

DNY PRÁVA 2014 – DAYS OF LAW 2014

Část VI. Organizace a správa (nejen správního) soudnictví

Eds.:

Stanislav Kadečka

Jiří Venclíček

Jiří Valdhans

Masarykova univerzita

Brno 2015

Recenzenti:

JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.

JUDr. Petr Kolman, Ph.D.

JUDr. Ivo Krýsa, Ph.D., LL.M.

JUDr. Veronika Kudrová, Ph.D.

JUDr. Pospíšil Petr

JUDr. Potěšil Lukáš, Ph.D.

prof. JUDr. Průcha Petr, CSc.

JUDr. Mgr. Rigel Filip, Ph.D.

© 2015 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-7902-1

Obsah

Organizace správního soudnictví v soutěžních věcech – srovnávací pohled	9
Helena Bartáková	
The role of administrative jurisdiction in ensuring the legality of public administration in Hungary	22
András Bencsik	
Specific provisions of acts on functioning of government agencies in Poland versus proceedings before administrative courts. Selected issues	39
Paulina Bies-Srokosz	
Uplatnění laického prvku v trestním a civilním soudnictví v českých zemích mezi lety 1918 a 1948	46
Milan Boháček	
Vybrané otázky postavení předsedy rakouského Spolkového správního soudu s přihlédnutím k české právní úpravě	60
Radislav Bražina	
Zamyšlení nad výběrem kandidátů do funkce soudce v České republice	68
Petr Hlušík	
Přisedící: zbytečný relikt, nebo nezbytná součást české justice?	75
Marek Chadima	
Funkcionáři justice a ústavnost	90
Zdeněk Koudelka	
Legal base and system of means of redress of public proceedings in communications governance in Hungary	103
András Lapsánszky	

Správne súdnictvo vo vybraných štátoch západného Balkánu	120
Lubica Masárová	
Správa súdnictví v oblasti přezkumu rozhodnutí regionálních rad.....	135
Michal Matouš	
Organization of Administrative Judiciary in Europe from a Perspective of Judicial Protection of Individual Rights	146
Przemyslaw Ostojcki Wojciech Piątek	
Judicial Review of Administrative Decisions in Hungary.....	157
Kitti Pollák	
Specializace ve správním soudnictví	173
Lukáš Potěšil	
Stanoviska veřejného ochránce práv v záležitostech státní správy soudů	183
Iva Proksová	
K vybraným otázkám organizace správního soudnictví	198
Petr Průcha	
Asistent soudce Nejvyššího správního soudu.....	210
Martin Škurek	
Organizace správního soudnictví na území České republiky	227
Pavel Vetešník	
Perspektívy rozvoja Správneho súdnictva v Slovenskej republike... 239	
Marián Vrabko	
Vybrané problematické aspekty současné právní úpravy kárného řízení soudců, státních zástupců a soudních exekutorů ... 250	
Marek Vrbík	
K zámerom vypustiť konanie o opravných prostriedkoch zo správneho súdnictva v SR	261
Pavol Zloch	

Organizace správního soudnictví v soutěžních věcech – srovnávací pohled

Helena Bartáková

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

Abstract in original language

Příspěvek se věnuje srovnání organizace správního soudnictví v soutěžních věcech ve vybraných členských státech Evropské unie. Jako základní kritérium pro srovnání je zvolena otázka, zda v členských státech existují specializované soutěžní soudy, resp. senátů, nebo jsou soutěžní případy řešeny v rámci obecného soudnictví. První část příspěvku se věnuje systému zvolenému v České republice a jeho pozitivním a negativním důsledkům. Fungování systému je ilustrováno na případě kartelu výrobců pekárenských produktů. Závěr obsahuje shrnutí provedené analýzy.

Keywords in original language

Systém soudního přezkumu; hospodářská soutěž; kartel; specializované soudy; Evropská unie.

Abstract

The article focuses on the different systems of judicial review in selected member states of the European Union. The existence of specialized competition courts as opposed to general courts forms the basic criterion for comparing the judicial review systems. The following part of the article is devoted to the approach chosen by the Czech Republic and to its benefits and shortcomings. These effects are illustrated on the case of the cartel of bakery product manufacturers. Finally it offers a brief summary of the analysis

Keywords

Judicial Review; Competition; Cartel; Cartel court; European Union.

1 Role správních soudů v ochraně hospodářské soutěže

Jak vyplývá z výročních zpráv Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „Úřad“) není počet rozhodnutí nijak závratný¹. Dalo by se říci, že s ohledem na věcnou působnost správních soudů se jedná o agendu spíše minoritní, o to však složitější, neboť uložené tresty za správní delikty dosahují mimořádné výše v porovnání s jinými oblastmi působení veřejné správy. Tomu odpovídá i složitost dokazování a nezbytnost znalosti jak ekonomických pojmů, tak judikatury unijních soudů.

Možnost podání žaloby proti rozhodnutí Úřadu je nezbytností pro ochranu práv účastníků řízení, nicméně při posuzování těchto věcí by neměly být upozaděny ani závazky České republiky vyplývající z primárního práva Evropské unie, jejímž prapůvodním účelem byla ekonomická integrace, a zachování funkčnosti hospodářské soutěže, jak ve vnitrostátním, tak v unijním měřítku je proto povinností každého členského státu. Jak vyplývá z ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 143/2001Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), jedná se tu o případy, kdy je posuzováno nejen porušení vnitrostátního práva, ale také ustanovení článku 101 a 102 Smlouvy o fungování Evropské unie. Při výkladu norem by tedy vždy mělo dojít i k používání zásady zachování užitečného účinku unijního práva (tzv. *Effet utile*)².

Soutěžní právo představuje oblast, kde se protíná právo obchodní, právo evropské unie a právo správní, proto i judikatura správních soudů zde překračuje rámec správního práva a jejich výklad ovlivňuje i jiná právní odvětví.

2 Výklad norem soutěžního práva správními soudy a s tím spojené problémy

Jedním z významných soutěžních případů řešených správními soudy v poslední době je případ kartelu pekařů³. Nejednalo se o první rozhodování správních soudů

¹ Výroční zpráva 2013. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže [online]. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, © 2012, S. 18 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocní-zpravy.html>.

² Princip „*effet utile*“ se rozumí povinnost soudů vždy respektovat užitečný výsledek aplikace práva v každém konkrétním případě, tento princip vychází z judikatury Soudního dvora a objevuje se již v rozhodnutí ve věci *Marleasing SA* proti *La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, C-106/89 ze dne 13. 11. 1990.

³ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-R 20, 21, 22/20014-1249/2009/310/ADr ze dne 2. 2. 2009, které bylo správními soudy zrušeno.

v této věci, ale již o třetí kolo soudního přezkumu (resp. soudní přezkum třetího rozhodnutí předsedy Úřadu v dané věci), přesto lze na posledním vývoji tohoto případu ilustrovat nejen zvýšené nároky na specifickou odbornost správních soudů rozhodujících v této oblasti, ale také použití výkladových trendů zaměřených na procesní stránku posuzovaných případů.

Rozhodnutím Krajského soudu v Brně č. j. 62 Ca 16/2009 byla žaloba proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže⁴ zamítnuta, avšak Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí č. j. 5 Afs 7/2011 – 619 ze dne 29. 3. 2012 dospěl k odlišnému výkladu ustanovení § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, a to konkrétně výrazu „obrat za poslední ukončený kalendářní rok“. Zatímco Úřad i Krajský soud počítali s obratem za poslední ukončení kalendářní rok před vydáním rozhodnutí v prvním stupni, tedy obratu, který časově bezprostředně souvisí s dobou spáchání deliktu a nejvíce zohledňuje profity, které soutěžitelé mohou zakázaným jednáním získat, Nejvyšší správní soud naopak kladl větší důraz na změny hospodářské situace soutěžitelů v období před tím, než uložená pokuta nabyla právní moci. V případě kartelu pekařů však s ohledem na několikanásobný soudní přezkum byl mezi napadeným druhostupňovým rozhodnutím (pravomocné uložení pokuty) a vlastním spácháním správního deliktu značný časový odstup (k zakázanému jednání došlo v roce 2003 a napadené druhostupňové rozhodnutí bylo vydáno v roce 2009). Došlo tedy k situaci, kdy ačkoli Nejvyšší správní soud ve všech ostatních aspektech závěry Úřadu a Krajského soudu v Brně potvrdil, nezohlednění hospodářských výsledků z roku 2008 v napadeném rozhodnutí se stalo důvodem pro jeho zrušení. Z procesního pohledu je tedy zcela logické, aby při ukládání pokuty správní orgán vycházel z aktuální hospodářské situace delikventa, nicméně nelze zapomínat ani na smysl a účel pokuty, která by kromě jiného měla zbavit delikventa profitu získaného zakázaným jednáním, resp. aby v kontextu soutěžního práva nebylo porušování pravidel hospodářské soutěže z ekonomického hlediska pro soutěžitele výhodnější.

Nejvyšší správní soud svůj výklad ustanovení § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže nadále zpřesnil ve svém rozhodnutí č. j. 5 Afs 69/2012 – 240 ze dne 16. 12. 2013, neboť konstatoval, že *„institut maximální výše uložené pokuty je konceptem, který je samostatný a relativně nezávislý na algoritmu výpočtu ukládané*

⁴ Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-R 20, 21, 22/20014-1249/2009/310/ADr ze dne 2. 2. 2009.

sankce. Předmětem kritiky ze strany kasačního soudu v předchozím řízení nebyl způsob výpočtu pokuty ze strany žalovaného, výbrž skutečnost, že maximální výši možné pokuty odvozoval od období, které nemělo vztah k aktuální hospodářské situaci žalobců.“

Lze tedy dovodit, že Úřad nejen prokázal spáchání správního deliktu, ale též správně vypočetl uloženou pokutu. Jeho pochybení spočívalo v tom, že nepřezkoumal, zda uložená pokuta nepřekročí 10 % z obrátu za poslední kalendářní rok předcházející vydání druhostupňového rozhodnutí, tj. obrát za rok 2008, když Úřad zohlednil pouze rok 2007. Výrok o pokutě byl proto zrušen.

Jelikož výklad ustanovení § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže je stěžejní i v dalších případech přezkoumávaných správními soudy byla tato otázka předložena k rozhodnutí rozšířenému senátu⁵, který konstatoval, že pojem „uložení pokuty“ je třeba vykládat tak, že „se při rozhodování o pokutě i v řízení o rozkladu vztahuje k období, které bezprostředně předcházelo době vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.“

Na tomto případě je názorně vidět, že obecnější otázky procesního charakteru hrají při přezkumu rozhodnutí v soutěžních věcech velmi významnou roli, což posiluje postavení účastníka řízení a zajišťuje, že správní orgány budou věnovat zvýšenou pozornost zachování jeho práv. Na druhou stranu může tento přístup s sebou nést i riziko, že protisoutěžní jednání bude sice prokázáno a potvrzeno (zde je na místě zdůraznit, že tímto jednáním může být i porušení čl. 101 a 102 Smlouvy o fungování EU), ale pachatel si zachová veškeré zisky ze svého nezákonného jednání, neunikne-li trestu s ohledem na prekluzivní lhůty k uložení pokuty⁶ úplně.

3 Změny ve vnitřní organizaci správních soudů v České republice a jejich možné dopady do oblasti soutěžního práva

Jak vyplývá z výše uvedeného, samostatné správní soudnictví zajišťuje velmi efektivně kontrolu procesních postupů a dodržování obecných principů

⁵ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. ž. 2014, č. j. 7 Afs 57/2011 – 1234. *Nejvyšší správní soud [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003 – 2010 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0057_7Afs_110_20140729094714_prevedeno.pdf.*

⁶ Tyto lhůty byly již ze zákona o ochraně hospodářské soutěže vypuštěny, avšak správní soudy stále řeší případy, které se řídí starším zněním tohoto zákona.

správního práva. K důležitosti výkladu prováděného Nejvyšším správním soudem se vyjadřuje i S. Sedláček: „*Dosavadní praxe, ukazuje, že krajské soudy judikaturu Nejvyššího správního soudu v celku důsledně následují. Tím je rovněž posilováno respektování správní judikatury v rozhodovací praxi správních orgánů. Teto pozitivní posun je výsledkem sevržené soustavy našeho správního soudnictví, sjednocené judikatury Nejvyššího správního soudu, která je, jak již bylo výše uvedeno, garantována instrumenty rozhodování tzv. rozšířeného senátu.*“⁷ I ve výše uvedeném případě to byl rozšířený senát, který ukončil období nejistoty, kdy nový výklad ustanovení § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže vrhal pochybnosti na zákonnost mnohých dalších rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

K vyvážení procesní kontroly a specifík jednotlivých oblastí správního práva však kromě rozšířeného senátu existují i jiné nástroje. V rámci českého správního soudnictví je jisté specializace soudců možné docílit zejména prostřednictvím vnitřní struktury a rozvrhu práce. Ustanovení § 15 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, počítá s vytvořením kolegií Nejvyššího správního soudu reflektujících charakter řešené agendy. Na základě usnesení pléna Nejvyššího správního soudu tak bylo od 1. května 2004 zřízeno finančně správní kolegium a sociálně správní kolegium soudu a oběma kolegiím stanovena jejich působnost. Agenda ochrany hospodářské soutěže byla řešena finančně správním kolegiem. Od roku 2014 však nastala změna, neboť usnesení pléna č. j. S 4/2013 – 2/3 ze dne 17. 11. 2013 tato kolegia zrušilo. Soutěžní agenda tedy již nespadá do žádné specializace. Tato změna vychází mimo jiné z myšlenky, že „*jakékoliv členění a s ním spojená specializace některých agend nemůže dlouhodobě přinést to, čím soud stojící na vrcholu soudní soustavy být má. Tedy sjednocovat a dále rozvíjet právo ve své jurisdikci pohledem systémovým; nadržet, formulovat a prosazovat společné principy veřejného práva a v neposlední řadě fungovat takto i ve smyslu sociálním.*“⁸ Kromě toho je změna založena i na tom, že zákonodárcem byl vytvořen systém samostatného správního soudnictví, nikoli specializovaných správních

⁷ Sedláček, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 30 – 31. ISBN 978-80-210-5746-3.

⁸ Usnesení pléna Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 11. 2013, č. j. S 4/2013 – 2/3, *Nejvyšší správní soud [online]*. *Nejvyšší správní soud*, © 2003 – 2010 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/dokumenty/usneseni_plena_o_zruseni_kolegii.pdf.

soudů, měl by proto být zachován důraz na kontrolu dodržování obecných principů a norem správního práva. „*Stejně rozhodnutí však (ústavo-) zákonodárce neučinil, když v popisu soudní soustavy mezi jiným vymezil Nejvyšší správní soud a specializované úseky správního soudnictví na krajských soudech, aniž by je dále věcně a podrobněji charakterizoval. Nevznikly tak jako v některých jiných zemích specializované finanční, sociální, azylové či další soudy, nýbrž „obecné“ správní soudy, kterým (bez výběru) náležejí všechny věci předvídané čl. 36 odst. 2 Listiny základních práva a svobod a vymezené v soudním řádu správním, případně dalších zvláštních zákonech. Soudec Nejvyššího správního soudu proto musí být vybaven schopností průřezového myšlení, vědět „o všem něco a o něčem všechno“, být komplexní osobností, která sice rozumí různým technokratickým žargonům jednotlivých specializovaných komunit, ale nepřejímá je, nýbrž je ve svém rozhodování s pozorností zaměřenou na klíčové principy veřejného práva a celého právního řádu rozumně, srozumitelně a přesvědčivě dokáže „přeložit zpět“ tak, aby jim porozuměl běžně vzdělaný člověk.“⁹*

Krajský soud v Brně, který je jako jediný místně příslušný soud k řešení případů, v nichž jako žalovaný vystupuje Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, rozdělil v roce 2014 soutěžní agendu mezi senáty 29 Af, 30 Af, 31 Af a 62 Af¹⁰, zatímco do roku 2012 bylo rozhodování o věcech, v nichž byl žalovaným tento Úřad, svěřeno jen jedinému senátu.¹¹ Krajský soud v Brně tedy v duchu současného trendu uplatnění plurality názorů upustil od koncentrace rozhodování jediným senátem a distribuoval soutěžní agendu za současného zachování jisté míry specializace. S ohledem na to, že soutěžní agenda, ve smyslu přezkumu rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, nikoli civilních žalob na náhradu škody způsobené porušením pravidel hospodářské soutěže, je koncentrována u tohoto soudu, dalo by se s trochou nadsázky říci, že jmenované senáty tvoří de facto specializovaný soud.

⁹ Zpráva o činnosti v letech 2003 - 2009. *Nejvyšší správní soud [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003 – 2010, s. 28 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/dokumenty-%5Cpublikace%5Ccs%5Cstrana_1-%202063.pdf.*

¹⁰ Rozvrh práce Krajského soudu v Brně pro rok 2014, sp. zn. Spr 6385/2013. Ministerstvo spravedlnosti [online]. Ministerstvo spravedlnosti [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: <http://portal.justice.cz/justice2/soud/soud.aspx?o=16&j=26&k=310&d=335043>.

¹¹ Rozvrh práce Krajského soudu v Brně pro rok 2011 sp. zn. Spr 3845/2010. Ministerstvo spravedlnosti [online]. Ministerstvo spravedlnosti [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: <http://infodeska.justice.cz/vyveseni.aspx?verzeid=1830628>.

V roce 2014 se vnitřní specializace správních soudů v soutěžních věcech uplatňuje toliko na úrovni Krajského soudu v Brně, nikoli však již při kasačním přezkumu.

4 Pojetí soudního přezkumu rozhodnutí v soutěžních věcech v jiných státech EU

Jak bylo naznačeno v usnesení pléna Nejvyššího správního soudu č. j. S 4/2013 – 2/3 ze dne 17. 11. 2013 o zrušení kolegií, český zákonodárce nezvolil cestu specializovaných správních soudů jako je tomu v jiných zemích. Bylo by proto přínosné podívat se na modely soudního přezkumu soutěžních případů i v jiných státech EU.

V případě Rakouska o soutěžních deliktech rozhoduje kartelový soud, nikoli správní orgán¹². Těžištěm činnosti rakouského soutěžního úřadu (Bundeswettbewerbsbehörde) je provádění vyšetřování a shromažďování důkazů, tj. fungování leniency programu, provádění místních šetření či zpracování analýz. Obvykle ve spolupráci s federálním kartelovým žalobcem je pak případ předložen k rozhodnutí kartelovému soudu. Tento soud je složen z pěti senátu, v nichž zasedají vždy 2 profesionální soudci a 2 přísedící.¹³ V letech 2011 a 2012 pak o soutěžních věcech rozhodovalo celkem 7 soudců a 15 přísedících. Tito soudci přitom neřeší pouze soutěžní agendu, ale mají na starosti částečně i jiné případy.¹⁴ Proti rozhodnutí kartelového soudu se pak lze odvolat k Nejvyššímu kartelovému soudu, který je představován jediným senátem složeným ze tří profesionálních soudců a dvou přísedících.¹⁵

¹² National Cooperation. *Bundeswettbewerbsbehörde* [online]. Austrian Competition Authority, © 2014 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: <http://www.en.bwb.gv.at/NationalCooperation/Seiten/default.aspx>.

¹³ Annual Report on Competition Policy Developments in Austria 2011 – 2012. *Bundeswettbewerbsbehörde* [online]. Austrian Competition Authority, © 2014 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: http://www.en.bwb.gv.at/FactualInformation/AnnualReport/Documents/Annual%20Report%202011_2012_Austria.pdf.

¹⁴ Annual Report on Competition Policy Developments in Austria 2011 – 2012. *Bundeswettbewerbsbehörde* [online]. Austrian Competition Authority, © 2014, s. 10 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: http://www.en.bwb.gv.at/FactualInformation/AnnualReport/Documents/Annual%20Report%202011_2012_Austria.pdf.

¹⁵ Annual Report on Competition Policy Developments in Austria 2011 – 2012. *Bundeswettbewerbsbehörde* [online]. Austrian Competition Authority, © 2014, s. 10 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: http://www.en.bwb.gv.at/FactualInformation/AnnualReport/Documents/Annual%20Report%202011_2012_Austria.pdf.

Rozhodování soutěžních věcí tedy stojí mimo systém obecného správního či civilního soudnictví. Rakousko zvolilo cestu úzké specializace, kde jsou soutěžní případy meritorně rozhodovány samotným soudem a poté v rámci odvolacího řízení přezkoumávány jediným senátem.

Srovnáme-li tento systém se systémem České republiky, lze konstatovat, že rakouský systém eliminuje několikanásobný přezkum téže věci z různých pohledů, který v některých případech neúměrně prodlužuje dobu od spáchání deliktu do potvrzení pravomocně uložené pokuty správními soudy.

Ve Francii jsou rozhodnutí soutěžního úřadu (l'Autorité de la concurrence) ve věcech správních deliktů přezkoumávány Odvolacím soudem v Paříži, tj. soudem obecným, přestože Francie má také systém správního soudnictví.¹⁶ To je přístup poněkud netypický, neboť jak uvádí V. Sládeček: „*Obě soudní soustavy fungují na sobě zcela nezávisle a odlišují se jak svou strukturou, tak svým složením. Zásady důsledného oddělení obecných a správních soudů je považována za základní charakteristický rys francouzského ústavního řádu, který se zrodil v dobách francouzské revoluce jakožto reakce na požadavek, aby soudnictví nezasahovalo do správy.*“¹⁷ Jedná se o obecný odvolací soud, tj. soud rozhodující o odvolání proti rozsudku soudu nižšího stupně. Odvolací soud v Paříži tak řeší odvolání proti soudním rozhodnutím v civilních i trestních věcech a dále má jako jediný soud právo rozhodovat o odvoláních proti rozhodnutím 4 speciálních orgánů, mezi nimiž je i l'Autorité de la concurrence, tedy francouzský soutěžní úřad. Případy rozhodují pouze komory ekonomická a finanční.¹⁸ Proti rozhodnutí odvolacího soudu se lze dále dovolat ke kasačnímu soudu (la Cour de cassation), kde jsou soutěžní věci řešeny specializovanou komorou obchodní a finanční¹⁹.

¹⁶ Fossati-Kotz, Iphigénie. *L'appel des décisions de l'Autorité de la concurrence* [online]. Hoganlovells [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: http://www.hoganlovells.com/files/Publication/b7f2507d-c90d-4ee2-9bc2-d8a7c5dc833a/Presentation/PublicationAttachment/8ab86a1f-302c-4da2-a4bf-df2ddf518368/PARLIB01-%231118300-v1-Article_-_16_juin_2011_-_L_appel_des_d%C3%A9cisions_de_l_Autorit%C3%A9_.PDF.

¹⁷ Sládeček, Vladimír; Tomoszková, Veronika, a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 226. ISBN 978-80-7357-518-2.

¹⁸ *Compétences de la cour d'appel de Paris. Ministère de la Justice* [online]. Ministère de la Justice [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: <http://www.ca-paris.justice.fr/index.php?rubrique=10977&ssrubrique=11056>.

¹⁹ *Attributions de la Chambre commerciale, financière et économique. Cour de cassation* [online]. Cour de cassation [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/chambre_commerciale_financiere_economique_574/commerciale_financiere_11638.html.

Soutěžní agenda je ve Francii vyčleněna ze správního soudnictví (společně se státní regulací finančních trhů, telekomunikací a energetiky) a svěřena odborníkům v oblasti obchodního a finančního práva. Odbornost v meritorních otázkách je upřednostněna před odborností v otázkách spojených se správním řízením. Oproti civilnímu a trestnímu soudnictví je však vynechán nejnižší stupeň a rozhodování je svěřeno až soudu odvolacímu, což pravděpodobně reaguje na fakt, že rozhodování o porušení norem soutěžního práva je svěřeno ústřednímu orgánu státní správy.

Zatímco rozhodování v soutěžních věcech je ve Velké Británii rozděleno mezi několik správních orgánů²⁰, soudní přezkum je koncentrován u specializovaného soutěžního odvolacího tribunálu, který se zabývá přezkumem všech správních rozhodnutí podle britského zákona o ochraně hospodářské soutěže a také o žalobách na náhradu škody upravených tímto zákonem.²¹ Případy jsou projednávány v tříčlenných senátech, přičemž jedním členem je vždy buď samotný prezident kartelového tribunálu, nebo některý z předsedů²² a u dalších dvou členů senátu je vyžadována odbornost v oborech jako obchodní právo, ekonomika nebo účetnictví.

Od kartelového tribunálu se lze odvolat k dalším soudům, a to podle toho, jaké země se řízení týká, lze se tedy dostat k soudům v Anglii a Walesu²³, Skotsku²⁴, a Severním Irsku²⁵. Možnost podání odvolání je omezena na jen na přezkoumání právních otázek a výše pokuty, nelze přezkoumávat skutkový stav.²⁶ V rámci odvolacích soudů pak patří soutěžní problematika

²⁰ Například Competition and Markets Authority, Financial Conduct Authority nebo Ofcom.

²¹ About the Tribunal. Competition Appeal Tribunal [online]. Competition Appeal Tribunal, © 2014 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: <http://www.catribunal.org.uk/242/About-the-Tribunal.html>.

²² Předsedové jsou obvykle z řad soudců vrchních soudů (High Court).

²³ Court of Appeal, podrobnosti o soudu na <https://www.justice.gov.uk/courts/rcj-rolls-building/court-of-appeal>.

²⁴ Court of Session, podrobnosti o soudu <http://www.scotcourts.gov.uk/the-courts/court-of-session/about-the-court-of-session>.

²⁵ Court of Appeal in Northern Ireland, podrobnosti o soudu <https://www.courtsni.gov.uk/en-GB/pages/default.aspx>.

²⁶ About the Tribunal. Competition Appeal Tribunal [online]. Competition Appeal Tribunal, © 2014 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: <http://www.catribunal.org.uk/242/About-the-Tribunal.html>.

do o civilní agendy, jelikož na soudech vyšších stupňů již není zachována ani specializace správního soudnictví.²⁷ Jako vrcholný soudní orgán pak rozhoduje Nejvyšší soud²⁸.

Specializace soudnictví v soutěžních věcech se ve Velké Británii projevuje zejména v prvním stadiu soudního přezkumu. Jako soudci pak vystupují nejen osoby s odborným právnickým vzděláním, ale také odborníci z jiných oborů. V navazující soudní soustavě však již specializace zachována není.

5 Závěr

Charakter soutěžního práva předurčuje množství možných přístupů k soudnímu přezkumu rozhodnutí národních soutěžních úřadů. V rámci Evropské unie se tak vyskytují modely, kdy o porušení soutěžních pravidel vůbec nerozhodují orgány moci výkonné, ale tato agenda je připodobněna spíše právu trestnímu, kde soutěžní úřad zastává roli vyšetřovacího orgánu a částečně i veřejného žalobce. Dále pak existují modely, kdy jsou soutěžní případy vnímány jako bližší právu obchodnímu než právu správnímu, a proto je soudní přezkum v rukou specializovaných senátů civilních soudů. Případně je vytvořen specializovaný soudní orgán pouze v nejnižším stupni a navazující systém odvolacích a dovolacích orgánů je již koncipován jako obecný soud.

Česká republika naopak v soutěžních případech zdůrazňuje prvek výkonu veřejné moci a mocenský charakter správního řízení a rozhodnutí o správním deliktu. Obdobně jako v jiných zemích je v rámci soudního přezkumu vyšší vnitřní specializace u prvního článku soustavy, tj. U Krajského soudu v Brně, a u kasačního soudu se již specializace rozměňuje. Ze samotného nastavení správního soudnictví v soutěžních věcech je tedy patrná zvýšená potřeba, aby zákonodárce reflektoval procesní instituty dostupné Evropské Komisi a výkladové trendy Soudního dvora EU a přenášel je do vnitrostátního správního práva procesního tak, aby bylo zajištěno efektivní vynucování dodržování soutěžních norem.

²⁷ Court of Appeal. *Government of UK [online]. Crown, © 2012 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: <https://www.justice.gov.uk/courts/rcj-rolls-building/court-of-appeal>.*

²⁸ Blíže na adrese: <https://www.supremecourt.uk/>.

Literature

- Výroční zpráva 2013. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže [online]. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, © 2012, S. 18 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocnizpravy.html>.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 11. 1990. Marleasing SA proti La Comercial Internacional de Alimentacion SA. Věc C-106/89. In: EUR-Lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1417970899826&uri=CELEX:61989CJ0106>.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 2. 2. 2009, č. j. ÚOHS-R 20, 21, 22/20014-1249/2009/310/ADr. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže [online]. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, © 2012 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/sbirky-rozhodnuti/detail-7959.html>.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2012, sp. zn. 5 Afs 7/2011. Nejvyšší správní soud [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003 – 2010 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0007_5Afs_110_20120518021739_prevedeno.pdf.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2013, sp. zn. 5 Afs 69/2012. Nejvyšší správní soud [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003 – 2010 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0069_5Afs_120_20131219092329_prevedeno.pdf.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 10. 2010, sp. zn. 62 Ca 16/2009. Nejvyšší správní soud [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003 – 2010 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2009/62_Ca_16_2009_rozsudek_20101122021802_prevedeno.pdf.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2014, č. j. 7 Afs 57/2011 – 1234. Nejvyšší správní soud [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003 – 2010 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0057_7Afs_110_20140729094714_prevedeno.pdf.

Usnesení pléna Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 11. 2013, č. j. S 4/2013 – 2/3, Nejvyšší správní soud [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003 – 2010 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/dokumenty/usneseni_plena_o_zruseni_kolegii.pdf.

Zpráva o činnosti v letech 2003 - 2009. Nejvyšší správní soud [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003 – 2010, s. 28 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/dokumenty%5Cpublikace%5Ccs%5CStrana_1-%2063.pdf.

Rozvrh práce Krajského soudu v Brně pro rok 2014, sp. zn. Spr 6385/2013. Ministerstvo spravedlnosti [online]. Ministerstvo spravedlnosti [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: <http://portal.justice.cz/justice2/soud/soud.aspx?o=16&j=26&k=310&d=335043>.

Rozvrh práce Krajského soudu v Brně pro rok 2011 sp. zn. Spr 3845/2010. Ministerstvo spravedlnosti [online]. Ministerstvo spravedlnosti [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: <http://infodeska.justice.cz/vyveseni.aspx?verzeid=1830628>.

National Cooperation. Bundeswettbewerbsbehörde [online]. Austrian Competition Authority, © 2014 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: <http://www.en.bwb.gv.at/NationalCooperation/Seiten/default.aspx>.

Annual Report on Competition Policy Developments in Austria 2011 – 2012. Bundeswettbewerbsbehörde [online]. Austrian Competition Authority, © 2014 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: http://www.en.bwb.gv.at/FactualInformation/AnnualReport/Documents/Annual%20Report%202011_2012_Austria.pdf.

Fossati-Kotz, Iphigénie. *L'appel des décisions de l'Autorité de la concurrence* [online]. Hoganlovells [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: http://www.hoganlovells.com/files/Publication/b7f2507d-c90d-4ee2-9bc2-d8a7c5d-c833a/Presentation/PublicationAttachment/8ab86a1f-302c-4da2-a4bf-df2ddf518368/PARLIB01-%231118300-v1-Article_-_16_juin_2011_-_L_appel_des_d%C3%A9cisions_de_l_Autorit%C3%A9_.PDF.

Sládeček, Vladimír; Tomoszková, Veronika, a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 260 s. ISBN 978-80-7357-518-2.

Attributions de la Chambre commerciale, financière et économique. Cour de cassation [online]. Cour de cassation [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: https://www.cour-decassation.fr/jurisprudence_2/chambre_commerciale_financiere_economique_574/commerciale_financiere_11638.html.

About the Tribunal. Competition Appeal Tribunal [online]. Competition Appeal Tribunal, © 2014 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: <http://www.catribunal.org.uk/242/About-the-Tribunal.html>.

Court of Appeal. Government of UK [online]. Crown, © 2012 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: <https://www.justice.gov.uk/courts/rcj-rolls-building/court-of-appeal>.

Sedláček, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 30 – 31. ISBN 978-80-210-5746-3.

Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 1. 12. 2014].

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 1. 12. 2014].

Contact – e-mail

helena.bartakova@compet.cz

The role of administrative jurisdiction in ensuring the legality of public administration in Hungary

András Bencsik

PhD - senior lecturer, University of Pécs, Faculty of Law, Department
of Administrative Law, Hungary

Abstract

The principle of the rule of law includes, among others, the legality of exercising public power. One of the instruments of the legality control over the administration is the court review of the decisions of the administration. Therefore the author places the administrative jurisdiction in the ideology of the rule of law and points out the relationship between them. The regulations in force are detailed, and the provisions of the new basic law are analyzed by the paper, additionally the division of powers between the Constitutional Court and the Administrative Court, as well as the basic questions regarding the organization and the competence of the administrative courts are examined.

Keywords

Rule of Law; Public Administration; Legality; Administrative Court; Constitutional Court.

1 The principles of the rule of law and public administration in action

The principle of the rule of law, in the most widely accepted terms, means the primacy of law over the functioning of a state, and in particular that in a constitutional state “the law provides scope and form for exercising the state’s powers”.¹ The rule of law in the modern sense evolved in the process of political and social changes, and it appeared as a concept of law

¹ For a detailed analysis of the principle of the rule of law, see József PETRÉTEI, *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények* (Hungary’s constitutional law I. Basics, constitutional institutions) (Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013) p. 89.

imposing restrictions on the state, in the late 18th century.² Without going into a detailed discussion of the matter, I agree with the view that the concept, and the appearance, of the rule of law can be considered as the outcome of a long process, rather than associated with a given moment in history. First, what is called the liberal concept of the rule of law emerged, fundamentally formulating the need to build up such state structures that are based on the protection of citizens against the state and on the limitation on state intervention.³ The concept of the rule of law can be construed both in formal and material terms.

The rule of law in the formal (narrow) sense is meant by such state organisation wherein the observance of procedural rules is the prevalent criteria. In this approach, laws are made in pursuance of the procedure described in the fundamental law, and the application of law acts in accordance with the letter of the law, which may, however, lead to injustice in certain cases, despite the formal observance of the legislation.⁴ Thus, bitter historical experiences in the 20th century led to the need to further develop the formal concept of the rule of law, as a result of which the concept was fundamentally modified in two directions. On the one hand, the need to fill the rule of law with new content, resulting in the formation of what is called material concept of the rule of law, and the demand for moving the liberal concept towards a social direction, leading to the social approach of the rule of law on the other. The concept of the rule of law in the material (broader) sense represents the filling of the formal definition with content. This means on the one hand the declaration of fundamental rights (particularly personal and political freedoms) in the constitution, and the requirements on the other that the state also has to respect such fundamental rights and to shape the exercise of the state's powers accordingly. Now, the social rule of law, which evolved mainly as a consequence of the needs of war economy, of the necessity to reduce social tensions and of the rivalry between

2 Cf. József PETRÉTEI, *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei* (Fundamental institutions in a constitutional democracy) (Budapest and Pécs, Dialóg-Campus Kiadó, 2009) p. 140.

3 Cf. PETRÉTEI, *op. cit.*, p. 141.

4 Cf. PETRÉTEI, *op. cit.*, p. 142.

states⁵, vests such duties to the state as using the law to shape social relations and indirectly managing and regulating the economy to ensure the institutional guarantees of individuals' freedom and social safety.⁶

According to the prevailing view of the literature, the value-adding elements of the rule of law include the sharing of powers, the primacy of laws, the legality in the application of law, the requirement of legal certainty,⁷ the provision of legal protection and the fundamental rights guaranteed in the constitution.⁸ From the perspective of our subject, the four elements that ground the operation of an administrative legal remedial system in a constitutional state should be highlighted. What supports the inclusion of the principle of power sharing here is that the activities implemented by one branch of power (namely the execution performed mostly by public administration) are complemented and controlled by another branch of power (the judicial organisational system).⁹ The constitutional component formulated as the primacy of law justifies the establishment of such guarantees from a functional point of view because the legal control over the operation of public administration is manifested in the named activity.¹⁰ Ensuring legal protection should be highlighted as part of the administrative legal remedial system in view of the requirement that clients suffering a violation of their rights or interests in an administrative resolution shall be granted efficient legal remedies in a fair procedure. It should be noted,

⁵ For more details on the developmental stages of the rule of law see Antal ÁDÁM, *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás* (Constitutional values and constitutional jurisdiction) (Budapest, Osiris Kiadó, 1998) pp. 19-23.

⁶ For more details see W. ABENDROTH, *Demokratikus és szociális jogállam az NSZK alap-törvényében* (Democratic and social rule of law in the Fundamental Law of the Federal Republic of Germany) In: Péter TAKÁCS (ed.), *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből* (The rule of law and nomocracy. An anthology from the literature of the Rule of Law and Rechtsstaat) Budapest 1995, pp. 175-194. and E. FORSTHOFF, *A szociális jogállam lényege és fogalma* (The essence and concept of the social rule of law). In: *op. cit.*, pp. 195-218.

⁷ About legal certainty regarding taxation, see Zsombor ERCSEY, *Az adózás alkotmányosságáról* (About the constitutionality of taxation) In: Antal ÁDÁM (ed.), *PhD tanulmányok 11.* (PhD papers 11) Pécs, PTE ÁJK Doktori Iskola 2012, pp. 215-216.

⁸ For a detailed discussion of the valuable elements of the rule of law, see PETRÉTEI, *op. cit.*, pp. 147-157.

⁹ This principle supports the establishment of administrative jurisdiction from the perspectives of competence and organisation.

¹⁰ It is closely related to legality in the application of law, mentioned before separately, which is destined to assure the legality in an administrative authority' application of law.

however, that regulating in a constitution the values generated in the course of the evolution of modern constitutions is necessary but not sufficient since the existence of a constitution in itself does not represent constitutionalism: its indispensable prerequisite is to guarantee the implementation of such provisions.¹¹ An important guarantee for the enforcement of a constitution, *inter alia*, is the system of constitutional protections which means the assurance that constitutional rules are asserted.¹² As mentioned in the literature, the tools of constitutional protection include the assurance of citizens' rights and the realisation of the principle of publicity.

It is to be emphasised that the requirements that the principle of the rule of law sets for the exercise of public authority are enforced in three areas: in the duties and competencies of administrative bodies as set forth in legislation, in the procedural rules also defined in legislation and in the provision of suitable means of legal (and in particular judicial) remedies. It can be seen in the light of the above that the rule of law as a requirement formulates the expectation for the modern state to realise the right for legal remedy.¹³ And based on section (1), Article B) of the Fundamental Law of Hungary whereby "Hungary shall be an independent, democratic rule-of-law State", it can be clearly construed as a duty set for legislators to build up and operate a legal remedial system capable of providing efficient protection to clients against public administration.

Following the above thoughts, it appears to be justified to outline the interrelations between the rule of law and the legality in public administration. In their adjudication activities over the recent more than two decades, the Constitutional Court has discussed the matter several times.¹⁴ Within that

¹¹ Cf. PETRÉTEI, *op. cit.*, p. 107.

¹² Cf. K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg-Karlsruhe 1977, pp. 272.

¹³ It was before the constitutional process prior to the drafting of Hungary's Fundamental Law that Antal ÁDÁM mentioned that a modern constitutional regulation cannot exist without extensive regulations of human and civil rights. In this context, see Antal ÁDÁM, *A magyar alkotmányból hiányzó alapértékekről* (On the fundamental values missing from the Hungarian Constitution), in: *Közjogi Szemle* (Public Law Journal) 2009, Vol. 1, p. 3.

¹⁴ Regarding the taxation related Constitutional Court decisions, see Zsombor ERCSEY, *Az adózás alkotmányosságáról* (About the constitutionality of taxation) In: Antal ÁDÁM (ed.), *PhD tanulmányok 11.* (PhD papers 11) Pécs, PTE ÁJK Doktori Iskola 2012, pp. 215-237.

framework, they first took the position that the named requirement means nothing else but “binding such administrative acts to legal provisions that are taken in possession of public authority”, which I find too narrow an interpretation of the legality in public administration.¹⁵ Because there is no need to prove the fact that it is a fundamental interest that not only the act delivered at the end of an administrative procedure but the entire procedure meets the requirement of legality. As a result, the mentioned body resolved later that the principle of the rule of law also includes the stipulation that “the entirety of public administration shall be based on law”.¹⁶ It can be noted that the declaration of the right for legal remedy also appears at constitutional level since the Fundamental Law sets forth that “Everyone shall have the right to seek legal remedy against any court, authority or other administrative decision which violates his or her rights or legitimate interests”.¹⁷

2 Guarantees of legality in public administration

It can be established that public administration (bodies) are heterogeneous in terms of their legal status, duties and powers (as well as the intensity of their intervention in citizens’ private lives),¹⁸ and therefore the legal remedial system as a recourse in a public administration procedure can be fundamentally expected to assert the principle of plurality which requires the legislative power to provide several legal remedial tools that can be relied on under different conditions and lead to different results. The phenomenon cannot be considered as an exclusive feature of the 21st century; this statement is also supported in Zoltán Magyary’s explanation that the evolution of legal remedies in public administration was determined by the simultaneous existence of two tendencies: the development of a simple, transparent and efficient legal remedial system on the one hand, and the need for legislators’ endeavour to ensure on that other that „adjudication in legal

¹⁵ Constitutional Court Resolution 8/2001. (II. 18.) AB.

¹⁶ Cf. József PETRÉTEI, *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények* (Hungary’s constitutional law I. Basics, constitutional institutions) (Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013) p. 92.

¹⁷ Section (7), Article XXVIII of the Fundamental Law of Hungary.

¹⁸ About the organisation of the Hungarian public administration see Rita GYURITA – Gábor HULKÓ – János KÁLMÁN – Tamara TÓTH: The Organisation of the Hungarian Public Administration, in Péter SMUK (ed.): *Transformation of the Hungarian Legal System 2010-2013*, Complex, Budapest, 2013. pp. 155-184.

disputes in public administration, which may arise between authorities and private individuals, are not assigned to administrative authorities, not even to those at higher levels, but to independent courts”.¹⁹

It should also be highlighted that the (legal) guarantees of legality in public administration include some administrative instruments (such as appeal, supervisory procedure, and authority for lawfulness supervision over local governments). Furthermore, procedures outside public administration (such as administrative court procedures) should also be distinguished, and such constitutional bodies performing external control also exist whose “main profile” is not related to the legality in public administration but also perform such ancillary duties (for instance the institution of prosecutor’s plea, the role of ensuring fundamental rights, the State Audit Office’s control activity).

Before outlining the legal remedial system of the Act on Administrative Proceedings, it is justified to touch upon the nature of administrative legal remedies. From the perspective of the operation of public administration, it is a fundamental interest to prevent wrong decisions from being taken. That can be basically realised through the detailed statutory regulation of administrative proceedings, in which ‘internal guarantees’ need to be developed that are destined to prevent wrong decisions from being issued. That step, however, is not sufficient to fully guarantee the legality in public administration as such correction mechanisms also need to be put in place that can be used to prevent incidental wrong acts to be implemented.²⁰

As the limitations on the length of this study does not allow for a fully-fledged analysis of each component of the legal remedial system, I place judicial reviews under scrutiny. A research in the judicial reviews of administrative resolutions also appears justified with the fundamental changes that have occurred in Hungary’s judicial organisation over the recent years (e.g. the establishment of administrative and labour courts) and for presenting the ‘metamorphosis’ of domestic administrative jurisdiction.

¹⁹ Cf. MAGYARY, *op. cit.*, p. 612.

²⁰ Cf. Imre IVANCSICS and Adrián FÁBIÁN, *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban* (Authority’s application of law in public administration), Budapest and Pécs, Dialóg-Campus Kiadó, 2013. p. 156.

3 The regulation of the Fundamental Law of Hungary

The earlier regulation was criticized heavily by the academics, since the legal institution scrutinized in this paper was only affected by a too general provision. The Fundamental Law of Hungary changed this situation, and according to the provisions thereof the courts shall adjudicate the legality of administrative decisions, the legality of municipal decrees, and shall annul them where appropriate, and cases in which to declare a municipal government at fault in failing to comply with legislative requirements defined by law.²¹ Furthermore it is declared that 'the judicial system shall be organized at hierarchical levels. Special courts for specific groups of cases may be established'.²²

The provisions of the Fundamental Law of Hungary contain provisions regarding administrative courts in two aspects. Paragraph 2 of the cited article specifies the competence, according to which the administrative courts will play role in three aspects: reviewing the legality of the administrative decisions, controlling the legality of the municipal decrees, furthermore declaring that a local self-government is at fault in failing to comply with legislative requirements defined by law. These aspects are scrutinized regarding the regulation set forth by the acts later in this paper.

Paragraph 4 of the referred article aims to point out the structural position of the administrative courts in the judicial structure. This is, however, at least in the opinion of the author of this paper, not successful at all. Since special courts for specific groups of cases may be established according to Paragraph 5, the possibility of establishing separate courts for the decisions in administrative and labour law disputes is referred to.

The reasoning of Act CLXI of 2011 on the Judicial System and Administration declares that the administrative courts shall be established as separate courts within the system of ordinary courts. The major feature of the 'separate' legal status is that the affected court body does not integrate in the ordinary judicial system, but it operates separately indeed, thus in spite of the legislator's reasoning, no real separate court system is being built.²³

²¹ Alaptörvény 25. cikk (2) bek.

²² Alaptörvény 25. cikk (4) bek.

²³ The detailed criticism is discussed later in this paper.

In the effective legal regulation the provisions applicable to administrative law court procedures are contained by the Act III of 1952 on the Civil Law Procedures (hereinafter referred to as the Act on Civil Law Procedures), which may be criticized from the point of view of administrative jurisdiction.²⁴

4 Administrative jurisdiction as the guarantee for the legality in public administration

I have referred to it above that, besides the correction mechanisms enforced within the administrative organisational system itself, the existence of legality control exercised by courts independent of public administration is indispensable from the viewpoint of the lawful operation of the public administration. Historical experiences suggest that the efficiency of administrative jurisdiction closely correlate with organisational core questions, which makes it justifiable to touch upon them as well.

Different countries in Europe have developed four organisational models of public administration.²⁵ In addition to the French model with a forum independent both of public administration and of ordinary judicial organisation, Germany and Austria developed a structure of special courts of public administration while the Anglo-Saxon organisational solution provide ordinary courts the power for judicial supervision over administrative decisions. It should be noted at this point that there are states that use the various components of the three mentioned organisational solution in a combined manner. Such states have built up what is called the combined organisational model wherein special courts, ordinary courts and other institutions also act as entity performing administrative jurisdiction.²⁶ While authors supporting different views in the literature on administrative jurisdiction have stood up for a number of solutions over the last two decades,

²⁴ It would be positive, if the act on administrative procedure contained all the provisions regarding the judicial review of all administrative decisions.

²⁵ For a detailed description of organisation models, see László TRÓCSÁNYI, *A közigazgatási bírászkodás főbb rendszerei és szervezeti kereteik* (Main systems of administrative jurisdiction and their organisational frameworks), in: *Magyar Közigazgatás* (Hungarian Public Administration) 1991, Vol. 5, pp. 408-425.

²⁶ This solution is applied for instance in Belgium and Italy.

most of them have, based on historical specificities and the acceptable solutions applied in continental states, championed the idea to establish special administrative courts.²⁷

It appears that legislators have to resolve two issues when intending to develop the organisational system of jurisdiction in public administration: they are to decide about how to position the organisation on the one hand, and on whether it should be a single or a multi-instance judicial forum on the other. As for the first issue, legislators can practically choose between two options. Besides the supervision integrated into the ordinary judicial organisation, the concept of equality before the law, wherein the same judicial forum exercises jurisdiction for each and every citizen, can be drawn up as a fundamental argument. That solution, however, can be countered with the fact that working for an administrative court requires different qualification and specialisation from those of ordinary judges, and therefore, as Kálmán Csiky put it, “the vast majority of legislations have opted for setting up separate courts for public administration”.²⁸ The other cardinal issue is whether to build up a single instance, centrally organised forum or to create a multi-instance structure for the administrative jurisdiction. One can make the argument for the multi-instance system that incidental administrative violations can be rectified even at medium level (or even in the first instance), and the administrative judicial forum established at higher level (for legal remedial purposes) will be less burdened.

4.1 Organisational history – The Hungarian Royal Administrative Court

After the fundamental theoretical questions discussed above, it may be worth looking at the main features of the structure set up following the Austro-Hungarian Compromise of 1867, with the unhidden intent to provide today’s legislators ammunition from that prosperous model in our past.

²⁷ Zoltán LOMNICI, András PATYI, László TRÓCSÁNYI, Géza KILÉNYI and others found the organisation of special courts as a desirable tendency while György GÁTOS, FERENC PETRIK and others preferred a system integrated into the ordinary judicial organisation.

²⁸ Cf. Kálmán CSIKY, *Magyar közigazgatási jog* (Hungarian Administrative Law) (Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt, 1899) p. 75.

The Hungarian Royal Administrative Court brought to life through the Statutory Article XXVI of 1896 followed the European solution of the time by building up a system of judicial control over public administration in an organisation of special courts. It can be pointed out as its shortcoming, however, that, with the relatively short time available, the court was set up as a single instance forum²⁹, meaning that this administrative “Supreme Court” was established at the same level as the Royal Curia, consequently taking “first instance and final” decisions in the administrative legal disputes in question.³⁰

The court had a specific composition as, in the contemporary regime, its president enjoyed identical legal status with that of the President of the Royal Curia, and the principle was applied to judges that half of them were selected out of judges of the supreme court while the other half were public administration professionals.³¹ At this point it is appropriate to point out the specific feature that, with its composition, the judiciary acting in administrative cases combined the judicial experience necessary for supreme judicial work and the administrative expertise also indispensable to resolve the complex administrative legal disputes to be adjudicated. Furthermore, it should be highlighted that the body in question worked as a real specialised court as a separate “supreme” judicial forum without being integrated into the structure of ordinary courts.

4.2 “Development tendencies” – An evaluation of the current judicial organisation

It is noteworthy that the Fundamental Law affects only the fundamental organizational and jurisdictional aspects of the judicial body while leaving the modalities to the cardinal constitutional law. To that end, the Parliament enacted the Act CLXI of 2001 on The Organisation and Administration of Courts (hereinafter “Bsz.”). The substantive law built up a judicial structural of four levels: at the basic level district courts and, as “specialised courts” administrative and labour courts were established. Courts of Justice

²⁹ Cf. CSIKY, *op. cit.*, p. 76.

³⁰ Considering that no judicial fora were established at bottom level, there were no means to contest the decisions taken.

³¹ Such people could be included in the judiciary who had spent at least 5 years in public administration, of which they had occupied a leading position for at least 3 years.

were set up at the second level of the system, then Courts of Appeal constitute the next level in the judicial organisation, and the Curia is on the top in the organisational structure. The relevant points of this structure are discussed below.

With regard to administrative and labour courts, the Bszi. sets forth that such judicial fora perform the legality control over administrative resolutions, adjudicate legal disputes stemming from legal relationships for work and other cases referred to their jurisdiction by law.³² In an attempt to justify the *raison d'être* of a judicial forum to be established in a common organisational structure, the Act gives the explanation that labour courts have conducted administrative proceedings even before (namely in the judicial review of social security resolutions). Let me mention in this context that decisions issued by the social security authority qualify as administrative resolutions in the same way as, for instance, building licences granted by Municipality Chief Executives do, and therefore highlighting them can be deemed more as an ill-considered regulation, rather than the pure crystallisation of the organisational integration between labour adjudication and administrative jurisdiction. There may be other reasons, however, for legislators to have opted for the named organisational solution. Since 1991, prominent authors of the literature have repeatedly promoted the idea of creating organisationally independent special administrative courts. The opponents of the idea have mostly referred to the principle about the unity of courts' power as a counter-argument, in relation to which the repeatedly raised question is that while "a series of principles previously perceived as sacred and inviolable disappeared in history's dustbin, why is the principle about the unity of courts power is an exception?"³³ It is an undoubtable fact that violating this principle has not prevented the establishment of labour courts which, however, continued their work in a separate organisational order within the united judicial structure (even according to former regulations), and they were integrated into the structure of ordinary courts only at a higher level. This lengthy side-track has been necessary purely to make

³² Section (1), Article 19 of Act on the Organisation and Administration of Courts (Bszi.)

³³ Cf. Géza KILÉNYI, *Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíráskodás* (The Constitutional Court and the administrative jurisdiction), in: *Jogtudományi Közlemény* (Journal of Jurisprudence) 1991, Volume 5-6, p. 115.

it clear that the authors drawing comparisons with labour courts in the set-up of independent administrative courts intended only to point out that the principle about the unity of the judicial organisation is not necessarily a hindrance in the set-up of special administrative courts, i.e. they were not endeavouring by any chance to elaborate theoretical grounds for the establishment of courts under a common organisational umbrella.

As per the regulation, the first instance resolutions taken by administrative and labour courts can be contested at a Court of Appeal. At that point, “special court” proceedings cease to exist, and are integrated into the system of ordinary courts. Legislators wish to assure the organisational independence of administrative jurisdiction by establishing administrative and labour ‘colleges’. Those bodies could be suitable, in line with the opinion previously raised in the literature, to provide judges engaged only in administrative cases a professional framework where the experiences (in public administration) expected of judges engaged in making administrative judgments are assured to evolve.³⁴ But the explanation in Bszi. runs slightly counter to the above idea as the regulation allows administrative and labour colleges within courts of justice to operate on a consolidated basis, and it sets forth with generic validity for the bodies working at the Curia that they should work in a consolidated manner. The act mentions organisational independence only in relation to regional colleges, i.e. professional forums including administrative judges working in the area of courts of appeal, but it should be noted that there is no judicial forum at this level that would act in administrative cases. As a summary of all that, one can conclude that administrative courts do not enjoy organisational independence, and the fact that labour and administrative colleges can be operated in a consolidated manner with civil (economic) colleges (highlights from the explanation of Bszi.), relativizes the previously declared organisational and operational independence. The Municipality Council as a separate “organisational unit” appears only at the Curia’s level, but it conducts solely the two kinds of proceedings referred to administrative courts’ jurisdiction by the Fundamental Law

³⁴ For more details see, *inter alia*, Zoltán LOMNICI, *A bírói jogorvoslat lehetőségei a közigazgatási eljárások tekintetében* (Possible judicial legal remedies in view of administrative proceedings), in: *Magyar Közigazgatás* (Hungarian Public Administration) 2000, Vol. 4, p. 197.

(more specifically annulling self-governmental decisions taken in violation of the law and establishing the failure to fulfil the statutory obligation to adopt decrees), making the aforesaid hardly suitable to support the courts' special, independent nature.

5 The basic issues regarding the powers and competences of the administrative jurisdiction

Three questions rise in relation to the powers of the administrative courts, which determine that how widely is the administrative jurisdiction applied within the state. Accordingly, the method of regulating the powers, the competences of the bodies that exercise judicial control over the administrative decisions, and the judicial review shall be clarified.

Three solutions may be chosen by the legislator regarding the determination of the powers of the administrative courts. The general clause may be declared, or the positive enumeration, or the joint use of the general clause and negative enumeration may be used. The administrative jurisdiction is provided fully in states which use the general clause, since the judicial review is possible regarding all administrative actions.³⁵ This regulation method provides the most complete protection, since the judicial review becomes possible for all law breaching activities of the public administration. Thus the states, which changed the authoritarian system to democratic, pluralist political one, built such structures.³⁶

The judicial control above the administrative decisions is declared generally in some countries, however, it is excluded in case of certain types of cases.³⁷ This method was introduced in Hungary after the political changes, thus this approach of determining certain restrictions has been applied in the last two decades in connection with the judicial control of the administrative decisions.³⁸

³⁵ This system is accordingly in force, among others, in Greece and Spain, furthermore also, for instance, in France, Belgium and Italy.

³⁶ Vö. TRÓCSÁNYI László: *Milyen közigazgatási bíráskodást?* (What type of administrative jurisdiction?) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó (Economic and Legal Publisher), Budapest, 1992. 118.

³⁷ Such regulation has been introduced in Bulgaria.

³⁸ For instance, it was not possible to initiate judicial review in connection with decisions on the production of firearms.

The types of administrative decisions, against which the judicial review is applicable, are enumerated in many countries. This used to be the case of the post communist countries. Two main comments shall be made in this regard. On the one hand, it should be emphasized that the positive enumeration shall be continually completed. This is inevitable, since the public administration may not remain independent from the surrounding circumstances.³⁹ The quality and quantity of the tasks to be performed and fulfilled by the public administration is changing constantly, the administrative actions shall be monitored by the judicial control. Furthermore, on the other hand, the unpredictable regulation can not be followed properly by the law enforcement bodies and especially by the clients, thus it does not reflect totally the legal certainty, if it is not absolutely clear, which administrative measures and decisions may be reviewed by the courts. Accordingly, the king's way may be to declare the powers and competences on the highest level of legislation with enumeration.

The other matter to be clarified is that what kind of administrative decisions may be challenged by judicial review. On the one hand, some authors state that only the administrative decisions should be controlled by judicial review of administrative courts, but, on the other hand, others argue that the 'public law' jurisdiction shall be established, which provides wider control and this should be applied for more and more administrative decisions.⁴⁰

Finally, it also has to be decided, what measures may be used by the judicial body that performs the judicial review, and what it may do with the law breaching administrative resolution. In this regard, a balance should be kept by the legal regulation between two fundamental interests. It is a fundamental requirement of the rule of law that the administrative courts should not overtake the powers of the administrative bodies, thus the administrative

³⁹ Vö. ÁDÁM Antal: A közigazgatás és a közigazgatási bírászkodás alkotmányjogi összefüggéseiről. (About the constitutional correlations of the public administration and administrative jurisdiction.) *Magyar Közigazgatás* (Hungarian Public Administration) 1996. Vol. 12., p. 710.

⁴⁰ Cf. ÁDÁM Antal: A közigazgatási bírászkodás és az alkotmányreform. (The administrative jurisdiction and the constitutional reform.) *Jogtudományi Közöny* (Journal of Jurisprudence) 1996. Vol. 10., pp. 395-397., and KILÉNYI Géza: Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bírászkodás. (The Constitutional Court and the administrative jurisdiction.) *Jogtudományi Közöny* (Journal of Jurisprudence) 1991. Vol. 9., p. 116.

courts should generally have the right just to repeal the unlawful administrative resolution, but not to modify the related decree. However, it is the lawful interest of the clients to pass a lawful and legally perfect decision as soon as possible, thus the administrative courts should be entitled to decide about the merits of the case as well. From this point of view, it is more appropriate if the courts have reformatory powers as well.⁴¹

In most of the European countries the power to repeal is dominant and the right to amend the resolutions by a court decision may be applied in certain types of cases. However, the different countries delegate different decision powers to the administrative courts. For example, in Belgium the ordinary courts may only declare that the act is void, but the resolution may not be repealed thereby, since only the State Council has such power.⁴² Contrary, in Germany and Austria, the administrative courts have the right to repeal and amend the decisions and resolutions. The Austrian regulation even provides the right to the courts to pass a decision on the merit of the case, if the administrative body does not issue a decision within the deadline. The courts do not have the power to repeal and revoke the resolutions in the Anglo-Saxon countries, where the courts may only declare the breach of law in such cases. Generally stating, the courts are only entitled to repeal the acts (resolutions) in the Eastern-Central European countries.⁴³

Taking into account the above, it can be stated that, besides the differences of the detailed provisions, the powers of the courts to review administrative decisions vary in the international perspective, and the major characteristics are that the right to repeal is generally provided, but the reformatory powers, so the right to amend the resolution, is restricted and may only be applicable in exceptional cases.

⁴¹ Vö. MARTONYI, 1960. pp. 45-50., and TOLDI, 1988. pp. 64-68.

⁴² Vö. Maurice-André FLAMMER: *Pour un contrôle juridictionnel plus efficace de l'administration*, Journal des Tribunaux, 1972. pp. 420-423.

⁴³ Some post communist countries introduced a more flexible regulation. For example, in Bulgaria the merits may be decided as well, not just the right to revoke is provided. Cf. Kino LAZAROV: *Notice sur la procedure administrative. Droit bulgare* 1984. Vol. 7., pp. 41-51.

6 Conclusions

The major issues regarding the domestic system of administrative jurisdiction are discussed above, and some conclusions and proposals are declared below, which may provide standpoints for the legislator's future measures to be taken, in order to improve the new structure.

1. In relation to the structural issues, the jeopardy of the regulation was pointed out, which establishes the possibility that the administrative and labour courts may be merged with the bodies that pass judgements in civil and business law matters. The judges employed by the administrative courts should deal solely with administrative cases. This would require the determination of special appointment conditions, and would make the establishment of the independent administrative courts.
2. Besides, it is important to point out (again) that the operation of separate administrative and separate labour courts would be a really modern solution. I have mentioned before that forcing labour and administrative "legal disputes" to a single organisation is not a sufficiently supported idea, and building up a separate organisational structure would be justified also in this respect.
3. With regard to the organisation of administrative courts, the establishment of an independent Administrative Supreme Court should be considered since this would allow a real system of special courts to be built up. As was mentioned in the historical background, this solution was in use until 1896, it could assure the uniformity in administrative jurisdiction, and allowed special appointment criteria to be set for administrative judges.
4. Relating to the structure and the procedure, there is a proposition to draft and accept a separate act on administrative procedures. This legislative measure shall be prevailed by the establishment of a completely independent structure. This would be of value from two aspects: on the one hand, not the Anglo-saxon model⁴⁴ would be reflected by the provisions of the Act on Civil Procedure, and, on

⁴⁴ According to the Anglo-Saxon approach, the administrative litigation is integrated into the ordinary judicial system.

he other hand, this concept would make the acceptance of special procedural rules possible, which would be more appropriate to the process in question.

5. The need of a descent structure triggers the idea of delegating certain public powers to the administrative courts. This concept, as mentioned above, occurs in the relevant literature from time to time. Accordingly, it would be reasonable to delegate the decision-passing-powers to the administrative courts regarding the procedures started upon the silence of the administrative bodies, the legal disputes rising in relation to the administrative law contracts, the disciplinary liability of the public servants, the election processes, and the administrative offences, since all these legal disputes shall be decided according to administrative law.

It is undisputable that the legislator tried to solve a problem of decades, when the domestic system of administrative court procedures was sorted out as an element of the reorganization of the judicial system. In my opinion, the matters discussed by this paper support the fact that the new regulation is a step forward in many aspects, but there are such areas, in which a great challenge is waiting for the legislator. It is questionable, when will the legislator have enough capability, facility, and ability again to replace the missing regulatory measures, since the coherent and modern administrative jurisdiction shall still be established in the future.

Contact – e-mail

bencsik.andras@ajk.pte.hu

Specific provisions of acts on functioning of government agencies in Poland versus proceedings before administrative courts. Selected issues

Paulina Bies-Srokosz

Assistant at Institute of Administration, Faculty of Social Sciences
Jan Długosz University, Czestochowa, Poland

Abstract

Public administration bodies decide in individual cases by means of administrative decisions. With the use of administrative decisions, administrative organs grant or ascertain rights or obligations. Pursuant to the provisions of Administrative Procedure Code, a decision should be delivered to its addressee. The delivery should be effective and compliant with the provisions of Administrative Procedure Code so that the addressee could lodge an appeal within 14 days from the date of delivery. But if there is no delivery, does it violate the addressee's rights? Or perhaps it should be considered individually and referred to a given situation as discussed in the paper?

Keywords

Public Administration Body; Administrative Decision; Appeal Against Decision; Delivery of Decision; Proceeding Before Administrative Courts.

Public administration considered as “a set of actions, activities, and organizational and executive undertakings performed in public interest by various entities, bodies, and institutions pursuant to a legislative act and within the formal framework stipulated by law”¹ employs legal actions of ruling as well as non-ruling nature characteristic of private law. One of the basic ruling forms of administration is the administrative decision. As a starting point of the discussion, it will be given an overview and referred to the issue of direct payments granted to particular farmers by Agency

¹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne* (Public administration. General issues). Warszawa 1999, p. 91.

for Restructuring and Modernisation of Agriculture. To start with, it must be stressed that the administrative decision is "...an external ruling act of public administration organ, designed to cause legal effects determining legal situation of a given individual in an individual case"². Nevertheless, there are more definitions of administrative decision as administrative law scholars use a variety of them³. It is a well-known fact that an administrative decision decides about the merit of an issue wholly or partially, or it should discontinue proceedings before administrative organs, and it should contain elements enumerated in Article 107 of the Administrative Procedure Code⁴. The administrative decision is a form of ruling and unilateral intrusion in the rights of an individual, which must be based on the provisions of universally binding law. It cannot be alleged that a decision may be issued. It must be determined by means of interpretation of law, for instance by inferring from the purpose of a regulation and, in turn, its influence on legal forms of operation performed by administration. Thus, it must plainly stem from a given regulation that an administrative organ is to take an action, ex officio or at request of an individual. If a regulation concerns an issue in which it cannot be exercised without determining rights and obligations of an individual, it might be alleged that the legislator implicitly allows an organ to issue an administrative decision by tacit consent⁵.

² M. Jaškowiak, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądownoadministracyjne (Court and administrative procedure)*, Warszawa 2007, p. 52

³ For instance: "(...) unilateral decision from a public administration organ, binding for an individually specified entity in a specified case, issued by that organ in the sphere of external relations, J. Borkowski. Decyzja administracyjna (Administrative decision). Zielona Góra 1998, p. 37.; Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska claim that the best approach to the administrative decision is to perceive it as: "... ruling, unilateral expression of the will of a public administration organ (or other entity performing public administration functions within the delegated scope), deciding about administrative issues, addressed to an individual who is organizationally independent from and does not report to that organ, and the basis for making the decision is a generally binding legal regulation". Cf T. Woś, Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądownoadministracyjne (Court and administrative procedure)*, Warszawa 2007, p. 55.

⁴ Art. 107 Par. 1 of Administrative Procedure Code of 14 June 1960, Journal of Laws 2013, item 267: "A decision shall contain: name of the public administration body, date of issuance, names of the parties, legal basis, settlement, factual and legal reasons for the judgment, instruction on how to appeal, signature containing the full name and position of the person authorized to issue the decision, or electronic signature verified with the use of valid qualified certificate. The decision against which a party may lodge a complaint to a general court or to an administrative court shall also contain a notice about the possibility of doing so".

⁵ See J. Borkowski, op.cit. pp. 36-37.

It is however possible that a given regulation does not stipulate the issuance of administrative decision in a given case, but it stems from the entirety of the content of legal regulation. If an administrative body is to act in a particular case, and that action should be of ruling and unilateral nature, it is in the interest of an individual that it should take the form of administrative decision. It results from the fact that the issuing procedure and control of decision guarantee together the protection of an individual's rights. In one of its unpublished sentences, the Supreme Administrative Court refers to that issue claiming that "if a party who has a legal interest requests a public administration body to settle their individual case⁶, and if norms applicable in that case and concerning the registration of marital status are the norms of administrative law, then determining the binding consequences of those norms with regard to individually specified entities and in a particular case should take the legal forms appropriate for the actions taken by those bodies. And since a material law regulation does not specify such a form of concretization of an individual's legal situation, then it should be done by a body in the form of administrative decision which makes it possible to exercise instance and court and administrative control of a decision, and best secures the public and individual interests considered in the case."⁷

Undoubtedly, the administrative decision should differ from other administrative actions in that it has different form and content. Furthermore, it should be characterised by a specific internal structure⁸ necessary not only for bodies (as a unified model) but also for addressees. It stems from the fact that the administrative decision, as being the basic form of making decisions

⁶ In the rationale for the judgment it is pointed out that "The statement contained in Art. 104 Par. 1 of Administrative Procedure Code that a case is settled by issuance of decision refers only to situations in which it should take such a form as a matter of substantive law or other regulations". Therefore, legal regulations must be analyzed in a given order. First, it must be determined whether an administrative body is competent to decide in a given case, and then whether there is a legal basis for issuing an administrative decision or taking other legal actions. Judgment of the Supreme Administrative Court of Poland of 17 December 1985, III SA 988/85, OSPiKA 1987, no. 5-6, item 116.

⁷ Judgment of the Supreme Administrative Court of Poland of 14 June 1983, SAB/Wr 6/83.

⁸ "(...) an administrative decision must be issued in a formalized way and must meet formal requirements as it contributes to the safety and dependability of legal transactions which encompass each decision". See Judgment of Supreme Administrative Court of Poland of 20 July 1981, SA 1163/81, OSPiKA 1982, no 9-10, item 169.

by public administration bodies in individual cases, is not merely correspondence nor notice, but it says about rights and obligations of its addressees.

Taking into account the above remarks, it is worth to consider using them with reference to the legal situation of a farmer who has not been handed the decision concerning direct payments issued by Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture. It is a government agency performing a wide range of public tasks which influence the legal situation of an individual. Hence the legislator has authorised the Agency to decide in individual cases by means of administrative decision, and has deliberately deprived some of the other government agencies⁹ of the right to issue administrative decisions. It stems from the character of tasks performed by particular agencies. By means of administrative decisions issued by given organs of administrative agencies, some of the agencies make use of administrative power and unilaterally establish administrative and legal relations, and decide about the rights and obligations of decision's addressees. Though it does perform tasks employing forms characteristic of private law, Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture is authorised to issue decisions mainly on granting or ascertaining existing rights of an addressee. Therefore, it must be stated that a given government agency is authorised to issue decisions only in situations stipulated by law.

At this point of the discussion it should be clarified that Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture issues (at request) positive and negative decisions on granting direct payments within the framework of direct support schemes¹⁰. Direct payments are granted on a yearly basis to individuals who run an agricultural business occupying at least 1 ha of crop land and maintain it in good agricultural condition. Under the provisions from before 2012, the Agency was obliged to hand farmers decisions about direct payments in writing by post.

In 2012 the Act on payments within the framework of direct support schemes was amended (along with some other acts¹¹) exempting Agency for

⁹ For instance: Polish Agency for Enterprise Development.

¹⁰ Act of 26 January 2007 on payments within the framework of direct support schemes, Journal of Laws 2012, item 1164, as amended.

¹¹ Journal of Laws 2012, item 243.

Restructuring and Modernisation of Agriculture from delivering farmers the decisions providing that they comply with the farmers' requests¹². The decisions about granting payments which fully comply with the requests of farmers, that is they do not say about reductions, deductions and exclusions, are now delivered only at additional request. Pursuant to the amended regulations, the decision is deemed delivered with the date of crediting the money to the farmer's bank account. Transferring the money, the Agency is obliged to inform the farmer that the decision will not be delivered by leaving a note in the title of the transfer. What is more, the farmers who are not satisfied with the amount of the granted money may question the decisions that still comply with their requests by lodging an appeal or filing a motion to verify the decision with the use of extraordinary procedures. Under the new regulations, the appeal against unsatisfactory decision must be lodged within 14 days from the date of crediting the money to the farmer's bank account.

Farmers who have received direct payments have the right to demand the decision to be delivered. They submit their requests to managers of district offices of the Agency with territorial competence in the place of their (farmers') residence or seat within 14 days from the date of crediting the money to their bank accounts. If that is the case, the appeal against that decision must be lodged within 14 days from the date of delivery. As it can be seen, the appeal period extends by another 14 days. On the other hand, the appeal period becomes concordant with the appeal period provided in the Administrative Procedure Code. Nevertheless, attention should be drawn to the issue of the time limit for demanding the delivery of decision by a farmer. Despite the provisions of Article 19 Paragraph 11 of the Act on payments within the framework of direct support schemes, there are some interpretation inaccuracies. The question arises whether the period of 14 days from the date of crediting the money to a bank account is the only time limit. Does it mean the farmer has the right to request delivery

¹² Under the provisions of Art. 19 Par. 9-16 of the Act of 26 January 2007 on payments within the framework of direct support schemes, and compliant with Article 20 Par. 4-11 of the Act of 7 March 2007 on supporting the development of rural areas with the use of funds from European Agricultural Fund for Rural Development (Journal of Laws 2013, item 272), in case the payment granted by means of a decision complies with the farmer's request, such a decision shall not be delivered to the farmer.

of the decision before it is issued by the Agency? Considering the interpretation of that regulation, it must be concluded that the time limit for delivering the decision is the final time limit. It means that the claim is possible only within the time and in the situation stipulated in Article 19 of the aforementioned Act. However, it must be pointed out that not all the farmers have access to Internet banking. It will not be possible for some of them to check if they have already received the money. Thus they will not have any chance to appeal against the decisions within 14 days. It seems more justifiable therefore to notify farmers (for instance by phone) that the decisions have been issued or that the money has been transferred to their accounts.

Taking into account the provisions of Administrative Procedure Code, it must be stressed that the delivery of a decision is an act of great significance in administrative proceedings. Delivery should be successful and pursuant to the Administrative Procedure Code regulations, which is stipulated in Articles 39, 42, 43 and 44. It must be stressed that each administrative decision should contain reasons for the judgement (Art. 107 Par. 3) and instruction on how to appeal (Art. 107 Par. 1). Nonetheless, according to a judgement of the Supreme Administrative Court, “(...) documents which settle cases by means of decision are considered decisions even if they do not have the form stipulated in Article 107 Paragraph 1 of the Administrative Procedure Code but at least contain the minimum of elements necessary to classify them as decisions. Those include: the name of public administration body issuing the decision, the addressee, the decision about the merit of the case, and the signature of the representative of the body”¹³. It must be therefore assumed that the administrative decision would state not only about the right of the farmer to direct payment. It would also enable the farmer to apply for a loan with the purpose of developing business activity. It is hence clear that the issuance of decisions on granting direct payments to farmers enables them to take other actions, not only those stipulated by administrative law.

Considering regulations not only national but also international, it is also important to refer to the provisions of the European Code of Good

¹³ Judgment of the Supreme Administrative Court of Poland of 20 July 1981, SA 1164/81, OSPiKA 1982, no. 9-10, item. 169.

Administrative Behaviour¹⁴. Although the Code is not absolutely binding, it must be stressed that its principles may contribute to the improvement and rationalization of the actions taken by public administration in general. Pursuant to Article 20, officers are bound to ensure that decisions concerning the rights and interests of individuals are delivered to the them in writing immediately after issuance, and not to inform other individuals about the decision before the concerned individual has been informed. According to J. Swiatkiewicz¹⁵, the above-mentioned regulation states that the delivery of decision is obligatory, which corresponds with the provisions of Article 109 of the Administrative Procedure Code. With the date of delivery or announcement, the issuing body is bound by the decision, whereas undelivered (not announced) decisions are not binding.

Does non-delivery of administrative decisions deprive farmers of the right to proceed before administrative courts? Their legal situation in the discussed context implies departure from national and international code provisions. Although farmers receive money transfers instead of decisions, they still have the right to appeal within 14 days from the date of crediting the money to their bank accounts. The date of crediting the money to the bank account must be considered the day of the delivery. On the other hand, one must bear in mind that not all the farmers have access to Internet banking, which is the main cause of missing the dates. One should also consider the reasons for such a procedure on the part of the Polish government represented by Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture. It seems that it is the economical factor that plays major role. By not delivering the decisions and, in turn, not spending money on office supplies and delivery services, the Agency saves funds. The question arises at whose expense, and whether it is the right solution.

Contact – e-mail

paulinabiessrokosz@interia.pl

¹⁴ Passed by European Parliament on 6 September 2001. (http://www.ombudsman.europa.eu/code/pdf/pl/code2005_pl.pdf#/page/1)

¹⁵ J. Swiatkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)* (*European Code of Good Administrative Behaviour (introduction, text, and comment on how the Code can be applied in Polish administrative procedure realities)*), Polish Ombudsman Office, Warszawa 2007, p. 36.

Uplatnění laického prvku v trestním a civilním soudnictví v českých zemích mezi lety 1918 a 1948

Milan Bobáček

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Príspevok sa zameruje na vývoj inštitutů laické participace, jež Československá republika převzala z Rakouska-Uherska a dále je rozvíjela, a také na instituty, pro které se rozhodla sama. Uvedeny jsou podmínky jejich fungování a uplatňování i vývoj v československém právním řádu, jejich využívání v době okupace i jejich osud po skončení druhé světové války.

Keywords in original language

Laická účast; soudy; historický přehled; československé soudnictví.

Abstract

This paper focuses on the development of institutes of lay participation, which the Czechoslovak Republic adopted from the Austrian-Hungarian Empire and developed them further, and also new institutes, which the country decided to implement. Included are the conditions of their operation and application in the Czechoslovak legal order, their use during the occupation and their fate after the end of the Second World War.

Keywords

Lay Participation; Courts; Historical Overview; Czechoslovak Judiciary.

1 Úvod

Laické prvky v soudnictví, konkrétně v jeho civilní a trestní části, byly v československém právním řádu přítomny již od vzniku republiky v roce 1918, a to díky přetrvávající kontinuitě s právním řádem rakouským, respektive rakousko-uherským. Vzhledem k odlišnému historickému vývoji v českých zemích, na Slovensku a v Podkarpatské Rusi si však každá tato část republiky

podržela svůj vlastní soudní systém, a tudíž je zapotřebí v diskuzi o podobě laického prvku v prvorepublikovém soudnictví analyzovat zvláště soudnictví české a zvláště slovenské a případně i podkarpatoruské. Tento článek si však klade za cíl pojednat toliko o laickém prvku v soudnictví českých zemí, neboť tento byl sám o sobě v české justici poměrně bohatě zastoupen a během éry tzv. první republiky se i dynamicky vyvíjel, zatímco v období druhé světové války byl naopak utlumován a potlačován.

Samotné vymezení termínu *laický prvek* nemusí být vždy pojímáno jednoznačně, neboť může zahrnovat širokou škálu účastenství na soudním rozhodování mimo soudce z povolání. Z tohoto důvodu se tento článek zaměřuje pouze na účast laiků v nejobecnějším smyslu, tj. osob, jež nejsou soudci z povolání ani ostatními zaměstnanci soudů, a zároveň nemusí splňovat požadavek právnického vzdělání či působení jako právník z povolání. Jedná se tudíž o laiky ve smyslu široké veřejnosti, jejíž členové však musí splňovat obecné zákonem dané podmínky (např. věk, délka pobytu v dané obci apod.) k tomu, aby se mohli účastnit soudního rozhodování. Pouze ve výjimečných případech bude dále pojednáno o laicích, kteří splňují i zákonnou podmínku právnického vzdělání (v kontextu civilního a trestního soudnictví první republiky se jedná o přísedící u státního soudu, který existoval poměrně krátce, a to mezi lety 1923 a 1935).

2 Dědictví rakousko-uherské

Po vzniku Československé republiky byl z Rakouska-Uherska převzat stávající právní řád, včetně úpravy účasti laického prvku na rozhodování soudů ve věcech trestních a civilních. Konkrétně se v civilním řízení jednalo o institut *přísedícího*, který se vyskytoval u soudů živnostenských, jež řešily pracovní-právní spory, a dále o institut *odborného soudce laika* v soudnictví obchodním, horním a plavebním.¹ V trestním soudnictví byla naopak převzata rakousko-uherská úprava *porotního* soudnictví.²

¹ Právní úprava laického prvku pro živnostenské soudy byla obsažena v § 7 a násl. zákona č. 218/1896 ř.z., o zavedení soudů živnostenských a o soudnictví v rozepřích ze živnostenského poměru pracovního, učebního a námezdního, zatímco pro obchodní a horní soudnictví v § 7 zákona č. 111/1895 ř.z., o vykonávání moci soudní a o příslušnosti řádných soudů v občanských věcech právních (jurisdikční norma), a § 20 a § 21 zákona č. 217/1896 ř.z., jímž vydávají se předpisy o obsazování, vnitřním zařízení a řádě jednáním soudů (zákon o organizaci soudní).

² § 14 a § 297 a násl. zákona č. 119/1873 ř.z., jímž se zavádí nový řád soudu trestního.

Účast veřejnosti na soudním rozhodování je možno chápat jako právo nebo naopak povinnost veřejnosti podílet se na výkonu soudnictví, čímž je zároveň umožněna i demokratická kontrola činnosti justice, a tudíž by tato účast měla požívat vysokého stupně ochrany. Již za doby Rakouska-Uherska došlo k ústavnímu zakotvení laického prvku, a to v tzv. Prosinčové ústavě z roku 1867. Článek 11 zákona č. 144/1967 ř.z. stanoví, že „[k]dyž jde o zločiny, na které jsou uloženy těžké tresty a které budou v zákoně pojmenovány, též když jde o zločiny o přečiny politické aneb nějakým spisem tištěným spáchané, rozhodovati budou o vině obžalovaného porotci.“³ Z uvedeného ustanovení tudíž plyne, že ústavní ochrany požívá účast laiků pouze v trestním soudnictví a nikoliv v civilním, což lze interpretovat tak, že sankce trestního práva měly (a mají) závažnější dopad na život odsouzeného než sankce ukládané v řízení civilním, a proto by jejich ukládání mělo být pod širší a důkladnější demokratickou kontrolou. Zatímco v trestním, obchodním a horním soudnictví byla účast laiků stanovena pro řízení v prvním stupni na úrovni krajských soudů, v případě živnostenských soudů byli přisedící přítomni rovněž prvostupňovému řízení, avšak na úrovni okresních soudů, tj. nižšího článku soudní soustavy. Rozdíl byl také ve vzájemném poměru počtu soudců z povolání a laiků v civilním řízení, což významným způsobem ovlivňovalo i možnost dosáhnout většinového rozhodnutí proti vůli soudce: zatímco v soudnictví obchodním a horním senáty tvořili dva soudci a jeden odborný soudce laik, u živnostenských soudů tomu bylo naopak, tj. senát tvořil jeden soudce a dva přisedící. Nutno ovšem doplnit, že „přisedící, jakož i jejich náhradníky soudu živnostenského volí v oddělených sborech volebních ze sebe s polovice podnikatelé, s polovice dělníci.“⁴ Trestní soud byl tvořen senátem tří soudců a dvanáctičlennou porotnickou lavicí. Účast v porotě však byla umožněna pouze těm občanům, kteří splňovali všech šest zákonem stanovených podmínek:⁵ mužské pohlaví, věk alespoň 30 let, schopnost číst a psát, domovské právo v obci nacházející se v království či zemi, které mají zastoupení v Říšské radě, minimálně jed-

³ Čl. 11 zákona č. 117/1867 ř.z., základní zákon státní, o moci soudcovské (součást Prosinčové ústavy).

⁴ § 7 odst. 3 (nečíslováno) zákona č. 218/1896 ř.z., o zavedení soudů živnostenských a o soudnictví v rozepřích ze živnostenského poměru pracovního, učebního a námezdního.

⁵ § 1 zákona č. 121/1873 ř.z., o zdělávání seznamů porotnických.

noroční pobyt v obci svého bydliště, a buď minimální výše odvedených daní za rok, nebo profesní příslušnost k určitému stavu (advokáti, notáři, profesori, učitelé na středních a vysokých školách). Takto stanovené podmínky pak de facto umožňovaly účast na porotním rozhodování pouze mužům z majetnějších privilegovaných vrstev. Z tohoto důvodu ještě není možné hovořit o plné demokratizaci laické účasti v soudnictví.

3 Samostatná cesta laického prvku v českých zemích

Laický prvek v soudnictví ve formě porot zakotvovala i nová československá ústava z roku 1920, avšak na rozdíl od ústavy Prosinčové se jednalo pouze o odkazovací normu, jejíž znění „[p]říslušnost a působnost porot upravují zvláštní zákony“⁶ samo o sobě nezakládalo povinnost státu umožnit občanům podílet se na soudním rozhodování. Navíc se ani zde neuvádí žádná další forma laické účasti na rozhodování soudů, například přisedící, avšak zároveň se taková forma ani nevylučuje. V souvislosti s přechodem od právního řádu rakousko-uherského k československému je také vhodné uvést, že ačkoliv obě výše uvedené ústavy porotní soudnictví předpokládaly, tzv. Prozatímní ústava,⁷ účinná od doby krátce po vzniku Československa do nabytí účinnosti ústavy z roku 1920, žádné takové ustanovení neobsahovala. S ohledem na její tranzitivní charakter a zaměření na nejzásadnější atributy veřejné moci v novém státě to nejspíše ani nebylo jejím cílem.

Následný rozvoj a posléze i útlum účasti laiků na soudním rozhodování v období od vzniku republiky až po konec druhé světové války se týká primárně soudnictví trestního. V civilním soudnictví dochází ke změnám spíše méně zásadním, a to k přejmenování živnostenských soudů na soudy pracovní v souvislosti s přijetím zákona č. 131/1931 Sb., o pracovních soudech, ke změně názvu institutu laického prvku v soudnictví obchodním, horním a plavebním z *odborného soudce laika na komerčního radu*⁸ a ve válečných letech pak k zastavení činnosti pracovních soudů.

⁶ § 95 odst. 3 zákona č. 121/1920 Sb., ústava Československé republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁷ Zákon č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě.

⁸ § 1 nařízení vlády republiky Československé č. 13/1921 Sb., o úředním titulu odborných soudců laiků, ve znění pozdějších předpisů.

U většiny sporů spadajících do působnosti pracovních soudů jeden přisedící i nadále zastupoval zaměstnavatele, zatímco druhý zaměstnance.⁹ Jedinou výjimkou byly pracovněprávní spory „o nároky, které zaměstnanci tébož podnikatele činí proti sobě navzájem ze společně převzaté práce“,¹⁰ u nichž jsou oba přisedící vybíráni z řad zaměstnanců. Obecné nároky, kladené na přisedící pracovních soudů, zahrnovaly československou státní příslušnost, věk alespoň třicet let a aktivní volební právo v obecních volbách. Do značné míry podobně byly upraveny i požadavky kladené na osoby způsobilé k vykonávání funkce odborného soudce laika, které přetrvaly ještě z dob monarchie. Odborným soudcem laikem se mohl stát „každý zachovalý tuzemec, který svým povoláním zevrubně zná provozování obchodu, plavby nebo hornictví a zákony a obyčeje pro to platné, jemuž jest třicet let a není zákonem nebo soudcovským opatřením omezen v používání svých občanských práv nebo v nakládání se svým jměním.“¹¹

Společným znakem laiků v soudnictví v období první republiky, který však v současnosti již není vyžadován, je tedy požadavek na určitou míru odborné znalosti souzené problematiky (obchod, hornictví, plavba), respektive příslušnost k určité profesní či pracovněprávní skupině, která má garantovat alespoň minimální míru odbornosti při rozhodování souzené věci (zaměstnanci, zaměstnavatelé). Z těchto zákony stanovených podmínek je tudíž možno usuzovat, že zákonodárce nechtěl, aby se na rozhodování sporů podílely osoby, které neměly v předmětném oboru žádné znalosti, ale aby se naopak jednalo o takové laiky, kteří by svou odborností a erudicí mohli být soudci z povolání podporou a zdrojem informací. Tato skutečnost pak mohla vést ke kvalitnějšímu a fundovanějšímu soudnímu rozhodování.

V trestním soudnictví dochází v době první republiky ke dvěma změnám: jednak je pozastavena činnost porotních soudů¹² (a to de facto až do doby přijetí nového zákona o porotních soudech v roce 1946), a zároveň se trestní soudnictví vnitřně diferencuje a přijímá i nové, do té doby trestnímu soud-

⁹ § 7 a § 16 zákona č. 131/1931 Sb., o soudnictví ve sporech z poměru pracovního, služebního a učebního (o pracovních soudech), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ § 2 písm. g) zákona č. 131/1931 Sb., o pracovních soudech, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ § 20 zákona č. 217/1896 ř.z., jímž vydávají se předpisy o obsazování, vnitřním zařízení a řádě jednacím soudů (zákon o organizaci soudní).

¹² Zákon č. 268/1920 Sb., o dočasném zastavení působnosti porot, ve znění pozdějších předpisů, v návaznosti na § 95 odst. 4 zákona č. 121/1920 Sb., ústava Československé republiky, ve znění pozdějších předpisů.

nictví neznámé, instituty účasti laiků na rozhodování soudů. Ačkoliv se tyto změny mohou jevit zdánlivě protichůdnými, neboť dochází k omezování účasti laiků na rozhodování formou porot, ale na druhé straně jsou přijímány instituty nové, ve skutečnosti se jedná o změny vynucené požadavky na praktičnost, efektivitu a právní jistotu soudního řízení. Možnost pozastavit činnost porotních soudů z vážných důvodů v jednom ze svých ustanovení předpokládala i československá ústava z roku 1920: „*Působnost poroty může býti na čas zastavena v případech zákonem stanovených.*“¹³ Důvodová zpráva k zákonu pozastavujícímu činnost porotních soudů pak již konkrétně uvádí, že „[...] Pouze udělil čl. zák. LXIII. z roku 1912 vládě zmocnění, aby pro dobu války obmezila nebo zastavila působnost porot. Ustanovení to, ve své všeobecnosti postrádající dostatečných ústavních záruk, nepostačuje, neboť nelze neviděti, že i v době míru mohou se vyskytnouti události, které jsou s to, aby povážlivou měrou ohrozily u poroty správné naléžání práva, zvláště za nynější poválečné zvýšené citlivosti k politickým a sociálním zjevům.“¹⁴

I přes zastavení činnosti porotních soudů však došlo ke změně v zákonem stanovených podmínkách kladených na osoby vykonávající funkce porotce: porotcem se nyní mohla stát osoba, jež dovršila 35. rok svého věku, uměla číst a psát, měla domovské právo v některé obci Československé republiky a bydlela v obci pobytu aspoň rok.¹⁵ Z uvedeného plyne, že ve srovnání s úpravou rakousko-uherskou došlo k větší demokratizaci a liberalizaci laické účasti na rozhodování porotních soudů, neboť nově se porotci mohly stát také ženy a navíc byl zcela zrušen daňový cenzus, respektive alternativní požadavek na příslušnost k určité (privilegované) profesní skupině osob. Stále však platilo, že výkon funkce porotce byl občanskou povinností (osoby jsou k úřadu porotce *povolávány*), kterou lze odmítnout jen v zákoně uvedených případech. Tím se tento institut také odlišoval od laických institutů v civilním řízení (přisedící a odborný soudce laik), jež jsou funkcemi dobrovolnými (osoby jsou do těchto funkcí *jmenovány*).

¹³ § 95 odst. 4 zákona č. 121/1920 Sb., ústava Československé republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ Tisk 2733. Vládní návrh. Zákon o dočasném zastavení působnosti porot. Zpráva důvodová, dne 27. března 1920. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky.

¹⁵ § 1 zákona č. 278/1919 Sb., o sestavování seznamů porotců, ve znění pozdějších předpisů.

4 Nové formy laické účasti

Novým institutem v trestním soudnictví se stává institut *přisedicího*, známý z řízení civilních, jenž je od roku 1923 zaveden do specializovaného trestního soudnictví u případů věcně náležejících k projednání nově zřízeným státním soudem¹⁶ a od roku 1931 do trestního soudnictví ve věcech mládeže, kde nově rozhodovaly tzv. senáty mládeže¹⁷ za účasti laických přisedicích.

Státní soud byl zřízen zákonem č. 51/1923 Sb. a reagoval na problematiku upravenou zákonem na ochranu republiky, který přikazoval některé zvláště těžké trestné činy do příslušnosti státního soudu. Záměrem zákonodárce bylo vytvořit soud zcela nezávislý, jediný pro celé území republiky a personálně obsazený tak, aby poskytoval záruku spravedlivého a nestranného řízení: *„Je proto nutno v zájmu státu samého, aby souzení těchto trestných činů bylo přikázáno zvláštnímu soudu, nedočičenému podezřením politického, sociálního nebo národnostního stranictví. Takovým soudem má být navrhovaný státní soud, jehož složení a řízení před ním vyhrazuje zákon na ochranu republiky zvláštnímu zákonu. [...] Pro celé území Československé republiky zřizuje se jediný státní soud. Tím zaručuje se jednotnost judikatury v zájmu jak republiky samé, tak i občanstva. Podobná koncentrace určitého výseku trestních věcí není ostatně novinkou. Poukázati sluší tu na zákonodárství Německa, které již v dobách mírových přikázalo (§ 13 zákona o organizaci soudů) říšskému soudu vyšetřování i rozhodování v první a poslední stolici o velezradě a zemězradě, namířené proti císaři a říši. [...] Při složení [soudu] bylo však dbáno úzkostlivě toho, aby soudcové byli k vykonávání svého úřadu kvalifikováni a naprosto neodvislí.“*¹⁸ Kromě soudců z povolání byly soudní senáty tvořeny také přisedicími. Na rozdíl od soudnictví civilního byl u státního soudu počet soudců z povolání a přisedicích vyrovnaný, a to tři ku třem. Vzhledem k závažnosti projednávaných trestních věcí byly na tyto přisedicí kladeny přísnější nároky než na přisedicí u civilních soudů: museli být státními občany Československé republiky, znali práva, nejméně 40letí. Navíc byli do funkce jmenováni prezidentem republiky na návrh vlády.¹⁹ Ač byl tento institut laické participace pojmeno-

¹⁶ § 2 zákona č. 51/1923 Sb., o státním soudě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ § 30 zákona č. 48/1931 Sb., o trestním soudnictví nad mládeží, ve znění účinném k 26. 4. 1935.

¹⁸ Tisk 4006. Vládní návrh. Zákon o státním soudě. Odůvodnění, dne 20. února 1923. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky.

¹⁹ § 2 a § 3 zákona č. 51/1923 Sb., o státním soudě, ve znění pozdějších předpisů.

ván stejně jako v civilním soudnictví, lišil se od něj mírou dobrovolné účasti občanů: stejně jako v případě porotců i pro přisedící u státního soudu platilo, že „*Úřad přisedícího smí býti odmítnut nebo složen jen z důvodů závažných.*“²⁰

Vedle státního soudu byl od roku 1931 institut přisedících zaveden také do specializovaných senátů mládeže, které byly příslušné k projednávání trestných činů spáchaných mladistvými, tj. osobami, jež nedovršily 18. rok věku.²¹ Tyto senáty byly ustaveny u krajských soudů a podle § 29 odst. 1 zákona č. 48/1931 Sb., o trestním soudnictví nad mládeží, svou věcnou příslušnost získaly mimo jiné i od soudů porotních a kmetských. Složení senátů mládeže se lišilo podle závažnosti projednávaného trestného činu, a tudíž i podle typu soudu, který by byl jinak věcně příslušný k projednání dané věci: nešlo-li o věc spadající do příslušnosti porotního soudu, byl senát tříčlenný a skládal se ze dvou soudců z povolání a jednoho přisedícího. Pokud by však byla dána příslušnost soudu porotního, měl senát mládeže čtyři členy, a to dva soudce z povolání a dva přisedící. Zákon kladl na osoby způsobilé k výkonu funkce přisedícího (stejně jako v případě laiků účastnících se řízení civilních či přisedících u státního soudu) nejen požadavky obecného charakteru, a to způsobilost k výkonu úřadu porotce podle zákona č. 278/1919 Sb., o sestavování seznamů porotců, ale také požadavek odborné způsobilosti, jímž byla míněna znalost sociální péče o mládež. Osobami, které splňovaly tento požadavek, měli být především učitelé, profesori středních škol či jiní pedagogové,²² a to z důvodu vyšší míry ochrany a možnosti nápravy mladistvého obžalovaného: „*Na mladistvého provinilce sluší hleděti nejen jako na osobu, která má býti souzena a trestána, nýbrž také a to především jako na individuum potřebné pomoci a často i ochrany. To vše vyžaduje u soudce bohatých životních zkušeností, dobrého srdce, způsobilosti najíti přístup ke nitru mladistvého a získati jeho důvěru, předpokládá schopnosti a znalosti pedagogické, znalost organizace sociální péče, jejích pramenů i praktického provádění. Úkol, který se tu na soudce klade, ani ne tak jako na právníka, jako spíše na člověka, je tak velký, že osnova právem považuje za vhodné, aby aspoň u krajských soudů, kde je to možné a zvláště žádoucí, byli v senátu*

²⁰ § 3 odst. 2 (nečíslováno) zákona č. 51/1923 Sb., o státním soudě, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Zákon č. 48/1931 Sb., o trestním soudnictví nad mládeží, ve znění pozdějších předpisů.

²² § 33 odst. 1 a 2 zákona č. 48/1931 Sb., o trestním soudnictví nad mládeží, ve znění pozdějších předpisů.

*mládeže zastoupení také přísedící, kteří nejsou soudci z povolání. Osnova však vyžaduje na nich – samozřejmě vedle občanské bezúbohnosti, neboť musí být způsobilými také k úřadu porotce – i zvláštní způsobilost odbornou, totiž znalost sociální péče. Přísedícím může být ovšem i žena.*²³ Pro funkci přísedícího u senátu mládeže navíc platil stejný princip jako u ostatních institutů laické participace v trestním soudnictví, a to povinnost tuto funkci přijmout. Zákon zde dokonce přímo hovoří o tom, že „Přijmout a zastávat úřad přísedícího je občanskou povinností.“²⁴

Zcela nově pak byl do trestního soudnictví zaveden institut *kmeta*; *kmetické soudy rozhodovaly v tříčlenných či pětičlenných senátech spory ve věcech tiskových*,²⁵ přičemž z pěti členů senátu, který rozhodoval v řízení o přečinech nebo zločinech, byli dva členové laici – kmeti.²⁶ Jak již název tohoto institutu napovídá, signifikantním znakem osob způsobilých zastávat tuto funkci byl věk vyšší než u ostatních laiků účastnících se soudního rozhodování, a to alespoň 45 let. Kromě věku a povinnosti bydlet v obci pobytu aspoň dva roky byly zákonné požadavky kladené na kmety stejné jako požadavky na porotce.²⁷ Stejně jako u ostatních institutů laické účasti v trestním soudnictví existovala i zde povinnost funkci kmeta vykonávat.

5 Éra útlumu laické účasti

Období před rokem 1945 je charakterizováno nejen zaváděním nových institutů laické účasti na soudním rozhodování do právního řádu, ale postupem času i jejich omezováním. Již krátce po vzniku republiky byla zastavena

²³ Tisk 539. Vládní návrh. Zákon o trestním soudnictví nad mládeží. Odůvodnění, dne 12. června 1930. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky.

²⁴ § 33 odst. 3 zákona č. 48/1931 Sb., o trestním soudnictví nad mládeží, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ KOHOUT, Martin. Kmetické soudy v soustavě soudů tzv. První republiky. *Právo. Časopis pro právní teorii a praxi*. 2009, roč. II, č. 4, s. 17; KOHOUT, Martin. *Receptce rakousko-uherského tiskového práva a snahy o jeho novelizaci v období tzv. první republiky. Právo. Časopis pro právní teorii a praxi*. 2009, roč. II, č. 3, s. 109; ADAMOŮVÁ, Karolína a kol. *Dějiny českého soudnictví od počátků české státnosti do roku 1938. Vyd. 1. Praha: LexisNexis CZ, 2005, s. 123.*

²⁶ § 28 odst. 2 zákona č. 124/1924 Sb., o změně příslušnosti trestních soudů a odpovědnosti za obsah tiskopisu ve věcech krivého obvinění, utrhaní a urážek na cti, ve znění účinném k 6. 7. 1933.

²⁷ § 29 a § 30 zákona č. 124/1924 Sb., o změně příslušnosti trestních soudů a odpovědnosti za obsah tiskopisu ve věcech krivého obvinění, utrhaní a urážek na cti, ve znění účinném k 6. 7. 1933.

činnost porot u trestních soudů s poukazem na rozjitřenou poválečnou dobu a s tím spojené možné nadměrné ovlivňování porotců situací v zemi.

V roce 1935 byl pak zrušen samostatný státní soud, respektive jeho pravomoci byly převedeny na vrchní soudy,²⁸ kde se již institut přísedících neuplatnil. Po vzniku Protektorátu Čechy a Morava a vypuknutí druhé světové války došlo k dalšímu omezení účasti laiků na rozhodování soudů. Z rozhodnutí vlády nebyly nadále sestavovány seznamy porotců a kmetů, čímž de facto došlo k zastavení činnosti kmetských soudů (činnost porotních soudů byla pozastavena již dříve). Definitivně byla činnost kmetských soudů zastavena dekretem prezidenta republiky a potvrzena zákonem o porotních soudech z roku 1946.²⁹

Také v civilním soudnictví dochází k utlumení činnosti laiků: činnost pracovních soudů byla nařízením ministra spravedlnosti zastavena a jejich působnost byla převedena na okresní soudy, a to již bez využití přísedících.³⁰ Na rozdíl od pracovních soudů však zůstal zachován laický prvek v soudnictví obchodním, ačkoliv došlo k zastavení činnosti krajského soudu obchodního v Praze a okresního soudu obchodního v Praze. Jejich pravomoc byla přesunuta na krajský soud civilní v Praze, respektive na místně příslušný okresní soud. Zároveň však bylo rozhodnuto, že „*Odborné soudce laicky jmenované toho času pro krajský soud obchodní v Praze jest pokládati za jmenované pro krajský soud civilní v Praze.*“³¹

6 Poválečná situace a laická účast v soudnictví

Z výše uvedeného je patrné, že uplatnění laického prvku v soudnictví se mezi lety 1918 až 1945 rozšířilo dominantně v trestním soudnictví

²⁸ Zákon č. 68/1935 Sb., o vrchních soudech jako soudech státních, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ Vládní nařízení č. 284/1941 Sb. a č. 306/1942 Sb., o soudech porotních a kmetských; dekret prezidenta republiky č. 39/1945 Sb., o dočasné příslušnosti ve věcech náležejících soudům porotním a kmetským; zákon č. 24/1946 Sb., o dočasné příslušnosti ve věcech náležejících soudům porotním a kmetským; zákon č. 232/1946 Sb., o porotních soudech.

³⁰ Nařízení ministra spravedlnosti č. 194/1944 Sb., o zjednodušení justiční organizace (První nařízení k provedení totálního válečného nasazení v oboru justiční organizace Protektorátu Čechy a Morava), ve znění pozdějších předpisů.

³¹ § 3 odst. 2 nařízení ministra spravedlnosti č. 194/1944 Sb., o zjednodušení justiční organizace (První nařízení k provedení totálního válečného nasazení v oboru justiční organizace Protektorátu Čechy a Morava).

a nabylo rozličných podob, což mohlo vést až k určité nejednotnosti či roztrůštenosti úpravy tohoto prvku. Zároveň kladly příslušné právní předpisy specifické požadavky na laické osoby podílející se na soudním rozhodování, z čehož například vyplývalo, že splnila-li určitá osoba podmínky pro zastávání funkce přísedícího u pracovního soudu, neznamenal to, že by zároveň mohla vykonávat funkci kmeta nebo přísedícího v senátu mládeže. V poválečném období byla opětovně obnovena činnost pracovních soudů³² a v trestním soudnictví došlo ke zjednodušení v tom, že roztrůštený systém trestního soudnictví byl z velké části sjednocen přijetím zákona č. 232/1946 Sb., o porotních soudech.

Vlastní úpravu účasti laiků obsahovaly i poválečné mimořádné soudy, zřízené na základě dekretů prezidenta republiky. Jednalo se o institut přísedících u Národního soudu, zřízeného dekretem prezidenta republiky č. 17/1945 Sb., o Národním soudu, a o nový institut *soudců z lidu u mimořádných lidových soudů, zřízených dekretem prezidenta republiky č. 16/1945 Sb., o potrestání nacistických zločinců, zrádců a jejich pomahačů a o mimořádných lidových soudech, a o tři roky později také u opětovně zřízeného státního soudu podle zákona č. 232/1948 Sb., o státním soudu.*

Institut soudce z lidu je často, a to i v odborné literatuře, považován za institut výhradně socialistické justice a jeho zavedení do československého právního řádu je mylně spojováno až se zákonem č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví, popřípadě s tzv. Ústavou 9. května³³: „Demokratický institut poroty, jejíž počátek sahá ve středoevropském prostoru až do poloviny 19. století, byl v Československu zrušen již v roce 1948. Namísto toho byl nabržen institutem tzv. soudců z lidu, zavedeným zákonem č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví.“³⁴ „Zásadní zlom však představovala Ústava ze dne 9. 5. 1948 publikovaná pod číslem 150/1948 Sb., prostřednictvím které se stal součástí československého právního řádu legální pojem ‚soudce z lidu‘.“ nebo „Zákonem o zlidovění soudnictví [a] na něj navazujícími zákony upravujícími organizaci soudnictví v průběhu čtyřiceti

32 Zákon č. 105/1947 Sb., kterým se mění a doplňují některá ustanovení o soudní organizaci a o příslušnosti a řízení v občanských věcech právních, ve znění účinném k 31. 1. 1949.

33 § 140 odst. 3 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, ve znění pozdějších předpisů: „Soudní senáty se skládají zásadně ze soudců z povolání a ze soudců z lidu. Podrobnosti a výjimky stanoví zákon.“

34 KÜHN Zdeněk. Socialistická justice. In: BOBEK, Michal; MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Komunistické právo v Československu: kapitoly z dějin bezpráví. 1. vyd.* Brno: Masarykova univerzita Brno, Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 826-827.

let totalitního socialistického státu došlo k zavedení institutu soudců z lidu.⁶⁵ S uvedenými tvrzeními lze souhlasit pouze potud, vztahovala-li by se výhradně k soudnictví řádnému, neboť do něj byl institut soudců z lidu implementován skutečně až zmiňovaným zákonem o zlidovění soudnictví. Jsou-li však uvedená tvrzení míněna obecně, pak se s nimi není možno ztotožnit, protože institut soudce z lidu se v českém právním řádu objevil již téměř tři roky před tím, než moc ve státě převzali v únoru 1948 komunisté. Byl obsažen v ustanoveních o mimořádných lidových soudech, zavedených tzv. velkým retribučním dekretem prezidenta republiky: „*Mimořádný lidový soud soudí v tříčlenných senátech, složených z předsedy, jímž je soudce z povolání, a ze dvou soudců z lidu.*“⁶⁶ Z uvedeného proto vyplývá, že socialistické soudnictví si pouze přisvojilo institut v té době již existující v českém právním řádu.

7 Závěr

Zapojení laiků do rozhodování soudů se za doby tzv. první československé republiky poměrně značně rozvinulo a právní systém se za tuto dobu obohatil o několik nových institutů. Kromě tradičních forem laického spolurozhodování, přejatých z rakousko-uherské právní úpravy, jež zahrnovalo porotce v trestním soudnictví, přisedící u pracovních soudů a odborné soudce laiky u soudů obchodních, horních a plavebních, došlo k další specializaci soudů či soudních senátů, což s sebou přineslo i nové instituty laické účasti na soudním rozhodování. Typickým znakem laických institutů v civilním soudnictví, ale také u tzv. senátů mládeže v trestním soudnictví a u státního soudu, byl požadavek na odbornost laika v oblasti pravomoci daného soudu či senátu. Odborností byla myšlena i účast v určité profesní či právní normou definované skupině. Důvodem tohoto požadavku měl být odborný přínos laika při rozhodování věci, jenž měl přispět ke správnému a spravedlivému rozhodnutí. Proto byla u pracovních soudů požadována účast zaměstnavatelů i zaměstnanců, u soudů obchodních, horních a plavebních odborníků na danou oblast, u senátů mládeže osob, které disponovaly znalostí

35 PROUZA, Daniel; HÁJEK, Michal. Laický prvek při soudním rozhodování v trestních věcech aneb přisedící ano či ne? *Trestněprávní revue*, Praha: C.H.Beck, 2010, roč. 2010, č. 7, s. 203.

36 SCHELLEOVÁ, Ilona; SCHELLE, Karel. *Soudnictví (historie, současnost a perspektivy)*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 33.

sociální péče o mládež, a u soudu státního, který řešil zvláště závažné trestné činy celospolečenského významu, laiků znalých práva. Naopak u soudů, které neřešily kauzy takto odborně zaměřené, nebylo nutno, aby laici měli určitou odbornost. Proto tento požadavek u porotních a kmetských soudů neexistoval.

Postupem času sice došlo k omezení využívání některých institutů laické účasti na soudním rozhodování, a to zejména v době druhé světové války, avšak některé z nich – jako například přisedící u pracovních soudů – byly po válce na krátkou dobu obnoveny. Roku 1946 byl dokonce přijat nový zákon o porotních soudech, jenž zreformoval porotní trestní řízení. Všechny tyto snahy však byly definitivně ukončeny nástupem komunistické strany k moci po únoru 1948 a zejména pak přijetím zákona o zlidovění soudnictví, který postavil soudní řízení i účast laiků na něm na zcela jiný filozofický a ideologický základ.

Literature

- ADAMOVIÁ, Karolína a kol. *Dějiny českého soudnictví od počátků české státnosti do roku 1938*. Vyd. 1. Praha: LexisNexis CZ, 2005, s. 123
- KOHOUT, Martin. Kmetské soudy v soustavě soudů tzv. První republiky. *Právo. Časopis pro právní teorii a praxi*. 2009, roč. II, č. 4, s. 17.
- KOHOUT, Martin. Recepte rakousko-uherského tiskového práva a snahy o jeho novelizaci v období tzv. první republiky. *Právo. Časopis pro právní teorii a praxi*. 2009, roč. II, č. 3, s. 109.
- KÜHN Zdeněk. Socialistická justice. In: BOBEK, Michal; MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Komunistické právo v Československu: kapitoly z dějin bezpráví*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita Brno, Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 826-827.
- PROUZA, Daniel; HÁJEK, Michal. Laický prvek při soudním rozhodování v trestních věcech aneb přisedící ano či ne? *Trestněprávní revue*, Praha: C.H.Beck, 2010, roč. 2010, č. 7, s. 203.
- SCHELLEOVÁ, Ilona; SCHELLE, Karel. *Soudnictví (historie, současnost a perspektivy)*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 33.

Tisk 539. Vládní návrh. Zákon o trestním soudnictví nad mládeží. Odůvodnění, dne 12. června 1930. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky.

Tisk 2733. Vládní návrh. Zákon o dočasném zastavení působnosti porot. Zpráva důvodová, dne 27. března 1920. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky.

Tisk 4006. Vládní návrh. Zákon o státním soudě. Odůvodnění, dne 20. února 1923. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky.

Contact – e-mail

bobacek@mail.muni.cz

Vybrané otázky postavení předsedy rakouského Spolkového správního soudu s přihlédnutím k české právní úpravě

Radislav Bražina

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

1 Úvod

Rakouská právní úprava, obdobně jako úprava česká, vychází ze systému správy soudnictví prostřednictvím ústředního orgánu státní správy tj. spolkového kancléře, resp. ministerstva spravedlnosti. „Prodlouženou rukou“ těchto orgánů je pak předseda soudu, na kterého jsou úkoly státní správy soudnictví z uvedených orgánů přeneseny. V obou zemích tedy přetrvává exekutivní model řízení justice. Tento příspěvek se zabývá vybranými otázkami postavení předsedy Spolkového správního soudu, resp. předsedy NSS. Je nesporné, že uvedený systém, kdy jsou soudy spravovány ústředními orgány státní správy, budí jisté kontroverze a objevují se i pochybnosti, zda v takovém systému nezasahuje výkonná moc do nezávislosti moci soudní.

2 K postavení předsedy spolkového správního soudu

Rakouská teorie vymezuje v rámci správy soudnictví dva druhy orgánů vykonávající správu soudnictví, a to monokratické (předseda) a kolegiální (shromáždění...)¹ Předseda vykonává i určité činnosti v rámci kolegiální správy, nicméně tyto nebudou v rámci příspěvku více rozebírány, autor se zaměří na předsedu jako monokratický orgán.

Zákon o spolkovém správním soudu vyjmenovává v § 3 základní úkoly, které jsou předsedovi spolkového správního soudu svěřeny. Jedná se příkladmo o řízení spolkového správního soudu, služební dohled nad všemi zaměstnanci soudu, dbání na co možná nejjednodušší rozhodování Spolkového správního soudu za plného respektování nezávislosti jednotlivých soudců.

¹ Johannes Fischer a Markus Zeinhofer in: FISCHER, Johannes, Katharina PABEL a Nicolas RASCHAUER. *Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Wien: Jan Sramek Verlag, 2014, s. 182-184.

Uvedené ustanovení dále obsahuje generální klauzuli, která pověřuje předsedu všemi ostatními činnostmi týkající se správy soudnictví, pokud zákon výslovně neuvede, že k provádění těchto činností je příslušný jiný orgán.² Mezi činnosti spadající pod působnost předsedy pak lze řadit např. i otázky vnitřní kontroly, kdy však musí být dbáno požadavku na nezasahování do nezávislého rozhodování jednotlivých soudců.³ Odstavec 4 uvedeného paragrafu uvádí, že předseda soudu může vedle své činnosti v rámci správy soudnictví být činný jako soudce, avšak nesmí docházet k ovlivňování výkonu jeho správních činností.⁴

Rakouská Ústava uvádí, že v rámci činností týkajících se správy soudnictví předseda spolkového správního dvora v souladu s čl. 134 odst. 7 ve spojení s čl. 87 odst. 2 nevykonává funkci soudce,⁵ nýbrž vykonává státní správu ve funkčním slova smyslu.⁶

Jakkoliv existuje v rámci teorie (převážně) shoda na tom, že činnosti předsedy související se správou soudnictví jsou součástí státní správy, spornou se však jeví problematika, zda má být při výkonu uvedených činností podřízen pokynům spolkového kancléře⁷. V rámci teorie na danou problematiku není jasná odpověď.⁸ Uvedené spory pomohl částečně rozřešit spolkový ústavní soud, který uvedl, že předseda soudu v rámci správy soudnictví nepodléhá vázanosti pokyny ze strany spolkového kancléře.⁹ Přílehlavým způsobem se k dané problematice vyjádřil Clemens Jabloner, který uvedl, že výsledek, ke kterému ústavní soud došel je ve smyslu silného zdůraznění oddělení jednotlivých

² § 3 odst. 1 Bundesverwaltungsgerichtsgesetz BGBl. I Nr. 10/2013 (BVwGG) – zákon o spolkovém správním soudu.

³ § 3 odst. 2 BVwGG také Verena Madner in FISCHER, Johannes, Katharina PABEL a Nicolas RASCHAUER. *Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Wien: Jan Sramek Verlag, 2014, s. 214.

⁴ § 3 odst. 4 BVwGG

⁵ Christian Ranacher in: HOLOUBEK, Michael a Michael LANG. *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*. Wien: Linde, 2013, s. 188.

⁶ Christian Ranacher in: HOLOUBEK, Michael a Michael LANG. *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*. Wien: Linde, 2013, s. 188.

⁷ Spolkový kancléř odpovídá za výkon správy soudnictví dle Bundesministeriengesetz BGBl. Nr. 76/1986 (kompetenční zákon) příloha k § 2 část druhá písm. A) bod 3

⁸ Pro volnost vyslovují zejména Ch. Grabenwarter, M. Zeinhofer, J. Fischer, R. Thienel, T. Öhlinger, opačně H. Perl, Ch. Piska.

⁹ Rozhodnutí Spolkového rakouského ústavního soudu VfSlg 15.762/2000 (dostupné: https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_09999690_99G00019_00).

složek moci sice z ústavně politického hlediska přívítatelný, nicméně nemá při ústavně dogmatickém pohledu oporu ve znění ústavy, která takovou nevázanost pokyny vůbec nepředpokládá.¹⁰ Na druhou stranu lze důsledky uvedené rozhodnutí interpretovat i tak, že existuje „úředník“ (předseda spolkového správního soudu), jehož činnost je součástí státní správy (z funkčního hlediska), avšak tento „úředník“ zcela nepodléhá pokynům svého ústředního orgánu, což v rámci státní správy zjevně není žádoucí.

Harald Perl (současný předseda Spolkového správního soudu) se v období přijímání současné právní úpravy vyslovil pro vázanost předsedy pokyny spolkového kancléře, s tím že otázka vázanosti či nevázanosti nemá většího praktického významu, jelikož proti všem rozhodnutím předsedy Spolkového správního soudu existují opravné prostředky, o nichž rozhodují příslušné senáty spolkového správního soudu, a tudíž je ochrana zákonnosti správy soudnictví dostatečná¹¹. Této úvaze nelze zcela nekriticky přisvědčit. Za situace, kdy o rozhodnutí předsedy spolkového správního soudu rozhodují jemu podřízení soudci (jakkoliv jsou nastaveny právní záruky nastaveny přísně, aby k ovlivnění nedošlo), lze jen těžko pochybovat, že uvedení soudci nebudou být jen z faktického hlediska předsedou (či proti němu) ovlivnitelní (nebo snad již ovlivněni). Proto by se jevilo vhodné, aby o opravných prostředcích rozhodoval soud jiný (např. soud ústavní).

Zajímavý pohled do problematiky ve světle rozhodnutí SDEÚ C-614/10¹² vneslo dřívější prezidium spolkového správního soudního dvora (před-

¹⁰ Clemens Jabloner in: HOLOUBEK, Michaela Michael LANG. *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*. Wien: Linde, 2013, s. 190.

¹¹ Harald Perl in: *Festschrift aus Anlass des 50-jährigen Bestehens der Österreichischen Juristenkommission: Festveranstaltung 23. April 2013; Justizstaat: Chancen oder Risiko? Verwaltungsgerichtsbarkeit neu, 30. Mai bis 1. Juni 2013, Schlögen*. Wien: Linde, 2014, s. 154.

¹² V dané věci byla Rakouská republika zažalována Evropskou komisí pro nesplnění podmínek stanovených směrnicí 95/46, která požaduje zřízení nezávislého dozorního orgánu ve věcech ochrany osobních údajů. Problém byl způsoben tím, že Rakouská republika vytvořila orgán, jehož součástí byli i úředníci spolkového kancléřství (což dle názoru ESD nedávalo dostatečné záruky pro zajištění nezávislosti). ESD totiž požadavek nezávislosti vyložil autonomně ve smyslu vyloučení i jen nepřímého vlivu.

Nezávislost požadovaná ustanovením čl. 28 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 95/46 znamená totiž nejen vyloučení přímého vlivu ve formě pokynů, ale také, jak bylo připomenuto v bodě 41 tohoto rozsudku, vyloučení jakékoli formy nepřímého vlivu, který by mohl usměrňovat rozhodnutí orgánu dozoru.

Za pomoci analogie tento požadavek vztahuje na systém správního soudnictví i T. Öhlinger, který by dle jeho názoru požadavkům ESD nemohl vyhovět, pokud by existovala vázanost předsedů soudů pokyny spolkového kancléře.

chůdce současného spolkového správního soudu) společně s T.Öhlingerem. SDEÚ totiž ve zmíněném rozsudku uvedl, že nezávislým orgánem, je orgán takový, u něž se vylučuje i jen *jakýkoliv* náznak vnějšího vlivu na jeho rozhodování, který by mohl usměrňovat toto rozhodování, a umožňuje-li systém takovou formu ovlivňování, jedná se o porušení povinnosti zřízení nezávislého dozorcího orgánu ve smyslu směrnice 95/46.¹³ Zásadní otázkou je, nakolik je uvedený výklad aplikovatelný směrem k soudům členských států (k nimž ani původně nesměruje). Směrnice požaduje toliko zřízení nezávislého orgánu dozoru (v ČR byl vytvořen Úřad pro ochranu osobních údajů). T.Öhlinger¹⁴ a bývalé prezidium Spolkového správního soudního dvora uvádí, že nároky definované rozsudkem SDEÚ směřují i k soudům členských států (proto se T.Öhlinger vyjadřuje zásadně proti jakékoliv vázanosti předsedy spolkového správního soudu, jelikož v ní vidí porušení čl. 47 LZP EÚ). Dle T.Öhlingera by v případě vázanosti byl takový systém správy soudnictví navíc i v rozporu s principem právního státu.¹⁵ Pokud bychom výklad T.Öhlingera připustili, byly by na místě úvahy, zda i český systém státní správy soudnictví neporušuje čl. 47 LZP EÚ. Je-li totiž SDEÚ takto přísný ke členským státům při zřizování nezávislého orgánu dodržování požadavků směrnice (může se jednat i o orgán správní), lze mít za to, že takto přísný bude i k orgánům moci soudní, tedy i k systému správy soudnictví členských států. V duchu uvedených úvah lze mít za to, že by český systém zřejmě neobstál.

Shrnu-li uvedené poznatky, není v Rakousku většího sporu o tom, že činnost vykonávaná předsedou spolkového správního soudu je činností v rámci

¹³ Rozsudek SDEÚ ze dne 16. 10. 2012 ve věci C-614/10 dostupné z : ([http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?pro=&lgrec=en&nat=or&oqp=&dates=&lg=&language=en&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&num=C-614%252F10&td=%3BALL&pcs=Oor&avg=&page=1&mat=or&jge=&for=&cid=99223](http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?pro=&lgrec=en&nat=or&oqp=&dates=&lg=&language=en&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&num=C-614%252F10&td=%3BALL&pcs=Oor&avg=&page=1&mat=or&jge=&for=&cid=99223)).

¹⁴ Stanovisko bývalého prezidia spolkového správního dvora: <https://www.vwgh.gv.at/aktuelles/VwGH-1790-0026-PRAES-2012.pdf?0>.
Dále také T.Öhlinger in FISCHER, Johannes, Katharina PABEL a Nicolas RASCHAUER. *Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Wien: Jan Sramek Verlag, 2014, s. 57.

¹⁵ In: ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht. 7., überarb. Aufl. Wien: Facultas Verlags- und Buchhandels, 2007, s. 270. Z principu právního státu vychází, že vázanost pokyny pro předsedu spolkového správního soudu neplatí. (překlad R. B.)*

státní správy, tedy činností *správních*. Na druhou stranu vlivem judikatury ústavního soudu byl předseda vyjmut z vázanosti pokyny spolkového kancléře. Koncepcně tedy systém správy soudnictví není řešen nejvhodněji, navíc připustíme-li i výše úvahy o rozporu systému s čl. 47 LZP EÚ, nelze než konstatovat, že uvedený systém je nutno nahradit systémem jiným.

3 Úvahy v rámci české úpravy

Česká právní úprava je úpravě rakouské velmi blízká. Předně v rámci české úpravy je podobně jako v Rakousku svěřena správa soudnictví orgánu moci výkonné, tj. ministerstvu spravedlnost, tedy i zde přetrvává model exekutivního řízení justice.¹⁶ Jeho „prodlouženou rukou“ je v rámci NSS předseda, kterému jsou dány některé zákonem specifikované úkoly. Základní právní úprava je obsažena v rámci ustanovení § 26 až 29 SŘS.¹⁷

K postavení předsedy NSS ÚS uvádí, „že výkon státní správy soudnictví neodpovídá svou povahou obecnému vymezení státní správy“¹⁸. Uvedené kritizuje F. Dienstbier, který státní správu soudnictví považuje za výkon státní správy.¹⁹ F. Rigel uvádí, že předseda NSS je státním úředníkem vykonávajícím státní správu, avšak uvedené poněkud brzdí, když uvádí, že výkon státní správy soudnictví neodpovídá obecnému vymezení výkonu státní správy.²⁰ M. Podhrázký uvádí, že předseda NSS je podřízen pokynům Ministerstva spravedlnosti v rámci agendy poskytování informací.²¹ Není zřejmě pochybností, že podřízenost pokynům nadřízeného orgánu je jedním ze znaků výkonu veřejné správy. Přenesení pravomocí na předsedu mělo nejspíše zvýšit jeho nezávislost, avšak paradoxně pak působí to, že je i nadále vázán instrukcemi ministerstva spravedlnosti. Příkláním se k názoru (při využití českých a rakouských nejen teoretických poznatků), že předseda NSS v rámci státní správy soudnictví vykonává *státní správu ve funkčním slova smyslu*.

¹⁶ F. Rigel in *Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: Leges, 2014, s. 165.*

¹⁷ Zákon č. 150/2002 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2006 Pl. ÚS 18/06. Byť náleží směřuje primárně na předsedu NS, jsem toho názoru, že jej lze využít pro záležitosti předsedy NSS.

¹⁹ F. Dienstbier in ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech - čas pro změnu?. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 212.*

²⁰ F. Rigel in *Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: Leges, 2014, s. 165.*

²¹ M. Podhrázký in *Soudní řád správní: komentář. 1. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013, s. 173.*

Do souboru činností vykonávaných předsedou NSS spadají i činnosti, které dle části teorie ovlivněné nálezem ÚS, nemají klasický správní charakter (např. pravomoc stanovit rozvrh práce, provádění prověrek soudních spisů...)²² - uvedené činnosti předsedy NSS označují za činnosti specifické (jakoliv se mohou jevit jako správní). Uvedené argumenty autor chápu jako snahu za každou cenu bránit nezávislost justice, když má být pravděpodobně vytvořen argument říkající, že do specifických (a tedy nikoliv správních) činností nemůže ministerstvo zasahovat. Je otázkou, nakolik taková argumentace reálně brání zásahům ministerstva, které si v současném systému může najít svou cestu k ovlivnění rozhodovací činnosti (např. omezením počtu asistentů daného soudu).

Postavení předsedy NSS, resp. NS, je velmi specifické. To potvrzuje i nepřilíš vzdálená kauza (ne)odvolání předsedkyně NS.²³ Je otázkou, zda působení ministerstva na předsedu NSS (např. v rámci rozpočtových instrukcí apod.) není s to vyvolat možnost ovlivnit nezávislý výkon justice.

Ústava předpokládá nezávislý výkon soudnictví. Nadto výkon státní správy soudnictví nemá dle zákona o soudech a soudcích zasahovat do nezávislosti soudní moci. Nelze zcela přijmout názor, že současná právní úprava neumožňuje vznik pochybností o zásazích moci výkonné do nezávislosti soudů. Tyto pochybnosti vznikají nejen v rámci problematiky rozpočtů, personálního zabezpečení, ale zejména již výše zkoumané problematice vázanosti pokyny předsedy NSS (výše rakouského spolkového správního soudu) ze strany ministerstva. Do jisté míry filozofickou otázkou pak je, zda vůbec je možné, aby předseda zvládal dvě role (býti soudcem a zároveň státním úředníkem) a jednou druhou navzájem neovlivňovala.

4 Úvahy místo závěru

V rámci teorie, ani rozhodovací praxe nebyla prozatím důsledněji zkoumána otázka vázanosti předsedy NSS pokyny (instrukcemi) ze strany Ministerstva spravedlnosti.²⁴ Byla by či je taková vázanost v souladu s nezávislostí soudní moci? Je vůbec přípustné, aby výkonná moc úkolovala soudní moc? Pokud

²² F. Rigel in *Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: Leges, 2014, s. 165. Pl. ÚS 18/06.*

²³ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2006 Pl. ÚS 18/06.

²⁴ M. Podhrázký in *Soudní řád správní: komentář. 1. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013, s. 173. Dále také J.Kocourek in KOCOUREK, Jiří a Jan Záruba. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství. Komentář. 2., doplněné a přepracované vydání. V Praze: C. H. Beck, 2004, s. 354.**

bychom aplikovali závěry rakouského ústavního soudu (tedy že vázanost je nepřipustná), není možno pak v ČR takovouto vázanost připustit. Na druhou stranu je zcela žádoucí, aby se soudní moc kontrolovala toliko sama? Tyto otázky je nutno důsledně zohlednit při tvorbě nové úpravy (zejména v rámci uvažovaného vytvoření nejvyšší rady soudnictví). Souhlasím s výše uvedenými myšlenkami T.Öhlingera o možném rozporu současné rakouské úpravy s Listinou základních práv EU (jejichž aplikaci na českou úpravu nelze zcela vyloučit).²⁵ Öhlingerovy argumenty by měly být zdrojem inspirace při tvorbě nové právní úpravy, neboť v evropském kontextu je význam nezávislosti soudnictví velmi akcentován.²⁶

Na závěr uvádím, že se přikláním k názoru F. Dientsbiera, že činnost předsedy NSS odpovídá výkonu státní správy. Vázanost pokyny ze strany Ministerstva spravedlnosti však považuji z hlediska nezávislosti soudnictví za nepřipustnou. Je tedy na zákonodárci zvolit systém nový, neboť současný systém nelze považovat za vyhovující požadavkům nezávislé soudní moci, byť se objevují i názory opačné, které považují současný systém za dostatečný.²⁷

Literature

Festschrift aus Anlass des 50-jährigen Bestehens der Österreichischen Juristenkommission: Festveranstaltung 23. April 2013; Justizstaat: Chancen oder Risiko? Verwaltungsgerichtsbarkeit neu, 30. Mai bis 1. Juni 2013, Schlögen. Wien: Linde, 2014, 387 s. ISBN 9783707324402.

FISCHER, Johannes, Katharina PABEL a Nicolas RASCHAUER. *Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit.* Wien: Jan Sramek Verlag, 2014, xxxiii, 704 s. ISBN 9783709700204.

HOLOUBEK, Michael a Michael LANG. *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz.* Wien: Linde, 2013, 414 s. ISBN 9783707322743.

²⁵ T.Öhlinger in FISCHER, Johannes, Katharina PABEL a Nicolas RASCHAUER. *Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit.* Wien: Jan Sramek Verlag, 2014, s. 57.

²⁶ Např. Doporučení výboru ministrů RE č. (2010)12. Dále také již zmíněný čl. 47 LZP EU.

²⁷ Odlišné stanovisko P.Rychetského in Nález Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2006 Pl. ÚS 18/06
Dále také soudci Pavel Varvařovský, Vlastmil Ševčík, Jiří Mucha v rámci disentu k Nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2002 Pl. ÚS 7/02.

KOCOUREK, Jiří a Jan Záruba. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství. Komentář*. 2., doplněné a přepracované vydání. V Praze: C. H. Beck, 2004, 621 s. ISBN 80-7179-761-8.

ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 7., überarb. Aufl. Wien: Facultas Verlags- und Buchhandels, 2007, 496 s. ISBN 9783708901527.

Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: Leges, 2014, 1151 s. ISBN 9788075020246.

Soudní řád správní: komentář. 1. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013, xx, 1142 s. ISBN 9788074004988.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech - čas pro změnu?*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, 245 s. ISBN 9788021042629.

Contact – e-mail

radislav.brazina@mail.muni.cz

Zamyšlení nad výběrem kandidátů do funkce soudce v České republice

Petr Hlušík

Vysoká škola báňská – Technická Univerzita Ostrava, Česká republika

Abstract in original language

Obsahem příspěvku je zamyšlení se nad metodami a způsobem výběru kandidátů do funkce soudce v České republice se zaměřením na hodnocení jednotlivých vstupních kritérií při současných úvahách nad možným řešením správy justice v personální oblasti přenesením této agendy na orgán (samo) správy justice.

Keywords in original language

Soudce; výběr kandidátů.

Abstract

The paper is a reflection on the methods and manner of selection of candidates to the post of judge in the Czech Republic with a focus on evaluating individual entry criteria. The paper also deals with the possibility of solution of personal administration of justice by transferring this agenda to the body of (self)administration of justice.

Keywords

The Judge; Candidate Selection.

Otázka způsobu výběru kandidátů do funkce soudce je otázkou palčivou, mnohokrát řešenou, ať už na odborných konferencích či seminářích, či v odborných periodících. Jedná se však o oblast dlouhodobě fakticky jednotně nevyřešenou. Přitom však právě výběr vhodných kandidátů do funkcí soudců je primárním předpokladem (mimo další, materiální) pro řádný chod justice.

Mimo zákonné (obecné) předpoklady, není na úrovni zákona, ale ani podzákoného právního předpisu stanoven jednotný postup při výběru kandidátů do funkce soudce, který by zaručoval transparentní a otevřený způsob výběru.

Považuji za vhodné nejprve stručně popsat současný stav, tedy způsob a metody výběru kandidátů do funkcí soudců a následně pokusit se zamyslet nad možnými variantami řešení.

S ohledem na neexistenci právní úpravy se v podstatě způsob výběru kandidátů liší „kraj od kraje“, tedy v závislosti na způsobu, který preferuje vedení toho kterého krajského soudu. Zatímco například v obvodu Městského soudu v Praze či Krajského soudu v Ústí nad Labem jsou spíše pravidlem výběrová řízení vyhlášená předsedy těchto soudů, například v obvodu Krajského soudu v Ostravě v podstatě v současné době žádá výběrová řízení na obsazení funkce soudce neprobíhají, přičemž kandidáti jsou čerpáni téměř výhradně z řad justičních čekatelů. Tato skutečnost je také velmi pravděpodobně odrazem i toho, že Krajský soud v Ostravě jako jeden z mála krajských soudů v České republice pokračuje v praxi, která byla mnoho let obvyklá u všech soudů, tedy, že organizuje výběrová řízení právě na pozici justičních čekatelů.

Otázkou, která samozřejmě zůstává, je, zda a který z těchto modelů je vhodnější, otevřenější a přínosnější pro justici jako celek, případně, zda není na místě zcela změnit způsob výběru.

Dá se říci, že pro způsob, ke kterému se přiklání Krajský soud v Ostravě v současné době, hovoří dlouhodobost využívání tohoto modelu a ověření výsledků v praxi; je jednoznačné, že tímto způsobem má totiž krajský soud jako ten, který navrhuje Ministerstvu spravedlnosti kandidáty na funkci soudců, možnost ověřit si schopnosti a vědomosti toho kterého budoucího kandidáta při jeho působení v pozici justičního čekatele.

V odborných kruzích, a svědčí o tom i debata na konferenci Dny práva 2014, je dlouhodobě debatováno o tom, zda institut justičního čekatele má stále svůj význam a místo v justici. Někteří kolegové se například přiklání k názoru, že daleko vhodnější a otevřenější možností je ponechat možnost výběru kandidátů v rámci výběrových řízení, do kterých se mohou přihlásit

všichni, kteří splňují zákonné podmínky pro výkon funkce soudce. V rámci těchto debat zaznívá, že jedním z argumentů pro zavedení takového systému je, že nelze například u advokátů se zavedenou praxí očekávat, že by se chtěli stát na nějakou dobu justičními čekatelí k ověření jejich schopností, aby pak mohli být úspěšnými kandidáty na funkci soudce, ale že naopak, justice by měla být ráda, že takoví lidé mají o výkon funkce soudce zájem, neboť mají často letité zkušenosti. K tomu se ovšem okamžitě nabízí úvaha, zda lze vůbec očekávat, že právě advokáti se zavedenou praxí by jako výsledek svého mnohaletého úspěšného působení považovali z hlediska prestiže a svého dalšího působení právě funkci soudce (nebude-li se samozřejmě jednat o soudy vyšších stupňů). Nutno v této věci vzít v úvahu také jistý ne zcela pozitivní mediální obraz justice a soudců samotných, byť jsem přesvědčen, že z velké části za tento obraz justice sama o sobě nemůže.

Problém, který by měl být řešen daleko dříve, než se případně přistoupí k legislativní změně v otázce výběru kandidátů na funkci soudce, je postavení soudce ve společnosti, ale také uvnitř justiční soustavy, jeho materiálního zabezpečení nejen při výkonu funkce, ale zejména také po skončení výkonu. Tato otázka také úzce souvisí s věkovou skladbou soudců na soudech všech stupňů a v neposlední řadě také s možností kariérního postupu soudců v rámci soustavy.

Zaměřím se zejména na postavení soudce uvnitř soustavy. K otázce vyřešení nedostatku soudců, vyššího průměrného věku soudců na soudech vyšších stupňů, řešení absence soudců z důvodu mateřské a rodičovské dovolené se objevilo už mnoho návrhů a nápadů. Jedním z nich je např. zavedení institutu tzv. emeritního soudce, který (např. po dosažení tzv. důchodového věku) by byl povolán s časově omezeným mandátem k pomoci ke konkrétnímu soudu.

Osobně vidím jako jedno z možných řešení především nastavení takových nástrojů, které soudci umožní již v průběhu výkonu funkce soudce „duševní odpočinek“ a dále, nastavení tzv. výsluh, tedy peněžitého plnění, např. ve formě příplatku ke starobnímu důchodu, které by motivovaly soudce, aby po dosažení důchodového věku, budou-li se cítit již vyčerpaní, aby nestrávávali ve funkcích a svou aktivitu směřovali buď již jen k (jakémukoli)

odpočinku, a nebo, bude-li oboustranný zájem, aby jejich nabytých zkušeností a znalostí bylo využito např. při dalším vzdělávání soudců, příp. justičního personálu.

Pro inspiraci není třeba chodit daleko, velmi dobře může sloužit systém, který je zaveden ve Slovenské republice. Jako velmi inspirativní pokládám úpravu zdravotní péče o soudce. Jak vyplývá z ust. § 50 a násl. zákona č. 385/2000 Z.z., soudce, který v kalendářním roce dosáhne věku 45 let a vykonává funkci soudce nejméně 10 let, má nárok na preventivní rehabilitaci v délce jednoho týdne, počínaje tímto rokem a v každém dalším kalendářním roce, pokud není stanoveno jinak. Stát pak hradí soudci náklady na takovou rehabilitaci, pokud je vykonávána v zařízeních spravovaných Ministerstvem spravedlnosti SR. Navíc, ve smyslu ust. § 45 citovaného zákona má soudce nárok na dovolenou na zotavenou v délce 6 týdnů.

Dalším velmi zajímavým motivačním faktorem soudce je ust. § 93 odst. 1 citovaného zákona, podle kterého pokud je soudce uznán pro nemoc nebo úraz za dočasně neschopného k výkonu funkce a vznikl mu nárok na náhradu příjmu nebo nárok na nemocenské podle zvláštního předpisu, náleží mu příplatek k náhradě příjmu nebo příplatek k nemocenskému ve výši rozdílu mezi funkčním platem po odečtení zálohy na daň z příjmů ze závislé činnosti, pojistného na zdravotní pojištění, pojistného na nemocenské pojištění, pojistného na důchodové pojištění, pojistného na invalidní pojištění a poskytnutou náhradou příjmu nebo poskytnutým nemocenským. U soudců, kterým vznikl nárok na peněžitou pomoc v mateřství, pak navíc ve smyslu ust. § 94 cit. zákona vzniká právo na příplatek k peněžitě pomoci v mateřství ve výši 55% funkčního platu.

Vůbec nejzajímavějším a velmi motivačním faktorem je pak příplatek za výkon funkce soudce, který je vázán na vznik nároku na starobní, resp. tzv. předčasné důchod, příp. také invalidní důchod, pokud soudce buď současně požádá o přerušeni výkonu funkce soudce, vzdá se funkce soudce nebo požádá o odvolání z funkce soudce pro dosažení věku 65 let. Výše tohoto příspěvku je úměrná počtu let skutečného výkonu funkce soudce, přičemž za každý takovýto rok náleží příplatek ve výši 0,8% průměrného platu soudce, a to nejvýše za 35 let výkonu funkce.

Lze jistě souhlasit s tím, že pokud je o soudce „postaráno“ možností příplatku k důchodu, jedná se jistě o jednoznačně pozitivní motivační faktor k přijetí rozhodnutí o (ne)setrvání v justici.

V návaznosti na uvedené lze na Slovensku hledat také inspiraci v otázce výběru soudců. Dá se říci, že na Slovensku je v současné době zaveden systém, který zcela otevřeně dává shodnou možnost ucházet se o výkon funkce soudce komukoli, kdo splní zákonné podmínky, a to v otevřeném výběrovém řízení. Nejprve přiblížím podmínky, které jsou na Slovensku nastaveny, následně se pokusím o jejich stručný komentář.

Výběrové řízení na kandidáty do funkcí soudců je řešeno na Slovensku s účinností od 1. 1. 2012 vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 483/2011 Z.z.

Postup při výběrovém řízení je poměrně složitý a náročný a skládá se z pěti fází a psychologického vyšetření.

Uchazeč, který splní všechny formální podmínky a předloží potřebné doklady, se nejprve podrobí písemnému testu, kterým se ověřují odborné znalosti uchazeče z ústavního práva, trestního práva, správního práva, mezinárodního práva, práva Evropské unie, občanského a rodinného práva, obchodního a pracovního práva. Písemný test sestává ze 40 otázek s přidělením jednoho bodu za každou správně zodpovězenou otázku v časovém limitu na vyznačení správných odpovědí 30 minut.

Teprve, uspěje-li uchazeč, může postoupit do další fáze, a to je zpracování tzv. případové studie. Tou se rozumí popis možné, případně skutečné situace, jejíž písemné řešení navrhne uchazeč. Při vypracovávání písemného řešení případové studie lze používat nekomentované znění obecně závazných právních předpisů. Na zpracování studie má uchazeč 60 minut.

Při úspěšném absolvování této části výběrového řízení nastává další fáze – písemný překlad z cizího jazyka, a to buď anglického, německého, francouzského nebo ruského, opět v časovém limitu 60 minut.

Následuje zpracování rozhodnutí v trestní a civilní věci v časovém limitu 3 hodiny.

Jak již bylo uvedeno výše, součástí řízení je také psychologické vyšetření a po úspěšném absolvování všech částí pak ústní část výběrového řízení, jejímž účelem je prezentace uchazeče a současně odpověď na dotazy členů komise.

Jistě lze souhlasit, že obdobně náročné výběrové řízení jistě může vést k nalezení vhodných kandidátů. Nicméně, lze polemizovat, zda jednotlivé fáze jsou nastaveny vhodně, zda např. již tím, že součástí je vypracování rozhodnutí, nejsou znevýhodněni kandidáti, kteří nikdy nebyli, ať už v jakékoli pozici, součástí justice. Také vhodnost podmínky znalosti cizího jazyka na úrovni odborného textu je na pováženu, zejména s ohledem na skladbu materie, jež je soudy rozhodována.

Při zhodnocení shora uvedených metod výběru využívaných na Slovensku při současném srovnání s praxí v České republice mám za to, že lze považovat dosavadní způsob výběru kandidátů, který probíhá např. právě u Krajského soudu v Ostravě jako nejvhodnější, neboť je praxí a časem osvědčený a zejména, umožní, ještě před návrhem osoby na funkci soudce, ověřit jeho schopnosti v praxi. Navíc, výběr justičních čekatelů je v České republice legislativně upraven, a to vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 303/2002 Sb.

Jestli lze někde spatřovat zásadní nedostatek, pak v tom, kdo je z kandidátů, kteří jsou ke jmenování soudcem navrženi jednotlivými krajskými (či vyššími) soudy, následně skutečně Ministerstvem spravedlnosti vybrán a předložen vládě ke schválení a prezidentu republiky ke jmenování. V této fázi „výběru“ kandidátů totiž ministerstvo není vázáno žádným předpisem, zcela zde absentuje prakticky jakákoli legislativní úprava a tudíž se logicky otevírá také možnost uplatnění větší či menší libovůle ze strany Ministerstva spravedlnosti.

I v této - personální, jakož i v jiných oblastech správy justice, by myslím velmi pomohlo, kdyby pravomoc k rozhodnutí, např. o návrhu kandidáta na funkci soudce, byla přenesena na orgán mimo moc výkonnou, tak jak je tomu např. na Slovensku, a to samosprávný justiční orgán, ať už ponese název jakýkoli (nejvyšší soudní rada apod.). Zejména pak lze spatřovat zásadní změnu v tom, že o těchto otázkách by rozhodoval kolegiální orgán, nikoli v podstatě jeden představitel moci výkonné (jako v ČR – ministr spravedlnosti).

Otázka správy justice, byť se mnou zpracovávaným tématem velmi úzce souvisí, si však zaslouží samostatný příspěvek.

Věřím, že se mi podaří tímto článkem alespoň přispět k další nezbytné debatě o reformě výběru kandidátů na funkci soudce, jakož i o reformě poměrů uvnitř justice.

Literature

Vyhl. č. 303/2002 Sb.

Vyhl. č. 483/2011 Z.z.

Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

Zákon č. 385/2000 Z.z.

Contact – e-mail

petr.blustik@vsb.cz

Přísedící: zbytečný relikt, nebo nezbytná součást české justice?

Marek Chadima

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Laický prvek při soudním rozhodování provází (nejen) českou justici již po dlouhou dobu. Tento příspěvek se konkrétně zaměřuje na jediný institut českého práva, který umožňuje přímou účast laické veřejnosti na soudním rozhodování, a to na institut přísedících¹. Nejprve je pozornost věnována analýze tohoto institutu *de lege lata* a následuje posouzení z pohledu *de lege ferenda*, když je posuzován účel, smysl a význam jejich existence v současné organizaci českého soudnictví. Autor se pokusí odpovědět na otázku, zdali má existence institutu přísedících v současných podmínkách české justice opodstatnění.

Keywords in original language

Přísedící; laický prvek při soudním rozhodování.

Abstract

Lay element in judicial decision-making has been present in (not only) Czech judiciary for a long time. This article focuses on the only concept of Czech law that enables direct participation of laymen in judicial decision-making, i.e. lay judges. First, the article analyzes the concept of lay judges in *de lege lata* view and then continues to *de lege ferenda* analysis – the purpose, meaning, and importance (if there is any) are assessed. The author tries to answer the question whether there is any reasonable cause (foundation) for the existence of such concept in the current Czech judiciary.

¹ Přísedícími se pro účely tohoto příspěvku rozumí pouze ty osoby, které dnes rozhodují ve smyslu zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů, nikoliv přísedící ve smyslu zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů.

Keywords

Lay Judges; Lay Participation in Justice.

1 Stručný historický exkurz

Účast laické veřejnosti na soudním rozhodování má na našem území poměrně dlouhodobou tradici, a to jak v podobě soudnictví porotního², tak v podobě institutu přísedících. Institut přísedících se prvně na našem území objevil již na konci 19. století. Jednalo se o institut přísedících u soudů živnostenských³ a institut odborných soudců laiků jmenovaných z řad odborníků v oborech obchodu, plavby a hornictví.⁴ Přísedící se v důsledku toho, že nově vzniklá Československá republika převzala právní řád Rakouska-Uherska, účastnili soudního rozhodování i v období první republiky (1918 - 1938).⁵ Tvrdit tedy, že laický prvek v české justici nemá historický základ a vyskytuje se v ní čistě náhodně, by bylo nesprávné.

Laický prvek v podobě přísedících, resp. soudců z lidu, byl se značnými změnami implementován i do justice socialistické. V tomto období (1948 - 1989) nabyl institut přísedících velmi špatné pověsti, a nutno zdůraznit,

- ² I přestože analýza porotního soudnictví není předmětem tohoto příspěvku, lze zmínit, že institut porot na našem území upravovala již Pillersdorfova (Dubnová) ústava z roku 1848. Ta však neměla dlouhého života. Významným způsobem se poroty na výkonu soudní moci začaly podílet od roku 1873 v souvislosti s vydáním říšského zákona č. 119/1873 ř.z., jímž se zavádí nový řád soudu trestního (dostupný z: <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rbo&datum=1873&page=418&size=45>). Podrobněji k historii porotního soudnictví na našem území: KALLAB, Jaroslav. *Poroty*. In: HÁCHA, Emil et al. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek III (P-R). Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1934, s. 279.
- ³ Tyto soudy rozhodovaly pracovněprávní spory. Viz § 7 zákona č. 218/1896 ř.z., o zavedení soudů živnostenských a o soudnictví v rozepřích ze živnostenského poměru pracovního, učebního a námezdního (dostupný na: <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rbo&datum=1896&page=702&size=45>).
- ⁴ Pro zajímavost lze uvést, že odborným soudcem laikem se mohl stát „*každý zachovalý tuzelec, který svým povoláním zevrubně zná provozování obchodu, plavby nebo hornictví a zákony a obyčej pro to platné, jemuž jest 30 let a není zákonem nebo soudcovským opatřením omezen v požívání svých občanských práv nebo v nakládání se svým jměním*.“ In: ustanovení § 20 a 21 zákona č. 217/1896 Sb., jímž se vydávají předpisy o obsazování, vnitřním zařízení a jednacím řáde soudů (zákon o soudní organizaci). Zákon dostupný z: <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rbo&datum=1896&page=684&size=45>.
- ⁵ Např. ustanovení § 30 odst. 3 zákona č. 48/1931 Sb., o trestním soudnictví nad mládeží: „*V senátě mládeže zasedají dva soudcové z povolání (soudcové mládeže), z nichž jeden předseda, a jeden přísedící. Ve věcech, které by jinak náležely ku příslušnosti porotního soudu, koná se hlavní přelíčení před senátem mládeže, v němž zasedají dva soudcové mládeže a dva přísedící.*“

že oprávněně. U části veřejnosti tato negativní konotace přetrvává dodnes. Hlavním účelem institutu soudců z lidu nebylo zajistit náležitou reprezentaci občanů při výkonu soudní moci, nýbrž tímto účelem bylo zahltit do té doby v očích komunistů „buržoazní“ soudy osobami státně spolehlivými a oddanými myšlence lidově demokratického zřízení,⁶ a tím zavést politickou kontrolu nad soudci, kteří v justici působili již z let předchozích („buržoazní“ soudci).⁷

Pojďme se nyní však posunout dále, neboť hlubší historický exkurz není primárním cílem tohoto příspěvku.⁸

2 Smysl a význam laického prvku obecně⁹

Laický prvek účastníci se soudního rozhodování není nahodilým výmyslem zákonodárce, ba naopak – tento prvek má, jak již bylo výše uvedeno, historické opodstatnění a má naplňovat hned několik principů či ideálů, které mohou být považovány za nezbytnou součást výkonu justice v právním státě.¹⁰

Jedním ze smyslů účasti laického prvku na rozhodování soudů je určitá míra demokratizace justice (demokratizační princip),¹¹ která spočívá v tom,

⁶ Viz ustanovení § 11 bod. 4 zákona č. 319/1948 Sb, o zlidovění soudnictví: „*Za soudce z lidu může být povolán československý občan, který je státně spolehlivý a oddán myšlence lidově demokratického zřízení.*“

⁷ Z. Kühn in BOBEK, Michal; MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Komunistické právo v Československu: kapitoly z dějin bezpráví*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 828.

⁸ Blíže se historií laického prvku v české justici zabývá např. M. Boháček ve své diplomové práci na str. 11 - 17 (BOHÁČEK, Milan. *Laický prvek v soudnictví: komparativní analýza českého a anglosaského modelu* [online]. 2014 [cit. 2014-11-06]. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce: David Kosař. Dostupné z: http://is.muni.cz/th/204156/pravf_m/).

⁹ Tato kapitola se věnuje smyslu a významu laického prvku v justici v obecném měřítku (tedy ne pouze smyslu a významu institutu přísedících). To, zdali institut přísedících v současné podobě účastí naplňuje principy, které laický prvek naplňovat má, bude analyzováno v kapitole nazvané: „Naplňuje institut přísedících principy, které laický prvek naplňovat má?“

¹⁰ Např. 6. dodatek k Ústavě Spojených států amerických mj. stanoví, že obžalovaný požívá práva být souzen nezávislou porotou. Je tedy zřejmé, že americký ústavodárce (Founding Fathers) považoval účast laické veřejnosti na soudním rozhodování v podobě porot za potřebnou součást amerického právního státu. Znění dodatku dostupné z: http://www.archives.gov/exhibits/charters/bill_of_rights_transcript.html#6.

¹¹ ODEHNALOVÁ, Jana. *Laický prvek v soudním procesu a některé ústavněprávní aspekty*. Právní rozhledy, 2011, č. 14, s. 516.

že je umožněno podílet se na výkonu soudní moci i těm, vůči nimž tato moc působí. Princip demokratizace justice má hluboké historické opodstatnění; např. jedním z požadavků revolucionářů při Velké francouzské revoluci bylo zavedení porot jakožto demokratického prvku „správy vlastních záležitostí“.¹²

K historické podstatě laického prvku v našich podmínkách Z. Kühn příznačně uvádí: „*Hlavním smyslem toho, proč mělo být soudnictví doplněno o laický prvek, byla právě snaha o otevření justice. Mělo se za to, že není v pořádku, aby o otázkách viny a trestu, tedy mj. o otázkách, zda někdo spáchal určitý čin, rozhodovali jen státem placení byrokraté (neboť tehdy soudci ničím jiným než byrokraty nebyli). Justice byla totiž do poloviny 19. století skrz naskrz byrokratickým a zcela neprůhledným molochem, který přitom rozhodoval nejen o otázkách právních, ale i skutkových. Zastoupením laického prvku mělo být soudnictví legitimizováno a demokratizováno.*“¹³

S demokratizací justice úzce souvisí onen legitimizační prvek, jenž spočívá v kontrole výkonu soudní moci ze strany veřejnosti. K tomu přistupuje i požadavek na zabránění uzavření justice sama do sebe.¹⁴ Právě laický prvek má kontrolovat rozhodování soudů a předcházet tím páchání nespravedlností a svévole při výkonu soudní moci.

Navíc, pokud je občanům poskytnuto právo podílet se na výkonu soudní moci, dochází tak ke zvyšování důvěry veřejnosti ve spravedlivý výkon soudní moci.¹⁵ Právě pokud si je občan vědom toho, že i on se může vlastními rozhodnutími podílet na výkonu moci veřejné (*in concreto* moci soudní),

¹² HANS, Valerie P.; GERMAIN, Claire M. *The French Jury at a Crossroads*. Chicago-Kent Law Review, 2011, č. 86, s. 737. Dostupné z: <http://scholarship.law.ufl.edu/facultypub/157>.

¹³ KÜHN, Zdeněk. *Laický prvek v justici – archaismus v 21. století nepotřebný?* Jiné právo, 2008 (online), [cit. 2014-11-22]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2008/10/laick-prvek-v-justici-archaismus-v-21.html>.

¹⁴ Z. Kühn uvádí, že základním nebezpečím, které je s justicí spojeno, je právě „*uzavření justice sama do sebe a do světa zcela nesrozumitelných bezobsažných formulí.*“ KÜHN, *ibid.*

¹⁵ Přičemž význam důvěry veřejnosti v soudní moc konstantně akcentuje Ústavní soud ČR. Např. nález ze dne 29. února 2008, sp. zn. II. ÚS 2268/07: „...*Důvěra veřejnosti v soudní moc je tím nejcennějším, čím tato moc disponuje a ona důvěra patří i mezi to nejcennější, z čeho může vycházet každý občan státu. Slory H. de Balzac: „Nedostatek důvěry v soudnictví je začátkem konce společnosti.“ Důvěra veřejnosti však není apriorně dána, nýbrž je třeba ji budovat. Je snazší o ni přijít, než ji udržet...“*

nabývá poté větší důvěry ve spravedlivé rozhodování a obecně ve státní zřízení.¹⁶

Dalším významným smyslem účasti laického prvku může dle mého názoru být jakýsi spravedlnostní korektiv, který úzce souvisí s uvedeným legitimizečním (kontrolním) prvkem. Souhlasím s názorem T. S. Goldbacha a Valerie P. Hans, že laický prvek může lépe reflektovat společenské uspořádání a v důsledku toho může být v určitých případech rozhodování laiků spravedlivější.¹⁷ Sdílím pochybnosti Z. Kühna¹⁸ o tom, že by snad právně „vyškolený“ soudce byl vždy schopen poznávat materiální pravdu (odhalovat skutkové otázky) lépe než právní laik.¹⁹ Naopak se domnívám, že právě laický prvek může sloužit jako určitý korektiv při rozhodování soudců profesionálů. Soudci bývají při chápání toho, co spravedlivé je a co není, uzavřeni v kleci právních pouček a norem, které mohou interpretovat, aniž by si uvědomovali reálný dopad této interpretace (a následné aplikace) na dané společenské vztahy. Nabízí se myšlenka, že soudce může být při nazírání na spravedlnost profesně deformován. Nemůže naopak laik přinést svěží pohled na problematiku a upozornit na to, že některé právní normy jsou interpretovány a následně aplikovány nespravedlivě? Již jen ta skutečnost, že laik (v tomto případě přísedící) je s to upozornit soudce profesionála na to, že jím zamýšlený výklad může být „nespravedlivý“ a podnítit tak další diskurz, lze určitě považovat za pozitivum.

¹⁶ To, že správně zavedený laický prvek (konkrétně přísedící v Rakousku), má pozitivní vliv na důvěru veřejnosti ve spravedlivé rozhodování, se domnívá např. i Hanns Prütting [Hanns Prütting in MARUTSCHKE, Hans-Peter (ed.). *Laienrichter in Japan, Deutschland und Europa: japanisch-deutsches Symposium, Doshisha University - Law School, Kyoto, 15. Mai 2005*. Berlin: BWV, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2006, s. 96] i Úřad spolkového kancléře Rakouska (<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/246/Seite.2460901.html>).

¹⁷ GOLDBACH, Toby S.; HANS, Valerie P. *Juries, Lay Judges, and Trials*. In: Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice (Gerben Bruinsma and David Weisburd, eds.), 2013. NY: Springer Science and Business Media, Forthcoming, Cornell Legal Studies Research Paper No. 13-87. Dostupné z SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2298428>.

¹⁸ KÜHN, op. cit. (pozn. 13).

¹⁹ Studie, kterou provedli španělští vědci na reprezentativním vzorku soudců a laiků, ukazuje, že mechanismus (proces poznávání a následného nakládání s poznatky), kterým je dospíváno k rozhodnutí, se u soudců a laiků v některých podrobnostech liší, avšak samotné finální verdikty jsou u obou skupin víceméně shodné. ARCE, Ramón; FARINA, Francisca. *A Contrastive Analysis of Lay and Expert Judgement Making in Judicial Settings*. IACM 18th Annual Conference, 2005. Dostupné z SSRN: <http://ssrn.com/abstract=722822>.

V neposlední řadě lze zmínit, že důležitým pozitivem účasti laického prvku, konkrétně v podobě přísedících, je i fakt, že taková účast umožňuje soudům rozhodovat v senátech. Je zřejmé, že senátní rozhodování sice není tak efektivní jako rozhodování samosoudce, neboť je především časově a finančně nákladnější, ale na druhou stranu přináší chtěný diskurz a názorovou oponenturu.²⁰

Na tomto místě je však nutno uvést i negativa, která se k účasti laického prvku na soudním rozhodování váží. Podle kritiků účast laiků na soudním rozhodování snižuje jeho efektivitu (finanční a časová nákladnost). Kritici laickému prvku vytýkají jeho nízkou míru nezávislosti, jež souvisí s nízkými odměnami (a dnes již také s rozvojem komunikačních technologií²¹). Dále podle kritiků nejsou laici schopni správně hodnotit důkazy a pochopit právní rozměr věci.²² Domnívám se však, že v případě, kdy je laický prvek do soudního rozhodování správně implementován, převáží uvedená pozitiva nad negativy (viz dále).

²⁰ To, že senátní rozhodování lze považovat za pozitivum přispívající k lepšímu naplňování principu spravedlivého řízení, se pravděpodobně domnívá i český zákonodárce. Právě tam, kde je „víc ve hře (stakes are high)“, zákonodárce zpravidla svěřuje rozhodování senátům, zatímco ve věcech méně složitých a pro účastníky méně závažných je rozhodování svěřeno samosoudcům.

²¹ Problému ovlivnitelnosti porotců komunikačními technologiemi a obecně kontaktu s těmito technologiemi se věnuje např. tato studie: HANNAFORD-AGOR, Paula; ROTTMAN, David B.; WATERS, Nicole L. *Juror and Jury Use of New Media: A Baseline Exploration*. Executive Session for State Court Leaders in the 21st Century. NSCN 2012. Dostupné z: http://www.sj.gov/PDF/NCSC_Harvard_005_Juror_and_Jury_Use_of_New_Media_Final.pdf.

Dokonce v roce 2011 byl ve Velké Británii zaznamenán případ, kdy jedna z porotkyň přes Facebook poskytovala obžalované citlivé informace ze zasedání poroty. GREENWOOD, Chris. *Woman juror faces jail after Facebook chat with female defendant stopped trial*. MailOnline, 2011. Dostupné z: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2003448/Joanne-Fraill-faces-jail-contempt-court-Facebook-chat-Jamie-Sewart.html>.

²² Tomu lze však oponovat následující úvahou. Stejně jako laický prvek koriguje ten profesionální, má profesionální prvek korigovat ten laický. Tím mám na mysli to, že profesionální soudci mohou v rozumné míře porotcům či přísedícím poskytovat „právní pomoc“. Soudci nemohou laiky tlačit k rozhodnutí dle svých představ, ale mohou laikům poskytnout určité objektivní procesní návody, jak s v budoucnu získanými poznatky naložit. Např., tomu, jak správně komunikovat s porotci, se věnuje tento příspěvek: TIERSMA, Peter. *Communicating with Juries: How to Draft More Understandable Jury Instructions*. Loyola Legal Studies Paper No. 2009-44, 2009. Dostupný na SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1507298>. Navíc, studie uvedená v pozn. 19 (ARCE; FARINA) sice dospívá k závěru, že proces čerpání a následného nákladní s poznatky se u soudců profesionálů a laiků liší, ale to však pouze v podrobnostech. Nelze uzavřít, že by snad soudci obecně disponovali lepším mentálním aparátem k tomu, aby pravdu odhalovali lépe než laici (k tomu i pozn. 13 - KÜHN).

3 Současná právní úprava

Český ústavodárce světil zákonodárci možnost zakotvit účast laické veřejnosti na soudním rozhodování, když v čl. 94 odst. 2 Ústavy ČR zakotvil, že „[z]ákon může stanovit, ve kterých věcech a jakým způsobem se na rozhodování soudů podílejí vedle soudců i další občané.“ Bylo tedy na zákonodárcově úvaze, zdali do rozhodování soudů laickou veřejnost vůbec zahrne a v případě, že ano, jakou konkrétní formu takové účasti zvolí. Dikce čl. 94 odst. 2 Ústavy ČR však zaručuje, že „další občané“ se na rozhodování soudů mohou pouze podílet, tedy že při soudním rozhodování nemohou rozhodovat pouze laici.²³ Tím ústavodárce vyloučil možnost zřízení v minulosti zdiskreditovaných lidových soudů a zabránil tak situaci, ve které by justice mohla zcela pozbyť svůj profesionální prvek, který zajisté přispívá k její nezávislosti.

Český zákonodárce se na základě uvedeného ústavního zmocnění rozhodl čl. 94 odst. 2 Ústavy ČR provést formou institutu přisedících. Postavení přisedících bylo prvně upraveno zákonem č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů, jenž byl následně nahrazen zákonem č. 6/2006 Sb., o soudech a soudcích, přisedících a státní správě soudů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“).

Zákon o soudech a soudcích stanoví, že senáty okresních soudů se skládají z předsedy senátu (soudce profesionála) a dvou přisedících²⁴ a že stejného složení jsou i senáty krajských soudů, to však pouze v případě, že tyto soudy rozhodují jako soudy prvního stupně v trestních věcech.²⁵ U okresních soudů jsou senáty zákonem povolány k rozhodování ve věcech pracovněprávních²⁶ a trestních.²⁷

²³ Komentář k čl. 94 odst. 2 Ústavy ČR. Vladimír Sládeček in SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: komentář*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 774, bod 8.

²⁴ § 35 odst. 2 zákona o soudech a soudcích.

²⁵ § 31 odst. 2 písm. a) zákona o soudech a soudcích.

²⁶ § 36a odst. 1 písm. a) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ Ve věcech trestních tyto senáty u okresních soudů rozhodují tam, kde rozhodování není vyčleněno samosoudci nebo krajskému soudu. Viz ustanovení § 2 odst. 9 v návaznosti na § 314a zákona č. 66/1961, trestní řád ve znění pozdějších předpisů, a ustanovení § 17 tohoto zákona.

Přisedící jsou do funkce ustavováni volbou. Přisedící okresních soudů volí zastupitelstva obcí v obvodu příslušného okresního soudu.²⁸ Přisedící krajských soudů volí zastupitelstva krajů, jejichž území je alespoň zčásti v obvodu příslušného krajského soudu.²⁹ Funkční období přisedících je čtyřleté.³⁰

Přisedícím se může stát osoba, která splňuje podmínky k tomu stát se soudcem, to však logicky s výjimkou podmínek dosaženého právnického vzdělání a složení odborné justiční zkoušky, neb právě v absenci těchto podmínek tkví požadovaná laičnost přisedících.³¹ Přisedícím se může tedy stát pouze státní občan České republiky, který je plně svéprávný a bezúhonný, jeho zkušenosti a morální vlastnosti dávají záruku, že bude svou funkci řádně zastávat, v den ustanovení do funkce dosáhl věku 30 let, se svým ustanovením souhlasí a splňuje další podmínky zvláštního zákona (zákona lustračního³²). Kandidát na tuto funkci musí být přihlášen k trvalému pobytu v obvodu zastupitelstva, jímž je do funkce volen, a v obvodu soudu, pro který je do funkce volen; alternativně musí v těchto obvodech kandidát pracovat.³³

Problematický aspekt volby přisedících lze spatřovat v tom, že jednotliví kandidáti na tuto funkci musí být navrženi členem/členy příslušného zastupitelstva.³⁴ Taková úprava sice souvisí s nízkým zájmem o výkon této funkce, avšak dle mého názoru může porušovat ústavně zaručené právo na přístup k veřejným funkcím.³⁵ Namísto toho, aby každému, kdo splňuje zákonné požadavky, bylo umožněno ucházet se o zvolení do této funkce zastupitelstvem, je přístup k této funkci omezen hned v úvodu, když kandidát musí být navržen konkrétním členem/členy zastupitelstva.³⁶ V důsledku uvede-

28 § 64 odst. 1 zákona o soudech a soudcích.

29 § 64 odst. 2 zákona o soudech a soudcích.

30 § 61 odst. 2 zákona o soudech a soudcích.

31 To však neznamená, že by dle platného práva nemohla funkci přisedícího vykonávat osoba s právnickým vzděláním.

32 Zákon č. 451/1991, kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky.

33 § 60 a § 64 odst. 4 zákona o soudech a soudcích.

34 § 64 odst. 3 zákona o soudech a soudcích.

35 Čl. 24 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „*Občané mají za rovných podmínek přístup ke voleným a jiným veřejným funkcím.*“

36 K tomu i PROUZA, Daniel; HÁJEK, Michal. *Laický prvek při soudním rozhodování v trestních věcech aneb přisedící ano či ne?* Trestněprávní revue, Praha: C.H.Beck, 2010, roč. 2010, č. 7, s. 205.

ného lze pochybovat o tom, zdali je obsazování této funkce prosto svévole a diskriminace.³⁷

4 Naplňuje institut přísedících principy, které laický prvek naplňovat má?

Hned úvodem této kapitoly bych rád zdůraznil, že jsem zastáncem konceptu účasti laické veřejnosti na soudním rozhodování, neb se domnívám, že ani v 21. století neustupuje potřeba implementovat výše uvedené principy, které má laický prvek naplňovat, do výkonu soudní moci. Hrozby uzavření se justice před veřejností a snižování důvěry ve spravedlivý výkon soudní moci jsou stále reálné. Zároveň však zdůrazňuji, že dle mého názoru institut přísedících v současné podobě uvedené principy nenaplňuje a je řešením neúplným.³⁸

Špatný proces ustavování do funkce; téměř neexistující společenská prestiž; „rozvrh práce“ přísedících³⁹; nízké odměny přísedících, kteří nejsou v pracovním ani obdobném poměru⁴⁰; neochota zaměstnavatelů uvolňovat k výkonu funkce ty přísedící, jež v pracovním poměru jsou; a obecně problém se zajištěním jejich účasti na jednání.⁴¹ To vše jsou nedostatky tohoto institutu v současné podobě. Většina z těchto nedostatků je také příčinou toho, že o výkon funkce přísedícího není velký zájem a že ze strany těch, kteří tuto funkci vykonávají, se zpravidla nesetkáváme s aktivním, pozorným a odpovědným přístupem (ovšem, že existují výjimky). Neaktivní přísedící často studiu spisu (obžaloby) ani samotnému jednání nevěnují náležitou pozor-

³⁷ Srov. komentář k čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod: Vojtěch Šimíček in WAGNEROVÁ, Eliška et al. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 509, odst. 45.

³⁸ Podobného názoru je T. Marek in MAREK, Tomáš. *K otázce laického prvku v justici*. Tretněprávní revue. 2012, 7-8, s. 169.

³⁹ Jak uvádí J. Odehnalová (ODEHNALOVÁ, op. cit., pozn. 11, s. 518), v praxi „rozvrh práce stanoví např. jednu skupinu přísedících pro trestní řízení a další skupinu pro civilní řízení... Rozdělení přísedících pouze do velkých skupin na občanskoprávní a trestní úsek či do jednotlivých soudních oddělení s konstatováním, že zákonným soudcem (v tomto případě přísedícím, na kterého by však toto pravidlo mělo být vztážno v obdobném rozsahu), je kterákoliv z osob dané skupiny (již lze během jednání prakticky libovolně zaměnit za jinou osobu z téže skupiny), se jeví jako velice nedostatečné a nenaplňující podstatu a smysl zásady zákonného soudce.“

⁴⁰ Viz vyhlášku Ministerstva spravedlnosti č. 44/1992 Sb., o náhradách za vykonávání funkce přísedícího, ve znění vyhlášky č. 313/1995 Sb.

⁴¹ HÁJEK a PROUZA, op. cit. (pozn. 36), s. 208.

nost a obecně v řízení, a lze přepokládat, že i při samotné závěrečné poradě, zůstávají nečinní.⁴² Je zřejmé, že neaktivní přísedící nemohou důsledně naplňovat uvedené principy laického prvku (kontrola, důvěra veřejnosti ve spravedlivý výkon soudní moci, spravedlnostní korektiv, senátní diskurz), a spíše naopak na výkon soudní moci vrhají špatné světlo.

Dalším problémem je skutečnost, že někteří soudci mohou na přísedící nahlížet jako na jistý otravný a zdržující prvek, a proto se pro jednotlivé případy mohou snažit ze seznamu přísedících vybrat ty, o nichž ví, že svou aktivitou (a zvidavostí) nebudou proces zdržovat a „komplikovat“.⁴³ Právě takovým uvažováním mohou i samotní soudci přispívat ke skutečnosti, že na rozhodování se „podílejí“ převážně neaktivní přísedící.

Jak již bylo nastíněno výše, účast laického prvku na soudním rozhodování má jak svá pozitiva, tak svá negativa.⁴⁴ Domnívám se, že pokud je laický prvek implementován správně (aktivní účast laiků), převáží pozitiva nad negativy, a laický prvek je tak pro výkon soudní moci přínosem. V případě institutu přísedících tomu však s ohledem na výše uvedené není a jsem přesvědčen, že v současné podobě je tento institut nadbytečný. Pro správné implementování laického prvku do soudního rozhodování je potřeba učinit náležitě změny.

5 Návrhy *de lege ferenda*

Jedním z východisek nastíněné situace je zrušení institutu přísedících bez náhrady.⁴⁵ Domnívám se však, že krok tímto směrem by nebyl správným

⁴² Srov. HÁJEK a PROUZA, op. cit. (pozn. 36), s. 208.

⁴³ J. Odehnalová (ODEHNALOVÁ, op. cit., pozn. 11, s. 518) se domnívá, že si lze jen těžko představit, že do svého senátu si z okruhu přísedících předseda vybere „potížistu“ s odlišným uvažováním.

⁴⁴ Pro výčet pozitiv a negativ viz kapitolu „Smysl a význam laického prvku obecně“.

⁴⁵ Např. snaha zrušit účast přísedících na rozhodování okresních soudů tu byla ze strany Ministerstva spravedlnosti (návrh novely zákona o soudech a soudcích a s tím souvisejících zákonů) v roce 2010. I přestože souhlasím, že změna tohoto institutu byla (a stále je) nutná, nemohu se ztotožnit s požadavkem na zrušení účasti přísedících na rozhodování okresních soudů. Navíc samotný návrh (resp. jeho důvody) je poněkud kontradiktorní, když na jedné straně žádá zrušení tohoto institutu přísedících u okresních soudů pro jeho zbytečnost, na straně druhé však zdůrazňuje, že účast přísedících na rozhodování krajských soudů je potřeba zachovat jak s ohledem na tradiční důvody (porotní soudy), tak s ohledem na to, že účast laického prvku v trestním řízení je v Evropě všeobecně sdíleným standardem. Tisková zpráva Ministerstva spravedlnosti „Zrušení funkce přísedících u okresních soudů“ dostupná z: <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?o=23&j=33&k=4979&d=314279>.

řešením. Jak již bylo výše uvedeno, účast laického prvku na soudním rozhodování je dle mého názoru jednou z podstatných náležitostí spravedlivého výkonu soudní moci, a proto je třeba laický prvek v určité podobě zachovat. Nejvhodnějším návrhem na zlepšení dané situace je dle mého názoru reforma institutu přísedících. Taková reforma by měla spočívat v zavedení občanské povinnosti vykonávat funkci přísedícího. Na první pohled se toto řešení může jevit poněkud kontroverzní, a to především s ohledem na mnohdy přetrvávající špatnou pověst tohoto institutu z dob socialistické justice.⁴⁶ Domnívám se však, že se jedná o řešení potřebné. Pokud se chce občanská společnost svou účastí přispívat ke spravedlivému výkonu soudní moci, musí se na tomto výkonu podílet aktivně. Řečeno jednoduše, pokud chceme požívat určitá práva a privilegia (podílení se na soudním rozhodování), máme být připraveni přijmout s tím související povinnosti. Dle mého názoru by taková občanská povinnost nekolidovala s principem zákazu nucených prací, jenž je zakotven v čl. 9 Listiny základních práv a svobod a čl. 4 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. Stejný názor ostatně vyslovuje i Evropský soud pro lidská práva i komentářová literatura.⁴⁷ Je však zřejmé, že pravidla pro výkon takové povinnosti by bylo potřeba nastavit obezřetně, a to konkrétně tak, aby bylo jasně určitelné, za jakých okolností je občan osvobozen od výkonu této povinnosti (zdravotní důvody, náboženská omezení, jiné osobní důvody atd.). Zároveň by bylo třeba nastavit spolehlivý systém výběru přísedících. Zde se lze inspirovat systémy zahraničními, a to např. náhodným výběrem přísedících ze seznamu voličů.⁴⁸

⁴⁶ Je však třeba uvést, že v období socialistické justice (1948-1989) přísedící, resp. soudci z lidu, reprezentovali komunistickou/socialistickou diktaturu (viz pozn. 6). Přísedící v této době byli tedy reprezentanty moci výkonné, která chtěla (a také se jí to úspěšně dařilo) vládnout moci soudní. Soudci z lidu tedy nikterak nereprezentovali samotnou veřejnost (jak má být přísedícími ideálně reprezentována nyní).

⁴⁷ V rozsudku *Zarb Adami v. Malta* (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 20. 6. 2006, stížnost č. 17209/02, Reports of Judgments and Decisions 2006-VIII) podřadil ESLP výkon porotce pod čl. 4 odst. 3 písm. d) Úmluvy, tedy pod běžnou občanskou povinnost, která není nucenou prací.

V Listině základních práv a svobod sice výslovný odkaz na běžnou občanskou povinnost chybí, přesto je však zřejmé, že povinnost stát se přísedícím by nebylo možno považovat za nucenou práci. Srov. komentář k čl. 9 Listiny základních práv a svobod: Tomáš Langášek in WAGNEROVÁ, Eliška et al. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 270, odst. 26.

⁴⁸ Náhodný výběr přísedících ze seznamu voličů v Rakousku (viz informativní sdělení „Allgemeines zu Laienrichter“ na portálu Spolkového kancléřství Rakouska, dostupné z: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/246/Seite.2460901.html>).

Domnívám se, že právě prostřednictvím zavedení občanské povinnosti vykonávat funkci přísedícího by byl laický prvek do soudního rozhodování náležitě implementován. Přísedící by měli povědomí o tom, že plní svou občanskou povinnost a podílí se na výkonu soudní moci, a právě to by je mělo motivovat k aktivní účasti na jednání, jež by vedla k náležitému uplatňování nastíněných principů.⁴⁹

Avšak není taková idea utopická? Nebude pozitivní dopad takové změny zastíněn leností a obecnou nechutí občanů k občanským povinnostem? Pevně doufám, že ne a že zavedení občanské povinnosti stát se přísedícím by přineslo do dnes špatně fungujícího systému účasti laické veřejnosti na soudním rozhodování v ČR pozitiva. Např. A. de Tocqueville je toho názoru, že povinnost stát se porotcem (lze vztáhnout i na přísedící) přispívá k rozvoji občanské společnosti, učí občana odpovědnosti a přispívá k rozvoji spravedlnosti.⁵⁰ To je zajisté idea vznešená, k jejímuž naplnění by měla uvedená reforma směřovat. Navíc, povinnost občanů účastnit se na soudním rozhodování není známa pouze v angloamerických právních systémech (jury duty), ale je také součástí některých právních řádů zemí kontinentální Evropy – např. povinnost stát se přísedícím v Rakousku (Laienrichter)⁵¹ či povinnost stát se porotcem ve Francii (juré).⁵²

⁴⁹ K této motivaci by navíc mohly přistupovat i sankční opatření uplatňovaná proti těm, kdož bezdůvodně svou povinnost stát se přísedícím a účastnit se jednání neplní.

⁵⁰ TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracy in America*, díl první, ebook (přeložil Henry Reeve, 2006, aktualizováno 2013, dostupné z: <http://www.gutenberg.org/files/815/815-h/815-h.htm>): „*The jury teaches every man not to recoil before the responsibility of his own actions, and impresses him with that manly confidence without which political virtue cannot exist. It invests each citizen with a kind of magistracy, it makes them all feel the duties which they are bound to discharge towards society, and the part which they take in the Government. By obliging men to turn their attention to affairs which are not exclusively their own, it rubs off that individual egotism which is the rust of society.*“ Překlad M. Chadima: Povinnost stát se porotcem učí každého být odpovědným za své činy a dodává mu to (mužné) sebevědomí, bez něhož nemůže politická (společenská) ctnost existovat. Povinnost stát se porotcem dává občanovi pocit, že je součástí výkonu veřejné moci, a přispívá k tomu, že občan dává občanovi pocit, kterou má vůči společnosti. Povinnost občana zabývat se věcmi, které se netýkají jenom jeho samotného, oslabuje individuální egoismus, který je rzi společnosti.

⁵¹ GRAF, Philip J. *Die Laienrichter*. *Öffentliche Sicherheit*, 2007, č. 11 – 12, s. 126. Dostupné z: http://www.bmi.gv.at/cms/BML_OeffentlicheSicherheit/2007/11_12/files/LAIENGERICHTSBARKEIT.pdf.

⁵² Informativní sdělení o „Peut-on refuser d'être juré à une cour d'assises?“ na portálu francouzské veřejné správy. Dostupné z: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F1044.xhtml>.

Posledním východiskem je zrušit institut přisedících a nahradit jej institutem porot. Dále se tomuto východisku nebudu v tomto příspěvku věnovat, neboť (i) institut porot není jeho předmětem a neboť (ii) se domnívám, že taková změna je v současných podmínkách neuskutečnitelná, a to především s ohledem na nákladnost zavedení a udržení institutu porot a s ohledem na nedostatek politické vůle. Závěrem si však jen dovoluji konstatovat, že značně pochybuji o tom, že soudce profesionál by snad disponoval lepšími předpoklady poznat objektivní (materiální) pravdu než např. 12 rozhněvaných mužů.⁵³ Problémem však zůstává snazší ovlivnitelnost porot, jež může narušovat nestrannost rozhodování.⁵⁴

6 Závěr

Na tomto místě pouze stručně a poněkud nepřímou odpovědí na otázku, kterou jsem si položil již v samotném názvu tohoto příspěvku, tedy: jsou přisedící zbytečným reliktem, nebo nezbytnou součástí české justice?

Koncept laického prvku je dle mého názoru nezbytnou součástí justice, a to především té trestní. Institut přisedících však v současné české podobě nikterak nesměruje k naplňování principů, které má laický prvek naplňovat. Proto se domnívám, že reforma tohoto institutu je nutná. Jako nejvhodnější způsob dosažení toho, aby tento institut byl užitečný a skutečně naplňoval nastíněné principy, se mi jeví zavedení občanské povinnosti vykonávat funkci přisedícího. Domnívám se, že právě taková změna by vedla k aktivizaci přisedících, kteří by následně vykonávali svou funkci řádně a naplňovali tak smysl a účel laického prvku v justici.

Literature

ARCE, Ramón; FARIÑA, Francisca. *A Contrastive Analysis of Lay and Expert Judgement Making in Judicial Settings*. IACM 18th Annual Conference, 2005. Dostupné z SSRN: <http://ssrn.com/abstract=722822>.

BOBEK, Michal; MOLEK, Pavel a ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Komunistické právo v Československu: kapitoly z dějin bezpráví. 1. vyd.* Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, 1005 s. ISBN 9788021048447.

⁵³ Reference na 12 Angry Men, film (soudní drama) Sidneyho Lumeta z roku 1957.

⁵⁴ Viz pozn. 21.

- BOHÁČEK, Milan. *Laický prvek v soudnictví: komparativní analýza českého a anglosaského modelu* [online]. 2014 [cit. 2014-11-06]. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce: David Kosař. Dostupné z: http://is.muni.cz/th/204156/pravf_m/.
- GOLDBACH, Toby S.; HANS, Valerie P. *Juries, Lay Judges, and Trials*. In: Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice (Gerben Bruinsma and David Weisburd, eds.), 2013. NY: Springer Science and Business Media, Forthcoming, Cornell Legal Studies Research Paper No. 13-87. Dostupné z SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2298428>.
- GRAF, Philip J. *Die Laienrichter. Öffentliche Sicherheit, 2007, č. 11 – 12, s. 126*. Dostupné z: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2007/11_12/files/LAIENGERICHTSBARKEIT.pdf.
- GREENWOOD, Chris. *Woman juror faces jail after Facebook chat with female defendant stopped trial*. MailOnline, 2011. Dostupné z: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2003448/Joanne-Fraill-faces-jail-contempt-court-Facebook-chat-Jamie-Sewart.html>.
- HÁCHA, Emil et al. Slovník veřejného práva československého. Svazek III. (P-R). Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1934, 960 s.
- HANNAFORD-AGOR, Paula; ROTTMAN, David B.; WATERS, Nicole L. *Juror and Jury Use of New Media: A Baseline Exploration*. Executive Session for State Court Leaders in the 21st Century. NSCN 2012. Dostupné z: http://www.sji.gov/PDF/NCSC_Harvard_005_Juror_and_Jury_Use_of_New_Media_Final.pdf.
- HANS, Valerie P.; GERMAIN, Claire M. *The French Jury at a Crossroads*. Chicago-Kent Law Review, 2011, č. 86, s. 737. Dostupné z: <http://scholarship.law.ufl.edu/facultypub/157>.
- MARUTSCHKE, Hans-Peter (ed.). *Laienrichter in Japan, Deutschland und Europa: japanisch-deutsches Symposium, Doshisha University - Law School, Kyoto, 15. Mai 2005*. Berlin: BWV, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2006, 223 s. ISBN 978-3830512394.
- KÜHN, Zdeněk. *Laický prvek v justici – archaismus v 21. století nepotřebný?* Jiné právo, 2008 (online). Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2008/10/laick-prvek-v-justici-archaismus-v-21.html>.
- MAREK, Tomáš. *K otázce laického prvku v justici*. Trestněprávní revue. 2012, 7-8, s. 169.

- ODEHNALOVÁ, Jana. *Laický prvek v soudním procesu a některé ústavněprávní aspekty*. Právní rozhledy, 2011, č. 14, s. 516.
- PROUZA, Daniel; HÁJEK, Michal. *Laický prvek při soudním rozhodování v trestních věcech aneb přisedící ano či ne?* Trestněprávní revue, Praha: C.H.Beck, 2010, roč. 2010, č. 7, s. 205.
- SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: komentář*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2007, 935 s. ISBN 9788071798699.
- TIERSMA, Peter. *Communicating with Juries: How to Draft More Understandable Jury Instructions*. Loyola-LA Legal Studies Paper No. 2009-44, 2009. Dostupný na SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1507298>.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracy in America*, ebook (přeložil Henry Reeve, 2006, aktualizováno 2013. Dostupné z: <http://www.gutenberg.org/files/815/815-h/815-h.htm>).
- WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 906 s. ISBN 9788073577506.
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 29. února 2008, sp. zn. II. ÚS 2268/07.
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 20. 6. 2006, stížnost č. 17209/02, *Zarb Adami v. Malta*, Reports of Judgments and Decisions 2006-VIII).
- Informativní sdělení „Allgemeines zu Laienrichter“ na portálu Spolkového kancléřství Rakouska. Dostupné z: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/246/Seite.2460901.html>
- Informativní sdělení „Peut-on refuser d’être juré à une cour d’assises?“ na portálu francouzské veřejné správy. Dostupné z: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F1044.xhtml>.
- Tisková zpráva Ministerstva spravedlnosti „Zrušení funkce přisedících u okresních soudů“, dostupná z: <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?o=23&j=33&k=4979&d=314279>.

Contact – e-mail

marekchadima@mail.muni.cz

Funkcionáři justice a ústavnost

Zdeněk Koudelka

Masarykovy univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Článek se kriticky zabývá nálezem Ústavního soudu, který prohlásil za neústavní text zákona umožňujícího jmenovat více místopředsedů Nejvyššího soudu, byť formulace zákona je stejná jako formulace Ústavy v této věci. Dále kritizuje Ústavním soudem vyslovenou nemožnost opětovného jmenování předsedou či místopředsedou soudu, aniž to výslovně zakazuje jakýkoliv zákon. Článek vychází z toho, že pro poslance a senátory není odůvodnění nálezu Ústavního soudu závazné, pokud je v rozporu s textem ústavy samotné. Text se věnuje i dopadům na funkcionáře státního zastupitelství.

Keywords in original language

Justice; ústavnost.

Abstract

The Officials of the Justice and the Constitutionality. The article focuses on judgment of the Constitutional court which declared unconstitutional the wording of the law enabling to appoint more vice-presidents of the Supreme court although the wording of the law is the same as in the Constitution concerning this matter. The author criticises the declaration of the Constitutional court which prohibits becoming repeatedly the president or vice-president of court in spite of the fact that no law regulates this issue.

Keywords

Justice; Constitutionality.

1 Počet místopředsedů Nejvyššího soudu

Ústavní soud zrušil¹ část zákona o soudech a soudcích,² kterým byl uveden v soulad text obvyčejného zákona s Ústavou. Ústava totiž stanoví,

¹ Část II. výroku a část V.c odůvodnění nálezu č. 294/2010 Sb. (Pl.ÚS 39/08), dále jen Nález.

² Slova „a místopředsedy“ v § 102 ods. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

že prezident jmenuje ze soudců předsedu a místopředsedu Nejvyššího soudu,³ zatímco původně obyčejný zákon nepoužíval množné, ale jednotné číslo – místopředsedu Nejvyššího soudu. Ústavnímu soudu se nelíbí, že není výslovně určen počet místopředsedů Nejvyššího soudu a v odůvodnění nálezu nabádá zákonodárce, aby jej výslovně omezil. Zde se Ústavní soud dopouští neústavního jednání. Jednak na sebe neústavně atrahuje postavení třetí komory Parlamentu, když z negativního zákonodárce, který může jen rušit zákony, nikoliv nové přijímat, sám sebe pasuje do role „pozitivního“ zákonodárce, když se fakticky snaží přikazovat poslancům a senátorům, jakou úpravu mají v obyčejném zákoně provést.⁴

Přitom historicky nebyl původně počet místopředsedů na Nejvyšším soude regulován. Stalo se tak až z důvodu federalizace Československa 1969, kdy se výslovně určilo, že je-li předsedou československého Nejvyššího soudu občan České republiky, je místopředsedou občan Slovenska a naopak.⁵ Tím byl omezen počet místopředsedů na jednoho. Tento počet převzal federální zákon o soudech a soudcích z roku 1991.⁶ Ovšem zrušením československé Ústavy dnem 1. 1. 1993 se toto ustanovení zákona o soudech a soudcích stalo neústavním, jelikož nová Ústava hovořila o místopředsedech Nejvyššího soudu v množném čísle.

Závažnější je však další důsledek nálezu Ústavního soudu, který v zásadě prohlásil za neústavní samotnou Ústavu. To je po jeho zmocnění se práva rušit ústavní zákony⁷ další pro demokracii nebezpečný akt, kdy si Ústavní

³ Čl. 62 pís. f) Ústavy č. 1/1993 Sb.

⁴ Snaha přikázat Parlamentu, jak má věc řešit, se projevila i v části V. odůvodnění nálezu č. 78/2002 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (Pl.ÚS 7/02) o ústavnosti zákona o soudech a soudcích a část IV. odůvodnění nálezu č. 159/2006 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu sv. 42 (II.ÚS 53/06) o odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu Ivy Brožové, kterým Ústavní soud prohlásil, že funkcionář soudu může být odvolán jen na základě kárné žaloby. Tuto direktivu Ústavního soudu Parlamentu mimo jiné kritizoval Stanislav Křeček: Soudcovský stát přede dveřmi. *Sborník Centra pro ekonomiku a politiku* č. 52, Praha 2006, ISSN 1213-3299, s. 84. Úvahy Ústavního soudu de lege ferenda kritizoval i předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský: Odlišné stanovisko soudce Pavla Rychetského k nálezu sp.zn. Pl.ÚS 18/06, bod 3. Nález č. 130/2006 *Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu* sv. 42, <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=105&pos=1&cnt=4&typ=result>.

⁵ Čl. 101 ods. 1 Ústavy č. 100/1960 Sb. ve znění ústavního zákona č. 155/1969 Sb.

⁶ § 39 ods. 1 zákona č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích.

⁷ Zdeněk Koudelka: Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem. *Státní zastupitelství* 11/2011, ISSN 1214-3758, s. 9-23, dále in Bohumil Fišer, Zdeněk Koudelka: Úvahy o politice, Brno 2011, ISBN 978-80-904880-0-7. Boleslaw Banaszekwicz: Demokracja pod specjalnym nadzorem, *Forum prawnicze* 1/2011, Warszawa, Wydawnictwo Szkolne PWN Sp. z o.o, ISSN 2081-688X, s. 56-68.

soud uzurpuje právo přezkoumávat ústavnost Ústavy. To jej dostává do pozice neomezeného samovládce, což je v protikladu s demokratickým základem našeho státu. Zákonodárce totiž při úpravě jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu v zákoně o soudech a soudcích vyšel ze znění Ústavy a toto znění fakticky opsal. Pokud Ústavní soud považuje takové ustanovení za neústavní, v důsledku tvrdí, že samotné dotčené ustanovení Ústavy je neústavní.

Chybou zákonodárce je, že opisuje Ústavu do obvyčejného zákona. To je nadbytečné, nikoliv však samo o sobě neústavní. Je to stejná chyba, jako když se do podzákoných právních předpisů opisují zákony. Například vůči obecně závazným vyhláškám obcí lze analogicky říci, že v textu právních předpisů územní samosprávy nemá být opisován text jiných právních předpisů. Na ně má být případně odkázáno v poznámce pod čarou. Taková nadbytečnost však sama o sobě nemusí způsobit nezákonnost právních předpisů samosprávy, pokud není toto opakování jiného právního předpisu v rozporu s ústavou či zákonem. Takto judikovaly ústavní soudy v Brně i Košicích.⁸ Ovšem judikatura v této věci je rozdílná a pozdější názor Ústavního soudu v Brně je, že samotné opisování zákonných pravidel je vadné, neboť v případě, že obec upraví obecně závaznou vyhláškou tytéž vztahy stejně, jako je jejich zákonná úprava, nejde o pouhou nadbytečnost, jelikož zvláštní zákonná úprava obsahuje zpravidla i způsoby kontroly stanovených pravidel a sankce. Obec vtělením zákonného pravidla do své obecně závazné vyhlášky nepřipustně rozšiřuje své sankční oprávnění, když porušování obecně závazných vyhlášek může samostatně sankcionovat.⁹ Z hlediska jednoduchosti právní úpravy je nežádoucí opisovat z jiných právních předpisů určitou úpravu s odůvodněním, že tak v jednom textu získá uživatel povědomí o celkové právní úpravě.¹⁰ **Právní předpisy nejsou metodickými návody.** Pokud věc upravují zvláštní právní předpisy a například samospráva

⁸ Nález č. 24 a 143/1999 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (69/1999 Sb., Pl.ÚS15/97, 239/1999 Sb., Pl.ÚS14/99). Nález č. 3/2003 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenska (Pl.ÚS17/02). Nález č. 165/2006 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu sv. 42 (Pl.ÚS 25/06). Zdeněk Koudelka: *Právní předpisy samosprávy*. 2. vydání 2008, ISBN 978-80-7201-690-7, s. 99-100.

⁹ Nález č. 58/2007 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu sv. 45 (Pl.ÚS 44/06). Nález č. 96/2007 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu sv. 45 (Pl.ÚS 21/06).

¹⁰ Pavel Zářecký: *Zákonná zmocnění pro vládu, ministerstva a jiné správní úřady k vydávání prováděcích právních předpisů*. *Správní právo 2/2007*, s. 74.

je chce připomenout, může věc řešit upozorněním publikovaným na úřední desce obce s odkazy na existující právní ustanovení a možnosti postihu.¹¹

To, co se vztahuje na obec při opisování zákonů v jejích právních předpisech, platí i pro Parlament, když v zákonech nadbytečně opisuje Ústavu. Ústava je přímo použitelná a jako zákon o ministerstvech nestanoví, že ministry jmenuje prezident republiky, ale přímo se užije příslušná pravomoc prezidenta daná Ústavou, ani zákon o soudech a soudcích nemá stanovit, kdo jmenuje předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu, jelikož to určuje Ústava.¹² Jde o odlišnou situaci od jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu, které není ústavně upraveno, zde je úprava v obyčejném zákoně prvotní.¹³

Správná reakce by byla, aby Parlament zrušil celý odstavec 1 § 102 zákona o soudech a soudcích upravující jmenování předsedy Nejvyššího soudu a plně jmenování předsedy a místopředsedů Nejvyššího soudu ponechal jen na Ústavě, kde je tato pravomoc prezidenta upravena dostatečně i bez omezení počtu místopředsedů. Tím přispěje k částečnému snížení zaplevelování našeho právního řádu. Poslanci jsou při přijímání takové změny vázáni svým slibem dodržovat Ústavu. V rámci reprezentativního mandátu nejsou vázáni žádnými příkazy, včetně pokynů v odůvodnění nálezu Ústavního soudu, jaký zákon mají přijmout.

2 Opakování funkce předsedy a místopředsedy soudu

Ústavní soud zdánlivě zrušil ustanovení, které výslovně umožňovalo předsedům a místopředsedům soudů vykonávat funkci opakovaně,¹⁴ ve skutečnosti nyní zákon opakované jmenování neupravuje a tedy je fakticky umožňuje. Důvodem, v němž Ústavní soud spatřuje neústavnost tohoto ustanovení,

¹¹ Nález č. 5/2006 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (Pl.ÚS 32/05).

¹² Konečně tak tomu bylo od 1. 1. 1970, kdy byl zrušen zákonem č. 156/1969 Sb. § 46 obyčejného zákona č. 36/1964 Sb., o organizaci soudů a volbách soudců týkající se ustanovení předsedy a místopředsedy československého Nejvyššího soudu a přímo se užívala ústavní úprava čl. 101 ods. 1 Ústavy č. 100/1960 Sb. ve znění ústavního zákona č. 155/1969 Sb. Teprve až § 39 ods. 1 zákona č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích znovu zavedl nadbytečné opisování ústavy ve věci jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu.

¹³ § 13 ods. 2 soudního řádu správního č. 150/2002 Sb.

¹⁴ Část IV. výroku a část V.e, bod 65 odůvodnění Nálezu. § 105a zákona o soudech a soudcích ve znění zákona č. 314/2008 Sb.

je personální korupce. Tedy, že funkcionář, jenž bude chtít být do funkce jmenován, se může chovat podle přání toho, kdo jej do funkce jmenuje, což může vést k závislosti těchto soudců na ministru spravedlnosti či prezidentu republiky. Z postoje Ústavního soudu plyne nedůvěra v lidské vlastnosti soudců samých, když dopředu předpokládá jejich patolízalství za účelem udržet si funkci předsedy či místopředsedy soudu.

Hypoteticky na chvíli vezměme optiku Ústavního soudu. Jak se zabrání patolízalství soudců, kteří sice funkci předsedy či místopředsedy nemají, ale budou ji chtít do budoucna získat, když budou vědět, že stávajícím funkcionářům na soudě se blíží konec jejich funkčního období?¹⁵ Jak se zamezí patolízalství u těch předsedů, kteří sice budou vědět, že skončí jako předsedové na svém soudě, ale nijak se neomezují jejich právo vykonávat pozici předsedy či místopředsedy jiného soudu. Zvláště v Praze není žádný problém, aby předsedové obvodních soudů rotovali, často sídlí ve stejných budovách, nebo si předseda Krajského soudu vymění post s předsedou Městského soudu. Jak se zamezí personální korupci při jmenování stávajícího místopředsedy do funkce předsedy soudu? Odpověď zní: nijak. Ústavní soud projevuje, že nevěří v demokracii, jejímž základem je lid. Bez akceptace slov Tomáše Garrigue Masaryka: „...*demokracie je názor na život, spočívá na důvěře v lidi, v lidskost a v lidství, a není důvěry bez lásky, není lásky bez důvěry*“¹⁶, nelze demokracii držet. Je neslučitelné vnímat demokracii jako pozitivní formu státního režimu a přitom jejímu základu, tedy lidem, nevěřit.

Ovšem pokud Ústavní soud vidí neústavnost v možnosti personální korupce při opakovaném jmenování předsedů soudů, vztahuje se tato věc stejně i na Ústavní soud. Přitom někteří ústavní soudci byli jmenováni opakovaně. Vojen Güttler byl jmenován soudcem československého Ústavního soudu 1992, v roce 1993 byl jmenován soudcem Ústavního soudu ČR a opakovaně v roce 2003. Pavel Holländer byl jmenován soudcem 1993 a opakovaně 2003. Ivana Janů byla ústavní soudkyní 1993–2001 a znovu byla jmenována roku 2003. Je jejich jmenování výsledkem personální korupce? Říkáme ne, protože se nedíváme na soudcovský sbor jako zlotřilce lačnicí po funkcích

¹⁵ Obdobně Bohuslav Petr: Organizace soudnictví ČR v postmoderním věku. *Právo – časopis pro právní teorii a praxi* 3/2011, ISSN 1802-9116, s. 43.

¹⁶ Karel Čapek: *Hovory s T. G. Masarykem*. Praha 1990, ISBN 80-202-0170, část 3. Myšlení a život, kapitola Politika, podkapitola Demokracie, s. 328.

a schopných za možnost opětovného jmenování do funkce předsedy či místopředsedy zradit svou soudcovskou úlohu.¹⁷ Proto je logické, že Ivana Janů v této věci vyjádřila odlišné stanovisko.¹⁸ Jinak by čestným řešením pro ty, kdo věří, že opakovaný výkon funkce je ohrožením nezávislosti a přitom se opakovaně sami nechali výkonnou mocí (prezident) jmenovat do funkce ústavního soudce, byla rezignace na funkci ústavního soudce. V odlišném stanovisku soudce Vladimíra Kůrky je trefně ukázáno na analogii opakované možnosti jmenování ústavním soudcem Ústavního soudu ve vztahu k možnosti opakovaně jmenovat soudní funkcionáře.

Korunu všemu nasadil Pavel Rychetský, který se nechal v roce 2013 opětovně jmenovat nejen soudcem Ústavního soudu, ale i jeho předsedou. Popřel tak svým činem odůvodnění nálezu, který jiným předsedům soudu opakování funkce nepřál. Jako vrchol licoměrnosti působí Rychetského slova po té, co se nechal opět jmenovat předsedou soudu: „*Jsem dlouhodobým trvalým odpůrcem možnosti opakovat mandát soudce Ústavního soudu. Myslím si, že by měl být delší, ale neměl by se opakovat. Změna už je u nás těžko možná, protože by to znamenalo prodloužit dosavadní mandát, změnit systém nominace a zajistit soudce po skončení mandátu. I na Slovensku a v Polsku do konce života ústavní soudce pobírá svůj plat.*“¹⁹ Jen jeho žádostivost zavést finanční zajištění bývalých soudců a tedy i sebe sama je upřímná.

¹⁷ Možné je i mezinárodní srovnání. Funkční období předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu Slovenska je 5 let. Jmenován je prezidentem republiky s možností jednoho bezprostředního opakovaného jmenování (čl. 145 ods. 3 Ústavy Slovenské republiky č. 460/1992 Sb. ve znění ústavního zákona č. 90/2001 Z.z.). Funkční období předsedů ostatních soudů je 3 roky a jsou jmenováni ministrem spravedlnosti s možností jednoho bezprostředního opakovaného jmenování (§ 36 zákona č. 757/2004 Z.z., o soudech). Funkční období předsedy Nejvyššího soudu Slovinska – 6 let s možností opětovného jmenování, Španělska – 5 let s možností jednoho znovujmenování, Portugalska – 3 roky s možností jednoho znovuzvolení, Estonska – 9 let, Litvy – 7 let s možností jednoho znovuzvolení. Ivana Janů: Odlišné stanovisko k nálezu sp.zn. Pl.ÚS 18/06, Nález č. 130/2006 *Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu* sv. 42, <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=105&pos=1&cnt=4&typ=result>.

¹⁸ Odlišné stanovisko k části IV. výroku Nálezu uplatnili dále ústavní soudci Jan Musil, Vladimír Kůrka, Pavel Rychetský. Ovšem ti nebyli sami do funkce ústavního soudce jmenováni opakovaně. Pavel Holländer vyjádřil odlišné stanovisko jen k odůvodnění zrušení výslovné úpravy opakovaného jmenování do funkce předsedy a místopředsedy soudu. Neústavnost spatřuje v převaze výkonu správních činností nad soudcovskou činností.

¹⁹ Jan Rychetský: Šéf Ústavního soudu Rychetský o soumraku civilizace a Zemanovi. *Parlamentnílisty.cz* 30. 10. 2013, <http://www.parlamentnilisty.cz/arena/rozhovory/Sef-Ustavniho-soudu-Rychetsky-o-soumraku-civilizace-a-Zemanovi-291453>

Nicméně zrušil skutečně Ústavní soud možnost opětovného jmenování předsedů a místopředsedů soudů? Jistě zrušil výslovnou úpravu tohoto práva v zákoně. Ovšem i právo na jmenování předsedou soudu patří do subjektivního práva občanů na přístup k veřejným funkcím,²⁰ neboť soud je orgánem veřejné moci a předseda soudu je veřejnou funkcí. Z toho plyne, že zákon může přístup omezit například stanovením kvalifikačních kritérií, ale musí tak učinit výslovně. Meze základních práv mohou být stanoveny jen zákonem.²¹ Tedy jen zákon přijatý Parlamentem může nastavit podmínky omezující přístup k veřejným funkcím, včetně funkce předsedy soudu. Ústavní soud nemá právo omezovat lidská práva a svobody. Pokud tak činí Ústavní soud nálezem, jde o zneužití moci, takový náleze je vydán mimo ústavní věcnou příslušnost i pravomoc Ústavního soudu a je protiústavní. Tedy dosavadní ustanovení o možnosti opakovaného jmenování bylo v zásadě pouze omezením pro opakované jmenování těch, kteří se dopustili kárného provinění či trestného činu. Zrušil-li Ústavní soud toto ustanovení, pak zákon o opakovaném jmenování mlčí. Tudíž je umožněno.

I u jiných veřejných funkcí je dovoleno jejich opakování, byť to zákon výslovně nestanoví (poslanec, ministr, starosta). Pokud zákon reguluje určitý počet opakování veřejné funkce, činí tak výslovně v Ústavě – prezident republiky nejvýš dvakrát za sebou,²² či alespoň obyčejným zákonem – předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nejvýše dvakrát.²³ Jestliže obyčejný zákon možnost opakovaného jmenování do funkce předsedy a místopředsedy soudu výslovně nezakazuje a Parlament nově takovou úpravu nezavede, je to umožněno. Záleží na prezidentu republiky a ministru spravedlnosti, zda k opětovnému jmenování přistoupí.

3 Tunelování Ústavy

Tunelování je termín převzatý v 90. letech 20. století do popisu ekonomické situace v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Jde o přenos původního významu stavby tunelů na popis hospodaření subjektu, kterého vlastní správci a někdy i vlastníci zadluží a pošlou do konkurzu, předtím však aktiva převedou jinam.

²⁰ Čl. 21 ods. 4 Listiny základních práv a svobod.

²¹ Čl. 4 ods. 2 Listiny základních práv a svobod.

²² Čl. 57 ods. 2 Ústavy č. 1/1993 Sb.

²³ § 1 ods. 3 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve znění zákona č. 187/1999 Sb.

Tedy po určitou dobu se snaží zachovat vnější zdání fungování podniku, i když jeho majetková podstata je z vnitřku vyprazdňována. Podobné jednání se může projevit ve vztahu k ústavnosti. Pokud se totiž nějaký státní orgán začne nadřazovat nad samotný ústavní pořádek s tím, že jen on může určit, kterými ústavními předpisy se cítí vázán a kterými ne, a tím poruší přímou dikci ústavy o závaznosti ústavních zákonů, fakticky se tak vnitřně vyprázdní ústavní charakteristika našeho státu jako parlamentní demokracie s dělbou moci, kde žádný ústavní orgán nemá absolutní moc. A to vše aniž výslovně dojde ke změně ústavního pořádku novelizací Ústavy ústavním zákonem.²⁴

Ústavní rolí Ústavního soudu je ochrana Ústavy před jejím narušením neústavními obyčejnými zákony. Tedy znemožnění, aby prostá většina v Parlamentu přijímáním neústavních obyčejných zákonů obešla ústavní příkaz nutnosti kvalifikované většiny poslanců a senátorů pro změnu ústavních norem. Ústavní soud má být ochráncem dodržení ústavnosti v demokratickém právním státě. Není však suverénem v tomto státě, tím je lid. Ústavní soud není ústavě (ústavnímu pořádku) nadřazen, ale je nástrojem její ochrany. Ústavní soud si nemůže uzurpovat jiné pravomoci, než které mu výslovně dává Ústava.²⁵ Platí zde starozákonní slova: „*Což se smí sekera boledbat nad tobo, kdo jí seká? A pila povyšovat se nad tobo, kdo jí řeže? Jako by metla mohla šňihat tobo, kdo jí zvedá, nebo hůl se vynášet, že není dřevo.*“²⁶

Teze, že Ústavní soud není omezen jen na pravomoci dané v čl. 87 Ústavy, ale že jako ochránce ústavnosti může fakticky činit cokoli, se opírají o tuto charakteristiku Ústavního soudu v čl. 83 Ústavy.²⁷ Ovšem jinému veřejnému orgánu by Ústavní soud nedovolil, aby obecná definice mohla být zdrojem nových pravomocí mimo jejich ústavní či zákonný taxativní výčet. Může si snad prezident přisvojit novou pravomoc, když jej Ústava definuje jako hlavu státu, mimo pravomoci uvedené v čl. 62 a 63 Ústavy? Určitě by takový akt prezidenta byl v mírových dobách prohlášen Ústavním soudem za neú-

²⁴ Zdeněk Koudelka: Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem. *Státní zastupitelství* 11/2011, ISSN 1214-3758, s. 9-23. Boleslaw Banaszekiewicz: Demokracja pod specjalnym nadzorem. *Forum prawnicze* 1/2011, Warszawa, Wydawnictwo Szkolne PWN Sp. z o.o., ISSN 2081-688X, s. 56-68. Zdeněk Koudelka: Zlaté tele ústavnosti. *Státní zastupitelství* 4/2011, ISSN 1214-3758, s. 12-16.

²⁵ Čl. 87 Ústavy č. 1/1993 Sb.

²⁶ Kniha Izajáš (Iz) kapitola 10, verš 15.

²⁷ Jan Filip: Pojem rozporu (nesouladu) zákona s ústavním pořádkem v teorii a judikatuře Ústavního soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi* 2/2010, ISSN 1210-9126, s. 92-93.

stavní. Nelze mít jiná kritéria pro Ústavní soud a jiná pro další státní orgány. Pravomoci Ústavního soudu jsou dány taxativně v čl. 87 Ústavy. Pokud nemá být Ústava Ústavním soudem vytunelována, musí být odmítnuta jeho snaha přivlastnit si nové pravomoci. Ústavní soud nemůže být pozitivním zákonodárcem. Ústavní soud může říci, že určitá zvolená úprava v obyčejném zákoně je neústavní. Nepřísluší mu však určovat, jaká úprava má být přijata. To je na Parlamentu, a až teprve následně může tuto novou úpravu posoudit Ústavní soud.

Nález Ústavního soudu u nás nemá precedenční povahu. Nevztahuje se na jiný než přímo projednávaný právní předpis. Proto při přezkumu právnosti právních předpisů, jiné právní předpisy, byť textově shodné se zrušovaným právním předpisem, nepozbývají platnosti²⁸. Závazná je v konkrétním případě výroková část, nikoliv odůvodnění nálezu.²⁹ Byť odů-

²⁸ Lze zde ukázat na sérii severočeských obecně závazných vyhlášek o ochraně veřejného pořádku, které byly obsahově podobné, ale rušeny byly jednotlivě (nálezy č. 10, 12, 14/1993-94 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu), nebo antikomunistických obecně závazných vyhlášek (nálezy č. 34, 46, 47, 60, 65/1996 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu). Rovněž nález č. 24/1996 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu rušící na návrh přednosta Okresního úřadu v Uherském Hradišti část obecně závazné vyhlášky Starého Města v Uherského Hradiště č. 8/1995, o ochraně nočního klidu, se nijak nedotkl platnosti a účinnosti obecně závazné vyhlášky městské části Brno-Jundrov č. 2/1993, o ochraně nočního klidu, která byla pro zmíněnou vyhlášku Starého Města v Uherského Hradiště vzorem. Viz Vojtěch Šimíček: Mohou být vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu všeobecně závazná? *Správní právo* č. 2/1996, s. 113-116. Odlišný názor Antonín Procházka: Ústavní soud ČR a správní orgány. *Správní právo* č. 5/1995, s. 274-276 a Problémy s ústavností, *Správní právo* č. 2/1997, s. 65-68. Zdeněk Koudelka: *Právní předpisy samosprávy*. 2. vydání 2008, s. 203-206.

²⁹ To, že právní názory v nálezu Ústavního soudu zavazují jen v konkrétní věci, již se nález týkal a že tedy nejsou precedenty, judikoval i Nejvyšší soud usnesením z 21. 2. 2005, sp.zn. 11 Tdo 141/2005. O obecně závaznosti odůvodnění nálezu Ústavního soudu se vedou v teorii i praxi spory. Existují zastánci závaznosti vykonatelných rozhodnutí včetně odůvodnění v plné míře, kam přirozeně patří samotný Ústavní soud, dle něhož je právní názor obsažený v odůvodnění jeho rozhodnutí či právní větě, má-li obecnou povahu, závazný při řešení typové shodných případů - nálezy č. 9/1996, 29/1997, 109/1997, 142/1998, 151/2000 a usnesení č. 35/2002 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu (II.ÚS156/95, I.ÚS70/96, II.ÚS23/97, I.ÚS77/97, III.ÚS200/2000, II.ÚS355/02). Antonín Procházka: Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu. *Bulletin advokacie* č. 8/1995, s. 32-35, Problémy s ústavností. *Správní právo* č. 2/1997, s. 65-68. Existují zastánci omezené závaznosti odůvodnění v případě abstraktní kontroly norem (rušení právních předpisů) - Vojtěch Šimíček: Ústavní stížnost. Praha 1999, s. 129-140, K závaznosti zákona o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu a k některým otázkám souvisejícím, *Správní právo* č. 3/1998, s. 129-134. Rovněž se podle německého vzoru hovoří o závaznosti nosných důvodů odůvodnění - Pavel Holländer: Role Ústavního soudu při uplatňování Ústavy v judikatuře obecných soudů. Ústava po 5 letech, Brno 1999. ...

vodnění je pro řešení obdobných případů právně významné. Mezi právní významností a závazností je však rozdíl. Nejvyšší soud v Brně judikoval, že pro obecný soud je závazný výrok a nosné důvody odůvodnění plenárních nálezů Ústavního soudu, pokud ovšem obecný soud nezjistí okolnosti, které mohou jeho odmítnutí ospravedlnit.³⁰ Fakticky řekl, že odůvodnění závazné není, ovšem soud musí judikaturu Ústavního soudu znát a, především pokud na ni upozorní účastník řízení, se s ní musí vypořádat, jinak oslabuje přesvědčivost svého rozhodnutí.

Autor tohoto textu poukazuje, že odůvodnění není obecně závazné v žádném typu rozhodnutí (správní, občanskoprávní, trestní). Sám Ústavní soud potvrdil, že omezující podmínky pro orgány činné v trestním řízení musí být dány ve výrokové části rozhodnutí, nikoliv jen v odůvodnění, neboť to není závazné (usnesení I.ÚS 768/2000, Vojtěch Šimíček: Domovní prohlídka v judikatuře Ústavního soudu. *Bulletin advokacie* 9/2001, s. 43-44). Ústavní soud dále označil výrok rozhodnutí za esenciální a nepominutelnou součást rozhodnutí, v němž je formulován závazný názor v projednávané věci (nálež č. 39/2001 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, č. j. IV.ÚS386/2000). V odůvodnění může být obsažen právní názor závazný pro jiný orgán (závaznost právního názoru kasačního nebo odvolacího soudu) – to však není obecná závaznost. Je záležitostí rozhodujícího orgánu, aby závazné příkazy, zákazy nebo autoritativní určení vtělil do výrokové části. Odůvodnění slouží jen k bližšímu vysvětlení, proč je výrok takový, jaký je. Proti obecné závaznosti všech nálezů včetně odůvodnění svědčí i fakt, že nálež je většinou vykonatelný doručením účastníkům. Pouze toto znají jeho obsah a nikdo se tedy nemůže podle nálezu orientovat, když mezi doručením a publikací ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu je značná časová prodleva. Viz Zdeněk Koudelka: Válka soudů. *Politologický časopis* č. 1/1998, s. 71-74. Vladimír Mikule, Vladimír Sládeček: O závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu. *Bulletin advokacie* č. 8/1995, s. 35-50. Srovnaj § 41a ods. 2 zákona č. 38/1993 Z.z., o organizaci Ústavního soudu Slovenské republiky, o jednání před ním a o postavení jeho soudců ve znění zákona č. 293/1995 Z.z., kde je dána závaznost právního názoru obsaženého v nálezu Ústavního soudu ve věci neústavnosti či nezákonnosti právního předpisu pro orgán, který předpis vydal. Ani zde tedy není obecná závaznost při abstraktní kontrole norem, jinak by nemusela být dána výslovně závaznost pro tvůrce vadného právního předpisu.

Zdeněk Kühn sice preferuje obecnou závaznost nálezů Ústavního soudu, nicméně sám připouští jejich změnu a jejich odmítnutí obecným soudem v dobře vyargumentovaných případech, takže se fakticky dostává z pozice nálezu coby precedentu na pozici judikátu, byť významného. Jeho argument o závaznosti nálezů včetně odůvodnění pro normotvůrce vyvrátila praxe, kdy ve stejné věci 14. platu soudců Ústavní soud původně část zákona č. 268/1998 Sb. zrušil nálezem č. 233/1999 Sb., zákonodárce přijal pro příští roky obdobné zákony č. 287/1997 Sb. a 308/1999 Sb., při novém posuzování jejich ústavnosti nálezy č. 320 a 321/2000 Sb. již je Ústavní soud nezrušil a následně opět judikaturu změnil – Zdeněk Kühn: Je Parlament ČR vázán odůvodněním nálezů Ústavního soudu? *Právník* 8/2000. K otázce závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu. *Právník* 9/2001, s. 857-887.

³⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu z 28. 8. 2006, sp.zn. 22Cdo 2205/2005. Právní rozhledy 1/2007 s. 31-35.

Nejvyšší správní soud v Brně konstatoval, že se může odchýlit od nálezu Ústavního soudu, pakliže dochází ke stejnému cíli, byť za užití jiných prostředků.³¹ V jiném rozhodnutí Nejvyšší správní soud výslovně připustil možnost svého odchýlení od nálezu Ústavního soudu v jiné věci, když konstatoval: „*Chce-li se senát Nejvyššího správního soudu odchýlit od názoru vysloveného v obdobné věci Ústavním soudem, musí tak učinit výslovně, jednoznačně a prostřednictvím konkurujících právních úvah. Pokud existuje předchozí a s názorem Ústavního soudu soubhlasná judikatura Nejvyššího správního soudu, musí věc předat rozšířenému senátu.*“³² Nejvyšší správní soud tedy pro své tříčlenné senáty činí více závaznými vlastní judikaturu, kterou mohou změnit jen senáty rozšířené, zatímco judikaturu Ústavního soudu mohou odmítnout všechny senáty s tím, že tak musí učinit jednoznačně a s podloženou právní argumentací. Takové nároky však obecně platí pro každý soudní rozsudek. I v Rakousku stanovil Nejvyšší správní soud, že správní soudy jsou ve věci vázány jeho rozhodnutím, byť existuje odlišný právní názor Ústavního soudu, který však v dané věci nerozhodoval.³³

Rovněž na Slovensku se vede diskuze o povaze závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu. I zde se kloní významní ústavní teoretici k právní závaznosti jen výroku a závaznosti jen mezi účastníky. Obecnou závaznost má jen výrok nálezu slovenského Ústavního soudu, který konstatuje protiústavnost zákona či nezákonnost podzákoného právního předpisu (ovšem výrok se týká jen konkrétní úpravy v konkrétním předpisu) a dále nálezy ve věci závazného výkladu slovenské ústavy, kteroužto působnost Ústavní soud v Čechách, na Moravě a ve Slezsku nemá.³⁴

Závazný je jen výrok nálezu Ústavního soudu. Poslanci nejsou vázáni odvodněním nálezů Ústavního soudu, v nichž jsou faktické příkazy, jak mají

³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 2000 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 3/2010 (2Aps 2/2009-52).

³² Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. 2230 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sv. 4/2011, (1Afs 27/2009).

³³ Nález Nejvyššího správního soudu (Správního soudního dvora) Rakouska z 13. 9. 2006, Zl. 2006/12/0084-5 (<http://www.ris.bka.gv.at>). Michal Bobek: K rozporu mezi právním názorem Správního soudního dvora a Ústavního soudního dvora. *Soudní rozhledy* 4/2007 s. 166-168.

³⁴ Ladislav Orosz, Ján Mazák: *Obce a samosprávne kraje v konaní pred Ústavným súdom SROV*. Košice 2004, s. 162-165.

určitou oblast podle názoru Ústavního soudu v obyčejném zákoně upravit. Při hájení demokratických základů státu je nutné prohlásit nálezy Ústavního soudu, jimiž překračuje své ústavní pravomoci, za paaky.³⁵

4 Státní zastupitelství

I když je státní zastupitelství v naší Ústavě řazeno k moci výkonné, má z pohledu své organizace i kvalifikačních podmínek mnoho společného se soudy. Je logické, že úprava pro soudy a soudce může být v řadě případů použita i pro státní zastupitelství. Výše uvedená kritika postojů Ústavního soudu platí i jako kritika názoru zakazující opakované jmenování u vedoucích státních zástupců a jejich náměstků pro případ zavedení funkčního období. V případě státního zastupitelství je to zdůrazněno i tím, že je z hlediska počtu třetinové, než je početní stav soudců. V Čechách jsou tak některá okresní státní zastupitelství, kde působí jen 4 státní zástupci (Pelhřimov, Rokycany, Rakovník, Prachovice, Domažlice, Plzeň-jih i sever, Semily – zde jsou jen 3). Na Moravě je tomu jinak, když moravské okresy jsou povětšinou lidnatější než české. Vznikla by tak komická situace, že jednou bude vedoucí státní zástupce a jeho náměstek jedna dvojice a potom druhá a tak pořád dokola. Funkce vedoucího státního zástupce je funkcí manažerskou a ne každý státní zástupce ji chce a také umí vykonávat. Vznikne i problém, pokud by byl do malého okresu, kde již kromě stávajících vedoucího nechce nikdo jiný vykonávat funkci vedoucího státního zástupce, přidělen nový vedoucí státní zástupce. Naroste jen počet tabulkových míst na malých

³⁵ Za nicotný akt označil již usnesení Ústavního soudu o odložení vykonatelnosti vyhlášení voleb poslanců a profesor Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze Zdeněk Jičínský, protože Ústavní soud posuzováním ústavnosti ústavního zákona „*vybočil z moci svých prerogativ a jednal proti Ústavě*“. Jičínský dále vtipně uvedl: „...*na konci 19. a začátku 20. století byl ve Francii směr umělecký, který se nazýval larp-pourlartismus - umění pro umění. Prostě společenská funkce žádná není. Musíme pěstovat umění jako pěstování kerámska. A zdá se mi, že Ústavní soud - o stoupeních tohoto směru se říkálo, že se pohybují nebo že žijí ve věži ze slonové kosti. Zdá se mi, že i současní soudci se uchýlili do věže ze slonové kosti a tam snují zvláštní umělecké kreace, které nám vnucují, a my si to necháme líbit.*“ Reč poslance Zdeňka Jičínského v Poslanecké sněmovně 8. 9. 2009, <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/060schuz/s060009.htm> Zdeněk Jičínský: Co je a co není ústavní aneb O plíživé rozpínavosti ÚS. *Právo* 7. 9. 2009, ISSN 1211-2119, s. 6.

Dále označil za paakt nález Ústavního soudu č. 318/2009 Sb. rušící ústavní zákon Zdeněk Koudelka: *Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem*. Státní zastupitelství 11/2011, ISSN 1214-3758, s. 22-23.

okresních státních zastupitelstvih. Je pravdou, že se nabízí řešení, aby se střídal ve funkci vedoucí státní zástupce a jeho náměstek. Takové řešení je však již čistou humoreskou ve smyslu, aby se vlk nažral a koza zůstala celá.

Rovněž to není žádná ochrana před údajnou personální korupcí. Personální korupci lze učinit i jinak než opětným jmenováním do funkce. Například ministr vedoucímu státnímu zástupci nabídne, že po skončení funkce jej vyšle do diplomacie či mezinárodního justičního orgánu, kde plat převyšuje plat našich vedoucích státních zástupců. Tato personální korupce bude účinnější než slib opětného jmenování.

Žádný zákon sám o sobě neodstraní personální korupci. To je možné jen, pokud funkcionář odejde po skončení funkce do důchodu bez jakékoli funkce, a to i zahraniční. Návrhy v tomto směru jen předpokládají, že ministr nebude schopen vybrat do funkcí lidi, kteří nekalému tlaku odolají. Navíc jsou to návrhy propražské, neboť obvodní státní zástupci mohou snadno rotovat mezi jednotlivými obvody. Jsou v jednom městě, někdy ve stejné budově. Nebo bude vyměněn městský státní zástupce se středočeským krajským.

Contact – e-mail

zdenek.koudelka@mail.muni.cz

Legal base and system of means of redress of public proceedings in communications governance in Hungary

András Lapsánszky

PhD., associate professor and Head of Department
Department of Administration and Financial Law of Deák Ferenc Faculty
of Law and Political Sciences at Széchenyi István University

Abstract

Communications governance is a separate unit of communications regulation subject to administrative law therefore the procedural framework of communications governance is the general procedural regulation of public administration and, within that, the law of administrative procedures. In terms of the status of clients, the guarantee objective of regulating public proceedings – relating to the rule of law and the principle of legal certainty – is to grant rights to external legal entities, separate from public administration, assisting them to enforce their interests and rights before and after adopting any enforceable official decision.

Keywords

Communications Governance; Communications Law, Public Administration, Principle of Legal Certainty, Remedy System of Public Proceedings, Judicial Review.

1 Legal base of the system of public proceedings in the communications governance in Hungary

Communications governance is a separate unit of communications regulation subject to administrative law therefore the procedural framework of communications governance is the general procedural regulation of public administration and, within that, the law of administrative procedures.

General guarantee grounds of administrative regulation (to be enforced universally in all sectors of public administration from the second

half of the 20th century) are i. the obligation imposed on the authorities to enforce all relevant administrative substantive norms in accordance with a lawfully regulated procedural order, and ii. the protection of the clients' rights involved in official proceedings against the executive power of public administration.

In terms of the status of clients, the guarantee objective of regulating public proceedings – relating to the rule of law and the principle of legal certainty – is to grant rights to external legal entities, separate from public administration, assisting them to enforce their interests and rights before and after adopting any enforceable official decision. In other words, to balance or provide guarantees for clients involved in official proceedings against their subordination to the power of the state related to any official issue in administrative proceedings as well as against any *ex parte* decision of the authorities.

In terms of enforcement of rights, the objective of public proceedings is to enforce administrative legal rules, and its most important means are the decisions of authorities. Thus, the system of legal institutions and the general scheme of public proceedings are of great importance in terms of the enforcement of the rights granted to clients and the administrative legal rules in all sectors and within the framework of public administration.

Consequently the law of public proceedings means a clear, guarantee and client-friendly legal regime facilitating the effective enforcement of rights which regulates the entire relationship between the authorities and external legal entities (clients), the order of procedural steps from the beginning up to the closing of the procedure, the institutions providing guarantee for clients and the clients' rights providing the protection of their rights against the power of the state, and contains the detailed rules of legal remedies and court review.

With regard to the general and special characteristics of the Hungarian communications governance, its procedural scheme is regulated by Act C of 2003 on electronic communications ('Act on Electronic Communications'; 'AEC') which declares that any and all types of communications issues and proceedings shall be governed by the law on administrative proceedings i.e. Act CXL of 2004 on the general rules of administrative proceedings and services

(‘Act on Administrative Proceedings’; ‘AAP’). Thus, the constitutional requirement of subordinating the public administration to an Act of public law is enforced by the system of official activities laid down in AEC.¹

The current guarantee scheme of proceedings in communications governance is established by the comprehensive amendment of AEC (Act CVII of 2011 on the modification of certain acts regarding electronic communications) effective as from 3 August 2011.

The regulation of procedural law of communications governance in Hungary fully harmonizes with and follows the effective framework regulation scheme of EU on electronic communications (2003).

2 The concept of public proceedings; legal bases in administrative law in communications governance

The analysis of the concept and scientific basis of administrative procedures is evidently out of the scope of this presentation but since communications procedures are also subject to public procedural law, the basic conceptual elements of public proceedings should be summarized and highlighted.

Public proceedings mean a scheme of actions regulated by law and effected in the case of the relevant legal entity which is not an administrative body, aiming at issuing or enforcing a specific act (order) changing the legal situation of the legal entity affected or judging his dispute or reacting to his violation of the law that has a direct legal effect in the application of law

¹ On the requirement of subordinating the public administration to law see the following resolutions of the Constitutional Court: 11/1992. (III. 5.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB hat., 56/1991. (XI. 8.) AB hat., 13/2003. (IV. 9.) AB hat., 2/2000. (II. 25.) AB hat., 1160/B/1992. AB hat., 7/2001. (III. 14.) AB hat., 72/1995. (XII. 15.) AB hat.; and Miklós Molnár: A közigazgatási alkotmányosság néhány elméleti problémája. [Theoretical problems of the constitutionality of public administration.] *Jogtudományi Közöny*, 1993/1; Miklós Molnár: A közigazgatási alkotmányozás folyamatáról. [On the constitutional process in public administration.] *Magyar Közigazgatás*, 1995/4; Adrián Fábián: Az EU-jog és a tagállami közigazgatási eljárás kapcsolódási pontjai. [Connections between EU law and the administrative proceedings of Member States] *Magyar Közigazgatás*, 2006/10; Péter Váczi: *A jó közigazgatási eljárásból való alapjog és annak összetevői.* [The fundamental right to good administrative proceedings and the components thereof] Doctoral thesis, Doctoral School of Law Sciences at Szeged University [SZE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola], 2011. <http://doktiskjog.sze.hu/downloadmanager/details/id/2882/m/3620>; Lajos Lőrincz (edit.): *Közigazgatási jog.* [Administrative law] Budapest, HVG-Orac, 2007. pp. 48-58; András Patyi (edit.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban.* [Law of public proceedings in public administration.] Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 2012, pp. 36-39., 107-110.

in the course of the management of administrative issues. As a result of the authorization granted by law, these procedures assume the participation of an administrative body acting as a public authority and other subjects of the procedure, too.² Furthermore the enforcement of the relevant administrative norms in a regulated manner³ as well as the protection of the rights of the clients involved in the public proceedings against the public power of public administration form conceptual elements and also primary objectives of public proceedings.

The most important conceptual elements of public proceedings to be highlighted in relation to communications governance are as follows.

1. The concept of public proceedings automatically assumes that the legal entity affected has a legal status out of administrative bodies.
2. Public proceedings are regulated in every detail and include guarantee rules as well, mostly on the level of Acts, and lower level regulations are also exclusively based on statutory power. In this context it should be emphasized that, due to the importance of public proceedings, their basic rules and the clients' subjective procedural rights are regulated in a general procedural Act (of nature of a Code). A significant part of the rules of public proceedings is of guarantee nature i.e. those rules aim at ensuring the equity, fairness and impartiality of the procedure and of the decision both in the proceedings and for the legal entity affected while many procedural rules have direct constitutional relevance and constitutional base (e.g. the rules of redress).⁴
3. In the public proceedings specific (individual, concrete) administrative issues are managed by an authority; the provisions of the relevant legislation are applied to the facts of a specific case i.e. the general rule which is the general provision of an administrative legal rule is applied. Thus, public proceedings are the regulated order of procedural actions of a public authority activity (e.g. application of law, supervision). Specific nature of public proceedings and decisions by a public authority resulting from such proceedings

² Patyi *ibid.* (footnote 1) 34.

³ Therefore the purpose of public proceedings is the enforcement of law within the scope of public activities in the public application of law based on 'prior intervention' and in the justice to be realized by 'voluntary compliance' via official supervision if required.

⁴ Patyi *ibid.* (footnote 1) 36-39.

(public authority acts) means that the recipients of the regulation laid down in the act are defined through particular properties in a way that the group of recipients is not open but closed.⁵ Therefore without amending the regulation (decision, order) the group of recipients cannot be changed; changing the group of recipients requires the amendment of the regulation itself (and also the act containing it). The open group of recipients is characteristic of normative acts; in the case of normative acts (e.g. laws) the group of recipients i.e. the subjects of rights and/or obligations may change at any time, it may be different without altering the relevant normative act (e.g. communications service providers, broadcasters, subscribers, Hungarian citizens).⁶

4. On condition that other legal requirements are met, the final decision adopted in public proceedings is enforceable i.e. may be enforced by means defined in laws through administrative enforcement or application of law by the authorities (including sanctioning).
5. Public administrative activities may only be carried out by bodies authorized by law i.e. administrative bodies acting as authorities and non-administrative bodies authorized to manage official issues where such authorities are granted specific official powers by law. The possibility and entitlement of authorities to exercise official powers in certain cases and issues defined are based on official authority. Consequently the official authority and official power precisely defined by law authorize the authorities to administrative law enforcement and to perform specific official responsibilities. That authorization must comply with all constitutional principles, the guarantee system of basic principles of administrative law, all constitutional requirements of ‘subjection to law’ applicable to public administration, the legal sources and fundamental principles of EU administrative procedures (e.g. fair procedure) and the provisions of the Act on Administrative Proceedings (‘AAP’).
6. Participation of non-authority subjects in the proceedings is imperative since public proceedings affect the rights or obligations of at least one client. Besides the client, the proceedings have or might have

⁵ Ibid., 33.

⁶ András Jakab: *A magyar jogrendszer szerkezete. [Structure of the Hungarian legal system]* Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 2007, pp. 40-41.

several other participants involved (e.g. the client's representatives, the special authorities involved in the official decision-making process with shared responsibility, the witnesses or the experts). However their participation is not imperative. Of course the clients involved in the procedure do not necessarily wish to participate in the proceedings therefore the client's imperative participation in the proceedings does not mean that the client actually participates in the process (or must participate in each procedural act by all means) but prescribes the requirement that in a modern democratic state governed by the rule of law the regulation of public proceedings presumes and also has to ensure the possibility of participation for any legal entity affected in the proceedings. Consequently the typical public proceedings are not the 'isolated' act of the authority exercising official powers.⁷

7. One of the key aspects of the concept of administrative proceedings is what kind of administrative act is to be issued and enforced by those proceedings. Adoption and enforcement of administrative acts of authorities require several actions within the scope of activities of administrative bodies therefore, in a narrow sense, the concept of administrative proceedings is determined by the scheme of and relations between those steps. In this specific sense, administrative proceedings are the system of activities of administrative bodies performed by those bodies for the purpose of⁸ or in the course of preparing, issuing and enforcing an act.⁹ In this view one of the key theoretical bases of administrative proceedings is the order of issuing the specific official acts (of public power)¹⁰ i.e. the official decision adopted upon public proceedings is the most important institution of administrative proceedings; strictly speaking it is the merit of the proceedings. Thus the legal institution and regulation of official decisions are of great importance in public proceedings both in terms of the rights granted to clients and the enforcement of administrative

⁷ Patyi *ibid.* (footnote 1) p. 34.

⁸ Sándor Berényi – János Martonyi – Lajos Szamel: *Magyar államigazgatási jog.* [Hungarian administrative law.] Általános rész. [General.] Budapest, Tankönyvkiadó, 1978, p. 308.

⁹ Lajos Szamel (edit.): *Magyar államigazgatási jog.* [Hungarian administrative law.] Budapest, Tankönyvkiadó, 1973, p. 310.

¹⁰ István Szűcs: *Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései.* [Key theoretical issues of administrative proceedings.] Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1976, p. 43.

norms. Therefore official decisions are the means of applying and individualizing abstract laws to specific cases, facts and social relations through public proceedings carried out by the authorities.¹¹

As it can also be established on the basis of the conceptual elements of public proceedings detailed above, especially in Section 7, one of the key institutions of public proceedings is the official act i.e. the official decision. Namely, the steps of the procedure as well as its merits and content are determined by the official decision adopted in and as a result of the public proceedings since the official decision adopted upon closing the procedure contains the decision of the authority on the merits of the specific case, and any direct substantial effect implying the essence of enforcement of law (including the client's authorization (license), obligations or sanctions imposed on the client, creation, termination and change of administrative and other legal relationships etc.) arises from that decision.

3 Relation of the general (Act on Administrative Proceedings) and specific procedural rules (Act on Electronic Communications) in the Hungarian communications law

As regards the relation of general and special procedural rules, the Hungarian procedural code (Act on Administrative Proceedings) follows the model that the procedural code has priority in all issues falling within its scope therefore any special procedural regulation may only depart from the provisions of that procedural code if it is specifically allowed by the general procedural Act (the AAP itself).¹² Of course it is obvious that it is possible to include only the most general procedural rules in the Procedural Code of administrative proceedings that is why it is inevitable to enact the special procedural rules applicable to the various branches of administrative law

¹¹ Lajos Lőrincz (edit.): *Eljárési jog a közigazgatásban. [Procedural law in public administration.]* Budapest, Unió, 1994, p. 23.

¹² Anita Paulovics: *Az általános és a különös eljárési szabályok a közigazgatásban. [General and special procedural rules in public administration.]* Miskolc, Bíbor, 2003.; Patyi ibid. (footnote 1) pp. 77-85.; Marianna Fazekas – Lajos Ficzer (edit.): *Magyar közigazgatási jog. [Hungarian administrative law.]* Budapest, Osiris, 2005, pp. 393-399.; Lajos Lőrincz (edit.): *Közigazgatási eljárásjog. [Law of administrative proceedings.]* Budapest, HVG-Orac, 2005, pp. 84-100.

in accordance with their characteristics, resulting in substantive laws to be applied to the section concerned. Those general and special procedural rules altogether form the law on public proceedings.

In the models of procedural regulation where the general rules of public proceedings take priority as regards all official issues and procedures, the following main types of special procedural rules have been developed (considering their relation to the general procedural rules):

- a) 'Removed proceedings'. These are official issues qualified as official activities that are removed from the scope of AAP hence they are official issues but due to their characteristics they do not fall under the scope of AAP. Those proceedings include misdemeanour proceedings, elections or the preparation and conduct of a national referendum, regional organization proceedings etc.
- b) In certain types of issues AAP 'declares itself' secondary. In those proceedings AAP remains secondary only (therefore not necessarily) if the legislative regulation of a certain case-type differs from the rules of AAP (i.e. in those case-types the divergence is allowed by AAP but the sectoral rules applicable to the same case-type must not necessarily differ from the rules of AAP). It is important that even in that case AAP will only be secondary in relation to the procedural rules regulated differently by the relevant sectoral Act. Therefore in those types of cases the special procedural rules take precedence while the general procedural rules of AAP are secondary ('subsidiary'). In those cases AAP states that *"this Act applies only if the act pertaining to the type of case in question does not provide otherwise"*. Those cases include, among others, communications and media regulation, industrial property rights and copyrights proceedings, asylum procedures, competition proceedings, administrative proceedings for data protection and for the control of classified data, classification proceedings for research and development activities. It is a specific form of regulation when it is determined in detail by AAP for a given type of cases which procedural institutions might be regulated (by Act

or Government Decree) contrary to the provisions of AAP. Those types of cases include e.g. review procedure on public procurement, proceedings in relation to the Act on speeding up and facilitating the implementation of national key investments, or the proceedings for the classification of waste management public service activities.

- c) As regards the procedural rules and institutions not regulated by AAP, additional provisions may be laid down by any law with the proviso that those additional provisions must be in compliance with the entire AAP. The special procedural rules are mostly included in additional regulations (beyond AAP).
- d) It is the basic and typical form of diverging from the provisions of AAP when AAP authorizes the legislator to establish a special procedural rule differing from the one included in AAP in relation to a certain procedural provision or procedural institution. (Those authorizations specified by AAP concern e.g. succession, application and the rules of competence.)

Considering the relation between the general and the special rules, AAP is subsidiary (secondary) to the procedural order laid down in AEC (i.e. it is applicable as analysed in subsection (b) above what means that the regulation of communications may even totally depart from the procedural order laid down by AAP).¹³ Therefore in the communications governance the provisions of AAP are applicable if the procedural issue concerned is not regulated in AEC. In this context it is strictly laid down in AEC that in all public proceedings defined in EAC the provisions of AAP must be applied as secondary rules behind the additional and divergent procedural rules of AEC. Additional and divergent procedural rules are required owing to the characteristics of the communications market and of the competition, the large number of subscribers and the effective protection of their rights as well as the operation and sophisticated technical basis of communications services.

¹³ Pursuant to Section 13(2)(f) of AAP: „This Act applies to (...) proceedings related to the supervision of the provision of audiovisual services and the publication of press products, media and communications governance, market surveillance, market regulation, control and supervision of electronic communications services and activities, audiovisual media services and media products, and the governance of the motion picture industry (...) only if the act pertaining to the type of case in question does not provide otherwise.“

The special procedural rules of AEC are theoretically based on the objective not to repeat or re-regulate the general procedural rules laid down in AAP but to specify only the provisions diverging from or supplementing AAP as required by the special characteristics of communications governance.

In the context of divergent procedural rules but in view of the entire procedural law base of communications governance it should be emphasized that in the proceedings under AEC the general rules of AAP i.e. of administrative procedural law are applicable what means that the scheme of AAP constitutes the procedural law of communications governance. Within this key rule AAP may be applied as secondary law (and not as primary law) i.e. AEC qualifies as a primary procedural code only in the event if its express and specific regulation supplements the provisions of AAP or diverges from the procedural rules laid down in AAP. In the latter case the general procedural scheme of public administration (AAP) and its judicial enforcement practice also prevail as underlying procedural guarantees in view of communications-specific procedural rules. (Of course all this also means that in lack of any contrary or supplementary provision among the procedural rules laid down in AEC for the procedural legal institution concerned, AAP regulation “in its entirety” will be applicable when applying that legal institution in the public proceedings for communications i.e. the provisions of AAP should be followed in full.)

AEC diverges from the provisions of AAP as regards the following procedural institutions and legal provisions:¹⁴

- a) the notifying entity
- b) succession
- c) confidentiality
- d) electronic communication
- e) commencement of proceedings
- f) assessment of competence and powers
- g) period for completion of the proceedings
- h) the application
- i) inspection of documents; confidential information protected by law

¹⁴ See Chapter IV of AEC.

- j) the exclusion
- k) establishing the facts of the case
- l) interim measures and official actions
- m) procedural fines
- n) the public hearing
- o) consultations with stakeholders in significant issues
- p) contract with the authority
- q) disclosure, and
- r) judicial remedies.

When introducing the diverging procedural rules laid down in AEC which is the subject of this study, we shall detail the system of legal remedies below.

4 The system of remedies in communications proceedings

The grounds, basic principles, conditions of legal remedies as well as the system of remedies and review procedures are governed by the general and guarantee regulations of AAP in communications governance, too i.e. no material differences are included in AEC compared to the general procedural rules on remedies.

Consequently the provisions of AEC on remedies govern the regulatory issues that cannot be regulated in AAP and in the Code of Civil Proceedings as general legislation on remedies (that is why it is prescribed for the sectoral legislation by the general code of proceedings itself to establish those rules). Those issues include the strengthening and widening of the system of authorities to submit appeals to where required as well as the deadline for transmitting the review applications. Provisions on remedies are included in AEC only concerning those issues therefore it is not a diverging regulation but a supplementary one upon the authorization granted by the general procedural codes.

It is obviously impossible to discuss the theoretical review system of AAP as well as its regulations closely related to constitutional law in full detail in this study, it should only be mentioned that there are two main types of legal remedies in the law of administrative proceedings: reviews initiated upon

application and ex officio reviews of decisions.¹⁵ Thus, based on the general rules of administrative proceedings, any error in administrative decisions may be remedied in two ways: in redress procedures launched upon request and in procedures for the review of decisions opened ex officio.

There are major differences between the two main types of redress applied by public procedural law, the most important is that the former one may only be commenced upon request while the latter one may be initiated only ex officio what means that the client is not entitled to initiate ex officio review proceedings. The two main types of review largely differ from each other as regards their function, too; while redress procedures protect the clients and other parties involved in the proceedings against the decisions of administrative authorities infringing their rights or lawful interests, ex officio review procedures provide for the objective lawfulness of the decisions of authorities and the enforcement of public interest protected by positive law.

The review procedures launched upon request as laid down in AAP, constituting “real redress” (basic type of administrative remedies) provide for the enforcement of the right of appeal as a fundamental constitutional right in administrative proceedings. Every entity subject to administrative proceedings is entitled to those remedies as a constitutional right and as a procedural right, too.

The means of redress launched upon request that are available for enforcing the right of appeal as a constitutional fundamental right are strictly defined in AAP as follows:

- a) appeal procedure;
- b) judicial review;
- c) reopening procedure;
- d) proceedings opened based on a resolution of the Constitutional Court.

It is a common characteristic of those means of redress launched upon request that the entity is entitled to submit a request for review and he also has the right that his request be judged on the merits (both in terms of procedural

¹⁵ For details see Tibor Madarász: *A magyar államigazgatási jog alapjai. [The bases of Hungarian administrative law.]* Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1995, p. 505.; Patyi ibid. (footnote 1) pp. 134-140.; Fazekas – Ficzer ibid. (footnote 12) pp. 483-487.; Lőrincz ibid. (footnote 12) pp. 373-386.; Miklós Imre (edit.): *Administrative jurisdiction.* Budapest, HVG-Orac, 2007.

law and substantive law) by the relevant administrative authority or court, and that a decision including detailed reasons be adopted by the relevant administrative authority or court on the subject of the request for review even if rejecting it.

The *ex officio* procedures for review are special remedies typical only of administrative procedural law, having different meaning and functions compared to the classic concept of redress developed in the law of civil proceedings, or the redress launched upon request enforcing the clients' right of appeal as a fundamental right guaranteed by the Constitution in the law of administrative proceedings. Namely, the function of *ex officio* procedures for review is to protect the law and order and to ensure the enforcement of laws also in cases where the client is disinterested in submitting a request for review. The subjection of administration to law i.e. the objective, positive legal protection is granted by *ex officio* reviews in order to fully enforce the principles of the rule of law and legal certainty as laid down and guaranteed in the Constitution. Thus AAP organizes its system of remedies in a wider sense compared to the classic concept of legal remedy, including all procedures into its system of remedies that aim at reviewing any error or infringing decision of the authorities.

Therefore *ex officio* procedures for review are special legal remedies characteristic only of the law of administrative proceedings, also called as means of redress in the literature¹⁶ in order to distinguish the concept of *ex officio* procedure for review from the classic 'legal remedy' (and from the review procedures launched upon request).¹⁷

Ex officio procedures for review of decisions are also defined by AAP:

- a) procedure for review opened by the authority that has adopted the decision of its own motion (amendment / revocation of the decision),
- b) oversight proceedings,
- c) prosecutor's intervention.

¹⁶ E.g. Gyula Fonyó (edit.): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata. [Comments to the Act on Administrative Proceedings.]* Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1986, p. 253; Patyi *ibid.* (footnote 1) pp. 365, 409.

¹⁷ Lajos Szamel (edit.): *Magyar államigazgatási jog. [Hungarian administrative law.]* Budapest, Tankönyvkiadó, 1973, p. 417.

Each type of *ex officio* procedures for review is implemented in accordance with the provisions of AAP in the public proceedings under AEC. It is based on the general procedural rules that oversight proceedings are excluded as regards the official decisions of the President of NMHH ('President') because the President does not have any administrative supervisory body under AAP, similarly to all autonomous administrative bodies and the heads of those bodies with independent powers. Namely, the oversight proceedings under AAP is an *ex officio* remedy within the scope of public administration consequently it may not be applied for administrative bodies of autonomous legal status, having no administrative supervisory body.

On the basis of all this, the provisions of AEC on legal remedies primarily regulate the system of authorities to submit appeals to i.e. the authorities entitled to decide in redress issues to be regulated under AAP (for this cannot be regulated by general rules due to the different characteristics of the various administrative fields, the only thing that can be ordered is that the scheme of fora available for submitting the requests for review must be regulated – primarily in an Act).

The regulation of remedial scheme laid down in AEC follows the legal status, administrative organizational scheme and competence structure of the Authority. Therefore the remedial scheme of fora applicable to communications governance is arranged according to the bodies of the Authority with independent communications competence. Within the Authority, the President and the Office of NMHH ('Office') have independent communications competence as authorities.

The President as head of the Authority of autonomous legal status has no superior body within the public administration that is why his/her decisions may not be reviewed (appealed against) by administrative means. Thus the President's official decisions may only be appealed directly before court, in court review proceedings (within thirty days upon announcement of the decision). The entities entitled to submit requests for review of the President's official decisions are determined by AEC in conformity with the provisions of AAP (review of the President's official decisions may be requested by the client, or – as regards the provisions expressly applicable to him – the witness, the official witness, the expert, the interpreter,

the owner of the object for inspection, the client's representative or the official mediator). The Budapest-Capital Administrative and Labour Court has exclusive competence to conduct that court review procedure.

The scope of judicial review over the President's decisions is strengthened by AEC compared to AAP since AEC expressly states that the court is entitled to change the President's decisions when reviewing them (reformatory competence) which means the court has a wider competence for reviewing and supervising the decisions of authorities than the cessation granted under the general rules.

The Office has a superior body which is the President so any official decision adopted by the Office may be appealed against with the President.

It should be emphasized that under the authorization set forth in AAP, only clients participated in the first-instance procedure of the Office may submit a request for review as laid down in AEC. In several communications issues the right of appeal is restricted by AEC to clients who directly participated in the procedure. Since we talk about the regulation of remedies realizing a fundamental right laid down in the Constitution as well as its limitations, that regulation should be interpreted in a very broad sense in terms of remedial limitations. That means if the client has made any act in the proceedings that was only related to the proceedings indirectly then it must be interpreted as participation in the proceedings. According to this provision, only clients who had been duly notified by the Authority on the proceedings but did not make any act in the course of the proceedings are excluded from exercising their right of appeal. The ground of that regulation laid down in AAP is that clients who, in spite of having been duly notified of the proceedings, did not participate in it, should not be in a position to impede the enforcement of the rights and obligations established in the decision via an appeal having suspensory effects (it is also the interest of the parties having obtained rights by the decision in question).

The President's decision of second instance adopted on the decision made at first instance by the Authority may be challenged at court by the client, and – as regards the provisions expressly applicable to him – the witness, the official witness, the expert, the interpreter, the owner of the object for inspection, the representative of the client or the official mediator by claiming infringement of the law, at the Budapest-Capital Administrative and Labour Court within thirty days upon announcement of the decision.

Special remedy is provided against the decisions made by the Office in tender or auction procedures for obtaining frequency use authorization, establishing the failure of the tender or auction procedure or the winner thereof. That decision may be challenged at the Budapest-Capital Administrative and Labour Court by claiming infringement of the law within fifteen days upon the announcement of the relevant decision. The application will be judged by the Court within sixty days upon submitting the statement of claim to the Court by the Office, and the Court will put down its judgment in writing by the date of announcement. The court decision may be appealed against at the Budapest-Capital Regional Court by claiming infringement of the law within fifteen days upon announcement of the decision with the proviso that the appeal must arrive at the Budapest-Capital Administrative and Labour Court by the date specified for submitting the appeal. (This time limit is peremptory; after expiry of the deadline, no request for certification may be submitted.) The appeal will be judged by the Budapest-Capital Regional Court within forty-five days, and will put down its decision in writing by the end of that time limit. No retrial or review may be requested against the decision of the Budapest-Capital Regional Court.

No diverging rules are included in AEC in respect of the remedies available against the orders adopted by the President and the Office in their public proceedings that may be challenged by independent appeals consequently the President's orders referred to are subject to direct court review in out-of-court procedures while the orders made by the Office may be challenged by an appeal to be submitted to the President, and the President's decision adopted at second instance may be challenged at court (court review in out-of-court procedure).

The question of the correlation between legal remedies and enforcement should also be highlighted. As regards the decisions made by the communications authorities, the correlation between enforcement and legal remedies is regulated by the general rules of administrative proceedings (due to the fact that there is no divergence in AEC compared to the general provisions of AAP in this regard either). Pursuant to the relevant provisions of AAP, since no appeal may be lodged against the official decisions of the President adopted as the head of an autonomous administrative body (i.e. it is excluded under AAP), submitting the appeal i.e. the action for court review only has suspensory effects as regards the enforcement

of the official decision if the person submitting the appeal expressly requested the court to suspend the enforcement in the statement of claim. In this case the President's official decision will not be enforceable until the court decides about the request for suspending the enforcement. If the court has adopted a final decision on suspending the enforcement of the official decision then it will not be enforceable until finally closing the lawsuit.

When deciding about the suspension of enforcement, the court should especially consider whether the original state can be restored after the enforcement, and whether the failure to enforce the decision will not cause more damage than the suspension thereof.¹⁸ Considering the significance of this issue, the theoretical, competence and decision-making grounds and framework of court decisions adopted on the suspension of enforcement of administrative decisions are also detailed in a decision in the interest of law.¹⁹

According to the system of remedies against the official decisions made by the Office, the correlation between enforcement and legal remedies differ from that relating to the President's official decisions. Since the Office's decisions may be challenged by ordinary appeal as laid down both in AAP and in AEC therefore, resulting from the general rules on appeal, the official decisions made by the Office will not be final i.e. enforceable if submitting an appeal against them. In other words, as it is usually in the case of appeals, any appeal lodged against an official decision made by the Office will have suspensory effects on the enforcement of that decision under AAP. As regards the court review launched against a decision made at second instance, the issue of enforcement (and suspension) is governed by the same rules referred to at the section discussing the enforceability of the President's decisions.

Contact – e-mail

lapsanszky@nmhb.hu

¹⁸ Section 332(3) of the Code on Civil Proceedings: „When adopting an order on the suspension of the enforcement, the court shall take into account whether the original state may be restored upon enforcement, or whether the failure to enforce the order will not cause more damage than the suspension thereof.“

¹⁹ 2/2006 Administrative Decision in the interest of law on the conditions of the decisions on suspending the enforcement of the decision in lawsuits initiated for the court review of administrative decisions.

Správne súdnictvo vo vybraných štátoch západného Balkánu¹

Lubica Masárová

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, Slovenská republika

Abstract in original language

Autorka v článku približuje vývoj a súčasnú právnu úpravu správneho súdnictva v Chorvátskej republike a v Srbskej republike. V príspevku sa venuje sústave súdov v danej oblasti a najmä otázkam právneho vymedzenia plnej jurisdikcie týchto súdov. Autorka poukazuje tiež na skutočnosť, že v daných krajinách do vymedzenia správneho súdnictva nepatrí rozhodovanie, resp. preskúvanie rozhodnutí vo veciach správneho trestania. Pre túto oblasť je vytvorená samostatná dvojstupňová sústava priestupkových súdov a v procesnej oblasti je ich postup značne harmonizovaný s trestným konaním.

Keywords in original language

správny súd; zákon o správnych sporoch; Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd; plná jurisdikcia; Chorvátska republika; Srbská republika

Abstract

The paper deals with the development and the current legal regulation of administrative judiciary in the Republic of Croatia and in the Republic of Serbia. The aim of this article is to present the system of the administrative courts and analyze specifics on regulation in the area of full jurisdiction. The author also introduces a system of courts deciding on the administrative offences.

Keywords

Administrative Court; Law on Administrative Disputes; European Convention on Human Rights; Full Jurisdiction, The Republic of Croatia; The Republic of Serbia.

¹ Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0024-12.

1 Historický vývoj správneho súdnictva v Chorvátskej republike a Srbskej republike

Na území Chorvátskej republiky tradícia súdnej kontroly verejnej správy má svoje začiatky ešte v rámci Rakúsko-uhorskej monarchie. V rakúskej časti monarchie bol prijatý v roku 1875 Zákon o založení Správneho súdu, ktorý začal fungovať v roku 1876 so sídlom vo Viedni. Bol organizovaný centralisticky a z chorvátskych krajín do jeho jurisdikcie patrila Istria a Dalmácia. V uhorskej časti monarchie súdno-správnú kontrolu prvýkrát ustanovil Chorvátsko-uhorský snem v roku 1883 zákonnou úpravou finančného správneho súdu so sídlom v Budapešti, ktorý začal svoju činnosť v roku 1884. Do jurisdikcie tohto súdu patrilo celé Uhorsko, t.j. aj oblasť Kráľovstva Chorvátska a Slavónie. Tento súd bol v roku 1896 nahradený Kráľovským uhorským správnym súdom a to prijatím Zákonného článku XXVI Chorvátsko-uhorským snemom.²

O súdnej kontrole verejnej správy na území dnešnej Srbskej republiky možno hovoriť od obdobia Ústavy Srbska z roku 1869, podľa ktorej Štátna rada (orgán, ktorý má korene ešte v roku 1805) o.i. konala a rozhodovala o žalobách proti rozhodnutiam ministerstiev v sporných administratívnych otázkach. Ústavná myšlienka bola potvrdená a rozpracovaná Zákomom o pracovnom poriadku v Štátnej rade z roku 1870. V neskorších srbských ústavách sprevádzaných príslušnými zákonmi si Štátna rada udržala pozíciu správneho súdu v Srbsku.³

Po rozpade Rakúsko-Uhorska, základom správneho súdnictva na území oboch štátov bola Vidovdanská ústava z roku 1921, podľa ktorej v Kráľovstve Srbov, Chorvátov a Slovincov mali existovať Štátna rada a správne súdy. Na základe tejto ústavy bol v roku 1922 prijatý zákon o Štátnej rade a správnych súdoch⁴. Ako uvádzajú Šikić a Staničić⁵ Štátna rada bola najvyšším správnym súdom, ktorý pôsobil ako prvostupňový i druhostupňový súd,

² K tomu pozri viac napr.: Šikić, M.A. Staničić, F.: Sastav suda u upravnom sporu – s posebnim osvrtom na odlučivanje suca pojedinca. In: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, 2014, č. 2, str. 365.

³ K tomu pozri viac: Tomić, Z.: Upravni spor i upravno sudovanje u savremenoj Srbiji. In: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47. 2010, č. 1, str. 24-25.

⁴ Službene novine č. 111 z 22.V.1922.

⁵ Vid' dielo citované v poznámke 2. str. 366.

zatial čo správne súdey pôsobili výlučne ako súdey prvostupňové. Tieto boli zriadené v Belehrade, Záhrebe, Sarajeve, Skoplje, Dubrovniku a Celji. Zákon určoval, že správne súdey rozhodujú v senátoch. Po zrušení Vidovdanskej ústavy a zavedení kráľovskej diktatúry v roku 1929 bol novelizovaný zákon o Štátnej rade a správnych súdoch a prijatý zákon o pracovnom poriadku v Štátnej rade a správnych súdoch.⁶ Podľa Ústavy Kráľovstva Juhoslávie z roku 1931 naďalej ako najvyšší správny súd zostala pôsobiť Štátna rada a pokračovali v činnosti aj nižšie správne súdey.

Od roku 1939 vo vytvorenej samostatnej správnej jednotke Banovina Hrvatska existovala samostatná sústava správneho súdnictva, zriadená už štátno-právnym aktom o jej vytvorení, ktorým bola Uredba o banovini Hrvatskoj⁷ (v zostávajúcej časti kráľovstva aj naďalej platila sústava súdov uvedená vyššie). Podľa článku 11 tohto nariadenia administratívne spory v tejto samostatnej správnej jednotke rozhodoval Správny súd v Záhrebe a na tento súd prešli všetky právomoci Štátnej rady. Nariadením o Správnom súde v Záhrebe⁸ bola určená jeho organizácia. Súd rozhodoval v päť člených senátoch. Výnimočne mohol rozhodovať v trojčlennom senáte, ale len ak bolo možné predpokladať, že zníženie počtu sudcov nebude mať negatívny dopad na základy súdnictva. Po vyhlásení nezávislosti Chorvátska v roku 1941 Správny súd v Záhrebe pokračoval vo svojej činnosti na základe nariadenia z roku 1939 a v Sarajeve pokračoval v činnosti Správny súd v Sarajeve podľa ustanovení zákona o štátnej rade a správnych súdoch z roku 1929 (ten bol zrušený neskôr zákonnými aktmi NDH v roku 1942 a jeho právomoc bolo prenesená na zachovaný Správny súd v Záhrebe).

Po druhej svetovej vojne bol na území bývalej Juhoslávie až v roku 1952 prijatý zákon o správnych sporoch⁹. Ako uvádza Kujundžić „aj keď juhoslovanský zákonodarca v roku 1952 konečne prijal súdno-správny dozor nad verejnou správou, ešte nebol pripravený i ochotný akceptovať správne súdey ako organizačnú formu súdnej kontroly verejnej správy. Preto určil, že súdnu kontrolu aktov verejnej správy zveruje najvyšším súdom národných republík, najvyššiemu vojenskému súdu a najvyššiemu súdu FNRJ, t.j.

⁶ Službene novine č. 132 z 07. júna 1929.

⁷ Službene novine č. 194 z 26. augusta 1939.

⁸ NN č. 236 z 18. októbra 1939.

⁹ Službeni list FNRJ č. 23 z 23. apríla 1952.

všeobecným súdom.¹⁰ V rámci týchto súdov boli vytvorené správne kolégiá. Zákon z roku 1952 bol niekoľkokrát novelizovaný a v roku 1976 bol prijatý formálne nový zákon o správnych sporoch¹¹, ktorý však nepriniesol žiadne zásadné zmeny v procesnom postupe a organizácii správneho súdnictva na území SFRJ.

2 Súčasný stav správneho súdnictva v Chorvátskej republike

Po osamostatnení Chorvátskej republiky správne súdnictvo bolo upravené zákonom o správnych sporoch, ktorý bol prevzatý z právnej sústavy bývalej SFRJ. Vo veciach správneho súdnictva bola naďalej daná právomoc Správneho súdu Chorvátskej republiky, ktorý rozhodoval spory v trojčlenných senátoch. Výnimku tvorili len päťčlenné senáty, ktoré rozhodovali o návrhu na obnovu konania. Chorvátska republika čelila kritike, že jej zákonná úprava súdnej kontroly činnosti verejnej správy nie je zosúladená s Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“), ktorý bol ratifikovaný v roku 1997, najmä čl. 6 Dohovoru, a ktorý ako uvádza Kojundžić¹² „vyžaduje zavedenie ústneho kontradiktórneho súdneho konania, práva na opravný prostriedok a možnosť súdnej kontroly zisťovania skutkového stavu v správnom konaní“. Tu je však potrebné uviesť, že Chorvátska republika si uplatnila výhradu k čl. 6 ods. 1 Dohovoru, podľa ktorej nemusí garantovať právo na verejnú rozpravu pred správnym súdom, ktorý rozhoduje o zákonnosti individuálnych správnych aktov orgánov verejnej správy (podľa tejto výhrady správny súd rozhoduje v zásade na neverejnom zasadnutí). Ako však uviedol Ústavný súd Chorvátskej republiky vo svojom rozhodnutí č. U-I-745/99 zo dňa 08. 11. 2000 v danom čase účinný zákon o správnych sporoch (NN 53/91, 9/92 a 77/92) nebol v súlade s čl. 6 ods. 1 Dohovoru, nakoľko negarantoval kontradiktórnosť konania, pričom podľa jeho výkladu výhrada Chorvátskej republiky k čl. 6 ods. 1 Dohovoru zahŕňa iba výnimku vzťahujúcu sa na verejné prejednanie vecí, nie však výnimku vo vzťahu k otázke kontradiktórnosti konania.

¹⁰ Kojundžić, I.: Upravno sudstvo u hrvatskoj i zemljama Europske unije. In: Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi. Zagreb: Inženjerski biro d.d., 2006, dostupné na: http://www.upravnisudrh.hr/praksa/full.php?link=../praksanov/upravno_sudovanje.htm.

¹¹ Službeni list SFRJ č. 4 z 14. januára 1977.

¹² Pozri dielo citované v poznámke 10.

Pred analýzou v súčasnosti účinnej právnej úpravy správneho súdnictva v Chorvátskej republike je potrebné ešte upozorniť na skutočnosť, že do oblasti správneho súdnictva tu nespadá oblasť preskúmania rozhodnutí správnych orgánov vo veciach správnych deliktov. Trestnoprávna sústava v Chorvátskej republike totiž rozoznáva tri druhy tzv. „trestných deliktov“, a to trestné činy, priestupky a disciplinárne delikty. Hmotnoprávna aj procesnoprávna úprava priestupkov je obsiahnutá v Priestupkovom zákone¹³, ktorý predstavuje *lex generalis*, pričom jednotlivé skutkové podstaty priestupkov a sankcií za tieto priestupky sú obsiahnuté v množstve zákonov a tiež v nariadeniach jednotiek územnej samosprávy (možnosť upravovať priestupky aj v normatívnych aktoch jednotiek územnej samosprávy vyplýva z čl. 134 a čl. 135 Ústavy Chorvátskej republiky). Páchateľom priestupku môže byť ako fyzická, tak aj právnická osoba. Procesná úprava konania o priestupkoch obsiahnutá v tomto zákone je komplexná, značne harmonizovaná s procesnou úpravou trestného konania. Rozhodovanie o priestupkoch je zverené priestupkovým súdom. Ich sústava je dvojstupňová a tvoria ju priestupkové sudy a Vysoký priestupkový súd. Zákon však umožňuje osobitným zákonom zveriť rozhodovanie o priestupkoch v prvom stupni aj orgánom verejnej správy. Ako však poukazujú niektorí autori, aj keď by bolo možné očakávať, že v takejto zmiešanej sústave bude súdom zverené najmä rozhodovanie o ťažších priestupkoch, prax ukazuje, že orgány verejnej správy naopak rozhodujú najmä o priestupkoch, za ktoré sú ukladané vysoké peňažné tresty a ochranné opatrenia, ktoré môžu výrazne zasiahnuť do práv fyzických a právnických osôb (napr. v oblasti daňovej, colnej, devízovej ap.). Prezentujú názor, že je v tom možné sledovať štátny (politický) sklon k názoru, že orgány verejnej správy budú „lepšie“ chrániť štátny záujem ako nezávislé sudy. Aj preto za významnú považujú skutočnosť, že druhostupňové rozhodovanie v týchto prípadoch je vždy zverené Vysokému priestupkovému súdu.¹⁴

¹³ NN 107/07, 39/13.

¹⁴ K tomu pozri viac v Josipović, I.: *Novi prekršajni zakon: konačno, reformski iskorak*. [cit. 2013-10-16]. Dostupné na internete: <http://www.ivojosipovic.com/knjige/prekršajni%20zakon%202008.pdf>, s. 11.

¹⁴ Poznámka autorky – v našej právnej úprave by uvedenej požiadavke vyhovovala aj advokátska skúška, nakoľko v Chorvátskej republike ide o jednotnú skúšku, či pre advokátov, prokurátorov (štátnych zástupcov) alebo sudcov.

Aj keď nemožno očakávať, že by v Slovenskej republike došlo k zmene v zmysle presunu rozhodovania v oblasti správnych deliktov z orgánov verejnej správy priamo na sudy (a to ani v prípadoch, ktoré v zmysle judikatury ESJP spadajú pod rámec pojmu „trestné obvinenie“), za inšpiratívne pozitívum chorvátskej právnej úpravy je treba považovať, že v prípade rozhodovania orgánov verejnej správy, je možné, aby osobitný zákon zaviedol aj v takomto prípade senátne rozhodovanie a požiadavka, aby zamestnanec, ktorý vedie konanie (v prípade senátu jeho predseda) mal vysokoškolské právnické vzdelanie a vykonanú justičnú skúšku.¹⁵ Výnimku z kvalifikačnej požiadavky predstavuje iba prípad, keď príslušný kontrolný orgán alebo orgán dozoru vydáva priestupkový rozkaz (pretože v tomto prípade nejde v zmysle zákona o „vedenie“ samotného priestupkového konania).

Súčasná úprava správneho súdnictva v Chorvátskej republike reagovala najmä na potrebu zosúladenia súdnej kontroly rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy s požiadavkami vyplývajúcimi s čl. 6 Dohovoru. V roku 2010 bol prijatý nový zákon o správnych sporoch (NN 20/10, 143/12), ktorý upravuje právomoc, zloženie súdu i procesný postup správnych súdov, ktoré rozhodujú o zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb, právnických osôb a ostatných účastníkov a o zákonnosti postupu verejnoprávnych orgánov v oblasti správneho práva. S prijatím nového zákona, ktorý nadobudol účinnosť dňa 01. januára 2012 došlo aj k reorganizácii sústavy správnych súdov. Ako prvostupňové sudy pôsobia od 01. 01. 2012 4 správne sudy so sídlami v Záhrebe, Osijeku, Splitu a Rijeke (ktorých miestna príslušnosť je vymedzená v zákone o územných obvodoch a sídlach súdov NN 144/10, 84/11). Správny súd Chorvátska od 01. 01. 2012 pokračuje v činnosti ako Vysoký správny súd Chorvátskej republiky. Právomoc v oblasti správneho súdnictva je daná aj Najvyššiemu súdu Chorvátskej republiky, ktorý rozhoduje o mimoriadnom opravnom prostriedku na preskúmanie zákonnosti právoplatného rozsudku správneho súdu alebo Vysokého správneho súdu a to výlučne na návrh Štátneho zastupiteľstva Chorvátskej republiky.

¹⁵ K tomu pozri napr. Rostaš-Beroš, Lidija: Dileme u primjeni novog zakona o upravnim sporovima. In: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50. 2013. Č. 2, str. 476.

Z hľadiska vecnej príslušnosti správne súdy rozhodujú v zmysle čl. 12 ods. 2 o žalobách proti rozhodnutiam správnych orgánov, o žalobách proti postupu správnych orgánov, o žalobách proti nečinnosti, o žalobách proti správnym dohodám a o ďalších zákonom stanovených prípadoch. Vysoký správny súd rozhoduje o odvolaniach proti rozhodnutiam a uzneseniam správnych súdov, proti ktorým je odvolanie prípustné, o zákonnosti normatívnych aktov jednotiek územnej samosprávy, právnických osôb, ktoré vykonávajú verejnú správu a právnických osôb, ktorý vykonávajú verejnú službu, o spore o príslušnosť medzi správnymi súdmi a v ďalších zákonom stanovených prípadoch.

Napriek výhrade Chorvátskej republiky k čl. 6 ods. 1 Dohovoru (avšak zrejme ako reakcia na rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Chorvátskej republiky ako bolo uvedené vyššie), zákon o správnych sporoch zaviedol povinné ústne pojednávanie, pričom bez nariadenia pojednávania možno vec rozhodnúť iba v zákone taxatívne uvedených prípadoch (ak účastníci konania súhlasia s rozhodnutím bez nariadenia pojednávania a súd zistí, že nie je potrebné vykonať nové dôkazy; ak žalovaný uzná žalobný návrh; ak žalobca namieta iba právne posúdenie veci, skutkový stav nie je sporný a strany výslovne nepožadujú nariadenie ústneho pojednávania; v prípadoch, keď sa rozhoduje na základe právoplatného rozsudku v tzv. „vzorovom“ spore a v prípadoch, keď súd zistí, že rozhodnutie, postup alebo správna dohoda majú také nedostatky, ktoré znemožňujú rozhodovanie o ich zákonnosti).

Z hľadiska dokazovania je pomerne dôsledne rešpektovaná požiadavka kontradiktórnosti konania. Podľa čl. 33 zákona o správnych sporoch súd berie do úvahy skutočnosti zistené v správnom konaní, ktorými však nie je viazaný a skutočnosti, ktoré sám zistí dokazovaním. Účastníci konania môžu navrhovať, ktoré skutočnosti je potrebné v súdnom konaní dokazovať ako aj dôkazy k nim.

Pre našu právnu úpravu môže byť inšpiratívna právna úprava tzv. „vzorového“ sporu (Ogledni spor). Podľa čl. 48 zákona ak v najmenej desiatich prvostupňových správnych sporoch má predmet sporu rovnakú právnu a skutkovú podstatu, súd môže rozhodnúť, ktorú z vecí rozhodne ako „vzorový“ spor. Do právoplatného rozhodnutia tohto sporu, ostatné konania

preruší. Po právoplatnosti rozhodnutia vo „vzorovom“ spore súd pokračuje v prerušených konaniach pričom môže použiť dôkazy vykonané vo „vzorovom“ spore. Súd môže rozhodnúť aj bez nariadenia pojednávania, avšak musí umožniť účastníkom konania, aby sa k tejto možnosti vyjadrili.

Z hľadiska zloženia súdu je zaujímavosťou, že v konaní pred správny súdom rozhoduje samosudca. Vysoký správny súd rozhoduje v senátoch zložených z 3 sudcov, okrem zákonnosti normatívnych aktov, kedy rozhoduje v senáte zloženom z 5 sudcov. Tu je potrebné poznamenať, že ustanovenia čl. 14, ktoré upravujú zloženie súdu, boli zmenené novelou z roku 2012. Podľa dovtedajšej právnej úpravy bolo určené, že správne súdy rozhodujú v senátoch zložených z 3 sudcov a v zákonom vymedzenom okruhu konaní konal a rozhodoval samosudca. Súčasná právna úprava bola prijatá s odôvodnením, že je potrebná v záujme zjednotenia súdnej sústavy, kde v občianskych sporových konaniach rozhodujú v prvom stupni samosudcovia bez ohľadu na hodnotu sporu a zložitosť vecí, a tiež tým, že sa tak zvýši efektívnosť prvostupňových správnych súdov. Uvedená úprava bola prijatá aj napriek výhradám sudcov správnych súdov a Vysokého správneho súdu, ktorí argumentovali tým, že možno mať pochybnosti o zvýšení efektivity rozhodovania prvostupňových súdov, a ak k nej aj dôjde, bude mať zrejme len krátkodobý efekt s nenapraviteľnými dlhodobými škodlivými dôsledkami pre kvalitu správneho súdnictva a ochranu práv účastníkov konania. Vzhľadom na veľmi reštriktívnu úpravu možnosti podania odvolania proti rozhodnutiu prvostupňového správneho súdu, tak prakticky samosudca bol oprávnený sám kontrolovať napríklad aj rozhodnutia prezidenta, vlády atď. bez možnosti kontroly jeho rozhodnutia. Tu je potrebné zdôrazniť, že výkon správneho súdnictva bol v zákone o správnych sporoch zamýšľaný primárne ako jednostupňový s maximálne obmedzenou možnosťou podania odvolania. Podľa čl. 66 tento riadny opravný prostriedok bolo možné podať iba z dôvodu hrubého porušenia procesného postupu prvostupňovým súdom, nesprávne alebo nedostatočne zisteného skutkového stavu v súdnom spore, alebo nesprávneho právneho posúdenia vecí, avšak iba v prípade ak prvostupňový súd sám rozhodol o práve, právom chránenom záujme alebo povinnosti, t.j. ak postupoval ako súd s plnou jurisdikciou. Odborná verejnosť i akademická obec už v čase navrhovanej

zmeny v zložení prvostupňových správných súdov poukazovali na skutočnosť, že v prípade zavedenia rozhodovania samosudcov je namieste uvažovať o zrušení tzv. „filtru“ pre možnosť podania odvolania proti prvostupňovému rozsudku správneho súdu a umožniť možnosť odvolania proti všetkým prvostupňovým rozhodnutiam.¹⁶ Uvedené bolo odôvodňované najmä zložitou a rôznorodou vecí rozhodovaných v správnom súdnictve, nedostatočnými skúsenosťami sudcov prvostupňových súdov a veľkým rizikom nejednotnosti v ich rozhodovacej činnosti, ktorá môže viesť k pochybnostiam o rešpektovaní ústavnej rovnosti všetkých pred zákonom.¹⁷ Uvedené obavy a kritika absencie zjednocovania rozhodovacej činnosti správných súdov viedli v roku 2014 práve k zmene v oblasti rozšírenia možnosti podania odvolania proti prvostupňovým rozhodnutiam správných súdov. Dôvody podania odvolania zostali v § 66 zákona síce nezmenené, avšak bola vypustená zákonná podmienka, že súd rozhodoval v prvom stupni v plnej jurisdikcii.

V súvislosti s možnosťou súdu rozhodovať ako súd tzv. plnej jurisdikcie je potrebné poukázať na to, že možnosť a najmä povinnosť súdu rozhodovať ako súd plnej jurisdikcie je podstatne širšia ako v našich podmienkach. V prvom rade z čl. 58 zákona o správnych sporoch vyplýva, že ak súd zistí, že rozhodnutie správneho orgánu je nezákonné, rozsudkom vyhovie žalobe, zruší napadnuté rozhodnutie a sám rozhodne vec. Výnimkou, kedy súd sám nerozhodne namietanú správnu vec je, ak žalovaný rozhodoval v rámci svojej diskrečnej právomoci alebo ak to nie je možné vzhľadom na povahu veci. Plná jurisdikcia sa uplatní aj v prípade nečinnosti orgánu verejnej správy. Ak súd vyhovie žalobe na konanie proti nečinnosti, resp. ak zistí, že orgán verejnej správy nevydal v zákonom stanovenej lehote rozhodnutie, sám vo veci rozhodne. Výnimkou sú opäť prípady, ak to povaha veci nepripúšťa, resp. žalovanému je daná pri rozhodovaní diskrečná právomoc. Zároveň priamo žalobcovi zákon umožňuje v čl. 22 ods. 3 aby, ak navrhuje zrušenie rozhodnutia z dôvodu nezákonnosti, resp. ak podáva žalobu proti

¹⁶ K tomu pozri napr. ROSTAŠ-BEROŠ, Lidija: Dileme u primjeni novog zakona o upravnim sporovima. In: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50. 2013. Č. 2, str. 476.

¹⁷ K pozitívam a nedostatkom obmedzenia možnosti podania odvolania proti rozsudkom prvostupňových správných súdov pozri napr. ĐERĐA, D. a Galić, A.: Žalba u upravnom sporu. In: Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, 2014. č. 2, str. 339- 362.

nečinnosti, v žalobe požiadal súd, aby sám rozhodol o práve, povinnosti alebo právom chránenom záujme účastníka (to, čo doposiaľ nebolo vyjasnené je, či v takom prípade je týmto návrhom súd tiež viazaný). Rovnako tak pri rozhodovaní Vysokého správneho súdu o odvolaní proti prvostupňovému rozhodnutiu správneho súdu zákon výslovne v čl. 74 ustanovuje, že tento buď zamietne odvolanie a potvrdí prvostupňový rozsudok, alebo zruší prvostupňový rozsudok, odstráni namietané nedostatky a rozsudkom sám vec rozhodne.

Záverom tejto časti je potrebné poukázať na to, že žalobca už priamo v podanej žalobe v rámci správneho súdnictva je oprávnený požadovať vrátenie veci a náhradu škody, ktorá mu bola spôsobená rozhodnutím alebo postupom žalovaného správneho orgánu.

3 Súčasný stav správneho súdnictva v Srbskej republike

V Srbskej republike až do roku 2010 bolo správne súdnictvo regulované zákonom Zväzovej republiky Juhoslávie o správnych sporoch z roku 1996¹⁸, ktorý nahradil zákonnú úpravu z roku 1977. Tento zákon platil neskôr aj v samostatnej Srbskej republike, ako nezávislom štáte. Podľa tohto zákona do konca roku 2009 bolo správne súdnictvo zverené všeobecným súdom, a to okružným súdom¹⁹ a Najvyššiemu súdu Srbska. Tieto mali vytvorené samostatné správne oddelenia. Je potrebné uviesť, že vecná príslušnosť okružných súdov bola prakticky daná iba vo veciach preskúmania zákonnosti rozhodnutí Republikového fondu penzijného a invalidného poistenia a v prípadoch, kedy nebola daná právomoc iného súdu, čo boli iba prípady žalôb proti rozhodnutiam neštátnych orgánov a organizácií s verejnými právomocami a žalôb proti rozhodnutiam subjektov, na ktoré bol prenesený výkon štátnej správy.²⁰ Z uvedeného je zrejmé, že Najvyšší súd Srbska, rozhodoval vo väčšine prípadov v oblasti správneho súdnictva ako súd prvého stupňa, a ako najvyššia súdna inštancia v štáte aj o riadnych a mimo-riadnych opravných prostriedkoch nie len proti rozhodnutiam okružných

¹⁸ Službeni list SRJ č. 46/96.

¹⁹ Poznámka autorky - v podmienkach Slovenskej republiky by im zodpovedali krajské sudy.

²⁰ Tomić, Z.: Komentar zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu: Službeni glasnik, 2010, str. 81-82.

súdov v oblasti správnych sporov, ale aj proti svojim vlastným prvostupňovým rozhodnutiam v tejto oblasti (v prvom stupni rozhodoval v trojčlenných senátoch, o opravných prostriedkoch rozhodoval v päťčlenných senátoch). Uvedené bolo predmetom polemík a kritiky, najmä vzhľadom na nedostatočnú ochranu fyzických a právnických osôb a ich nerovnoprávne postavenie vo vzťahu k súdnej ochrane v porovnaní s oblasťou občianskeho a trestného práva.²¹

Podobne ako v Chorvátskej republike, do oblasti správneho súdnictva v Srbskej republike nespadá oblasť rozhodovania o deliktoch v oblasti verejnej správy, ktoré nie sú trestnými činmi. Hmotnoprávna aj procesnoprávna úprava týchto deliktov je obsiahnutá v zákone o priestupkoch²² a zákone o hospodárskych deliktoch²³ (jednotlivé skutkové podstaty priestupkov a sankcie sú potom upravené v zákonoch a normatívnych aktoch samosprávnych jednotiek). O priestupkoch až na minimálne zákonné výnimky, kedy je daná právomoc orgánu verejnej správy, rozhodujú osobitné priestupkové sudy v prvom stupni a o opravných prostriedkoch Priestupkový apelačný súd. Procesný postup je v značnej miere harmonizovaný s trestným konaním. Vo veciach hospodárskych deliktov konajú a rozhodujú osobitné hospodárske sudy ako sudy prvého stupňa a o opravných prostriedkoch rozhoduje Hospodársky apelačný súd. Na procesný postup, až na odchýlky upravené v zákone sa priamo vzťahujú ustanovenia trestného poriadku. V prípade niektorých mimoriadnych opravných prostriedkov je daná právomoc Najvyššieho kasačného súdu, ktorý je podľa Ústavy Srbskej republiky najvyššou súdnou inštanciou v štáte.

Od 30. 12. 2009 v Srbskej republike nadobudol účinnosť nový zákon o správnych sporoch²⁴. Súčasne od 01. 01. 2010 v súlade so zmenami zákona o súdoch²⁵ v Srbskej republike bol zriadený osobitný Správny súd so súd-

²¹ K tomu pozri napr.: Savić, M.: Najviša instanca u upravnoj materiji. In: Pravda u tranziciji, god. 2, 2006, č. 3, dostupné na internete: http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_tr-z/%28CASOPIS%29/SRP/SRP03/687.pdf.

²² Službeni glasnik RS č. 65/2013.

²³ Službeni list SFRJ 4/77, 36/77 ispr., 14/85, 10/86, 74/87, 57/98 i 3/90, Službeni list SRJ 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96 i 64/2001 a Službeni glasnik RS 101/2005.

²⁴ Službeni glasnik RS, č. 111/09

²⁵ Službeni glasnik RS, č. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011, 78/2011, 101/2011 a 101/2013.

lom v Belehrade, t.j. jeden pre celé územie štátu, ktorý rozhoduje vo všetkých správnych sporoch. V zmysle zákona si môže tento súd vytvoriť oddelenia mimo svojho sídla, v ktorých „trvale súdi a vykonáva ostatné súdne úkony“ (čl. 13 zákona). Aktuálne boli vytvorené tri takéto oddelenia, a to v Kragujevci, Niši a Novom Sade. Srbská republika sa teda rozhodla neísť ani cestou dvojstupňového špecializovaného správneho súdnictva, ani cestou vytvárania špecializovaných správnych súdov pre vybrané oblasti (ako je tomu napr. v SRN).

Správny súd rozhoduje v senátoch zložených z troch sudcov. Zákonné výnimky kedy rozhoduje samosudca sú stanovené v prípadoch odmietnutia žaloby, vo vybraných prípadoch vydania rozhodnutia o zastavení konania. V takom prípade o námietke proti uzneseniu samosudcu rozhoduje osobitný senát súdu zložený z troch sudcov.

Možno uviesť, že správne súdnictvo je prakticky vybudované ako jednoinštančné. Proti rozsudku správneho súdu nie je možné podať odvolanie, ako riadny opravný prostriedok. V zásade existujú iba mimoriadne opravné prostriedky, a to návrh na obnovu konania a návrh na preskúmanie súdneho rozhodnutia. Najvyšší kasačný súd rozhoduje iba o druhom z uvedených mimoriadnych opravných prostriedkov. Súd rozhoduje v senáte zloženom z troch sudcov. Návrh môže podať účastník konania a štátny zástupca. Návrh možno podať v súlade s čl. 49 zákona o správnych sporoch iba ak tak ustanovuje zákon, v prípade ak správny súd rozhodoval v plnej jurisdikcii a v prípadoch, kedy v správnom konaní nebolo možné podať riadny opravný prostriedok proti prvostupňovému rozhodnutiu. Dôvodom na podanie návrhu môže byť porušenie zákona alebo iného všeobecne záväzného právneho predpisu alebo porušenie procesných pravidiel, ktoré mohlo mať vplyv na rozhodnutie veci.

Napriek tomu, že aj Srbská republika uplatnila výhradu k čl. 6 Dohovoru, týkajúcu sa práva na verejné prerokovanie veci vo veciach správneho súdnictva, nový zákon zaviedol povinné ústne pojednávania. Súd pritom rozhoduje na základe dôkazov vykonaných na tomto pojednávaní. Výnimku predstavuje iba prípady ak je obsah sporu taký, že zjavne nevyžaduje vypočutie účastníkov konania a osobitné zisťovanie skutkového stavu, alebo s tým účastníci konania výslovne súhlasia. Ak súd nenariadi pojednávania, musí

to v rozsudku osobitne odôvodniť. Podobne ako v prípade Chorvátskej republiky je daná nielen pomerne široká možnosť ale aj povinnosť súdu rozhodnúť vec v plnej jurisdikcii. Podľa čl. 43 zákona ak správny súd dospje k záveru, že napadnuté správne rozhodnutie je treba zrušiť, súd rozsudkom rozhodne o správnej veci, ak to povaha veci dovoľuje a zistený skutkový stav je pre rozhodnutie dostatočným podkladom. Plná jurisdikcia je vylúčená ak bolo správne rozhodnutie vydané na základe diskrečnej právomoci. Zákon umožňuje aby výnimočne bola plná jurisdikcia súdu vylúčená aj osobitnými zákonmi. Žalobca môže požadovať, aby súd rozhodol o správnej veci v plnej jurisdikcii. Ak súd tomuto návrhu nevyhoví, musí osobitne uviesť dôvody prečo návrhu nevyhoví. V prípade ak súd rozhoduje o žalobe proti nečinnosti, má dostatočne zistený skutkový stav a povaha veci to pripúšťa, môže priamo rozhodnúť o správnej veci. V prípade, ak by zrušenie rozhodnutia a vrátenie veci správnejmu orgánu na ďalšie rozhodnutie mohlo spôsobiť žalobcovi ťažko nahraditeľnú škodu a súd zistil skutkový stav veci, je povinný rozhodnúť v plnej jurisdikcii o správnej veci, ibaže by bola vylúčená osobitným zákonom.

V súlade s čl. 45 ak súd rozhodol o nezákonnosti rozhodnutia alebo postupu správneho orgánu, môže rozhodnúť o povinnosti vrátiť vec alebo náhrade škody, ak zistený skutkový stav je pre takéto rozhodnutie dostatočným podkladom. V opačnom prípade žalobcu odkáže na občianske sporové konanie. Veľmi pozitívne možno hodnotiť úpravu obsiahnutú v čl. 23 zákona, ktorá upravuje možnosť súdu odložiť vykonateľnosť napadnutého rozhodnutia. Právna úprava totiž (na rozdiel napr. od slovenskej právnej úpravy) umožňuje podať žalobcovi návrh na odklad vykonateľnosti rozhodnutia ešte pred podaním súdnej žaloby, a to v prípade ak je to naliehavé alebo v prípade ak podanie odvolania proti prvostupňovému správnejmu rozhodnutiu v správnom konaní nemá odkladný účinok a ešte o odvolaní nebolo rozhodnuté. Ďalším pozitívom je určenie, že súd o tomto návrhu žalobcu je povinný rozhodnúť do 5 dní od prijatia návrhu.

Taktiež ako pozitívnu možno hodnotiť právnu úpravu obsiahnutú v čl. 75 zákona. V zmysle tejto právnej úpravy súd uloží peňažnú pokutu vedúcemu orgánu verejnej správy, ktorý nevyhoví výzve súdu predložiť súdu listiny, ktorými tento orgán disponuje, a to v súdom stanovenej lehote, resp.

ak súd neuzná dôvody uvedené týmto orgánom pre nevyhovenie výzve. Rovnako tak súd uloží vedúcemu orgánu peňažnú pokutu ak správny orgán nepostupoval v súlade s právoplatným rozsudkom súdu, t.j. nerešpektoval právny názor súdu, alebo ak po zrušení rozhodnutia správny orgán najneskôr v lehote 30 dní nevydal nové rozhodnutie. Tu právna úprava tiež v čl. 71 chráni fyzickú a právnickú osobu, ako účastníka správneho konania aj tým, že ak správny orgán nevydá rozhodnutie do 30 dní od právoplatnosti rozsudku, ktorým mu súd zrušil rozhodnutie a vrátil vec na ďalšie konanie, môžu ho písomne požiadať, aby tak urobil v náhradnej sedem dňovej lehote. Ak ani v tejto lehote správny orgán nevydá rozhodnutie, môže sa tento účastník konania obrátiť na súd s návrhom, aby tento rozsudkom nahradil nevydaný správny akt.

Záverom možno konštatovať, že Chorvátska republika i Srbská republika sa v oblasti správneho súdnictva rozhodli ísť cestou čo najširšieho uplatnenia plnej jurisdikcie správnych súdov v oblasti správneho súdnictva. Tá je na rozdiel od našej právnej úpravy daná nie len ako možnosť, ale aj ako povinnosť správneho súdu rozhodnúť v rámci plnej jurisdikcie o správno-právnej veci. Uvedená právna úprava bola odôvodňovaná najmä tým, že z judikatúry ESLEP aj proti týmto štátom vyplynula potreba zabezpečiť rozhodovanie v správnych veciach v lehotách, ktoré budú rešpektovať čl. 6 Dohovoru z hľadiska požiadavky rozhodovania v rozumnom čase. Z uvedených rozhodnutí vyplýva, že pre posúdenie rešpektovania rozhodovania v rozumnom čase nemožno posudzovať iba obdobie od začiatku do skončenia súdneho sporu, ale „spor“ v zmysle čl. 6 ods. 1 trvá od momentu podania opravného prostriedku proti prvostupňovému rozhodnutiu správneho orgánu (pretože do vydania tohto rozhodnutia tu „spor“ ešte nebol) až do konečného rozhodnutia vo veci, t.j. právoplatného rozhodnutia o práve, právom chránenom záujme alebo povinnosti fyzickej alebo právnickej osoby. Uvedená judikatúra by zrejme mala byť dôvodom aj na prehodnotenie slovenskej právnej úpravy, ktorá zakotvuje rozhodovanie v plnej jurisdikcii v rámci správneho súdnictva v oveľa užšom rozsahu ako je tomu v prípade uvádzaných právnych úprav. Dokonca aj v týchto prípadoch však

súdy túto možnosť využívajú mimoriadne výnimočne (uvedený argument je pritom obzvlášť závažný v prípadoch preskúmania rozhodnutí o správnych deliktoch, kde je požiadavka rešpektovania rozhodovania v rozumnom čase osobitne akcentovaná).

Literature

DERĐA, D. a Galić, A.: Žalba u upravnom sporu. In: Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, 2014. č. 2, s. 339- 362.

JOSIPOVIĆ, I.: Novi prekršajni zakon: konačno, reformski iskorak. Dostupné na internete: <http://www.ivojosipovic.com/knjige/prekršajni%20zakon%202008.pdf>.

KUJUNDŽIĆ, I.: Upravno sudstvo u hrvatskoj i zemljama Europske unije. In: Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi. Zagreb: Inženjerski biro d.d., 2006, dostupné na internete: http://www.upravnisdudrh.hr/praksa/full.php?link=./praksanov/upravno_sudovanje.htm.

ROSTAŠ-BEROŠ, L.: Dileme u primjeni novog zakona o upravnim sporovima. In: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2013, č. 2, s. 473-481.

Savić, M.: Najviša instanca u upravnoj materiji. In: Pravda u tranziciji, god. 2, 2006, č. 3, dostupné na internete: http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/%28CASOPIS%29/SRP/SRP03/687.pdf.

ŠIKIĆ, M.A. STANIČIĆ, F.: Sastav suda u upravnom sporu – s posebnim osvrtom na odlučivanje suca pojedinca. In: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, 2014, č. 2, s. 363-391.

TOMIĆ, Z.: Upravni spor i upravno sudovanje u savremenoj Srbiji. In: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 2010, č. 1, s.21-35.

TOMIĆ, Z.: Komentar zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu: Službeni glasnik, 2010, s. 646. ISBN 978-86-519-0625-4.

Contact – e-mail

lubica.masarova@truni.sk

Správa soudnictví v oblasti přezkumu rozhodnutí regionálních rad

Michal Matouš

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek pojednává o správě a organizaci soudnictví v oblasti přezkumu rozhodnutí regionálních rad regionů soudržnosti v souvislosti s (ne)poskytnutím či odebráním dotace. Autor vymezuje povahu a postavení regionální rady regionu soudržnosti, uvádí druhy správních aktů vydávaných regionální radou, zamýšlí se nad možností soudního přezkumu těchto rozhodnutí a organizaci soudnictví v této oblasti včetně otázky aplikace procesněprávních předpisů.

Keywords in original language

Regionální rozvoj; regionální rada; finanční podpora; rozhodnutí; soudní přezkum.

Abstract

This contribution is focused on administration and organization of judiciary in the field of judicial review of decisions made by regional councils of cohesion regions in connection with (not) providing or withdrawal of EU Structural funds financial support. The author defines legal nature and status of regional councils, writes about kinds of administrative acts issued by regional councils, things about possibilities of judicial review of these acts and about organization of judiciary in this field as well as the application of procedure codes.

Keywords

Regional Development; Regional Council; Financial Support; Decision; Judicial Review.

1 Úvod

Mezi nejdůležitější činnosti Evropské unie v současné době řadíme aktivity směřující k dorovnávání ekonomických a sociálních rozdílů mezi jednotlivými regiony EU, resp. K jejich zmírňování, k čemuž dochází prostřednictvím dotací a podpor ze strukturálních fondů. Pro čerpání dotací ze strukturálních fondů EU je nastaven systém orgánů, které hrají klíčovou roli při rozhodování o (ne)přidělení dotace či odebrání již poskytnuté dotace. Na úrovni členských států v souvislosti s poskytnutím podpory ze strukturálních fondů ve vztahu ke konečným příjemcům dotací, byly zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, zřízeny regionální rady regionů soudržnosti. Působnost regionálních rad se vztahuje na území jednoho až tří vyšších územních samosprávných celků (krajů), které tvoří jeden region soudržnosti, jenž koresponduje s vymezením statistické jednotky NUTS II. V České republice je celkem 8 regionů soudržnosti.

Tento příspěvek je zaměřen na správu a organizaci soudnictví v oblasti přezkumu správních aktů vydaných regionální radou v souvislosti s (ne)poskytnutím dotace či odebráním již poskytnuté dotace konečným příjemcům. Autor vychází ze stávající právní úpravy a ustálené rozhodovací praxe.

V první části příspěvku se autor věnuje obecnému vymezení regionální rady a její povaze. Je zde poskytnut prostor stávající legislativě, která reguluje postavení a činnost regionálních rad. Stejně je věnován prostor aktuální judikatuře, která však není pro tuto oblast právní úpravy zatím příliš bohatá. Autor zde polemizuje nad regionální radou jako správním orgánem a účastníkem správního řízení.

Druhá část je zaměřena na proces rozhodování o (ne)poskytnutí dotace či jejím odebrání, a to z pohledu současné právní úpravy. Autor se zde zamýšlí nad aplikací správního řádu na daný postup regionální rady. Následně je zde pojednáno o druzích správních aktů vydávaných regionální radou v dané věci, resp. jednotlivým fázím postupu regionální rady v souvislosti s (ne) poskytnutím dotace či odnětí poskytnuté dotace, když klíčovým momentem pro dané rozlišení je uzavření veřejnoprávní smlouvy mezi konečným příjemcem a regionální radou regionu soudržnosti.

V hlavní části příspěvku se autor věnuje otázce soudního přezkumu uvedených správních aktů regionální rady. Je zde polemizováno nad aplikací části V. zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, či zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, z čehož dále vyplývá otázka místní a zejména věcné příslušnosti soudu k projednání a rozhodnutí ve věci samé. Na závěr je věnován prostor soudnímu přezkumu jednotlivých typů správních aktů vydávaných regionální radou regionu soudržnosti.

Příspěvek je zpracován v rámci projektu specifického výzkumu. Autor při jeho tvorbě čerpal ze zdrojů místních a zahraničních. Při přípravě a zpracování příspěvku byly použity metody analýzy, indukce, dedukce a komparace, když v rámci celého příspěvku se autor rovněž snaží vyjádřit své názory de lege ferenda.

2 Obecné vymezení regionální rady regionu soudržnosti

Podle vymezení zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, představují regionální rady regionů soudržnosti právnické osoby, zřízené přímo zákonem za účelem plnění veřejnoprávního účelu a to vrchnostenskými prostředky. Dále lze dovodit, že se jedná o právnické osoby veřejného práva sui generis, a to s ohledem na jejich specifika a obtížné typové zařazení. Regionální rady jsou rovněž řídicím orgánem regionálního operačního programu pro příslušný region soudržnosti ve smyslu čl. 125 nařízení Evropského parlamentu a rady (EU) č. 1303/2013.

Další možné vymezení postavení a charakteru regionálních rada lze nalézt v dosavadní ne příliš početné judikatuře. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku 9 Afs 38/2013-53 uvedl, že „Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad je zřízena dle zákona o podpoře regionálního rozvoje. Jeho předmětem je právní úprava podpory regionálního rozvoje a vytvoření institucionálního rámce pro její uskutečňování, upravuje postavení organizačních složek v regionech NUTS 2 (regiony soudržnosti) potřebných pro přijímání pomoci z předvstupních a strukturálních fondů Evropské unie v rámci její hospodářské a sociální politiky.“¹ Závěr soudu, že regionální rady představují organizační složky v regionech, není přesný či zcela správný, jelikož regionální rady jsou nadány vlastní subjektivitou na rozdíl od organizačních složek.

¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013 – 53.

Z dalších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu² lze vyvodit, že regionální rada regionu soudržnosti je správním orgánem ve smyslu § 1 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, neboť se jedná o právnickou osobu, která vykonává působnost v oblasti veřejné správy. Regionální rada rovněž představuje správní orgán ve smyslu § 4 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, jelikož jí bylo dle rozsudku Nejvyššího správního soudu 9 Afs 38/2013-53 svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné právy.³ Regionální rada je dále chápána jako veřejná instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.⁴

Je však otázkou, zda je regionální rada regionu soudržnosti subjektem správního řízení, což má značný vliv i na povahu jí vydávaných správních aktů. Dle dikce zákona o podpoře regionálního rozvoje je předmětem činnosti Regionálních rad zejména přijímání pomoci ze strukturálních fondů Evropské unie a s tím související činnost. Je tak nutné nahlédnout do obecného právního předpisu pro hospodaření s veřejnými rozpočty, kterým je zák. č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon však ve svém § 14 odst. 5 vylučuje aplikaci obecných předpisů o správní řízení na řízení o poskytnutí dotace. Naopak dle § 15 odst. 2 téhož zákona se na řízení o odnětí dotace mohou aplikovat obecné předpisy o správním řízení. Regionální rady tak spíše nebudou považovány za subjekt správního řízení, avšak v některých méně početných případech jím budou. Pro účely tohoto příspěvku je nejpodstatnější skutečnost, že regionální rada představuje správní orgán dle vymezení v soudním řádu správním, i když možnost soudního přezkumu správních aktů vydaných regionální radou není zcela jednoznačně zodpovězena, stejně jako věcná příslušnost soudů, čemuž se věnuji dále v příspěvku.

3 Postup regionální rady o (ne)poskytnutí či odnětí dotace

Těžiskem činnosti regionálních rad regionů soudržnosti je koordinace a realizace sociální a hospodářské soudržnosti, při které dochází k realizaci

² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2013, č. j. 1 Afs 66/2013 – 54 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, č. j. 4 Ans 2/2013 – 52.

³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9Afs 38/2013-53.

⁴ Srov. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 12. 2012, č. j. 22 A 72/2011-126.

a administraci dotačních programů z evropských fondů.⁵ Jak již bylo uvedeno dříve, na postup regionální rady ohledně (ne)poskytnutí dotace či jejího odnětí je nutné aplikovat obecný právní předpis o hospodaření s veřejnými financemi, kterým je zákon o rozpočtových pravidlech. Ten vylučuje užití správního řádu na postup vedoucí k (ne)poskytnutí dotace, resp. výslovně umožňuje aplikaci správního řádu na řízení o odnětí dotace. Administrace dotace probíhá prostřednictvím smlouvy uzavírané mezi konečným příjemcem dotace a regionální radou. Povaha této smlouvy je veřejnoprávní, což potvrdit i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku.⁶

Postup vedoucí k (ne) poskytnutí dotace či k jejímu odnětí lze členit na dvě základní fáze, a to před a po uzavření veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace. Fáze před uzavřením veřejnoprávní smlouvy je charakteristické nerovností subjektů, vrchnostenským postavením regionální rady a autoritativním rozhodováním regionální rady o administraci žádosti o dotaci, resp. o podmínkách jejího poskytnutí. S ohledem na skutečnost, že rozhodnutí regionální rady o (ne)poskytnutí dotace je následně vyloučeno z přezkumu dalším správním orgánem a dokonce dle § 14 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech i ze soudního přezkumu, jedná se o tzv. absolutní správní uvážení regionální rady jakožto správního orgánu. Kontraktační volnost potenciálního příjemce dotace spočívá pouze ve volbě, zda předloženou veřejnoprávní smlouvu včetně všech jejích specifických podmínek uzavře.

V případě akceptace smluvních podmínek ze strany potenciálního příjemce dotace a kladné administraci žádosti o dotaci ze strany regionální rady, dochází na základě smluvního konsensu k uzavření veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 159 a násl. správního řádu. Obsahem veřejnoprávní smlouvy musí být založení (změna či zrušení) práv a povinností v oblasti veřejného práva, v tomto případě bude obsahem smlouvy poskytnutí dotace z veřejných zdrojů za určitých podmínek.

Fáze po uzavření veřejnoprávní smlouvy je charakteristická svým ne již tolik nerovným postavením smluvních stran. Nejvyšší správní soud v této souvislosti judikoval, že zásada pacta sunt servanda je obecným právním

⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9Afs 38/2013-53.

⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, č. j. 2Afs 58/2007-58.

principem a vztahuje se i na veřejnoprávní smlouvy.⁷ Avšak i přes tento obecný princip může docházet mezi příjemcem dotace a regionální radou ke sporům o porušení obsahu veřejnoprávní smlouvy, nesouhlasu s jejím výkladem či neplněním předmětu smlouvy. V takovém případě může každá ze smluvních stran iniciovat řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy podle § 169 správního řádu ve spojení s § 141 téhož předpisu. K rozhodnutí sporu mezi smluvními stranami takového veřejnoprávní smlouvy je příslušné Ministerstvo pro místní rozvoj, jehož meritorní rozhodnutí má dle mého názoru povahu správního rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu i § 65 soudního řádu správního.

Pokud dojde ze strany příjemce dotace k porušení rozpočtové kázně či obdobnému porušení podmínek stanovených uzavřenou veřejnoprávní smlouvou, regionální rada může zahájit řízení o odnětí dotace ve smyslu § 15 zákona o rozpočtových pravidlech. Na toto řízení lze aplikovat obecné předpisy o správním řízení, což explicitně vyplývá z § 15 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech. Na rozdíl od úpravy uvedené v ustanovení § 14 odst. 5 téhož zákona upravující řízení o (ne)poskytnutí dotace, není finální výstup tohoto řízení v podobě správního rozhodnutí vyloučen ze soudního přezkumu.

4 Organizace soudnictví

V souvislosti s pravomocí a příslušností justičních autorit k přezkumu správních aktů vydaných regionálními radami v oblasti (ne)poskytnutí dotace či jejím odnětí, je nejprve nutné se vypořádat s otázkou aplikace procesně-právních předpisů. Nabízí se zde otázka, zda na přezkum správních aktů regionální rady lze aplikovat úpravu obsaženou v části V. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, či postupovat v této věci podle soudního řádu správního. S touto problematikou rovněž souvisí i prostá otázka, zda bude přezkum uvedených správních aktů projednán před civilním soudem či v rámci správního soudnictví.

Klíčové pro posouzení výše uvedených otázek je, zda předmět přezkumu má soukromoprávní či veřejnoprávní charakter. Dle § 244 odst. 1 občanského soudního řádu „Rozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě

⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. 2 Afs 49/2007.

smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu, podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení.“ Je tak namístě posoudit, zda rozhodnutí o (ne) poskytnutí či odnětí dotace reflektuje věc se soukromoprávním či veřejnoprávním charakterem. Podle výše uvedené úpravy občanského soudního řádu je pro její aplikaci na přezkum uvedených správních aktů nutné posoudit, zda vztah mezi příjemcem dotace a regionální radou může mít charakter občanskoprávní či obchodněprávní.

Prvky soukromoprávní a veřejnoprávní bývají teorií rozlišovány, avšak v praktickém životě jsou často úzce spojeny a prolínají se.⁸ To několikrát potvrdil i Ústavní soud, když uvedl, že mezi veřejným a soukromým právem je tenká a často ne zcela zřetelná hranice, resp. že je neoddeluje „čínská zeď“.⁹ Jednou z nejstarších teorií dělení práva na soukromé a veřejné je zájmová teorie římského právníka Ulpiana, kterou lze vystihnout následovně: „Publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem.“ Dle této teorie je veřejný právem vše, co se týká zájmů státu, a právem soukromým vše, co se týká zájmů jednotlivců s tím, že veřejný zájem má přednost před zájmem soukromým. Teorie mocenská klade důraz na fakt, že orgány veřejné správy mají postavení vrchnostenské a jsou nadány právem jednostrannými mocenskými akty stanovovat jiným osobám jejich práva a povinnosti, a to i přes jejich vůli.¹⁰ Je možné nalézt i další teorie zabývající se rozlišováním práva na soukromé a veřejné, avšak dle názoru autora jsou dvě výše uvedené teorie nejvíce relevantní pro danou problematiku.

Autor se domnívá, že pro posouzení konkrétní věci, tedy zda rozhodnutí regionální rady o (ne)poskytnutí dotace či odebrání dotace bude předmětem soudního přezkumu podle části V. občanského soudního řádu nebo podle

⁸ Bureš, J., Drápal, L., Krčmář, Z. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. Díl. 7. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2006, s 1309.

⁹ Srov. Např. Nález ÚS I.ÚS 260/06 ze dne 24. 1. 2007 nebo nález ÚS publ. č. 5/2001 Sb. ÚS.

¹⁰ Bureš, J., Drápal, L., Krčmář, Z. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. Díl. 7. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2006, s 1310.

dikce soudního řádu správního, je rovněž důležité se zaměřit na dopady tohoto správního aktu. Rozhodnutím o (ne)poskytnutí dotace či jejím odebrání má jistě dopady do subjektivní sféry potencionálního příjemce dotace a to do subjektivních práv soukromých a veřejných. Pokud bychom vycházeli z výše uvedené Ulpianovi zájmové teorie, aplikovali bychom pravidlo, že veřejný zájem má přednost před zájmem soukromým, a předmětný soudní přezkum bychom podřadili pod soudní řád správní. Avšak pravidlo přednosti veřejného zájmu před soukromým bylo překonáno a neplatí již bezvýhradně. Je tak dle názoru autora zvážit oba zájmy a hledat, který ze zájmů převažuje. Poskytování dotací ze strukturálních fondů EU je součástí podpory regionálního rozvoje, a jako takové je poskytované výhradně ve veřejném zájmu a s dopady spíše do veřejných subjektivních práv. Na poskytnutí dotace totiž není právní nárok. Skutečnost, že při poskytnutí dotace dojde mj. i k poskytnutí finančních prostředků konečnému příjemci a k jeho „obohacení“, je spíše tzv. vedlejším efektem, jelikož primárně je dotace poskytnuta za účelem podpory regionálního rozvoje. Autor se tedy domnívá, že dopady rozhodnutí o (ne)poskytnutí dotace nebo jejím odnětí jsou spíše do sféry veřejnoprávní a dotýká se převážně subjektivních práv veřejných. Správní soudnictví neposkytuje ochranu všem subjektivním právům, ale „pouze“ veřejným subjektivním právům.¹¹ Proto by měl být aplikován soudní řád správní na přezkum výše uvedených správních aktů regionální rady.

Dle autora zde jsou i další důvody, ze kterých lze vyvodit aplikovatelnost soudního řádu správního. Rozhodování o dotacích ze strukturálních fondů EU je upraveno veřejným právem a veřejnoprávní zájem o regionální rozvoj má přednost před soukromoprávním zájmem žadatele. Vztah mezi potencionálním příjemcem dotace a regionální radou je spíše nerovný a vrchnostenský, když kontraktační volnost je příjemci dotace poskytnuta pouze v omezené míře. V rámci podpory regionálního rozvoje z prostředků ze strukturálních fondů EU jsou konečným příjemcům poskytnuty veřejné finanční prostředky. V neposlední řadě zde jsou již některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu či specializovaných senátů krajských soudů v dané oblasti. Pokud jsme tedy dovodili aplikovatelnost soudního řádu správního na soudní přezkum rozhodnutí regionální rady regionu soudržnosti o (ne)

¹¹ Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014 s. 26.

poskytnutí dotace nebo jejím odnětí, bylo by vhodné se rovněž krátce zmínit o konkrétní úpravě v daném procesněprávním předpise. Dle § 4 odst. 1 soudního řádu správního rozhodují „Soudy ve správním soudnictví... o... žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy... právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy... o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu.“ Autor se domnívá, že z tohoto výčtu kompetencí vyplývá i pravomoc a příslušnost správních soudů k projednání a rozhodnutí ve věci samé v souvislosti s přezkumem výše uvedených správních aktů regionální rady, resp. k přezkumu jejího postupu vedoucího k vydání daných správních aktů. Věcná příslušnost je dána specializovaným senátům krajských soudů ve smyslu § 7 odst. 1 soudního řádu správního. Místně příslušný je pak krajský soud, v jehož jurisdikci má sídlo regionální rada, jejíž rozhodnutí či postup je předmětem soudního přezkumu.

5 Soudní přezkum rozhodnutí o (ne)poskytnutí dotace či jejím odnětí

Rozhodnutím o (ne)poskytnutí dotace dochází k zásahu do veřejných subjektivních práv potenciálního příjemce dotace. Na tento druh řízení se aplikuje § 14 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech, který výslovně vylučuje, aby rozhodnutí o (ne)poskytnutí dotace bylo soudně přezkoumatelné. Zdálo by se tedy, že zde není prostor pro jakoukoli polemiku. Avšak Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9Afs 38/2013-53 dle názoru autora tzv. otevřel cestu soudnímu přezkumu rozhodnutí regionální rady o neposkytnutí dotace, neboť v tomto rozhodnutí bylo judikováno, že ve fázi před uzavřením veřejnoprávní smlouvy „...mohou některé její (regionální rady) úkony naplňovat znaky rozhodnutí správního orgánu, které je způsobilé soudního přezkumu ve smyslu § 65 s.ř.s.“¹² Je však nutné uvést, že tento názor vyjádřil Nejvyšší správní soud pouze jako obiter dictum v hypotetické rovině. Autor se však domnívá, že je nutné od sebe rozlišit rozhodnutí o žádosti o dotaci, které je tedy vyloučeno ze soudního přezkumu dle § odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech, a rozhodnutí o uzavření veřejnoprávní smlouvy

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9Afs 38/2013-53.

o poskytnutí dotace, na které se uvedená úprava nevztahuje a je tak dle autora možné podrobit toto rozhodnutí regionální rady soudnímu přezkumu podle § 65 soudního řádu správního. V případě, že dojde k pochybení v průběhu postupu vedoucího k vydání rozhodnutí o žádosti o dotaci, může osoba aktivně legitimovaná iniciovat řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení ve smyslu § 82 soudního řádu správního.

Jak již bylo uvedeno dříve, spory z veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace rozhoduje Ministerstvo pro místní rozvoj. Toto jeho rozhodnutí naplňuje znaky správního rozhodnutí podle § 65 soudního řádu správního a právní úprava nikterak explicitně nevylučuje jeho soudní přezkum. Lze jej tedy soudně přezkoumat v řízení o žalobě proti nezákonnému rozhodnutí.

Ve fázi po uzavření veřejnoprávní smlouvy může z důvodu porušení rozpočtové kázně či obdobných důvodů dojít k zahájení řízení o odnětí dotace. Dle § 15 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech se na toto řízení aplikují obecné předpisy o správním řízení. Jedná se tedy o správní rozhodnutí podle § 67 odst. 1 správního řádu. Není však výslovně upraveno, zda toto rozhodnutí lze soudně přezkoumat. Odnětím dotace dochází ke značnému zásahu do veřejných subjektivních práv příjemce dotace, jelikož dotace již bylo poskytnuta, resp. uzavřením veřejnoprávní smlouvy předmětný nárok na poskytnutí dotace vznikl, a to na rozdíl od řízení o (ne)poskytnutí dotace, ve kterém nárok na poskytnutí dotace je teprve jeho předmětem. Autor se tak domnívá, že rozhodnutí o odnětí dotace naplňuje znaky správního rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního a lze se proti němu bránit žalobou proti nezákonnému rozhodnutí.

6 Závěr

Regionální rady představují právnické osoby sui generis, jejichž správní akty o (ne)poskytnutí či odnětí dotace ze strukturálních fondů EU jsou či mohou být předmětem soudního přezkumu. Dopady vydání uvedených rozhodnutí směřují spíše do sféry veřejnoprávní, i když se dotýkají i soukromých subjektivních práv. V rámci podpory regionálního rozvoje jsou konečným příjemcům ve veřejném zájmu poskytovány finanční prostředky z veřejných zdrojů, a to prostřednictvím veřejnoprávních smluv uzavíraných mezi ne zcela rovnoprávně postavenými účastníky. Z těchto důvodů se autor domnívá,

že přezkum výše uvedených rozhodnutí spadá do příslušnosti specializovaných senátů krajských soudů při aplikaci soudního řádu správního. Proti rozhodnutí o neuzavření veřejnoprávní smlouvy a o odnětí dotace je možné se bránit žalobou proti nezákonnému rozhodnutí podle § 65 soudního řádu správního. Postup regionální rady vedoucí k negativní administraci žádosti o dotaci může být soudně přezkoumat v řízení podle § 82 soudního řádu správního.

Literature

Bureš, J., Drápal, L., Krčmář, Z. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. II. Díl. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s 1309-1310.

Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014 s. 26.

Judikatura

Nález ÚS I.ÚS 260/06 ze dne 24. 1. 2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013 – 53

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2013, č. j. 1 Afs 66/2013 – 54

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, č. j. 4 Ans 2/2013 – 52

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, č. j. 2Afs 58/2007-58

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. 2 Afs 49/2007

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 12. 2012, č. j. 22 A 72/2011-126

Contact – e-mail

257868@mail.muni.cz

Organization of Administrative Judiciary in Europe from a Perspective of Judicial Protection of Individual Rights

Przemysław Ostojski

Voivodship Administrative Court in Poznań, Poland

Wojciech Piątek

Voivodship Administrative Court in Poznań, Poland

Adam Mickiewicz University

Faculty of Law and Administration

Abstract in original language

Artykuł dotyczy problematyki zależności pomiędzy strukturą organizacyjną sądów administracyjnych w wybranych państwach europejskich a jej wpływem na ochronę praw podmiotowych jednostki. Pomimo zasadniczo zbieżnych poglądów formułowanych na temat potrzeby istnienia sądowej kontroli administracji nie wykształcił się w Europie jeden wspólny model w którym miałaby ona być sprawowana. Z uwagi na istniejące różnice kulturowe, historyczne i społeczne pomiędzy państwami europejskimi nie sposób wskazać, który model sądowej kontroli administracji najbardziej sprzyja ochronie praw jednostki.

Keywords in original language

Sądownictwo administracyjne; sądowa kontrola administracji; modele sądowej kontroli administracji; orzekanie kasacyjne; orzekanie merytoryczne.

Abstract in English

The article concerns the issue of the relationship between organizational structure of administrative courts in selected European countries and its impact on the protection of the individual rights of the individual. Despite broadly consistent opinions that judicial administrative review should exist,

Europe does not have one common model wherein such review would be applied. Due to existing differences in cultural, historical and social relations between European countries it is impossible to identify which model of judicial review of the government's most conducive to the protection of individual rights.

Keywords in English

Administrative Judiciary; Judicial Administrative Review; Models of Judicial Review of Administration; Cassation Ruling; Substantive Ruling.

1 Introduction

At present, there is no doubt that judicial administrative review is one of the most fundamental guarantees of the protection of individual rights, without which the functioning of the democratic state would be hard to fathom. The representatives of the world of science from particular European states draw attention to the essential role of independent authorities reviewing the activities of public administration. The protection of freedoms and rights of the citizen in relationships with administration is the essence of judicial administrative review not only in Poland¹, but also in other countries, among others, in Austria², France³, Macedonia⁴ or the Czech Republic.⁵ In the aforesaid countries the representatives of the world of science unanimously agree that ensuring the effective legal protection to the individual in contacts with public administration is one of the fundamental functions of administrative courts.

¹ M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983, p. 20, B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego* in: ed. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, pp. 16-17, J. Trzcziński, *Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki* in: ed. A. Szmyt, *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, Gdańsk 2008, pp. 127-129.

² P. Oberndorfer, *Die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Linz 1983, pp. 25-26, K. Pabel, *Verwaltungsgerichtsbarkeit – Wesen und Wandel*, *Zeitschrift für Öffentliches Recht* 2012, Vol. 67 pp. 30–62-63.

³ J. Massot, *The powers and duties of the French administrative judge* in: ed. S. Rose-Ackerman, P. L. Lindseth, *Comparative Administrative Law*, Northampton 2010, pp. 421-422.

⁴ F. Zendeli, M. Memeti, A. Rustemi, *Judicial Control over Public Administration*, Acta Universitatis Danubius 2012, Vol. 2, pp. 93-94.

⁵ J. Baxa, *Sądownictwo administracyjne w Czechach*, „*Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*” 2007, Vol. 2, p. 150.

Despite broadly consistent opinions that judicial administrative review should exist, Europe does not have one common model wherein such review would be applied. Due to the existing differences in the legal culture of individual European states, it would be difficult to expect that such common model would be developed. The form of judicial administrative review in particular countries is a result of the cooperation of various constitutive, social or even political factors. It is affected by the structure of public administration and its tasks. Despite the existing differences, the representatives of the world of science distinguish, based on solutions adopted in individual countries, solutions of a similar nature and classify them into the following categories.⁶ The aim of a brief overview of judicial administrative review models applied in Europe is to answer a question whether they are effective in terms of the protection of individual rights of the person. Polish solutions discussed against this background were used to present advantages and disadvantages of the adopted model of a cassation nature and the pending discussion on the need to modify it.

2 Models of judicial review of administration

From the systemic point of view, judicial administrative review in Europe is performed in a threefold way. The first group of states has a separate branch of administrative judicature, independent from other branches, most notably common judicature, that reviews public administration activity. For example, this model is used by both administrative courts in Poland and the Czech Republic that adjudicate in all types of cases and special courts that rule in social or financial cases only. Such courts are, among others, in Holland where - contrary to Poland - one common administrative court is replaced with courts specializing in specific types of disputes.⁷ The special

⁶ A. Müller, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Vergleich* in: ed. B. Wieser, A. Stolz, *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Ostmitteleuropa. Grundriss der Verwaltungsordnungen Polens, Tschechiens, der Slowakei und Ungarns*, Vienna 2004, pp. 550 and seq., A. Skoczylas, *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, "Państwo i Prawo" 2012, Vol. 10, pp. 21 et seq.

⁷ In administrative law the legislative authorities may charge either the ordinary courts or special tribunals with the administration of justice. Both options have been exercised. The district courts, courts of appeal and the Supreme Court are responsible for tax law. The district courts of first instance and special tribunals are generally responsible for other areas of administrative law. These special tribunals include the Central Appeals Council (social security and public servants law), the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State (administrative law in general) and the Trade and Industry Affairs Appeal College (economic public law). Vide M. van Hooijdonk, P. Eijssvoogel, *Litigation in Netherlands*, The Hague 2009, pp. 138-149.

administrative courts are also in Austria (the so-called “9+2” model consisting of nine courts in the provinces of Burgenland, the Federal Administrative Court and the Federal Financial Court) and in Germany (besides the Federal Administrative Court, at the same level there exist the Federal Financial Court and the Federal Social Court).

The second group of countries, for example the United Kingdom, Slovakia and Hungary, does not have any administrative courts separated from other judicial branches and judiciary constitute one systemic entirety.

Finally, the third group are authorities reviewing the activities of public administration that derive from the administration itself and serve judicial, consultative and advisory functions. This variant is used in France. The Council of State (*Conseil d'Etat*) that is in the forefront of administrative judicature acts both as legal adviser of the executive branch and as the supreme court for administrative judicature. Considering the scope of its activity, the Council is divided into administrative divisions such as administrative sections, general assembly, standing committee and claim divisions comprising administrative claims (*section du contentieux*) and nine sub-sections and the claims council.⁸ It is worth mentioning English administrative tribunals that, in most cases, act as appeal bodies that examine appeals against decisions of local and regional administrative authorities (local self-government). These courts constitute an internally diversified category consisting of quasi-judicial authorities independent from administrative authorities and of entities being part of public administration.⁹

As part of the presented models, the internal structure of administrative courts that rule out in one-, two- or three-instances should also be distinguished. The number of court instances usually depends on the form of the procedure preceding the activities of the courts that makes an administrative act or on other activities or inactivity of public administration.

⁸ The thorough considerations about history of the French administrative judicature and the structure of the Council of State are outlined in Stembrowicz, *Rada Stanu we Francji – 175 lat istnienia*, NP 1975, Vol. 12, pp. 1611-1618, H. Izdebski, *Francja*, in: ed. L. Garlicki, *Sądownictwo administracyjne w Europie zachodniej*, Warsaw 1990, pp. 35-54, H. Izdebski, *Wspólczesne modele administracji publicznej*, Warsaw 1993, pp. 13-19, J. Hautebert, S. Soleil, *Modèles français, enjeux politiques et élaboration des grands textes de procédure en Europe*, Vol. I, Paris 2007, pp. 183 et seq.

⁹ J. Jansing, *Verwaltungsrechtsschutz durch Tribunals in England*, Göttingen 2013, pp. 169-221.

Usually, when administrative proceedings are one instance, as in France, Austria or Germany, judicial review usually is two- or three-instance. On the other hand, the larger number of administrative instances decreases the number of court instances. The exception to this principle is the Polish model characterized by two administrative instances and two court instances. During works on the administrative judiciary reform held before 2002 it was, however, argued that the implementation of two court instances did not substantiate the resignation from two administrative instances.¹⁰ In this case, the fundamental argument arises from Art. 78 of the Constitution of the Republic of Poland¹¹ that guarantees that each party shall have the right to appeal against judgments and decisions made at first stage.

A separate issue that is extremely essential in terms of the protection of the rights of the individual is the way the courts adjudicate. In this case, it is necessary to distinguish two radically different models of cassation and substantive ruling. The first model provides that the administrative court reviews public administration and, consequently, excludes the appealed act or other activities from legal transactions. Whereas, as part of substantive competences the court, through reviewing public administration, is authorized to replace the appealed act of public administration with its own judgment that includes the final ruling on rights and obligations of the individual. As noticed in literature, the substantive adjudication of administrative courts should not only be associated with simple amend decisions that replace the appealed act excluded from legal transactions. It has various forms and covers more sophisticated legal constructions.¹² The cassation model is presently encountered, inter alia, in the Czech Republic, Poland and Hungary. On the other hand, the amend model is used to its fullest extent in Switzerland, but it does not mean that the Swiss Federal Administrative

¹⁰ W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Trójśczeblony model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowanie administracyjne*, "Państwo i Prawo" 1999, Vol. 5, pp. 20 et seq.

¹¹ Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, Journal of Laws of 1997 r., No 78, item 483, as amended.

¹² Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warsaw 2014, pp. 393-394.

Court cannot make cassation decisions.¹³ Moreover, the German and Austrian administrative courts have the rights to make amend decisions.

Likewise, the French administrative judiciary that reviews whether the challenged administrative act conforms to the applicable laws (*contentieux de l'annulation, contentieux pour l'excès de pouvoir*) resolves disputes substantially (*contentieux de plein juridiction*¹⁴). In France, the review of administrative courts includes, among others, damage claims against public administration due to damage arising from its activity, public procurement disputes or fiscal issues. In this case, the court not only overrules the administrative act, but also changes and rules on its merits. The literature indicates that in such case the judicial review model resembles the mode of resolving cases by common courts (*juge judiciaire*).¹⁵ As for disputes over the legality of the activities of administration, amongst which the most important are annulment disputes (*contentieux pour l'excès de pouvoir*), their goal is to determine whether an administrative act or a procedure that leads to its making conforms to the applicable laws. In this case, the court, as a matter of principle, overrules the appealed act or rejects the appeal.¹⁶

Considering the way administrative courts resolve disputes, it is necessary to mention the last amendment to the Austrian administrative judiciary system that entered into force on 1 January 2014. One of the key axes of this Austrian reform was a shift from the cassation model applied by one-instance administrative courts to the two-instance system together with a significant extension of courts' substantive competences. According

¹³ Revoking the appealed act and remanding the case for retrial are considered as the exception to the rule in proceedings before Bundesverwaltungsgericht. Even if the act is made with violation of procedural norms, primarily the court should seek to remove them on its own. The court has the right to rule on a cassation basis, considering a serious kind of the violation and interests of the parties to the case. Vide *A. Moser, M. Bensch, L. Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Basel 2013, p. 225.

¹⁴ Furthermore, it is necessary to mention repressive proceedings (*des procédures répressives*) consisting judicial review of proceedings in terms of road traffic offences (*des contraventions de grande voirie*) and judicial review of disciplinary sanctions (*des sanctions disciplinaires*), cases for construction of administrative acts (*contentieux de l'interprétation*) and cases for ascertaining that the administrative act does not exist (*contentieux de la déclaration d'inexistence*).

¹⁵ J. Lemasurier, *Le contentieux administratif en droit comparé*, Paris 2001, p. 22.

¹⁶ S. Boyron, *Administrative Procedure*, in: J. Bell, S. Boyron, S. Whittaker, *Principles of French law*, Oxford University Press 1998, p. 116., G.A. Bermann, E. Picard in: ed. G.A. Bermann, E. Picard, *Introduction to French Law*, Wolters Kluwer 2012, pp. 94-95.

to the current Art. 130(4) of the Constitution of the Republic of Austria the court is obliged to make a substantive ruling on any criminal and administrative cases. In other cases such rulings are pronounced subject to two separate circumstances: (1) the standing of facts is obvious, (2) the individual determination of the standing of facts is individually determined by the court due to promptness or in connected with considerable cost savings.¹⁷ This is the court which decides whether the amend or cassation ruling should be made, leaving a margin of discretion to the court.¹⁸ The implemented reform was preceded by a long standing discussion of the representatives of the world of science on advantages and disadvantages of both models.¹⁹ On the one hand, this discussion indicated that courts could not be responsible for administrating, and the administration review should not be equated with the replacement of the activities of administration with court rulings as it would violate the existing triple-monopoly of power. On the other hand, attention was also drawn to some shortcomings of cassation jurisdiction of the court that hinders the dispute to be finally settled by the court or to the fact that administrative authorities ignore the rulings made. The fact that the Austrian legislature departed from the cassation model became an additional argument for proponents of concepts of substantive rulings by administrative courts, or at least with respect to the essential modification of cassation rights. It is worth remembering that the Austrian model was considered exemplary for the origin of administrative judicature in countries of the former Austrian-Hungarian Empire, including the Czech Republic and Poland.

The European Court of Human Rights (ECHR) held that both aforesaid ruling models complied with Art. 6(1) of the Convention.²⁰ This footnote

¹⁷ BGBl. No 51/2012.

¹⁸ Ch. Grabenwarter, M. Fister, *Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Vienna 2014, pp. 232-233.

¹⁹ R. Walter, *Kassatorische oder reformatorische Entscheidung* in: ed. F. Lehne, E. Loebenstein, B. Schimetschek, *Die Entwicklung der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Festschrift zum 100 jährigen Bestehen des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes*, Vienna - New York 1976, pp. 392 et seq., T. Olechowski, *Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich*, Vienna 1999, pp. 160-165.

²⁰ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental of 4 November 1950 (Journal of Laws of 1993, No 61, item 284, as amended), hereinafter referred to as the Convention.

includes a vast array of procedural guarantees vested with parties to proceedings such as reliability, publicness, audience and efficiency. The essential element of the right to access the court remains the stability of final rulings and their enforcement.²¹ With reference to the nature of jurisdiction the ECHR holds that the restriction of the scope of the administrative court's review to the review of the legality of the activities of public administration does not violate Art. 6(1) of the Convention in terms of standards to be followed by the court as it has the right to examine its cases on the merits and to quash the appealed act in whole or in part, if it finds the substantive or procedural law violated.²² Both analysed ruling models also comply with the recommended minimum individual protection standards as set forth in the recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe No 20/2004 on judicial review of administrative acts.²³ This recommendation formulates general terms and conditions concerning the most essential issues for judicial review of administrative acts such as: the scope of judicial review, access to the court, independent and impartial court, fair proceedings, effectiveness of judicial review. In order to ensure the relevant effectiveness of judicial review, the recommendation specifies that the administrative court should have the powers necessary to redress the situation so that it is in accordance with the law, in particular, it should be competent at least to quash the administrative decision and, if necessary, to refer the case back to the administrative authority to take a new decision that complies with the judgment.

²¹ According to the ECHR in some circumstances legal certainty may be violated in order to remedy "basic flaws" and "miscarriages of justice". These notions cannot be defined precisely. See: judgment of the ECHR of 23 July 2009, application No 8269/02 on the case of *Sutyazhnik v. Russia*, lex No 511255. The ECHR, in its another judgment, vaguely stated that the requirements of the legal certainty were not absolute. The departure from this rule is substantiated only when it is necessary in the light of the serious and irresistible nature or if the serious and legally justified reasons prevail the legal certainty principle. See: judgment of the ECHR of 29 July 2008, application No 37959/02 on the case of *Xheraj v. Albania*, lex No 411809.

²² See: judgment of the ECHR of 04 October 2001, application No 33776/96 on the case of *Potocka v. Poland*, lex No 48937. See: judgment of the ECHR of 23 October 1995, application No 15963/90 on the case of *Gradinger v. Austria*, lex No 80401; judgment of the ECHR of 21 July 2011, application No 32181/04 on the case of *Sigma Radio Television Ltd. v. Cyprus*, lex No 868813.

²³ Recommendation (2004)20 of the Committee of Minister to member states on judicial review of administrative acts, adopted on 15 December 2004.

The adoption of one of the models resulted in the different understanding and the form of the mechanism of the court ruling enforcement as one of the requirements of the conventional right to the court. In case of cassation rulings, the enforcement of such rulings should be considered traditionally, *id est* through implementing enforcement proceedings. In other words, if the court does not adjudge a specific benefit and it does not independently shape a substantive-law relationship, from which the enforced obligation would arise, then the enforcement of the pronounced ruling may be considered only broadly as a feature that obliges the public administration authority to take actions that results in issuing an act or taking actions that comply with the court's guidelines and legal assessment.²⁴

The enforcement of court rulings is completely different when courts make amend decisions. For example, in Switzerland, courts rulings are enforced by administrative authorities.²⁵ Likewise, in Germany mechanisms that lead to the enforcement of the ruling pronounced by the administrative court are based on the enforcement obligation, but in this country the chairman of the adjudication panel acting as a court is also the enforcement authority.²⁶ The enforcement of rulings of administrative courts cannot be, however, limited to the fulfilment of the decision on the main subject of the dispute including the assessment of the legality of administration and the resulting consequences. This also refers to damages for illegal activities of public administration and to courts' rights to liquidate inactivity or the excessive length of the activities of administration. Such issues are differently resolved in individual European countries. For example, in France in the *contentieux pour l'excès de pouvoir* cases the claimant who claims the appealed act to be overruled is also entitled to separately apply for damages in order to remedy any damage caused by the illegal activity of administration.²⁷ A similar solution exists in England.²⁸

24 M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warsaw 2010, p. 446.

25 R. Kieler, B. Rütsche, M. Kuhn, *Öffentliches Verfahrensrecht*, Zürich 2012, pp. 194-199, P. Tschannen, U. Zimmerli, M. Müller, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Bern 2014, pp. 317-328.

26 W. Piątek, P. Ostojcki, *Orzeczenie sądu administracyjnego jako podstawa odpowiedzialności administracji publicznej w Polsce i w Niemczech*, in: ed. Z. Duniewska, M. Stahl, *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warsaw 2013, pp. 106-109.

27 J.C. Ricci, *Contentieux administratif*, Paris 2007, pp. 41 et seq.,

28 A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and administrative law*, Edinburgh 2007, p. 769.

In comparison with the different systemic solutions, it is worth mentioning the Polish model of administrative judicature and the current intense discussion on its modification. In the present legal status, the Polish administrative judicature creates a separate and independent judicature branch, not subordinated to or associated with common courts.²⁹ This judicature comprises two instances. Any final rulings or decisions made by regional administrative courts may be appealed to the Supreme Administrative Court. The review of public administration concerning the legality of its activities consists means that courts adjudicate on the basis of the cassation system. On the basis the review itself the court is prohibited to interfere with the activity of public administration and to replace administration to perform its activities.³⁰ However, presently, there occur opinions that challenge the hitherto understanding of review and emphasize the need to open Polish law to the substantive ruling.³¹ It is expressed by the recommended amendment to the Process Act through adding, for example, a new Article 145a of the Law on Proceedings before Administrative Courts laying down that courts of first instance shall have the right to determine a way the authority deals with the case in the ruling considering the claim or even in any future ruling, if justified by circumstances of the case.³² In the recommended case, the court's entry into the authority's responsibilities is justified by efficiency and performance of proceedings that allow a claimant to quicker resolve the case on a substantive basis. Moreover, a new solution is the court's right to adjudge that the authority should pay the claimant an amount from PLN 1,000 to PLN 10,000 as compensation for failure to enforce the ruling.

3 Recapitulation

To summarise the considerations, it is noteworthy that presently Europe does not have any unadulterated models of ruling by administrative courts

²⁹ K. Celińska-Grzegorzczuk, R. Hauser in: ed. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*. Vol. 10. *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warsaw 2014, pp. 99-105.

³⁰ R. Hauser, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, in: ed. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, Ś. Fundowicz, *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, pp. 146-147.

³¹ Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warsaw 2014, pp. 393-398.

³² [Http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?documentId=D19D22B3A179A-839C1257BD400425C1F](http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?documentId=D19D22B3A179A-839C1257BD400425C1F) (access on 15 October 2014).

on a cassation or amend basis. The authorized individuals have at most the right to indicate the dominant features of one of the distinguished forms of judicature. As for the protection of the individual rights, it is essential to provide the court with such instruments that really help the citizen through eliminating from the legal transactions any illegal activities of public administration or obliging administrative authorities to take actions to go towards this direction. Therefore, the unadulterated cassation model that presently does not occur in Europe, due to the plurality of forms of the activities of the present administration, would be insufficient to protect the person. The court's cassation rights are increasingly supplemented by amend competences that does not generally only consist in ruling on the merits, but they aim at quickly and effectively forcing the public administration to take actions to remove the illegal situation.

In view of the system, we believe that the organizational structure of administrative courts and the course of court proceedings should be synchronized with the structure of the public administration apparatus and proceedings conducted before such authorities. It should be noted, however, that a large number of administrative and court instances does not lead to the increase in the protection of the individual rights. This protection level is highly dependent on a type of the court's process instruments, not on the number of instances.

Due to the existing cultural, historical and social differences between individual European countries, it is impossible to explicitly determine which model of judicial review of administration in Europe better protects the individual rights. The existing differences should also be taken into account while striving for automatically transferring solutions applicable in one state to the law of another one. In each case, however, the organizational structure and competences of the administrative court should comply with the minimum standards specified in case law of the ECHR. The administrative court should be systemically and functionally independent from authorities subject to its review and it should have the rights to exclude from the legal transactions any illegal activities of public administration.

Contact – e-mail

wojtekp@amu.edu.pl, p.ostojski@op.pl

Judicial Review of Administrative Decisions in Hungary

Kitti Pollák

Faculty of Law and Political Science, University of Szeged, Hungary

Abstract in original language

A közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata a jogorvoslathoz való jog egyik alternatívája, amelyet számos nemzetközi és európai dokumentum is rögzít. Magyarországon a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálataira vonatkozó hatályos szabályozást több jogszabály tartalmazza. 2013. január 1-jétől új intézményként a közigazgatási és munkaügyi bíróságok is megkezdték működésüket. Jelen tanulmány a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának egyes aktuális kérdéseivel foglalkozik, így a közigazgatási bírászkodás szervezeti hátterével és a közigazgatási perrendtartás kodifikációjával.

Keywords in original language

Jogorvoslathoz való jog; közigazgatási bírászkodás; közigazgatási perjog.

Abstract

The judicial review of administrative decisions is one of the implementation of the fundamental right, the right to a legal remedy, which is declared in several International and European documents. The present regulation of the judicial review of administrative decisions in Hungary is determined by several Acts. The Administrative and Labour Courts started to operate on the 1st January 2013. Therefore, the paper focuses mainly on the current questions of the judicial review of administrative decisions in Hungary. Namely, the organisational background of the judicial review and the codification of legal rules of administrative judicial procedure will be analysed.

Keywords

Right to a Legal Remedy; Hungarian Administrative Procedures; The Judicial Review of Administrative Decisions.

1 Introduction¹

The objective of this paper includes the comprehensive analysis of the current questions related to the judicial review procedures following the decision making in the Hungarian administrative procedures. We need to keep in mind that the judicial review of administrative decisions is one of the most effective implementation of the fundamental right, the right to a legal remedy, which is stated in several international and European documents, and in the Fundamental Law of Hungary also. The present regulation of the judicial review of administrative decisions in Hungary is determined by different Acts for example the Act No. CXL of 2004 on the General Rules of Administrative Proceedings and Services (hereinafter referred to as Ket.), the Act III of 1952 of the Code of Civil Procedure, etc. The Administrative and Labour Courts started to operate in Hungary on the 1st January 2013. Obviously, the judicial review of administrative decisions existed before the 1st January 2013, just administrative decisions were reviewed by the ordinary courts. Therefore, this paper focuses mainly on two actual questions related to the judicial system and to the codification possibilities of the judicial review procedure. Before the examination of the questions referred, the paper also analyses the right to a legal remedy as a fundamental right.

2 Ubi jus, ibi remedium²

2.1 International and European level

The right to a legal remedy is stated in several international and European legal acts such as in the European Convention on Human Rights (hereinafter referred to as ECHR). The ECHR was drafted in 1950 by the Council

¹ Special thanks to the academic support for Dr. habil Józsa Zoltán, Head of Department Administrative Law and Financial Law and for Dr. Siket Judit, assistant lecturer, Department Administrative Law and Financial Law, Faculty of Law and Political Sciences, University of Szeged and for the financial support for Campus Hungary. <http://www.campushungary.hu/>.

² „Where there is a right there is a remedy“, For this Latin legal maxim there is no specific author. It is related to the latin legal maxim: *lex semper dabit remedium*. See more in: LIEBS Detlef et al.: *Lateinische Rechtsregeln und Rechtssprichwörter*, München: VERLAG C.H.BECK, 1991, p. 111., p. 213. ISBN: 3406087027, Special thanks to Dr. Pozsonyi Norbert, assistant lecturer of the Department of Roman Law, University of Szeged for his help in tracing back this latin legal maxim.

of Europe, and the ECHR entered into force on 3 September 1953. We can specify two articles of the ECHR related to the right to a legal remedy, more precisely to the judicial review. The right to a fair trial is enshrined in the Article 6 of the ECHR, and the Article 13 of the ECHR establishes the right to an effective remedy. Evidently, the case law of the European Court of Human Rights clarified the above-mentioned rights. Regarding to the judicial review of administrative acts one of the most important case is the König Case.³ In this case, the European Court of Human Rights stated the applicability of Article 6 of the ECHR⁴ in administrative disputes.⁵ For cases that do not involve civil rights and obligations or criminal charges, Article 13 of ECHR provides the judicial remedy possibility.⁶ The Case of Kudla v. Poland highlighted the role of Article 13 of the ECHR, as follows: „The question of whether the applicant in a given case did benefit from trial within a reasonable time in the determination of civil rights and obligations or a criminal charge is a separate legal issue from that of whether there was available to the applicant under domestic law an effective remedy to ventilate a complaint on that ground. [...] The Court now perceives the need to examine the applicant’s complaint under Article 13 taken separately, notwithstanding its earlier finding of a violation of Article 6 § 1 for failure to try him within a reasonable time.“⁷ Several Recommendations of the Council of Europe also defined the judicial review, more specifically

³ Case of König v. Germany: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57512#%22itemid%22:%22001-57512%22>}.

⁴ L’Article 6 of the ECHR is examined in several ways for example: EDEL Frédéric: *La durée des procédures civiles et pénales dans la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l’Homme*, Editions du Conseil de l’Europe, Dossiers sur les droits de l’homme n° 16, Strasbourg, 2007. Special thanks for École Nationale de l’Administration (Strasbourg, France), more precisely to Fabrice Larat, François Lafarge et Frédéric EDEL for the possibility to research in É.N.A. and for all of their help and suggestions.

⁵ The Case of König also referred to Ringeisen judgment of 16 July 1971, as follows: „As regards the field of application of Article 6 para. 1 (art. 6-1), the Court held in its Ringeisen judgment of 16 July 1971 that „for Article 6 para. 1 (art. 6-1) to be applicable to a case („contestation“) it is not necessary that both parties to the proceedings should be private persons. „(Series A no. 13, p. 39, para. 94).

⁶ The relationship between Article 6 of the ECHR and Article 13 of the ECHR was described in several cases for example: Case of Kudla (<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=001-58920#%22itemid%22:%22001-58920%22>}). See also: F. Rozsnyai Krisztina: *Közigazgatási Bíraskodás Prokrasztész-ágban*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010, pp. 53-59., ISBN: 978 963 284 129 8.

⁷ Case of Kudla v. Poland: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=001-58920#%22itemid%22:%22001-58920%22>}.

in consideration of the object of the paper for example: the judicial review of administrative acts (Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts).⁸

The right to a legal remedy is also stated in another fundamental European document, in the Charter of Fundamental Rights of the European Union (hereinafter referred to as CFREU). More accurately Article 47 of the CFREU establishes the right to an effective remedy and to a fair trial. The requirements of the European Union regarding to the judicial review procedures are found in EU treaties and in the judgments of the European Court of Justice, for example: the Case of *Les Verts v. Parliament*.⁹ In the Case of *Johnston*¹⁰ the European Court of Justice clearly stated that: „The requirement of judicial control stipulated by that article reflects a general principle of law which underlies the constitutional traditions common to the Member States.“¹¹

2.2 National level

We should emphasize that the right to a remedy is a fundamental right which is also declared in the Constitutions of the Member States of the European Union. There are several Constitutions in which we can find *expressis verbis* the right to a remedy for example: the Fundamental Law of Hungary, the Polish Constitution,¹²

⁸ Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=802925&Site=COE>.

⁹ In the case of *Les Verts v. Parliament*, the European Court of Justice stated that: „It must first be emphasized in this regard that the European Economic Community is a Community based on the rule of law, inasmuch as neither its Member States nor its institutions can avoid a review of the question whether the measures adopted by them are in conformity with the basic constitutional charter, the Treaty.“ See: Judgment of the Court 23 April 1986: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61983CJ0294&from=EN>.

¹⁰ Case of *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=93487&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=261699>.

¹¹ See more: F. ROZSNYAI Krisztina: *Közigazgatási Bírászkodás Prokrusztész-ágyban*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010, pp. 45-52., ISBN: 9789632841298, VÁCZI Péter: *A jó közigazgatási eljárásról való alapjog és annak összetevői*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2013, pp. 98-125. ISBN 978-615-5376-02-3.

¹² Article 78 of the Polish Constitution: 1. Each party shall have the right to appeal against judgments and decisions made at first stage. Exceptions to this principle and the procedure for such appeals shall be specified by statute. (Senate of the Republic of Poland: <http://www.senat.gov.pl/en/about-the-senate/konstytucja/chapter-ii/>).

the Constitution of The Slovak Republic,¹³ the Constitution of the Republic of Slovenia¹⁴ and there are other constitutions which states this right only as a part of the principle of a fair trial.¹⁵

The Fundamental Law of Hungary, which came into effect on the 1st January 2012,¹⁶ declares in the paragraph 7 of Article XXVIII. Part Freedom and Responsibility that: „Everyone shall have the right to seek legal remedy against any court, authority or other administrative decision which violates his or her rights or legitimate interests.” We can conclude from the above mentioned paragraph that the administrative procedures - which can be determined as the proceedings of the administrative authorities, including the issues of the administrative actions in accordance with the legislation¹⁷ - would not comply with the Fundamental Law of Hungary without providing the opportunity for legal remedy.

The General Rules of Administrative Proceedings and Services in Hungary is regulated by the Ket. The Ket. uses a terminological distinction between procedure available upon request and the procedures in which administrative decisions are reviewed *ex officio*. According to the Act the redress procedures are: the appeal procedures; the judicial review; the reopening procedure; and

¹³ Article 46 of the Constitution of The Slovak Republic: The Right to Protection by the Court and Other Legal Protection: (1) Everyone may claim his right in a manner laid down by law in an independent and impartial court and, in cases laid down by law, at another body of the Slovak Republic. (2) Anyone who claims to have been deprived of his rights by a decision of a public administration body may turn to the court to have the lawfulness of such decision reexamined, unless laid down otherwise by law. The re-examination of decisions concerning basic rights and freedoms may not, however, be excluded from the court's authority. (3) Everyone is entitled to compensation for damage incurred as a result of an unlawful decision by a court, or another state or public administration body, or as a result of an incorrect official procedure. (4) Conditions and details concerning judicial and other legal protection shall be laid down by law. See: <http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=124>.

¹⁴ Article 25 of the Constitution of the Republic of Slovenia: Right to Legal Remedies: Everyone shall be guaranteed the right to appeal or to any other legal remedy against the decisions of courts and other state authorities, local community authorities, and bearers of public authority by which his rights, duties, or legal interests are determined. And Article 157 of the Constitution of the Republic of Slovenia on Judicial Review of Administrative Acts. <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/>.

¹⁵ JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja II., Budapest, Századvég Kiadó, 2009. XII. fejezet. pp. 2090-2091. ISBN 978-963-7340-161.

¹⁶ Act XX of 1949, which was revised and restated by Act XXXI of 1989, was the Constitution of the Republic of Hungary and lost its effect on 1 January 2012.

¹⁷ See: PATYI András et al.: Közigazgatási hatósági eljárásjog, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. p. 19-30. ISBN: 9789639950 18 4.

the proceedings opened based on a resolution of the Constitutional Court. The remedy possibilities within public administration are the appeal procedures and the reopening procedures. The proceedings opened based on a resolution of the Constitutional Court are „half in-half out“ procedure regarding to public administration, because of the fact that there is a procedure a priori in front of the Constitutional Court, but finally this redress procedure is decided in the public administration. The judicial review procedures in Hungary is a remedy instrument outside of the public administration.¹⁸

3 Current questions of the judicial review of administrative decisions in Hungary

Considering the limitation of the length of the paper, a detailed description of the judicial review procedure cannot be examined, only two actual questions will be analysed. Of course, there are other current issues as well, such as the training of the judges, the responsibilities of the administrative courts, etc.

3.1 The Hungarian judicial system

The first question which is needed to be analysed is the judicial system in Hungary regarding to the judicial review of administrative decisions.

We can find several models, possibilities of grouping the judicial review of administrative decisions both in the legal international and in the Hungarian scientific literature.¹⁹ One of the options for grouping

¹⁸ These redress procedures are only one the part of the control possibilities over administration. For more details: VARGA Zs. András: *A közigazgatás feletti kontrolleszközök általános áttekintése*, Jog, állam, politika, 2011. (3. évf.) Klnsz. pp. 37-52. The remedies (the redress and the review procedures) can be classified according to several criteria. See: PATYI András et al.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*, Dialóg Campus kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 114-117. ISBN: 9789639950184.

¹⁹ In Hungary we also found several scientific resources concerning the different models of the judicial review of administrative decisions. It is distinguished mostly among four models: the french, the german, the Anglo-Saxon and the mixed model. For example in: MARTONYI János: *Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*, Budapest, KJK., 1960, TOLDI Ferenc: *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1988, pp. 18-19. ISBN 963-05-4588-8, Ifj. TRÓCSÁNYI László: *A közigazgatási bíráskodás főbb rendszerei és szervezeti keretei*, Magyar Közigazgatás 5/1991 (41. évf.) pp. 408-425., Ifj. TRÓCSÁNYI László: *Milyen közigazgatási bíráskodást?*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992, pp. 44-82. ISBN: 963-222-485-X, FAZEKAS et al.: *Magyar Közigazgatási jog*, Budapest, Osiris Kiadó, 2005, pp. 502-504 ISBN: 963389767X, etc.

the judicial review of administrative decisions is based on the organisational aspects of the judicial review. This has been recently one of the most discussed topics in the Hungarian scientific literature.²⁰

From historical point of view, the first legal (organisational) forum for the judicial review of the administrative decisions was the Royal Financial Court in Hungary.²¹ The Royal Financial Court was incorporated in the Hungarian Royal Administration Court in 1886.²² Until 1949, this Court was a single-instance special court, which adjudged both general administrative and financial cases in non litigation process.²³ After the World War II., the administrative remedy system changed significantly: we can note an almost complete absence of the regulation of the judicial review over the administrative decisions. In 1957, the judicial review procedures in minor cases were briefly regulated.²⁴ In 1981, a Decree of the Council of Ministers²⁵ listed the cases against a judicial review can be used. The first significant change after fifty years was in 1989, the Act No. XXXI of 1989 modified the paragraph 2 of Article 50 of the Constitution of 1949, as follows: „The court shall review the legality of administrative decisions.“ The Parliament adopted the an Act No. XXVI of 1991 on the extensions of judicial review of the administrative decisions. This Act has established a system of two levels of review of the administrative decisions in official court proceedings in the ordinary judicial system. Regarding to the organisation of the administrative justice the last important change happened in 2013. The Act No. CLXI of 2011 established the Administrative and Labour Courts from the 1st of January 2013.

²⁰ F. ROZSNYAI Krisztina: *Közigazgatási Bíraskodás Prokrusztész-ágyban*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010, pp. 213-235., ISBN: 9789632841298

²¹ STIPTA I.: *Adalékok a pénzügyi közigazgatási bíróság működésének történetéhez (1884-1885)*, Szeged, Acta Juridica et Politica, Tomus LVII. Fasciculus 9., Szeged, 1999.

²² CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a Tanácsrendszer létrejöttéig*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976. pp. 239-242, MARTONYI JÁNOS: *A közigazgatási bíraskodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon (1867-1949)*, Szeged, Acta Universitas Szegediensis De Attila József Nominata, Acta Juridica et Politica, Tomus XX. Fasciculus 2.

²³ Act No. II of 1949 abolished the Hungarian Royal Administration Court.

²⁴ Act No. IV of 1957 on the General Rules of State Administration Procedures.

²⁵ Decree No. 63/1981.(XII.5.) of the Council of Ministers.

Over the last couple years several important questions raised related to the organisation of the judicial review of administrative decisions. First of all, the basic dilemma was the necessity of an independent administrative courts. While several scholars, such as Toldi Ferenc,²⁶ Trócsányi László,²⁷ Patyi András,²⁸ and others supported the idea of the foundation of the independent administrative courts; few experts for example Kilényi Géza,²⁹ Petrik Ferenc³⁰ and others considered this problem as a secondary question, and they believed that it was not necessary to realize it. Secondly, if there are independent administrative courts, the other question is related to the responsibility of these administrative courts. If they are needed to be organised in national or regional or local level.³¹

The current Hungarian judicial system³² is formed as follows from the 1st January 2013: There are 111 District Courts located in major cities of Hungary and proceed in first instance, but not in cases reviewing administrative decisions. In these cases the first instance is the separated administrative courts, named as Administrative and Labour Courts. The administrative courts share the same organisational background with the labour courts.³³ The Administrative and Labour Courts are not legal entities. These courts have the same status as the former Labour Courts, which were aligned with the status of District Courts. Although, there are only 20 separated Administrative and Labour Courts within the judicial structure of Hungary,

²⁶ TOLDI Ferenc: A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1988, p. 137.

²⁷ Ifj. TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bíráskodás hatásköri és szervezeti kérdései, Magyar Jog, 1993/9. pp. 543-548.

²⁸ PÁTYI András: Szervezet és hatáskör alapkérdései közigazgatási bíráskodásunk hatályos rendszerében, Jogtudományi Közlöny, 2002/3 p. 127

²⁹ KILÉNYI Géza: A közigazgatási bíráskodás néhány kérdése, Magyar Közigazgatás, 1991/4. pp. 296-303.

³⁰ PETRIK Ferenc: A közigazgatási bíráskodás aktuális kérdései, Bírak Lapja, 1993/2. p. 81.

³¹ For example: ROZSNYAI Krisztina: Közigazgatási Bíráskodás Prokurisztész-ágyban, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010, pp. 225-229., ISBN: 978 963 284 129 8.

³² See: Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts, and several publications can be found in the topic, one of the latest publication is: LICHTENSTEIN JÓZSEF: Bírósi szervezetrendszer in: TRÓCSÁNYI László - SCHANDA Balázs: Bevezetés az Alkotmányjogba, Budapest, hvg-Orac Kiadó, 2014, pp. 356-360.

³³ The reasons of this kind of realisation is not at all convincing. See: KÜPPER Herbert: Magyarország átalakuló közigazgatási bíráskodása, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, MTA Law Working Papers 2014/59, pp. 13-15. <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>.

located on the seat of Regional Courts. The Regional Courts (19 in the seat of the counties and 1 in Budapest) in second instance, review appeals against the decisions of Administrative and Labour Courts. Nevertheless this is a limited appeal possibility.³⁴ The next level is the Regional Courts of Appeal. There are only 5 in Hungary: in Budapest, in Debrecen, in Győr, in Pécs and in Szeged. These courts do not have specific tasks regarding to administrative appeals. In the last instance, in contrast to the Czech Republic,³⁵ in Hungary we can not find a special court such as the Supreme Administrative Court of the Czech Republic, but the Curia of Hungary has a review possibility of the final decisions if these are challenged through an extraordinary remedy.

In my opinion, the current organisational structure of reviewing administrative decisions is only partially completed. No doubt that the national legislature needs to find the best solution and different arguments such as case numbers, financial supports etc. need to be taken into account for a good operation of the judicial review.³⁶ Nevertheless, under certain restrictions and reconsiderations such as the remedy possibilities within public administration, a multi-instance independent administrative court system can be established in the future. However, the real problem has more aspects, and among these, the organisation is only one, maybe not even the most important one,³⁷ which can not limit the creation of administrative justice. Another important condition for the good operation of the judicial review of administrative decisions is the quality and the form of codification of procedures. Thus our second examined question is the regulation of judicial review of administrative decisions in Hungary.

³⁴ Act III of 1952 on Civil Procedures Chapter XX. (Article 340).

³⁵ See: HULKÓ Gábor: A közigazgatási bírászkodás hagyománya és rövid története Csehországban in SZOBOSZLAI-KISS KATALIN-DELI Gergely (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére, Győr, Universitas-Győr, 2013. ISBN 978-615-5298-08-0.

³⁶ KÜPPER Herbert: Magyarország átalakuló közigazgatási bírászkodása, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, MTA Law Working Papers 2014/59, p. 15. <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>.

³⁷ PATYI András: Közigazgatási Bírászkodás de constitutione ferenda, in FRÖHLICH Johanna - VARGHA Zs. András: Közérdekvédelem. A közigazgatási bírászkodás múltja és jövője, Budapest, PPKE JÁK – KIM, 2011, pp 33-55, ISBN 978-963-308-019-1, PATYI András: A bírói kontroll kihívásai, Jog, állam, politika, 2011/3. Klnsz. p. 58.

3.2 The codification of the judicial review procedures of administrative decisions

From international point of view it is clear that almost all EU countries regulates the judicial review procedures of administrative decisions in a special separated Code, regardless of the existence of special administrative courts.³⁸ It is not questionable, that administrative justice is a sui generis category, therefore it cannot be fully regulated only by the rules of civil procedures.³⁹ Of course, we can find several administrative justice codes which refer back to the rules of the Code of Civil Procedures for example: the German Verwaltungsgerichtsordnung,⁴⁰ Czech Act No. 150/2002 of the Code of Administrative Justice,⁴¹ etc.

In Hungary, the rules of judicial review of administrative decisions are still regulated by few paragraphs in the Ket. According to the Ket, administrative decisions are resolutions or rulings. Article 71 of the Ket. states that: „[...] the authority shall close out cases by way of resolution, and shall deliver rulings in other issues during the process“. The judicial review procedures for resolutions are regulated in the Chapter XX of the Act on the Code of Civil Procedures. This Chapter comprises the most of the regulations regarding the judicial review procedures of administrative decisions. The Act XVII of 2005 on the non-contentious juridical administrative proceedings briefly states the judicial review procedures of administrative rulings.⁴²

We have to mention that among scholars, there is still an open debate on the necessity of the codification of the judicial review procedures

³⁸ See inter alia: KÜPPER Herbert: Magyarország átalakuló közigazgatási bírászkodása, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, MTA Law Working Papers 2014/59, p. 18. <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>.

³⁹ Curia of Hungary: 4. melléklet A közigazgatási bírászkodás továbbfejlesztésének, a közigazgatási perjog megalkotásának távlati programja (bővített anyag), 2013, p. 2. <http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/4.melleklet.pdf>.

⁴⁰ 7th Chapter of the German Verwaltungsgerichtsordnung.

⁴¹ § 64 of the Act No. 150/2002 of the Code of Administrative Justice.

⁴² See the judicial review procedures of administrative decisions in more detail: PATYI András (szerk.): Közigazgatási hatósági eljárásjog, Budapest- Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2009, ISBN 978-963-9950-18-4 pp. 385-409., OSZTOVITS András et al.: Polgári Eljárásjog II. Budapest, HVC ORAC, 2013, pp. 146-148. ISBN 978-963-258-198-9.,

of administrative decisions. In recent years most of the experts⁴³ argued for the creation of a new code - a Code of Administrative Justice - specifying the rules for the judicial review procedures of administrative decisions. It would be welcomed that the Ket. would refer directly to this Act. A Code of Administrative Justice separated from the Code of Civil Procedures could have several benefits. For example: legal institutions which can not be understood in judicial review of administrative decisions (for example: the settlement) could disappear, the specific objective of the administrative justice could appear (not only the subjective protection, but the objective protection), the function of developing law could be also a benefit of the new Code. Also, the few rules which can be found in the Ket. and in the Act on the non-contentious judicial administrative proceedings could be a part of this new Code of Administrative Justice.⁴⁴ Furthermore, several notions such as administrative decision, administrative bodies, administrative procedure are determined once in the Ket, and once again in the Code of Civil Procedures, but there is a difference between the definitions. In addition, another dilemma is that if there is not or there can not be an appeal procedure within public administration - which can be made for any reason - the administrative decisions can be examined in front of the court only if there is an infringement of the provisions of the law. Thus, as we can see the codification could also resolve several problems. Consequently we think that consideration really should be given to this possibility to the new

⁴³ For example PATYI András: A bírói kontroll kihívásai, *Jog, állam, politika*, 2011/3. Klnsz. p. 61.; Curia of Hungary, Közigazgatási és Munkaügyi Kollégium, *Joggyakorlat-elemző csoport: a közigazgatási perjog-összefoglaló vélemény*, 2013, http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf.

We can find some scholars against the separate codification of Administrative Justice such as: UTTÓ György: A közigazgatási bírászkodás eljárási kérdései Magyarországon in TRÓCSÁNYI László (szerk): *Közjogi Bírászkodás*, Budapest, József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékének együttműködésével a Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda, pp. 45-57, 1996, ISSN 1218-3490

⁴⁴ KÜPPER Herbert: Magyarország átalakuló közigazgatási bírászkodása, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, MTA Law Working Papers 2014/59, pp. 19-29, Curia of Hungary: 4. melléklet A közigazgatási bírászkodás továbbfejlesztésének, a közigazgatási perjog megalkotásának távlati programja (bővített anyag), 2013, p. 2. <http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/4.melleklet.pdf>.

Code of Administrative Justice. The other possibility is the recodification of the Chapter XX of the Act on the Code of Civil Procedures, which would also be a welcomed.

4 Conclusion

Considering the fact that the right to a legal remedy is stated in several international and European documents and in the Fundamental Law of Hungary, we analysed the realization of this fundamental right in administrative procedures. We can conclude that the Hungarian administrative remedy system is a complex system which gives various possibilities for the right to a legal remedy. One of these remedy alternatives is the judicial review. We also examined two main questions of the judicial review of administrative decisions: the organisational structure of the Hungarian judicial system, because of the fact that the Administrative and Labour Courts started to operate in Hungary on the 1st January 2013. Secondly we focused our research on the future codification of the judicial review procedures of administrative decisions. We can conclude that there are still several questions and dilemmas on the development of the administrative justice in Hungary. We consider that the organisational structure of the judicial review of administrative procedures and the codification of the judicial review procedures of administrative decisions are partly finished, and further legislation is needed.

Literature

- CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a Tanácsrendszer létrejöttéig*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976.
- EDEL Frédéric: *La durée des procédures civiles et pénales dans la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, Editions du Conseil de l'Europe, Dossiers sur les droits de l'homme n° 16, Strasbourg, 2007.
- FAZEKAS et al.: *Magyar Közigazgatási jog*, Budapest, Osiris Kiadó, 2005, ISBN: 963 389 767 X.

- HULKÓ Gábor: A közigazgatási bírászkodás hagyománya és rövid története Csehországban in SZOBOSZLAI-KISS KATALIN-DELI Gergely (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére, Győr, Universitas-Győr, 2013. ISBN 978-615-5298-08-0
- JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja II., Budapest, Századvég Kiadó, 2009. XII. fejezet. ISBN 978-963-7340-161
- KILÉNYI Géza: A közigazgatási bírászkodás néhány kérdése, Magyar Közigazgatás, 1991/4.
- KÜPPER Herbert: Magyarország átalakuló közigazgatási bírászkodása, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, MTA Law Working Papers 2014/59, <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>
- LICHTENSTEIN JÓZSEF: Bírósági szervezetrendszer in: TRÓCSÁNYI László - SCHANDA Balázs: Bevezetés az Alkotmányjogba, Budapest, Hvg-Orac Kiadó, 2014
- LIEBS Detlef et al.: Lateinische Rechtsregeln und Rechtssprichwörter, München: VERLAG C.H.BECK, 1991, ISBN: 3406087027,
- MARTONYI János: Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata, Budapest, KJK., 1960,
- MARTONYI JÁNOS: A közigazgatási bírászkodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon (1867-1949), Szeged, Acta Universitas Szegediensis De Attila József Nominata, Acta Jurudica et Politicqa, Tomus XX. Fasciculus 2.
- OSZTOVITS András et al.: Polgári Eljárásjog II., Budapest, HVC ORAC, 2013, ISBN 978-963-258-198-9.
- PATYI András et al.: Közigazgatási hatósági eljárásjog, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. ISBN: 9789639950184
- PATYI András: Szervezet és hatáskör alapkérdései közigazgatási bírászkodásunk hatályos rendszerében, Jogtudományi Közlöny, 2002/3 pp. 125-144
- PATYI András: Közigazgatási Bírászkodás de constitutione ferenda, in FRÖHLICH Johanna - VARGHA Zs. András: Közérdekvédelem. A közigazgatási bírászkodás múltja és jövője, Budapest, PPKE JÁK – KIM, 2011, ISBN 978-963-308-019-1

- PATYI András: A bírói kontroll kihívásai, Jog, állam, politika, 2011/3. Klnsz. pp. 53-62.
- PATYI András (szerk.): Közigazgatási hatósági eljárásjog, Budapest- Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2009, ISBN 978-963-9950-18-4
- PETRIK Ferenc:A közigazgatási bíráskodás aktuális kérdései, Bírák Lapja, 1993/2. pp. 81-92.
- F. ROZSNYAI Krisztina: Közigazgatási Bíráskodás Prokrasztész-ágyban, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010, ISBN: 978 963 284 129 8
- STIPTA I.: Adalékok a pénzügyi közigazgatási bíróság működésének történetéhez (1884-1885), Szeged, Acta Juridica et Politica, Tomus LVII. Fasciculus 9., 1999.
- TOLDI Ferenc: A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1988, ISBN 963-05-4588-8,
- Ifj. TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bíráskodás főbb rendszerei és szervezeti keretei, Magyar Közigazgatás 5/1991 (41. évf.). pp. 408-425
- Ifj.TRÓCSÁNYI László: Milyen közigazgatási bíráskodást?, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992, ISBN:963-222-485-X
- Ifj. TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bíráskodás hatásköri és szervezeti kérdései, Magyar Jog, 1993/9. pp. 543-548.
- UTTÓ György: A közigazgatási bíráskodás eljárási kérdései Magyarországon in TRÓCSÁNYI László (szerk): Közjogi Bíráskodás, Budapest, József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékének együttműködésével a Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda, pp. 45-57, 1996, ISSN 1218-3490
- VÁCZI Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői, Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2013, ISBN 978-615-5376-02-3

Internet sources:

- VARGA Zs. András: A közigazgatás feletti kontrolleszközök általános áttekintése, Jog, állam, politika, 2011. (3. évf.) Klnsz. pp. 37-52.

The European Convention on Human Rights: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

Recommendation Rec (2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=802925&Site=COE>

Case of König v. Germany: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57512#{%22itemid%22:\[%22001-57512%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57512#{%22itemid%22:[%22001-57512%22]})

Ringeisen judgment of 16 July 1971 (Series A no. 13, p. 39, para. 94).

Case of Kudla ([http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=001-58920#{%22itemid%22:\[%22001-58920%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=001-58920#{%22itemid%22:[%22001-58920%22]}))

Case of Kudla v. Poland: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=001-58920#{%22itemid%22:\[%22001-58920%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=001-58920#{%22itemid%22:[%22001-58920%22]})

Case of Les Verts v. Parliament, the European Court of Justice: Judgment of the Court 23 April 1986: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61983CJ0294&from=EN>

Case of Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=93487&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&id=261699>

Curia of Hungary: 4. melléklet A közigazgatási bírászkodás továbbfejlesztésének, a közigazgatási perjog megalkotásának távlati programja (bővített anyag), 2013, p. 2. <http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/4.melleklet.pdf>

Curia of Hungary: Kúria, Közigazgatási és Munkaügyi Kollégium, Joggyakorlat -elemző csoport: a közigazgatási perjog-összefoglaló vélemény, 2013, http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf

Acts

- The Fundamental Law of Hungary
- Act No. XLIII of 1883

- Act No. XXVI of 1896
- Act. No. III of 1952
- Act No. CXL of 2004
- Act XVII of 2005
- Act CLXI of 2011

Polish Constitution: <http://www.senat.gov.pl/en/about-the-senate/konstytucja/chapter-ii/>)

The Constitution Of The Slovak Republic: <http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=124>

The Constitution of the Republic of Slovenia: <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/>

German Verwaltungsgerichtsordnung

Act No. 150/2002 of the Code of Administrative Justice (Czech Republic)

Contact – e-mail

kpollak@juris.u-szeged.hu

Specializace ve správním soudnictví¹

Lukáš Potěšil

Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá tím, zda v systému správního soudnictví České republiky je dána jeho (další) vnitřní specializace, nebo naopak, zda správní soudnictví představuje vůči ostatním úsekům soudnictví (občanskoprávní a trestní) již sám o sobě dostatečně specializovaný a homogenní úsek, pročež k jeho další či vnitřní specializaci již nedochází. Příspěvek přitom vychází jak z analýzy právní úpravy, tak zejména z aktuálních rozvrhů práce jednotlivých soudů působících ve správním soudnictví.

Keywords in original language

Správní soudnictví; specializace; soudní řád správní.

Abstract

This paper focuses on the issue of internal specialization in the sphere of Administrative Justice in the Czech Republic. Is the Administrative Justice specialized itself, with no need for other internal specialization, or there is a large scope of and the need for its internal specialization? This question should be answered, using the legal regulation and current internal documents of Administrative courts.

Keywords

Administrative Justice; Specialization; Code of Administrative Justice.

1 Správní soudnictví jako soudnictví veřejného (správního) práva

Správní soudnictví, a to nejen pro účely tohoto příspěvku, vnímám jako specifický typ (druh) soudnictví, resp. moci soudní. Jeho podstatou je soudní

¹ Příspěvek vznikl v rámci projektu „Postdoc I“ (reg. č. CZ.1.07/2. 3. 00/30.0009). Tento projekt je spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky.

kontrola/přezkum moci výkonné realizované ve sféře veřejné správy (srov. čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod nebo čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod). Jádrem právní regulace představuje zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „SŘS“). Podle jeho § 2 je správní soudnictví tzv. soudnictvím veřejného práva. Poskytuje se v něm ochrana veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, která byla dotčena činností či nečinností veřejné správy.²

Správní soudnictví představuje velmi významný díl ochrany subjektivních práv a nástroj kontroly veřejné správy. V podmínkách správního soudnictví České republiky nutno poznamenat, že je primárně zaměřeno na „věci správního práva“, jak ostatně sám název napovídá. Přitom samo o sobě správní právo představuje značně širokou oblast, která se dále vnitřně člení na možná pododvětví. Jimi je kupř. právo cizinecké, azylové, stavební, přešupkové, dopravní, zdravotnické nebo školské. Nicméně ve správním soudnictví se lze setkat s případy, které bychom mohli označit „za projev regulace jiných právních odvětví“, jež se správním právem více či méně souvisí. Jde především o právo sociálního zabezpečení, právo finanční nebo právo soutěžní. Pojem „správní soudnictví“ je proto jistým zjednodušením, resp. pojmem zastřešujícím. Jak je ostatně uvedeno i v § 2 SŘS, nutno jej vnímat v širším kontextu.

V podmínkách českého správního soudnictví je tato poměrně složitá, jakož i rozsáhlá, veřejnoprávní materie svěřena ke kontrole správním soudům.³ Není ovšem zcela bez zajímavosti, že (nejen) v Evropě se lze setkat s takovými organizačními modely, podle nichž pro některé věci veřejného, resp. správního práva, existují zcela samostatné (a samy o sobě specializované)

² Soudní ochranu soukromým subjektivním právům, pokud o nich bylo rozhodováno veřejnou správou, poskytuje soudnictví civilní, avšak v rámci specifického postupu, představovaném řízením podle částí V. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Na tomto místě nechávám stranou vymezení subjektivního práva a pro stručnost odkazuji na závěry podávané v odborné literatuře (srov. Potěšil, L., Šimíček, V. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 27 – 28).

³ Přitom do pravomocí správního soudnictví v našich podmínkách nepatří jen přezkum rozhodnutí správních orgánů v oblasti veřejné správy [srov. § 4 odst. 1 písm. a) SŘS]. Ve správním soudnictví je poskytována ochrana také v rámci zvláštních, resp. dalších žalobních typů, jak je dále vymezuje § 4 SŘS (kupř. žaloby nečinnosti, zásahové, kompetenční nebo návrhy na zrušení opatření obecné povahy).

soudy.⁴ Kromě toho, do tuzemského správního soudnictví náleží též problematika „patentová“ či volební, která rovněž bývá svěřována samostatným a specializovaným soudům.

Z naznačeného výčtu je patrné, že správní soudnictví je značně rozsáhlé a pokrývá velkou část veřejnoprávních vztahů. Nabízí se proto otázka, zda soudci v něm působící mají svou specializaci, nebo zda naopak jde o „univerzální správní soudce“.

2 Soudce působící ve správním soudnictví

Zaměříme se nyní na otázku, jaké jsou vůbec podmínky kladené na osobu tzv. správního soudce a zda je v nich dán i požadavek na jeho specializaci.

Podle § 3 SŘS ve správním soudnictví působí specializované senáty a specializovaní samosoudci krajských soudů a Nejvyšší správní soud.

Požadavky na soudce působícího ve správním soudnictví lze rozdělit na obecné a speciální. Obecné požadavky vyplývají zejména ze zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon stanovuje obecné podmínky pro všechny soudce v České republice, resp. pro osoby, jež se chtějí stát soudci. V tomto předpise přitom není upraven žádný specifický požadavek vůči soudcům působícím ve správním soudnictví.

Zvláštní požadavky, dané výlučně pro oblast správního soudnictví, upravuje SŘS [srov. § 1 písm. a) a § 3 odst. 2 SŘS]. Tyto zvláštní požadavky se přitom liší podle toho, má-li jít o soudce správního úseku krajského soudu (srov. § 121 odst. 1 SŘS) nebo soudce působícího u Nejvyššího správního soudu (srov. § 121 odst. 2 a § 122 SŘS).⁵ Z těchto zvláštních požadavků vyplývá, kromě příslušné délky praxe, aby dotčený uchazeč měl praxi v oboru práva

⁴ Kupř. samostatné a samy o sobě specializované soudy pro „věci sociálního zabezpečení“ (Maďarsko, Slovinsko, Německo), soudy pro „věci daňové a finanční“ (Německo) či „věci azylové“ (Rakousko).

⁵ Vůči soudcům Nejvyššího správního soudu nutno doplnit požadavky vyjádřené dvěma memorandy, jež jsou dostupná na webových stránkách Nejvyššího správního soudu (www.nssoud.cz). Jednak je to Memorandum o výběru kandidátů na soudce pro Nejvyšší správní soud (tzv. Memorandum I) a Memorandum o dočasném přidělování a překládání soudců k Nejvyššímu správnímu soudu (tzv. Memorandum II). Ostatně i z § 121 odst. 2 a § 122 SŘS jsou patrné dva možné způsoby, jak se stát soudcem Nejvyššího správního soudu, resp. jaké podmínky musí daná osoba (potažmo soudce) splňovat. Oproti tomu, právní úprava nestanoví žádné specifické požadavky vůči asistentům soudce Nejvyššího správního soudu (srov. § 14 SŘS).

ústavního, správního nebo finančního, případně odpovídající vědeckou nebo pedagogickou praxi.⁶

Zvláštní právní úprava představovaná SŘS tudíž klade na osobu správního soudce požadavky ohledně jeho předchozí praxe. Tyto požadavky lze označit jako „vstupní“. Právní úprava ale nijak nezaručuje a ani nevyžaduje „následnou či průběžnou“ specializaci na oblast správního soudnictví, což se týká především krajských soudů.

Není tak vyloučeno, že soudce správního úseku krajského soudu může být rozvrhem práce zařazen do jiného soudního oddělení, resp. do úseku trestního či občanskoprávního. Stejně tak není vyloučeno, aby soudce působící na správním úseku krajského soudu rovněž působil (tj. souběžně) na jiném úseku krajského soudu, kupř. úseku občanskoprávním. V tomto ohledu jde o nedostatek způsobený tím, že na „prvním stupni“ ve správní soudnictví nepůsobí samostatné správní soudy, nýbrž specializovaní soudci (obecných) krajských soudů. V podmínkách Nejvyššího správního soudu je naopak specializace na správní soudnictví pojmově zaručena.

3 Specializace ve správním soudnictví

SŘS se sice otázce „následné či průběžné“ specializace dílčím způsobem věnuje, ale jak je uvedeno shora, nezaručuje ji. Vnitřní specializaci ve správním soudnictví lze podle mého názoru dovodit z § 31 SŘS. Toto ustanovení rozděluje agendu správního soudnictví realizovanou u krajských soudů na věci tzv. samosoudcovské (srov. odstavec 2) a senátní (srov. odstavec 1, který představuje pomyslnou zbytkovou kategorii).⁷ Až do 31. 12. 2013 bylo možné dovodit podstatnou část specializace, byť až na úrovni Nejvyššího správního soudu, z § 15 SŘS a existence jeho kolegii (k tomu srov. níže).

⁶ Stranou nyní ponechávám možnost upravenou § 121 odst. 1 SŘS ohledně výsledků přípravné služby a justiční zkoušky, k čemuž se vyjádřila i komentářová literatura (srov. Potěšil, L. Šimíček, V. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1097 – 1100).

⁷ Jsem toho názoru, že by stávající rozdělení věcí na tzv. samosoudcovské a senátní mělo být podrobeno kritické diskuzi, neboť uvedené rozdělení v některých aspektech není příliš srozumitelné, resp. je silně ovlivněno historickým vývojem, potažmo tradicí. Kupř. věci „přestupků“ řeší samosoudce, zatímco všechny ostatní správní delikty přísluší řešit senátu. Jsou přestupky natolik jednodušší, než ostatní oblasti správního trestání, či je v oblasti přestupků vyšší potřeba rychlejšího rozhodování, než ve zbývajících sféře správního trestání? Uvedené aspekty (povaha věci a zájem na rychlosti projednání a rozhodnutí věci) přitom představují hlavní kritéria odůvodňující podřazení určité věci pod tzv. samosoudcovskou agendu.

Ani z vyhlášky č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, ve znění pozdějších předpisů, nevyplývá požadavek na vnitřní specializaci správního soudnictví. Úsek správního soudnictví, a to v porovnání s úsekem občanskoprávním a trestním, v intencích uvedené vyhlášky působí zcela kompaktním dojmem. Zatímco uvedená vyhláška vytváří další vnitřní specializaci na úseku trestním [srov. § 2 odst. 1 a § 2 odst. 2 písm. a)] a úseku občanskoprávním [srov. § 2 odst. 2 písm. b)], vytváří se pouze specializace na úseku správním jako takovém [srov. § 2 písm. c)].

Z hlediska právní úpravy není poskytnuta skutečná záruka vnitřní specializace ve správním soudnictví, vyjma zmíněného § 15 SŘS, čehož však Nejvyšší správní soud již nevyužívá. Potřebnou specializaci ale nevytváří ani § 31 SŘS, neboť není vyloučeno, aby tzv. specializovaný samosoudce rovněž působil jako člen tzv. specializovaného senátu a naopak. Díky tomu se může podílet jak na agendě samosoudcovské, tak i senátní. Uvedená možnost v podstatě může představovat popření této minimální specializace.

Zbývá tak nahlédnout do rozvrhů práce⁸ správních úseků krajských soudů a zjistit, zda i přes absenci právní úpravy se vytváří vnitřní specializace, nebo zda předsedové krajských soudů, kteří vydávají rozvrh práce, využívají toho, že správní soudnictví a správní úsek je vyhláškou č. 37/1992 Sb. vymezen „homogenně“. Dlužno podotknout, že rozvrh práce je proměnlivý, pročež není vyloučeno, že může dojít k jeho změnám, vyvstane-li taková potřeba najevo.

3.1 Krajský soud v Ostravě

Z rozvrhu práce Krajského soudu v Ostravě pro rok 2014 vyplývá (včetně jeho pobočky v Olomouci), že soudci jeho správního úseku působí jednak v agendě samosoudcovské a dále v agendě senátní.

Někteří specializovaní samosoudci projednávají a rozhodují i věci senátní. Ne ale všechny, nýbrž ty, které se specializovanou agendou do jisté míry souvisí, jako je kupř. oblast tzv. pojistného.

Současně však někteří soudci zařazení do specializovaných senátů působí výlučně v senátní agendě a nepůsobí jako specializovaní samosoudci.

⁸ Rozvrhy práce jsou dostupné elektronicky na stránkách Ministerstva spravedlnosti (www.justice.cz), a to u odkazů na jednotlivé soudy.

3.2 Městský soud v Praze

Z rozvrhu práce Městského soudu v Praze pro rok 2014 je patrné, že tzv. samosoudcovská agenda je svěřena jen některým (3) soudcům, kteří však již neprojednávají a nerozhodují věci senátní. Díky tomu lze konstatovat, že na tomto soudě je rozvrhem práce zaručena specializace pro věci náležející výlučně do tzv. samosoudcovské agendy.

Kromě toho lze nalézt i specializaci ve věcech senátních. Věci tzv. pojistného jsou rozvrhem práce svěřeny 3. soudnímu oddělení a některé věci „průmyslového a duševního vlastnictví“ jsou svěřeny 8. a 9. soudnímu oddělení.

3.3 Krajský soud v Praze

Z rozvrhu práce Krajského soudu v Praze pro rok 2014 je zřejmé dělení agendy na tzv. samosoudcovskou a senátní. Přičemž všichni soudci tohoto krajského soudu působí i jako specializovaní samosoudci. V rámci tzv. samosoudcovské agendy je zaručena specializace na oblast mezinárodní ochrany, která je svěřena k projednávání a rozhodování jen některým samosoudcům. Oproti tomu všichni samosoudci projednávají a rozhodují kupř. agendu „cizineckou“ a „přestupkovou“.

Stav v oblasti senátní lze shrnout zjednodušujícím konstatováním „všichni dělají všechno“. Přitom v senátní agendě působí i ti soudci, kteří rovněž mají na starosti agendu samosoudcovskou.

U tohoto soudu je navíc nutno konstatovat, že někteří z jeho soudců zařazených na správním úseku působí i na úseku občanskoprávním (konkrétně v oblasti insolvenční či exekuční).

3.4 Krajský soud v Českých Budějovicích

Vzhledem k tomu, že do správnímho úseku tohoto soudu jsou rozvrhem práce pro rok 2014 zařazeni 4, resp. 3 soudci (neboť jeden z nich je místopředsedou tohoto soudu), lze specializaci na tomto krajském soudě rovněž shrnout zjednodušujícím konstatováním „všichni dělají všechno“, a to jak v senátní, tak i samosoudcovské agendě.

3.5 Krajský soud v Plzni

Naopak, poměrně odlišná situace je u tohoto krajského soudu. Z rozvrhu práce Krajského soudu v Plzni pro rok 2014 vyplývá, že v rámci tzv. samosoudcovské agendy je dána specializace jednoho samosoudce na oblast přestupků. Nejde však o specializaci absolutní, tedy že by daný soudce už jinou agendu nevykonával. Zbylé věci samosoudcovské agendy projednává a rozhoduje jak tento samosoudce, tak i další, kteří ovšem již nefigurují v tzv. senátních věcech.

Lze konstatovat, že u Krajského soudu v Plzni je v případě jednoho soudce dána výlučná samosoudcovská agenda. Tento soudce potom nepůsobí v agendě senátní. Naopak, pro věci senátní je dán již shora několikrát uvedený stav „všichni dělají všechno“.

3.6 Krajský soud v Hradci Králové

Z rozvrhu práce Krajského soudu v Hradci Králové (a pobočky v Pardubicích) pro rok 2014 vyplývají pro jeho správní úsek následující skutečnosti. Někteří ze soudců působí výlučně v tzv. samosoudcovské agendě, přičemž jen 2 z nich se věnují věcem přestupků a zbylé agendy řeší další samosoudci.

Z hlediska tzv. senátní agendy vyplývá, že někteří ze soudců tohoto krajského soudu projednávají a rozhodují výlučně senátní věci, protože nepůsobí v tzv. samosoudcovské agendě.

Stav na pobočce v Pardubicích lze shrnout tak, že dva soudci uskutečňují jak agendu samosoudcovskou tak i senátní a jeden soudce působí výlučně v agendě senátní.

3.7 Krajský soud v Ústí nad Labem

Z rozvrhu práce Krajského soudu v Ústí nad Labem (a pobočky v Liberci) pro rok 2014 je patrné, že zatímco na pobočce v Liberci platí již opakovaně uvedené „všichni dělají všechno“, v rámci vlastního krajského soudu jeden ze soudců nepůsobí v agendě samosoudcovské, jinak opět platí, že „všichni dělají všechno“.

3.8 Krajský soud v Brně

Z rozvrhu práce Krajského soudu v Brně pro rok 2014 lze dovodit, že jen někteří z jeho soudců působících na správním úseku vykonávají tzv. samosoudcovskou agendu. Tzv. cizinecká samosoudcovská agenda je potom koncipována jako výlučná a je svěřena jednomu (samo)soudci.

U věcí senátních věcí platí již opakovaně uváděné „všichni dělají všechno“. Z hlediska tohoto soudu je nutné poznamenat, že je místně příslušný ve „věcech Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže“, přičemž tuto agendu projednávají a rozhodují senáty Krajského soudu v Brně, aniž by byla zaručena výlučná specializace jen některého z nich.

3.9 Specializace na krajských soudech - shrnutí

Jak vyplývá z výše uvedeného přehledu, jistá míra specializace je dána díky dělení obsaženému v § 31 SŘS na tzv. věci senátní a samosoudcovské. Tato specializace však ve většině případů není úplná, neboť někteří soudci působí jednak jako samosoudci v této agendě, ale i jako členové senátů v agendách senátních. Jen ojediněle má jeden soudce na starosti konkrétní samosoudcovskou agendu a jen zcela výjimečně (samo)soudce nepůsobí jako člen senátu pro tzv. senátní agendu.

Jistou míru specializace vytváří Městský soud v Praze, kde je specializace v podstatě zaručena nejvíce. V podmínkách tohoto soudu je nutno poznamenat, že díky novele SŘS provedené s účinností od 1. 1. 2012 zákonem č. 303/2011 Sb., byla snížena nedobrovolná specializace tohoto soudu (ovšem jako celku) vůči ústředním orgánům státní správy a správním orgánům druhého stupně se sídlem v Praze. Zmíněnou novelou totiž byla změněna pravidla ohledně určování místní příslušnosti.⁹ Proto se i tato „agenda“ v současné době již rozprostírá i vůči jiným krajským soudům.

3.10 Specializace na Nejvyšším správním soudu

Až do 31. 12. 2013 u Nejvyššího správního soudu působila dvě kolegia (finančně – správní a sociálně – správní). Základem pro jejich zřízení

⁹ K tomu blíže srov. Potěšil, L. Nová příslušnost správních soudů. Práce rádce, 2012, č. 3, s. 14 - 16.

a existenci představuje již zmíněný § 15 SŘS. S účinností od 1. 1. 2014 byla usnesením pléna ze dne 27. 11. 2013, č. j. S 4/2013-2/3, tato kolegia „zrušena“.

Na Nejvyšším správním soudu došlo k opuštění specializace jeho soudců na oblast finanční a sociálního zabezpečení. Dlužno však poznamenat, že ani v jednom případě nešlo čistě o věci finanční (kupř. součástí byla i oblast tzv. soutěžního práva) nebo sociálního zabezpečení (kupř. součástí byla problematika tzv. služebních poměrů). Náplň jednotlivých kolegií postupně doznávala změn. Vyústěním bylo opuštění specializace cestou kolegií. I na Nejvyšším správním soudě platí zjednodušující heslo „všichni dělají všechno“. Přesto mají soudci působící na Nejvyšším správním soudu jistotu toho, že jim zůstane, byť značně široká specializace ve správním soudnictví. Takovouto jistotu soudci působící na správních úsecích krajských soudů nemají.

Z hlediska Nejvyššího správního soudu je nutno poznamenat, že tento soud má také svou „výlučnou agendu“, představovanou jednak věcmi tzv. kompetenčních žalob, politických stran a hnutí a některými věcmi volebními a (místního a krajského) referenda. Za tímto účelem je již § 16 odst. 2 písm. a) SŘS vytvořen specifický senát, v němž působí jen někteří soudci Nejvyššího správního soudu.

4 Závěr

Příspěvek se zaměřoval na to, zda a jak je v systému správního soudnictví dána jeho vnitřní specializace.

V zásadě lze shrnout, že vnitřní specializace správního soudnictví dána není. Soudce správního úseku krajského soudu, až na některé výjimky popsané shora, projednává a rozhoduje jednak věci samosoudcovské, ale i věci senátní. Jen v několika případech tzv. specializovaný samosoudce působí výlučně v samosoudcovské agendě. Poměrně časté je, že někteří soudci projednávají a rozhodují výlučně tzv. senátní agendu, přecež nepůsobí v agendě samosoudcovské.

Soudce působící na správním úseku krajského soudu se tak v podstatě zaměřuje na celou oblast správního soudnictví. Specializace je dána pouze dílčím způsobem, a to na tzv. samosoudcovskou a senátní agendu, což však nezaručuje výlučnou specializaci daného soudce či senátu.

Značně kriticky se z pohledu specializace musím vyjádřit k tomu, že někteří ze soudců krajských soudů jsou zařazeni rozvrhem práce rovněž do jiných úseků a agend, zejména agendy insolvenční. Platí to ovšem i naopak, kdy ve správním soudnictví působí i soudci, kteří převážně působí na jiných úsecích, zejména potom úseku občanskoprávním. Zde se projevuje skutečnost, že krajské soudy jsou součástí systému obecné justice, a to stejné pak platí i pro soudce zde působící.

Jistotu „agendy správního soudnictví“ mají až soudci Nejvyššího správního soudu. Nicméně někteří z nich působí jako předsedové tzv. kárných senátů pro věci kárné odpovědnosti soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, což však představuje oblast, která se správním soudnictvím nijak nespojuje!

V poměrně nedávné době byla opuštěna věcná specializace na Nejvyšším správním soudě, protože se zdá, že stávající správní soudnictví jde vstříc požadavku „univerzality“. Nakolik byl a je tento krok správný a zda to nebude mít dopad na kvalitu a rychlost soudní ochrany se ukáže až v budoucnu.

Literature

Potěšil, L.: Nová příslušnost správních soudů. Práce rádce, 2012, č. 3. s. 14 – 16. ISSN 1210-4817.

Potěšil, L., Šimíček, V.: Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014. 1152 s. ISBN 978-807502-024-6.

Contact – e-mail

Lukas.Potesil@lam.muni.cz

Stanoviska veřejného ochránce práv v záležitostech státní správy soudů

Iva Proksová

Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Tento článek se zabývá problematikou případů šetřených veřejným ochráncem práv v oblasti státní správy soudů. Účelem článku je zařadit veřejného ochránce práv do systému kontroly veřejné správy a vymezit vztah ochránce a orgánů státní správy soudů. Autorka dále pojedná o průběhu šetření případů ochránce a o statistických údajích o provedených šetření z poslední doby. V neposlední řadě článek pojednává o konkrétních případech šetřených veřejným ochráncem práv.

Keywords in original language

Veřejný ochránce práv; kontrola veřejné správy; průběh šetření; soud; stanovisko; státní správa soudů.

Abstract

This article deals with the cases investigated by the Ombudsman in the state court administration. The purpose of the article is to sort the Ombudsman into the system of public administration control and to define the relationship between the Ombudsman and the state court administration. Next the author will discuss the process of the investigation by the Ombudsman and the statistics of investigations carried out in the recent years. Finally, the article deals with the specific cases investigated by the Ombudsman.

Keywords

Ombudsman; Public Administration Control, Process of The Investigation; Court; Report; State Court Administration.

1 Úvodem

Dříve než přistoupíme k samotnému rozboru případových studií ombudsmana ve věcech státní správy soudů, je nutno vymezit postavení veřejného ochránce práv vůči samotné veřejné správě. Dle legální definice působí veřejný ochránce práv k ochraně osob „před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v zákoně o veřejném ochránci práv (dále jen „Zákon o VOP“), pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod“.¹ Ochránce je pro tuto svoji charakteristickou a původní působnost řazen do systému kontroly veřejné správy. Samotná kontrola veřejné správy pak vévodí systému právních záruk ve veřejné správě neboli systému záruk zákonnosti veřejné správy.

Za účelem realizace úkolů a cílů veřejné správy byl vytvořen celý systém právních záruk ve veřejné správě, které jsou svým posláním především zárukami zákonnosti. Jedná se o „souhrn právních prostředků, určených k zabezpečení dodržování a zákonné realizace práva pro případ jeho porušení.“ Velmi významné postavení v tomto systému právních záruk zaujímá kontrola veřejné správy, která spolu s právem na informace, možností zrušení, změny a sítě vadných správních aktů, uplatňováním odpovědnosti za porušení právních povinností a přímým donucením ke splnění právních povinností tvoří ucelený systém právních záruk.²

Stát prostřednictvím právních prostředků demonstruje svoji mocenskou funkci a dbá na to, aby veřejná správa fungovala kvalitně a bez chyb v rámci stanoveném právním řádem, a to v souladu s formulovanými principy dobré správy. Systémové propojení různých druhů právních záruk pak směřuje k ochraně fyzických a právnických osob proti neoprávněným zásahům ze strany státu a jiných subjektů.³

V rámci kontroly odborná literatura rozlišuje kontrolu vykonávanou samotnou veřejnou správou, někdy označovanou přímo jako správní kontrolu, kterou zpravidla člení na kontrolu vnitřní – služební dohled, instancní

¹ § 1 zák. č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

² PRŮCHA, Petr.: *Správní právo*, 7. vydání. Brno: Vydavatelství Masarykoví Univerzity a nakladatelství Doplněk, 2007, s. 322-323.

³ HARVANEK, J. a kol. *Teorie práva*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. s. 411.

dozor – a vnější – správní dozor, finanční kontrola a obdobné kontrolní činnosti, a na kontrolu prováděnou subjekty stojícími mimo veřejnou správu a vůči veřejné správě směřující, kam spadá kontrolní činnost uskutečňovaná jinými státními orgány – Ústavní soud, Parlament, obecné a správní soudy, orgány státního zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad – včetně kontroly vykonávané právě veřejným ochráncem práv či kontroly prováděné na základě iniciativy občanů, která zastává v souvislosti s kontrolou zahajovanou ochráncem významnou roli.⁴

V celé této struktuře kontroly veřejné správy hraje dnes veřejný ochránce nezastupitelnou roli. Na základě výše uvedeného tedy řadíme ochránce mezi subjekty stojící mimo veřejnou správu a také vůči veřejné správě svojí kontrolou směřující. Veřejný ochránce práv je kontrolním institutem, který pozoruje veřejnou správu zvenčí a soustředí se na ta jednání veřejné správy, která jsou v rozporu s právem či i jinak v rozporu s principy dobré správy.⁵

2 Veřejného ochránce práv a jeho působnost

Obecně lze charakterizovat parlamentního ombudsmana jako „nezávislou a nestrannou osobu, která na základě stížností nebo z vlastní iniciativy poměrně neformálně šetří namítanou protiprávnost nebo jiná pochybení v jednání veřejné správy a svými doporučeními pak iniciuje nápravu.“⁶ V případě pochybení ze strany veřejné správy nastupuje ombudsman na scénu až teprve v ten okamžik, kdy není k dispozici jiný právní prostředek, kterým se může občan domoci svých práv. Ombudsman není vybaven prostředky nařizujícími určité chování, ale plní především funkci iniciační – tzn. iniciuje zjednání nápravy – a doporučující – tzn. doporučí způsob zjednání nápravy.⁷

V České republice byla instituce ombudsmana zařazena do systému kontroly veřejné správy teprve nedávno, a to jejím zřízením zákonem č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv a zvolením prvního ombudsmana, JUDr. Otakara Motejla, na podzim roku 2000.

⁴ BARTOŇ, M.A. kol. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci a nakl. Peripilum, 2009. s.18.

⁵ PRŮCHA, P. *Veřejný ochránce práv a systém kontroly veřejné správy*. In HRÁBCOVÁ, D. *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. Brno: Vydavatelství MU, 2002. s.49.

⁶ SLÁDEČEK, V. Může „nové“ správní soudnictví nahradit Veřejného ochránce práv? *Právní rozhledy*, 2002, č. 8. s. 371.

⁷ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2013. s.397.

Instituce veřejného ochránce se od okamžiku jejího zřízení dynamicky vyvíjela, a to především v souvislosti s rozšiřováním působnosti. Zákon o veřejném ochránci práv zachovává zásadní charakteristické znaky parlamentního ombudsmana, v některých otázkách se však vyvíjí živelně. Od oblasti stížností proti úřadům se působnost českého ombudsmana od roku 2006 rozšířila o výkon dohledu nad dodržováním práv osob omezených na svobodě, kde provádí systematické preventivní návštěvy zařízení, kde jsou nebo mohou být osoby drženy na základě rozhodnutí či příkazu orgánu veřejné moci nebo z důvodu závislosti na poskytované péči. V roce 2008 získal ochránce zvláštní oprávnění v oblasti státní správy soudnictví, a to právo navrhnout zahájení kárných řízení proti předsedům a místopředsedům soudu v případech, že porušují povinnosti spojené s výkonem jejich funkcí. Schválením antidiskriminačního zákona⁸ v roce 2009 se ochránce stal orgánem pomáhajícím obětem diskriminace. Od 1. 1. 2011 je pak ochránce dohledovým místem nad dodržováním práv cizinců při zajištění a vyhoštění, a to v souvislosti s tzv. „návratovou směrnicí“ Evropského parlamentu a Rady, která ukládá členským státům povinnost zavést systém pro sledování nuceného navracení.⁹

Působnost ve věcech státní správy soudů spadá do agendy vyřizování stížností vůči veřejné správě. Ze zákona jsou sice soudy vyňaty z působnosti ochránce, výjimku však tvoří orgány státní správy soudů.¹⁰

Veřejný ochránce práv má od počátku za úkol působit v pozici vnějšího, nezávislého, bezplatného a co nejméně formálního institutu, jehož hlavním úkolem je ochrana práv osob zejména v oblastech, kde se občan setkává se správními úřady. Veřejný ochránce práv na základě nejčastěji na základě neformálních podnětů osob, ale i z vlastní iniciativy šetří případná pochybení úřadů a dalších institucí. Zákon o veřejném ochránci práv stanovuje v § 11 základní náležitosti podnětu, bez kterých by prošetření tohoto podnětu bylo takřka nemožné. Jelikož však ochránce přichází na řadu až v případech,

⁸ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008.

¹⁰ Srov. § 1 odst. 7 zák. č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

že se veškeré jiné prostředky nápravy ukázaly jako neúčinné, musí mu adresovaný podnět kromě základní identifikace stran problému nutně obsahovat i informaci a doklad o tom, že úřad, jehož se podnět týká, byl neúspěšně vyzván k nápravě. Stěžovatel by se tak měl obracet na ochránce až po vyčerpání všech dostupných možností nápravy, které mu právní úprava nabízí, zejména se bude jednat o opravné prostředky či stížnost. V případě, že úřad nereaguje nebo stěžovatel není spokojen s tím, jakým způsobem byla věc vyřízena, může se obrátit na veřejného ochránce práv se svým podnětem.

V případě, že ochránce podaný podnět neodloží z některých zákonem stanovených důvodů, zahájí ve věci šetření a stěžovatele o tom vyrozumí.¹¹ Skutkový základ případu, výsledky šetření a právní zhodnocení věci vyjadřuje ochránce ve Zprávě o výsledku šetření. V případě, že ochránce zjistí pochybení na straně úřadu, vyzve úřad, aby se k jeho zjištěním do 30 dnů vyjádřil a provedl opatření k nápravě. Pakliže úřad nereaguje nebo nezjedná dostatečnou nápravu, vydá ochránce Závěrečné stanovisko, jehož součástí je i návrh konkrétních opatření k nápravě. Úřad je povinen do 30 dnů od doručení stanoviska sdělit ochránci, jaká opatření k nápravě provedl.¹²

Veřejný ochránce práv sice disponuje pouze „měkkými“ druhy sankcí proti úřadům, avšak není-li zbytí a úřad ani po doručení Závěrečného stanoviska ve lhůtě závadný stav nenapraví nebo nenapraví dostatečně, přistupuje ochránce k sankci. Sankce spočívá ve vyrozumění nadřízeného úřadu, příp. vlády (není-li nadřízeného), ale může být také realizována formou tzv. medializace případu. V případě zveřejnění případu pak může ochránce informovat veřejnost včetně sdělení celých jmen osob oprávněných jednat jménem úřadu.¹³

3 Šetření podnětů ve věcech státní správy soudů

V letošním roce informoval ochránce veřejnost o svých negativních zjištěních, čímž tedy realizoval sankci, pouze dvakrát. Jednalo se o pochybení Úřadu městské části Praha 1, který umožnil devastaci kulturní památky

¹¹ Srov. § 14 zák. č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

¹² Srov. § 18 a násl. zák. č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

¹³ Sankce jsou zveřejňovány na stránkách ochránce, v sekci Sankce. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/sankce/>>.

a Ministerstva životního prostředí a Krajského úřadu Jihočeského kraje ve věci záplavových území. Letos ani v předchozích letech však nedošlo k udělení sankce zveřejněním zjištění vůči orgánu státní správy soudů. Případů šetřených v této oblasti jsou však desítky ročně.

Ze statistik ochránce pro první tři čtvrtletí roku 2014 vyplývá, že v oblasti státní správy soudů se ochránce zabýval celkem 170 podněty (at' už ochránce jednal na podnět či z vlastní iniciativy), za totéž období 39 podnětů odložil ze zákonných důvodů, 97 podnětů bylo objasněno a byla poskytnuta stěžovateli jiná pomoc (např. byla poskytnuta právní rada i v případech nedostatku působnosti ochránce), u 4 podnětů bylo zahájeno šetření, avšak nebylo zjištěno pochybení orgánu státní správy soudů ani rozpor s dobrou správou a konečně 12 podnětů ochránce prošetřil a zjistil pochybení. Tyto počty podnětů však nejsou konečné a vzrostou po zveřejnění statistických údajů za poslední čtvrtletí roku 2014. Pro srovnání, v roce 2013 se ochránce zabýval celkem 228 podněty v této oblasti působnosti a pochybení shledal dokonce u 46 šetřených případů, v roce 2012 bylo odhaleno 45 pochybení a v roce 2011 celkem 29 pochybení orgánů státní správy soudů.¹⁴

V záležitostech státní správy soudů doposud zveřejnil ochránce celkem 46 Zpráv o výsledku šetření a v deseti případech i Závěrečné stanovisko. Ochránce na svém webu zveřejňuje pouze takové případy, které mají obecnou platnost, častěji se opakují a mohou napomoci úřadům i občanům vyřešit svoji situaci bez součinnosti ochránce, případně přispívají k dobré správě dalších úřadů.¹⁵

Ochránce ve svých zprávách z výsledku šetření v souladu se zákonem obecně konstatuje, že „úkolům státní správy soudů je vytvářet soudům podmínky k řádnému výkonu soudnictví, zejména po stránce personální, organizační, hospodářské, finanční a výchovné, a dohlížet způsobem a v mezích stanovených zákonem na řádné plnění úkolů soudům svěřených. Výkon státní správy soudů nesmí zasahovat do nezávislosti soudů. Orgány státní správy soudů jsou předseda a místopředsedové Nejvyššího soudu, předseda

¹⁴ Statistické údaje o činnosti veřejného ochránce práv za předchozí období jsou dostupné na <<http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/statisticke-udaje-o-cinnosti/>>.

¹⁵ Případy a stanoviska ochránce [online]. [cit. 5. 12. 2014]. Dostupné z: <<http://www.ochrance.cz/historie/cesky-verejny-ochrance-prav/>>.

a místopředseda Nejvyššího správního soudu a předsedové a místopředsedové vrchních, krajských a okresních soudů.¹⁶

Veřejný ochránce práv se při výkonu své působnosti zabýval také průtahy v soudním řízení, průtahy znalců, kárnou odpovědností soudců, nejednotností postupů soudů při vyřizování návrhů na určení lhůty dle § 174a zákona o soudech a soudcích, nevhodným chováním soudců a soudních osob, nesprávnými postupy předsedy soudu při výkonu státního dohledu nad exekutory a dalšími případy, kdy o některých bude podrobněji pojednáno níže.

4 Vyřizování stížností na průtahy orgánem státní správy soudu¹⁷

„Úkoly předsedy okresního soudu v oblasti státní správy soudu jsou blíže vypočteny v ustanovení § 127 zákona o soudech a soudcích. Předseda soudu mimo jiné dbá o to, aby v řízeních vedených u okresního soudu nedocházelo ke zbytečným průtahům. K tomu účelu, a to i s využitím elektronické evidence věcí vedených u okresního soudu, provádí prověrky soudních spisů, dohlíží na úroveň soudních jednání a vyřizuje stížnosti.“¹⁸

Ustanovení § 171 zákona o soudech a soudcích umožňuje osobám obracet se na orgány státní správy soudů se stížností na průtahy, na nevhodné chování nebo narušování důstojnosti řízení místopředsedou soudu, předsedy senátu, soudci, přisedícími, vyššími soudními úředníky, soudními tajemníky, soudními vykonavateli a jinými zaměstnanci působícími u okresního soudu. Tyto stížnosti vyřizují jednotliví předsedové soudů, a to do 1 měsíce ode dne doručení.¹⁹ Byla-li stížnost shledána důvodnou nebo částečně důvodnou, musí být stěžovatel vyrozuměn o tom, jaká opatření byla přijata k odstra-

¹⁶ Zpráva ochránce z výsledku šetření ve věci vedené pod sp. zn. 4718/2009/VOP/DL ze dne 29. srpna 2011. Dostupné na <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/soudy/Sprava_kancelari/4718-09-DL-ZZ.pdf>.

¹⁷ Zpráva ochránce z výsledku šetření ve věci vedené pod sp. zn. 1123/2012/VOP/PN ze dne 29. května 2012. Dostupné na <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/soudy/Prutahy/Vyrizovani_stiznosti_na_prutahy/1123-2012-PN-ZZ.pdf>.

¹⁸ Zpráva ochránce z výsledku šetření ve věci vedené pod sp. zn. 1123/2012/VOP/PN ze dne 29. května 2012. Dostupné na <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/soudy/Prutahy/Vyrizovani_stiznosti_na_prutahy/1123-2012-PN-ZZ.pdf>.

¹⁹ § 173 odst. 1 zák.č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů.

nění zjištěných závad. Byla-li porušena povinnost soudcem, platí ustanovení § 128 odst. 1 zákona o soudech a soudcích,²⁰ které stanoví povinnost orgánu státní správy soudů podat návrh na zahájení řízení o kárné odpovědnosti soudců podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců.

V roce 2011 šetřil ochránce podnět stěžovatelů směřující proti nečinnosti Městského soudu v Brně (dále jen „MS v Brně“) ve věci žaloby o zaplacení částky. Řízení v dané věci bylo u MS v Brně zahájeno dne 24. 5. 2005. Dne 14. 7. 2009 podali stěžovatelé stížnost na průtahy v řízení, která byla předsedkyní soudu vyřízena jako nedůvodná. Ochránce není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti soudu, avšak vzhledem k celkové délce řízení (v době zahájení šetření ochránce tomu bylo asi 6 let), když do dne podání podnětu ochránce nebyla celá věc rozsouzena, se rozhodl celou záležitost prošetřit.

Při posuzování této stížnosti na průtahy soudu se ochránce zabýval dostupnou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) vztahující se k čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který mimo jiné stanoví právo každého na projednání jeho záležitosti v přiměřeně lhůtě nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem. Ochránce zebrať rovněž zásadní rozhodnutí Ústavního soudu ČR k čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který na ústavní úrovni garantuje právo každého na projednání věci bez zbytečných průtahů.

Na základě provedeného šetření došel ochránce k těmto závěrům. V počáteční fázi řízení docházelo k průtahům na straně soudu, kdy trvalo mnohdy až 3 měsíce, než soud odeslal vyjádření k návrhu jedné procesní strany druhé straně, což ochránce považuje za pomalé jednání soudu. V další části řízení postupoval soud již relativně plynule s menšími dílčími prodlevami způsobenými přetížeností soudu, ale také podáváním dodatečných návrhů a doplnění z iniciativy stran, s nimiž se soud musel vždy vypořádat a znovu posoudit komplikovanou skutkovou situaci. Podávání návrhů na doplnění nemůže být z hlediska průtahů přičítáno k tíži stran, avšak ani k tíži soudu, jak ostatně konstatuje i judikatura ESLP. V poslední fázi řízení došlo k průtahům v rámci znaleckého posuzování, když 3 znalci ustanovení postupně

²⁰ § 173 odst. 3 zák.č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů.

soudem po seznámení se se spisem požádali o zproštění, a to částečně z důvodů zdravotních, přetíženosti a nedostatečné kvalifikace pro vypracování znaleckého posudku. Zde shledal ochránce pochybení na straně soudu, který si předem řádně neověřil, zda je znalec schopen včas vypracovat znalecký posudek a zda je k tomu dostatečně kvalifikovaný. V případě průtahů na straně znalce pak mohou orgány státní správy soudů oznámit tomu orgánu, který znalce jmenoval, jeho závadné chování a navrhnout uplatnění sankčního opatření. Soudy by obecně měly dbát toho, aby znaleckým posuzováním nedocházelo k neodůvodněnému prodlužování soudního řízení.

Závěrem ochránce konstatoval, že průtahy v řízení lze přičítat státu, který nezajistil dostatečnou personální vybavenost Městského soudu v Brně k vyřizování nápadu případů na úseku občanskoprávním. Veřejný ochránce práv zastává názor, že **„stížnosti, na jejichž základě jsou zjištěny průtahy v soudním řízení, byť mají příčinu objektivní povahy (nevznikají tedy zaviněně na straně soudců), nelze vyřizovat se závěrem, že jsou nedůvodné. Případné zavinění soudce (porušení jeho zákonných povinností) je možno řešit v režimu kárné odpovědnosti soudců. Pokud však není při prošetřování konkrétní stížnosti zjištěno zaviněné porušení povinnosti soudcem, neznamená to automaticky, že stížnost má být vyhodnocena jako nedůvodná, pokud nejde o průtahy způsobené záměrným obstrukčním chováním účastníků řízení.“**²¹

Kromě zjištění pochybení ve smyslu § 1 odst. 1 Zákona o VOP (nedůvodněné průtahy) zdůraznil ochránce také fakt, že zhodnocení důvodnosti tohoto typu stížností může pomoci napravit také systémové problémy konkrétního soudu. Takto statisticky potvrzený výskyt průtahů na straně soudu mající původ v nedostatečném personálním vybavení soudu může být vhodným argumentem pro žádost k Ministerstvu spravedlnosti o nového soudce pro takový soud.

²¹ Zpráva ochránce z výsledku šetření ve věci vedené pod sp. zn. 1123/2012/VOP/PN ze dne 29. května 2012. Dostupné na <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/soudy/Prutahy/Vyrizovani_stiznosti_na_prutahy/1123-2012-PN-ZZ.pdf>.

5 Nevhodné chování soudních osob²²

Ochránce šetřil podnět stěžovatele směřujícím mimo jiné proti předsedovi Obvodního soudu pro Prahu 8. Stěžovatel uplatnil své námitky k chování soudních osob a k průběhu řízení před soudem u předsedy Obvodního soudu pro Prahu 8 prostřednictvím stížnosti. Stěžovatel poukazoval na nevhodné chování soudních osob, konkrétně zapisovatele, který před zahájením hlavního líčení při vyvolání věci v prostoru před jednací síní požadoval po předvolaných osobách předložení občanských průkazů. Stížnost se dále týkala nesrozumitelného vyvolání věci a absence jmenovek přísedících a zapisovatele v soudní síni.

Předseda zmíněného soudu zhodnotil stížnost jako důvodnou v části týkající se chybějících jmenovek a zjednal opatření k nápravě (projednal záležitost na pracovních poradách), o čemž stěžovatele vyrozuměl. Ohledně nesrozumitelnosti vyvolání věci neshledal předseda pochybení a k námitce prokazování totožnosti před jednací síní se nevyjádřil vůbec.

V průběhu šetření zahájeného veřejným ochránce práv se pak předseda soudu vyjádřil k poslední uvedené námitce tak, že se u Obvodního soudu pro Prahu 8 jedná o běžnou praxi, kdy zapisovatel vybere průkazy totožnosti již před zahájením jednání, ty následně předloží předsedovi senátu. Předseda senátu však není nikterak zbaven povinnosti osvědčit totožnost předvolávaných osob, což učiní při jednání. Dle předsedy se jedná o ryze praktické opatření, které přispívá k plynulosti jednání, když lze předejít tomu, že předvolaný hledá doklad totožnosti až po vstupu do jednací síně. Zároveň je soud připraven v případě chybějícího dokladu totožnosti ověřit totožnost osoby jiným způsobem.

Při svém šetření ochránce dospěl k závěru, že postup zapisovatele praktikovaný u zmíněného soudu považuje za nesprávnou praxi, když takové jednání nemá oporu v žádném právním předpise. Zapisovatel těmito úkony nemůže suplovat úlohu předsedy senátu, který má povinnost zjišťovat totožnost předvolaných osob. Účastníci jsou tak nadbytečně zatěžováni před zahájením jednání a mohou toto jednání vnímat jako obtěžující a nedůstojné.

²² Zpráva ochránce z výsledku šetření ochránce ve věci vedené pod sp. zn. 8136/2012/VOP/PN ze dne 9. dubna 2013. Dostupné z <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/soudy/Nevhodne_chovani/8136-2012-PN-ZZ.pdf>.

Ochránce konstatoval, že „vyvolání věci zapisovatelem a předběžné zjištění přítomnosti soudem obeslaných osob dle ustanovení § 11 odst. 1 zákona o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy (zákon č. 37/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů) je pouhým administrativním úkonem, jehož účelem je seznámit osoby se zahájením jednání. Účelem tohoto ustanovení je zajištění, aby soudem předvolané osoby zdržující se v prostoru před jednací síní vstoupily do jednacích síní. Zapisovatel není povinen ani oprávněn ověřovat totožnost předvolaných osob. Právně relevantní zjišťování totožnosti soudem předvolaných osob probíhá až po zahájení hlavního líčení a ze zákona je má provádět předseda senátu.“²³

Předseda soudu akceptoval závěry ochránce a pro zjednání nápravy na pracovní poradě poučil soudce a další administrativní pracovníky o správné aplikaci § 11 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, čímž napravil závadný stav.

6 Zjišťování identity zástupců veřejnosti v jednacích síních jako nesprávný úřední postup dle zákona č. 82/98 Sb.²⁴

V roce 2011 se ochránce zabýval podněty několika stěžovatelů, kteří se po účasti na jednání Obvodního soudu pro Prahu 9 v trestní věci dožadovali svojí stížností přešetření nevhodného chování soudce a zapisovatele. V průběhu soudního jednání se měl soudce dopustit nevhodného chování tím, že projevoval antipatie proti obhájci obviněného, ignoroval jeho návrhy, vyžadoval po zástupcích veřejnosti prokázání totožnosti pod pohrůžkou vyvedení z jednacích síní, chybějícími jmenovkami úředních osob a také způsobem nonverbální komunikace se zapisovatelem.

Předseda Obvodního soudu pro Prahu 9 na stížnost stěžovatelů reagoval sdělením, že soudce již na svoji funkci rezignoval.

²³ Zpráva ochránce z výsledku šetření ochránce ve věci vedené pod sp. zn. 8136/2012/VOP/PN ze dne 9. dubna 2013. Dostupné z <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/soudy/Nevhodne_chovani/8136-2012-PN-ZZ.pdf>.

²⁴ Zpráva ochránce z výsledku šetření ochránce ve věci vedené pod sp. zn. 5192/2011/VOP/PN ze dne 2. dubna 2012. Dostupné z <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/soudy/Nevhodne_chovani/5192-2011-PN-ZZ.pdf>.

Provedeným šetřením zjistil ochránce hned několik pochybení na straně státní správy soudů. Postup předsedy Obvodního soudu pro Prahu 9 považuje ochránce za nesprávný, jelikož rezignace soudce na svou funkci nebrání řádnému vyřízení stížnosti na jeho nevhodné chování. Vyřízení stížnosti má i v tomto případě preventivní, reparační i satisfakční úlohu a každá takto řádně prošetřená stížnost dává veřejnosti na vědomí, že se soudní funkcionáři dostatečně věnují soudcovské etice s úmyslem dohlížet na spravedlivé fungování justice. Rezignace soudce není důvodem pro odmítnutí stížnosti na nevhodné chování soudních osob.

Bez nutnosti rozsáhlého posuzování bylo lze ze spisového materiálu (zejména z protokolu z jednání) posoudit jako nevhodné chování úřední osoby a nesprávný úřední postup požadavek soudce na předložení občanského průkazu ze strany zástupců veřejnosti pod pohrůzkou vyvedení z jednací síně. Uvedený postup oprávněně vyvolal ve stěžovateli pohoršení, když se jako takový jeví být téměř znakem tzv. kabinetní justice, jež se neslučuje s fungováním právního státu.

Ochránce vědom si složitosti posuzování nevhodného chování úředních osob, které je nezřídka výsledkem subjektivního pocitu účastníka řízení, který může z vlastní vůle dokonce cílit na vyvolání konfliktu v jednací síni, upozorňuje předsedu soudu také na jeho funkci mediační. Správným způsobem prošetření a ozřejmení situace, jíž se stížnost týká, a např. vyslechnutím stěžovatelů, lze rovněž dosáhnout odstranění případných nedorozumění a předejít tak podání žádosti o náhradu nemajetkové újmy či o náhradu škody u Ministerstva spravedlnosti.

V případě správného postupu orgánů státní správy soudu v obdobných kauzách by bylo možné předejít i zbytečné administrativní zátěži institucí jako je Ministerstvo spravedlnosti, ombudsman či soud.

7 Závěrem

Konferenčně a snad i jinak hojně diskutovaným tématem je potřeba a funkce soudců z lidu, neboli přísedících, v systému české justice. I s touto problematikou se ochránce v nedávné době setkal, když obdržel podnět stěžovatele týkající se jeho jmenování přísedícím okresního soudu. Hlavním důvodem četné stížnostní aktivity stěžovatele byla neochota předsedy soudu

jmenovat jej do funkce přisedícího tohoto soudu. Případ ochránce se ve svém důsledku ukázal být velmi bizarním, když při svém šetření ochránce zjistil dlouholetou chybnou praxi zastupitelstva daného města, které zpravidla předem nežádalo vyjádření příslušného předsedy soudu, ke kterému měl být přisedící přidělen. Tímto způsobem zastupitelstvo dlouhodobě porušovalo § 64 odst. 3 zákona o soudech a soudcích²⁵. Po rozeslání Zprávy o výsledku šetření, jež měla pro stěžovatele negativní výsledek, jelikož stěžovatel nebyl přisedícím platně zvolen a předseda soudu se tak nedopustil žádné nečinnosti, když tuto osobu do funkce odmítl jmenovat, žádal stěžovatel o upuštění od dalšího šetření ze strany ochránce. Ochránce však provádí šetření nejen na podnět stěžovatele, ale také z vlastní iniciativy, kterou se v tomto případě rozhodl převzít a případ dovést až k Závěrečnému stanovisku. Nutno podotknout, že hlavním důvodem nejmenování stěžovatele přisedícím byla zřejmá absence některých zákonných předpokladů k výkonu funkce přisedícího (existence pochybnosti o tom, zda morální vlastnosti stěžovatele dávají záruku, že bude zastávat řádně svoji funkci).²⁶ V důsledku provedeného šetření tak došlo k nápravě dlouhodobě vadného stavu způsobeného chybnými postupy zastupitelstva. Ochránce mimo jiné v Závěrečném stanovisku konstatoval, že **jedine řádný výkon práva na samosprávu prostý prvků libovůle při volbě přisedících může přispívat k legitimně předpokládanému poslání přisedících působit jako soudce z lidu.**²⁷

Tento a mnohé další případy ochránce dávají tušit, že navzdory často zdůrazňované bezzubosti jeho instituce se ochránce daří napravit závažný stav některých postupů veřejné správy a tím přispívat ke zkvalitnění činnosti veřejné správy vůbec. Na úplný závěr tohoto příspěvku si dovoluji vyjádřit přání, aby se úřad ombudsmana dalece vyhýbal politickým tlakům a dokázal vždy do svého čela prosadit osobu autoritativní avšak nezávislou, která silou

²⁵ Kandidáty do funkce přisedícího navrhují členové příslušného zastupitelstva. K navrženým kandidátům si zastupitelstvo vyžádá vyjádření předsedy příslušného soudu.

²⁶ Zpráva ochránce z výsledku šetření ochránce ve věci vedené pod sp. zn.: 695/2011/VOP/PPO ze dne 23. dubna 2012. Dostupné z <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/soudy/Ostatni/695-11-PPO-ZZ.pdf>.

²⁷ Závěrečné stanovisko ochránce ve věci vedené pod sp. zn.: 695/2011/VOP/JHO ze dne 21. září 2012. Dostupné z <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/soudy/Ostatni/695-2011-VOP-ZSO.pdf>.

své osobnosti, bude schopna působit na veřejnou správu s cílem napravit všemožná pochybení a nespravedlnosti, aniž by do této své činnosti zapojila jakékoli politické ambice.

Literature

BARTOŇ, M.A. kol. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci a nakl. Perpilum, 2009. 383 s.

BOGUSZAK, Jiří. Právní principy, hodnoty a finalita. In BOGUSZAK, Jiří (ed). *Právní principy: kolokvium*, Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, 778 s.

HARVANEK, J. a kol. *Teorie práva*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. 448 s.

HRABCOVÁ, D. *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. Brno: Vydavatelství MU, 2002. 120 s.

PRŮCHA, Petr.: *Správní právo*, 7. vydání. Brno: Vydavatelství Masarykovi Univerzity a nakladatelství Doplněk, 2007, 428 s.

SLÁDEČEK, V. Může „nové“ správní soudnictví nahradit Veřejného ochránce práv? *Právní rozhledy*, 2002, č. 8. s. 371 – 375.

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2013. 496 s.

Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008

Statistické údaje o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2014

Statistické údaje o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2013

Statistické údaje o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012

Statistické údaje o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2011

Zpráva ochránce z výsledku šetření ve věci vedené pod sp. zn. 4718/2009/VOP/DL ze dne 29. srpna 2011.

Zpráva ochránce z výsledku šetření ve věci vedené pod sp. zn. 1123/2012/VOP/PN ze dne 29. května 2012.

Zpráva ochránce z výsledku šetření ochránce ve věci vedené pod sp. zn. 8136/2012/VOP/PN ze dne 9. dubna 2013.

Zpráva ochránce z výsledku šetření ochránce ve věci vedené pod sp. zn. 5192/2011/VOP/PN ze dne 2. dubna 2012.

Zpráva ochránce z výsledku šetření ochránce ve věci vedené pod sp. zn. 695/2011/VOP/PPO ze dne 23. dubna 2012.

Souhrnná zpráva o činnosti ochránce za rok 2013.

Souhrnná zpráva o činnosti ochránce za rok 2012.

Souhrnná zpráva o činnosti ochránce za rok 2011.

Souhrnná zpráva o činnosti ochránce za rok 2010.

Contact – e-mail

proksovaiva@email.cz

K vybraným otázkám organizace správního soudnictví

Petr Průcha

Nejvyšší správní soud, Právnická fakulta MU Abstract in original language

Abstract in original language

Príspevek se zabývá vybranými otázkami organizace správního soudnictví v České republice. Poukazuje na východiska a záměry právní úpravy v tomto směru, a dále blíže představuje její obsahovou stránku. Přibližuje jak vnější, tak vnitřní rovinu organizace správního soudnictví. Současně poukazuje na některé dílčí otázky, které jsou, či mohou být, předmětem dalších možných úvah a diskusí.

Keywords in original language

Organizace správního soudnictví; organizační varianty správního soudnictví; krajské soudy; Nejvyšší správní soud; senáty Nejvyššího správního soudu; kolegia Nejvyššího správního soudu.

Abstract

The paper deals with selected issues of organization of administrative justice in the czech republic. It refers to the background and objectives of the legislation in this direction, and further represents its index page. Zooms in both external and internal organization of the administrative judiciary plane. At the same time highlights some of the particular issues that are, or may be, subject to possible further reflection and discussion.

Keywords

Organization of Administrative Justice; Organizational Variants of Administrative Justice; County Courts; the Supreme Administrative Court; Chamber of the Supreme Administrative Court; Collegium of The Supreme Administrative Court.

1 Úvodní poznámka

Stávající správní soudnictví představuje v našich současných podmínkách zcela integrální, a také integrovanou, součást mechanismu veřejné moci, se specifickým zaměřením na soudní kontrolu veřejné správy.

Správní soudnictví, jako soudnictví specifické či specializované, se vyznačuje jak svojí obsahovou, tak svojí organizační stránkou, přičemž obě tyto stránky jsou do značné míry vzájemně podmíněny. V tomto příspěvku přitom bude věnována pozornost primárně stránce organizační, u níž lze potom vnímat jak její vnější stránku ve smyslu organizačního pojetí a uspořádání správních soudů jako takových, tak potom i jeho vnitřní stránku, ve smyslu vnitřní organizace jednotlivých úrovní či „stupňů“ správních soudů.

2 K organizaci správního soudnictví

Naše současná právní úprava správního soudnictví, představovaná zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, účinná od 1. 1. 2003, počítá s tím, že rozhodujícím představitelem správního soudnictví z organizačního hlediska je Nejvyšší správní soud, jehož rozhodování však v podstatné míře (což jsou případy rozhodování o kasačních stížnostech) předchází rozhodování krajských soudů, a to prostřednictvím tzv. specializovaných senátů či samosoudců. Současně přitom aktuálně také platí, že pokud jde o „soudní přezkoumávání“ rozhodování, či rozhodnutí, správních orgánů ve věcech soukromého práva, to je svěřeno obecným soudům, okresním a krajským, a to v režimu občanského soudního řádu.

Správní soudnictví přitom nebylo ani v dávnější minulosti na našem území záležitostí neznámou, naopak má u nás historické tradice, neboť až do roku 1952 mělo i svébytné institucionální vyjádření a bylo realizováno původně prvorepublikovým nejvyšším správním soudem¹ (byť v bezprostředně posledních letech své existence tento soud prakticky nevyvíjel žádnou činnost).

¹ Nejvyšší správní soud byl zřízen zákonem č. 3/1918 Sb. z. a n., přičemž byla současně v podstatné míře recipována úprava správního soudnictví obsažená v tzv. říjnovém zákoně, č. 36/1976 Sb. Návazně zákonem č. 158/1920 Sb. z. a n. byl prezentován záměr doplnit správní soudnictví o jurisdikční senáty u správních úřadů s všeobecnou působností, ten však reálně nikdy naplněn nebyl. Zřetelnějším zásahem naproti tomu byla až novela provedená zákonem č. 164/1937 Sb. z. a n., která mj. přispěla ke zrychlení rozhodování ve správním soudnictví.

V mezidobí od zrušení uvedeného nejvyššího správního soudu bylo správní soudnictví u nás v podstatě omezeno jen na ojedinělé případy soudní kontroly výkonu státní správy. Do roku 1989 se jednalo cca o 5 taxativně daných případů, u nichž přicházelo v úvahu přezkoumání správních rozhodnutí soudem, přičemž toto správní soudnictví bylo svěřeno tzv. obecným soudům. Problematice správního soudnictví také nebyla, až na výjimky,² věnována ani náležitá pozornost vědeckou frontou.

Obnovení zájmu o otázky soudní kontroly státní, či širěji vyjádřeno, veřejné správy, resp. správního soudnictví v odborných kruzích, bylo možné na krátkou dobu zaznamenat v souvislosti s tzv. demokratizačním procesem v r. 1968 a nověji byla zvýšená pozornost této problematice věnována až na přelomu, či spíše po přelomu, let 1989/90. Již v průběhu tohoto roku, a dále pak zejména v průběhu roku 1990, se začal počet v té době taxativně daných případů soudní kontroly aktů správy, na svou dobu „výrazněji“, rozšiřovat, a dosáhl cca 20 taxativně upravovaných případů.

Daleko významnějším projevem této zvýšené pozornosti bylo i 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 možnosti domáhat se soudního přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy („federální verze“ Listiny, publ. pod č. 23/1991 Sb.). Správní soudnictví přitom bylo v tomto režimu svěřeno tzv. obecným soudům.³ Nicméně tímto legislativním počinem byl v uvedené době 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, s účinností k 1. 1. 1993. Nicméně uvedená úprava správního soudnictví

² Nejezreprezentativněji - Macur, J.: Správní soudnictví, UJEP Brno 1986.

³ K přezkoumávání rozhodnutí ve správním soudnictví byly věcně příslušné většinově krajské soudy, a to vždy, nebylo-li stanoveno jinak. Okresní soudy byly podle občanského soudního řádu ve správním soudnictví věcně příslušné k přezkoumávání rozhodnutí o přestupcích, a příp. i tehdy, pokud tak stanovil zvláštní zákon. Vrchní soudy potom byly ve správním soudnictví věcně příslušné k přezkoumávání rozhodnutí ústředních orgánů státní správy, s výjimkou věcí důchodového a nemocenského zabezpečení, důchodového pojištění a hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání podle předpisů o zaměstnanosti.

obsažená v občanském soudním řádu (s jeho svěřením obecným soudům), přes významné legislativní přípravné počiny z první třetiny devadesátých let, 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. To ostatně nakonec konstatoval i Ústavní soud, když svým náležením č. 276/2001 Sb., ze dne 27. 6. 2001, zrušil celou část pátou občanského soudního řádu, která představovala daný zákonný rámec správního soudnictví u nás, přičemž současně odložil vykonatelnost tohoto svého zrušujícího výroku do 31. 12. 2002, čímž byl nepřímým způsobem vytvořen tlak na přijetí samostatné ucelené právní úpravy správního soudnictví.

Při promyšlení a přípravě budoucí koncepce našeho správního soudnictví se vycházelo jednak z našich historických tradic a dále také z aktuálních zkušeností a poznatků stran aktuálně praktikovaného správního soudnictví v okolních zemích. Bylo tak zohledňováno i to, že dosavadní organizace správního soudnictví v zemích, v nichž je výrazněji rozvinuta, se zásadně ubírala třemi základními směry. Buďto:

- byly zřizovány samostatné speciální správní soudy, které byly nezávislé jak na veřejné správě, tak na soustavě obecných soudů, nebo
- byla soudní kontrola veřejné správy svěřována obecným soudům, nebo
- „správní soudnictví“ příslušelo nezávislým správním úřadům.⁴

Známe a také praktikované modely správního soudnictví přitom umožňovaly nejen institucionální, ale současně často i předmětovou, a souběžně s tím i procesní, diferenciaci mezi tzv. obecným soudnictvím a tzv. veřejno-právním soudnictvím, resp. soudnictvím „veřejného práva“. Tato institucionálně rozdílná orientace „správního soudnictví“ potom souvisela ve značné míře s chápáním podstaty a funkce správního soudnictví.

⁴ Blíže či podrobněji vedle již citované práce J. Macura – Macur, J.: Správní soudnictví, UJEP Brno 1986, dále viz publikaci Macur, J.: Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době, MU Brno 1992; návazně se monograficky předmětnou problematikou zabývá Mazanec, M.: Správní soudnictví, Linde Praha 1996, a dále je za zřetelohodnou třeba označit a neopomenout již svým posláním srovnávací monografii - Pomahač, R., Pítrová, L.: Evropské správní soudnictví, C.H.Beck Praha 1998.

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, že záměr nové úpravy správního soudnictví byl legislativně zamýšlen a připravován již před přijetím daného nálezu Ústavního soudu. 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 3. 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 II 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 právě již výše uvádným zákonem č. 150/2002 Sb., který se podařilo připravit, projednat a přijmout tak, aby nabyl účinnosti k 1. 1. 2003, a tím kontinuálně navázal na dobíhající účinnost úpravy předchozí (ve smyslu zdůrazněného zrušovacího výroku citovaného nálezu Ústavního soudu).

Pro dokreslení tehdejších úvah se nabízí 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 první 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 rozhodnutí 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 příp. 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 kombinace prvků organizačních modelů čistě obecného soudnictví a čistě institucionálně správního soudnictví. Organizace správního soudnictví u nás se tak vydala cestou kombinace, která využila organizaci obecných soudů na krajské úrovni, a správní soudnictví zastřešila 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. Nutno poznamenat, že i za tohoto stavu věci zvolená organizace správního soudnictví v reálné praxi do značné míry přispívá i k jeho reálnému zviditelnění a také i k posílení jeho neformální autority a vlivu na kultivaci činnosti veřejné správy.

Z pohledu vlastní výkonu správního soudnictví přitom platí, že těžiště tzv. „řádného“ správního soudnictví spočívá před krajskými soudy, a v zájmu sjednocení rozhodování je dále založena možnost podání kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku k Nejvyššímu správnímu soudu. Nejvyššímu správnímu soudu potom přísluší v některých věcech také rozhodovat přímo, tedy samostatně.

Pokud jde o krajské soudy jako takové, je při jejich dosavadním územním uspořádání zřejmé, že příliš podmínkám a potřebám soudní kontroly výkonu veřejné správy nekonvenují, neb jejich podstata, jako soudů obecných, nevytváří žádný tlak na to, aby byly svými sídly a obvody přizpůsobeny krajům, vzešlým z reformy územní veřejné správy. V podmínkách správního soudnictví je však předmětem soudního přezkumu v rozhodující míře

právě rozhodovací činnost správních orgánů krajů, a pod tímto zorným úhlem by naopak bylo nanejvýš žádoucí, aby se sídla a obvody krajských soudů a sídla a obvody krajů vykonávajících všeobecnou veřejnou správu kryly. Toho lze za daného stavu věci dosáhnout jedině tím, že se krajská soudní soustava přizpůsobí krajské soustavě správní. Přirozeně je zřejmé, že toto je záležitost spojená nejen se značnými organizačními nároky, ale tak i s nároky ekonomickými, a nelze tedy předpokládat, že k takovému sladění dojde v brzké době. Nicméně daná asymetrie správnímu soudnictví neprospívá, neb se negativně, při navíc diferencovaných kritériích pro určování místní příslušnosti správních soudů, promítá i do nejednotné „spádovosti“ krajských správních soudů.

Stran vlastní rozhodovací činnosti ve správním soudnictví na úrovni krajských soudů je nutno říci, že principiálně je zde zajištěna jistá míra specializace, a to primárně právě tím, že jim přísluší v daných věcech rozhodovat prostřednictvím tzv. specializovaných senátů či specializovaných samosoudců. U senátů, které jsou složeny z předsedy a dvou soudců, je zmiňovaná specializace dána ve své podstatě orientací na správní soudnictví jako takové, resp. na správní soudnictví „všeobecně“. Naproti tomu v případech, kdy je právní úpravou předepisováno rozhodování prostřednictvím specializovaných samosoudců, dochází ještě k další, resp. k ještě bližší, oborové specializaci. Podle aktuálního znění soudního řádu správního specializovaní samosoudci rozhodují ve věcech důchodového pojištění, úrazového 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, ve věcech přestupků, mezinárodní ochrany, 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, a dále příp. i v dalších věcech, u nichž by tak stanovil zvláštní zákon. Mimo to platí i jinak obvyklé procesní pravidlo, že v určitých situacích rozhoduje a činí jednotlivé úkony předseda senátu, přičemž v případě rozhodování specializovanými samosoudci má tato práva a povinnosti předsedy senátu i specializovaný samosoudce.

Přesto je třeba poznamenat, že zvolená organizační varianta správního soudnictví u krajských soudů úplnou svébytnost, resp. úplnou orientaci, na správní soudnictví nezabezpečuje. V důsledku nerovnoměrného, resp. nevyváženého, zatížení krajských soudů jednotlivými soudními agendami tak nezřídka dochází k situaci, že jsou specializované správní senáty či specializovaní správní samosoudci „dotěžováni“ agendou „nesprávní“, což jejich základní specifikaci a specializaci vždy do určité míry relativizuje. Z pohledu obecných představ, a také z pohledu obecných požadavků zaměřovaných na správní soudnictví, je tak nanejvýš zřejmé, že daleko vhodnější by bylo institucionální oddělení krajského správního soudnictví od soudnictví obecného, byť jsou úseky správního soudnictví u některých krajských soudů poměrně malé. To by přitom nepochybně bylo možné překlenout např. i společnou technicko-hospodářskou správou obecných krajských soudů a krajských soudů správních. I tady asi zřejmě, vzhledem ke zřetelné rezervovanosti k vytvoření ucelené soustavy, byť relativně samostatných, krajských správních soudů, nelze předpokládat, že by v brzké době došlo v tomto směru k zásadním posunům.

V případě Nejvyššího správního soudu došlo jeho zřízením k naplnění ústavně-právního záměru o jeho konstituování, byť pokud jde o zákonné vymezení jeho kompetencí, právní úprava k němu přistoupila do jisté míry rezervovaně. Jmenovitě je v tomto směru třeba připomenout, že vzdor očekávání nedošlo naplnění ustanovení čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy o tom, že zákon může stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší správní soud o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem. Nejvyššímu správnímu soudu tak nepřísluší rozhodovat ve věcech tzv. normativních správních aktů, ale může rozhodovat (a také rozhoduje) toliko ve věcech individuálních správních a aktů a správních aktů smíšených (představovaných tzv. opatřeními obecné povahy), popř. jiných typově obdobných správních úkonů.

Podle aktuálního znění zákonné úpravy postavení a poslání Nejvyššího správního soudu platí, že mu především přísluší zajištění jednoty a zákonitosti rozhodování v celé soustavě správního soudnictví tím, že se usnází na tzv. zásadních usneseních či na tzv. stanoviscích, rozhoduje o kasačních stížnostech, a dále mu také, jak bylo již poznamenáno, přísluší rozhodovat

ještě v některých dalších případech stanovených zákonem také přímo a samostatně. To koresponduje výchozímu záměru, v jehož smyslu „řádne“ správní soudnictví probíhá před jedinou řádnou soudní instancí.

Zákonná úprava postavení Nejvyššího správního soudu současně nabízí i jeho vnitřní organizační uspořádání, které může dále přispět ke správně oborové specializaci soudců a jejich rozhodování. To se týká do určité míry již některých senátů, a dále daná úprava výslovně počítá také s existencí tzv. kolegií s diferencovaným oborovým zaměřením.

Převažující rozhodovací činnost přísluší tříčlenným senátům (předseda a dva soudci), které specializovány nejsou, a kterých je tč. U Nejvyššího správního soudu deset. Specializované postavení tzv. přímo ze zákona však naproti tomu přísluší senátům určeným pro rozhodování ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda, ve věcech politických stran a politických hnutí a v řízení o kompetenčních žalobách. Tyto senáty jsou sedmičlenné (předseda a šest soudců), přičemž je zřízen jeden senát volební (souhrnně ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda, ve věcech politických stran a politických hnutí) a jeden senát kompetenční (pro řízení o kompetenčních žalobách).

Za zmínku nepochybně také stojí i to, že v letech 2005 až 2011 zákonná úprava rovněž počítala se specializovanými senáty ve věcech mezinárodní ochrany. Tyto senáty byly pětičlenné (předseda a čtyři soudci), nicméně jejich praxe byla opuštěna, a ve věcech mezinárodní ochrany nyní přísluší rozhodovat obecným tříčlenným senátům (obdobně tak tomu bylo v letech 2003 až 2005).

Svébytné postavení má u Nejvyššího správního soudu dále tzv. rozšířený senát, resp. rozšířené senáty, které u Nejvyššího správního soudu přichází v úvahu jako rozšířené senáty dvojího typu, sedmičlenný či sedmičlenné, a devítičlenný či devítičlenné. Jejich úkolem je sjednocovat judikaturu Nejvyššího správního soudu tam, kde jeho jednotlivé senáty příp. dospějí k odlišným právním názorům ve vzájemně obdobných věcech, popř. i tehdy, kdy jeden a tentýž senát po určité době dospěje k názoru odlišnému od svého názoru předchozího (těchto případů je z povahy věci přirozené méně, ale zcela je vyloučit nelze). Pro tyto případy platí, že dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru,

který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v dřívějším rozhodnutí jiného (popř. i stejného) senátu Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní. Závěr rozšířeného senátu je potom pro následné rozhodování senátů Nejvyššího správního soud závazný.⁵

Sedmičlenný rozšířený senát je příslušný k tomuto sjednocujícímu rozhodování tam, kde jde o odlišné názory v rozhodování tříčlenných senátů, devítičlenný rozšířený senát je potom příslušný k tomuto sjednocujícímu rozhodování tam, kde jde o odlišné názory v rozhodování typově obdobných senátů sedmičlenných. Soudní řád správní počet rozšířených senátů neomezuje, nicméně současná praxe u Nejvyššího správního soudu je taková, že jsou rozšířené senáty zřízeny tzv. po jednom, tedy jeden sedmičlenný a jeden devítičlenný. Zatímco sedmičlenný rozšířený senát řeší převážně odlišnosti v názorech mezi senáty (tříčlenných senátů je, jak bylo zmíněno, tč. celkem deset), u devítičlenného rozšířeného senátu při existenci vždy jen jediného sedmičlenného senátu speciálního (senát volební a senát kompetenční) přichází z povahy věci v úvahu jen příp. odlišnosti v názorech vždy téhož senátu v čase (dřívější názor a jeho příp. pozdější názorové překonání). Zcela specifické postavení, a také složení, má potom ještě tzv. zvláštní senát, jehož posláním je řešit kompetenční spory o pravomoc nebo věcnou příslušnost k vydání rozhodnutí mezi soudy a správními orgány, a mezi soudy obecnými a soudy správními.⁶

Pokud jde o kolegia Nejvyššího správního soudu, soudní řád správní 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 korespondují tomu, že kolegia

⁵ Významnou sjednocovací roli ve vztahu k rozhodování Nejvyššího správního soudu, a obdobně i krajských soudů, potom má i jeho „průběžná“, tzv. ustálená judikatura.

⁶ Tento tzv. *zvláštní senát* je složen ze tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu. Jeho členy a stejný počet jejich náhradníků jmenují s jejich souhlasem předseda Nejvyššího soudu a předseda Nejvyššího správního soudu na dobu tří let.

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 ke shodě na tom, jak kolegia reorganizovat, když přitom bylo zřejmé, že by si organizace kolegií reorganizaci zasloužila. Tzn., že t.č. vnitřní organizace Nejvyššího správního soudu kolegií nedisponuje, a to vzdor tomu, že s nimi právní úprava počítá, a také názory na to, zda a nakolik se kolegia osvědčila či neosvědčila, nejsou jednoznačné.

3 Závěrem

K organizaci našeho správního soudnictví jako celku lze myslím souhrnně stručně konstatovat, že převážně vyhovuje, rozhodovací režimy správního soudnictví jí byly přizpůsobeny, nicméně stejně tak nepochybně existuje řada otázek, které čekají na budoucí, perspektivní diskusi.

Tady si dovolím se omezit toliko na jejich pojmenování. Jsem toho názoru, že k otázkám, kterým se v perspektivní odborné diskusi k našemu režimu organizace správního soudnictví nebude moci vyhnout, patří zejména:

- nebudou-li v dohledné době přizpůsobeny územní obvody krajských soudů, organizaci krajů v postavení VÚSC, neměly by být zřízeny samostatné krajské správní soudy právě s územní působností identickou s VÚSC,
- neměla by postupně být více u Nejvyššího správního soudu posilována specializace senátů s ohledem na to, že na této úrovni soudní přezkum aktů a úkonů veřejné správy završuje,

- nebude-li v dohledné době novelizován soudní řád správní stran kolegií Nejvyššího správního soudu, neměla by se co nejdříve otevřít diskuse o jejich znovuoobnovení byť s možnými modifikacemi?

Toliko pojmenování těchto otázek jsem zvolil v této chvíli mj. proto, že prakticky každá z nich jednotlivě by mohla být tématem pro samostatnou odbornou diskusi. A možná by zamyšlení i nad těmito otázkami mohlo být inspirativní i při některé z našich příštích odborných konferencí.

Kontaktní e-mail

Petr.Prucha@nssoud.cz

Asistent soudce Nejvyššího správního soudu

Martin Škurek

Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Cílem tohoto příspěvku je popis právního postavení asistenta soudce Nejvyššího správního soudu, kvalifikačních předpokladů pro výkon funkce asistenta soudce, vzniku a zániku této funkce a činnosti asistenta soudce. Příspěvek se zabývá i kritickými prvky právní úpravy a přináší určité teze týkající se možných změn právní úpravy.

Keywords in original language

Nejvyšší správní soud; asistent soudce; zákon o soudech a soudcích; soudní řád správní.

Abstract

The aim of this paper is to describe the legal status of assistant judge of the Supreme Administrative Court, qualifications for becoming a judge assistant, the creation and dismissal of the judge's assistant function and to describe activities of judge assistant within Supreme Administrative Court. The paper also deals with the critical elements of the legislation and brings a proposition concerning possible changes of legislation.

Keywords

The Supreme Administrative Court; Judge Assistant; Courts and Judges Act; Administrative Court Procedure Code.

1 Úvod

Jak je patrné z názvu tohoto příspěvku a anotace, je jeho obsahem problematika postavení asistenta soudce Nejvyššího správního soudu. Úvodem by bylo vhodné se zamyslet nad samotným pojmem „asistent soudce“ a v krátkosti také vývojem právní úpravy tohoto institutu po roce 1989. Asistenta soudce bychom mohli definovat jako právníka a odborného

pomocníka soudce. Co se týče jejich působení, pak platí, že podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podle zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích a podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, každý soudce Ústavního soudu České republiky, Nejvyššího soudu České republiky a Nejvyššího správního soudu České republiky musí mít alespoň jednoho asistenta, resp. má právní nárok na jeho přidělení, zatímco u ostatních soudů jsou jejich pozice podle zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, zřizovány dle potřeby. Obdobou funkce asistenta soudce je u státních zastupitelství asistent státního zástupce. Někteří z asistentů soudců jsou sdruženi v Unii asistentů soudců, což je stavovský a nepolitický spolek, který má za cíl hájit jejich profesní zájmy, přispívat k jejich profesnímu rozvoji a prosazovat moderní koncepci soudnictví.

Co se týče vývoje právní úpravy, funkce asistenta soudce byla nejprve zřízena v roce 1993 u Ústavního soudu podle ustanovení § 8 až 10 a 41 zákona o Ústavním soudu. Na základě těchto ustanovení zřídila roku 2000 pozice asistentů i bez zákonné úpravy na Nejvyšším soudě jeho tehdejší předsedkyně Eliška Wagnerová, a to nejprve pro soudce jeho občanskoprávního a obchodního kolegia. V roce 2002 bylo na návrh tehdejšího poslance Zdeňka Koudelky zakotveno právní postavení asistentů soudců a uznávání jejich praxe pro Nejvyšší soud a později v roce 2006 i pro ostatní obecné soudy v ustanoveních § 16, 36a a 179 odst. 3 zákona o soudech a soudcích, v roce 2003 pak pro Nejvyšší správní soud v ustanovení § 14 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. V roce 2002 byly dále upraveny pravomoci asistentů soudců prostřednictvím ustanovením zákona č. 99/1963 Sb., § 38 b občanského soudního řádu a v ustanovení § 27c zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, jakož i v dalších zákonech týkajících se právnických povolání. Původní předpoklad přijetí speciálního zákona, který by postavení a působnost asistentů soudce upravil samostatně, prozatím nebyl realizován.¹

Postavení asistenta soudce Nejvyššího správního soudu je podle současného znění soudního řádu správního upraveno v ustanoveních § 14 odst. 1 až 5. Analýza těchto ustanovení a připojení návrhů *de lege ferenda* k jejich zněním je obsahem dalšího textu. V něm bude zejména odpovězeno na základní

¹ POTĚŠIL, Lukáš a kol.: Soudní řád správní: komentář. Praha: Leges, a. s., 2014, s. 109.

otázky spojené s postavením asistenta soudce NSS a to kdo oním asistentem může být, jakým způsobem vzniká a zaniká jeho funkce a jaký je obsah jeho činnosti u NSS.

2 Kdo je asistentem soudce Nejvyššího správního soudu

Na otázku, kdo je asistentem soudce Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) přináší odpověď ustanovení § 14 odst. 3 soudního řádu správního, kde je uvedeno, že: *„Asistentem soudce může být jmenován bezúhonný občan, který má vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice. Podmínku bezúhonnosti nesplňuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen za trestný čin, pokud se na něj nehledí, jako by odsouzen nebyl...“* Toto ustanovení je na první pohled zcela jasné, mohou s ním ale být spojeny některé praktické obtíže. Asistentem soudce Nejvyššího správního soudu může být jmenován jen občan, který je bezúhonný a který má vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice. Podle tohoto ustanovení potom není bezúhonný ten občan, který byl pravomocně odsouzen za trestný čin, pokud se na něj nehledí, jako by odsouzen nebyl. Pokud je o požadavek na vzdělání, tedy že pro výkon funkce asistenta soudce NSS je vyžadováno úspěšné absolvování magisterského studijního programu v oboru právo, nikoliv oboru příbuzném či speciálním (veřejná správa, sociální práce), na vysoké škole v České republice, tedy vystudování „českého práva,“ problém v ustanovení § 14 odst. 3 soudního řádu správního není.²

Problematickým však lze shledat požadavek bezúhonnosti, který bychom mohli považovat za přebytně široký. Ustanovení § 14 odst. 3 soudního řádu správního totiž dává rovnítko před jakoukoliv formou případné trestné činnosti asistenta soudce a to bez ohledu na právní kvalifikaci činu podle příslušných ustanovení zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, druh a výši sankce za jeho spáchání aplikovatelné, míru jeho zavinění a vztah k výkonu funkce asistenta soudce. De lege ferenda bychom proto mohli uvažovat o vyloučení nedbalostních trestných činů, za které by asistentovi soudce nebyl uložen trest nepodmíněného odnětí svobody a nedbalostních trestných činů, které by nesouvisely s výkonem jeho funkce, z rámce potřebné

² Tamtéž, s. 111.

bezúhonnosti. Podle současné právní úpravy obsažené v ustanovení § 14 soudního řádu správního totiž spáchání jakéhokoliv trestného činu automaticky vede k zániku funkce asistenta soudce.³

Sporným je také výklad NSS, který se týká pojmu „občan.“ V rámci NSS se totiž vžil výklad, že při splnění požadavku na vzdělání, je pro výkon funkce asistenta soudce NSS dostatečné občanství Evropské unie, tedy že v rámci NSS mohou působit i cizí státní příslušníci, což zcela odpovídá i současné praxi na NSS. V této souvislosti bychom se mohli zamyslet nad dvěma základními otázkami. Nakolik je tento výklad konformní se samotným smyslem ustanovení § 14 odst. 3 soudního řádu správního a nakolik je konformní s ustanovením čl. 21 odst. 4 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod, kde je uvedeno, že: „*Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím...*“ Co se týče úmyslu zákonodárce směřujícímu k určení státního občanství asistenta soudce NSS, mohli bychom usuzovat na samotný pojem „občan“ bez bližšího vymezení. Pokud bychom přijali bez výhrad výklad NSS, že na NSS mohou působit občané i dalších členských států EU, je otázkou, proč toto nebylo přímo zákonodárcem v ustanovení § 14 odst. 3 soudního řádu správního normováno. Je totiž nutné si uvědomit, že právní úprava soudního řádu správního zavádějící do jeho obsahu i institut asistenta soudce NSS byla přijata v roce 2003, kdy orgány veřejné moci svojí, mimo jiné i legislativní, aktivitou tendovaly ke vstupu do EU. Vzhledem k této skutečnosti se zdá být výklad pojmu „občan“ ze strany NSS sporný, protože pojem „občan“ by mohl být výrazem i formulační nedůslednosti zákonodárce.⁴

Co se týče conformity výkladu pojmu občan ze strany NSS s ustanovením čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, je nutné ponejprv odpovědět na otázku, zda lze toto ustanovení Listiny základních práv a svobod aplikovat i na funkci asistenta soudce NSS, tedy zda se jedná o veřejnou funkci. Pokud si uvědomíme, že veřejná funkce má následující znaky: její výkon, omezení a rozsah svěřených pravomocí je přesně vymezen, zpravidla v zákoně; nese oprávnění vykonávat část veřejné moci a její činnost je ve veřejném zájmu; součástí výkonu je zpravidla i autoritativní rozhodování

³ POTĚŠIL, Lukáš a kol.: Soudní řád správní: komentář. Praha: Leges, a. s., 2014, s. 110.

⁴ Tamtéž, s. 111.

o právech a povinnostech podřízených subjektů a jejich vzájemně nerovně postavení; rozhodování veřejných funkcionářů je nezávislé od vůle podřízených subjektů; rozhodnutí je vynutitelné státní mocí, můžeme dojít k závěru, že tyto znaky jsou de facto u funkce asistenta soudce NSS naplněny, protože jeho postavení je zakotveno zákonem a významnou měrou se výkonem své činnosti podílí na rozhodovací činnosti soudců NSS (k tomu viz dále). Další otázkou je, zda přístup k funkci asistenta soudce NSS musí být podle dikce Listiny vyhrazen jen českým státním občanům. De lege lata je skutečností, že Listina základních práv a svobod přímo nestanoví, že by přístup k veřejným funkcím měli mít jen státní občané České republiky. Toliko stanoví, že pokud právní úprava konkrétní veřejné funkce stanoví pro její výkon podmínku státního občanství České republiky, musí být uchazečům o veřejnou funkci, tedy v tomto případě občanům České republiky, zaručeny stejné podmínky pro přístup k těmto veřejným funkcím.⁵ Otázkou je tedy vhodnost zakotvení podmínky občanství pro výkon funkce asistenta soudce NSS. Zde by odpověď nemusela být nutně negativní. Pokud totiž z ustanovení § 60 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích vyplývá, že: „*Soudcem nebo předsedícím může být ustanoven státní občan České republiky, který je plně svéprávný a bezúhonný, jestliže jeho zkušenosti a morální vlastnosti dávají záruku, že bude svou funkci řádně zastávat, v den ustanovení dosáhl věku nejméně 30 let a soubhlasí se svým ustanovením za soudce nebo předsedícího a s přidělením k určitému soudu...*“, přičemž osoba asistenta soudce NSS se svojí činností jménem České republiky také do určité míry podílí na výkonu soudnictví, které je hlavní náplní práce soudce NSS, s nímž je funkce jeho asistenta bezprostředně spjata. Proto by bylo vhodné o zavedení podmínky státního občanství uvažovat. V této souvislosti není možné podceňovat i případný efekt posílení respektu adresátů k rozhodovací činnosti NSS. Ustanovení § 14 odst. 3 soudního řádu správního by tuto záležitost mělo de lege ferenda jasně řešit.

Vzhledem k vymezení věcné příslušnosti správních soudů a Nejvyššího správního soudu, které jsou upraveny v ustanoveních § 4 odst. 1 a 2 soudního řádu správního a ustanovení § 12 odst. 1 až 3 soudního řádu správního, v nichž je uvedeno, že: „*Soudy ve správním soudnictví rozhodují o a) žalobách proti*

⁵ KLÍMA, Karel a kol.: Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 1145 a násl.

rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen «správní orgán»), b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu, c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, d) kompetenčních žalobách. Ve správním soudnictví dále soudy rozhodují a) ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda, b) ve věcech politických stran a politických hnutí, c) o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem... Nejvyšší správní soud jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech v případech stanovených tímto zákonem, a dále rozhoduje v dalších případech stanovených tímto nebo zvláštním zákonem. Nejvyšší správní soud sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví a na jejich základě v zájmu jednotného rozhodování soudů přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu. V zájmu zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů se Nejvyšší správní soud v případech a postupem v tomto zákoně stanoveným může při své rozhodovací činnosti usnést na zásadním usnesení...“ by de lege ferenda bylo možné prostřednictvím soudního řádu správního uvažovat o zavedení nekompatibility výkonu funkce asistenta soudce NSS a výkonu působnosti v rámci orgánu veřejné správy. Pokud je totiž hlavním smyslem existence správního soudnictví reprezentovaného specializovanými senáty krajských soudů a Nejvyšším správním soudem kontrola činnosti orgánů veřejné správy,⁶ je vyloženě nevhodné, aby zákon, byť mlčky, umožňoval spojení činnosti u orgánu veřejné správy a činnosti u Nejvyššího správního soudu v osobě asistenta soudce NSS. Dlužno říct, že Ústavní soud není k eventualitě spojení výkonu působnosti orgánu veřejné správy a výkonu funkce asistenta soudce NSS totožnou osobou tak kritický. V jeho nálezu sp. zn. I. ÚS 3619/12 ze dne 11. 12. 2013 je totiž uvedeno, že: „Stěžovatelova námitka podjatosti asistenta soudce Nejvyššího správního soudu založená na tom, že tento asistent je současně starostou obce, nacházející se na území Jihomoravského kraje, nemá podle Ústavního soudu v posuzované věci ústavní rozměr. Obec, již má být podle stěžovatele zmíněný asistent starostou, nebyla v posuzované věci účastníkem soudního řízení (nepatřila mezi navrhovatele zrušení ZÚR JMK). Skutečnost, že je pro tuto obec jako pro všechny jiné obce

⁶ POTĚŠIL, Lukáš a kol.: Soudní řád správní: komentář. Praha: Leges, a. s., 2014, s. 35.

územně plánovací dokumentace vydaná stěžovatelem závazná, sama o sobě nemůže vést ke tomu, že by její starosta byl automaticky ve věci zaujatý jen z toho titulu. Ostatně soudci Ústavního soudu rovněž podléhají zákonům, jejich ústavnost přezkoumávají, a soudci Nejvyššího správního soudu mohou na území Jihomoravského kraje vlastnit nemovitosti, jejichž režim zásady územního rozvoje určují. Nadto jmenovaný asistent není asistentem žádného ze soudců, jenž v předmětné věci rozhodoval, ale asistentem předsedy Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelova argumentace o neslučitelnosti funkce soudce a starosty pak není přiléhavá, neboť v posuzované věci žádný ze soudců, který věc rozhodoval, není starostou...“ Ústavní soud tak v tomto nálezu označil za dostatečný institut vyloučení asistenta soudce NSS, jakožto soudní osoby, pro podjatost, který je upraven v ustanovení § 8 odst. 1 a 2 soudního řádu správního, kde je uvedeno, že: „Soudci jsou vyloučeni z projednávání a rozhodnutí věci, jestliže se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo k jejich zástupcům je dán důvod pochybovat o jejich nepodjatosti... Z obdobných důvodů je vyloučena i jiná osoba, která se bezprostředně podílí na výkonu pravomoci soudu, a též tlumočnické a znalecké...“

Konečně de lege ferenda, a to pouze z hlediska deklaračního, by do ustanovení § 14 odst. 3 soudního řádu správního mohla být zakotvena podmínka plné svéprávnosti podle ustanovení § 15 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

3 Vznik a zánik asistenta soudce Nejvyššího správního soudu

Další problematikou spojenou s postavením asistenta soudce Nejvyššího správního soudu je vznik a zánik jeho funkce. Tyto jsou přímo řešeny v ustanovení § 14 odst. 1 a 2, v nichž je uvedeno, že: „Soudci Nejvyššího správního soudu je jmenován alespoň jeden asistent soudce. Pracovní poměr asistenta soudce vzniká jmenováním a řídí se zákoníkem práce, pokud tento zákon nestanoví jinak... Asistenta soudce jmenuje a odvolává předseda Nejvyššího správního soudu na návrh soudce, o jehož asistenta se jedná. Funkce asistenta soudce se považuje za zrušenou, zanikne-li funkce příslušného soudce...“ Z ustanovení § 14 odst. 1 vyplývá, že pracovním poměr asistenta soudce NSS ve vztahu ke státu vzniká jmenováním předsedou NSS, což je zcela v intencích ustanovení § 33 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, podle kterého je možné pracovní poměr založit i jmenováním. Platové podmínky asistenta soudce NSS potom stanoví nařízení vlády České republiky č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců

ve veřejných službách a správě. Podle tohoto nařízení je funkce asistenta soudce zařazena do 11. platové třídy. Ve smyslu poslední věty ustanovení § 14 odst. 1 soudního řádu správního a ustanovení § 14 odst. 2, 3 a 4 jsou ve vztahu k funkci asistenta soudce NSS od zákoníku práce odlišně upraveny: odvolávání z funkce, zánik funkce a zrušení funkce, podmínky bezúhonnosti a požadovaného vzdělání a povinnost mlčenlivosti. V ostatním je na pracovní poměr asistenta soudce aplikovatelný zákoník práce. Ustanovení § 14 odst. 1 soudního řádu správního dále stanoví, že každému soudci NSS je jmenován minimálně jeden asistent. Pokud bychom však prozkoumali personální obsazení NSS např. podle rozvrhu práce, zjistili bychom, že obvyklý počet asistentů soudců, kteří jsou jmenováni jednotlivým soudcům NSS, je dva. O počtu asistentů soudců, v rámci zajištění personálních kapacit NSS, jedná každoročně předseda NSS s Ministerstvem spravedlnosti České republiky. Na základě této dohody podle ustanovení § 28 písm. a) soudního řádu správního, kde je uvedeno, že: „*Ministerstvo vykonává státní správu Nejvyššího správního soudu tím, že a) zajišťuje chod soudu po stránce organizační, zejména každoročně po dohodě s předsedou Nejvyššího správního soudu stanoví s ohledem na množství projednávaných věcí počty soudců, asistentů soudců a dalších zaměstnanců u něj působících...*“ ministerstvo následně stanoví počet asistentů soudců NSS. V této souvislosti by bylo de lege ferenda možné uvažovat o změně právní úpravy tak, aby odpovídala praxi na NSS, tedy že by každý soudce NSS měl nárok na minimálně dva asistenty. Tímto způsobem by došlo k vyšší míře jistoty předsedy, ale i ostatních soudců NSS, ohledně zajištění disponibilních personálních kapacit soudu.⁷

Zatímco ustanovení § 14 odst. 1 soudního řádu správního působí poměrně bezproblémově, s aplikací ustanovení § 14 odst. 2 mohou být spojeny mnohé teoretické a praktické problémy. Jak bylo uvedeno výše, asistent soudce NSS je do funkce jmenován předsedou NSS na návrh soudce, jemuž asistent bude přidělen. V této souvislosti je nutné upozornit na několik základních negativních skutečností. Předně soudní řád správní v ustanovení § 14 odst. 2 neřeší formu a obsah tohoto návrhu. Dále je třeba upozornit na skutečnost, že zákon nestanoví oprávnění předsedy NSS návrh příslušného soudce odmítnout a asistenta nejmenovat, pokud tento navržený asistent splňuje

⁷ POTĚŠIL, Lukáš a kol.: Soudní řád správní: komentář. Praha: Leges, a. s., 2014, s. 110.

podmínky uvedené v ustanovení § 14 odst. 3 zákona, o kterých bylo pojednáno výše. Ze zákona tedy můžeme dovodit, že v takovémto případě musí být návrh příslušného soudce předsedou NSS akceptován. Stejně je řešen i postup odvolávání příslušného asistenta. I zde je podmínkou pro odvolání daného asistenta návrh soudce, o jehož asistenta se jedná. Znepokojivým je ve vztahu k postavení asistenta soudce fakt, že zákon ani parciálně nestanoví důvody pro jeho odvolání. Takto nastavená právní úprava s sebou přináší dvě velmi nepříznivé konotace. Jednak předseda NSS nemá, pokud bude postupováno striktně podle litery zákona, kromě svého vlastního asistenta, efektivní možnost ovlivňovat proces jmenování a odvolávání asistentů soudců NSS a jednak tito asistenti nemají zaručenou perspektivu své činnosti u NSS.⁸

V této situaci se nabízí otázka, zda je takto nastavená právní úprava vhodná a zda by de lege ferenda nemohlo dojít k její změně. Jako vhodné by se jevílo zejména posílení pravomocí předsedy soudu NSS, který podle ustanovení § 13 odst. 4 soudního řádu správního společně s místopředsedou vykonává státní správu NSS. Obsah státní správy soudů je potom vymezen v ustanovení § 118 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, kde je uvedeno, že: „*Úkolem státní správy soudů je vytvářet soudům podmínky k řádnému výkonu soudnictví, zejména po stránce personální, organizační, hospodářské, finanční a výchovné, a dohlížet způsobem a v mezích tímto zákonem stanovených na řádné plnění úkolů soudům svěřených...*“ V této souvislosti je nutné upozornit i na ustanovení § 29 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, které upřesňuje obsah pojmu „státní správa soudů“ k NSS samotnému a kde je uvedeno, že: „*Předseda Nejvyššího správního soudu vykonává státní správu Nejvyššího správního soudu tím, že a) zajišťuje chod soudu po stránce personální a organizační, zejména tím, že zajišťuje řádné obsazení Nejvyššího správního soudu soudci, asistenty soudců, odbornými a dalšími zaměstnanci a vyřizuje personální věci soudců...*“ Tedy pokud je úkolem předsedy NSS v rámci výkonu státní správy soudů vytvářet řádné podmínky pro výkon soudnictví u NSS mimo jiné i po stránce personální, a to jak ve vztahu k soudcům NSS a jejich asistentům, a v tomto rámci dohlížet na řádné plnění úkolů NSS, bylo by žádoucí, aby do výlučné pravomoci předsedy NSS bylo zahrnuto i přímé jmenování a odvolávání asistentů NSS.

⁸ POTĚŠIL, Lukáš a kol.: Soudní řád správní: komentář. Praha: Leges, a. s., 2014, s. 110.

Další otázkou, která se v souvislosti s procesem jmenování asistentů soudců NSS nabízí, zda by v právní úpravě ustanovení § 14 odst. 3 soudního řádu správního měl být ponechán jako předpoklad pro jmenování do funkce asistenta soudce NSS návrh soudce, jemuž má být asistent jmenován. Pro zachování současné právní úpravy svědčí fakt, že asistent je nejbližším spolupracovníkem příslušného soudce NSS, který by měl jistě mít možnost ovlivňovat proces výběru asistenta, s nímž bude úzce spolupracovat. Pro změnu současné právní úpravy však naopak svědčí fakt, že současné znění zákona žádným způsobem neomezuje vůli příslušného soudce NSS. Mohli bychom tedy uvažovat o uzákonění objektivního výběru asistentů za přímé účasti těch soudců, jimž mají být asistenti jmenováni. V této souvislosti je nutné podotknout, že v současné době jsou, a to nad rámec právní úpravy, Nejvyšším správním soudem vypisována výběrová řízení na pozici asistentů soudců NSS, což je pozitivní skutečnost. Uzákoněním povinnosti Nejvyššího správního soudu vypisovat na funkci asistentů soudců výběrová řízení by tak došlo k promítnutí reálného stavu věcí do právní úpravy. Samostatnou otázkou, která se v souvislosti s normováním institutu výběrového řízení na pozici asistenta soudce NSS nabízí, je nastavení kvalifikačních požadavků, které by uchazeči museli splňovat a procesu výběrového řízení. Tyto záležitosti by bylo vhodné spíše zachovat v přímé gesci NSS, který by ovšem měl mít zákonnou povinnost zveřejnit kvalifikační požadavky kladené na uchazeče o funkci asistenta soudce a postup výběrového řízení stanovit s dostatečným časovým předstihem. Zákon by měl také přímo stanovit, že na procesu výběru se bude podílet ten soudce NSS, jemuž má být asistent jmenován. Takto nastavený proces by měl vícero pozitivních důsledků. Jednak by byla zachována ingerence příslušného soudce NSS, jemuž má být asistent jmenován, posíleno postavení předsedy NSS jako osoby přímo odpovědné za personální obsazení NSS a objektivizován výběr jednotlivých asistentů. Zákon by konečně de lege ferenda mohl stanovit důvody pro odvolání asistenta soudce NSS. Jako vhodný základ právní úpravy této problematiky by mohl sloužit, jako je tomu i nyní, odkaz na ustanovení § 48 a násl. zákoníku práce, tedy právní úprava skončení pracovního

poměru, ovšem s navázáním podmínek pro skončení pracovního poměru stanovených zákoníkem práce na povinnosti asistenta soudce a např. na jejich pravidelné hodnocení.

Vedle procesu odvolání asistenta soudce z jeho funkce ustanovení § 14 odst. 3 soudního řádu správního upravuje také důvody pro zrušení funkce asistenta soudce. Zákon výslovně stanoví, že funkce asistenta soudce NSS se považuje za zrušenou, zanikne-li funkce soudce NSS, jemuž byl asistent jmenován. Důvody pro zánik funkce soudce potom upravuje ustanovení § 94 a 95 zákona o soudech a soudcích, v nichž je uvedeno, že: „*Funkce soudce zaniká: uplynutím kalendářního roku, v němž soudce dosáhl věku 70 let, dnem právní moci rozhodnutí, kterým bylo zjištěno, že je nezpůsobilý vykonávat soudcovskou funkci, dnem právní moci rozhodnutí, kterým byl odsouzen pro trestný čin spáchaný úmyslně nebo odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody pro trestný čin spáchaný z nedbalosti, dnem právní moci rozhodnutí, kterým mu bylo uloženo kárné opatření odvolání z funkce soudce, dnem právní moci rozhodnutí, kterým byl soudce omezen ve svéprávnosti, dnem, kdy soudce pozbyl státní občanství České republiky, smrtí nebo dnem právní moci rozhodnutí, kterým byl soudce prohlášen za mrtvého...* Soudce se může své funkce vzdát. Funkce soudce zanikne uplynutím 3 kalendářních měsíců následujících po měsíci, v němž bylo oznámení soudce o vzdání se funkce doručeno prezidentu republiky...“ Pokud ustanovení § 14 odst. 3 soudního řádu správního nestanoví nic jiného, je možné vyvodit, že jakýkoliv zánik funkce soudce NSS zároveň znamená automatický zánik funkce asistenta soudce. Zánik funkce asistenta soudce NSS dále způsobí ukončení činnosti soudce u NSS, ačkoliv soudce bude i nadále působit u soudu jiného. Vzhledem k výše uvedenému se nabízí otázka vhodnosti takto nastavené právní úpravy. Současný právní stav totiž může vést ke zcela paradoxním situacím, kdy funkce asistenta soudce zanikne jen z ryze osobních důvodů soudce samotného, které asistent soudce nemá jakoukoliv možnost ovlivnit. Nejkřiklavějším příkladem je pravomocné odsouzení pro trestný čin spáchaný úmyslně nebo z nedbalosti a to bez souvislosti s výkonem funkce soudce. Mimo jiné tedy i v tomto případě zaniká funkce asistenta soudce NSS a to bez ohledu např. na kvalitu jeho práce, které by se dalo považovat za velmi podstatné hledisko pro působení asistenta soudce u NSS.⁹

⁹ POTĚŠIL, Lukáš a kol.: Soudní řád správní: komentář. Praha: Leges, a. s., 2014, s. 110.

Je otázkou, zda by bylo vhodné takto nastavenou právní úpravu změnit, tedy zda k tomu existuje relevantní důvod a zda k němu právní řád přináší náležitou oporu. Relevantní důvodem by mohla být celková změna koncepce působení asistentů soudců u NSS a to ne jako a priori jeho zaměstnanců, ale jako uchazečů o výkon jednak funkce soudců nebo jiných vysoce kvalifikovaných právních profesí. Tímto by se asistenti soudců NSS stali personálním reservoárem nejenom pro výkon funkce soudců samotných, ale také pro výkon i jiných právnických profesí. Právní oporu pro celkovou změnu koncepce působení asistentů soudců u NSS bychom potom mohli najít v ustanoveních § 117 odst. 1 a 4 zákona o soudech a soudcích, v nichž je uvedeno, že: „*Požádá-li vyšší soudní úředník, který splňuje předpoklady pro výkon funkce soudce s výjimkou odborné justiční zkoušky, souhlasu s ustanovením za soudce a s přidělením k určitému soudu, a který vykonává funkci vyššího soudního úředníka po dobu nejméně 5 let, umožní mu ministerstvo vykonat odbornou justiční zkoušku nejpozději do 3 měsíců od doručení žádosti... Za stejných podmínek umožní ministerstvo vykonat odbornou justiční zkoušku soudci Ústavního soudu a dále asistentovi soudce Ústavního soudu, Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu, asistentovi Veřejného ochránce práv, asistentovi soudce vrchního, krajského nebo okresního soudu, pokud vykonával právní praxi...*“ V tomto ohledu by se tedy stalo odstranění svázanosti funkce asistenta soudce NSS s existencí funkce soudce samotného nejenom žádoucí, ale dokonce nutné.

K definitivnímu potvrzení změny koncepce postavení funkce asistenta soudce NSS by došlo tím, že by zákon de lege ferenda upravil pracovní poměr asistenta soudce NSS na dobu určitou, v současnosti je uzavírán na dobu neurčitou, a to nejdéle k získání doby praxe potřebné k absolvování justiční zkoušky. Tedy ve smyslu ustanovení § 39 odst. 2 zákoníku práce, kde je uvedeno, že: „*Doba trvání pracovního poměru na dobu určitou mezi těmiž smluvními stranami nesmí přesáhnout 3 roky a ode dne vzniku prvního pracovního poměru na dobu určitou může být opakována nejvýše dvakrát...*“, a který umožňuje řetězení pracovních poměrů na dobu určitou, by došlo s vybraným asistentem k uzavření pracovního poměru na dobu 3 let a dále k prodloužení na další 2 roky. Předpokladem k prodloužení pracovního poměru by jednak de lege ferenda mohl být zájem samotného asistenta (protože např. pro možnost složení advokátní zkoušky je stanovena podmínka 3leté praxe v oboru a to

i v postavení asistenta soudce NSS) a jednak např. složení odborné zkoušky, v rámci které by se ověřily teoretické a praktické poznatky nabyté asistentem soudce NSS za dobu jeho 3letého působení. Zakotvení pracovního poměru asistenta soudce NSS na dobu určitou by mělo rozhodně pozitivní efekt a to ten, že by nedošlo k zapouzdření asistentů soudců ve svých funkcích na dobu neurčitou. Povinnost složit odbornou zkoušku v mezidobí by také vedlo k nutnosti asistenta soudce NSS vykonávat svoji funkci řádně a k jeho zájmu o prohlubování kvalifikace. Asistenti samotní by však získali jistotu, že jejich pracovní poměr bude trvat, při kvalitním plnění jejich pracovních povinností, po dobu potřebnou pro výkon justiční nebo jiné odborné právní zkoušky. Toto řešení by jistě vedlo i k ztraktivnější funkci asistenta soudce NSS a zvýšení počtu uchazečů, ze kterých by bylo možné vybrat kvalitní osobnosti pro výkon nejenom soudní funkce.

4 Činnost asistenta soudce Nejvyššího správního soudu

Významnou problematikou spojenou s postavením asistenta soudce Nejvyššího správního soudu je také obsah jeho činnosti u NSS. V ustanovení § 14 odst. 5 soudního řádu správního, kde je tato problematika řešena, je uvedeno, že: „*Asistent soudce činí jednotlivé úkony soudního řízení správního z pověření soudce Nejvyššího správního soudu...*“ K tomuto ustanovení je jistě možné říct, že je obsahově velmi sporé a de facto nic podstatného neříkající. Zákon toliko stanoví, asistent může činit jednotlivé úkony soudního řízení správního jen na základě pověření soudce NSS. Zákon samotný potom nedefinuje formu tohoto pověření a také neuvádí výčet úkonů soudního řízení správní, ke kterým je asistent soudce NSS oprávněn. Zákon také nestanoví podrobnosti týkající se pověření. Toto může podle Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu mít jak ústní, tak i písemnou formu, generální pověření ke všem úkonům činěným v soudním řízení správním však musí mít písemnou formu a musí být uloženo u ředitele soudních kanceláří. Problematika činnosti asistenta soudce NSS je podrobněji upravena v Jednácím řádu Nejvyššího správního soudu, který podle ustanovení § 21 odst. 1 soudního řádu správního vydává předseda NSS po projednání v plénu. Úkony, ke kterým může být asistent soudce NSS pověřen, jsou konkrétně uvedeny v ustanovení § 29a odst. 1 Jednácím řádu Nejvyššího správního soudu

a to zejména: „*vyřizování dožadání, sepisování podání do protokolu, úkony směřující ke odstranění vad podání, úkony spojené s přijetím kasační stížnosti, poučování účastníků řízení, osob zúčastněných na řízení a dalších osob, vyzkoumávání a vyzývání účastníků řízení, úkony směřující k opatření důkazních prostředků, soudních a správních spisů, předvolávání účastníků řízení a dalších osob, úkony před nařízením jednání nebo potřebné k rozhodnutí ve věci bez nařízení jednání, úkony zapisovatele, udílení pokynů soudní kanceláři, vyznačování údajů o dni nabytí právní moci na písemných vyhotoveních rozhodnutí, úkony ke zjištění pobytu účastníka řízení, vydávání úředních opisů, výpisů a potvrzení o skutečnostech vycházejících ze spisu v souvislosti s řízením, úkony spojené s vyřizováním podnětů, dotazů a připomínek účastníků řízení a dalších osob...*“ Asistent soudce nevykonává rozhodovací činnost, byť by se nejednalo o rozhodování o meritu věci, jako je např. rozhodování o soudních poplatcích, odkladném účinku podané správní žaloby, o přerušení řízení atd. Rozhodovací činnost nelze vztáhnout pod pojem jednotlivých úkonů soudního řízení správního, ke kterým může být asistent soudcem NSS pověřen. Asistent soudce NSS tedy nemůže samostatně vydávat ani meritorní rozhodnutí ani rozhodnutí procesní povahy. Toto řešení je zcela v intencích recentní judikatury Nejvyššího správního soudu samotného, který např. ve svém rozhodnutí sp. zn. 4 As 5/2008-9 ze dne 25. 6. 2008, publikováno pod č. 1681/2008 Sb. NSS uvádí, že: „*Rozhodování ve věci soudních poplatků nelze z povahy věci vyhodnotit jen jako jednotlivý úkon soudního řízení (ad § 36a odst. 4 zákona o soudech a soudcích), k němuž by mohl soudce svého asistenta pověřit. Pokud tak učiní podle rozvrhu práce, pak je tato část rozvrhu práce v rozporu s platnou právní úpravou a nelze z něho vycházet...*“ a také aktuálního nálezu pléna Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 31/10 zde dne 22. 5. 2014, publikován pod č. 224/2013 Sb. činnost asistenta soudce NSS tedy spočívá zejména v rešerši judikatury jak vnitrostátních, tak i evropských a mezinárodních soudních orgánů, čímž se jejich činnost blíží pracovní náplni poradců v Oddělení dokumentace a analytiky Nejvyššího správního soudu a také v přípravě konceptů jednodušších rozhodnutí, která mají procesní povahu až po koncepty složitých meritorních rozhodnutí. Vzhledem k výše uvedenému je nutné dodat, že asistenti soudců NSS, resp. jejich jména a příjmení s uvedením poznámky

o jejich činnosti ve smyslu ustanovení § 14 odst. 5 soudního řádu správního a ustanovení 29 odst. 1 písm. a) Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu, figurují i v rozvrhu práce NSS.¹⁰

Takto nastavenou, nejenom právní, úpravu obsahu činnosti asistentů NSS není nutné v jejím jádru kritizovat. Jednací řád Nejvyššího správního soudu při stanovení kompetencí asistentů soudců NSS vychází ze zcela správné premisy, že asistent soudce by měl samostatně činit jen ty jednotlivé úkony, kterými zjednodušuje a zrychluje rozhodovací činnost soudců NSS, avšak na druhou stranu by měl být z hlediska teoretického zapojen i do rozhodovací činnosti právě zpracováním konceptů jednotlivých rozhodnutí. De lege ferenda by však bylo možné uvažovat o některých dílčích změnách. V ustanovení § 14 soudního řádu správního by měl být výslovně normován rozsah kompetencí asistentů NSS a to takovým způsobem, který by nepřinášel pochyby, tedy mělo by se jednat o taxativní vymezení. Důvody tohoto řešení jsou nabílední. Už v předchozích pasážích tohoto textu bylo upozorněno na skutečnost, že funkce asistenta soudce NSS nese významné atributy veřejné funkce a pokud je tato funkce asistenta soudce stanovena zákonem, bylo by nanejvýš vhodné zákonem stanovit i kompetence s výkonem této funkce spojené. V této souvislosti je nutné upozornit na skutečnost, že v případě asistentů fakultativně působících u správních senátů krajských soudů tak činí ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících ve vazbě na ustanovení § 36a odst. 5 zákona o sudech a soudcích. Tímto způsobem by také došlo k posílení informovanosti účastníků a dalších osob zúčastněných na řízeních o kompetenčních vztazích u NSS a posílení jejich právní jistoty v tom smyslu, že tyto vztahy jsou normovány. Další problematikou, která by v souvislosti s kompetencemi asistentů soudců NSS mohla doznat určitých změn, je pověřování asistenta k provádění jednotlivých úkonů v rámci soudního řízení správního příslušným soudcem. Zákon by mohl výslovně stanovit, že toto pověřování by bylo záležitostí volné úvahy příslušného soudce a to podle zkušeností jemu přiděleného asistenta a mělo by pouze ústní formu. Důvod je opět jasný a to ten, že za rozhodovací činností musí mít apriorní odpovědnost přímo soudce

¹⁰ POTĚŠIL, Lukáš a kol.: Soudní řád správní: komentář. Praha: Leges, a. s., 2014, s. 111 – 112.

NSS, jemuž byl asistent přidělen. Konečně by zákon de lege ferenda mohl stanovit povinnost pravidelného hodnocení činnosti asistenta ze strany příslušného soudce a deklarovat povinnost asistenta soudce prohlubovat svoje vzdělání a kvalifikaci.

5 Povinnost mlčenlivosti asistenta soudce Nejvyššího správního soudu

Poslední aspekt spojený s postavením asistenta soudce Nejvyššího správního soudu je upraven v ustanovení § 14 odst. 4, kde je uvedeno, že: „*Asistent soudce je povinen zachovávat mlčenlivost o věcech, o kterých se dozvěděl v souvislosti s výkonem své funkce, a to i po zániku funkce. Této povinnosti jej může zprostit předseda Nejvyššího správního soudu...*“ Takto nastavená právní úprava, která je zcela jasná, zřejmě v praxi nepřináší výrazné obtíže a není nutné uvažovat o její změně.

6 Závěr

Závěrem bychom mohli říct, že současná právní úprava postavení a činnosti asistenta soudce Nejvyššího správního soudu přináší některá rizika, např. z důvodu poměrně slabého postavení předsedy NSS v rámci ovlivnění personálního obsazení funkcí asistentů soudů při NSS, ale také přináší mnohé příležitosti k možným změnám. Ovšem skutečností, která má nejvýznamnější dopad na právní úpravu postavení asistentů soudců NSS a na kterou bylo upozorněno i v tomto příspěvku, je chápání osobnosti asistenta soudce, které stojí na jakémsi pomezí mezi zaměstnancem NSS a potenciálním reservoárem pro obsazování soudních funkcí u nejrůznějších druhů a instancí soudů a ostatních právnických profesí. Tato skutečnost se na postavení a samotné činnosti asistentů soudců NSS projevuje zřejmě nejvíce negativním způsobem. Zda současný právní stav zůstane zakonzervován a beze změn, nebo dojde k určitým modifikacím, je samozřejmě záležitostí zákonodárce.

Literature

POTĚŠIL, Lukáš a kol.: Soudní řád správní: komentář. Praha: Leges, a. s., 2014. 1152 s. ISBN 978-80-7502-024-6.

KLÍMA, Karel a kol.: Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
1441 s. ISBN 9788073801403.

Jednací řád Nejvyššího správního soudu.

Rozvrh práce Nejvyššího správního soudu.

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Kontakt – e-mail

martin.skurek@upol.cz

Organizace správního soudnictví na území České republiky

Pavel Vetešník

Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Ústav právních dějin,
Česká republika

Abstract in original language

Článek se zabývá vývojem organizace správního soudnictví na území České republiky. S ohledem na kontinuitu vývoje správního soudnictví je věnována pozornost i právní úpravě organizace správního soudnictví ještě před vznikem samostatného Československa v roce 1918. S ohledem na existenci prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, který vznikl v roce 1918 a fakticky zanikl v roce 1952, bude věnována pozornost organizaci správního soudnictví i v tomto období. Protože po větší část období komunismu Nejvyšší správní soud neexistoval a taktéž správní soudnictví až na některé výjimky nebylo vykonáváno, bude věnována pozornost až období po roce 1989, kdy se podařilo obnovit správní soudnictví. Příspěvek tak přináší přehled základních přeměn organizace správního soudnictví uskutečněných v posledním století.

Keywords in original language

Nejvyšší správní soud; správní soudnictví; organizace; soudce; senát; správní orgán; správní rozhodnutí.

Abstract

The article deals with the development of the organization of administrative justice in the Czech Republic. With regard to the continuity of the development of administrative justice, attention is drawn legislation, the organization of administrative justice before the establishment of independent Czechoslovakia in 1918. With regard to the existence of the First Republic's Supreme Administrative Court, which was established in 1918 and virtually ceased to exist in 1952, will be paid attention to the organization administrative justice even in this period. Since the greater part

of the communist period the Supreme Administrative Court didn't exist and also the administrative judiciary with certain exceptions not been performed attention will be paid to the period after 1989 when it managed to restore administrative justice. Post and provides an overview of basic transformations organization of the administrative judiciary during the past century.

Keywords

The Supreme Administrative Court; Administrative Justice; Organization; Judge; Senate; Administrative Body; Administrative Decision.

V úvodu tohoto příspěvku lze k organizaci správního soudnictví obecně odkázat na publikaci Zoulíka, který uvádí, že: „... v některých právních řádech vykonávají toto soudnictví jediné soudy zvláštní, v jiných právních řádech soudy obecné. V některých právních řádech dochází k tomu, že v rámci správního soudnictví působí i několik soustav zvláštních soudů.“¹ Jak bude uvedeno níže, došlo ve vývoji organizace správního soudnictví na území České republiky ke kombinaci výše uvedeného vymezení.

1 Současná organizace správního soudnictví

Od 1. 1. 2003 je na území České republiky účinný zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „soudní řád správní“), který upravuje pravomoc a příslušnost soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví, některé otázky organizace soudů a postavení soudců a dále postup soudů, účastníků řízení a dalších osob ve správním soudnictví. Jak vyplývá z obecných ustanovení soudního řádu správního, ve správním soudnictví jednájí a rozhodují krajské soudy a Nejvyšší správní soud, kdy u krajských soudů vykonávají správní soudnictví specializované senáty a specializovaní samosoudci². Jak obecně k organizaci soudnictví uvádí důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu: „Ve věcech správního soudnictví budou jednat a rozhodovat soudy soustavy soudů České republiky. Není tedy vytvářena rozpočtově náročnější samostatná soudní soustava; její zřejmá potřeba je do jisté míry suplována zvláštním

¹ ZOULÍK, F.: Soudy a soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1995. s. 211. ISBN 80-7179-005-2.

² § 3 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

postavením senátu krajských soudů, rozhodujících ve správním soudnictví.“³ Ve věcech správního soudnictví tak jednají a rozhodují soudy soustavy soudů České republiky, ale na rozdíl od civilního soudnictví tak ve správním soudnictví nevystupují jiné stupně soudů, tedy ani soudy okresní, ani soudy vrchní⁴. Komentářová literatura k tomu dále uvádí, že „*Zvolená koncepce správního soudnictví se opírá o soudní soustavu vytvořenou dvěma články: Nejvyšším správním soudem, jako vrcholným soudním orgánem specializovaným výlučně pro oblast správního soudnictví, a krajskými soudy.*...“⁵

Soudní řád správní podmínky organizace Nejvyššího správního soudu (působnost Nejvyššího správního soudu a jeho složení, asistenty soudce, kolegia a senáty, soudcovskou radu a státní správu Nejvyššího správního soudu, atd.) upravuje v ustanoveních § 31 až 50 a podmínky organizace krajských soudů upravuje v ustanovení § 51. Nejvyšší správní soud tak jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech v případech stanovených soudním řádem správním, a dále rozhoduje v dalších případech stanovených soudním řádem správním nebo zvláštním zákonem⁶. Jak je uvedeno v § 13 odst. 1 soudního řádu správního Nejvyšší správní soud se skládá z předsedy soudu, místopředsedy soudu, předsedů kolegií, předsedů senátů a dalších soudců. Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu k tomu dále uvádí: „*Nejvyššímu správnímu soudu se svěří nejvýznamnější pravomoci ve správním soudnictví, především úloha při sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů. Tím se současně zajišťuje také to, že i správní orgány budou moci vyvolat opravné řízení, ve kterém bude možno požadovat i z jejich strany zrušení vadného rozhodnutí krajského soudu. Dále se Nejvyššímu správnímu soudu jako soudu jediné instance svěří významné pravomoci v dalších soudních*

³ Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, Systém ASPI: [cit. 2014-12-28]: ASPI_ID OVZK-LIT22602CZ. K § 1 - 3: Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

⁴ JEMELKA, L. - PODHRÁZSKÝ, M. - VETEŠNÍK, P. - ZAVŘELOVÁ, J. - BOHADLO, D. – ŠURÁNEK, P.: Soudní řád správní. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 14. ISBN 978-80-7400-498-8.

⁵ VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMUNOVÁ, V., ŠOLÍN, M.: Soudní řád správní. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. s. 9. ISBN 80-7179-864-9.

⁶ § 12 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

*agendách. Tím se naplňuje jeho ústavní postavení jako vrcholného orgánu soudní soustavy ve věcech správního soudnictví, resp. věcech veřejného práva. Organizace Nejvyššího správního soudu se předpokládá obdobná jako u Nejvyššího soudu.*⁴⁷

Ve věcech správního soudnictví, nestanoví-li zákon jinak, rozhoduje krajských soud ve specializovaných senátech složených z předsedy a dvou soudců. Specializovaný samosoudce rozhoduje ve věcech důchodového pojištění, úrazového 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, ve věcech přestupků, mezinárodní ochrany, 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 v dalších věcech, v nichž tak stanoví zvláštní zákon⁸. Správní soudnictví je u krajských soudů odděleno od jejich další pravomoci pouze ve vnitřní organizaci funkčně a nikoliv institucionálně⁹.

Nestanoví-li soudní řád správní jinak, vztahují se na organizaci soudů a postavení soudců, rozhodujících ve správním soudnictví, obecné právní předpisy¹⁰, tedy zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích); zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů; a zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu. Jak k této subsidiaritě uvádí komentářová literatura „*Soudní řád správní pouze stanoví nezbytné odchylky, které vyžaduje zvláštní úloha správních soudů.*“¹¹

⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, Systém ASPI: cit. 2014-12-28: ASPI_ID OVZK-LIT22602CZ. K § 11 - 29: Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

⁸ § 31 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁹ VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMUNOVÁ, V., ŠOLÍN, M.: Soudní řád správní. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. s. 9. ISBN 80-7179-864-9.

¹⁰ § 3 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

¹¹ JEMELKA, L. - PODHRÁZSKÝ, M. - VEJEŠNÍK, P. - ZAVŘELOVÁ, J. - BOHADLO, D. - ŠURÁNEK, P.: Soudní řád správní. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 16. ISBN 978-80-7400-498-8.

2 Organizace správního soudnictví před rokem 2003

Do účinnosti soudního řádu správního bylo správní soudnictví vykonáváno na základě zákona č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád, kterým s účinností od 1. 1. 1992 byla do občanského soudního řádu vložena část pátá „Správní soudnictví“. Nestanovil-li zákon jinak, byly k přezkoumávání rozhodnutí věcně příslušné krajské soudy. K přezkoumávání rozhodnutí ústředních orgánů byly věcně příslušné vrchní soudy, s výjimkou věcí důchodového a nemocenského zabezpečení a hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání podle předpisů o zaměstnanosti, k přezkoumávání rozhodnutí o přestupcích a v případech, kdy to stanovil zákon, byly věcně příslušné okresní soudy¹². K tomuto rozdělení důvodová zpráva k zákonu č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád, uvedla, že: „*Výkon správního soudnictví je svěřen obecným soudům. Z právních řádů cizích zemí je známo jak toto řešení, tak i vytvoření soustavy správních soudů jako soudů zvláštních, ke čemuž se přiklonil i právní řád první republiky. Pro řešení ve prospěch obecných soudů mluvilo v našich podmínkách několik důvodů. Především se tím navazuje na dosavadní vývoj, pro který je charakteristické postupné rozšiřování pravomoci obecných soudů. Kromě toho zkušenosti se soustředěním této agendy, ke němuž došlo za první republiky, jsou z hlediska rychlosti a účinnosti ochrany práv výrazně negativní. Pro zvolení řešení ve prospěch obecných soudů mluví dále okolnost, že takto lze lépe diferencovat věcnou příslušnost soudů jednotlivých stupňů v závislosti na povaze řešených věcí i na dělbu pravomocí mezi federací a republiky. Důležité je i to, aby správní soudnictví nebylo chápáno pouze jako další instituce ve správě, ale jako nezávislé rozhodování o právech občanů; toho lze dosáhnout spíše v rámci již existujících soudní soustavy, než vytvořením soustavy nové. Konečně nelze pominout ani hledisko hospodárnosti, které rovněž výrazně mluví pro zvolené řešení.*“¹³. Jak k organizaci správního soudnictví v posuzovaném období uvedla odborná literatura „*Správní soudnictví podle této úpravy nevykonávaly speciální správní soudy, nýbrž soudy civilní, jednající a rozhodující v občanském soudním řízení (krajské, vrchní*

¹² VETEŠNÍK, P.: Vývoj správního soudnictví na území České republiky. In.: Vojáček, L. Salák, P., Valdhans, J. (eds). DNY PRÁVA 2013 – DAYS OF LAW 2013. Část VII. Soudy a soudnictví v historickém kontextu. Brno: Masarykova univerzita, 2014. s. 390. ISBN 978-80-210-6814-8.

¹³ Důvodová zpráva k zákonu č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád, Systém ASPI: cit. 2014-12-28: ASPI_ID OVZ-LIT28126CZ. Důvodová zpráva Obecná část. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

a v určitých věcech i okresní soudy). Všechny tyto soudy rozhodovaly v jediném stupni, odvolání proti jejich rozhodnutím nebylo přípustné, což v praxi později vedlo k tomu, že za jakýsi odvolací orgán byl považován Ústavní soud...“¹⁴. K organizaci správního soudnictví Ústavní soud dále uvedl: „Správní soudnictví ČR je koncipováno jako jednoinstanční řízení, bez možnosti řádných či mimořádných opravných prostředků. Správní senáty obecných soudů všech stupňů jsou tedy prvním, ale také jediným soudním tribunálem, u kterého je realizováno právo na soudní ochranu.“¹⁵. Na organizaci soudů a postavení soudců, rozhodujících ve správním soudnictví, platily obecné právní předpisy.

3 Organizace správního soudnictví před rokem 1992

Od 1. 1. 1953 bylo na území Československé republiky správní soudnictví nepřímou zrušeno ústavním zákonem č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, v němž o správním soudu již nebyla žádná zmínka, a zákonem č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, kterým byly tzv. generální derogací zrušeny i všechny předpisy o správním soudu. S výjimkou soudnictví pojišťovacího¹⁶ bylo správní soudnictví fakticky zrušeno a přezkum správních rozhodnutí prováděly pouze „obecné“ soudy, což bylo spíše vnímáno jako zvláštní typ soudnictví ve věcech civilních¹⁷.

Přijetím zákona č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád byly pro přezkoumávání správních rozhodnutí obecnými soudy vytvářeny určité obecné podmínky, jednotlivé zákony však s takovým postupem počítaly jen velice zřídka (soudní přezkoumávání některých rozhodnutí ve věcech sociálního zabezpečení)¹⁸. Podle § 245 zákona č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, byly k přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů, nestanovil-li zákon jinak, příslušné

¹⁴ HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 520. ISBN 978-80-7179-254-3.

¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 24. 9. 1996, č. j. Pl. ÚS 18/96, ASPI ID: JUD31264CZ.

¹⁶ Podle § 394 odst. 1 zákona č. 142/1950 Sb., o řízení ve věcech občanskoprávních (občanský soudní řád), ve znění zákona č. 68/1952 Sb., soudy, pokud řízení o opravných prostředcích nebylo upraveno jinak, rozhodovaly o opravných prostředcích proti výměrům Ústřední národní pojišťovny a Státního úřadu důchodového zabezpečení.

¹⁷ VETEŠNÍK, P.: Vývoj správního soudnictví na území České republiky. In.: Vojáček, L. Salák, P., Valdhans, J. (eds). DNY PRÁVA 2013 – DAYS OF LAW 2013. Část VII. Soudy a soudnictví v historickém kontextu. Brno: Masarykova univerzita, 2014. s. 387-8. ISBN 978-80-210-6814-8.

¹⁸ HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 520. ISBN 978-80-7179-254-3.

okresní soudy, ale šlo-li o rozhodnutí ve věcech důchodového zabezpečení a nemocenského pojištění, byly příslušné krajské soudy. Krajské soudy byly příslušné i k přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů, jestliže tak stanovil zákon. Jak k tomu uvedla důvodová zpráva k zákonu č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád: „*Přezkoumné řízení podle této hlavy se zprvu týkalo jen nepravomocných správních rozhodnutí. Tato ustanovení byla zprvu používána pouze pro přezkoumání rozhodnutí nositelů důchodového a nemocenského pojištění, což má svůj původ ve zvláštním pojišťovacím soudnictví, které v našich zemích trvalo až do roku 1950. Postupně však zvláštní zákony rozšiřovaly případy správních rozhodnutí, které podléhaly přezkoumání soudem, a to jak pokud jde o správní rozhodnutí dosud nepravomocná, tak pokud jde o správní rozhodnutí, u nichž došlo k vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení.*“¹⁹

4 Organizace správního soudnictví před rokem 1953

Správní soudnictví před rokem 1953 bylo reprezentováno zákonem č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů (dále jen „zákon o nejvyšším správním soudě“), kdy s účinností od 4. 11. 1918 byl pro veškerou oblast státu československého zřízen Nejvyšší správní soud se sídlem v Praze. Podle § 1 zákona o nejvyšším správním soudě se Nejvyšší správní soud skládal z prvního presidenta, z druhého presidenta, ze 4 senátních presidentů a 20 radů nejvyššího správního soudu a z potřebného počtu tajemníků, sil kancelářských, pomocných a sluhovských. Pro příslušnost a složení Nejvyššího správního soudu i pro řízení před ním platily předpisy § 2. a násl. zákona ze dne 22. října 1875, č. 36 ř. z. z r. 1876, jeho novely ze dne 21. září 1905, č. 149 ř. z., i jeho jednací řád (ministrské nař. ze dne 22. srpna 1907, č. 209 ř. z.)²⁰. Došlo tak k recepci rakouské právní úpravy správního soudnictví²¹. K organizaci správního soudnictví Hoetzel uvedl: „*U nás není hierarchického odstupňování správních soudů; máme jediný nejvyšší soud*

¹⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád, Systém ASPI: cit. 2014-12-28: ASPI_ID OVZ-LIT28126CZ. Důvodová zpráva. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

²⁰ § 2 zákona č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů.

²¹ HÁCHA, E. – RÁDL, Z.: Nejvyšší správní soud. Praha: Čs. Kompas, 1933. s. 23-5.

správní, pod nimiž jsou jen úřady správní.“²² Mezi organizační předpisy dále patřilo²³ nařízení Národního výboru československého č. 7/1918 Sb., o ustanovení a jmenování personálu pro nejvyšší správní soud v Praze a nařízení vlády republiky Československé č. 635/1920 Sb., o organizaci zvláštního senátu zřízeného pro řešení kompetenčních konfliktů. K Nejvyššímu správnímu soudu byl organizačně přičleněn i volební soud²⁴ a částečně i soud patentní²⁵. Nejvyšší správní soud se těšil organizační samostatnosti a to i s ohledem na skutečnost, že jeho správní záležitosti nebyly přikázány žádnému z resortních ministerstev²⁶.

K organizaci správního soudnictví v Československé republice je zapotřebí ještě uvést, že její ústavní základy byly vymezeny v § 88 odst. 1 zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky (dále jen „Ústava z roku 1920“), kdy soudní ochranu proti správním úřadům měl poskytovat v nejvyšší stolici soud složený z neodvislých soudců a zřízený pro území celé republiky. Jak předpokládalo ustanovení § 86 Ústavy z roku 1920²⁷, správní soudnictví mělo být vykonáváno i u správních úřadů s obecnou kompetencí. Jak k tomu uvedla odborná literatura „Konkrétně se mělo jednat o rozhodování v právních věcech, za něž byly považovány všechny záležitosti, v nichž před úřadem vystupuje alespoň jedna strana, tj. fyzická nebo právnická osoba, která je oprávněna u úřadu hájit své právo nebo právní zájem.“²⁸

Správní soudnictví u správních úřadů s obecnou kompetencí bylo provedeno zákonem č. 158/1920 Sb., o správním soudnictví a úřadův okresních

22 HOETZEL, J.: Soudní kontroly veřejné správy (se zákony o Nejvyšším soudu správním, jeho jednacím řádu, soudu volebním a patentním). Praha: Nákladem spolku českých právníků „Všehrd“. 1924. s. 10.

23 WEYR, F.: Československé právo správní. Část obecná (Organisace veřejné správy a řízení správní). Brno: Nákladem českého akademického spolku „právník“ v Brně, 1922. s. 112.

24 Zákon č. 125/1920 Sb., o volebním soudě.

25 Zákon č. 305/1919 Sb., jenž se týká prozatímních opatření na ochranu vynálezů.

26 HÁCHA, E.: Nejvyšší správní soud. HÁCHA, E. - HOETZEL, J. - LAŠTOVKA, K. - WEYR, F. (ed.). Slovník veřejného práva československého. Sv. II. Brno: Polygrafia - Rudolf M. Rohrer, 1932. s. 864.

27 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).

28 MAZANEC, M. - MATES, P. : Úvahy a fakta o správním soudnictví - 2. díl. In: Právní rozhledy, roč. 1994. č. 8, s. 283, ISSN 1210-6410.

a župních (dále jen „zákon o správním soudnictví“). V ustanovení § 1 tohoto zákona bylo uvedeno, že správní soudnictví (správní jurisdikci) měly u okresních úřadů vykonávat okresní senáty a u župních úřadů župní senáty. Příslušnost těchto jurisdikčních senátů byla stanovena v § 34 zákona o správním soudnictví²⁹ a podle § 37 zákona o správním soudnictví byly z působnosti okresních a župních senátů vyloučeny trestní věci policejní a v prvních 5 letech ode dne účinnosti zákona o správním soudnictví mohly být vládním nařízením některé právní věci z působnosti okresních a župních senátů vyňaty. Zákon o správním soudnictví však nikdy nenabyl účinnosti, respektive okresní a župní senáty mohly být zřízeny až nabytím účinnosti zákona, který měl upravit, jaké věci měly okresní a župní senáty vyřizovat ve zvláštním řízení správním. Tento předpis však ve formě zákona nebyl nikdy přijat a správní soudnictví tak vykonával Nejvyšší správní soud sám³⁰.

Na organizaci správního soudnictví v této době nic zásadního nezměnila ani novela zákona o nejvyšším správním soudě provedená zákonem č. 164/1937 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě. Jak k tomu uvedla odborná literatura „*Novela, zák. č. 164/1937 Sb., ponechala koncepci Nejvyššího správního soudu nedotčenu. K nejpodstatnějším změnám patřilo: zmenšení počtu členů senátů a přejmenování plén na rozšířené senáty, resp. plenární shromáždění; ulehčovala se možnost odmítnutí stížnosti pro formální vady; obtížněji bylo možno dosáhnout ústního líčení; zvyšovaly se poplatky v případě, kdy podání stížnosti bylo označeno jako svévole; neúspěšnému stěžovateli bylo možno předepsat náklady ústního líčení; aby se zvýšila efektivnost kontroly a zamezilo podávání stížností ve věcech, v nichž nejvyšší správní soud zaujímal konstantní stanovisko, bylo výslovně zavedena závaznost jeho stanovisek.*“³¹. Podle § 10 odst. 1 zákona č. 164/1937 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě členy Nejvyššího správního soudu byly první prezident, druhý prezident, senátní presidenti a senátní radové Nejvyššího správního soudu.

²⁹ Okresní senáty jsou povolány rozhodovati právní věci, jež podle platných předpisů náležejí do působnosti oněch úřadův okresních, u nichž jsou okresní senáty zřízeny. Župní senáty jsou povolány rozhodovati právní věci, jež podle platných předpisů náležejí do působnosti oněch úřadův župních, u nichž jsou župní senáty zřízeny.

³⁰ VETESNÍK, P.: Organizace správního soudnictví v Československu za první republiky. In: Vojáček, L. Tauchen, J. (eds). I. Česko-Slovenské setkání doktorských studentů a postdoktorandů oboru právní historie a římského práva. Sborník příspěvků z konference. Brno: Masarykova univerzita, 2013. s. 385. ISBN 978-80-210-6381-5.

³¹ MAZANEC, M. - MATES, P.: Úvahy a fakta o správním soudnictví - 2. díl. In: Právní rozhledy, roč. 1994, č. 8. s. 283. ISSN 1210-6410.

Pro členy Nejvyššího správního soudu měly platit všeobecně předpisy, platné pro soudce. Nejvyšší správní soud měl jednat a rozhodovat zpravidla v senátech složených z předsedy a čtyř nebo dvou členů Nejvyššího správního soudu³².

V období roku 1938 až 1945 bylo správní soudnictví, reprezentované Nejvyšším správním soudem, i nadále vykonáváno, avšak v omezené míře. Činnost Nejvyššího správního soudu však byla ovlivněna společenskými poměry a zejména nacistickou okupací³³.

5 Organizace správního soudnictví před rokem 1918

Správní soudnictví na území České republiky bylo reprezentované říšským zákonem č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, ve znění novel (zákona č. 53/1894 ř. z. a zákona č. 149/1905 ř. z.), který pro království a země radou říšskou zastoupené zřídil ve Vídni správní soud. Podle § 10 tohoto zákona se správní soud skládal z presidenta a tolika presidentů senátních a radních, kolik bylo zapotřebí. Služba u správního soudu byla placeným úřadem státním a nemohla být spojena s jiným úřadem veřejným. Správní soud měl jednat a rozhodovat pravidelně v senátech, složených ze čtyř radních a z předsedajících. K vyřizování věcí týkajících se daní a poplatků byly zřízeny stálé senáty správního soudu³⁴. Rakouský správní soud „... *byl koncipován jako mimořádná instance mimo sféru správních orgánů, které měl kontrolovat.*“³⁵ K tomu Macur dále uvádí, že: „*Pro organizaci rakouského správního soudnictví bylo charakteristické vytvoření jediné soudní instance představované jediným státním orgánem, totiž Nejvyšším správním soudem.*“³⁶ K provedení říšského zákona č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, ve znění novel (zákona č. 53/1894 ř. z. a zákona č. 149/1905 ř. z.), bylo vydáno několik prováděcích předpisů

³² § 11 odst. 1 a § 13 odst. 1 a 3 zákona č. 164/1937 Sb.z. a n., o nejvyšším správním soudě.

³³ VETEŠNÍK, P.: Správní soudnictví v Československu v období 1938 - 1945. In.: Tauchen, J., Schell, K. (eds). Období nesvobody. Ostrava: KEY Publishing, s. r. o., 2014. s. 252. ISBN 978-80-7418-211-2.

³⁴ § 13 říšského zákona č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, ve znění novel (zákona č. 53/1894 ř. z. a zákona č. 149/1905 ř. z.).

³⁵ MAZANEC, M. - MATES, P.: Úvahy a fakta o správním soudnictví - 2. díl. In: Právní rozhledy, roč. 1994. č. 8. s. 283. ISSN 1210-6410.

³⁶ MACUR, J.: Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1992. s. 113. ISBN 80-210-0484-3.

a to i organizační povahy³⁷. Svoji úlohu v oblasti správního soudnictví měl v posuzovaném období i soud říšský³⁸. Historie správního soudnictví na území České republiky tak vycházela z rakousko-uherské monarchie.

Literature

- HÁCHA, E.: Nejvyšší správní soud. HÁCHA, E. - HOETZEL, J. - LAŠTOVKA, K. - WEYR, F. (ed.). Slovník veřejného práva československého. Sv. II. Brno: Polygrafia - Rudolf M. Rohrer, 1932. s. 1202.
- HÁCHA, E. – RÁDL, Z.: Nejvyšší správní soud. Praha: Čs. Kompas, 1933. s. 504.
- HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 792. ISBN 978-80-7179-254-3.
- HOETZEL, J.: Soudní kontroly veřejné správy (se zákony o Nejvyšším soudu správním, jeho jednacím řádu, soudu volebním a patentním). Praha: Nákladem spolku českých právníků „Všehrd“, 1924. s. 113.
- JEMELKA, L. - PODHRÁZSKÝ, M. - VETEŠNÍK, P. - ZAVŘELOVÁ, J. - BOHADLO, D. – ŠURÁNEK, P. : Soudní řád správní. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 1142. ISBN 978-80-7400-498-8.
- MACUR, J.: Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1992. s. 157 ISBN 80-210-0484-3.
- MAZANEC, M. - MATES, P. : Úvahy a fakta o správním soudnictví - 2. díl. In: Právní rozhledy, roč. 1994. č. 8. s. 283. ISSN 1210-6410.
- MAZANEC, M.: Správní soudnictví. Praha: Linde Praha, 1996. s. 451. ISBN 80-7201-021-2.
- PRAŽÁK, J.: Rakouské právo správní. Část první. Všeobecná část práva správního. Praha: Jednota právnická v Praze. 1905. s. 215.
- VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMUNOVÁ, V., ŠOLÍN, M.: Soudní řád správní. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. s. 338. ISBN 80-7179-864-9.

³⁷ MAZANEC, M.: Správní soudnictví. Praha: Linde Praha, 1996. s. 28-9. ISBN 80-7201-021-2.

³⁸ PRAŽÁK, J.: Rakouské právo správní. Část první. Všeobecná část práva správního. Praha. Jednota právnická v Praze, 1905. s. 205-7.

- VETEŠNÍK, P. : Vývoj správního soudnictví na území České republiky. In.: Vojáček., L. Salák, P., Valdhans, J. (eds). DNY PRÁVA 2013 – DAYS OF LAW 2013. Část VII. Soudy a soudnictví v historickém kontextu. Brno: Masarykova univerzita, 2014. s. 412. ISBN 978-80-210-6814-8.
- VETEŠNÍK, P. : Správní soudnictví v Československu v období 1938 - 1945. In.: Tauchen, J., Schell, K. (eds). Období nesvobody. Ostrava: KEY Publishing, s. r. o., 2014. s. 358. ISBN 978-80-7418-211-2.
- VETEŠNÍK, P. : Organizace správního soudnictví v Československu za první republiky. In.: Vojáček., L. Tauchen, J. (eds). I. Česko-Slovenské setkání doktorských studentů a postdoktorandů oboru právní historie a římského práva. Sborník příspěvků z konference. Brno: Masarykova univerzita, 2013. s. 407. ISBN 978-80-210-6381-5.
- WEYR, F.: Československé právo správní. Část obecná (Organisace veřejné správy a řízení správní). Brno: Nákladem českého akademického spolku „právník“ v Brně, 1922. s. 148.
- ZOULÍK, F.: Soudy a soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1995. s. 268. ISBN 80-7179-005-2.

Contact – e-mail

vetesnikp@seznam.cz

Perspektívy rozvoja Správneho súdnictva v Slovenskej republike

Marián Vrabko

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická Fakulta, Slovenská
republika

Abstract in original language

V príspevku sú identifikované vedúce idey, t. j. princípy na ktorých je budované správne súdnictvo. Uvedené princípy tvoria základ nielen správneho súdnictva, ale aj novo navrhnutého správneho súdneho poriadku. Okruh problémov, ktoré si vyžadujú aj ďalšiu diskusiu nie je uzatvorený. Najviac rezonuje inštitucionalizácia súdnictva, preskúmavanie platných rozhodnutí, preskúmavanie normatívnych správnych aktov, profesionalizmus sudcov a ich úloha pri tvorbe práva a rozsah úpravy nového Správneho súdneho poriadku.

Keywords in original language

Správne súdnictvo; správne súdy; správne senáty; Najvyšší správny súd; Správny súdny poriadok; platné rozhodnutie v správnom konaní; špecializácia sudcov; špecializácia sudcov; kariérny rast sudcov.

Abstract

In this expert article are identified the leading ideas, i.e. the principles on which is built the administrative judiciary. Those principles are the basis not only of the administrative justice, but also of the newly proposed Administrative Procedure Code. Range of issues which require further discussion is not closed. The most resonates the following issues: institutionalization of administrative justice, reviewing the valid decisions issued by administrative bodies, review of administrative acts, professionalism and specialization of judges in the administrative justice, as well as their role in lawmaking. On the other hand a particular problem is the adjustment range of the new Administrative Procedure Code.

Keywords

Administrative Justice; Administrative Courts; Administrative Senates; the Supreme Administrative Court; Administrative Procedure Code, Valid Decision of The Administrative Procedure, Specialization of Courts, Specialization of Judges, Career Growth of Judges.

V Slovenskej republike máme v súčasnom období správne súdnictvo rozvínuté len čiastočne, a to napriek niekoľkoročnému úsiliu o jeho vybudovanie.

Veľké úsilie vyvinuli najmä administratívisti z teoretickej fronty, ale aj niektorí pracovníci z justičnej praxe. Výsledky však boli minimálne, rozvoj správneho súdnictva bol vždy odbitý nedostatkom politickej vôle, alebo nedostatkom finančných prostriedkov.

Vynútenými politickými zmenami po roku 1989 sa pristúpilo na čiastočnú úpravu správneho súdnictva a to tak, že sa novelizoval Z. č. 99/1963 Zb. v znení neskorších predpisov Občiansky súdny poriadok a jeho piata časť bola upravená tak, aby všeobecné súdy mohli preskúmavať rozhodnutia správnych orgánov.

Tento stav sa pôvodne javil len, ako prechodný, no neskôr sa upravoval tak, aby vyhovoval aj požiadavkám Európskemu súdu pre ľudské práva a Európskeho súdneho dvora.

Po dlhých rokoch neúspešných pokusov o novelizáciu kódexov zo súkromného práva sa konečne vláda v roku 2013 rozhodla, že pristúpi k novelizácii súkromného práva a to tak, že špecializované komisie pripravia 3 kódexy: Civilného sporového konania a Civilného nesporeveho konania a kódex na úpravu správneho súdnictva, ktorý by sa volal Správny súdny poriadok.

Prijatím návrhu o vzniku Správneho súdneho poriadku sa vlastne začína nová etapa budovania správneho súdnictva na Slovensku.

Ako som už uviedol, teoretická fronta neustále upozorňovala na nie dobrý stav správneho súdnictva u nás. Tento stav potvrdila aj Agentúra pre vedu a výskum tým, že nám (Katedre správneho a environmentálneho práva Právnickej fakulty UK) v roku 2010 s účinnosťou od roku 2011 pridelila grant: Právna úprava správneho súdnictva v Slovenskej republike.

Týmto krokom došlo k výnimočnej situácii, keď sa teoretická fronta spojila s praktikmi - vedúci riešiteľského kolektívu sa stal členom prípravnej komisie Správneho súdneho poriadku a neskôr sa traja členovia komisie stali členmi grantu. Výsledkom práce teoretikov i praktikov je synergický efekt v podobe návrhu nového Správneho súdneho poriadku s dôvodovou správou. Návrh prešiel všetkými fázami legislatívneho procesu a je pripravený na prerokovanie v parlamente.

Ako to už pri takýchto projektoch býva, ideálny stav zostane v rovine teoretickej a skutočný návrh musí zohľadniť najmä tie pripomienky, ktoré ho posunú do ďalších fáz legislatívneho procesu.

Dovoľte, aby som Vám priblížil základne princípy na ktorých ako sa predpokladá bude budované Správne súdnictvo v Slovenskej republike.

1. Správne súdnictvo bude budované na zásadách generálnej klauzuly a pozitívnej enumerácie.
2. Štruktúra súdov bude reprezentovaná špecializovanými senátmi na úrovni krajských súdov a na Najvyššom súde bude špecializované kolégium.
3. Správne súdnictvo bude dvojstupňové, v prvom stupni budú rozhodovať krajské sudy. Prípady, kde by rozhodovali aj okresné sudy by mali byť výnimočné, aj to len preto, aby zohľadňovali dostupnosť konania v jednoduchých veciach, čím sa vlastne predpokladá, že pri okresných súdoch by neboli zriadené senáty a nefungovalo by senátne rozhodovanie.
4. Procesné zásady budú vnímané ako základne interpretačné pravidlá so základom na v princípoch na ktorých je budovaná verejná správa a správne súdnictvo.
5. Sudy budú preskúmať len právoplatné rozhodnutia, ktoré budú vydané v správnom konaní, nie platné.
6. Návrh správneho súdneho poriadku zohľadní právnu úpravu obsiahnutú v zákone č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (správny poriadok). V tejto súvislosti je však potrebné pripomenúť, že pri vymedzovaní obsahu niektorých pojmov ide návrh nového Správneho súdneho poriadku nad rámec Správneho poriadku.

7. Návrh vychádza zo špecializácie súdov a aj zo špecializácie sudcov. Špecializácia, ako súdov taká aj sudcov je však len čiastočná, nie systémová.
8. Návrh jednoznačne zohľadňuje pramene správneho súdnictva Európskej únie a Rady Európy. Vychádzame z toho, že Národné sudy bezprostredne aplikujú právo Európskej únie a Rady Európy v tých prípadoch, kde to medzinárodné zmluvy vyžadujú.
9. Pri správnom súdnictve sa bude využívať aj plná jurisdikcia súdov, nie však vo všeobecnosti, ale len tam, kde to bude nutné, najmä s ohľadom na legislatívu Európskej únie a Rady Európy.
10. Správne súdnictvo sa nevyhne ani uplatňovaniu analógie vo verejnom práve, samozrejme len vo výnimočných prípadoch, a to najmä vtedy, keď jej uplatnenie nebude na ujmu účastníkov konania.
11. V návrhu sa jednoznačne presadzuje zastúpenie účastníkov konania advokátom, ráta sa aj s drobnými odchýlkami, tie sú však pre priebeh konania nepodstatné.
12. Právne pohyblivé pojmy a uplatnenie diskrečného oprávnenia pri výkone verejnej správy sú výsadou a ozdobou verejnej správy. Je preto pochopiteľné, že verejná správa by ich mala aj preskúmať.
13. Základom správneho súdnictva bude kasačná žaloba.
14. Napriek pôvodnému zámeru oddeliť správne súdnictvo od civilného sporového konania nestalo sa tak a civilný sporový poriadok sa bude používať podporne, síce v obmedzenom rozsahu, ale bude.
15. Využitím civilného sporového poriadku sa nepodarilo ustanoviť jednoznačnejšie hranice medzi súkromným a verejným právom.
16. Širšie oprávnenia ako doteraz, sú v návrhu dané k dispozícii prokuratúre.
17. Ďalším aktívne legitimovaným subjektom na podanie žaloby okrem fyzických osôb, právnických osôb a prokuratúry je aj zainteresovaná verejnosť. Je to subjekt, ktorý bol konštituovaný na základe Arhurského dohovoru vo veciach, ktoré sa dotýkajú životného prostredia.
18. Správne sudy budú v nevyhnutnej miere využívať moderačné oprávnenia, najčastejšie tam, kde sa bude uplatňovať plná jurisdikcia súdu.

Na základe dlhodobej diskusie a dlhodobej práce v komisii od schválenia legislatívneho zámeru Vlády SR až do súčasnosti vrátane našich konferencií a čiastkového pripomienkovania jednotlivých častí vznikla nasledovná systematicka Správneho súdneho poriadku:

1. časť – Všeobecné ustanovenia
2. časť – Konanie o správnom súdnictve
3. časť – Správna žaloba
4. časť – Osobitné konania
5. časť – Opravné prostriedky
6. časť – Prechodné a záverečné ustanovenia

Pri diskusii o tvorbe a predstavovaní návrhu Správneho súdneho poriadku sa opätovne otvorili problémy, ktoré už boli riešené. Napriek tomu, že v texte návrhu sme ich už uzatvorili, v diskusii sa o nich opäť veľa hovorilo a preto v nasledujúcej časti príspevku by som si dovoľil k nim zaujať stanovisko.

Je samozrejmé, že nie sú to všetky, ale len tie, ktoré najviac rezonovali a rezonujú v odbornej verejnosti. Je reálne predpokladať, že blízkej alebo vzdialenej budúcnosti sa k nim budeme musieť vrátiť.

Prvým okruhom problémov, ktorý neustále irituje našu spoločnosť, je inštitucionalizácia správneho súdnictva. Napriek známym argumentom o nevhodnosti meniť Ústavu SR, ako aj finančných aspektov tohto problému, neustále sa zvyšuje tendencia názorov na nevyhnutnosť inštitucionalizácie správneho súdnictva.

Inštitucionalizácia by mohla prebehnúť na úrovni krajských súdov i najvyššieho súdu. Možností je viacero na krajskej úrovni, ale aj republikovej. Na krajskej úrovni by mohli vzniknúť špecializované súdy na úrovni krajských súdov, alebo špecializované súdy vybraných krajských súdov a to tak, aby neboli správne súdy na úrovni všetkých krajských súdoch, ale len vybraných krajských súdov. Iná možnosť by bola, že na vybraných krajských súdoch by mohli vzniknúť aj detašované pracoviská Najvyššieho správneho súdu.

Na republikovej úrovni sa diskutuje o vzniku Najvyššieho správneho súdu. O jeho postavení sa vedú diskusie. Spomeniem aspoň dve možnosti konštituovania a fungovania Najvyššieho správneho súdu SR.

Najvyšší správny súd by mohol byť novým ústavným orgánom, alebo aspoň kopírovať rakúsky model, kde ide o kombináciu kreovania ústavného orgánu a výkonu správy súdництва. Výkon správy súdництва je podriadený ústrednému orgánu štátnej správy. Samozrejme, že sa objavuje aj taká možnosť, že pre ľahšiu priechodnosť návrhu zákona v parlamente by mohol vzniknúť ako orgán štátnej správy.

Možno reálne uvažovať, že ak by bol konštituovaný Najvyšší správny súd len ako súčasť verejnej správy a nie aj ako ústavný orgán, vynorili by sa otázky o jeho nezávislosti.

Najvyšší správny súd, ako orgán, ktorý by bol podriadený len ústrednému orgánu štátnej správy by stratil finančnú a personálnu nezávislosť.

Napriek tomu, že náš návrh neobsahuje ani jednu z alternatív, možno reálne predpokladať, že prax nás bude nútiť neustále sa vracieť k tejto problematike, lebo v spoločnosti neustále rezonujú pochybnosti o tom, že tak ako je nastavená súčasná štruktúra senátov a kolégia Najvyššieho súdu nebude garanciou kvality a nestrannosti správneho súdництва.

S problematikou inštitucionalizácie správneho súdництва úzko súvisí aj špecializácia súdov.

Čiastočná špecializácia sa realizovala kauzálnou príslušnosťou, čo je vlastne kombinácia vecnej a miestnej príslušnosti. Zavedenie kauzálnej príslušnosti bolo vyvolané objektívnymi skutočnosťami, akými je lokalizácia azylových konaní, na miesta kde sú záchytné zariadenia pre azylantov, alebo špecializované rozhodovanie Úradu priemyselného vlastníctva v Banskej Bystrici a niekoľkých ďalších typov konaní, ktoré sú sústredené na niektorých ostatných ústredných orgánoch štátnej správy v Bratislave.

V spomínaných prípadoch je špecializácia súdov riešená na celoslovenskej úrovni a chýba na krajskej úrovni. Inštitucionalizácia správneho súdництва by tento problém mohla posunúť aj na krajskú úroveň. Špecializácia by mohla začať na najvyššom správnom súde a pokračovať na krajských súdoch. Som si vedomý, že ide o pomerne zložitý proces, ktorý si vyžaduje nielen legislatívnu úpravu v našom návrhu, ale aj v ďalších predpisoch, ale najmä finančné náklady.

Druhým okruhom problémov, ktorý vyvoláva neustálu diskusiu, a to aj napriek tomu, že v návrhu sme ho vyriešili je preskúmanie platných rozhodnutí. Ide o preskúmanie platných ešte neprávoplatných rozhodnutí, ktoré nie sú predmetom odvolacieho konania podľa Správneho poriadku, ale pri ich preskúmaní sa postupuje podľa osobitných predpisov najčastejšie podľa zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov, výnimkou sú aj iné postupy.

Spomínaný prieskum podľa Občianskeho súdneho poriadku sa realizuje podľa 5 časti 3 hlavy Občianskeho súdneho poriadku.

V samotnom konaní súd rozhoduje rozsudkom, kde sa uplatňuje kasačný princíp s výnimkou tých prípadov, ktoré sa dotýkajú tzv. plnej jurisdikcie.

Z pohľadu konania pred súdom ide o prvoinštančné konanie proti ktorému je prípustný opravný prostriedok s výnimkou prípadov, keď boli účastníci úspešní.

Mimoriadne opravné prostriedky v konaní podľa Občianskeho súdneho poriadku proti takémuto rozhodnutiu nie sú prípustné.

V rozhodujúcej miere pôjde o rozhodnutia, ktoré sú v samostatnej pôsobnosti samosprávy prípadne i iné, ktoré ustanoví osobitný predpis. Tento postu má viacero výhod, ktoré mnohí radi zvyrazňujú. Má však aj isté nevýhody na ktoré by som chcel upozorniť.

Celý postup je nekoncepčný, pretože súdy akoby robili výkon správy.

Doterajší postup ďalej nenapĺňa charakter správneho súdnictva, ako inštitútu ochrany verejných subjektívnych práv vo verejnej správe, pretože súd vystupuje de facto v úlohe správneho orgánu.

Riešení je viacero a všetky sú reálne. Problémom iste bude odborný potenciál malých obcí v prípade, že by sa pokračovalo v odvolacom konaní na orgánoch miestnej samosprávy. Napríklad tým, že by sa vytvoril osobitný útvar, ktorý by rozhodnutia preskúmaval.

Útvar by mohol byť kreovaný buď na tom stupni samosprávy, ktorý rozhodnutie vydal, alebo i v ďalšej štruktúre (vrstve) samosprávy, mám na mysli regionálnu samosprávu. V tomto prípade by bol nielen iným, ale pre tento prípad by mohol byť aj orgánom vyššieho stupňa, čím by sa naplnili

štandardné podmienky odvolacieho konania podľa Správneho poriadku. Nemusel by byť pri všetkých samosprávnych útvaroch regionálnej samosprávy, ale len pri vybraných napr. na úrovni samosprávnych krajov.

Iným postupom by bolo, keď by sa odvolanie dávalo tomu orgánu, ktorý rozhodnutie vydal v prvom stupni, ten by mal však len oprávnenia v rámci autoremedúry. V prípade, že by účastník konania nevyužil možnosť požiadať o autoremedúru, alebo preskúmovací orgán by nemohol vyhovieť podmienkam v rámci autoremedúry, rozhodnutie by sa po uplynutí lehoty stalo právoplatným a preskúmavalo by sa ako iné právoplatné rozhodnutia.

Tretím okruhom problémov, ktorý by sme skrátene mohli nazvať, je preskúmavanie normatívnych správnych aktov. Teoretici aj praktici vychádzajú z právnej doktríny, že normatívny správny akt je výsledkom rozhodovacieho procesu, ktorý sa značne odlišuje od rozhodovacieho procesu, výsledkom ktorého je individuálny správny akt.

Navyše normatívny správny akt, keďže je abstraktný je určený na opakované použitie vo verejnej správe, zatiaľ čo individuálny správny akt je konkrétny a je určený na jednorazové použitie vo verejnej správe.

V prípade, že zotrývame na stanovisku, ako sme aj zotrvali, že aj tieto akty je možné preskúmať v správnom súdnictve, dochádzame k záveru, že obsah pojmu správneho konania, tak ako je vymedzený v Správnom poriadku nám nekorešponduje s vymedzením správneho konania tak, ako je urobené v Správnom súdnom poriadku.

Podobných prípadov, kde obsah právnych pojmov, ktoré sú vymedzené v Správnom súdnom poriadku nekorešpondujú s obsahom právnych pojmov, ktoré sú vymedzené v Správnom poriadku je viacero.

Z tejto prezumcie jednoznačne vyplýva, že vymedzenie rozsahu právomoci a pôsobnosti Správneho súdneho poriadku bude značne širšie ako vymedzenie rozsahu právomoci Správneho poriadku a obsiahne prakticky všetky formy činnosti verejnej správy.

Otvorená ostáva skutočnosť, či správne súdnictvo bude preskúmať verejné subjektívne práva vo verejnej správe, alebo pripustíme, že môže ísť aj nad rámec preskúmavania verejných subjektívnych práv.

Vo všeobecnosti môžeme však konštatovať, že návrh Správneho súdneho poriadku pôjde nad rámec preskúmania verejných subjektívnych práv, čím správne súdnictvo stavia do pozície kontrolného orgánu verejnej správy v čo najširšom slova zmysle.

V tejto súvislosti pripomenieme, že sú aj ďalšie ustanovenia, ktoré nám budú robiť problémy s harmonizáciou s obsahom pojmov v Správnom poriadku.

V týchto prípadoch bude zrejme nevyhnutné viac sa spoliehať na sudcovskú tvorbu práva, ktorá by však mala zohľadňovať najnovšie poznatky vedy správneho práva a správnej vedy.

Štvrtým okruhom problémov, ktorým navrhovaný Správny súdny poriadok ani nerieši, ale je neustále v centre pozornosti laickej i odbornej verejnosti je úloha sudcov pri tvorbe práva a ich profesionalizmus.

Ide o spojené nádoby, lebo keď pripustíme väčšinu úloh sudcov pri tvorbe práva, musíme jedným dychom uvažovať o zvýšení ich profesionalizmu a nárokoch, ktoré na nich budú kladené.

Bude potrebné venovať sa výberu kandidátov na sudcov do funkcií sudcov. Výber musí byť nezávislý a nestranný. Jedným z riešení môže byť aj rozšírenie subjektov, ktoré sa budú podieľať na výbere sudcov.

Osobitne v správnom súdnictve sa neustále upozorňuje na nie dobrú právnu úpravu ich kariérneho rastu.

Kariérny rast každého sudcu sa začína na okresnom súde, kde neexistujú správne senáty a je reálne predpokladať, že ani nebudú existovať čím prezumuujeme, že tam správne súdnictvo ani nebude existovať.

Je preto nevyhnutné tento stupeň prekročiť a sudcov do správnych senátov brať na krajské sudy či do Správneho kolégia na Najvyšší súd SR. Už spomínaná inštitucionalizácia správneho súdnictva by pomohla tento problém riešiť.

Osobitným problémom je špecializácia sudcov.

Špecializácia sudcov je nevyhnutným predpokladom pre reálny a plnohodnotný výkon správneho súdnictva. Je nevyhnutné si uvedomiť, koľko odvetví a sfér sa preskúmava v správnych senátoch, pritom na niektorých krajských súdoch neexistujú správne senáty dodnes. Ich vytvorenie na všetkých

krajských súdoch nie je nevyhnutnou podmienkou skvalitnenia práce sudcov a súdництва. Je však prvým krokom ku kvalitnejšej práci sudcov a ich špecializácií.

V tejto súvislosti sa často spomína aj laický prvok na súdoch.

V správnych senátoch by to mali byť najmä odborníci, ktorí budú znalí štátnej správy a samosprávy všetkého druhu.

Osobitným spôsobom by mal byť riešený výber poradcov sudcov z radov odbornej verejnosti. Je reálne predpokladať, že by to mali byť teoretici aj praktici z verejnej správy a najmä teoretici, ktorí sa dlhodobo venujú problematike verejnej správy.

Osobitne by som si dovoľil zvýrazniť tú poslednú skutočnosť, pretože najmä právnici, ktorí sa dlhodobo venujú verejnej správe nie sú priberaní k reformám vo verejnej správe.

Výsledkom sú potom často reformy, ktoré síce urobia jasný posun, alebo presun v kompetencii no v konečnom dôsledku sa reformy často krát javia ako plnenie predvolebných personálnych sľubov a nie ako reformy na skvalitnenie ľudského prvku vo verejnej správe, či skvalitnenie výkonu správy vo všeobecnosti.

Piaty okruh problémov súvisí s rozsahom právomoci a najmä príslušnosti Správneho súdneho poriadku.

Tejto problematike sme sa už čiastočne venovali pri tých prípadoch, kde sme uvádzali, že je zrejmé, že Správny súdny poriadok nebude obsahovať len úpravu, ktorá je venovaná preskúmvaniu verejných subjektívnych práv. Išlo o právomoc a pôsobnosť, prípadne kombinácia vecnej a miestnej pôsobnosti.

Iným problémom je rozsah a typologizácia žalôb ktorú obsahuje návrh.

Ich veľký počet poukazuje na to, že typologizácia žalôb je veľká a hrozí kazuizmus v správnom súdnictve. V tejto súvislosti musíme upozorniť aj na ďalší problém, ktorý by mohol z tohto stavu rezumovať a to prílišná judicializácia verejnej správy, čím by sa mohla stratiť jej podstata.

Navyše z iného uhľa pohľadu, týmto spôsobom dôjde k obmedzovaniu sudcovskej tvorby práva.

Na viacerých miestach sme konštatovali, že návrh ide svojim rozsahom právomoci a pôsobnosti ďaleko za rozsah právomoci a pôsobnosti Správneho poriadku. Je to aj v ďalších prípadoch, ktoré sme ani neuvádzali.

Najmä pri využívaní subsidiarity civilného (súkromného) práva bude nevyhnutné dôslednejšie dbať na hranice medzi súkromným a verejným právom. Samozrejme za predpokladu, že sa stále hlásime ku kontinentálnemu typu práva, ktorý využíva ako pramene práva právo Európskej únie, Európskeho súdu pre ľudské práva, národné právo, ako aj sudcovskú tvorbu práva.

V tejto súvislosti si dovoľíme upozorniť, že najmä vo verejnej správe je veľa špecifik a sú tu oblasti, ktoré sú vo výlučnej pôsobnosti členských štátov Európskej únie. V týchto prípadoch bude aj naďalej nevyhnutne dbať na národné špecifiká.

Záver

Napriek niektorým pochybnostiam a rozpolupným úvahám, ktoré sú v príspevku uvedené, môžeme konštatovať, že rozvoj správneho súdnictva v Slovenskej republike sa v ostatnom čase začal dynamizovať, a to nebyvalým spôsobom.

Je zrejmé, že rozsah právomoci a pôsobnosti príslušných súdov nebude všetkým vyhovovať. Menia sa aj jednotlivé druhy príslušnosti, i keď len výnimočne.

Niektorí budú poukazovať i na nedostatky právnej úpravy. Je to úplne legitímne, lebo návrh prešiel širokou oponentúrou a doznal aj zmien, ktoré išli nad rámec pôvodne zamýšľanej úpravy.

Súčasný návrh nového zákona nielen nanovo upravuje správne súdnictvo v jeho dynamickej podobe, ale čiastočne zasahuje aj do statickej stránky správneho súdnictva.

Nanovo rieši rozsah oprávnení správnych senátov, či kolégia Najvyššieho súdu, čím posúva správne senáty do polohy univerzálnych kontrolných orgánov výkonu verejnej správy všetkých foriem jej činnosti.

Contact – e-mail

marian.vrabko@flav.uniba.sk

Vybrané problematické aspekty současné právní úpravy kárného řízení soudců, státních zástupců a soudních exekutorů

Marek Vrbík

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Príspevek sa zaoberá problematickými aspektami stávajúcej koncepcie řízení o kárné odpovědnosti soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. V textu je především poukazováno na současnou nesystematickou a nelogickou legislativní úpravu, která nevhodně stanovuje shodná procesní pravidla pro výše jmenované osoby, čímž dochází k separaci oproti jiným představitelům širší justice, aniž by k takovému pojetí byl racionální důvod. Značný prostor je dále věnován problematice jednoinstančnosti kárného řízení, ale také i dalším dílčím aspektům, které způsobují, že stávající koncepci řízení o veřejnoprávní disciplinární odpovědnosti v justiční sféře nelze označit za nejvhodnější.

Keywords in original language

Kárné řízení; disciplinární odpovědnost; jednoinstanční řízení; soudce; státní zástupce; soudní exekutor; Nejvyšší správní soud; kárný soud.

Abstract

The paper deals with the problematic aspects of the current management concept of disciplinary liability of judges, prosecutors and court bailiffs. The text is primarily pointed to the current piecemeal and illogical legislation, which sets out inappropriately same procedural rules for the above named persons, thus separating versus other officials of the wider justice without such a concept was rational reason. Considerable space is devoted to the issue of single-instance disciplinary proceedings, but also to other individual factors, which cause the current management concept of public disciplinary liability in the judicial sphere can not be described as appropriate.

Keywords

Disciplinary Proceedings; Disciplinary Liability; Single-Instance Proceedings; Judge; Prosecutor; Court Bailiffs; Supreme Administrative Court; Disciplinary Court.

*Akrobat věděl jít jíti
ale jeho nohy byly chromé pýchou
ale jeho nohy byly chromé bázní
pýchou milence všech zázraků osamělého anděla
bázní tobo jehož údělem je milovati bez oddechu až do konce
jeho nohy byly chromé stářím jinocha
jeho nohy byly chromé mládím muže
viděl své dětství
sedmiletého námořníčka bez nobou
a volal
odved mě tam kde je život
mimo vše
a dítě uchopivši ho odvážnými rukama
vedlo ho daleko z města přes rozpačitá pole na sklonku zimy
nad kopec kde se zdálo že svět končí...¹*

Každý se v dnešní době může cítit jako ten akrobat. Víme jak chodit, ale nohy už to pomalu přestávají umět. Informací máme několikanásobně více, než kolik jsme vůbec schopni vstřebat. Tato zahlcenost nás oslabuje a přispívá k umírání jakékoliv invence, chuti zkusit něco nového, hledání dokonalosti. Mnou zvolené téma příspěvku není výjimkou. Ačkoliv je pravda, že se nejedná o téma, o kterém bychom mohli říci, že nás svým obsahem již nasytilo, či dokonce přesytilo, nicméně se již stalo v minulosti předmětem zájmu odborných článků i diskuzí. Většina z názorů, které stran tématu stávající právní úpravy kárného řízení zazněly, mi jsou blízké, a snad nejbližšími mi jsou názory vyslovené profesorem Michalem Bobkem, jehož článek² je pro mne velice inspirativní a snad se na mě tento autor nebude zlobit, když budu právě tento článek považovat za jakéhosi staršího a zkušenějšího

¹ NEZVAL, Vítězslav. Báseň Akrobat. Báseň noci.

² BOBEK, M. Odpovědnost a disciplína soudce (v přerodu?). Str. 502.

bratra pro tento příspěvek. Souhlasím i s dalšími autory, kteří se naopak více kriticky vyjadřují k nemožnosti odvolání v kárném řízení. Nic totiž není černobílé a někdy je na škodu přijímat kategorické soudy.

Přijde mi zbytečné snažit se jinými slovy či jinými argumenty poukazovat na nedostatky stávající právní úpravy a zbytečně tak milého čtenáře okrádat o čas. V následujících řádcích se sice nemohu vyvarovat i popisných částí, nemohu z titulu příspěvku k odborné konferenci opomenout ani věcnou stránku problematiky, nicméně se pokusím uchopit téma svým způsobem originálně a snad i výstižněji, než pouhým konstatováním faktů. Spíš se podělit svými názory.

Předminulé pondělí jsem se zúčastnil ústního jednání o kárné odpovědnosti státního zástupce, a jelikož život není o paragrafech, ale mnohem více o emocích, pocitech a vášních, tak bych se chtěl s Vámi na úvod podělit o to, jak tento proces na mě zapůsobil. Dalo by se to nazvat případovou studií směřující ke zmapování současné koncepce veřejnoprávní disciplinární odpovědnosti soudců, státních zástupců a soudních exekutorů na příkladu jednoho ústního jednání. Podotýkám, že má účast byla naprosto nezaujatá, neboť jsem byl jednání přítomen „pouze“ jako zástupce veřejnosti.

Kárné řízení, tak jak je v současné době koncipováno, je velice originální proces. Dalo by se dokonce konstatovat, že v našem právním prostředí nemá obdoby. Proto příležitost vidět průběh celého řízení naživo, byla velice inspirativní.

Musím uznat, že kárné řízení před kárným senátem v sobě má něco nadčasového, ale zároveň také již dávno minulého, temně inkvizičního. A rozhodně to nebylo dáno tím, že tam sedělo šest soudců ve dvou řadách podstatně vyvýšeného pódia oproti zainteresovaným stranám a veřejnosti, neboť přístup tohoto konkrétního kárného senátu byl velice korektní, vstřícný a profesionální, takže tato optická bariéra nehrála přílišnou roli. Asociaci s inkvizicí ve mně mnohem více vyvolala tak extrémní koncentrace řízení do několika mála hodin jednoho dne. Kárný návrh, svědecká výpověď, závěrečná řeč, pauza, vinen. Sportovní terminologií by se to dalo nazvat náhlou smrtí. V obecné rovině určitě můžeme kárné řízení, tak jak jej chápe naše právní úprava, označit jako řízení o disciplinární odpovědnosti. Profesor Bobek

ve výše zmiňovaném článku výstižně uvádí, že „*Kárné řízení vedené proti soudci je typem kontroly výkonu soudcovské moci. Byť jde pouze o jeden z možných způsobů realizace odpovědnosti soudce, v praxi se jedná o způsob nejvíce viditelný*“³ a dále že (kárné řízení) „*naznačuje, komu je soudce v rámci dané právní kultury vlastně odpovědný*“⁴. Plně souhlasím, modifikovaně se dá totiž konstatovat, že kárné řízení je primárně nástrojem disciplinární odpovědnosti, tedy něčeho jako pracovní kázně či pracovní morálky.

Ústavní soud označil kárné řízení za řízení klasicky disciplinární⁵. Nad rámec je vhodné uvést, že disciplinární odpovědnost právní teorie jednotně podřazuje pod subsystém správního práva (Hácha, Pošvář, Mates, Průcha a další), i když se objevují názory, že patří pod právo trestní (Kelsen), ale tyto názory jsou zastoupeny spíše marginálně.

Disciplinární odpovědnost sama o sobě je jistým specifikem, ve vztahu k představitelům justice je však ještě mnohem specifičtější. Což je dáno jedinečností postavení justice jako celku, i jednotlivých jejích představitelů v rámci moderní lidské společnosti. Veřejnoprávní disciplinární odpovědnost soudních exekutorů – podnikatelů, je kapitolou samo o sobě...

Problematickou otázkou je samotná podstata odpovědnosti, neboť neexistuje jednoduchá definice tohoto pojmu. Sociolog Vávra k tomuto uvádí: „*[d]iskurz odpovědnosti se liší mezi společenskými doménami. Jiný je v diskurzu trestního práva, jiný v morálním diskurzu, jiný v diskurzu občanství či vzdělávání. Klasik americké právní vědy Herbert Hart (1968) rozlišoval odpovědnost vztahenou k roli (role-responsibility), kauzální odpovědnost (casual-responsibility), právní odpovědnost (liability-responsibility) a akéterskou odpovědnost (capacity responsibility). Zatímco kauzální odpovědnost je objektivní, vztahuje se pouze k mechanické hře příčin a následků, ostatní typy odpovědnosti zahrnují komponenty sociální a psychologické.*“⁶ Související zajímavostí, kterou dále v textu Vávra uvedl, a já ji uvádím jen jak jakousi vsuvku, bylo poukázání na skutečnost, že posuzování odpovědnosti nebylo v historii vždy jen devizou řízení zaměřeného vůči lidem, ale objevovaly se i soudní řízení vedená proti zvířatům, která se dopustila nějakého

³ BOBEK, M. Odpovědnost a disciplína soudce (v přerodu?). Str. 502.

⁴ BOBEK, M. Odpovědnost a disciplína soudce (v přerodu?). Str. 502.

⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 09. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09.

⁶ VÁVRA, Martin. Kdo je vinen? Sociologie trestního práva a trestání. Str. 60.

„zločinu“ (na území Evropy konaná až do 18. stol.). Což působí úsměvně až dekadentně, dokonce jako nějaký výjev z obrazu Hieronyma Bosche nebo Salvatora Dalího, nicméně zabývat se otázkou odpovědnosti zvířat vlastně není až tak zcestné, i když předpokládám, že většina případných oficiálních názorů bude blízká rozhodnutí odvolacího soudu státu New York ze dne 5. 12. 2014 v kauze šimpanze Tommyho,⁷ kde nebyla tomuto zvířeti přiznána právní subjektivita, neboť není za vlastní činy odpovědné. Pochybuji však, že tento názor amerického soudu sdílí majitelé psů, minimálně stejně „vychytralých“ jako je ten můj.

Odpovědnost může být i lidská vlastnost, chápání sounáležitosti s okolím a uvědomění si vlastní role ve společnosti. Odpovědností známe tedy více druhů, obecně však lze říci, že se jedná o vztah příčiny a následku. Příčiny i následky mohou být objektivní i abstraktní. Jak tedy nazírat na odpovědnost veřejnoprávně disciplinární? Představitel klasické školy trestního práva v Polsku, profesor Jagelonské univerzity Edmund Karol Krzymuski, vyjádřil velice zajímavé názory na disciplinární trestání, když se zabýval vztahem disciplinární odpovědnosti k odpovědnosti soudně trestní, neboť uvedl, že „*ne všechna potrestání hodná provinění, jsou ze své podstaty způsobila k tomu, aby byla sankcionována veřejnou mocí. Naopak, některá z nich se vyznačují tím, že v dobře pochopeném smyslu společenského života mají podléhat trestání ze strany ne státu, ale spíše jiným jemu nepodřízeným subjektům. Tím máme na mysli mocenskou dispozici disciplinární, kterou stát přiznává některým fyzickým osobám (např. rodičům, pěstounům, učitelům, zaměstnavatelům, služebním funkcionářům) nebo korporacím (např. univerzitám, komorám, politickým i společenským sdružením). Kromě toho sám stát vystupuje ve vztahu k určitým osobám nejen jako ochránce práv ve společnosti, ale také ve speciálním postavení zaměstnavatele. Ve vztahu k těmto osobám (např. úředníkům) musí stát mít disciplinární moc nezávislou od moci sankční, kterou udržuje k zachování společenského pořádku. Právní předpisy, které koncipují disciplinární pravomoc jak státu, tak i těch jiných vzpomínaných fyzických osob nebo korporací, nepodřazujeme pod systém trestního práva. To se nakonec týká především podřazení pod moc trestní, která slouží samotnému státu, jako ochránce práv ve společnosti ve vztahu k trestným činům.*“⁸ Dalo

⁷ Podrobnosti zde: <http://www.nonhumanrightsproject.org/2014/12/04/appellate-court-decision-in-tommy-case/>.

⁸ KRZYMUSKI, E. K. Wykład prawa karnego ze stanowiska nauki i prawa austriackiego. Str. 5.

by se konstatovat, že podstata „čistokrevné“ disciplinární odpovědnosti tedy vychází esenciálně z jiných principů než klasické trestní právo, neboť má v sobě právě něco mnohem více „rodičovského“ jak bylo výše naznačeno. Významným znakem disciplinární odpovědnosti je existence blízkého vztahu (právního vztahu) mezi trestaným a tím kdo trestá.

Většinou je nesporné, kdo je subjektem disciplinární odpovědnosti, neboť tím je fyzická osoba ve zvláštním postavení vůči určité instituci, se zvláštními právy a povinnostmi vyplývajícími právě z tohoto zvláštního (zaměstnaneckého, služebního) vztahu⁹, ale problém nastává při identifikaci objektu disciplinární odpovědnosti, resp. deliktu. Prášková uvádí, že „[o]bjektem disciplinárního deliktu je disciplína – právem stanovený závazný řád, kázeň, pořádek uvnitř instituce. Vedle vnitřního pořádku může být objektem deliktu též profesní etika, odbornost výkonu povolání, důstojnost a důvěryhodnost instituce vůči veřejnosti.“¹⁰ Není pochyb, že se jedná o konformní výklad, který nám sděluje, že disciplinární odpovědnost není něco pouze pracovního, ale také morálního a etického.

Při ústním jednání jsem nabyt dojmu, že dnešní koncepce kárného řízení právě „pokulhává“ z důvodu, že v sobě hybridně kloubí odpovědnost za nedodržení pracovních, resp. zákonných povinností, a odpovědnost za morální či etické poklesky, které ani nejsou kodifikovány. Lze sice tvrdit, že se jedná o ryze disciplinární odpovědnost v obou případech, ale domnívám se, že řešení těchto problémů by se nemělo dít shodným procesem.

Nemám problém s tím, jak jsou za stávajících pravidel řešeny povinnosti soudce, státního zástupce a s přimhouřenými očima i soudního exekutora, ale současná legislativa upravující proces s tou, řekněme druhou větví, my jako vhodná nepřijde vůbec.

Soudci a státní zástupci jsou v současné době veřejnoprávně disciplinárně odpovědní za svá zaviněná chování nebo jednání, jímž by narušili důstojnost své funkce nebo ohrozili důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů, v případě soudců; zaviněná chování nebo jednání, jímž by ohrozili důvěru v činnost státního zastupitelství nebo v odbornost svého postupu anebo snížili vážnost a důstojnost své funkce, v případě státních zástupců. Soudní exekutoři jsou odpovědní za jednání, jímž

⁹ PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty.

¹⁰ PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty.

exekutor naruší důstojnost exekutorského povolání nebo ohrozí důvěru v nezávislý, nestranný, odborný a spravedlivý výkon exekuční činnosti, případně odborný výkon další činnosti a dokonce jsou odpovědní i za jednání svých zaměstnanců, jímž se naruší důstojnost exekutorského povolání nebo ohrozí důvěra v nezávislý, nestranný, odborný a spravedlivý výkon exekuční činnosti, případně odborný výkon další činnosti.

Jablka s hruškami. Z kárného řízení se stává jakýsi lék nejen na pracovní pochybení „zaměstnanců“, ale také lék na zachování zdravého vzhledu státu navenek. Samozřejmě chápu potřebnost existence jakési páky na excesy jednotlivých představitelů významných veřejných pozic a v kontrastu s tím najít proporcionální řešení, aby nebylo zasaženo do jejich nezávislosti, nicméně tento způsob léta zdá se mi poněkud nešťastný. Postihovat v kárném řízení, tak jak je dnes nastaveno, tedy bez možnosti odvolání, během jednoho ústního jednání, pouze na základě kárného návrhu, specializovaným senátem atd., např. podnikatele (exekutor) za to, že jeho zaměstnanec ohrozil důvěru v nezávislý, nestranný, odborný a spravedlivý výkon exekuční činnosti je v rozporu s jakýmikoliv principy at' už právními tak i morálními.

S ohledem na hmotněprávní úpravu a celkovou koncepci řešení nekoncepčnosti české justice i veřejné správy, tak některé aspekty kárného řízení považuji za problematické. Řízení, kterého jsem byl svědkem, vyústilo (dle mého názoru) ve spravedlivé a správné rozhodnutí, proti kterému by se nejspíše ani jedna zúčastněná strana neodvolávala, nicméně jsem nezáviděl pozici obviněného ve chvíli, kdy napjatě očekával verdikt, který mohl během zlomku okamžiku naprosto změnit jeho budoucí profesní i osobní život, aniž by existovala reálná (zaručená) možnost nápravy. Koncepce kárného procesu dopadá na řešení velice specifických otázek, u kterých je na závalu, že absentuje možnost podat odvolání a s tím spjatá neexistence sjednocovacího mechanismu judikovaných právních názorů.

Když jsem se při cestě z ústního jednání v tramvaji zamýšlel nad dalšími okolnostmi, přišlo mi jako mrhání a zbytečné, že dochází k posuzování mnohdy marginálních záležitostí šestičlennými senáty obsazených nejvíce erudovanými osobami, pro které je to jen práce navíc. Krajně nevhodné je podle mě také společná procesní úprava pro natolik odlišné osoby soudců, resp. státních zástupců od osob soudních exekutorů, kteří jsou podnikateli,

existuje exekutorská komora atd. Nevyřešeným zůstává také fakt, zda je dobře, že se při kárném řízení subsidiárně používá trestní řád a nikoliv správní řád, když veřejnoprávní disciplinární řízení je svojí povahou řízením správním, nebo naopak proč se řízení nekoná před soudy trestními, kteří mají v dané problematice erudici, kdy v případech podání obžaloby na soudce stejně ve věcech soudců (mnohem závažnějších) rozhodují. Stávající úprava také vede k odpovědnosti osoby za jednání jiné osoby, a přitom opomíjí v rámci justice osoby, na které by veřejnoprávní disciplinární odpovědnost dopadat měla (např. vyšší soudní úředník). Dalším dost závažným nedostatkem je neomezený diskreční prostor umožňující kárnému návrhovateli rozhodnout o (ne)podání kárného návrhu. Záleží jen na něm, zda návrh podá či nikoliv. Jedinou obranou proti možné libovůli je, že na každého „zainteresovaného“ může podat kárný návrh více osob. Nicméně hrozí velké nerovnosti a klientelismus, a s tím spojené rozdílné podmínky pro výkon jednotlivých funkcí. Podání, resp. nepodání návrhu tak může být dokonce jistým mocenským nástrojem.

Co se týče jednoinstančnosti kárného řízení, k tomu se vyjádřil i Ústavní soud, který v nálezu Pl. ÚS 33/09 ze dne 29. 9. 2010, existenci absence možnosti podat odvolání svým rozhodnutím aproboval, kdy svoji argumentaci vystavěl mimo jiné na tom, že se nejedná o trestní řízení (takže se zde nemůže uplatňovat čl. 6 odst. 1 Úmluvy, který ukládal nutnost existence možnosti podat řádný opravný prostředek), a svůj závěr dovozuje pomocí tzv. Engelova testu¹¹. Tento názor vyvolal diskuzi, která je k tomuto závěru spíše negativistická (např. Vylegala¹²). I když uznáme, že Ústavní soud uznal koncepci kárného řízení za ústavně konformní, není vhodné, aby tak zásadní skutečnost, jakou je proces odvolání soudce, resp. státního zástupce ze své funkce, vyvolával opodstatněné kontroverze a byl tzv. „na hraně“, neboť argumenty oponentů stávající koncepce nelze apriori označit za nesprávné. Velmi výstižně se k nemožnosti odvolání, resp. přímo k výše uvedenému

¹¹ Tříkritériová metoda posuzující zda se jedná o trestní řízení, použita v rozsudku: Engel et al. v. The Netherlands, Application Nos. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, Judgement of 8 June 1976.

¹² VYLEGALA, Jan. Jednoinstančnost či dvojinstančnost kárného řízení ve věcech soudních exekutorů? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2013, roč. 21, č. 1, s. 94 – 100.

nálezu, vyjádřil ve svém disentu soudce Stanislav Balík, a to prostým příslovím: „Dvakrát měř, jednou řež“, což se mi zdá nejvíce vystihujícím (názorem).

Stav, kdy definice kárných deliktů jsou kardinálně obecné (jako proklamace soutěžících v miss o světovém míru), logicky způsobuje potřebu dotváření zákona (nelze zde hovořit o dotváření práva, což je širší pojem) kárným soudem. Takový stav má mnohem blíže k *judgemade law* (které je pilířem právního systému zemí s převládající právní kulturou *common law*), než ke kontinentálnímu systému práva¹³, což je neproporcionální k tomu, že řízení projde pouze jednou instancí, takže právní názor vzešlý z kárného řízení dále již nepodléhá žádnému přezkumu ani srovnání. Nalézací řízení je tak rovnou konečnou stanicí, která určuje směr všem v budoucnosti jedoucím vlakům, aniž by do ní vedly koleje. Skoro každé rozhodnutí je vlastně paradoxně precedenční, přitom obsah precedentu bývá v českém právním prostředí ztotožňován s právní větou, pro jejíž text však nemáme metodologická pravidla¹⁴, což může vyústit v negativní tendence abstrahování právní věty od konkrétního případu a konkrétního odůvodnění. Jelikož dokazování dělí od verdiktu jen oběd v nedaleké (u NSS jich je poblíž hodně) restauraci, předpokládám, že je možná až nereálné, aby se soudci kárného senátu mohli dopodrobna seznámit s veškerou prejedikaturou. Tento krátký časový úsek, během kterého jsem ten oběd tak tak stihnul, také není něco, co by mohli mít pozitivní vliv na kvalitu rozhodnutí.

Za této situace je proto závažnější, že není řešena otázka případného odklonu od dosavadní rozhodovací praxe, tak jak tomu již na úrovni našich vrcholných soudů je (rozhodnutí velkého senátu na NS, rozhodnutí rozšířeného senátu na NSS, stanovisko pléna ÚS). Zdeněk Kühn spatřuje tento stav za minimálně kontroverzní, ne-li neústavní, kdy uvádí: „*S ohledem na povahu kárného řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů jde o situaci velmi nešťastnou, ústavně pak asi nepřijatelnou.*“¹⁵

Další výše vyřčené otázky – problémy – víceméně souvisejí se současným stavem veřejného života, státní správy a legislativy, potažmo přímo justice.

¹³ VRBÍK, Marek. Nepřípustnost odvolání proti rozhodnutí v kárném řízení.

¹⁴ DAVID, Ludvík. Na hranicích práva. Soudcovské eseje. Str. 38.

¹⁵ KÜHN, Zdeněk: O velkých senátech a judikatorních odklonech vysokých soudů.

V kontextu s nimi si dovolím na závěr sdílet (podobně jako se děje na facebooku) opravdu úžasné připodobnění, který v již několikrát uvedeném článku, sdělil svým čtenářům Michal Bobek.

„V oblastech Nové Guineje a jižního Pacifiku jsou domorodé kmeny, které provozují tzv. kargo kulty. Tyto kulty se vyvinuly v reakci na první střety domorodých kultur s vyspělými západními konzumními společnostmi, především v období druhé světové války. V průběhu války viděli domorodci v Pacifiku pravidelně přistávat letadla plně naložená nákladem zboží (tedy „cargo“). Válka skončila, oni ale chtěli, aby letadla nadále přistávala a přivážela další dobré zboží. Udělali tedy uprostřed pralesa mýtinu (přistávací dráhu), zapálili okolo ní ohně (naváděcí zařízení), postavili na zvýšeném místě dřevěnou budku (kontrolní věž), posadili do ní domorodce s kokosy na uších (kontrolní personál) a na střechu budky napíchali bambusové tyče coby antény. A čekají na přistání letadla s kargem. Domorodci udělali všechno dobře; vnější forma je perfektní. Letadla s kargem nicméně ne a ne přistát.

Postkomunistická justice s novými importovanými institucemi, nicméně se stále stejným hodnotovým a do značné míry i osobnostním obsazením, silně připomíná domorodce sedící u přistávací dráhy s kokosy na uších a podivující se, že nezávislá, výkonná a všemi respektovaná justice stále nepřistává. Přitom ze vzduchu a při pohledu na pouhé instituce to tady přeci vypadá jako vzorové a krásné letiště.“¹⁶

Musel bych se hodně namáhat a trvalo by mi to rozhodně déle, než kolik času mi dovoluje uzávěrka sborníku z konference, abych napsal něco tak výstižného.

Disciplinární řízení by mělo především plnit funkci nástroje k řešení neplnění pracovních povinností a mělo by napomáhat zachování a upgradu standardu služeb státu, nikoliv plnit funkci nástroje „čistek“ v justici. Problémy justice jako celku, stejně jako problémy exekucí, nemohou dopadat na bedra několika osob, a to jen ad hoc v konkrétních případech, které často slouží jako PR jednotlivých funkcionářů. V první řadě je třeba se zamyslet nad tím, proč justici potřebujeme, proč ji chceme a co od ní očekáváme. Jaké chceme mít osobnosti mezi soudci, státními zástupci, jak chceme, aby se věřitelé domohli svých pohledávek. Ačkoliv v naší společnosti (i mezi právníky) je na slova jako plánování a strategie, pohlíženo jako na vulgarismy, nebylo by od věci řešit problémy s nadhledem a výhledem. Konstatovat prvně primární otázky

¹⁶ BOBEK, Michal. Odpovědnost a disciplína soudce (v přerodu?)

a pořádně, bez spěchu hledat odpovědi, které nám v budoucnu ušetří mnoho času, peněz a vrásek na čele.

Na úplný závěr mi nezbývá, než si přát aby naše nohy nebyly chromé pýchou, ani chromé bázní, tak jak nohy akrobata v básni na úvodu, ale svěže dokázali směřovat naši společnost rozumnou cestou.

Literature

BOBEK, Michal. Odpovědnost a disciplína soudce (v přerodu?), [Právní rozhledy 14/2011, s. 502].

DAVID, Ludvík. Na hranicích práva. Soudcovské eseje. Praha: Leges. 2012.

KÜHN, Zdeněk: O velkých senátech a judikatorních odklonech vysokých soudů, [Právní rozhledy 2/2013, s. 39].

KRZYMUSKI, E. K. Wykład prawa karnego ze stanowiska nauki i prawa austriackiego. Krakow: Księgarnia Leona Frommiera. 1901.

Nález Ústavního soudu ze dne 29. 09. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09.

NEZVAL, Vítězslav. Báseň Akrobat. Básně noci. 1. vydání. Praha, Štorch-Marien, 1930. Aventinum, sv. 2, úprava FRANTIŠEK MUZIKA. Pův. brož. 190X125.

PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck. 2013.

VÁVRA, Martin. Kdo je vinen? Sociologie trestního práva a trestání. Plzeň: Aleš Čeněk. 2012.

VRBÍK, Marek. Nepřípustnost odvolání proti rozhodnutí v kárném řízení. Praha: právo, a.s. 2013.

VYLEGALA, Jan. Jednoinstančnost či dvojinstančnost kárného řízení ve věcech soudních exekutorů? Časopis pro právní vědu a praxi. 2013, roč. 21, č. 1, s. 94 – 100.

Internetový zdroj dostupný z <http://www.nonhumanrightsproject.org/2014/12/04/appellate-court-decision-in-tommy-case/>.

Contact – e-mail

vrbik.marek@email.cz

K zámerom vypustiť konanie o opravných prostriedkoch zo správneho súdnictva v SR

Pavol Zloch

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Slovenská republika

Abstract in original language

Autor v príspevku prezentuje niektoré úvahy o dopadoch zámeru rekodifikácie správneho súdnictva v Slovenskej republike vypustiť inštitút konania o opravných prostriedkoch ako druhostupňového konania o riadnych opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov. Dopady posudzuje z pohľadu akceptovania základných práv a slobôd, najmä práva na súdnu a inú právnu ochranu.

Key words in original language

Správny orgán; správne konanie; správne rozhodnutie; opravný prostriedok; odvolanie; rozklad; správne súdnictvo

Abstract

The author in the contribution presents some considerations about the impacts of recodification intent of the administrative judiciary in the Slovak republic to let out the proceedings of the remedies institute as second level procedure of the ordinary appeals (remedies) against decisions of administrative authorities. Impacts are assessed from the point of view of acceptance of the fundamental rights and freedoms, especially the right to judicial and other legal protection

Key words

Administrative Agency-Office; Administrative Procedure; Administrative Decision; Remedial Measure; Appeal; Remonstrance; Administrative Judiciary.

Téma príspevku bola zvolená vzhľadom k zameraniu rokovania v sekcii konferencie (Organizácia a správa (nie len správneho) súdnictva) a úloh autora

na pracovisku v rámci participácie na riešení vedecko-výskumného projektu,¹ kde jedným z riešených okruhov je i právo na súdnu a inú ochranu vo vzťahu k rozhodovacím procesom vo verejnej správe. K úvahám v tomto príspevku vyjadreným viedla autora i skutočnosť, že v Slovenskej republike (ďalej len SR) bol po dlhoročných odkladoch² vypracovaný návrh rekonštrukcie správneho súdnictva vo forme návrhu paragrafového znenia Správneho súdneho poriadku a dôvodovej správy k nemu.³ Predmetom úvah autora je inštitút, ktorý si zrejme zasluhuje väčšiu pozornosť oproti strohému textu v dôvodovej správe resp. oproti medzirezortnému pripomienkovému konaniu k uvedenému návrhu Správneho súdneho poriadku (ďalej len SSP)⁴. Konkrétne ide o vypustenie inštitútu preskúmania neprávoplatných správnych rozhodnutí súdom v správnom súdnictve upraveného doposiaľ v tretej hlave piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len OSP).⁵ Za určitý nedostatok možno považovať to, že spolu s návrhom tohto zákona nebol k dispozícii návrh textu zmien súvisiacich zákonov. Kriticky tento fakt bol hodnotený i v medzirezortnom pripomienkovom konaní niektorými účastníkmi (napríklad Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, „Klub 500“). Zjavne koncepcnejšie bolo k tejto otázke pristupované v Českej republike, keď bola rekonštrukcia správneho súdnictva súbežne riešená so zmenou právnych predpisov súvisiacich.⁶ To že v pripomienkovom konaní nevenovali subjekty na ňom zúčastnené väčšiu pozornosť vypusteniu inšti-

¹ Tento príspevok bol vyhotovený v rámci projektu APVV-0024-12 „Verejná správa a ochrana základných práv a slobôd v právnej teórii a praxi“.

² V sprievodných dokumentoch k prijatiu nových zákonov „Občianskeho súdneho poriadku“ a „Správneho súdneho poriadku“ sa hovorí o koncepcnosti. Pokiaľ ide o koncepcnosť prax nasvedčuje opaku. Ako príklad možno uviesť „koncepcný“ materiál na skvalitnenie správneho súdnictva prijatý uznesením Vlády SR č. 461/2004 z 19. 5. 2004 a uznesenie Vlády SR č. 676/2005 zo 7. 9. 2005, ktorým bola úloha zrušená.

³ Text návrhu Správneho súdneho poriadku prevzatý zo stránky www.justice.gov.sk/Nase.../Spravny%20sudny%20poriadok.pdf.

⁴ V sprievodných dokumentoch sa uvádzajú termíny pripomienkového konania k predmetnému návrhu zákona 28. 8. 2014–30. 9. 2014. Je tu i uvedené, že návrh bol k pripomienkam doručený našej fakulte a že z fakulty nebola doručená žiadna odpoveď. Ak vezmeme do úvahy čerpanie dovolení na VŠ a začiatok výučby v novom akademickom roku od prvého októbra je zrejme problematické predpokladať predloženie erudovaných pripomienok.

⁵ Zákon č. 99/1963 Zb., Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

⁶ Súbežne boli publikované - zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní a zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního.

tútu preskúmania neprávoplatných správnych rozhodnutí súdom v rámci správneho súdnictva je pochopiteľné, nakoľko predmetom pripomienok bol len samotný text návrhu zákona, kde predmetný inštitút nie je uvedený vôbec. Aj ak sa pozrieme na texty v niektorých odborných publikáciách možno nadobudnúť dojem, že vypustenie predmetného inštitútu je bezproblémové a na strane druhej je to označované ako problém.⁷ Akceptujú sa názory bez hlbšej analýzy dopadov takéhoto riešenia na ustanovenia ostatných zákonov slovenského právneho poriadku, ktoré upravujú osobitné druhy správnych konaní vo verejnej správe ako aj na nutnosť zachovávanía základných práv a slobôd a základných princípov organizácie a činnosti verejnej správy, ktoré sú zakotvené v dokumentoch OSN, EÚ i v Ústave Slovenskej republiky.⁸ Nakoľko legislatívny proces nebol ukončený je zrejme ešte opodstatnené zaujať k problému stanovisko a publikáciou príspevku ho prezentovať.

K posúdeniu vypustenia inštitútu preskúmania neprávoplatných rozhodnutí vydaných v správnych konaniach súdmi v rámci správneho súdnictva je zrejme vhodné citovať príslušnú pasáž z dôvodovej správy k návrhu zákona: „V súlade s legislatívnym zámerom, najmä pre prehľadnosť a zjednodušenie právnej úpravy predkladateľ nepočíta s úpravou opravných prostriedkov proti neprávoplatným rozhodnutiam orgánov verejnej správy ako pozostatku právnej úpravy pred rokom 1991, Postupným vývojom konania v správnom súdnictve a jeho právnej úpravy sa tretia hlava piatej časti OSP stala neorganickým prvkom, ktorý ešte stále vyvoláva dojem, že súdne konanie v správnom súdnictve je „pokračovaním“ správneho konania, čo vyvoláva predstavu, akoby konanie o opravnom prostriedku podľa piatej časti OSP bolo niečím „navyše“, čo oproti konaniu o žalobách dáva účastníkovi správneho konania viac práv alebo ako by ich práva boli chránené vo väčšej

⁷ Porovnaj napríklad: BARICOVÁ, J. Správne súdnictvo a pripravovaná rekodifikácia civilného práva procesného v Slovenskej republike - správny súdny poriadok, ACTA IURIDICA OLÓMUSENSIA VIII, 2013, s. 35; HANZELOVÁ I., Aktuálne o správnom súdnictve v Slovenskej republike. In Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty. Bratislava: EUROUNION, spol. s r. o., IKARUS SK, 2011, s. 29 a nasl.

⁸ K tomu pozri napríklad: KOŠIČIAROVÁ, S. Požiadavky Rady Európy na súdny prieskum správnych aktov podľa odporúčania REC(2000) Výboru ministrov. In: Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty. Bratislava: IKARUS, spol. s r. o., EUROUNION, 2011, s. 81-93; KOŠIČIAROVÁ, S. Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava, IURA EDITION, spol. s r. o., 2012, 556 s.

miere. Preskúvanie neprávoplatných rozhodnutí orgánov verejnej správy podľa tretej hlavy piatej časti je dnes už považované za narušenie princípu subsidiarity správneho súdnictva, ktorý v zásade vyžaduje vyčerpanie riadnych opravných prostriedkov v administratívnom konaní pred príslušnými orgánmi verejnej správy. V rámci Správneho súdneho poriadku budú preto tieto veci podriadené súdnemu prieskumu na základe správnej žaloby až po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy. Odlišnosti konaní v niektorých veciach (napr. Sociálnych či azylových) sú upravené v rámci osobitných konaní.⁹

Tvrdenie o vyvolávaní dojmu, že súdne konanie v správnom súdnictve je „pokračovaním“ správneho konania a je niečím „navyšé“ a je dnes už považované za narušenie princípu subsidiarity možno označiť za dosť subjektívny dojem. Napríklad I. Hanzelová k tomu zaujíma opačné a jednoznačné stanovisko: „Napriek tomu, že súd koná na základe opravného prostriedku, nejde o pokračovanie správneho konania“.¹⁰ Argumentuje tým, že podaním opravného prostriedku na súd zanikajú administratívnoprávne vzťahy. Mení sa postavenie subjektov. Procesné postavenie vykonávateľa verejnej správy z pozície správneho orgánu vo veci rozhodujúceho, procesne nadradeného na postavenie účastníka v súdnom konaní rovnocenného postaveniu pôvodného účastníka správneho konania. O pokračovaní by sme mohli hovoriť, ak by sme konaniu v určitej veci verejnej správy nepridávali prívlastok „správne“. V konkrétnej veci konečné rozhodnutie môže byť výsledkom nadväznosti správneho konania, súdneho konania v rámci správneho súdnictva, konania pred ústavným súdom prípadne i pred Európskym súdom pre ľudské práva (ďalej len EŠĽP). Takéto fázy možno označiť ako relatívne samostatné druhy konaní vo veci. V tomto zmysle treba akceptovať tzv. „formálnu“ právoplatnosť, kedy už nemožno správne rozhodnutie napadnúť riadnym opravným prostriedkom a „materiálnu“, kedy je správne rozhodnutie definitívne, nemožno ho napadnúť už žiadnymi opravnými prostriedkami. Z hľadiska ochrany základných práv a slobôd a základných princípov činnosti správnych orgánov i súdov tu nie je podstatný, zásadnejší

⁹ Text prevzatý zo stránky www.justice.gov.sk - portál právnych predpisov- návrh zákona správny súdny poriadok - sprievodný dokument „Dôvodová správa - všeobecná časť“.

¹⁰ HANZELOVÁ, I. Správne súdnictvo. In ŠEVČÍK, M.A. kol. Správne právo procesné. Jednotlivé druhy rozhodovania. Bratislava: EUROUNION, spol. s r. o., 2009, s. 201.

rozdiel. I v konaní o žalobách a o ďalších podaniach v rámci správneho súdnictva ide o súdne konanie a pri zrušení žalobou napadnutého správneho rozhodnutia „pokračuje“ konanie v sfére správneho konania.

Vypustením inštitútu preskúmania neprávoplatných správnych rozhodnutí súdmi zo správneho súdnictva by zrejme bolo možné odstrániť niektoré problémy, ktoré doteraz tento inštitút v praxi sprevádzali. Napríklad to, že v Slovenskej republike sa nie celkom darí akceptovať jedno zo základných práv, právo na súdnu a inú ochranu v primeranej lehote a princípy k jeho naplneniu sformulované v procesoch sprevádzajúcich konštituovanie právneho štátu. Konanie a rozhodovanie správnych orgánov vo veciach verejnej správy v primeranej lehote je jednak súčasťou práva na spravodlivý proces a jednak sa uvádza ako jeden z princípov dobrej verejnej správy a správnych procesov chápaných v užšom zmysle ako procesov, v ktorých správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach adresátov verejnej správy, fyzických a právnických osôb. K tomu možno uviesť ustanovenie čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.¹¹ I keď názov čl. 6 Dohovoru je užšie formulovaný „Právo na spravodlivé súdne konanie“ ako aj bod 1 tohto článku „Každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom...“ všeobecne je akceptovaný širší výklad. Princíp konania v primeranej lehote je považovaný za univerzálny v tom, že sa vzťahuje na všetky konania nositeľov verejnej moci, v ktorých sa rozhoduje o subjektívnych právach alebo povinnostiach osôb.¹² Na konania uskutočňované vykonávateľmi verejnej správy i na konania uskutočňované súdmi. Takémuto širšiemu poňatiu korešpondujú i ustanovenia viacerých dokumentov Rady Európy Výboru ministrov. Napríklad v čl. 7, 13, 14 Dodatku k odporúčaniu CM/Rec (2007), v bode II. a IV. Dodatku k odporúčaniu R (80) 2, v bode IV. prílohy k Rezolúcii (77) 31 v bode VI. Dodatku k Odporúčaniu R (81) 19, bode IV.1. Odporúčania R (91) 1. Obdobne i ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len

¹¹ Publikovaný v Oznámení FMZV pod č. 209/1992 Zb. v znení dodatkov pod č. 102/1999 Z. z. a č. 208/2010 Z. z.

¹² Porovnaj napríklad Košičiarová S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. 1. vydanie. Bratislava: Iura Edition 2012, s. 51.

Ústava SR)¹³. V čl. 46 ods. 1 Ústavy SR je ustanovené: „Každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným spôsobom svojho práva na nezávislom a neustrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky“ a v čl. 48 ods. 2: „Každý má právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zbytočných priet'ahov...“.

Vo vzťahu k správny m konaniam je princíp včasnosti špecifikovaný v rade procesných zásad a procesných inštitútov vrátane rámcových časových limitov ako pre jednotlivé procesné úkony, tak pre rozhodnutie vo veci samej a to či už vo všeobecnej právnej úprave obsiahnutej v zákone č. 71/1967 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len Správny poriadok) alebo v osobitných zákonoch, ktoré vedľa úpravy hmotnoprávnych inštitútov obsahujú i osobitné procesnoprávne inštitúty, ktoré sa aplikujú či už vo variante so subsidiaritou správneho poriadku alebo bez nej. Spoločnou črtou zákonnej úpravy časového priestoru pre úkony správnych orgánov i účastníkov je fakt, že je vymedzený v jednotkách počítaných na niekoľko dní, mesiac resp. niekoľko mesiacov. To platí i pre konanie o opravných prostriedkoch a tiež napríklad pre vstup prokurátora do správneho konania.

Zo stavu právnej úpravy i praxe v Slovenskej republike vyplýva, že z časových aspektov je tu dosť podstatný rozdiel medzi prípadmi, keď sú využité tie opravné prostriedky, kde v konaniach o nich sú procesné úkony vykonávané subjektmi v sfére vykonávateľov verejnej správy a prípadmi, keď sú využité opravné prostriedky a rozhodovanie o nich sa presúva zo sféry verejnej správy do sféry súdnej ochrany v rámci správneho súdnictva.

Pre preskúvanie správnych rozhodnutí súdmi časový priestor pre konania a rozhodnutia súdov, či už v rámci správneho súdnictva alebo na Ústavnom súde SR exaktne, konkrétne určením časového úseku v procesných predpisoch¹⁴ vymedzený nie je s výnimkou napríklad ods. 4 § 247 OSP. Vychádzať možno len zo všeobecnejšieho vymedzenia v čl. 46 ods.2 a čl. 48 ods. 2

¹³ Uverejnená pod č. 460/1992 Zb. v znení neskorších ústavných zákonov.

¹⁴ Zákon č. 99/1963 Zb., Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov – ďalej len OSP; zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu a o konaní pred ním v znení neskorších predpisov.

Ústavy SR a v súvisiacich zákonoch (§ 3. 62,65,67 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch; § 116 ods. 2 zákona č. 385/200 Z. z.), kde sú lehoty limitované cez pojem „priet’ahy v konaní“ alebo „bez zbytočných priet’ahov v konaní“.

Poznatky z praxe nasvedčujú, že súdy i v správnom súdnictve rozhodujú v niekoľko ročných lehotách. I pri jednoročnej lehote, ak vezmeme do úvahy možné reťazenie konaní využitím všetkých dostupných opravných prostriedkov proti rozhodnutiam v konkrétnej veci v línii: Prvostupňové rozhodnutie správneho orgánu - rozhodnutie krajského súdu o opravnom prostriedku - rozhodnutie Najvyššieho súdu SR o odvolaní proti rozhodnutiu krajského súdu o opravnom prostriedku - prvostupňové a druhostupňové rozhodnutia v konaní o žalobe - rozhodnutie Ústavného súdu SR – prípadne rozhodnutie EŠLP, tak dosiahnutie konečného rozhodnutia môže trvať 5-10 resp. i viac rokov. Z hľadiska právnej istoty účastníkov a efektívnosti a účinnosti ochrany ich verejných subjektívnych práv to určite nie je primeraná doba. Ak napríklad negatívne rozhodnutie správny orgán i súd v správnom súdnictve odôvodnia len odkazom na právny názor vyslovený v judikátoch Najvyššieho súdu SR k typovo obdobným prípadom, s ktorým sa účastník nestotožňuje, zrejme môže očakávať prehodnotenie právneho názoru až v konaní o sťažnosti na Ústavnom súde SR prípadne na EŠLP. Podmienkou pre takéto konania na Ústavnom súde i EŠLP je však využitie opravných prostriedkov, ktoré má účastník k dispozícii pred podaním sťažnosti na Ústavný súd. V daných prípadoch, ak chce účastník využiť práva na súdnu ochranu podaním sťažnosti na Ústavný súd má takú možnosť len ak absolvuje časovo zdĺhavé procedúry konaní v rámci správneho súdnictva. Druhostupňového konania o odvolaní sa proti rozsudku krajského súdu o opravnom prostriedku (§ 250 s OSP) a zrejme i prvostupňového a druhostupňového konania o žalobe (druhá hlava piatej časti OSP). I ak by súdy rozhodovali v jednoročných lehotách a ak pripočítame procedurálne 15 dňové resp. mesačné lehoty na odvolania a postúpenia odvolaní odvolaciu súdu v súhrne možno predpokladať konečné rozhodnutie v lehote 5-7 rokov, ktorého sa napríklad účastník vyššieho veku ani nemusí dožiť.

Problém s neúmerne dlhými lehotami na konečné rozhodnutie v správnom konaní nadobudnutím tzv. materiálnej právoplatnosti by bolo zrejme možné riešiť ustanovením primeraných, aspoň rámcovo časovo špecifikovaných

kratších lehôt na rozhodovanie i v správnom súdnictve. Úvahy v tomto zmysle sa stretávajú všeobecne s negatívnou odozvou zo strany sudcov pôsobiacich v správnom súdnictve. Nie celkom sa možno stotožniť s tvrdeniami, že preskúmvanie správnych rozhodnutí je časovo náročnejšie ako správne konanie samotné, nakoľko súd musí komplexne posúdiť spisový materiál, často vykonať úkony v dokazovaní a vysoko odborne, kvalifikovane rozhodnúť. K tomu len poznámku, že pôvodne po roku 1992 bol aplikovaný kasačný princíp a až následne bol prelomený revíznym, reformačným princípom (zrejme k tomu boli dôvody) a že správny orgán v správnom konaní tiež často musí vykonať množstvo časovo náročných úkonov, musí kvalifikovane zhodnotiť skutkové okolnosti a nielen čisto z právnych aspektov a tiež v rozhodnutí špecifikovať aplikáciu príslušných právnych predpisov. Pritom všeobecne v zákonnej úprave sú lehoty na rozhodnutie časovo limitované. Z textov návrhu Správneho súdneho poriadku a dôvodovej správy k nemu však vyplýva, že takéto riešenie nie je zámerom rekonštrukcie správneho súdnictva.

Vypusteniu konania o opravných prostriedkoch zo správneho súdnictva možno priznať povahu čiastkového riešenia. Treba sa však zamyslieť i nad tým, ako doterajšie konania o opravných prostriedkoch v správnom súdnictve rovnocenne nahradiť konaniami v sfére rozhodovania vykonávateľmi verejnej správy tak, aby bolo právo na spravodlivý, objektívny a odborne erudovaný proces uskutočnený v primeranej lehote so zachovaním princípu zákonnosti a ústavnosti akceptované. Už tu bolo uvedené, že text návrhu zákona, ktorým budú menené osobitné zákony ustanovujúce príslušnosť na konanie o opravných prostriedkoch nie je zatiaľ dostupný. Nejaví sa ako dostatočne vyargumentovaný ani názor vyslovený M. Vrabkom na tejto konferencii, že by jednou z náhrad mohlo byť využitie inštitútu autoremedúry. Jeho využitie pripúšťajú i teraz platné osobitné zákony ale iba v prípadoch, keď odvolaniu správny orgán vyhovie v plnom rozsahu. Do sféry II. stupňového správneho konania resp. konania o opravnom prostriedku v správnom súdnictve sa dostávajú prípady pre účastníka negatívnych rozhodnutí proti ktorým uplatňuje riadny opravný prostriedok. Ak je aplikovaná autoremedúra nepripadá do úvahy vôbec riešenie príslušnosti na správne konanie v druhom stupni resp. na súdne konanie o riadnom opravnom prostriedku.

Prehľad osobitných predpisov, ktorých sa vypustenie inštitútu konania o opravných prostriedkoch v správnom súdnictve dotýka nie je v dôvodovej správe k návrhu zákona špecifikovaný. V odborných publikáciách sa tiež len približne uvádza cca 25 osobitných predpisov.¹⁵ Na vykonanie rozsiahlejšej analýzy v tomto príspevku nie je dostatočný priestor. Pre stručnosť v ilustratívnom priereze doterajšej právnej úpravy v osobitných právnych predpisoch možno z hľadiska právneho postavenia subjektov v systéme subjektov verejnej správy (vykonávateľov), ktoré vo veciach verejnej správy rozhodujú v správnych konaniach, systému ich organizácie a riadenia a právneho postavenia organizačných súčastí subjektu, prvkov vnútornej organizačnej štruktúry vyčleniť dve skupiny prípadov.

Do prvej skupiny možno začleniť tie ustanovenia doteraz platných osobitných predpisov podľa ktorých v I. stupni rozhoduje správny orgán, ktorý patrí k organizačnej štruktúre daného úseku verejnej správy ako jej prvok, článok so vzťahmi organizačnej alebo inštitucionálnej subordínácie a o odvolaní rozhoduje súd. Príslušnosť súdu sa odôvodňovala viac menej vecnou povahou predmetu konania a potrebou zvýšenej ochrany. Ako príklad možno uviesť § 31 ods.7 zákona č. 162/1995 Z. z. (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov. Ak okresný úrad (v kontexte na zákon č. 180/2013 Z. z. a smernicu MV SR č. SVS-OMSZVI-2013/022320 - katastrálny odbor okresného úradu) doručí rozhodnutie o zamietnutí vkladu, možno sa v lehote 30 dní odvolať. O odvolaní rozhodne súd. Tu možno zmenu vykonať s dodržaním štandardných záruk poskytnutých napríklad v konaniach vo veciach cestnej dopravy, živnostenského podnikania a ďalších tak, že o odvolaní rozhodne okresný úrad v sídle kraja, kde sú zriadené v rámci odborov opravných prostriedkov referáty katastra nehnuteľností. Identické riešenie možno aplikovať v novej právnej úprave konania o opravnom prostriedku podľa ustanovenia § 5 ods. 5 zákona č. 503/2003 Z. z. o navrátení vlastníctva k pozemkom, kde podľa platnej právnej úpravy proti rozhodnutiu (pôvodne obvodného pozemkového úradu) teraz okresného úradu podľa odsekov 2 a 4 možno podať opravný prostriedok na súd. Vo vzťahu k ustanoveniam zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov v novej úprave by bolo možné prvostupňové

¹⁵ Pozri napríklad BARICOVÁ, J., citované dielo v odkaze 7, s. 35.

konanie preniest' na pobočky Sociálnej poisťovne a v druhom stupni by rozhodovalo ústredie. Ak by ostalo prvostupňové rozhodovanie na ústredí, potom by bolo možné druhostupňové konanie riešiť obdobou inštitútu rozkladu. Do tejto skupiny možno zaradiť i konania podľa zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle, podľa § 62 zákona č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a ďalšie. Formou rozkladu, osobitných odvolacích komisií alebo senátov by bolo možné riešiť i odvolania vo veciach registrácie politických strán, záujmových združení a nadácií.

V konaniach vo veciach ukladania disciplinárnych opatrení (sankcií) napríklad podľa ustanovení § 93 ods.2 zákona č. 323/1992 Zb. o notároch, § 21 ods.5 zákona č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti a ďalších zákonov sa javí najvhodnejším riešením uplatniť konštrukciu právnej úpravy zakotvenú v zákone č. 586/2003 Z. z. o advokácii, kde podľa § 57 v prvom stupni rozhoduje disciplinárny senát a o eventuálnom odvolaní podľa § 59 ods.2 rozhoduje trojčlenný odvolací senát. Obdobne v konaniach o nezapísaní do zoznamu alebo vyškrtnutí člena profesijných komôr, o skúškach odbornej spôsobilosti. Napríklad podľa ustanovenia § 17 ods.5 zákona č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch alebo podľa § 16a zákona č. 161/1998 Z. z. o Komore kominárov Slovenska.

Z druhej skupiny možno uviesť ustanovenia osobitných predpisov, podľa ktorých v prvom stupni rozhoduje vo veciach verejnej správy subjekt, správny orgán, ktorý je organizačne samostatný, nezávislý. Príslušnosť na konanie o opravnom prostriedku bola ustanovená súdu zrejme z toho dôvodu, že v prvostupňovom správnom konaní rozhoduje subjekt ako celok (právnická osoba) alebo je aplikovaný kolegiálny, zborový princíp rozhodovania kedy rozhodujúci prvostupňový subjekt, vykonávateľ verejnej správy je najvyšším orgánom v organizačnej štruktúre a prakticky je nemožné uplatniť zásady pre určenie subjektu príslušného na konanie v druhom stupni vyjadrené v § 58 resp. v § 61 správneho poriadku. Týka sa to najmä subjektov územnej samosprávy ako aj Rady pre vysielanie a retransmisíu.

Vo vzťahu k obciam nebola zjavne spracovateľmi návrhu akceptovaná zmena vykonaná v zákone č. 102/2010 Z. z., ktorým sa menil a dopĺňal zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. V zmysle tejto zmeny prestal

byť starosta správnym orgánom ex lege. Je len orgánom obce a podľa dôvodovej správy konateľom obce ako jej štatutárny orgán i vo veciach administratívnoprávnych. Na úkony správneho konania môže splnomocniť odborného zamestnanca obce. Postavenie správneho orgánu nadobudla obec ako taká. V mysle tejto zmeny mala byť v ustanovení § 1 ods. 2 správneho poriadku formulácia „orgán územnej samosprávy“ nahradená slovným spojením „subjekt územnej samosprávy“. Rovnako tak v § 4 písm. b) návrhu Správneho súdneho poriadku by bolo presnejšie použitie slov „subjekty územnej samosprávy“. Korešpondovalo by to napríklad i prístupu voleňom pri formulácii ustanovenia § 3 ods.1 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov. I tu by zrejme nebolo od veci prevzatie prístupu uplatneného v Českej republike, kde v novom správnom poriadku (zákon č. 500/2004 Sb. v znení neskorších predpisov) v ustanovení § 15 o vedení konania v ods. 2 zaviedli inštitút „úřední osoby“ oprávnenej na úkony správneho orgánu.

Ak vychádzame z platnej právnej úpravy, podľa ktorej vo veciach originálnej pôsobnosti, samosprávy obce rozhoduje v prvom stupni obec odpoveď na otázku koho ustanoviť v zákone ako druhostupňový, odvolací subjekt - správny orgán určite nie je jednoznačnou. Uplatnenie zásad ustanovených v § 58 správneho poriadku zjavne neprichádza do úvahy. A to ani modifikáciou ustanovenia § 61 o rozklade. V mestách a vo väčších obciach by mohlo byť rozhodovanie o odvolaní zverené osobitnej komisii (rovnako tak pri prvostupňovom rozhodovaní subjektov ostatnej verejnej správy - profesijných komôr). Abstrahovalo by sa však od skutočnosti, že komisia by mala procesnú subjektivitu na úkony konania vrátane formulovania rozhodnutia. Konala by však v mene obce a tak i na prvostupňové i druhostupňové konanie by bola príslušná obec. Zloženie komisie z hľadiska personálnych aspektov, odborných predpokladov, vylúčenia možnej predpojatosti a podobne by bolo reálne v obciach s väčším počtom obyvateľov. V Slovenskej republike je však až neuúmerne veľký počet obcí s niekoľko desiatkami alebo stovkami obyvateľov, kde je problém vôbec zvoliť zastupiteľstvo a starostu. Tu sa javí ako schodné riešenie ponechať odvolacie, druhostupňové konanie v pôsobnosti správneho súdnictva. Obdobne by bolo vhodné riešiť konanie o odvolaniach proti

prvostupňovým správnym rozhodnutiam vo veciach samosprávy, originálnej pôsobnosti vyšších územných celkov (samosprávnych krajov).

Za obdobne problémové možno považovať i riešenie príslušnosti na druhostupňové konanie o odvolaniach, kde v prvom stupni rozhoduje podľa zákona č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii v znení neskorších predpisov Rada pre vysielanie a retransmisiu (ďalej len rada). V zmysle ustanovení § 1, 5 ods. 1, 6 ods.1 a 11 uvedeného zákona rada rozhoduje v prvom stupni celkom podľa 10 ustanovení zákona ako kolektívny orgán zložený z členov volených Národnou radou SR. Z hľadiska zachovania postavenia a autoritatívnosti rady ako kolegiátneho orgánu by asi nebolo vhodné druhostupňové rozhodovanie o odvolaniach zveriť subjektu s nižším postavením ako má rada. Tu podobne ako pri rozhodovaní obcí v originálnej pôsobnosti bude asi vhodné príslušnosť buď ponechať vo sfére správneho súdnictva alebo prvostupňové rozhodovanie delegovať na predsedu alebo osobitnú komisiu zloženú z členov rady prípadne na predsedu na základe stanoviska komisie ako poradného orgánu. O odvolaniach by rozhodovala rada ako zborový orgán spôsobom, ktorý je upravený v ustanovení § 11 zákona.

Záverom možno úvahy vyjadrené v príspevku zhrnúť nasledovne:

- Z návrhu SSP nie je celkom jednoznačné, či nová koncepcia správneho súdnictva skutočne inštitút konania o opravných prostriedkoch zo správneho súdnictva kategoricky vypúšťa v celom obsahu a rozsahu alebo ide zmenu s pripustením výnimky s možným podradením pod ustanovenie § 6 ods.2 písm. h) návrhu „správne súdy rozhodujú v konaniach o návrhoch v iných veciach“.
- Vypustenie konania o opravných prostriedkoch zo sféry správneho súdnictva či už čiastkové alebo úplné možno považovať za jeden z prostriedkov na skrátenie lehôt pre konečné rozhodnutie vo veciach verejnej správy nadobudnutím tzv. materiálnej právoplatnosti za podmienky, že skrátenie konaní v správnom súdnictve nie je reálne využitím iných nástrojov (organizačných, personálnych, materiálnych, technických a podobne). Pre odvolacie konanie v správnom konaní sú lehoty adekvátne legálne limitované.
- Problémy týkajúce sa konaní o riadnych opravných prostriedkoch, odvolaniach proti prvostupňovým správnym rozhodnutiam

subjektov územnej samosprávy vo veciach ich originálnej pôsobnosti i o odvolaniach proti rozhodnutiam Rady pre vysielanie a retransmisiu a možno i v niektorých ďalších veciach si vyžadujú napriek pokročilému štádiu legislatívneho procesu spojeného s rekodifikáciou správneho súdnictva v SR vykonanie hlbšej analýzy i prípadné odborné diskusie k možným variantom riešenia. V týchto prípadoch predkladám na zváženie stanovisko, aby tu výnimočne bola ponechaná príslušnosť súdu. V návrhu SSP by mohla byť táto osobitosť začlenená do štvrtej hlavy označenej názvom“ Konania vo veciach územnej samosprávy“.

Literature

- ČIČ, M.A. kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky, 1. vydanie. Martin: Matica slovenská, 1997, 598 s., ISBN 80-7090-444-5.
- HENDRYCH, D. a kol. Správni právo. Obecná časť. 7 vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 875 s., ISBN 978-80-7400-049-2.
- KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. 1. vydanie. Bratislava: IURA EDITION, 2012, ISBN 978-80-8078-519-2.
- MACHAJOVÁ, J. a kol. Všeobecné správne právo. 5. vydanie. Bratislava: EUROKODEX, s. r. o., 2010, 688 s., ISBN 978-80-89447-27-5.
- PRUCHA, P. Správni právo. Obecná časť. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2007, 420 s., ISBN 978-80-210-4276-6.
- SLÁDEČEK, V. Obecné správni právo. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009, 464 s., ISBN 987-80-7357-382-9.
- ŠEVČÍK, M.A. kol. Správne právo procesné. Jednotlivé druhy rozhodovania. Bratislava: EUROUNION, spol. s r. o., 2009, 428 s., ISBN 978-80-89374-05-2.
- Vědecký časopis právnický, Acta Iuridica Olomucensia. Olomouc: Právnická fakulta UP, ročník VIII., 2013, 108 s., ISSN 1801-0288.
- Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty. Zborník príspevkov vedeckej konferencie z medzinárodnou účasťou konanej 7. - 8. marca 2011 v Trnave, 360 s., ISBN 978-80-970760-0-9.

Contact – email

pavol.zloch@truni.sk

Vědecká redakce MU

prof. PhDr. Ladislav Rabušic, CSc.; Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.
Mgr. Michaela Hanousková; doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.; Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.
prof. PhDr. Petr Macek, CSc.; PhDr. Alena Mizerová
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.; doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.
Mgr. David Povolný; Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.
prof. RNDr. David Trunec, CSc.; prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.
prof. PhDr. Marie Vítková, CSc.; Mgr. Iva Zlatušková
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

DNY PRÁVA 2014 – DAYS OF LAW 2014

Část VI. – Organizace a správa (nejen správního) soudnictví

**Eds.: JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D., Mgr. Jiří Venclíček,
JUDr. Jiří Valdhans, Ph.D.**

Vydala Masarykova univerzita v Brně roku 2015
Spisy Právnické fakulty MU č. 525 (řada teoretická)

Ediční rada: J. Kotásek (předseda), J. Bejček, J. Hurdík, V. Kalvodová,
V. Kratochvíl, P. Mrkývka, R. Polčák, N. Rozehnalová

1. vydání, 2015

ISBN 978-80-210-7902-1