

Petr Průcha

K ústavním základům správního soudnictví

Úvodem

Správní soudnictví má v podmínkách evropského kontinentálního typu právní kultury, jehož jsme nedílnou součástí, své tradiční a také nezastupitelné místo. Vedle možností, které nabízí režimy obecného soudnictví a ústavního soudnictví, správní soudnictví představuje rozhodující formu soudní kontroly veřejné správy.

V podmínkách naší republiky má správní soudnictví poměrně bohaté historické tradice již od samotného vzniku Československa v r. 1918, přičemž podstata těchto tradic spočívá v postavení, poslání a také v judikатурní produkci prvorepublikového nejvyššího správního soudu.

Naše současná, resp. novodobá, právní úprava správního soudnictví, je, jak je všeobecně známo, v rozhodující míře obsažena v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti od 1. 1. 2003, přičemž tato úprava je taktéž významově, v jevově rozhodující míře, spojena s Nejvyšším správním soudem. V tomto příspěvku přitom bude věnována pozornost primárně ústavním základům správního soudnictví,¹⁾ či jeho ústavním východiskům, s tím, že ve vybraných souvislostech bude poukázáno i na některé aspekty zákonné úpravy správního soudnictví.

Ústavní základy našeho stávajícího správního soudnictví jsou přirozeně obsaženy v základních pramenech ústavního pořádku České republiky,²⁾ tj. v Ústavě české republiky (č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a v Listině základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Setkáváme se na odborné konferenci k 50. výročí vydávání časopisu Správní právo, a proto již toto samotné historizující zaměření naší konference vybízí i u pohledu na ústavní základy našeho dnešního správního soudnictví také k jeho retrospektivnímu předestření.

¹⁾ Pro účely tohoto textu se „správním soudnictvím“ rozumí správní soudnictví v užším, resp. organizačním slova smyslu, tj. soudnictví, které přísluší toliko správním soudům. To znamená, že tento text se nezabývá soudním přezkoumáváním správních aktů a procedur jim předcházejícím, které je svěřeno obecným soudům či Ústavnímu soudu, jež lze zahrnout do „správního soudnictví“ v širším, resp. funkčním slova smyslu.

²⁾ Viz čl. 112 odst. 1 Ústavy České republiky.

K historickému vývoji

Z historického hlediska je tak třeba v první řadě poznamenat, že ústavní základy správního soudnictví na našem zeměpisném půdorysu byly položeny již rakouskou tzv. **prosincovou ústavou**, prostřednictvím **základního státního zákona o soudcovské moci**.³⁾ Klíčovým pro správní soudnictví byl z tohoto základního státního zákona jeho čl. 15, který ochranu práv před správním soudem koncipoval jako nadstavbovou nad ochranou soukromých práv příp. zkrácených správními úřady, jež podle této úpravy příslušela obecným soudům, resp. řádnému pořadu práva.

Citovaný čl. 15 uváděného ústavního zákona tak jmenovitě uváděl: *Kdykoli úřadu správnímu dle zákonů nynějších nebo těch, které příště budou vydány, přísluší rozhodovati v příčině odporujících sobě nároků osob soukromých, může ten, kdož by tímto rozhodnutím ve svých právech soukromých vzal škodu, proti straně druhé řádným pořadem práva pomoci hledati.*, a dále pak: *Měl-li by se mimo to někdo rozhodnutím nebo nějakým nařízením úřadu správního ve svých právech za zkrácena, má toho vůli, domáhati se práva svého před soudem správním* ve veřejném a ústním řízení proti zástupci úřadu správního. Touto ústavní úpravou tak byla zcela zřetelně rozhraničena soudní ochrana práv dotčených činností správních úřadů podle toho, zda se jednalo o soukromá subjektivní práva, či o veřejná subjektivní práva.

Předmětné ústavně právní ustanovení ve vztahu ke správnímu soudnictví samo dále jmenovitě již nic jiného neobsahovalo, a v dalším jen toliko odkazovalo na zvláštní zákon. Konkrétně tak bylo v citovaném čl. 15 základního státního zákona o soudcovské moci ještě uvedeno: *V kterých případech bude soud správní rozhodovati, jak bude složen a jak řízení před ním půjde předse, ustanoví se zvláštním zákonem*.

Správní soud, předpokládaný prosincovou ústavou, byl potom zřízen až po deseti letech známým tzv. **říjnovým zákonem**, pojmenovávaným podle data svého přijetí, 22. října 1875, a následně publikovaným pod č. 36/1876 ř. z. Tento zákon nesl název „o zřízení správního soudu“, a kromě vlastního zřízení správního soudu, který měl sídlo ve Vídni a byl označován jako Správní soudní dvůr, obsahoval také procesní úpravu pro jeho rozhodování. Správní soudní dvůr byl přitom jediným správním soudem pro celou rakouskou část monarchie, a toto tehdejší správní soudnictví tak nedisponovalo žádnými nižšími organizačními články. Terminologicky se tak jednalo o organizační model specializovaného, a současně také koncentrovaného správního soudnictví. Správní soudnictví tak bylo jednoinstanční, a věcně bylo zaměřeno na přezkum zákonitosti. Posky-

³⁾ Tato ústava ze dne 21. prosince 1867 byla reakcí na **rakousko-uherské vyrovnání**, a tvořilo ji celkem sedm základních státních zákonů (dnes bychom řekli „ústavních zákonů“), z nichž základní státní zákon o soudcovské moci byl uveden v pořadí jako čtvrtý. S výjimkou posledního z těchto základních státních zákonů - *o společenských záležitostech všech zemí monarchie*, ústava platila jen pro Předlitavsko, kde mezi jinými zeměmi ležely i Čechy, Morava a Slezsko.

tovalo přitom ochranu před zkrácením na veřejných subjektivních právech ze strany správních úřadů jednak jejich rozhodnutími, ale dále rovněž i jinými („nějakými“) nařízeními. Tento organizační model správního soudnictví byl přitom ve své podstatě odrazem modelu, jehož zastáncem byl v tehdejší již vyspělém, ale současně také diferencovaném, německém správním soudnictví Otto Bähr.⁴⁾

Tato koncepce správního soudnictví byla na našem území bezesbýtku uplatňována až do vzniku samostatného Československa v r. 1918, a jeho právní úprava byla recipována hned v pořadí třetím samostatným československým zákonem. Jednalo se tedy o zákon č. 3/1918 Sb. z. a n., přičemž tento zákon nesl označení „o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů“. Tímto zákonem tak byl zřízen prvorepublikový „nejvyšší správní soud“, jako jistá obdoba Správního soudního dvora, coby jediného správního soudu pro celé státní území, a současně jím byl dále také v podstatě převzat (s výjimkou některých dílčích jednotlivostí) platný „říjnový zákon“ (tj. říjnový zákon v tehdy platném znění). Sídlo nejvyššího správního soudu přitom bylo situováno do Prahy, a, jak již bylo poznamenáno, jednalo se o jediný správní soud s celostátní působností, a toto naše správní soudnictví rovněž, obdobně jako předchozí rakouské, nedisponovalo žádnými nižšími organizačními články. S přihlášéním se k říjnovému zákonu tak byla potom recipována rovněž i bezprostředně předchozí rakouská procedurální úprava výkonu správního soudnictví.

Zákonem č. 3/1918 Sb. z. a n. byla přitom, co do své podstaty, převzata i koncepce řešení kompetenčních konfliktů *mezi soudy řádnými s jedné a správními úřady se strany druhé, nebo konfliktů kompetenčních mezi nejvyšším správním soudem se strany jedné a řádným soudem se strany druhé*. K řešení těchto kompetenčních konfliktů byl zákonem o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů povolán *zvláštní senát*, který se skládal ze tří členů nejvyššího soudu a ze tří členů nejvyššího správního soudu. Předsedu tohoto senátu jmenovala vždy na dobu tří let vláda.

Ve spojení s touto zákonnou úpravou správního soudnictví po vzniku samostatného Československa je třeba také ještě poznamenat, že rovněž zůstalo zachováno, že soudní přezkum zákonnosti správních aktů, s povahu rozhodnutí vydaných v oblasti veřejné správy, byl diferencován s ohledem na to, zda důsledky takového rozhodnutí mířily do sféry soukromých subjektivních práv, či do sféry veřejných subjektivních práv. V případě prvého byla taková rozhodnutí nadále přezkoumávána *obecnými soudy*, resp. řádným pořadem práva, a jen v případě druhém potom jejich přezkum příslušel *správním soudům*, resp. nejvyššímu správnímu soudu, a to postupem podle procesních pravidel správního soudnictví.

⁴⁾ Německé přístupy ke správnímu soudnictví od poloviny 19. století patřily v Evropě k nejvyspělejším, přičemž zřejmě nejvýrazněji byly formovány v důsledku „sporů“ právě O. Bähra a dále R. Gneista, s tím, že jejich názory nesporně ovlivnily i úvahy a přístupy ke správnímu soudnictví v jiných zemích.

V uváděných souvislostech je také nutno uvést, že tento dualismus soudní kontroly zákonnosti rozhodnutí vydaných v oblasti veřejné správy měl v období první republiky výslovnou oporu v **Ústavě z r. 1920**,⁵⁾ v níž se v čl. 105 odst. 1 uvádělo: *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 dovolávati se nápravy pořadem práva.*

Ve vztahu k vlastnímu správnímu soudnictví byl potom meritorní ústavně právní úpravou čl. 88 odst. 1 ústavy, kde se uvádělo: *Soudní ochranu proti správním úřadům poskytuje v nejvyšší stolici soud složený z neodvislých soudců a zřízený pro území celé republiky.* Potud je potom nutno uvést, že tato ústavní koncepce správního soudnictví v samostatném Československu navázala na historická východiska rakouské prosincové ústavy.

Ústava z r. 1920 ovšem dále ještě počítala s tím, že organizace správního soudnictví bude vedle Nejvyššího správního soudu zahrnovat i její nižší organizační články. Jmenovitě tak tato ústava ve svém čl. 86 uváděla: *V nižších státních úřadech správních budiž podle možnosti zastoupen živel občanský a budiž postaráno při správních úřadech o nejvydatnější ochranu práv a zájmů občanstva (správní soudnictví).* To však ale nikdy nebylo realizováno, a to i vzdor skutečnosti, že k provedení tohoto článku ústavy byl přijat zákon č. 158/1920 Sb. z. a n., o správním soudnictví a úřadův okresních a župních, který však nebyl uveden do života.⁶⁾ To znamená, že i nadále bylo naše správní soudnictví realizováno v intencích zákona č. 3/1918 Sb. z. a n., organizačně bylo představováno toliko nejvyšším správním soudem, a ten procesně postupoval podle pravidel recipovaného říjnového zákona.

Z období první republiky se ještě nabízí dodat, že recipovaný říjnový zákon, ve znění zákona č. 3/1918 Sb. z. a n., byl u nás podstatněji novelizován až zákonem č. 164/1937 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě. Zajímavostí tohoto zákona přitom mj. zejména je, že jako svoji přílohu obsahuje text úplného znění říjnového zákona po provedených novelizacích (zákonem č. 3/1918 Sb. z. a n., a zákonem č. 164/1937 Sb. z. a n.), s působností pro Československou republiku, přičemž toto úplné znění zákona nese rovněž označení „Zákon o nejvyšším správním soudě“.

Nejvyšší správní soud tak ve smyslu této právní úpravy působil až do konce r. 1952, kdy byla jeho činnost ukončena. Není přitom bez zajímavosti, že působil i v době Protektorátu Čechy a Morava, a že v době druhé světové války vznikl také autonomní Nejvyšší správní soud pro Slovensko.

Existence správního soudnictví, včetně instituce nejvyššího správního soudu byla po druhé světové válce potvrzena i tzv. **Ústavou 9. května**, z roku 1948,⁷⁾

⁵⁾ Ústavní listina Československé republiky, uvozená zákonem č. 121/1920 Sb. z. a n.

⁶⁾ Tato uvažovaná varianta měla potom blíže k modelu, jehož zastáncem byl koncepcích německého správního soudnictví od poloviny 19. století Rudolf Gneist; viz pozn. č. 4.

⁷⁾ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

kteřá ve svém čl. 137 do soustavy soudů s působností pro celé území Československé republiky zahrnula, vedle nejvyššího soudu a nejvyššího vojenského soudu, také správní soud. Byť u tohoto soudu chyběl v jeho označení přívlastek „nejvyšší“, z dikce následně přijatého zákona č. 166/1949 Sb., o sídle správního soudu, bylo dovozováno, že se tímto soudem myslel tehdejší nejvyšší správní soud, neboť § 2 tohoto zákona stanovil, že *Pro správní soud platí až do nové úpravy zákon ze dne 16. června 1937, č. 164 Sb., o nejvyšším správním soudě*. Sídlo Nejvyššího správního soudu bylo tímto zákonem přeneseno z Prahy do Bratislavy, a tato skutečnost měla potom za následek i ukončení činnosti autonomního Nejvyššího správního soudu pro Slovensko, a nadále bylo správní soudnictví pro celou Československou republiku představováno nejvyšším správním soudem ve smyslu zákona o nejvyšším správním soudě podle zákona z r. 1937.

Tento stav našeho správního soudnictví po r. 1948, resp. 1949, neměl dlouhého trvání. Činnost nejvyššího správního soudu, a tedy i správní soudnictví v pojetí jeho rozhodovací činnosti, byly ukončeny v důsledku změn v organizaci soudnictví a prokuratury s účinností od 1.1. 1953. Nejprve byl přijat **ústavní zákon č. 64/1952 Sb.**, o soudech a prokuratuře, který zcela nově (oproti Ústavě 9. května) vymezil soustavu soudů, v níž již se „správním soudem“ nepočítal, a současně zakotvil tzv. všeobecný prokurátorský dozor. Na to bezprostředně navázal zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, s tím, že ve vztahu ke správnímu soudnictví toliko ve svém § 18 výslovně uváděl: *Zrušeny jsou všechny předpisy o správním soudu*. Oba tyto právní předpisy nabyly účinnosti 1. 1. 1953, a tak se k tomuto datu uzavřela více než třicetiletá historie tehdejšího československého správního soudnictví.⁸⁾

V následujících letech se potom soudní kontrola rozhodnutí správních orgánů omezovala jen na jejich některé jednotlivé případy, a to především v oblasti důchodového zabezpečení, přičemž tato soudní kontrola přicházela v úvahu v rámci obecného soudnictví. Zákonnou oporou pro tento postup byl tehdejší občanský soudní řád, představovaný zákonem č. 142/1950 Sb., který pro tyto případy počítal s příslušností soudů ve svém § 395. Tyto ojedinělé případy možné soudní kontroly správních rozhodnutí přitom představovaly správní soudnictví v tzv. funkčním slova smyslu.

Na tomto stavu, v rovině ústavně právní, nezměnila nic ani **Ústava z r. 1960**,⁹⁾ kteřá správní soud, či správní soudy, do soustavy soudů nezahrnula, a stejně tak

⁸⁾ Blíže k východiskům a historii našeho správního soudnictví v uvedené době MAZANEC, M., *Správní soudnictví*, Linde Praha a. s., r. 1996, MAZANEC, M. *O soudu – historie*, www.nssoud.cz, MAZANEC, M., Zánik bývalého Nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů Státního ústředního archivu, in *Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*, uspořádal NOVOTNÝ O., Praha, ASPI 2002, s. 168 – 174, MACUR, J. *Správní soudnictví*, UJEP Brno 1986, s. 55 a násl., NOVOTNÝ, J. Nejvyšší správní soud, *Správní právo* č. 2/1999, s. 73 – 92, NOVOTNÝ, J. Nejvyšší správní soud (II. část), *Správní právo* č. 3/1999, s. 175 – 196, NOVOTNÝ, J. Nejvyšší správní soud (III. část), *Správní právo* č. 4/1999, s. 201 – 2017.

⁹⁾ Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

výslovně nepočítala se správním soudnictvím ani v jeho tzv. funkční podobě. Nicméně na zmíněnou předchozí zákonnou úpravu v občanském soudním řádu z r. 1950 potom navázal i (dosud platný) občanský soudní řád z r. 1963, dnes ve znění pozdějších předpisů, který byl již při svém přijetí ve svých §§ 244 až 250 stran úpravy přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů potom o něco podrobnější.

K ústavně právní změně potom došlo na konci šedesátých let, a to **ústavním zákonem č. 155/1969 Sb.**, kterým byla s účinností od 1. 1. 1970 doplněna hlava osmá Ústavy, a to mj. tak, že čl. 98 nově obsahoval odst. 4, ve znění: *Působnost soudů při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí správních orgánů stanoví zákon Federálního shromáždění*. Na tuto ústavně právní změnu bylo potom bezprostředně reagováno novelizací občanského soudního řádu, provedenou zákonem č. 158/1969 Sb., s novou dikcí § 245, který konkretizoval diferencovanou příslušnost soudů k přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů. V tomto období se přitom jednalo jen cca o 5 taxativně daných případů, u nichž přicházelo v úvahu přezkoumání správních rozhodnutí soudem.

V těchto souvislostech se současně nabízí konstatovat, že na konci šedesátých let bylo možné na krátkou dobu zaznamenat také i oživení zájmu o otázky soudní kontroly státní, či širěji vyjádřeno, veřejné správy, resp. správního soudnictví v odborných kruzích.¹⁰⁾

Změny po přelomu roku 1989/90

Následně pak byla zvýšená pozornost problematice soudní kontroly veřejné správy věnována až ve druhé polovině 80. let, a zejména pak po přelomu let 1989/90.¹¹⁾ V průběhu roku 1990 se také začal počet v té době taxativně daných případů soudní kontroly správních aktů, na svou dobu postupně rozšiřovat, nicméně stále se jednalo jen o jednotky taxativně upravovaných případů.

Daleko významnějším projevem této zvýšené pozornosti potom bylo legislativní zavedení „široce“ pojaté soudní kontroly veřejné správy s účinností k 1. 1. 1992, provedené novelou občanského soudního řádu (zákon č. 519/1991 Sb.), přijatou v návaznosti na tehdejší aktuální **ústavně právní zakotvení** možností domáhat se soudního přezkoumání rozhodnutí orgánů

¹⁰⁾ Viz zejména LEVIT, P. K některým otázkám zákonnosti ve státní správě. Diskusní příspěvek na vědecké diskusi o problematice rozšíření soudní kontroly správy ČSSR, *Právník*, 1966, s. 323, MIKULE, V. Teze k problematice správního soudnictví v ČSSR, *Správní právo* č. 5/1968, s. 281, PIPEK, J. několik poznámek a podnětů k soudnímu přezkoumání správních rozhodnutí, *Správní právo* č. 6/1968, s. 321, HROMADA, J. Několik úvah o problému renesance správního soudnictví, *Správní právo* č. 3/1969, s. 129, apod.

¹¹⁾ Monograficky – MACUR, J. *Správní soudnictví*, UJEP Brno 1986, časopisecky BÁRTA, J. Soudní kontrola správních rozhodnutí, *Správní právo* č. 5/1988, s. 294, FIALA, J., MATES, P., PRŮCHA, P. K problematice správního soudnictví *Správní právo* č. 5/1990, s. 257, PÍTROVÁ, L. K systému správního soudnictví a soudní kontroly správních rozhodnutí v zemích Evropy, *Správní právo* č. 6/1991, s. 346, apod.

veřejné správy ve „**federální verzi**“ Listiny, uvozené ústavním zákonem č. 23/1991 Sb.¹²⁾

K přezkouvání rozhodnutí ve správním soudnictví byly věcně příslušné většinou krajské soudy, a to vždy, nebylo-li stanoveno jinak. Okresní soudy byly podle občanského soudního řádu ve správním soudnictví věcně příslušné k přezkouvání rozhodnutí o přestupcích, a příp. dále i tehdy, pokud tak stanovil zvláštní zákon. Vrchní soudy potom byly ve správním soudnictví věcně příslušné k přezkouvání rozhodnutí ústředních orgánů státní správy, s výjimkou věcí důchodového a nemocenského zabezpečení, důchodového pojištění a hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání podle předpisů o zaměstnanosti.

Daná právní úprava pojímala správní soudnictví jako soudní kontrolu zákonnosti, prováděnou ve dvojím režimu. Jednak šlo o soudní kontrolu vybraných nepravomocných správních rozhodnutí, a dále o soudní kontrolu většiny pravomocných správních rozhodnutí. V tomto druhém případě se jednalo o soudní kontrolu založenou na tzv. generálním principu soudního přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy a to s výjimkami. Tzn. že veškerá pravomocná rozhodnutí těchto správních orgánů, mimo rozhodnutí výslovně z tohoto režimu vyloučená (např. rozhodnutí orgánů vojenské správy za branné pohotovosti státu) podléhala soudnímu přezkoumání.

Tato právní úprava řešila 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 dané době 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 byly ve smyslu platné právní úpravy tzv. obecné soudy, u nichž se za tímto účelem zřizovaly speciální senáty, a správní soudnictví tak nebylo pojato institucionálně, nýbrž jen tzv. funkčně. Funkční pojetí správního soudnictví vyjadřovalo jen jeho předmětovou orientaci do oblasti činnosti veřejné správy.

Procesně právní režim správního soudnictví se přitom, jak vyplývá se shora uvedeného, řídil občanským soudním řádem. Z procedurálního hlediska bylo přitom třeba, jak také již bylo naznačeno, lišit případy, u nichž soudy přezkoumávaly správní rozhodnutí přímo, a samy tak rozhodovaly o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů, a dále případy u nichž soudní

¹²⁾ Ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., kterým se uvozovala Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění byl současně zrušen odst. 4 čl. 98 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava České a Slovenské Federativní Republiky, který byl předtím do Ústavy včleněn ústavním zákonem č. 155/1969 Sb.

přezkoumání správních rozhodnutí přicházelo v úvahu až po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení.

Tímto legislativním počinem byl, vzdor jeho nepříliš vyhovující podobě, přesto v uvedené době učiněn významný krok a vytvořen rozhodující právní rámec pro rozvinutí, resp. „znovunastartování“, tradičního správního soudnictví. Další významný posun v tomto směru potom znamenalo zakotvení instituce Nejvyššího správního soudu v **Ústavě České republiky**, pod č. 1/1993 Sb., s účinností od 1. 1. 1993.¹³⁾

Nicméně uvedená úprava správního soudnictví obsažená v občanském soudním řádu (s jeho svěřením obecným soudům), přes významné legislativní přípravné počiny z první třetiny devadesátých let,¹⁴⁾ které sledovaly právně i věcně komplexnější postižení tohoto institutu, zůstala v platnosti a účinnosti až do konce r. 2002, i když bylo více než zřejmé, že daná úprava od svého počátku nebyla zcela adekvátní.

Aktuální současnost

Neadekvátnost úpravy správního soudnictví obsažené v občanském soudním řádu v 90. letech ostatně nakonec konstatoval i Ústavní soud, když svým **nálezem č. 276/2001 Sb.**, ze dne 27. 6. 2001, zrušil celou část pátou občanského soudního řádu s tehdejší úpravou správního soudnictví u nás. Přitom současně odložil vykonatelnost tohoto svého zrušujícího výroku do 31. 12. 2002, a zároveň tak nepřímo vytvořil tlak na přijetí samostatné ucelené právní úpravy správního soudnictví.

V r. 2002 potom byl potom přijat zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který s účinností od 1. 1. 2003 především aktivoval **čl. 91 Ústavy**, a to v tom smyslu, že takto byl fakticky zřízen Nejvyšší správní soud.¹⁵⁾ Dále pak tento zákon současně také odstranil nejzřejmější nedostatky režimu rozhodování správního soudnictví 90. let u nás (ty zdaleka nespočívaly jenom v tom, že při něm chyběla tzv. plná jurisdikce, k níž jsme i mezinárodně právně zavázáni čl. 6

¹³⁾ K tomu je třeba poznamenat, že současně s přijetím a nabytím účinnosti Ústavy byla republikována „federální verze“ Listiny a to usnesením ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku.

¹⁴⁾ První návrh zákonné úpravy revitalizovaného správního soudnictví vzešel z tzv. Zářeckého komise již v r. 1993.

¹⁵⁾ Nejvyšší správní soud tak byl zřízen po deseti letech od zakotvení záměru jeho zřízení v Ústavě. Lze jistě souhlasit s těmi hlasy, které takto dlouhou prodlevu legitimně očekávaného zřízení této vrcholné soudní instituce ve správním soudnictví kritizovaly. V této souvislosti však jistě není bez zajímavosti připomenout, že stejnou prodlevu provázelo i zřízení Správního soudního dvora, předjímaného prosincovou ústavou a aktivovaného „až“ říjnovým zákonem. Takže jsme v tomto ohledu v podstatě nijak nevybočili z pro nás výchozí historické praxe.

odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod),¹⁶⁾ a zavedl tak celkově zcela jinak koncipovaný organizační i funkční systém správního soudnictví, jenž v jistém smyslu navázal na naši domácí tradici a s tím spojené myšlenkové bohatství,¹⁷⁾ a stejně tak i na cenné zkušenosti historicky právně příbuzných evropských zemí.

Ve spojení s akcentací shora zmíněného nálezu Ústavního soudu, v jehož důsledku bylo nezbytné s účinností ke dni 1. 1. 2003 připravit a přijmout novou právní úpravu správního soudnictví, neboť jinak bychom se v této oblasti „vrátili“ do stavu před přijetím shora citovaného zákona č. 519/1991 Sb., což bylo více než nepřijatelné, je však třeba také připomenout tehdejší aktuální stav příprav legislativního záměru nové úpravy správního soudnictví. Z rozhodnutí vlády z počátku roku 2000 byl připraven materiál s názvem „Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury“, a jako sněmovní tisk č. 669 třetího volebního období Poslanecké sněmovny PČR byl koncem r. 2000 Poslanecké sněmovně předložen k projednání. Ta potom usnesením č. 1394 z 32. schůze ze dne 24. 1. 2001 doporučila vládě, aby při dalším legislativním řešení organizační struktury a působnosti správního soudnictví vycházela z varianty druhé uvedené v části D předmětného materiálu. Tato varianta počítala s tím, že správní soudnictví bude vykonáváno v působnosti obecných soudů a Nejvyššího správního soudu, který měl tvořit vrchol soudní soustavy pro správní soudnictví. Návazně potom bylo toto doporučení také legislativně naplněno, a to již výše uvedeným soudním řádem správním, který se přece jen podařilo připravit, projednat a přijmout tak, aby nabyl účinnosti k 1. 1. 2003,¹⁸⁾ a tím kontinuálně navázal na dobíhající účinnost úpravy předchozí (ve smyslu zdůrazněného zrušovacího výroku citovaného nálezu Ústavního soudu).

Pro dokreslení tehdejších úvah se nabízí ještě připomenout, že citovaný materiál s výchozími tezemi pro přípravu správního soudnictví zahrnoval a nabízel ve své zmiňované části D tři základní varianty organizační struktury správního soudnictví, a to za prvé variantu: obecné soudy a Nejvyšší soud, dále variantu: obecné soudy a Nejvyšší správní soud, a konečně variantu: soustava správních soudů v čele s Nejvyšším správním soudem. Ve všech navrhovaných variantách správního soudnictví přitom bylo možné ještě počítat s jejich kombinací s vytvořením nezávislých oborově specializovaných správních tribunálů (senátů či komisí) v rámci moci výkonné, kterým by mohl být svěřen přezkum rozhod-

¹⁶⁾ Podrobnou argumentaci k těmto nedostatkům viz v nálezu ÚS č. 276/2001 Sb.

Pokud jde o naši vázanost úmluvou, ČSFR byla evropskou Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) vázána od 18. 3. 1992, Česká republika je touto Úmluvou vázána od 1. 1. 1993.

¹⁷⁾ Nejkoncentrovaněji vyjádřené zejména v obsáhlé judikatuře prvorepublikového správního soudu. Z dnes běžněji dostupných pramenů viz např. ONDRUŠ, R.: *Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních (1918 - 1948)*, Praha, Linde 2001.

¹⁸⁾ Je přitom třeba poznamenat, že rozhodující podíl na zpracování předlohy tohoto zákona měl M. Mazanec, posléze jmenovaný do funkce místopředsedy Nejvyššího správního soudu.

nutí na úseku veřejné správy v zákonem stanovených případech. Jak již bylo uvedeno, pro následné legislativní řešení byla zvolena varianta druhá, a to ve svém základním pojetí, tj. bez případné kombinace s nezávislými správními tribunály.

Při u nás zvolené organizační variantě správního soudnictví, kdy na úrovni krajských soudů rozhodují soudy obecné, byť prostřednictvím specializovaných senátů, popř. samosoudců, a toliko Nejvyšší správní soud je soud „speciální“, tak ve svém důsledku nejde o čisté institucionální pojetí správního soudnictví, ale o jeho kombinaci (na úrovni Nejvyššího správního soudu) s pojetím funkčním (na úrovni soudů krajských). Tento smíšený model organizace správního soudnictví je tak v podstatě projevem propojení prvků organizačních modelů čistě obecného soudnictví a čistě institucionálně správního soudnictví, se zastřešením dané soustavy Nejvyšším správním soudem, jako samostatným vrcholným soudním orgánem, který v dané organizaci zaujímá určující postavení. Tím je do určité míry naplňován i záměr, který je jinak sledován modelem samostatných speciálních správních soudů, jež jsou nezávislé jak na veřejné správě, tak na soustavě obecných soudů.

Současně je však třeba poznamenat, že z působnosti soudního řádu správního bylo (a dosud nadále je) vyloučeno soudní přezkoumávání rozhodování, či rozhodnutí, správních orgánů ve věcech soukromého práva. I bezprostředně předchozí úprava soudní kontroly veřejné správy obsažená v občanském soudním řádu, sice ne zcela zřetelně, ale přece jen, rozlišovala soudní kontrolu rozhodnutí správních orgánů ve věcech soukromého práva (režim § 7 o. s. ř.), a dále soudní kontrolu rozhodnutí správních orgánů o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (režim § 244 a násl. o. s. ř.).

Tomu potom plně koresponduje i obsah a zaměření příslušného právního režimu „vtěleného“ do občanského soudního řádu ve stávajícím znění, a to v jeho výslovném a podrobněji (než dříve) konkretizovaném vyjádření (pro tyto účely zákonodárce cestou zákona č. 151/2002 Sb. využil „uprázdněného“ prostoru části páté o. s. ř.). Tyto případy soudní kontroly veřejné správy se potom realizují nikoliv ve správním soudnictví, ale v tzv. **obecném soudnictví**, což zcela zjevně navazuje také na odkaz prvorepublikové úpravy soudní kontroly veřejné správy, včetně jejích ústavně právních východisek (viz výše v textu).

Vrátíme-li se k ústavně právní úpravě stávajícího režimu našeho správního soudnictví, potom je třeba uvést, že tato úprava je současně obsažena dílem v **Ústavě**, a dílem v **Listině**, tedy hned ve dvou nejvýznamnějších součástech ústavního pořádku.¹⁹⁾ Předmětná ustanovení jsou přitom obsažena zejména v hlavě čtvrté Ústavy a v hlavě páté Listiny, přičemž převážně mají obecnou

¹⁹⁾ Podle čl. 112 odst. 1 Ústavy *Ústavní pořádek České republiky tvoří tato Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992.*

platnost jak pro obecné, tak i pro správní soudnictví. Nepochybně není smyslem tohoto příspěvku přiblížit všechna stávající ústavně právní ustanovení o soudní moci a soudní ochraně, nicméně na druhé straně jistě stojí zato, poukázat alespoň na některá vybraná z nich, která mají na správní soudnictví zřetelnější dopad, resp. mají pro ně zřetelnější význam.

Bližší pohled na tuto ústavně právní úpravu přitom ukazuje, že v uvedeném směru tato úprava obsahuje jak ustanovení tzv. *organizační*, tak dále také ustanovení tzv. *funkční*.

Organizační ustanovení ústavně právní úpravy ve vztahu ke správnímu soudnictví jsou součástí již zmiňované čtvrté hlavy Ústavy (čl. 81 – 96), upravující moc soudní, přičemž na správní soudnictví se vztahují nejenom ta ustanovení, která o výslovně správním soudnictví, resp. o Nejvyšším správním soudu, hovoří, ale také mnohá další ustanovení, která pojednávají o soudech a soudcích obecně.²⁰⁾

Tak je třeba i ve vztahu k organizaci správního soudnictví vztáhnout v první řadě čl. 81 a čl. 82 Ústavy. Článek 81 Ústavy zdůrazňuje nezávislost soudů, čl. 82 potom zdůrazňuje i nezávislost soudců a současně také jejich nestrannost. I pro soudce ve správním soudnictví dále platí rovněž neslučitelnost jejich funkce s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu, jakož i s jakoukoliv funkcí ve veřejné správě. Stejně tak pro soudce ve správním soudnictví platí ústavně právní imperativ neslučitelnosti funkce soudce s dalšími činnostmi, o nichž by tak stanovil zákon.

S Nejvyšším správním soudem potom výslovně pracují čl. 91 a 92 Ústavy.

Článek 91 Ústavy v první řadě Nejvyšší správní soud výslovně zařazuje do soustavy soudů (*Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní, krajské a okresní soudy*) s tím, že tato úprava současně také umožňuje, aby dané ústavní označení (pojmenování) soudů stanovil zákon jinak. To bylo dosud využito v obecném soudnictví s tím, že na krajské úrovni se toto přirozeně muselo promítnout a také promítlo i do soudnictví správního, kde podle zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích platí, že v obvodu hlavního města Prahy působnost krajského soudu vykonává Městský soud v Praze. I pro správní soudnictví dále v plném rozsahu platí také další část ustanovení tohoto článku Ústavy, která předepisuje, že působnost a organizaci soudů stanoví zákon. Tímto zákonem je v oblasti správního soudnictví právě shora opakovaně připomínaný zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Pokud jde o čl. 92 Ústavy, ten sice v první řadě mluví na postavení (obecného) Nejvyššího soudu, když jej označuje za *vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů s výjimkou záležitostí, o nichž rozhoduje Ústavní soud nebo Nejvyšší správní soud*, ale jeho výkladem je nutno současně dovodit, že obdobné postavení

²⁰⁾ Tomu mj. koresponduje i skutečnost, že soudci povolání k výkonu správního soudnictví na úrovni krajských soudů jsou svým výchozím postavením soudci obecných soudů (resp., že soudci obecných soudů jsou povolání k výkonu správnímu soudnictví).

tato ústavně právní úprava přiznává v příslušné sféře působnosti i Nejvyššímu správnímu soudu. Jinak vyjádřeno toto ustanovení lze „číst“ i tak, že *Nejvyšší správní soud je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů s výjimkou záležitostí, o nichž rozhoduje Ústavní soud nebo Nejvyšší soud*. Z uvedeného potom plyne, že Nejvyšší správní soud je srovnatelným vrcholným orgánem ve „své větvi“ soudní pravomoci jako Nejvyšší soud, a „podústavní“ soudnictví tak má v organizační rovině dva „vrcholy“. Pro Nejvyšší správní soud z toho potom zejména plyne skutečnost, že není nikterak podřazen pod (obecný) Nejvyšší soud, a dále také skutečnost, že jako vrcholný orgán má územní působnost pro území celého státu.

Další ústavně právní ustanovení, které je třeba ve spojení s organizační stránkou správního soudnictvím zmínit, je čl. 93 Ústavy, jenž má opět obecnější platnost pro celé soudnictví. Pojednává o jmenování soudců a současně také vymezuje základní osobní předpoklady pro jmenování soudcem. I pro soudce ve správním soudnictví tak zejména platí, že *Soudce je jmenován do funkce prezidentem republiky bez časového omezení, a své funkce se ujímá složením slibu*.

Pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce, je jmenovitě upravena v jiném ustanovení Ústavy, a to v rámci její hlavy třetí, v čl. 63. V této souvislosti je však třeba poukázat na to, že ne tak jednotně, jako tomu činí u běžných soudců, ústavně právní úprava řeší, resp. předpokládá, režim jmenování předsedy a místopředsedy obou vrcholných soudů. Zatímco u předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu podle úpravy pravomocí prezidenta republiky v čl. 62 Ústavy platí, že *Prezident republiky jmenuje ze soudců předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu* tzv. bez kontrasignace, v případě předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu toto neplatí, a s ohledem na dikci čl. 63 Ústavy, vymezujícího „další“ pravomoci prezidenta republiky, je nutno dovodit, že předsedu a místopředsedu Nejvyššího správního soudu může prezident jmenovat toliko s kontrasignací. To proto, že čl. 62 Ústavy o jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu prezidentem nehovoří, a jejich jmenování je ústavně právně podřaditelné až odst. 2 čl. 63 Ústavy, s determinací zakotvenou v odst. 3 téhož ústavního ustanovení. Tak je nejprve stanoveno: (2) *Prezidentovi republiky přísluší vykonávat i pravomoci, které nejsou výslovně v ústavním zákoně uvedeny, stanoví-li tak zákon.*, a dále je uvedeno: (3) *Rozhodnutí prezidenta republiky vydané podle odstavců 1 a 2 vyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády*. Tomu potom také plně koresponduje i věta první § 13 odst. 2 soudního řádu správního, kde se stanoví: *Předsedu a místopředsedu Nejvyššího správního soudu jmenuje z řad soudců tohoto soudu prezident republiky*.

Z ústavně právních ustanovení organizační povahy je ve vztahu ke správnímu soudnictví třeba výslovně ještě také poukázat na čl. 94 Ústavy, který jednak hovoří o tom, že zákonu přísluší stanovit, kdy soudci rozhodují v senátech a kdy jako *samosoudci*, a dále i o tom že *zákon může také stanovit, ve kterých věcech a jakým způsobem se na rozhodování soudů podílejí vedle soudců i další občané*. Ve správním soudnictví se uplatňuje obojí. Pokud jde o první z uvedených pravidel, to je blíže provedeno soudním řádem správním, z něhož plyne, že se zásadně rozhoduje v senátech, ve vyjmenovaných věcech u krajských

soudů rozhodují také specializovaní samosoudci, a jak u krajských soudů, tak u Nejvyššího správního soudu, potom také přísluší v některých otázkách rozhodovat předsedovi senátu. V případě druhého z uvedených pravidel je jeho naplněním úprava o složení tzv. kárných senátů podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, které působí u Nejvyššího správního soudu jako soudu kárného. Ve všech případech, tj. jak v kárných senátech pro řízení ve věcech soudců, tak v kárném senátu pro řízení ve věcech státních zástupců, stejně jako v kárných senátech pro řízení ve věcech soudních exekutorů,²¹⁾ podle uvedené úpravy působí i „nesoudci“.

Vedle svou povahou organizačních ustanovení ústavně právní úpravy lze v Ústavě, a také v Listině, ve vztahu ke správnímu soudnictví vysledovat ještě další ustanovení, která jsou svojí povahou zaměřena spíše tzv. **funkčně**.

Na prvním místě se tak nabízí poukázat již na čl. 4 Ústavy, v němž se stanoví, že: *Základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci*. To samozřejmě neznamená že by tzv. „nezákladní“ práva pod ochranou soudní moci nebyla, nicméně u nich platí, že v jednotlivých případech by zákon mohl stanovit jinak, což ale u základních práv a svobod možné není. To platí v plném rozsahu i ve vztahu k právům, jejichž ochrana přísluší správnímu soudnictví, a lze to dovodit zejména s ohledem na odst. 2 čl. 36 Listiny, jehož dikce zní: *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 nesmí být vyloučeno přezkouvání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny*. V této souvislosti se nabízí poznamenat, že **ústavně právně** je ve správním soudnictví garantována ochrana toliko před takovým zkrácením na právech, které by bylo důsledkem rozhodnutí správního orgánu, a nikoliv jiného úkonu správního orgánu, nečinnosti, kompetenčního sporu apod. Bez zajímavosti není ani to, že druhá věta citovaného ustanovení se kruhem vrací k jeho větě první, a důsledně vzato by měla vylučovat možnost vyloučení soudního přezkumu jakéhokoliv rozhodnutí orgánu veřejné správy, neb svým obsahem daná věta první sama vymezuje svou povahou základní právo na soudní ochranu.

Dále je třeba z tzv. funkčně zaměřených ústavně právních ustanovení ve vztahu ke správnímu soudnictví poukázat na odst. 3 čl. 87 Ústavy, v němž se uvádí: *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*. Tady je nutno dodat, v případě ustanovení pod písm. b), došlo k jeho určitému naplnění úpravou obsaženou v soudním řádu správním.²²⁾ Naproti tomu, pokud jde o možný

²¹⁾ V současné době u Nejvyššího správního soudu působí tři kárné senáty pro řízení ve věcech soudců, jeden kárný senát pro řízení ve věcech státních zástupců a dva kárné senáty pro řízení ve věcech soudních exekutorů.

²²⁾ Viz § 4 odst. 1 písm. d), ve spojení s jeho § 97 až 101 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád

přesun rozhodovací pravomoci ve věci rušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení pro rozpor se zákonem z Ústavního soudu na Nejvyšší správní soud, k tomuto dosud nedošlo.

Významná jsou pro správní soudnictví ve sledovaném smyslu dále ještě také čl. 90 a 95 Ústavy.

Z čl. 90 je tak zejména třeba poukázat na pravidlo, že *soudy poskytují ochranu právům zákonem stanoveným způsobem*, přičemž toto pravidlo je obsahově souladné s obdobně vyznívajícím pravidlem v čl. 36 odst. 1 Listiny. V zákonné právní úpravě správního soudnictví se přitom toto ústavně právní pravidlo projevuje nejen ve vlastních procesních ustanoveních v užším slova smyslu, ale i v zavedení soudní ochrany i před úkony či stavy v jiných formách činnosti, než jsou správní rozhodnutí.²³⁾

Pokud jde o čl. 95 Ústavy ten se potom v odst. 1 jiným způsobem, než předpokládá čl. 87 odst. 3 Ústavy, také vztahuje k možnosti posuzování souladu tzv. jiného právního předpisu se zákonem, popř. i s mezinárodní smlouvou. V jeho smyslu soudci Nejvyššího správního soudu i krajských soudů ve správním soudnictví, obdobně jako soudci obecných soudů, při aplikaci podzákonného právního předpisu ve vždy konkrétní věci posuzují, zda *daný podzákonný právní předpis není v rozporu se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu*. Pokud by takový rozpor byl dán, soudce by v konkrétní věci nemohl podzákonný právní předpis aplikovat. Odst. 2 čl. 95 Ústavy se potom vztahuje k aplikovaným zákonům, a ve smyslu tohoto ustanovení platí, že pokud soud, tzn. i kterýkoliv soud ve správním soudnictví, dojde k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.

Závěrem

Ze shora uvedeného lze rezultovat, že aktuální ústavně právní úprava soudní moci a soudní ochrany představuje i pro naše stávající správní soudnictví nezbytný ústavní základ, který je při zvolené koncepci správního soudnictví (Nejvyšší správní soud v kombinaci se specializovanými senáty a samosoudci v obecném soudnictví na úrovni krajských soudů, se zaměřením na poskytování ochrany před nezákonnými správními rozhodnutími, jakož i některými jinými úkony, postupy či stavy v tzv. plné jurisdikci), možno považovat za adekvátní a dostačující.

správní. Svou roli v rozložení pravomocí k rozhodování o kompetenčních konfliktech mezi různé orgány přitom sehrál i zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

²³⁾ Za daného stavu věci naše soudy ve správním soudnictví podle aktuálně platné právní úpravy rozhodují o: žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy, ochraně proti nečinnosti správního orgánu, ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, kompetenčních žalobách, dále pak ještě ve věcech volebních a věcech územních referend, ve věcech politických stran a politických hnutí, o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem a také o zrušení služebního předpisu nebo jeho částí.

Za jistou nesystémovost či asymetrii lze přitom zřejmě označit to, že z ústavně právní úpravy vyplývá jiný režim jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu prezidentem republik, než je tomu v případě jmenování předsedy a místopředsedy (obecného) Nejvyššího soudu (viz výše v textu).

Zabezpečení funkčnosti stávající ústavní úpravy správního soudnictví je potom již věcí jeho úpravy v rovině zákonné, a také rozhodovací praxe správních soudů samotných, a to i pokud jde o rozhodování ve vztahu k jejich vnitřní organizaci a pravidlům jejich vnitřní činnosti.

I když záměrem tohoto příspěvku není podrobněji pojednávat o zákonné úpravě správního soudnictví, přesto si dovolím závěrem poukázat alespoň na její dva aspekty, které lze myslím označit za nenaplnění očekávání či nevyužití příležitostí.

Prvním z nich je skutečnost, že daná zákonná úprava, vzdor ústavně právně podpořenému legitimnímu očekávání do svého obsahového či předmětového zaměření nezahrnula rozhodování o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem. Tzn., že do svého obsahu nezahrnula výslovný ústavně právní záměr vyjádřený v čl. 87 odst. 3 Ústavy písm. a), v jehož smyslu může zákon stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší správní soud o zrušení tzv. jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem.

Je tomu tak na rozdíl od původní vládní předlohy soudního řádu správního, která počítala s tím, že by správní soudnictví zahrnovalo i toto řízení, tedy řízení o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení. Stávající stav lze považovat za zřejmý nedostatek, a to nejen proto, že tak zůstal nenaplněn jeden ze záměrů čl. 87 odst. 3 Ústavy, ale zejména z toho důvodu, že správní soudnictví tak ztrácí na „míře“ své „komplexnosti“. To se nejzřetelněji projevuje právě ve spojení s těmi žalobními návrhy, které jsou inspirovány skutečností, že podzákonný právní předpis, jehož bylo ve věci užito, je v rozporu se zákonem. Toto rozhodování mělo podle původní předlohy návrhu zákona příslušet Nejvyššímu správnímu soudu, a jako takové bylo způsobilé příslušně doprofilovat správní soudnictví jako „veřejnoprávní soudnictví“, a navíc zřejmě bylo současně způsobilé v našich aktuálních podmínkách v uvedeném směru i odlehčit soudnictví ústavnímu.

Přirozeně jak stávající, tak i nenaplněné, řešení této otázky má v odborných kruzích své zastánce i odpůrce. Osobně se řadím ke kritikům nevyužití této příležitosti, a plně akceptuji pregnantní a také vyčerpávající argumentaci, kterou v tomto směru publikoval V. Míkule již v r. 2002²⁴⁾, a myslím že k ní není třeba ničeho dodávat, neb má stálou platnost i aktuálnost.

Druhým z avizovaných aspektů je otázka kolegií Nejvyššího správního soudu. Pokud jde o kolegia Nejvyššího správního soudu, soudní řád správní

²⁴⁾ MIKULE, V.: Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy. *Justiční praxe*, č. 3/2002.

s nimi počítá jako s řádnou organizační součástí vnitřní organizace Nejvyššího správního soudu, stejně jako počítá s jeho předsedy jako čelnými představiteli širšího vedení Nejvyššího správního soudu.

Kolegia jsou zákonnou úpravou v jistém smyslu považována za základní vnitřní organizační složky Nejvyššího správního soudu, a předsedům kolegií potom přísluší především organizovat a řídit jejich činnost. Postavení a poslání kolegií, a také jejich význam, plně odpovídají tomu, že kolegia představují primární rámce pro zařazování soudců k výkonu jejich rozhodovací činnosti. Podle výslovného znění soudního řádu správního se soudci Nejvyššího správního soudu zařazují rozvrhem práce do kolegií podle hlavních úseků své činnosti, a dále potom již v jejich rámci jsou návazně začleňováni do jednotlivých senátů.

Počet ani oborovou profilaci kolegií soudní řád správní nestanoví, to je na úvaze pléna Nejvyššího správního soudu. Právní úprava k tomu toliko stroze uvádí, že o počtu kolegií rozhoduje plénum Nejvyššího správního soudu na návrh předsedy Nejvyššího správního soudu.

U Nejvyššího správního soudu takto byla po jeho konstituování k 1. 1. 2003 v následujícím roce, tj. v r. 2004, zřízena dvě kolegia, a to kolegium finančně správní a kolegium sociálně správní. V roce 2013 potom bylo u Nejvyššího správního soudu od kolegií po deseti letech jejich existence upuštěno, a to v situaci, kdy se nepodařilo dospět v plénu Nejvyššího správního soudu ke shodě na tom, jak kolegia reorganizovat, když přitom bylo zřejmé, že by si organizace kolegií reorganizaci zasloužila. To znamená, že vnitřní organizace Nejvyššího správního soudu v současné době kolegií nedisponuje, a to vzdor tomu, že s nimi právní úprava počítá, a také názory na to, že se kolegia neosvědčila, nejsou zcela jednoznačné.

Ze zákonné úpravy správního soudnictví by se k pozornosti odborné veřejnosti jistě nabízely i jiné otázky, ale to však, jak ostatně bylo shora poznamenáno, již nebylo záměrem tohoto příspěvku, a jistě se k tomu naskytanou jiné vhodné příležitosti. Jsme-li na konferenci inspirované výročím, lze jistě vcelku přílehavě podotknout, že nepochybně nejbližší inspirací k odborné diskusi nad zákonnou úpravou správního soudnictví může být i zcela aktuální patnácté výročí²⁵⁾ zřízení Nejvyššího správního soudu a novodobé revitalizace našeho správního soudnictví s účinností od 1. 1. 2003.

²⁵⁾ K tomu se pak nabízí asociace 150. výročí položení ústavních základů tradičního správního soudnictví, se vztahem i k našemu zeměpisnému půdorysu, prosincovou ústavou, s tím, že byt' našich současných 15 let jeho novodobé revitalizace představuje jen desetinový zlomek celkové doby těchto jeho tradic, přesto na ně nepochybně zcela důstojně navazuje.