

# DISKUSE

Ondřej Szalonnás

## Rozšíření samosoudcovské kompetence jako cesta ke zrychlení soudního řízení správního?

### Úvod

Správní soudnictví se potýká s problémem délky řízení. Statistiky Ministerstva spravedlnosti prokazují, že od roku 2018 setrvale roste průměrná délka řízení u krajských soudů, která v roce 2020 činila již 525 dní oproti 486 dnům v roce 2019.<sup>1)</sup> Nejvyšší správní soud není od roku 2016 schopen vyřídit ani takový počet věcí, který mu v příslušném roce napadne, a setrvale tak roste počet jeho nedodělků.<sup>2)</sup> Správní justice je v současnosti nejpomalejší složkou soudnictví v České republice.<sup>3)</sup> Úvahy, jak výkon správní justice zefektivnit, jsou tedy vysoce aktuální. Zdá se však, že kořen tohoto problému spočívá v samotných koncepčních základech konstrukce českého správního soudnictví, a proto jeho definitivní vyřešení může přinést jen zásadní novelizace či rekodifikace soudního řádu správního (dále též i jen: „s. ř. s.“).<sup>4)</sup> I tak je ovšem možné hledat cesty, jak soudní řízení správní zrychlit za cenu jen menších legislativních úprav. Jednou z nich by mohla být i změna rozdělení kompetence mezi specializované senáty a specializované samosoudce obsažená nyní v § 31 s. ř. s. Ta by mohla spočívat buď v úplném vyloučení senátního rozhodování u krajských soudů, případně v jeho zásadním omezení jen na ty případy, v nichž může mít účast tří soudců objektivní přínos pro účastníky řízení. V tomto článku se pokusím prokázat, že rozšíření samosoudcovské kompetence by mohlo přinést signifikantní zvýšení rychlosti

---

<sup>1)</sup> Data jsou dostupná ve výroční statistické zprávě České soudnictví 2020 publikované na internetových stránkách Ministerstva spravedlnosti <<https://1url.cz/JrL54>> [citováno 12. 4. 2022].

<sup>2)</sup> Tamtéž; např. pokud jde o vyřizování kasačních stížností, napadlo v roce 2019 k Nejvyššímu správnímu soudu 4 261 věcí, rozhodl však jen o 3 881 kasačních věcech. V roce 2020 napadlo 4 037 kasačních stížností a rozhodnuto bylo o 3 785 kasačních věcech. Konečně v roce 2021 napadlo 4 012 kasačních stížností a rozhodnuto bylo o 3 822 kasačních věcech.

<sup>3)</sup> Z citovaných statistik vyplývá, že s delšími dobami řízení než ve správním soudnictví je možno se setkat jen v prvostupňové civilní agendě vyřizované u krajských soudů.

<sup>4)</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

správním justice, aniž by negativně ovlivnilo práva účastníků řízení. Budu přitom argumentovat, že takové opatření by bylo v souladu s Ústavou a přineslo by okamžitou úlevu i přetíženému Nejvyššímu správnímu soudu. Nadto by takový krok vytvořil prostor možnému zavedení zrychlených typů řízení v případné rekodifikaci s. ř. s.

### **Současná úprava rozdělení kompetencí v s. ř. s.**

Jedním z typických znaků českého správního soudnictví je skutečnost, že se převážná část jeho agendy projednává u krajských soudů v senátech složených ze tří soudců.<sup>5)</sup> Určitá pozoruhodnost této úpravy je dána dvěma aspekty. Prvým z nich je úplná absence laického prvku ve správním soudnictví, přestože ten je běžnou součástí soudnictví civilního a trestního, a bylo by jistě možné nalézt argumenty, pro které by v určité podobě mohl být přínosnou součástí i soudnictví správního.<sup>6)</sup> Druhým z nich je pak problém, zda tato úprava přispívá efektivitě soudního řízení správního v širokém slova smyslu, tedy pomyslné souhře kvality a rychlosti rozhodování. Jsem přesvědčen, že tomu tak (již) není.

Úprava rozdělení kompetencí mezi specializované senáty a samosoudce ve správním soudnictví je obsažena v § 31 s. ř. s. Z prvního odstavce citovaného ustanovení se podává, že zákon počítá zásadně s tím, že ve správním soudnictví budou krajské soudy rozhodovat ve specializovaných senátech. Z toho vyplývá, že taxativní výčet věcí, v nichž podle druhého odstavce citovaného ustanovení rozhodují specializovaní samosoudci,<sup>7)</sup> představuje výjimku z pravidla. Tento názor ostatně potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu, která právě skrze to, že jde o výjimku, dovodila, že jde-li o řízení o žalobě na ochranu před nečinností správního orgánu,

---

<sup>5)</sup> Převážně v senátech se rozhodovaly věci správního soudnictví již po obnovení správního soudnictví v 90. letech 20. století. K tomu srovnej MAZANEC, M.: *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 106, ISBN 80-7201-021-2.

<sup>6)</sup> Účast laického prvku by se přitom nemusela vyčerpat účastí přisídících typických pro civilní a zejména trestní justici. Právě ve správním soudnictví by mohla získat podobu účasti profesních odborníků, kteří by mohli soudnímu rozhodování přinést věcnou expertizu v projednávaných případech. Taková možnost by byla zvláště vhodná tehdy, pokud by se zákonodárce rozhodl rozšiřovat možnosti apelačního rozhodování správních soudů, známého zatím z oblasti informačního práva (§ 16 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím) a naznačenou v § 309 odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona.

<sup>7)</sup> Jedná se o věci důchodového pojištění, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory, dávek péstounské péče, ve věcech přestupků, za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč, mezinárodní ochrany, neudělení krátkodobého víza, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, jakož i o další věci, v nichž příslušnost specializovaného samosoudce stanoví zvláštní zákon.

případně o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, rozhoduje i v těchto vybraných věcech specializovaný senát, nikoli samosoudce.<sup>8)</sup>

Současné znění ustanovení § 31 odst. 2 s. ř. s. je výsledkem historického vývoje, v jehož průběhu promlouvaly do jeho podoby různé motivace. Klíčem k rozdělení kompetencí tak není ani výlučně typová náročnost věcí, ani jen tradice. Proti názoru, podle něhož je rozhodujícím kritériem typová náročnost věcí, totiž hovoří např. rozdělení kompetence v rámci přestupkových věcí podle horní hranice zákonné výše možné pokuty. Z ničeho nelze dovodit, že by řízení o žalobě proti rozhodnutí o přestupku, za nějž lze uložit vyšší sankci než 100 000 Kč, mělo být automaticky typově složitější než proti rozhodnutím o přestupku, za nějž takto vysokou sankci uložit nelze. Složitost konkrétní přestupkové věci totiž bude zřídka dána právě výší možné pokuty.<sup>9)</sup> Ostatně ani judikatura Nejvyššího správního soudu, v níž se úvaha, že samosoudcovské věci jsou typově jednodušší, občas objevuje, není v tomto názoru zcela kategorická, ale spíše jej vkládá do úst zákonodárci.<sup>10)</sup>

Proti názoru tvrdícímu, že rozdělení kompetence mezi samosoudce a senáty je věcí tradice, pak svědčí celkový legislativní vývoj ustanovení § 31 s. ř. s. Přestože je nepochybné, že ve svém původním znění toto ustanovení navazovalo na dřívější úpravu obsaženou v části páté o. s. ř.,<sup>11)</sup> následný vývoj, který v deseti novelizacích směřoval zejména<sup>12)</sup> k rozšiřování počtu věcí, které přísluší projednávat a rozhodovat samosoudcům, však už nutně musel být motivován jinak než ohledy na tradici. Nemůže být sporu o tom, že touto motivací byla i snaha o rychlost a celkovou efektivitu řízení, jejichž vedení je svěřeno samosoudcům.<sup>13)</sup>

---

<sup>8)</sup> Za všechny rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, č. j. 4 Ans 11/2013-25, č. 3152/2015 Sb. NSS, odst. 12 a 13 a v nich citovaná judikatura.

<sup>9)</sup> Naopak by mohlo být argumentováno, že vyšší pokuty zákon často stanovuje za přestupky podnikatelů případně právnických osob, tedy přestupky se stanovenou objektivní odpovědností (§ 21 a 23 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), což naopak průběh správního řízení a následně i soudního řízení správního usnadňuje, neboť tato konstrukce zužuje možnosti argumentace týkající se otázky zavinění.

<sup>10)</sup> K tomu srovnej namátkou rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2019, č. j. 2 Ads 284/2019-26, odst. 10, ze dne 22. 2. 2017, č. j. 3 Ads 284/2016-43, nebo ze dne 28. 12. 2011, č. j. 7 Ans 9/2011-106.

<sup>11)</sup> Jednalo se zejména o ustanovení § 246b zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, dále jen „o. s. ř.“ ve znění účinném do 31. 12. 2002.

<sup>12)</sup> Výjimky představuje zákon č. 165/2006 Sb., který provedl jen terminologickou změnu spočívající ve změně slova „azylu“ za „mezinárodní ochrany“, dále zákon č. 189/2006 Sb., který zrušil příslušnost samosoudců k rozhodování věcí nemocenské péče v ozbrojených silách, a zákon č. 183/2017 Sb., který fakticky omezil samosoudcovskou příslušnost k rozhodování přestupkových věcí tak, že ta nadále trvá jen v těch případech, kdy jde o přestupky, za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč.

<sup>13)</sup> K tomu srovnej např. důvodovou zprávu k zákonu č. 303/2011 Sb., (tisk Poslanecké sněmovny č. 319/0 z roku 2011) v níž se k rozšíření samosoudcovské příslušnosti na další cizinecké věci uvádí: *„Navrhovaná změna tak sleduje trend svěřit v zájmu efektivnosti, rychlosti a hospodárnosti řízení rozhodování v cizinecké agendě specializovaným samosoudcům. Rozšíření věcí, ve kterých rozhoduje samosoudce, o výše uvedená rozhodnutí představuje jedno z mnoha*

Lze tedy konstatovat, že zdůvodňování konkrétního rozdělení kompetencí mezi samosoudce a senáty dle účinné úpravy obsažené v § 31 s. ř. s. je spíše snahou o jeho aposteriorní racionalizaci, než výkladem logicky dedukovatelného a obhajitelného dělicího kritéria, na kterém současná úprava zjevně založena není.

Jedná se přitom o otázku, která zásadním způsobem ovlivňuje průběh řízení před krajským soudem, a proto se zdá, že by naopak bylo vhodné, aby příslušné rozdělení věcí naopak z řádně podložené úvahy vycházelo.

### **Ústavní základ rozdělení kompetencí mezi senáty a samosoudce**

Rozdělení kompetencí mezi senáty a samosoudce je pro české soudnictví příznačné, vyskytuje se totiž ve všech jeho typech. Ústavní základ rozdělení kompetencí mezi senáty a samosoudce leží v čl. 94 odst. 1 Ústavy, podle něhož: „*Zákon stanoví případy, kdy soudci rozhodují v senátu a jaké je jeho složení. V ostatních případech rozhodují jako samosoudci.*“ Jakkoli z citovaného článku Ústavy není možno dovodit, že by Ústava preferovala rozhodování samosoudcovské,<sup>14)</sup> tím méně to platí pro rozhodování senátní, které má být podle tohoto článku vyhrazeno případům stanoveným zákonem. Zásadou tedy je rozhodování samosoudcovské.

Ústavněprávní úprava je obecným způsobem provedena v § 3 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, který zní: „*V řízení před soudem rozhoduje senát nebo samosoudce; obsazení soudu stanoví zákony o řízení před soudy.*“ I z této úpravy tedy vyplývá, že konkrétní určení, ve kterých věcech bude rozhodovat samosoudce a ve kterých senát, je svěřeno zvláštním zákonům, tj. jednotlivým procesním předpisům, které upravují konkrétní soudní řízení. Z hlediska rozdělení kompetencí mezi senáty a samosoudce je současně třeba přihlédnout i k § 31 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, který stanoví: „*Krajský soud rozhoduje v senátech. Samosoudci rozhodují v případech stanovených zákony o řízení před soudy.*“ Toto ustanovení tak pomyslně obrací logiku shora citovaného čl. 94 odst. 1 Ústavy, když naopak jako zásadu stanoví pro krajské soudy senátní rozhodování a samosoudcovské vyhrazuje zvláštní úpravě.

Rozhodování soudů ve správním soudnictví je podle účinné právní úpravy svěřeno jak samosoudcům, tak senátům, popřípadě senátům rozšířeným. Zatímco krajské soudy rozhodují dle § 31 s. ř. s. buď samosoudci nebo tříčlennými senáty, Nejvyšší správní soud rozhoduje dle § 16 s. ř. s. v senátech nebo rozšířených senátech. Zákonodárce tedy v případě Nejvyššího správního

---

*institutů, které návrh novely soudního řádu správního zavádí ve snaze o co největší urychlení soudního řízení správního o zákonnosti omezení osobní svobody cizince.“*

<sup>14)</sup> K tomu viz SLÁDEČEK, V. Čl. 94 [Způsob rozhodování]. In: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1085, ISBN 978-80-7400-590-9.

soudu akcentuje senátní rozhodování, což má ovšem svůj nepochybný důvod v roli a postavení Nejvyššího správního soudu.

Ten je totiž na rozdíl od krajských soudů zákonem povolán kromě rozhodování zejména o kasačních stížnostech coby mimořádných opravných prostředcích proti rozhodnutím krajských soudů i k úkolům dalším, jakými jsou zajišťování jednoty v rozhodování, vydávání stanovisek a zásadních usnesení.<sup>15)</sup> Úkoly plynoucí z těchto povinností pak vyžadují takovou činnost soudců, která již přesahuje toliko zaměření na rozhodování určité konkrétní kauzy; jde tu totiž o činnosti spíše koncepční povahy, při jejichž uskutečňování je nezbytné vedení širšího odborného diskurzu. Právě touto skutečností lze jednoduše zdůvodnit potřebu rozhodování Nejvyššího správního soudu v senátech, popřípadě v senátech rozšířených. K zajištění řádného plnění těchto úkolů jsou pak odpovídajícím způsobem nad rámec zákonných požadavků kladených na každého soudce upravena, byť částečně také mimoprávně, i specifická kritéria výběru kandidátů na soudce Nejvyššího správního soudu.<sup>16)</sup>

Obdobné objektivní zdůvodnění potřeby senátního rozhodování rovněž na krajských soudech však z právní úpravy nijak nevyplývá. S ohledem na to, že jak už bylo shora uvedeno, není z úpravy rozdělení kompetencí mezi specializované senáty a samosoudce ani patrné jeho konkrétní a logicky obhajitelné kritérium, lze se domnívat, že popřípadě ani zásadnímu rozšíření samosoudcovské kompetence nic nebrání.

### **Možná změna a její klady**

Rozšíření samosoudcovské kompetence by mohlo spočívat buď v tom, že by zákon stanovil, že krajské soudy rozhodují ve všech věcech správního soudnictví specializovanými samosoudci, případně alespoň ve zcela zásadním zúžení počtu věcí, ve kterých je dána kompetence senátní, a to tak, že ta bude zachována skutečně jen ve věcech, které se svou složitostí či zvláštním procesním postupem vymykají z běžného nápadu správních soudů (jednalo by se tedy o obrácení současné logiky ustanovení § 31 odst. 1 a 2 s. ř. s.).

Taková změna by totiž měla několik zřetelných výhod, které by se ukázaly okamžitě. Prvou evidentní výhodou zásadního rozšíření samosoudcovské kompetence by bylo zvýšení rychlosti řízení. Senátní rozhodování předpokládá, že se se souzenou věcí dostatečně seznámí všichni rozhodující soudci, tedy nejen vyřizující soudce. Takové seznámení se s projednávanou věcí stojí všechny členy senátu čas, přičemž s ohledem na rozsah studované

---

<sup>15)</sup> K tomu srovnej § 12 odst. 1-3 s. ř. s. Na tomto zákonném povolání nic nemění, že Nejvyšší správní soud některé z jemu vyhrazených nástrojů nevyužívá.

<sup>16)</sup> Právní úprava obsazování Nejvyššího správního soudu je obsažena v § 121 odst. 2 a § 122 s. ř. s., mimoprávní pak vyplývá z memoranda předsedy Nejvyššího správního soudu o výběru kandidátů na soudce pro Nejvyšší správní soud publikovaného na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu.

materie může jít i o značné časové náklady. Nejde však jen o seznámení se se samotnou věcí, ale i o proces přijímání a koncipování rozhodnutí. Situace je jednodušší v případě, že se ve věci nebude nařizovat jednání, ale ani diskuze na poradě senátu nemusí být vždy jednoduchá. Pokud se však navíc ve věci koná i jednání, musí se všichni členové senátu samozřejmě účastnit i jeho, což je další nikoli nevýznamný časový náklad. Odpadly-li by tyto povinnosti, došlo by tím nepochybně ke zvýšení časové kapacity jednotlivých soudců, kteří by mohli více času věnovat svým kauzám, a tím je i rychleji vyřizovat, neboť by do rozhodování nemuseli zapojovat další své dva kolegy.

Současně by taková změna znamenala zásadní zjednodušení procesního postupu. V tomto směru je třeba si uvědomit, že v rámci vyřizování napadlé věci přísluší celá řada kroků předsedům senátu,<sup>17)</sup> případně celému soudnímu senátu.<sup>18)</sup> I přijímání těchto rozhodnutí procesní povahy pak průběh vyřizování věci zdržuje, neboť je s nimi nutno seznamovat buď předsedu senátu, případně všechny jeho členy. Je přitom otázka, zda takové zapojení dalších soudců do přijímání procesních rozhodnutí má hmatatelný pozitivní vliv na procesní komfort či ochranu práv účastníků řízení. Nepochybně naopak je, že bylo-li by svěřeno rozhodování toliko soudci jedinému, bylo by rychlejší a operativnější.

Podstatné rozšíření samosoudcovské kompetence by také přineslo úlevu Nejvyššímu správnímu soudu, který je vysoce přetížen, a najít řešení tohoto stavu je nezbytné pro zachování celkové efektivity správního soudnictví. Rozšíření použití institutu nepřijatelnosti ve smyslu § 104a s. ř. s. na všechny samosoudcovské věci provedené zákonem č. 77/2021 Sb., je řešením, které zůstalo na půli cesty, a to právě kvůli poměrně úzkému vymezení samosoudcovské kompetence u krajských soudů. Snaha, aby Nejvyšší správní soud zůstal tělesem tvořeným zhruba 30 soudci,<sup>19)</sup> který nabízí tak důkladný přezkum navíc předem téměř neomezeného počtu rozhodnutí správních soudů I. instance, aniž by přitom nedocházelo k prodlužování doby rozhodování, se podobá pokusu o kvadraturu kruhu. Řešením je apriorní omezení okruhu reálně přezkoumávaných rozhodnutí, nejlépe při zachování diskrece samotného Nejvyššího správního soudu, ve které věci se „šírokospektrální“ přezkum užije a ve které jej nebude třeba. Za stávající právní úpravy by k takovému opatření efektivně došlo již jen užitím institutu nepřijatelnosti na rozšířený počet věcí rozhodovaných u krajských soudů specializovaným samosoudcem.

---

<sup>17)</sup> Jde např. o ustanovení zástupce účastníku řízení dle § 35 odst. 10 s. ř. s., výzvu k odstranění vad podání dle § 37 odst. 5 s. ř. s., přerušení a pokračování v řízení dle § 48 odst. 2 a 5 s. ř. s. apod.

<sup>18)</sup> Zde se jedná např. o rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě dle § 73 odst. 2 s. ř. s.

<sup>19)</sup> Nově jmenovaný předseda Nejvyššího správního soudu již nicméně naznačil možnost rozšíření Nejvyššího správního soudu až o dva další senáty. DIMUN, Petr. „Vidím na koležích, že jsou vyčerpáni a na pokraji vyhoření,“ říká nový předseda NSS Karel Šimka. *Česká justice*. <<https://1url.cz/krL5X>> [citováno 20. 2. 2022]



Zvýšení rychlosti řízení, zefektivnění procesního postupu soudu a jisté odbřemenění Nejvyššího správního soudu jsou zcela bezprostřední důsledky, které by se na rychlosti soudního řízení správního projevíly okamžitě. Pokud jde pak o otevření možností dalších úprav, které by ovšem musely být provedeny v rámci zásadnější novelizace nebo rekodifikace s. ř. s., lze zmínit možné zavedení zjednodušených typů řízení svěřených samosoudcům, např. řízení zahajovaného formulářovým podáním. Formulářová podání by zjednodušila tvorbu žaloby pro žalobce, současně by ji zpřehlednila i pro soud a umožnila tak ještě rychlejší rozhodnutí, neboť to by nebylo zdržováno odstraňováním jejích případných vad. Bylo-li by pak podání formulářové žaloby spojeno se vzdáním se práva na konání jednání, mohlo by být zvýhodněno i stanovením lhůty k rozhodnutí. To jsou však pochopitelné úvahy *de lege ferenda*.

### Možná úskalí

Rozšíření kompetencí specializovaných samosoudců na úkor senátů může být kritizováno právě proto, že do rozhodování nebudou již zapojeni soudci tři, ale pouze jeden, což by mohlo snížit kvalitu rozhodování. Právě kvalitou rozhodování je přitom někdy odůvodňována preference senátního rozhodování i v judikatuře Nejvyššího správního soudu.<sup>20)</sup> Jsem však přesvědčen, že taková obava není namístě a v odůvodněných případech jí lze neutralizovat specifičtějším a odůvodněným vymezením věcí, ve kterých bude kompetence specializovaného senátu nadále zachována.

Nejsou mi známa žádná statistická data, podle nichž by samosoudcovské rozhodování samo o sobě přinášelo signifikantně vyšší procento kasačních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.<sup>21)</sup> Současně zřejmě neexistuje významnější rozdíl mezi poměrem kasační stížností napadených rozhodnutí vydaných samosoudci oproti rozhodnutím vydaným senáty.<sup>22)</sup> Proto nelze mít

---

<sup>20)</sup> Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl ve svém rozsudku ze dne 26. 7. 2016, č. j. 6 As 165/2015-38, č. 3450/2016 Sb. NSS, ačkoliv připustil, že dané závěry lze jen sotva empiricky ověřit, mj. následující: „Pravidlo, že senát je „více“ než samosoudce, je opřeno o vcelku jednoduchou úvahu, že kolegiální rozhodování v (na krajských soudech tříčlenných) senátech poskytuje účastníkům řízení větší pravděpodobnost uvážlivého, profesionálního, dostatečně bedlivého a ze všech relevantních úhlů věc nahlédnuvšího posouzení jejich věci. Tato úvaha vychází z teze, kterou lze obtížně empiricky ověřit, nicméně je v českém justičním systému tradována, a sice že senát tvořený několika málo soudci (v daném případě třemi) je optimální kombinací kolektivního rozumu a individuální odpovědnosti každého jednotlivého soudce.“

<sup>21)</sup> Z pracovní statistiky úseku správního soudnictví Krajského soudu v Plzni dle sdělení příslušného místopředsedy vyplývá, že dlouhodobě je Nejvyšším správním soudem zrušováno 4 % až 5 % jeho rozhodnutí, a to bez ohledu na to, zda jde o rozhodnutí senátní či samosoudcovská.

<sup>22)</sup> Ani v tomto směru neexistuje žádná oficiální statistika. Pro účely tohoto článku jsem zpracoval vlastní statistiku na vzorku rozhodnutí Krajského soudu v Plzni v roce 2021, do které jsem však z technických důvodů mohl zahrnout pouze rozsudky, nikoli usnesení, kterými se řízení končí. Z této statistiky vyplývá, že procento napadení rozsudků vydaných samosoudci kolísá mezi 36,5 až 41 % a průměrná hodnota činí 38,53 %. U rozsudků vydaných senáty se jednalo (podle soudců zpravodajů) o rozptyl

za opodstatněnou domněnku, že by rozšíření samosoudcovského rozhodování automaticky snížilo kvalitu rozhodování správních soudů. Takové tvrzení by navíc předpokládalo, že buď je správní soudnictví výrazně obtížnější než soudnictví trestní či civilní (v nichž je rozhodování v I. instanci svěřeno běžně jednomu právnímu profesionálovi, byť v určitých případech doplněnému laickými přísedícími), nebo jsou správní soudci významně méně kvalitní než soudci civilní a trestní, což by bylo kupodivu již jenom proto, že přidělení nebo přeložení ke správnímu soudu předpokládá splnění přísnějších podmínek, než jaké jsou kladeny na soudce civilní a trestní.<sup>23)</sup>

Vycházet je naopak třeba z toho, že správní soudci jsou přinejmenším stejně odpovědní, zkušení a schopní na to, aby zvládli svou práci alespoň na stejné úrovni jako jejich civilní a trestní kolegové. Ani jim ostatně nic nebrání případně komplikovanější věci konzultovat se svými kolegy, aniž by jejich zapojení do rozhodování bylo nutno kodifikovat jako mandatorní v rámci senátního rozhodování.

V tomto směru je nutno přihlédnout i k tomu, že tak rozsáhlé senátní rozhodování ve správním soudnictví mohlo snad být důvodné v době, kdy se správní justice v dnešní podobě teprve etablovala. Avšak v době, kdy je již pomyslně zaběhnuta a celá řada otázek procesního, ale i hmotného práva je již vyřešena judikaturou, jde spíše o procesní luxus, za který ovšem účastníci platí neúměrnou délkou řízení. Je tedy i otázkou, zda je tato cena přiměřená.

Případnému riziku nižší kvality rozhodování by pak bylo možno zcela předejít zachováním omezeného okruhu věcí, v nichž by i nadále byla předepsána kompetence specializovaných senátů; jednalo by se ale jen o ty věci, ve kterých je zapojení tří profesionálních soudců odůvodněno typovou náročností těchto věcí a zvláštním procesním postupem, popřípadě zákonem stanovenou krátkou lhůtou k jejich rozhodnutí. Ke konkrétnímu stanovení,

---

mezi 23,8 % a 51 % s průměrem 40,31 %, přičemž obě mezní hodnoty měly důvody mimoprávní (snížený nápad a nízký počet rozhodnutých věcí kvůli zániku funkce soudce v průběhu roku). Tento údaj tak zcela koresponduje s tím, že v letech 2019 a 2020 bylo kasační stížností napadeno průměrně 40,3 % rozhodnutí krajských soudů, což vyplývá z dat obsažených v již zmíněné výroční statistické zprávě České soudnictví 2020. Statistika za rok 2021 dosud nebyla publikována.

<sup>23)</sup> V případě přidělení jde o podmínku zakotvenou v § 121 odst. 1 s. ř. s. spočívající v nejméně pětiletém výkonu právní praxe, vědecké či pedagogické činnosti v oboru ústavního, správního nebo finančního práva, alternativně takové přidělení musí odůvodňovat výsledky odborné justiční zkoušky a odborné přípravy; v případě přeložení pak musí soudce splňovat podmínky k přeložení ke krajskému soudu dle § 71 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o sodech a soudcích spočívající v délce právní praxe nejméně 8 let a zárukách řádného výkonu této funkce vyplývajících z jeho odborných znalostí a zkušeností.



jaké věci by do takovéto kategorie měly spadat, by nicméně bylo nezbytné provést důkladnou analýzu.<sup>24)</sup>

V této souvislosti není bez zajímavosti, že úprava správního soudnictví na Slovensku, se kterou naše úprava sdílí některé společné kořeny, sice také vychází primárně ze zásady senátního rozhodování krajských soudů, zakotvuje ale podstatně širší okruh věcí, jež jsou svěřeny k rozhodnutí samosoudcům, kterým připadá mj. rozhodování o všech nečinnostních a zásahových žalobách.<sup>25)</sup>

## **Závěr**

V tomto článku jsem se pokusil nastínit možnost zrychlení soudního řízení správního v podobě zásadního rozšíření samosoudcovské kompetence. Soudní řízení správní je v poměrech české justice toho času jeho nejpomalejší součástí, což má své hlubší příčiny, k jejichž odstranění nepostačí pouze omezené zvýšení počtu správních soudců, k němuž v posledních letech došlo. Problematika rychlosti české správní justice může být definitivně vyřešena až v souvislosti s rekodifikací soudního řádu správního. Do té doby je ovšem třeba využít možností, které skýtá současná koncepce soudního řádu správního. Jednou z nich je právě rozšíření samosoudcovské kompetence na úkor senátního rozhodování. Tato změna by zrychlila řízení před správními soudy I. stupně, zefektivnila by jejich procesní postup, snížila by zátěž Nejvyššího správního soudu, a pokud by se osvědčila, umožnila by uvažovat o zavedení zkrácených typů řízení v případné příští úpravě správního soudnictví. Rizika tkvící ve zhoršení procesního standardu účastníků řízení či snížení kvality rozhodování jsou nepodložená. I v civilní a trestní justici je rozhodování v I. instanci svěřováno samosoudcům nebo senátům složeným z jednoho soudce - profesionála a dvou laických přísedících. Navrhovaná úprava by se tak nijak nevymykala ze standardů zavedených v českém soudnictví a následovala by i úpravu již zavedenou na Slovensku.

## **Shrnutí:**

Článek se zabývá možností zrychlení soudního řízení správního cestou rozšíření kompetence specializovaných samosoudců na úkor specializovaných soudních senátů. Vychází ze zjištění, že současná podoba rozdělení kompetence mezi specializované samosoudce a senáty obsažená v soudním řádu správním není založena na jednotném a logicky obhajitelném principu, což otevírá možnost pro úvahy nad novelizací. Rozšíření působnosti samosoudců v soudním řádu správním dává do kontextu s úpravou účasti profesionálních soudců obsaženou v občanském soudním řádu a trestním řádu a úpravou účinnou na Slovensku. Dospívá k závěru, že případné rozšíření kompetence

---

<sup>24)</sup> Namátkou by mohlo jít o věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy, věci místního a krajského referenda a věci volební.

<sup>25)</sup> K tomu srovnej § 23 zákona č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok.

specializovaných samosoudců by mohlo urychlit soudní řízení správní, přispět k odlehčení Nejvyššího správního soudu a otevřít cestu k širší změně úpravy soudního řízení správního.

**The possibility of speeding up administrative justice by extending the competence of specialized single judges as opposed to specialized court chambers – summary:**

The article deals with the possibility of speeding up administrative justice by extending the competence of specialized single judges as opposed to specialized court chambers. It explores that the current form of division of competence between specialized single judges and chambers provided for in the Code of Administrative Procedure is not based on a uniform and logically deductible principle. The extension of the competence of single judges in the Code of Administrative Procedure is evaluated in the context of the regulation of professional judges' participation in the Code of Civil Procedure and the Criminal Procedure Code and compared with the regulation effective in Slovakia. It concludes that a possible extension of the competence of specialized single judges could speed up administrative justice, contribute to the relief of the Supreme Administrative Court and pave the way for a broader change in the regulation of administrative justice.