí, které jsou v posledních letech prakticky přezkoumávány příslušnými soudními orgány.

Problematiku správního soudnictví nelze eliminovat na jeden aspekt, jež jí provází. Organizační uspořádání soudních orgánů, jimž přísluší přezkoumávat zákonnost rozhodnutí individuálních správních aktů i otázky procesní povahy, které s tímto institutem neodmyslitelně souvisejí, je třeba vnímat koncepčně, v kontextu s ostatními právními instituty a instrumenty. Přitom je nutno mít na zřeteli i perspektivu začlenění našeho státu do Evropské unie a jí doprovázející procesy vedoucí k harmonizaci práva České republiky s právem zemí tohoto nadnárodního uskupení, která se nepochybně týká i právní regulace správního soudnictví.

Posuzujeme-li problematiku organizace správního soudnictví z uvedených úhlů pohledu, musíme mít, při úvahách o její perspektivě, na zřeteli především

- chystanou reformu orgánů státní správy v České republice,
- chystanou reformu soudnictví v České republice,
- snahy o vznik, obnovení, resp. znovuoobnovení některých osvědčených právních institucí a právních institutů.

Všechny uvedené skutečnosti mohou významně ovlivnit další směry rozvoje správního soudnictví u nás. K tomu, aby nešlo o rozvoj chaotický, samozřejmě musí přistoupit důkladná analýza praktických zkušeností z fungování správního soudnictví v České republice v posledních sedmi letech a rovněž důkladný teoretický rozbor možností uspořádání správního soudnictví, oproštěný od účelových politických požadavků.

V souvislosti s hledáním teoretických východisek pro další rozvoj správního soudnictví v našem státě, je dle mého soudu nutno opětovně poukázat na výzkum tohoto institutu v pracích profesora Macura, který bez ideologizace této problematiky, vychází z předpokladu, že tak jako každé soudnictví, i soudnictví správní je soudnictvím v plném slova smyslu, jež směřuje vždy k ochraně subjektivních práv. Tato základní Macurova premisa, determinuje i jeho další úvahy pojetí a funkci správního soudnictví, jeho vztahu k orgánům státní správy, jeho organizaci a směrech dalšího vývoje správního soudnictví v našich podmínkách.

Dosud přetrvávají názory, podle nichž je administrativní soudnictví nejvnitřněji spjata se státní správou. Správní soudnictví je chápáno jako zvláštní institut, který je kombinací soudnictví a správy a slouží k rychlému a účinnému řešení administrativně právních sporů. Požadavek vlivu státní správy na organizaci a činnost

správních soudů je odůvodňován specifickou povahou agendy správních soudů, která vyžaduje od soudce speciální znalosti a zkušenosti z oblasti státní správy. Macur tomuto názoru správně oponuje tím, že správní soudnictví je „soudnictvím v plném slova smyslu, jehož organizace, povaha a metody činnosti ve své podstatě nejsou modifikovány administrativními prvky. Podstata a funkce soudnictví, které se v průběhu historického vývoje konstituovalo jako optimální forma právní ochrany subjektivních práv, jsou vnitřně jednotné.“<sup>3</sup> Při objasnění tohoto pojmu se pak odvolává i na Merkla, podle něhož v termínu „správní soudnictví“ základní slovo tedy „soudnictví“ označuje genus proximum, kdežto určovací slovo „správní“ udává diferenciam specificam.<sup>4</sup> Z mluvnického hlediska pak může termín správní soudnictví vyjadřovat pouze určitý druh soudnictví, který se vyznačuje určitým vztahem ke správě. Pojem správní soudnictví se z tohoto hlediska nejeví jako vnitřně rozporný, nedotýká se jednotné podstaty a funkce soudnictví a nevyjadřuje jejich rozpolcení mezi soudnictvím a správou. Vyjadřuje pouze zvláštní zaměření tohoto druhu soudnictví na řešení sporů, vznikajících v oblasti správněprávních vztahů v souvislosti s rozhodováním správních orgánů.<sup>5</sup>

Jestliže soudnictví v civilních věcech je zaměřeno na ochranu subjektivních soukromoprávních vztahů, pak soudnictví správní je prostředkem ochrany subjektivních práv veřejnoprávní povahy. Tyto a další argumenty tedy mluví ve prospěch jednotného, avšak vnitřně diferencovaného pojmu soudnictví, zahrnujícího tři základní podsystémy, utvářené soudnictvím civilním (s případnou další specializací), trestním a správním.

Domnívám se, že předchozí teoretické argumenty a závěry opravňují k přesvědčení, že organizace správního soudnictví, tak jak byla koncipována v roce 1991 je v zásadě správná. Organizační začlenění správních soudů do rámce obecných soudů nebylo závažným pochybením, jak se domnívají někteří autoři.

Jedna z nejčastějších námitek proti zařazení správního soudnictví do soustavy obecných soudů souvisí s otázkou erudice soudců, kteří by pro tuto agendu měli být zvláště odborně vybaveni. Někdy zaznívají obavy z nedokonalého personálního vybavení na úseku správního soudnictví, neboť soudci, kteří nabyli praxi u obecných soudů nemohou mít potřebné znalosti a zkušenosti z oboru státní správy a tedy ani pochopení pro specifický charakter práce správních orgánů a smysl pro potřeby státní správy. Tyto okolnosti pak údajně brání soudcům zvládat problémy, které vznikají v průběhu řízení a vyplývají z odlišného charakteru subjektivních práv veřejnoprávní povahy.

<sup>3</sup> Macur J.: Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné praxi, Brno 1992, str. 9

<sup>4</sup> viz. Merkl A.: Obecné právo správní, díl II, Praha 1932, str. 219

<sup>5</sup> Macur J.: Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné praxi, Brno, 1992, str. 9

Uvedené námitky se objevovaly při obhajobě organizační i procesní samostatnosti správního soudnictví naprosto odděleného od soudnictví obecného již dříve. Tyto námitky spíše korespondovaly s tendencemi směřujícími k užšímu sepětí správního soudnictví s orgány státní správy. O tom svědčily i snahy zařazovat představitele státní správy do orgánů rozhodujících ve správním soudnictví. Tito působili někdy jako státní úředníci v administrativních vztazích, charakterizovaných vazbami nadřízenosti a podřízenosti, jindy jako nezávislí soudcové při přezkumu rozhodnutí vydaných administrativními orgány. Za této situace však vznikalo nebezpečí nežádoucího ovlivňování činnosti správních soudů, což je v rozporu s požadavky soudcovské nezávislosti a nestrannosti. Správní soudnictví, oprostěné od zasahování orgánů státní správy do jeho organizace a činnosti, si může jistě lépe zachovat charakter a znaky určující a odlišující soudnictví jako specifickou a samostatnou sféru státní moci.

Domnívám se, že vhodné organizační začlenění správního soudnictví do struktury obecných soudů zabrání zmíněnému nežádoucímu vlivu státní správy na něj a naopak umocní justiční charakter tohoto institutu. Zařazení správního soudnictví do soustavy řádných soudů naprosto nemusí znamenat absenci specializace, nepopíratelně potřebné pro výkon správního soudnictví. Potřeba vysoké odbornosti soudců, činných na úseku agendy správního soudnictví, může být plně zajištěna i v rámci jednotné soudní soustavy. Významným argumentem pro uvedené tvrzení je skutečnost, že soudní soustava se uměla již dříve organizačně plně a účelně vypořádat s rozdíly v předmětu řízení, jež vyplývají z rozlišení soudnictví civilního a trestního. S tímto úkolem bude jistě možné se v budoucnu vypořádat vytvořením vhodných podmínek při praktické přípravě a vzdělávání soudců. Půjde mimo jiné i o zabezpečení jejich hlubšího vzdělávání v oboru státní správy a správního práva. Pak začlenění správního soudnictví do soustavy obecných soudů nemusí jít na úkor účelné specializace, potřebné pro náležitě zvládnutí jeho agendy.<sup>6</sup>

V kontextu s uvedenými souvislostmi je třeba posuzovat i otázku Nejvyššího správního soudu, a to jak jeho ústavní existence tak i jeho případné faktické ustavení. Po přijetí Ústavy České republiky, která zařadila do organizačního rámce moci soudní i Nejvyšší správní soud, se rozproutila poměrně široká diskuse o smyslu jeho existence, jeho pravomoci a vztahu k jiným soudním orgánům, především k Ústavnímu soudu.

Samo ústavní zakotvení Nejvyššího správního soudu, nemůže být dostatečným argumentem pro jeho faktické zřízení. Připomeňme rozpaky, které u části odborné veřejnosti dodatečně zařazení tohoto orgánu do textu Ústavy, vyvolalo. Je známo, že vládní návrh Ústavy se zřízením Nejvyššího správního soudu nepočítal. Rovněž

<sup>6</sup> srov. Macur J.: Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době, Brno 1992, str. 73

historická tradice tohoto orgánu je natolik slabá a nadto zkušenosti z existence tohoto orgánu jako jediného správního soudu natolik rozporuplné, že dostatečně neodůvodňují potřebnost jeho existence jako jediného soudu působícího v českém správním soudnictví.

Přesto, podle mého názoru, je třeba přistoupit k řešení tohoto problému odpovědně, s přihlédnutím ke všem aspektům vývoje správního soudnictví u nás. Apriorní zamítnutí Nejvyššího správního soudu, bez důkladné analýzy jeho potřebnosti, zřejmě nelze považovat za správné. Stejně ovšem nelze bezvýhradně přijmout takovou koncepci Nejvyššího správního soudu, která by navazovala na organizační i procesní úpravu tohoto orgánu v jeho tzv. prvorepublikové podobě.

Ukazuje se, že názory určité části odborníků na nutnost skutečného ustavení Nejvyššího správního soudu se mohou za určitých okolností prosadit. Zmínila jsem již jeho možnou rozhodující úlohu při sjednocování judikatorní činnosti soudů v oblasti správního soudnictví, jejíž dosavadní absence je nežádoucí nejen pro soudy rozhodující při přezkoumání individuálních správních aktů, ale také pro správní orgány.

V souvislosti s těmito úvahami je nutno nastolit i otázku pravomoci Nejvyššího správního soudu. Odborné diskuse k tomuto tématu vyústily do určitých legislativních návrhů, z nichž jeden počítá s Nejvyšším správním soudem jako nadstavbovým orgánem v již fungujícím systému správního soudnictví. Nejvyšší správní soud by se podle této koncepce stal vrcholným orgánem správního soudnictví, jež by zastřešoval rozhodování ve věcech správního soudnictví a zajišťoval by tak potřebné sjednocování judikatury v této oblasti. Nadto by převzal od Nejvyššího soudu rozhodování o dovolání ve věcech důchodového zabezpečení a důchodového pojištění.

Působnost Nejvyššího správního soudu by se, podle této předlohy, omezila na tři, respektive čtyři oblasti správního soudnictví. První, zřejmě stěžejní sféra jeho činnosti, by spočívala v rozhodování o kasačních stížnostech proti rozhodnutím soudů při přezkoumávací rozhodnutí orgánů státní správy, orgánů územní samosprávy, jakož i orgánů zájmové samosprávy a dalších právnických osob, pokud jim zákon svěřuje rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Tato příslušnost by se měla stát jednou ze základních funkcí Nejvyššího správního soudu a měla by zejména sloužit jako záruka jednotného zákonného podtupu soudů při výkonu správního soudnictví. Touto konstrukcí, na jejímž základě by Nejvyšší správní soud působil jako instanční orgán při přezkoumání rozhodnutí správních orgánů, by mohl Nejvyšší správní soud významně přispívat ke sjednocování judikatury soudů, které ve správním soudnictví rozhodují. Kasační stížnost, jako forma opravného prostředku, by umožňovala rozvinout

před Nejvyšším správním soudem řízení jak ve věci týkající se rozhodnutí o žalobě proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu, vydanému podle části páté, hlavy druhé občanského soudního řádu, tak ve věci, týkající se rozhodnutí soudu o opravném prostředku proti rozhodnutí správního orgánu podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu.

Podle mého soudu se jeví velmi potřebné zavést do správního soudnictví možnost opravného řízení, které se dosud uplatňovalo pouze při soudním přezkumu rozhodnutí ve věcech důchodového zabezpečení a důchodového pojištění, samozřejmě ve stávajícím systému před řádnými soudy. Ostatně i soudní praxe se již delší dobu přiklání k takovému pojetí správního soudnictví, jež by umožnilo opravné soudní řízení před vyšším soudním orgánem, který by svými rozhodnutími přispěl k jednotnosti judikatorní činnosti soudů, působících v nižší instanci.

Další, dosud legislativně neupravené, pole působnosti Nejvyššího správního soudu by spočívalo v jeho rozhodování o žalobách na porušení povinnosti orgánu veřejné správy vydat rozhodnutí. Účelem tohoto institutu je poskytnout fyzickým i právnickým osobám prostředek, jimž by se domohli vydání rozhodnutí orgánem veřejné správy tam, kde, přestože mu ze zákona vyplývá povinnost o věci rozhodnout, tak správní orgán neučinil.

Návrh předpokládá, že uvedené případy mohou vyvolávat řadu nejasností a právních komplikací, proto je zcela opodstatněné svěřit rozhodování o tzv. žalobách na povinnost vydat rozhodnutí právě Nejvyššímu správnímu soudu. Lze totiž předpokládat, že personální složení tohoto vrcholného orgánu správního soudnictví bude na nejvyšší možné kvalifikační úrovni, a tak bude zabezpečeno řešení i těch nejkomplicovanějších případů tohoto druhu. Podle uvedeného pojetí je oblast působnosti Nejvyššího správního soudu opodstatněná také stávající instanční strukturou správních orgánů.

Jedním z okruhů působnosti Nejvyššího správního soudu by bylo rozhodování o žalobách ve sporech o rozsah kompetencí mezi soudy, orgány moci výkonné a orgány územní samosprávy. Tyto tzv. kompetenční žaloby vyvolávají řízení, které dosud patří do působnosti Ústavního soudu, ale Ústava počítá i s jiným řešením, které nabízí ve svém čl. 87 odst. 2 písm. b). Podle této ústavní úpravy může být zákonem přenesena působnost Ústavního soudu rozhodovat spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřislouží-li podle zákona jinému orgánu. Navrhovaná působnost Nejvyššího správního soudu ve věci kompetenčních žalob by tak byla v souladu s ústavním předpokladem, který je vyjádřen v čl. 87 odst. 2 písm. b) Ústavy.

V souvislosti s úvahami o příslušnosti Nejvyššího správního soudu a jeho vztahu k Ústavnímu soudu nelze přehlédnout ani další ustanovení Ústavy České republiky,

vyjádřené v čl. 87 odst. 2 písm. a) tak, že zákon může stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší správní soud o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem. Někteří autoři při požadavku realizace tohoto ustanovení Ústavy zdůrazňují jeho racionální opodstatnění. Poukazují přitom zejména na praxi z nedávných let, kdy se praxe prokuratury v agendě všeobecného dozoru potýkala s množstvím vadných normativních správních aktů na úrovni obcí. Nelze samozřejmě předpokládat, že situace z minulých let v uvedeném směru se neopakuje. Ústavní soud, na němž spočívá tíha řešení této problematiky v současné době by se mohl věnovat jiným otázkám a uvedená kompetence by mohla být přenesena na Nejvyšší správní soud.<sup>7</sup>

Spolu s uvedeným autorem, skutečně nelze přehlédnout, že problematika vadných obecně závazných normativních správních aktů a normativních aktů obcí se zvláště výrazně dotýká veřejného zájmu a nelze ponechat náhodě, zda tyto akty budou působit či nikoli. Proto lze přijmout i pojetí, podle kterého řízení o těchto záležitostech by mohlo mít charakter řízení nesporného. Jiná je však otázka působnosti Nejvyššího správního soudu v této věci.

Jestliže by napříště měl o rozhodovat Nejvyšší správní soud o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení pro jejich rozpor se zákonem, jak to umožňuje čl. 87 odst. 2 písm. a) Ústavy, a Ústavní soud by měl nadále rozhodovat o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, mohly by nastat velmi komplikované situace. Vzhledem k tomu, že Ústava vymezuje přesná pravidla pro vydání právního předpisu a Listina základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku v č. 2 odst. 2 stanoví pravidla pro výkon státní moci, nemůže prakticky dojít k situaci, kdy by byl právní předpis v rozporu se zákonem, aniž by současně byl v rozporu s ústavním zákonem. V důsledku toho by patrně vždy byla dána současně působnost Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu, a bylo by na oprávněném navrhovateli, ke kterému z těchto soudů se v konkrétní věci obrátí. Nebylo by možné zabránit ani souběžnému nápadu návrhů na zrušení právního předpisu jak u Ústavního soudu tak u Nejvyššího správního soudu s možnými důsledky rozdílných rozhodnutí těchto soudů v téže věci.

K uvedeným okolnostem, zahrnujícím významné argumenty proti realizaci čl. 87 odst. 2 písm. a) Ústavy přistupuje i okolnost, související s úpravou řízení před Ústavním soudem, a to zejména vzhledem ke vzájemným vazbám návrhu na zrušení právního předpisu a ústavní stížnosti a návrhovému právu senátu Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti. Taková právní úprava

<sup>7</sup> Spáčil J.: Ještě k Nejvyššímu správnímu soudu a správnímu soudnictví, Právní praxe č. 3/1994, str. 150 a násl.

provedená zákonem o Ústavním soudu má zásadní význam pro funkci ústavního soudnictví, a nelze ji proto omezit ani odstranit.

Do rámce kompetence Nejvyššího správního soudu by mohlo být zahrnuto i rozhodování o dovoláních proti rozhodnutí vrchních soudů jako soudů odvolacích ve věcech důchodového zabezpečení a důchodového pojištění. V tomto případě by šlo o přesun dosavadní působnosti Nejvyššího soudu podle § 10a a § 250s občanského soudního řádu. Podle výše zmíněného návrhu se zdá vhodnější uvedené řešení, vzhledem k tomu, že v těchto případech jde rovněž o věci správního soudnictví a proto je správné rozhodování o nich svěřit Nejvyššímu správnímu soudu.

Možnosti navrhovaného uspořádání správního soudnictví a místo, popřípadě další rozšíření příslušnosti Nejvyššího správního soudu jsou závislé na zvolené koncepci správního soudnictví. Nabízí se však i jiné alternativy. Jednou z nich je rozšíření kompetence Nejvyššího soudu, jako prvního, v Ústavě zakotveného nejvyššího soudního orgánu. Nejvyšší soud, který dosud působí jako nejvyšší orgán v tzv. řádném soudnictví, tj. v soudnictví civilním a v soudnictví trestním, by při vhodné vnitřní strukturalizaci mohl plnit i funkci nejvyššího soudního orgánu v agendě správního soudnictví. Jeho role při plnění úkolů na úseku správního soudnictví by byla jen logickým završením dosavadní, dle mého soudu vhodné, organizace a struktury správního soudnictví v České republice. Nejvyšší soud by, po vytvoření vnitřních organizačních předpokladů, tj. především po vzniku zvláštního úseku správního soudnictví tvořeného tzv. správním kolegiem (či kolegiem pro správní soudnictví), mohl plnit všechny úkoly, které mu náleží v souvislosti s jeho působností na úseku civilního a trestního soudnictví. Sama podstata soudnictví, jestliže by zhrnovalo oblast civilní, oblast trestní i oblast správního soudnictví, by byla důsledně naplněna. Při přijetí tohoto řešení by mohly být uspokojivě odstraněny některé nedostatky, o nichž bylo pojednáno výše. Tak například sjednocování judikatury i naplnění nových kompetencí, jež by podle některých návrhů měly být svěřeny Nejvyššímu správnímu soudu by mohl zabezpečovat Nejvyšší soud České republiky. Domnívám se, že tedy rozhodně není nutné, ani opodstatněné uvažovat o takové transformaci správního soudnictví, jež by předpokládala zcela novou organizační strukturu správního soudnictví, zcela oddělenou od soudnictví obecného, završenou zvláštním nejvyšším soudním orgánem. Funkce správního soudnictví může být, při vhodné vnitřní restrukturalizaci, plněna v rámci jednotlivých instancí soudnictví obecného.

## II. PROCESNÍ ASPEKTY SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

Úvahy o dalších tendencích a perspektivách správního soudnictví vyvolávají také řadu dalších sporných otázek, které souvisejí s jeho výkonem. Jde především o otázku řízení ve věcech správního soudnictví, předmětu tohoto řízení a v neposlední řadě i kardinální otázku charakteru procesní úpravy správního soudnictví.

Vedle diskusí o optimalizaci organizačního uspořádání správního soudnictví v České republice vynikají v současné době i vyjádření odborníků na téma jeho procesní úpravy. Jde předně o problematiku vhodnosti samostatnostné procesní úpravy správního soudnictví, či jejího přičlenění k některému z platných procesních předpisů.

Dosud platná procesní úprava správního soudnictví tvoří relativně samostatnou součást občanského soudního řádu. Tato právní úprava dokonce počítá i s omezenou použitelností některých částí občanského soudního řádu, konkrétně ustanovení obecnější povahy, obsažené v části první, a ustanovení o řízení na prvním stupni soudu, obsažených v jeho části třetí. Začlenění procesního postupu do civilněprocesní normy vyvolává u řady odborníků značné rozpaky. Nevhodnost tohoto řešení spatřují především ve specifčnosti řízení ve věcech správního soudnictví, která neumožňuje použití tradičních civilněprocesních principů pro tento druh právního procesu. Tyto názory se opírají o tvrzení, že má-li být správní soudnictví rychlým a účinným prostředkem pro ochranu veřejných subjektivních práv občana, musí vycházet z některých jiných procesních zásad a některé instituty klasického civilního procesu by nemělo přijmout vůbec. Na základě praktických zkušeností dokonce dovozují, že uplatňovaná nevhodná procesní úprava má v konkrétních případech retardační účinky.<sup>8</sup>

Zřejmě je třeba především oddělit otázku zda je vhodnější osamostatnění procesní úpravy správního soudnictví ve zvláštním předpisu bez vazeb na občanský soudní řád a otázku vhodnosti platné procesní úpravy, ovládané obdobnými procesními zásadami a instituty jako obecný civilní proces. Pokud jde o problém vytvoření samostatného procesního předpisu, tak jak je tomu v jiných evropských státech, je jistě řešitelný i v našich podmínkách. Řízení probíhající před správními soudy nižší instance by konečně mohlo být upraveno samostatným předpisem, ať již by byly organizačně začleněny do obecného soudnictví nebo nikoli. Obávám se však, že samotný výkon tohoto soudnictví, vzhledem k jeho povaze a funkci by musel být založen na týchž principech, které ovládají civilní proces. Požadavek rychlého

<sup>8</sup> srov. Mazanec M.: Nejvyšší správní soud a správní soudnictví, Právní praxe č. 7/1993, str. 420

a účinného řízení při ochraně subjektivních práv ať soukromoprávního charakteru či veřejnoprávního charakteru není, a nemůže být v rozporu s principem veřejnosti a ústnosti tohoto řízení, principem dispozičním, projednáním, procesní ekonomie, tedy principy, jež se uplatňují v klasickém procesu civilním. Samotné uplatnění uvedených principů nemůže být v zásadě v rozporu s cílem správního soudnictví, jímž je rovněž ochrana subjektivních práv. Naopak lze jen souhlasit s těmi názory k tomuto tématu, které poukazují na jakousi „pseudospecifičnost“ základních rysů správního soudnictví. Při srovnání účelu tzv. obecného soudnictví civilního s účelem soudnictví správního, tedy poskytnutí ochrany subjektivním právům soukromoprávní povahy v prvním případě, nebo veřejnoprávní povahy ve druhém případě docházím nutně k závěru, že základní principy obou druhů soudnictví jsou totožné a odpovídají jejich společnému poslání. Specifičnost správního soudnictví, která vyplývá z odlišné povahy jeho předmětu, není v rozporu s požadavkem uplatnění, ba prohloubení takových zásad jako je zásada veřejnosti, přímosti a ústnosti, jež jsou výrazem demokratičnosti soudního řízení. Domnívám se, že v této souvislosti je třeba podpořit názory, korespondující s uvedenou úvahou, že „právě ve správním soudnictví je vzhledem k jeho citlivosti ve vztahu ke státní moci třeba prohlubovat instituty, zajišťující skutečně rovné postavení stran v řízení.“ Mimo již zmíněných procesních principů „mezi tyto instituty nepochybně patří i nezávislost soudců, která je lépe zajištěna při uplatnění zásady jednotné soudní soustavy, která je nepochybně méně ovlivnitelná než personálně poměrně málo obsazená speciální soustava správních soudů, která vždy inklinuje více ke státní správě“.<sup>9</sup>

Poněkud odlišnou se pak jeví otázka optimalizace procesní úpravy správního soudnictví. Praktické zkušenosti posledních let zřejmě v mnoha případech narazily na její určité nedostatky. Jde však o to, zda jsou to skutečně nedostatky principiální povahy, nebo nedostatky spočívající v legislativně technickém řešení určitých procesních postupů. Požadavek přehlednosti a srozumitelnosti právní úpravy je v této souvislosti nezpochybnitelný.

Aktuálním tématem posledních let je také idea, podle níž by ochrana práv odpovídala nejen ústavním požadavkům, ale i požadavkům mezinárodních smluv o lidských právech, jimiž je naše republika vázána, a které mají přednost před zákonem. Z nich je třeba vyzvednout Úmluvu o ochraně lidských práv a svobod (srov. č. 209/1992 Sb.), která právě v oblasti soudní kontroly správních aktů klade poměrně široké požadavky na nezbytnou reformu zákonodárství signatářských států. Konkrétně ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy formuluje požadavek, aby, v případě, že správní orgán rozhoduje o občanském právu nebo závazku, jeho rozhodnutí by-

<sup>9</sup> Spáčil J.: Ještě k Nejvyššímu správnímu soudu a ke správnímu soudnictví, Právní praxe č. 3/1994, str. 149

lo přezkoumatelné nestranným a nezávislým orgánem. Soud, jež je u nás jediný státní nestranný a nezávislý orgán, by měl přezkoumat nejen zákonnost rozhodnutí administrativního orgánu, ale v jeho rámci by měl rozhodnout i o právu, tedy o věci samé. Přestože o většině soukromoprávních vztahů rozhodují u nás soudy, najdeme i v podmínkách našeho právního řádu případy, kdy o nich rozhodují jiné, tedy správní orgány, které nelze rozhodně považovat za orgány nestranné a nezávislé. Nadto je správní soudnictví, podobně jako ve většině dalších, v tomto směru vyspělých států, ovládáno principem, podle něhož správní soudy přezkoumávají pouze zákonnost rozhodnutí správních orgánů, nikoli skutkový stav. Na základě toho mohou přezkumné soudy rozhodnutí, jež shledají nezákonné zrušit, ale nikoli již samy změnit.

Uvedenou problematikou zákonnosti a účelnosti ve správním soudnictví se již dříve podrobněji zabýval ve svých monografických pracích profesor Macur, nejde tedy o tematiku zcela novou. Snahy části právní teorie i praxe o zvýraznění kontrolní činnosti soudu umožněním jeho kontrolních zásahů i do skutkových otázek, nikoli pouze otázek právních, měly otevřít cestu k ještě důslednější, přísnější a hlubší soudní kontrole správních rozhodnutí, než jaká je údajně poskytována při přezkoumávání zákonnosti těchto rozhodnutí.

K výzkumu a řešení této diskutované otázky přistoupil J. Macur komplexně, s odkazem na správné chápání podstaty, povahy a funkce správního soudnictví. Především odmítl pojetí, podle kterého je účelem správního soudnictví přezkoumání rozhodnutí správního orgánu. Dokazuje, že přezkumná činnost soudu v oblasti administrativního soudnictví je, podobně jako v oblasti obecného soudnictví, zaměřena na zjištění subjektivního práva žalobce a poskytnutí adekvátní ochrany tomuto právu. I když ovšem funkcí správního soudnictví je poskytování ochrany subjektivním právům, vznikajícím z mocenskoprávních vztahů podřízeným subjektům, je samozřejmé, že tato činnost prakticky téměř splývá s kontrolou zákonnosti správního aktu.<sup>10</sup> Dále Macur uvádí, že předpokladem úspěchu žalobce v řízení o přezkoumání rozhodnutí správních orgánů soudem je nejen nezákonnost rozhodnutí těchto orgánů, ale také ukrácení subjektivního práva žalobce, které je v příčinné souvislosti s nezákonností aktu.

Se soudní kontrolou zákonnosti správních aktů je spjata také otázka kontroly jejich účelnosti. Ačkoli je řadou teoretiků i praktiků přijímán názor, podle něhož je soudní přezkoumání účelnosti správních aktů spjata s jejich důslednější kontrolou, Macur takové pojetí odmítá, neboť podle něj nekoresponduje s podstatou a funkcí správního soudnictví a soudnictví vůbec. Hlubokým teoretickým rozbořením pojmu účelnosti v činnosti státních orgánů dochází k závěrům, podle nichž „účelnost po-

<sup>10</sup> srov. Macur J.: Správní soudnictví, Brno 1992, str. 142.

stupu a rozhodnutí orgánu státní správy však nemůže přezkoumávat soud v rámci kontroly administrativních rozhodnutí. Činnost soudu je spojena svou podstatou s poskytováním ochrany subjektivním právům a zákonem chráněným zájmům, nikoli s přímou, bezprostřední ochranou a realizací zájmů. Zájmy společenských subjektů mohou být soudem chráněny pouze za předpokladu, že byly vyjádřeny konkrétními právními formami, totiž subjektivním právem nebo zákonem chráněným zájmem. Soud svojí činností nemůže nahradit činnost samotných nositelů zájmů, směřujících k vyjádření těchto zájmů subjektivním právem. Nemůže tedy nahradit jak právní jednání subjektů vzájemně si rovných, tak rozhodnutí orgánů státní správy...<sup>11</sup>

Je nepochybné, že zaměření administrativních orgánů jako orgánů státní moci je naprosto odlišné od funkce orgánů soudních. Správní orgány jsou státem pověřeny organizátorskou a řídicí činností, a ta je regulována normami, které zpravidla stanoví obecně formulované cíle. Realizace těchto cílů však zůstává záležitostí účelného postupu administrativních orgánů. Soud, jako nestranný státní orgán, zaměřený na jiné, již výše zmíněné cíle, nemůže zasahovat přímo do takové činnosti, jež náleží výhradně orgánům správním, a nemůže jejich činnost ani nahrazovat. Mám zato, že soudní kontrola administrativních aktů, zaměřená „pouze“ na jejich zákonnost, v žádném případě nemůže být považována za méně kvalitní či nedostatečnou. Prostřednictvím přezkoumání zákonnosti rozhodnutí, tj. dodržení hmotněprávních i procesněprávních norem v řízení před správním orgánem, lze poskytnout dostatečné garance subjektivním veřejným právům fyzických i právnických osob. Pokud jde o naplnění závazku českého státu, vyplývajícího z Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, lze najít jistě jiné cesty, které by zcela vyhověly požadavkům v ní obsaženým. Vzhledem k tomu, že subjektivním právům soukromoprávní povahy je v naprosté většině případů poskytována ochrana nestranným a nezávislým orgánem, tedy soudem, je spíše otázkou, zda i nepočtený zbytek případů, kdy se tak neděje, nelze zahrnout do soudní ochrany v rámci řádných soudů, a tak naplnit požadavek uvedené Konvence.

<sup>11</sup> Macur J.: Správní soudnictví, Brno 1992, str. 145