

Srovnání některých aspektů přezkumu zákonnosti (správních rozhodnutí) českými a unijními soudy²⁾

Vnitřní logika konferenčních témat řadí tento příspěvek mezi blok věnovaný procesním obstrukcím a bloky věnující se dalším procesním otázkám. Předcházející příspěvek se věnoval obstrukci, či přesněji její praktické neexistenci, u Soudního dvora EU, potažmo jeho Tribunálu (dále též jen Soudní dvůr nebo SDEU, resp. Tribunál). V návaznosti na něj zůstaňme jednou nohou v Evropě.

Tribunál může být prezentován jako správní soud Evropské unie, kterým nepochybně do značné míry je. Současně si však nese své mezinárodní či nadnárodní založení, které se v řízení před ním oproti řízení před národními soudy, v našem případě českými, projevují řadou specifik a které mnohdy při zdánlivě podobné právní úpravě vedou k odlišným výsledkům. Znalost nejen procesních předpisů, ale především odlišné logiky fungování, proto může být pro vnitrostátního právníka, který jen občas přijde do styku s řízením před Tribunálem, velmi podstatná. Představme si nyní několik příkladů, které naznačují některé rozdíly odrážející odlišné hodnotové ukotvení českých správních soudů (pro naše potřeby reprezentovaných zejména judikaturou Nejvyššího správního soudu, dále též jen NSS) a správního soudu unijního,³⁾ resp. různě kladené akcenty v rámci shodného katalogu hodnot a základních lidských práv.

¹⁾ Autor je soudcem Tribunálu Soudního dvora EU (po dobu působení u Tribunálu s přerušeným výkonem funkce soudce Nejvyššího správního soudu). Veškeré myšlenky a názory vyjádřené v tomto textu jsou však přičitatelné pouze jemu a nevyjadřují stanovisko jmenovaných institucí. K příspěvku je třeba dále dodat, že vznikl především jako podklad k vystoupení na konferenci KJT 2019. To se projevuje mj. v tom, že některé pasáže, které vycházejí z osobní zkušenosti autora, nejsou nezbytně nutné provázeny poznámkovým aparátem.

²⁾ Příspěvek byl přednesen na XXVII. Konferenci Karlovarské právníké dny.

³⁾ Tento příspěvek se až na několik málo výjimek věnuje na úrovni EU Tribunálu, nikoliv Soudnímu dvoru. Přitom je třeba mít na paměti, že hypotézy nadnesené v článku nelze na Soudní dvůr bez dalšího přenést, protože obě jurisdikce (rozuměj Tribunál a Soudní dvůr) téže instituce vykazují ve svém fungování podstatnější rozdíly, než by se při pohledu zvenjšku mohlo zdát. Analýze příčin tohoto jevu se nevěnujeme, neboť by přesáhla rámec příspěvku.

Předem srovnání konkrétních procesních institutů věnujme **několik úvah složení** Nejvyššího správního soudu a Tribunálu. Jedná se o aspekt, do určité míry pomáhající pochopit fungování obou institucí i odlišností mezi nimi.

Nejvyšší správní soud je v českých podmínkách mimořádně barevnou institucí, jejíž soudci se rekrutují z různých právních povolání a mají za sebou velmi různorodou profesní minulost.⁴⁾ Ve vnitrostátním kontextu snese srovnání s ním pouze Ústavní soud, který ovšem není součástí obecné soustavy soudů a jeho složení odráží odlišný způsob kreování i jinou roli, kterou hraje v právním řádu a institucionálním uspořádání státu.

Barevnost Nejvyššího správního soudu je pravděpodobně jedním z důvodů jeho otevřenosti, co se týká vnitřní komunikace i diskursu navenek. Šíře profesní minulosti soudců vnáší do vnitřního života soudu a jeho odborných debat témata a úhly pohledu, o které by byl jinak ochuzen. Přesto však platí, že soudci hovoří, obrazně řečeno, jedním jazykem. Není jím myšlena čeština, ale kulturní a právní rámec, z něhož vyrůstají. Odlišnost jejich pohledů, formovaná jejich profesní zkušeností, s sebou nese jednotící měřítko kulturních vzorců jedné společnosti a jednoho právního systému, nezávisle na době a fakultě, kdy vyrůstali a kdy a kde studovali.

To platí také pro komunikaci soudu se stranami v řízení, resp. s jejich právními zástupci. Nezávisle na tom, jak různá stanoviska zastávají, jakou interpretaci právních ustanovení používají a jaké aplikace těchto ustanovení se domáhají, je způsob a rámec jejich uvažování v zásadě všem ostatním srozumitelný bez nutnosti dalšího doplňování či vysvětlování. Původní profesní historie soudců není faktorem, který by účastník, resp. jeho zástupce, potřeboval v řízení zohledňovat.

Vedle již zmíněné shodnosti kulturní a právní je přes nedostatek jejího ústavního zakotvení jako úředního jazyka pochopitelným jednotícím prvkem čeština, ve které jsou na webových stránkách Nejvyššího správního soudu zároveň dostupná všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu i krajských soudů rozhodujících ve správním soudnictví.⁵⁾

Tento jednotící základ je přes jistou míru různosti důvodem, pro který např. složení senátů Nejvyššího správního soudu odráží spíše zkušenost a délku působení v instituci než další kritéria, mj. profesní působení před příchodem na soud.⁶⁾

Při prakticky neexistující specializaci soudců, či přesněji senátů Nejvyššího správního soudu (s několika málo výjimkami, představovanými například senátem pro věci volební a věci politických stran nebo zvláštním senátem

⁴⁾ Viz <http://www.nssoud.cz/soudci>.

⁵⁾ Viz judikaturu <http://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=JudikaturaSimpleSearch&pageSource=0&menu=188>.

⁶⁾ Viz složení senátů NSS <http://www.nssoud.cz/Senaty-Nejvyssiho-spravniho-soudu/art/19?menu=289>.

zřízeným pro rozhodování některých kompetenčních sporů) a víceméně automatickém přidělování věcí prostým kolečkem⁷⁾ se dosavadní profesní minulost soudců neodráží ani v typu kauz, které rozhodují. Je v podstatě věcí náhody, zda původně daňový právník rozhoduje převážně věci stavebního práva nebo zda se dříve kariérní úředník Ministerstva práce a sociálních věcí s celoživotní specializací na právo sociálního zabezpečení nebude v soudní praxi věnovat nakonec přestupkům a daňovému právu spíše než sociálnímu zabezpečení.

Nezávisle na tom, zda vnímáme Evropskou unii jako mezinárodní organizaci *sui generis* nebo zda na ní nahlížíme spíše federalistickými očima, je nepochybné, že **složení jejího Soudního dvora vč. Tribunálu** odráží původní založení Evropské unie (resp. postupně jednotlivých společenství, později transformovaných do Evropské unie) jako mezinárodní organizace. Složení této instituce proto ovlivňuje řada faktorů, počínaje relativně krátkými, obnovitelnými mandáty,⁸⁾ přes dominantní roli, kterou členské státy hrají v nominaci jednotlivých soudců,⁹⁾ až po obecnou zásadu mezinárodního práva o formální rovnosti jeho subjektů, resp. jednotlivých států.

Dříve zmíněná různorodost Nejvyššího správního soudu bledne ve srovnání s unijními soudy, jejichž členové reprezentují nesrovnatelně barevnější spektrum sociálního a kulturního založení¹⁰⁾ - ze samotné podstaty Evropské unie a přes společný základ euroatlantické civilizace představované odlišnostmi, které se velmi podstatně projevují mj. v právu, jeho jednotlivých institutech a v neposlední řadě v různosti akcentů přikládaných ochraně někdy konfliktních hodnot chráněných právem a které věrně odrážejí rozdíly mezi jednotlivými členskými státy.

Neexistuje jednotící mechanismus, s nímž by jednotlivé členské státy přistupovaly k nominaci „svých“ soudců a relativně vágní kritéria článku 254 SFEU¹¹⁾ jsou naplňována nejrůznějšími způsoby. Na jedné straně tak nalezneme příklady nepolitických zcela otevřených výběrových řízení, jichž se může zúčastnit prakticky každý, kdo splňuje předepsaná kritéria, na straně druhé vidíme netransparentní politický výběr, mnoho států pak uplatňuje nějakou více či méně otevřenou variantu výběru mezi pohyblivou se mezi oběma popsány extrém. Tato situace vede ke generování soudců s extrémně širokým spektrem předchozích profesních zkušeností.

⁷⁾ Viz Rozvrh práce <http://www.nssoud.cz/Organizacni-dokumenty/art/48?menu=200>.

⁸⁾ Viz článek 254 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále též jen SFEU).

⁹⁾ V tomto směru byla dosavadní prakticky výlučná pozice, kterou každý členský stát disponoval ve vztahu k nominaci svých soudců, významně relativizována vznikem Výboru zřízeného podle čl. 255 SFEU – viz dále.

¹⁰⁾ Viz medailonky soudců https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7035/cs/.

¹¹⁾ Soudci Tribunálu jsou vybíráni z osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti a jsou způsobilé k výkonu vysokých soudních funkcí. Jsou jmenováni vzájemnou dohodou vlád členských států na dobu šesti let po konzultaci s výborem uvedeným v článku 255. Každé tři roky dochází k částečné obměně soudců. Mohou být jmenováni opakovaně.

Dlouhodobá praxe, kdy se nominace členským státem fakticky rovnala jistotě jmenování, byla změněna vznikem Výboru zřízeného podle čl. 255 TFEU, který reálně umožnil diskvalifikovat kandidáty ať už s ohledem na jejich kompetence nebo nedostatky v jiných předpokladech pro výkon funkce. V rámci dlouhodobých statistik tento Výbor označil jako nezpůsobilou téměř pětinu kandidátů navržených k prvnímu jmenování (naopak žádného v rámci opakované nominace k výkonu druhého a dalšího mandátu).¹²⁾ Tato změna, vedoucí k jisté kvalitativní filtraci kandidátů, se však nutně neodráží ve změně způsobu výběru jednotlivými státy.¹³⁾ Současně tento Výbor může nedoporučit jmenování navrženého kandidáta, nemůže si však vynutit nominaci nenavrženého kandidáta. Pokud tedy některý z členských států vybírá kandidáty v zásadě politickým způsobem a v případě politických změn stávajícího soudce s koncem mandátu nahradí někým jiným, nelze takový postup prakticky ovlivnit. Uvedená skutečnost se projevuje mj. ve stabilitě instituce, kdy každé tři roky v souvislosti částečnou obměnou jejich členů relativně významná část ve svých funkcích končí.

Popsaná míra nestability, resp. proměnlivosti, se neprojevuje pouze v pravidelných a relativně častých obměnách členů, ale také ve složení senátů, jejichž předsedové jsou voleni plénem na období tří let po každé obměně Tribunálu.¹⁴⁾ V praxi tato skutečnost znamená, že každé tři roky dojde k úplnému přeskládání senátů okolo nově zvolených předsedů. Kritéria, která se přitom berou v úvahu, přesahují ta, s nimiž je třeba počítat na národní úrovni. Mezi ta shodná patří délka zkušenosti z institucí a její rovnoměrné rozprostření napříč jednotlivými senáty. Řada dalších však na národní úrovni z podstaty věci neexistuje – vzhledem k již zmíněné různorodosti kulturních a právních tradic a hodnot reprezentovaných v osobách jednotlivých členů je třeba při skládání senátů zajistit i jejich pokud možno rovnoměrné rozprostření napříč jednotlivými senáty.¹⁵⁾

¹²⁾ Přesně 17 %, viz Pátou zprávu o fungování Výboru zřízeného podle čl. 255 SFEU z 28. 12. 2018 na https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-05/5eme_rapport_dactivite_du_c255_-_en_final_-_public.pdf.

¹³⁾ Tím není vyloučena hypotéza o mírnějším dlouhodobém působení – podíváme-li se například na francouzské nominace (prostřednictvím profesních životopisů francouzských soudců), uvidíme vždy osobu Kasačního soudu a Státní rady na pozici soudce a generálního advokáta SDEU a u francouzských soudců Tribunálu střídání mezi Kasačním soudem a Státní radou vždy po jednom mandátu. Tato praxe byla změněna při nominaci druhého francouzského soudce na Tribunál, který se svého mandátu ujme v září 2019, a který vzešel z výběrového řízení a jehož domovskou institucí je stejně jako v případě prvního francouzského soudce Tribunálu Státní rada. Je tedy zřejmé, že i v rámci vnitřních nominačních procedur na úrovni jednotlivých členských států může docházet k vývoji.

¹⁴⁾ Viz čl. 18 Jednacího řádu Tribunálu https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-11/tra-doc-cs-div-t-0000-2018-201810296-05_00.pdf.

¹⁵⁾ Dlužno dodat, že se jedná neformální, nikde nezakotvená kritéria. O přidělení soudců k jednotlivým senátům rozhoduje plénem na návrh předsedy Tribunálu – viz čl. 13 Jednacího řádu Tribunálu.

Popsaný systém se z pochopitelných důvodů vzpírá specializaci – třebaže se toto téma v diskusích o organizaci práce instituce pravidelně objevuje. Vzhledem k frekvenci personálních změn a s ohledem na délku řízení, která se s ohledem na specifika fungování mezinárodní (či nadnárodní) soudní instituce (zejm. jazykové aspekty související s řízením) pohybuje spíše v řádu let než měsíců¹⁶⁾ by doba nutná pro získání specializace zřejmě často atakovala dobu jejího trvání u konkrétních senátů.

Přesto nemůžeme říci, že by Tribunál neznal specializace. Podle obecného pravidla jsou věci přidělovány jednotlivým senátům (a v jejich rámci soudcům zpravodajům) v rámci hlavních agend prostým „kolečkem“.¹⁷⁾ Toto pravidlo se však neuplatní v případě souvisejících věcí, přičemž pojem souvisejících věcí je vykládán široce, výrazně šířeji než v českém kontextu, mnohdy blíže typu věci než identitě napadeného rozhodnutí a účastníků. Efekty takového přidělování překračují pohyb soudce napříč senáty v rámci jejich pravidelných obměn a vedou k tomu, že „specializace“ získaná přidělením určité věci či typu věci může soudce provázet po většinu doby jeho působení u Tribunálu.

Vnitřním pracovním jazykem Tribunálu je francouzština,¹⁸⁾ která je současně jediným jazykem, ve kterém mají soudci přístup k dokumentům ve spisu, neovládají-li jazyk případu. Jazykem případu může být kterýkoliv z oficiálních jazyků Evropské unie (zjednodušeně řečeno, každý z úředních jazyků některého členského státu), jehož volba je mimo několika výjimek na žalobci.¹⁹⁾ Nutnost překladů všech podání a většiny nebo alespoň části procesní dokumentace do francouzštiny se samozřejmě projevuje na délce řízení a jejím důsledkem je mj. to, že přes nepochybně velmi vysokou úroveň překladatelské služby a tlumočnické služby (pro potřeby jednání) instituce probíhá komunikace se stranami v zásadě zprostředkovaně.

Shora zmíněné aspekty složení Tribunálu mají vliv na jeho vnitřní i vnější komunikaci.

Vnitřní diskurs je částečně determinován tím, že pro většinu členů probíhá debata v jiném než v jejich mateřském jazyce. Při vynikající znalosti francouzštiny, která je prakticky nepsanou podmínkou nominace a jmenování, je však tento faktor pro vnitřní diskurs podstatně méně relevantní, než rozdíly plynoucí z odlišného kulturního a právního zázemí jednotlivých soudců. Zatímco debata na národní úrovni vychází z předpokladu před-pochopení právních institutů, obsahu pojmů a kontextu jejími ostatními účastníky, v případě debaty u Tribunálu je třeba vycházet z přesně opačného

¹⁶⁾ Viz soudní statistiky ve Výroční zprávě https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-04/_ra_2018_en.pdf.

¹⁷⁾ Viz Kritéria přidělování věcí senátům <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:C2016/296/04>.

¹⁸⁾ Francouzština je pracovním jazykem z tradice, formálně toto její postavení nikde zakotveno není.

¹⁹⁾ Viz čl. 44 a násl. Jednacího řádu Tribunálu.

předpokladu. Širší obzor, který z popsanych skutečností plyne, je provázen nutností vést debatu od bazálnější úrovně a svým způsobem tedy těžkopádněji.

Popsaný rámec je pak dále zvýrazněn velmi kusou kodifikací správního práva na úrovni EU, kterou lze demonstrovat na příkladu neexistence správního řádu, jímž by byly jednotlivé unijní instituce povinny se řídit. Nezanedbatelná část unijního (správního) práva je založena na judikatuře, která je na jedné straně odrazem všech specifíků a samostatnosti práva EU, ale na straně druhé je v případě nedostatků legislativního podkladu průsečíkem právních řádů a tradic různých členských států a kompromisem vzešlým z debaty mezi jednotlivými soudci.

Limity a nároky, které provázejí vnitřní diskurs, se odpovídajícím způsobem překlápějí do debaty vnější, v případě procesní komunikace pak zejména do podání účastníků soudu a naopak a do průběhu jednání. Adresuje-li český advokát podání Tribunálu, měl by si být vědom skutečnosti, že se soudci neseznámí s tímto podáním, ale s jeho francouzským překladem a že ne vždy musí přesně pochopit kontext, který on považuje za samozřejmý. Jakkoliv může být složité skloubit nutnost podrobnějšího vysvětlování některých argumentů s povinností respektovat maximální délku podání předepsanou procesními předpisy,²⁰⁾ jedná se o nutnost.

V neposlední řadě je pak třeba zmínit, že v případě Tribunálu není veškerá jeho judikatura dostupná ve všech jazycích Evropské unie.²¹⁾ Rozhodnutí publikovaná ve Sbírce rozhodnutí a dostupná na webových stránkách instituce ve všech jazycích představují pouze cca 20 – 25 % rozhodnutí Tribunálu. Všechna ostatní rozhodnutí jsou na stránkách instituce dostupná také, ale pouze v jazyce případu a francouzštině.

Dílčí závěr odrážející shrnutí odlišností Nejvyššího správního soudu a Tribunálu ukazuje, že v případě Nejvyššího správního soudu plynou z otevřenosti instituce pro účastníky řízení spíše pozitivní bez dodatečných transakčních nákladů²²⁾ – zjednodušeně řešeno profitují ze zvýšené názorové plurality při zachované uzavřenosti kulturního a právního kontextu. Právě tato uzavřenost je přitom důvodem, pro který nemusí investovat energii do (v rámci obvyklého národního diskursu) nadstandardního argumentačního ukotvení své pozice.

V případě Tribunálu tato premisa neplatí. Barevnost instituce je spojena s otevřeností a variabilitou kulturního a právního kontextu. To na jedné straně umožňuje účastníkovi řízení (resp. jeho zástupci) významně rozšířit argumentační prostor, na straně druhé je to ale za cenu výrazně vyšších transakčních nákladů, představovaných znalostí a pochopením souvisejících kulturních a právních rámců a schopností jejich projekce do specifického

²⁰⁾ Viz čl. 75 Jednacího řádu Tribunálu.

²¹⁾ Viz https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_101083/cs/.

²²⁾ Pojem je užíván ve smyslu ekonomických teorií.

rámce práva EU, reprezentujícího své vlastní hodnoty. Souvisejícím nákladem je jazyková vybavenost, bez níž si lze takové rozšíření argumentačního prostoru jen obtížně představit.

Podstatné je, že v okamžiku, kdy se národní (potažmo český) právník/účastník řízení ocitne na půdě práva EU a Tribunálu, nevyhne se popsaným transakčním nákladům ani v případě rezignace na snahu rozšířit svůj argumentační prostor a zastávat výlučně pozice vycházející z domácího nahlížení na právo. Národní právní řád jako celek a současně jako součást širšího ukotvení v právní tradici střední Evropy čelí na úrovni EU konkurenci jiných právních řádů a širších právních kultur. Prosazení určitého právního názoru proto vyžaduje nejprve alespoň implicitní prosazení relevantnosti nahlížení na určitý problém práva EU, jako samostatného právního řádu, očima toho kterého národního práva či právního systému (případně prosazení relevance kompromisu takové národní právo nebo právní systém dostatečně zohledňující) a teprve poté uhájení konkrétní právní pozice z více možných v rámci daného řádu.

Nesamozřejmost některých řešení, považovaných na úrovni Nejvyššího správního soudu za notoriety, lze demonstrovat několika příklady diametrálně odlišných řešení, považovaných na úrovni Tribunálu rovněž za notoriety.

Předem dalších úvah podotkněme následující. Aniž by bylo třeba opakovat již řečené (v předchozím konferenčním příspěvku), považuji za vhodné zdůraznit význam rozhodnutí Soudního dvora ve věci Georgsmarienhütte²³⁾, které radikálně **posunulo rozdělení kompetencí** mezi Soudním dvorem a Tribunálem, ale ještě výrazněji mezi unijními soudy a soudy národními.

Zjednodušeně řečeno, skončil (či byl alespoň výrazně omezen) dosavadní stav, kdy si adresát národního rozhodnutí, jež se opíralo o akt práva EU, mohl (alespoň teoreticky) vybrat, zda tento akt unijního práva napadne prostřednictvím vnitrostátního rozhodnutí u národního soudu se současným požadavkem na položení předběžné otázky²⁴⁾ nebo zda jej napadne přímo u Tribunálu. Nyní podle Soudního dvora možnost právního subjektu dovolávat se v rámci žaloby u národního soudu neplatnosti ustanovení obsažených v unijním aktu, který je základem pro přijetí vnitrostátního rozhodnutí, předpokládá, že tento subjekt podal rovněž žalobu proti danému unijnímu aktu ve stanovené lhůtě u Tribunálu,²⁵⁾ nebo že tak neučinil, protože bezpochyby nemá právo takovou žalobu podat. To samozřejmě nevylučuje možnost daného subjektu napadnout vnitrostátní prováděcí rozhodnutí u národního soudu, hodlá-li však svá žalobní tvrzení opřít o nezákonnost unijního aktu, musí současně podat odpovídající žalobu u unijního soudu.

²³⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 7. 2018, C-135/16, všechna dále citovaná rozhodnutí SDEU a Tribunálu jsou dostupná na <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=cs>.

²⁴⁾ S málo omezeními právem EU, týkajícími se např. lhůt (srov. rozsudek SDEU ze dne 9. 3. 1994, C-188/92, TWD).

²⁵⁾ Čl. 264, čtvrtý pododstavec SFEU.

Z povinnosti loajální spolupráce pak vyplývá povinnost národního soudu přerušit řízení do doby rozhodnutí unijního soudu o žalobě na neplatnost.

Soudní dvůr se v rozsudku ve věci Georgsmarienhütte zcela vyhnul otázce nadnesené generálním advokátem v téže věci²⁶⁾ - totiž otázce pravomoci národního soudu položit předběžnou otázku, má-li sám pochybnosti o platnosti unijního aktu. V tomto směru bude nutné vyčkat případné další judikatury Soudního dvora. Lze ovšem předpokládat, že dělicí linie povede po pravomoci národního soudu z úřední povinnosti, i bez námítky účastníka, zohlednit nezákonnost podkladového (v daném případě unijního) aktu. V případech, kde bude přezkumná pravomoc soudu vázána žalobními námitkami,²⁷⁾ rozsudek ve věci Georgsmarienhütte fakticky limituje možnost a pravomoc národního soudu položit předběžnou otázku týkající se platnosti podkladového unijního aktu.

Nutnost napadnout akt vnitrostátního práva před Tribunálem má potenciál zvýšit počet žalob u této jurisdikce a zároveň ji činí pravděpodobně častějším cílem zájmu vnitrostátních právníků, než tomu bylo doposud. Jsou tito a zejm. čeští právníci připraveni na rozdíly mezi standardem ochrany, na který jsou zvyklí u českých správních soudů a standardem, který mohou očekávat u Tribunálu?

Nejvyšší správní soud provází pověst otevřené instituce s liberálním přístupem k žalobní legitimaci. Je skutečností, že zatímco zákonná úprava podmiňuje v nejčastějším z případů žalobní legitimaci ve správním soudnictví tvrzeným zkrácením na právech v důsledku porušení práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce,²⁸⁾ judikatura uvádí, že zákonný text nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce. Nejvyšší správní soud sice nedefinoval výslovně jím použitý pojem právní sféry, z kontextu věci však lze seznat, že jej nejprve spojil s účastenstvím žalobce ve správním řízení, resp. s rozhodováním správního orgánu o žádosti žalobce²⁹⁾ - aniž by ovšem spojil žalobní legitimaci s možným porušením pouze procesních práv ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s.³⁰⁾ Později šel soud ještě dále a žalobní legitimaci vymezil za pomoci pojmu správní sféry negativně, totiž tak, že bude dána vždy, pokud

²⁶⁾ Stanovisko generálního advokáta Manuela Campos Sánchez-Bordony ze dne 27. 2. 2018, C-135/16, bod 36 a násl.

²⁷⁾ Jako obecně v řízení před českými správními soudy – srov. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a § 75 odst. 2 s. ř. s.

²⁸⁾ Viz § 65 s. ř. s.

²⁹⁾ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na <http://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=JudikaturaSimpleSearch&pageSource=0&menu=188>.

³⁰⁾ Ve vztahu k tomuto ustanovení viz např. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2004, č. j. 7 A 85/2001 – 43.

není možné s ohledem na tvrzení žalobce zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.³¹⁾ V obou případech soud podepřel svůj právní názor z hlediska hodnotového zakotvení právem na přístup k soudu a na ochranu před nezákonným rozhodnutím správního orgánu, která se prolínají i jeho další judikaturou.

Podobnou velkorysost Nejvyšší správní soud (respektive v návaznosti na jeho judikaturu i krajské soudy) prokazuje při vymezení žalobních bodů,³²⁾ navrhování důkazů na jejich podporu nebo při vymezení vad napadeného správního rozhodnutí, které může zohlednit z úřední povinnosti. Na žalobní body podle něj nelze stran právních důvodů tvrzené nezákonnosti klást extrémní požadavky. Žalobce tak např. svá konkrétní a dostatečně individualizovaná skutková tvrzení nemusí podřazovat pod přesná ustanovení právních předpisů. Za žalobní bod, u něhož je třeba pokusit se o jeho doplnění a upřesnění, je třeba považovat každé vyjádření žalobce, z něhož byť i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že žalobce má napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu za nezákonné.³³⁾ V kontextu shora zmiňovaného rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci **Georgsmarienhütte** může být významný právní názor, podle kterého použití právního předpisu nebo jeho ustanovení, která na věc nedopadají, je důvodem zrušení přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu (rozsudku krajského soudu) z úřední povinnosti, mohlo-li mít za následek nesprávné posouzení pro věc rozhodujících skutkových či právních otázek obsažených v námitkách.³⁴⁾ Omezení lhůty pro rozšiřování žaloby o další body se nevztahuje na navrhování nových důkazů podporujících již uplatněná tvrzení.³⁵⁾ Je-li na zvážení soudu, který z navržených důkazů provede a který nikoliv, musí vždy zdůvodnit neprovedení důkazu a dokazováním může upřesnit skutkový stav, ze kterého vycházel správní orgán, ale v souladu se zásadou plné jurisdikce může rovněž provést nové důkazy a zjistit tak nový skutkový stav.³⁶⁾ Obdobný přístup jako k vymezení žalobních důvodů Nejvyšší správní soud zastává k vymezení kasačních námitek. Pokud jsou ze znění kasační stížnosti její důvody seznatelné a odpovídají zákonným kasačním důvodům, není rozhodující, že stěžovatel sám své důvody nepodřadil k jednotlivým zákonným ustanovením či tak učinil nepřesně. Je-li v kasační stížnosti uvedeno, jaké konkrétní vady v řízení či v úsudku se měl soud dopustit a z čeho je stěžovatel dovozující, kasační stížnost ob stojí.³⁷⁾ Tvrzené důvody kasační stížnosti pak soud posuzuje podle jejich obsahu a nikoliv podle formálního označení.³⁸⁾

³¹⁾ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86.

³²⁾ Stejně liberálně i kasačních námitek.

³³⁾ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 – 87 a také v něm citovanou judikaturu.

³⁴⁾ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 – 87.

³⁵⁾ Viz rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2007, č. j. 4 Azs 176/2006 – 84.

³⁶⁾ Viz rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 – 89.

³⁷⁾ Viz rozsudek NSS ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003-50.

³⁸⁾ Viz rozsudek NSS ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004-47.

Z hlediska přístupu k soudu se ukázala být ulehčujícím prvkem i judikatura týkající se nákladů řízení. Jakkoliv je (obecně) řízení před správními soudy zatíženo poplatkovou povinností, ve vztahu k dalším nákladům je podstatné, že správní soudy v rámci zcela setrvalé a ustálené judikatury zásadně nepřiznávají žalovaným správním orgánům náklady (právního) zastoupení a tím minimalizují náklady žalobců i v případě prohraného sporu.³⁹⁾

Tribunál má naopak pověst jurisdikce s restriktivním výkladem týkajícím se přístupu k němu. Jeho pozice se odvíjí především od legislativního rámce, pro potřeby současné debaty zejm. čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.⁴⁰⁾ Podmínky (aktivní legitimace) bezprostředního a individuálního dotčení se ukazují být Scyllou a Charybdou, mezi nimiž nebývá snadné proplout. K nim se kumulativně připojuje ještě podmínka zájmu na podání žaloby, která nutně nesplyvá s bezprostředním a individuálním dotčením napadeným aktem.⁴¹⁾ I Evropská unie přitom respektuje právo na spravedlivý proces a v jeho rámci právo na obhajobu, zásadu rovnosti zbraní a právo na přístup k soudům.⁴²⁾

Ve vztahu k přezkumu legality unijních aktů k žalobě tzv. neprivilegovaných navrhovatelů se rozlišují individuální právní akty a akty s obecnou působností. V případě napadení prvních z nich je (konkr. u neadresátů rozhodnutí) třeba prokázat osobní dotčení, které předpokládá, že je napadená akt zasahuje z důvodu určitých vlastností, které jsou pro ně typické, nebo faktické situace, která je vymezuje vzhledem ke všem ostatním osobám a tím je individualizuje způsobem obdobným tomu, jakým by byl individualizován adresát rozhodnutí.⁴³⁾ Takovéto osobní dotčení není třeba prokázat v případě napadení aktů s obecnou působností.⁴⁴⁾ Akt má obecnou působnost, pokud se uplatňuje na objektivně určené situace a způsobuje právní následky vůči kategoriím osob pojmávaných obecným a abstraktním způsobem.⁴⁵⁾ V případě obou typů aktů je třeba prokázat bezprostřední dotčení, které zjednodušeně řečeno znamená, že akt podstatným způsobem mění právní postavení žalobce,⁴⁶⁾ či jinými slovy vyvolává bezprostřední účinky na právní postavení jednotlivce, neponechává žádnou posuzovací pravomoc adresátům pověřeným

³⁹⁾ Viz rozsudky NSS ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006 – 87, nebo ze dne 4. 4. 2018, č. j. 10 As 374/2017 – 51.

⁴⁰⁾ Každá fyzická nebo právnická osoba může za podmínek uvedených v prvním a druhém pododstavci podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, jakož i proti právním aktům s obecnou působností, které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření.

⁴¹⁾ Viz rozsudek SDEU ze dne 17. 9. 2015, C-33/14 P, Mory SA, bod 62.

⁴²⁾ Srov. stanovisko generálního advokáta Niila Jääskinena ze dne 16. 7. 2015, C-603/13 P, Galp, bod 46.

⁴³⁾ Srov. rozsudek SDEU ze dne 3. 10. 2013, C-583/11 P, Inuit, body 56 a 72, nebo rozsudek Tribunálu ze dne 4. 3. 2009, T-445/05, Fineco, bod 45.

⁴⁴⁾ Srov. rozsudek SDEU ze dne 6. 11. 2018, spojené věci C-622/16 P – C-624/16 P, Montessori, bod 22.

⁴⁵⁾ Srov. rozsudek Montessori, bod 29.

⁴⁶⁾ Srov. rozsudek Tribunálu ze dne 4. 10. 2006, T-193/04, Tillack, bod 67.

jeho provedením, toto provedení je čistě automatické povahy a vyplývá výlučně z unijní právní úpravy, aniž je třeba použít další zprostředkující předpisy.⁴⁷⁾

Legalita rozhodnutí musí být posuzována v závislosti na informacích, které mohl mít správní orgán k dispozici v okamžiku přijetí rozhodnutí a žalobce, který se např. v oblasti udělování státních podpor účastnil formálního vyšetřovacího řízení, se nemůže dovolávat argumentů týkajících se skutkových okolností, které nebyly Komisi známy a které jí nebyly v průběhu vyšetřovacího řízení sděleny.⁴⁸⁾ Žalobci naopak nic nebrání vznést proti konečnému rozhodnutí právní důvod, který nebyl vznesen ve fázi správního řízení.⁴⁹⁾ Přezkoumává-li Tribunál v některých oblastech unijní akty v plné jurisdikci, neznamená to přezkum z úřední povinnosti, řízení před unijními soudy má spornou povahu a s restriktivně vykládanou výjimkou důvodů veřejného pořádku, jako je nedostatek odůvodnění napadeného rozhodnutí, musí žalobce vždy vznést důvody proti napadenému rozhodnutí a na podporu těchto důvodů předložit důkazy.⁵⁰⁾ V řízení pak nelze předkládat nové důvody, ledaže by se zakládaly na právních a skutkových okolnostech, které vyšly najevo v průběhu řízení.⁵¹⁾

Různé akcenty spojované s hodnotovým ukotvením judikatury jsou velmi názorně demonstrovatelné na příkladu nákladů (právního) zastoupení. Ponecháme na tomto místě stranou problematiku nákladů řízení v celé její číši a soustředíme se na dva konkrétní aspekty, v nichž se judikatura Nejvyššího správního soudu a Tribunálu podstatně rozchází (dlužno dodat – v jednom z příkladů z důvodu legislativního rámce). Konkrétně se jedná o uznatelnost nákladů (právního) zastoupení žalovaným správním orgánem a o výši takto přiznávaných nákladů.

Podle ustálené judikatury se mohou žalované instituce EU nechat v řízení před unijními soudy nechat zastupovat nejen svými pracovníky, ale také advokáty. Nemají přitom žádnou právní povinnost tvrdit a tím méně prokazovat nezbytnost externího (právního) zastoupení. Náklady takového (právního) zastoupení jsou (v návaznosti na úspěch ve věci) přiznatelné v reálné výši odpovídající vynaloženým nákladům, přičemž v tomto směru Tribunál přezkoumává mj. povahu řízení, z něhož náklady vzešly, relevanci

⁴⁷⁾ Srov. rozsudek Montessori, bod 42.

⁴⁸⁾ Srov. rozsudky Tribunálu ze dne 24. 9. 2015, T-674/11, TV2/Danmark, bod 229, v oblasti práva duševního vlastnictví viz obdobně rozsudek Tribunálu ze dne 7. 12. 2017, T-622/16, bod 45.

⁴⁹⁾ Srov. rozsudky Tribunálu ze dne 11. 5. 2005, spojené věci T-111/01 a T-133/01, Saxonia Edelmetalle, bod 68, nebo ze dne 15. 11. 2011, T-234/07, Koninklijke, bod 37. Zde však v oblasti práva duševního vlastnictví odlišně srov. čl. 188 Jednacího řádu Tribunálu – odlišný přístup v této oblasti lze odůvodnit tím, že předmět řízení již ve správním řízení před odvolacím senátem je vymezen odvolacími důvody.

⁵⁰⁾ Srov. rozsudek SDEU ze dne 8. 12. 2011, C-386/10 P, Chalkor, bod 64, nebo rozsudek SDEU ze dne 21. 1. 2016, C-603/13 P, Galp, bod 76.

⁵¹⁾ Čl. 84 Jednacího řádu Tribunálu, srov. také rozsudek SDEU ze dne 11. 7. 2013, C-439/11 P, Ziegler, bod 46.

nákladů ve vztahu k řízení, náročnost věci, přiměřenost hodinové sazby účtované advokátem a počet hodin účtovaných v rámci jednotlivých úkonů.⁵²⁾

Ze stručného srovnání jen některých aspektů přezkumu zákonnosti (správních rozhodnutí) českými (správními) a unijními soudy **vyplývá**, že v rámci relativně otevřeného systému přístupu k právu unijními soudy je třeba počítat s důrazem na jiné hodnoty řízení, než jsou ty preferované českými správními soudy. Současně se čeští právníci musí připravit na to, že v důsledku vývoje judikatury Soudního dvora budou pravděpodobněji a častěji konfrontováni s nutností vést řízení právě před jednou z jeho jurisdikcí, totiž před Tribunálem.

Řízení před ním je, jak zaznělo již v předchozím konferenčním příspěvku, spoutáno přísnými procesními pravidly, vycházejícími ze Smluv, Statutu SDEU, Jednacího řádu Tribunálu a v prováděcích předpisech. Jejich výkladem prostupují základní principy, z nichž velmi silně vystupují zásada kontradiktornosti a rovnosti zbraní, zásada koncentrace řízení ad.

Tyto principy se nezbytně nutně neprojevují v restriktivní judikatuře Tribunálu týkající se žalobní legitimace. Bezpochyby však jsou přítomny v jeho přísné judikatuře svazující rozsah přezkumu napadených rozhodnutí s kvalitně formulovanými žalobními důvody, zakazující či alespoň podstatně limitující nová tvrzení a důkazy a obecně zdrženlivé k možnému nahrazování či doplňování aktivity žalobce aktivitou soudu.

Silně se tento aspekt projevuje v přístupu k náhradě nákladů řízení, kdy Tribunál, veden zásadou formální rovnosti, neváhá i žalovanému správnímu orgánu, hájícímu rozhodnutí vydané v rámci jeho odborné kompetence, přiznávat velmi vysoké částky za zastoupení externím právníkem.

Naopak v centru rozhodování Nejvyššího správního soudu stojí právo na přístup k soudu. V jeho zájmu soud neváhal liberálně vyložit otázku žalobní legitimace (nikoliv nezbytně nutně spojené s úspěchem ve věci, v každém případě však otevírající možnost věcného přezkumu napadeného rozhodnutí), nastavit relativně nízký standard požadavků kladených na formulaci žalobních bodů a, můžeme-li použít toho obratu, procesního výkonu žalobců – čímž současně rozšířil manévrovací prostor správních soudů a vytvořil předpolí k přezkumu napadených rozhodnutí i nad rámec úzce vymezených žalobních bodů, formální rovnosti účastníků při přiznávání náhrady nákladů řízení nadřadil pokus o zohlednění (obvykle) výrazně větších reálných procesních schopností žalovaných správních orgánů.

Můžeme jen spekulovat, nakolik se v rozdílném přístupu zmíněných soudů projevuje mnohem širší agenda Nejvyššího správního soudu, s žalobci často představovanými v hájení svých práv nezběhlými fyzickými osobami, a druhem sporů koncentrovaná agenda Tribunálu, s žalobci typicky

⁵²⁾ Srov. usnesení Tribunálu ze dne 24. 3. 1998, T-175/94 (92), IPS, bod 10, nebo ze dne 25. 11. 2010, T-139/07 DEP, Pioneer Hi-Bred Int., body 27 a násl.

představovanými právníckými osobami zvyklými brát se o svá práva a v případě řady z nich s rozpočty umožňujícími být žalovaným více než důstojnými soupeři. Je však zřejmé, že i čeští právníci se budou muset v zájmu svých klientů sžít s přísným přístupem Tribunálu.