

Aktuality v právu

Šestileté působení Nejvyššího správního soudu

LUKAS POTĚŠIL*

Nejvyšší správní soud představuje v systému českého soudnictví (pomíne-li jeho prvorepublikového předchůdce a inspirátora) poměrně novou instituci.

Ačkoliv Ústava České republiky z roku 1993 v rámci úpravy soudní soustavy s Nejvyšším správním soudem výslovně počítala, fakticky byl zřízen až s účinností k 1. lednu 2003. Zůstává proto poněkud provokativní otázka, zda by k jeho zřízení vůbec došlo, nebýt poměrně významného zásahu Ústavního soudu. Ten totiž svým zrušujícím rozhodnutím (nález č. 276/2001 Sb.), vydaným ve vztahu k tehdejší právní úpravě a organizaci správního soudnictví, hodil zákonodárci pomyslnou rukavici a de facto jej ke zřízení tohoto soudu vyzval. Ustavením Nejvyššího správního soudu byl naplněn jak zmíněný nález Ústavního soudu, tak byla naplněna po dlouhých deseti letech i Ústava.

Z hlediska zákonného vymezení stěžejní právní úpravu představuje zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů, který byl vydán v důsledku uvedeného rozhodnutí Ústavního soudu. Tento zákon představuje klíčový procesní právní předpis, který upravuje řízení před soudy působícími ve správním soudnictví. Ve správním soudnictví jednájí a rozhodují krajské soudy a Nejvyšší správní soud. Zvolena byla varianta samostatného Nejvyššího správního soudu, zatímco u krajských soudů, které jsou součástí obecného soudnictví, tvoří jejich správní úseky specializované senáty a specializované samosoudci.

Účelem správního soudnictví je poskytnutí ochrany veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, přičemž soudy ve správním soudnictví rovněž rozhodují i v dalších zákonem stanovených věcech, o kterých se zmíním níže.

Klíčovým je vztah správního soudnictví, potažmo Nejvyššího správního soudu, k veřejné správě. Veřejná správa je činnost spočívající ve správě veřejných záležitostí. Tyto záležitosti jsou spravovány ve veřejném zájmu specifickým okruhem subjektů, které bývají označovány jako orgány veřejné správy a disponují pravomocí a působností. Jedná se o poněkud tautologickou definici. Důvodem je, že přesné vymezení tohoto fenoménu naráží na limity mož-

* Autor je doktorandem na katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty MU a asistentem soudce Nejvyššího správního soudu

ného objasnění tak komplikované a složité problematiky, kterou je bezesporu veřejná správa. I přesto je však nejen v domácí, ale i zahraniční odborné literatuře veřejná správa definována tímto zjednodušujícím způsobem. Veřejná správa představuje činnost, která se vyznačuje svým charakterem, tj. spravováním, a je zaměřena k dosažení určitých cílů. Je tradičně zařazována jako součást moci výkonné.

Již z této stručné charakteristiky je zřejmé, že v demokratickém právním státě kontrola činnosti veřejné správy představuje velice důležitý institut. Současně slouží k naplnění mj. postulátu výkonu veřejné správy jako dobré správy, který je čím dál tím více v posledních letech akcentován, a to jak na úrovni národní, tak i mezinárodní a nadnárodní. Protože se s veřejnou správou setkává každý z nás po dobu svého života a v rozličných životních situacích opakovaně, třeba i proti své vůli v případě správního trestání, jedná se o systém, který náš život do značné míry ovlivňuje. Proto je třeba jej podrobit náležitě kontrole. Dotýká se totiž práv a povinností fyzických a právnických osob, a proto je potřebné zaručit, že veřejná správa bude vykonávána zákonným způsobem, přičemž v případě excesů bude možné tato pochybení napravit a její činnost určitým pozitivním způsobem korigovat. Vlastní kontrolní systém veřejné správy má dvě větve.

První vychází ze skutečnosti, že veřejná správa jako specifická forma řízení je sama oprávněna kontrolovat. Veřejná správa tedy v sobě již kontrolu zahrnuje a je jí vlastní. Pomineme-li nejednotné pojmosloví, se kterým se v odborných kruzích lze setkat, jde o tzv. vnitřní kontrolu. Veřejná správa kontroluje sebe samu. Systém této tzv. vnitřní kontroly vychází jednak z využití instančních vztahů nadřízenosti a podřízenosti v organizačních systémech veřejné správy (což je typické zejména pro státní správu), ale i mimo ně, kde je činnost orgánu veřejné správy podrobena zkoumání a kontrole orgánu jiného (často zřízeného za výlučným účelem provádění kontroly) nebo v souvislosti s výkonem veřejné správy ve formě tzv. správního řízení.

Druhou větev představuje tzv. vnější kontrola veřejné správy, ve které je tato sama předmětem kontroly. Veřejná správa je kontrolována, a to subjekty stojícími mimo institucionální rámec veřejné správy, aby byla zaručena větší objektivita kontrolního procesu. Kontrolory mohou být sami adresáti výkonu veřejné správy, ale stěžejní část tzv. vnější kontroly představuje činnost jiných státních orgánů (než orgánů veřejné správy). V takovém případě je zřejmé, že charakter jejich zásahů do veřejné správy nabývá zcela jiných rozměrů než v případě tzv. vnitřní kontroly.

V tomto ohledu se proto blíže zaměřím na soudní kontrolu veřejné správy prováděnou, jak již sám název napovídá, soudy. Soudní kontrola je v našich podmínkách a za současné právní úpravy (poněkud problematicky) rozčleněna podle charakteru práva, které bylo činností veřejné správy zasaženo. Z toho je patrné, že co do povahy soudní kontrola představuje kontrolu následnou, realizovanou navíc převážně z podnětu (negativně) zasaženého subjektu. Její právní základ představuje čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod,

který obecně zakotvuje právo na soudní ochranu. Toto právo je posléze realizovatelné prostřednictvím ústavního, správního a civilního soudnictví.

Správní soudnictví poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům (tj. práva zaručená předpisy práva veřejného), která byla činností orgánů veřejné správy zasažena. Civilní soudnictví je narotí tomu zaměřeno na poskytnutí ochrany soukromým subjektivním právům (tj. právům zaručeným předpisy práva soukromého). Ústavní soudnictví je svým postavením a náplní poněkud specifické, zjednodušeně lze říci, že stojí nad kontrolou vykonávanou soudy ve správním a civilním soudnictví. Poskytuje ochranu ústavně zaručeným právům a svobodám. Jeho kontrolní rámec je tak omezen na úroveň ústavního pořádku, resp. ústavně zaručených práv a svobod.

Soudní kontrola veřejné správy představuje institucionální zabezpečení principu dělby moci, který vychází právě z konstrukce vzájemných brzd a vyvažování (checks and balances) a kontroly jedné části veřejné moci (veřejné správy) mocí jinou (soudní). Z hlediska výkonu tohoto druhu kontroly je třeba velmi důsledně dbát rozlišení moci výkonné a moci soudní a jejich pravomoci a působnosti. Při výkonu kontroly totiž soudy nemohou nahradit esenciální činnost, která je vyhrazena toliko orgánům veřejné správy a veřejné správě. Nemohou se „pasovat“ do role správního orgánu a nahradit tak jeho činnost činností svou, byť by to bylo provázeno sebelepšimi úmysly. Soudy se proto omezují na přezkoumání a další formy kontroly již vydaných aktů (nejčastěji rozhodnutí) nebo jiných výsledků činnosti (nečinnosti) veřejné správy a jejich orgánů.

V dalším textu bude pozornost věnována správnímu soudnictví, a zároveň Nejvyššímu správnímu soudu, který již byl obecně přiblížen výše. Tento soud je v čele správního soudnictví, představuje jeho vrcholný orgán a sjednocovatele správní judikatury. Za tím účelem vydává měsíčně Sbirku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (Sb. NSS), kde jsou publikovány stěžejní judikáty k rozličným právním otázkám. Tato sbírka má vliv na správní praxi a rovněž na činnost soudů ve správním soudnictví, které by měly k judikatuře přihlížet. Není rovněž zcela bez zajímavosti, že na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu lze vyhledávat z více než 17 tisíc jeho dosud zveřejněných rozhodnutí.

Za dobu své více než šestileté existence si Nejvyšší správní soud vybojoval všeobecný respekt na poli ochrany veřejných subjektivních práv. Z hlediska jím prováděné kontroly rozhodující část představuje řízení o kasačních stížnostech. Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem směřujícím proti pravomocnému rozhodnutí (krajského) soudu ve správním soudnictví. Řízení o kasačních stížnostech je třeba ještě specifikovat podle předcházejícího druhu řízení o žalobě, které probíhalo u krajského soudu. Rozlišujeme, zda se jedná o řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti nezákonnému rozhodnutí (což je nejčastější) nebo o řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu či nečinnosti správního orgánu. V těchto řízeních pak Nejvyšší správní soud do jisté míry vystupuje jako soud „druhého stupně“.

Jedná se de facto o kontrolu soudní kontroly veřejné správy vykonávanou z důvodu jednotnosti rozhodovací praxe. Naproti tomu věci místního referenda a některé věci volební na úrovni krajských soudů končí a pravomoc Nejvyššího správního soudu rozhodovat o těchto věcech prostřednictvím řízení o kasačních stížnostech zákonem není dána, k nimž přibýlo řízení ve věcech odpovědnosti exekutorů.

Vedle toho je však agenda, a to s rostoucími tendencemi, kterou Nejvyšší správní soud nejenom že projednává, ale řeší jí přímo v prvním (a mnohdy i posledním) stupni. Vedle poměrně komplikované problematiky kompetenčních sporů, je to řízení o zrušení opatření obecné povahy, dále některé věci volební a politických stran a od počátku letošního roku řízení ve věcech kárné odpovědnosti soudců a státních zástupců.

V této souvislosti lze poukázat na skutečnost, že správním soudům i Nejvyššímu správnímu soudu byla a stále je svěřována do působnosti další agenda, která svou povahou ani tak nenáleží do správního soudnictví, ale je do značné míry specifická. Nicméně v porovnání s jinými soudy a systémy soudnictví k ní má Nejvyšší správní soud a správní soudnictví nejbližší. Tím mám na mysli problematiku voleb, která spíše spadá pod volební soudnictví, které bývá v různých státech svěřeno speciálním volebním soudům. Obdobně je možné odkázat např. na oblast práva duševního vlastnictví nebo politických stran. Rovněž tak je problematický soudní přezkum specifického institutu opatření obecné povahy. Ten je sice uskutečňovaný ve správním soudnictví, to je však koncipováno k poskytování ochrany subjektivním právům (konkrétním právům, které mají fyzické a právnické osoby zaručené právním řádem), ačkoliv je tímto druhem řízení poskytována ochrana spíše objektivnímu právu, resp. není posuzován ani tak zásah do subjektivních práv jako spíše soulad s právním řádem a postup jeho vydání (tj. objektivní zákonnost).

Vymezení a chápání správního soudnictví se zcela vymyká pojetí kárného řízení, které se správním soudnictvím nemá nic společného, a to ani historicky, ani jinak. V tomto případě je však Nejvyšší správní soud od 1. ledna 2009 do jisté míry i institucionálním zastřešovatelem této agendy a kárným soudem, vyjdeme-li ze skutečnosti, že členy kárných senátů jsou nejen soudci tohoto soudu, ale i soudci z obecného soudnictví (státní zástupci), představitelé jiných právnických povolání a akademické sféry. O tom, do jaké míry se tato koncepce ukáže životaschopnou, ukáže až čas.

Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že správní soudnictví, včetně Nejvyššího správního soudu, představuje efektivní nástroj kontroly, zušlechťování činnosti veřejné správy a ochrany občanů.

