

ÚŘADY A SOUDY – SPORY NEBO DIALOG?

Richard Pomahač*

Abstrakt: Významný český administrativista Jiří Pražák se vyjádřil ve studii *Die prinzipielle Abgrenzung der Kompetenz der Gerichte und Verwaltungsbehörden* k řadě otázek soudní kontroly veřejné správy. Je pozoruhodné, že mnohé jeho myšlenky z roku 1889 souzní s tím, co řeší současná právní věda. To se týká zejména rozdílné úřední a soudní názorové orientace na použití nominálně shodných pravidel v podobných situacích. Z hierarchického hlediska platí to, co rozhodl soud. Problémem zůstává, jak skloubit dialog s hierarchií, a zda je to vůbec potřebné. Srovnávací výzkum správního soudnictví se na jedné straně shoduje na určitém standardu ochrany subjektivních práv, na druhé straně je však stále tolerantnější ke kombinovaným institucionálním a procesním řešením. Tato stať věnuje pozornost typologii správní a soudní adjudikace. Jako zvláště problematický lze vnímat přezkum sankčních rozhodnutí, uvědomíme-li si, jak hypertrofovanou se stala regulace správního trestání. V této souvislosti je hodnocen rozvoj hybridního typu kontroly, jímž je kvazisoudní přezkum spojený s různými formami dialogu mezi soudy a administrativními tribunály.

Klíčová slova: správní právo, přeregulovanost, subjektivní práva, rozhodování, soudní přezkum

ÚVODEM

Zakladatel české vědy správního práva Jiří Pražák publikoval v roce 1889 teoretickou studii o zásadním vymezení vztahu úřadů a soudů,¹ v níž zobecnil výsledky své dříve dokončené rozsáhlé analýzy kompetenčních konfliktů v rámci rakouského práva. Ludwig Gumpowicz ve své učebnici státního práva, která vyšla o dva roky později, napsal, že Pražák potvrdil, jak obtížné je dotýkat se rozkolísaných hranic mezi správou a justicí v rovině pojmové, neboť problém se bytostně dotýká politických zájmů.²

V Pražákově práci se dočteme, že veřejnoprávní či soukromoprávní povahu právního vztahu neurčuje věcnost, ale zákonodárce.³ Za tímto poněkud suchým tvrzením se skrývá myšlenka o rozpínavosti regulace. Pražák upozorňuje, že to, co dříve bylo sice rámcově upraveno, avšak v konkrétním případě ponecháno převážně na vůli jednotlivců, se pozvolna ale jistě stává nikoli jen fakultativním, ale obligatorním úkolem veřejné správy. A to má také zásadní význam pro proměnu pohledu na subjektivní práva.

Dalo by se uvažovat tak, že rozpínavost regulace vyvolává množství soudních sporů. Pražák ale připomíná, že veřejnoprávní regulace vede také k činnosti, která by neměla být předmětem soudního projednání. Přitom na vyřešení otázek souvisejících s takovouto činností je závislé rozhodnutí, které by mělo být přijato, pokud by soudy řešily to, co z hlediska žalobce tvoří podstatu sporu. Žaloby určovací či žaloby na plnění narážejí na bariéru prejudiciálního správního rozhodování, které soudy obvykle nemohou iniciovat.⁴

* Prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc., Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: pomahac@prf.cuni.cz.

¹ PRAŽÁK, J. *Die prinzipielle Abgrenzung der Kompetenz der Gerichte und Verwaltungsbehörden*. Archiv für öffentliches Recht IV. Studie je zpřístupněna v digitální edici Forgotten Books. London: FB&C Ltd., 2014.

² GUMPOWICZ, L. *Das Österreichische Staatsrecht*. Wien: Manz, 1891, § 73.

³ PRAŽÁK, J. *Die prinzipielle Abgrenzung der Kompetenz der Gerichte und Verwaltungsbehörden*, s. 18.

⁴ Ibidem, s. 33–34, 43 an.

Zvláštní pozornost je rovněž třeba věnovat rozhodování vedoucímu k sankčnímu postihu, přičemž lze předpokládat, že větší role připadne trestním soudům než správním úřadům.⁵

1. NESOURODOST REGULACE A ŘÁDNÁ SPRÁVA

Vztah soudů a úřadů vyvolává řadu otázek i dnes, zejména nechceme-li problém zjednodušit a rezignovat tak na možnost srovnávat různá řešení a zamýšlet se nad vývojem právního systému.

Žijeme ve světě masivní regulace, o níž svědčí nejenom objem pravidel, ale i to, jak rychle a snadno se pravidla mění. Pro správní právo platí, že jeho tvorba již není – jak tomu bylo v 19. století – převážně iniciována státní exekutivou.

Veřejný zájem byl fragmentarizován. Legislativní aktéři často přezírají věcnost vztahů, které mají být regulovány, a řídí se parciálními a velice proměnlivými názory. To je rámováno otevřeností regulační kompetence směrem dovnitř státu i navenek. Vedle autoregulace se rozšířil prostor pro lokální a regionální normotvorbu a zároveň státy samy se podřizují vlivům nadstátní či globální povahy.⁶ I z jednoduchých věcí se pak stávají věci složité.

Úřady jsou jako vykonavatelé veřejné správy v nesnadné pozici. Nesourodost regulace vyvolává situace, v nichž práva a povinnosti ztrácejí konzistentnost. Rovněž vzniká potřeba často rozhodovat tam, kde není patrný jednotný účel úpravy a kde se rozmáhá interpretační nejistota. Úřady v těchto podmínkách využívají své pravomoci nahodile, což je důvodem zpochybnění praxe řádné správy, která je obsažena v základech moderního správního práva.⁷ Úřední praxi ničí pravidla vydávaná na vyzkoušení. Soudní přezkum pak řeší vlastně otázku, zda to, co bylo zpochybněno či překonáno, ještě má mít právní účinek.

Srovnávací výzkum správního soudnictví se na jedné straně shoduje na určitém standardu ochrany subjektivních práv, na druhé straně je však stále tolerantnější ke kombinovaným institucionálním a procesním řešením.⁸ Proto by nemělo překvapit, že výraz správní soudnictví (*administrative justice*) může označovat i jiné než soudní rozhodování, které je prováděno nezávisle na přímém výkonu veřejné správy, respektive nezávisle na výkonu správního dozoru.

⁵ Ibidem, s. 71–73.

⁶ V rámci historického srovnání podrobněji vysvětluje tento trend AUBY, B. Die Transformation der Verwaltung und des Verwaltungsrechts. In: A. von Bogdandy – S. Cassese – P. M. Huber (eds.). *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Bd. III.* Heidelberg: Müller, 2010, s. 577 an. Globální otevřenost správního práva v souvislosti s evropeizací zkoumá i z dalších hledisek například publikace CHITI, E. – MATTARELLA, B. G. (eds.). *Global administrative law and EU administrative law: Relationships, legal issues and comparison.* Heidelberg: Springer, 2011. Pečlivý přehled teoretických přístupů k otevřené regulační kompetenci podává CRAIG, P. *UK, EU and global administrative law: foundations and challenges.* Cambridge: Cambridge University Press, 2015 a ve spojení se správní vědou HILBERT, P. *Systemdenken in Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft.* Tübingen: Mohr, 2015.

⁷ Srov. SOMMERMAN, K.-P. Prinzipien des Verwaltungsrechts. In: A. von Bogdandy – P. M. Huber (eds.). *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Bd. V.* Heidelberg: Müller, 2014, s. 863 an.

⁸ Srov. PÍTROVÁ, L. – POMAHAČ, R. Vliv právní komparatistiky na správní soudnictví. In: A. Gerloch (ed.). *Viktor Knap. Vědecké dílo v proměnách času.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2014, s. 525 an.

2. PRŮBĚŽNÁ, NÁSLEDNÁ A OPOŽDĚNÁ SOUDNÍ KONTROLA

Správní soudnictví vykonávané specializovanými soudci a soudy začleněnými z hlediska dělby moci do soudní soustavy, tak jak se vyprofilovalo zhruba před sto lety v některých středoevropských zemích, se soustředilo na přezkum zákonnosti rozhodování. Jak pregnantně dovozoval již Pražák, správní soudci se specializovali tím, že rozhodovali *prima facie* o rušení správních aktů, nikoli tím, že určovali subjektivní veřejná práva. Ve státech, a Česká republika mezi ně patří, kde toto nadále platí, vznikají však obtíže s efektivitou správního soudnictví.

Pro ilustraci se zastavme u případu, který se vztahuje ke skutečnostem z podzimu 2003 a od té doby se o něm již v odborné literatuře často psalo jako o prošetřování domnělého kartelu pekařů.⁹ V dubnu 2005 byla v souvislosti s šetřením podána žaloba a různými skutkovými i právními aspekty se začaly zabývat soudy.¹⁰ Soudy jsou případem nadále zaměstnávány téměř pravidelně více než deset let. Ani v červnu 2016, kdy je psán tento článek, není případ definitivně uzavřen a evokuje možná nad tím, že by už skončil, onu profesionální lítost, kterou popsal Karel Čapek v dramatu *Věc Makropulos*.

Nelze se pochopitelně vyjadřovat k tomu, co zůstává otevřené. Reflektuji ze zveřejněných rozhodnutí pouze to, co vede k obecnější úvaze. Poučení se netýká dořešení jednoho případu, ale je významné pro úvahy o fungování vztahů úřadů a soudů.

Zabývají-li se soudci deset i více let případem z oblasti správního práva, nesvědčí to u nás zpravidla o obligátních průtazích, ale o něčem vážnějším – o stavu právní úpravy i praxe, z nichž se vytrácí zřetelnost a přesvědčivost, což jsou základní hodnoty adjudikace. V právní argumentaci odpadávají ty vrstvy, které se na počátku jevily jako stěžejní, mění se těžiště úvah. Je-li věc rozebrána ze všech stran, nedaří se ji potom složit do původního stavu. Vše je pozáplatované, a přesto se zase objeví výzva něco předělávat a dodělávat. Do téže řeky nelze však vstoupit nadvakrát.

V uvedeném případě Ústavní soud nálezem ze dne 9. února 2016¹¹ určil, že ve světle nosných závěrů rozsudku ESLP je úkolem Nejvyššího správního soudu zhodnotit, zda lze, byť i dodatečně, napravit nedostatek soudního příkazu k prohlídce soudním přezkumem zákonnosti a nezbytnosti šetření provedeným *ex post facto*. Třebaže, jak konstato-

⁹ Příklad se týká možného porušení zákona o hospodářské soutěži jednáním ve vzájemné shodě při určení prodejních cen pekárenských výrobků. Zabývá se jím opakovaně nejen Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, ale i Krajský soud v Brně, Nejvyšší správní soud a Ústavní soud. Z účastníků je veřejnosti nejznámější společnost Delta pekáreny, a. s., která podala v roce 2010 stížnost Evropskému soudu pro lidská práva. V bodě 91 rozsudku ESLP se uvádí, že tvrzení stěžovatelské společnosti ohledně rozsahu soudní kontroly jsou spíše teoretické povahy. Bylo uznáno, že rozhodnutí vnitrostátních soudů jsou velmi dobře propracovaná a vycházejí z judikatury ESLP, současně však také bylo konstatováno, že se české soudy dostatečně nezabývaly skutkovými okolnostmi, které odůvodňovaly provedení místního šetření. Pro úplnost je nutno dodat, že toto hodnocení sdílela jen nejtěsnější většina soudců, zatímco ostatní uvedli v bodě 5 společného nesouhlasného stanoviska, že české správní soudy rozhodovaly v souladu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Právě výsledek názoru na kvalitu soudního přezkumu předurčil, že ESLP rozhodl čtyřmi hlasy proti třem, že došlo k porušení článku 8 Úmluvy.

¹⁰ Šlo o žalobu napadající rozhodnutí o udělení pokuty účastníku řízení za to, že neumožnil prověření všech obchodních záznamů a dalším způsobem se odmítl podrobit provedení místního šetření. Žaloba byla shledána důvodnou rozsudkem KS v Brně 31 Ca 39/2005-70. Věc byla vrácena Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, takže dále probíhalo správní řízení a posléze i další soudní přezkum.

¹¹ IV. ÚS 4397/12, bod 68.

val ESLP,¹² Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 29. května 2009 provedl analýzu otázek týkajících se zákonného základu, legitimního cíle a přiměřenosti místního šetření, což bylo jádrem evropské stížnosti, soustředila se tato kontrola převážně na rozsah pravomoci a na respektování těchto pravomocí úředníky. Soudní příkaz by naproti tomu měl spíše „posvětit“ důvodnost šetření.

Nejvyšší správní soud pak v rozsudku z 25. února 2016¹³ konstatoval, že má-li být poskytnuta stěžovatelům relevantní soudní ochrana, je třeba, aby tak učinil v prvé řadě správní soud v prvním stupni. Jinými slovy: protože je správní soudnictví jednostupňové, je nutné věc vrátit příslušnému soudu s plnou jurisdikcí. NSS proto znovu zrušil rozhodnutí Krajského soudu v Brně, čímž se procesní logikou vrátil soudní přezkum rozhodnutí v řízení o možném porušení zákona o hospodářské soutěži do roku 2010. Protože se od té doby v této věci několikrát dále rozhodovalo, vstupuje se tedy do těžké řeky.

Rozsudek NSS z 25. února 2016 je v kontextu našeho výkladu zajímavý i kritickým postřehem, když říká, že není zjevné, z čeho ESLP dovodil, že by byla zásahová žaloba umožňující soudní kontrolu bez zbytečného zdržení odmítnuta, když tato žaloba podána vůbec nebyla a správní soudy tak neměly reálnou příležitost posoudit přiměřenost, respektive zákonnost místního šetření. Je třeba si uvědomit, že i když nebyla podána zásahová žaloba napadající místní šetření, rozhodovaly české soudy v letech 2005–2010 na základě žaloby proti rozhodnutí, jímž byla uložena pokuta za porušení povinnosti podrobit se provedení místního šetření, respektive na základě kasační a ústavní stížnosti. Jak bylo již zmíněno, i Evropský soud pro lidská práva částečně ocenil rozsudek Nejvyššího správního soudu z roku 2009,¹⁴ kde mimo jiné čteme: „*V posuzované věci, kdy stěžovatel namítá neoprávněný zásah do jeho práva na respektování soukromí, je nutno pohlížet na problém z hlediska přiměřenosti zásahu správního orgánu do takových práv v konkrétní situaci. Zásah nepřiměřený by pak byl zásahem nezákonným a v takovém případě by mohlo dojít i k porušení čl. 8 Úmluvy. V posuzované věci se tak však nestalo.*“ Ústavní soud pak v roce 2010 dospěl k zjištění, že správní soudy se věcí řádně zabývaly.¹⁵

Zamyslet se nad vývojem tohoto případu není marné už proto, že lze dobře pozorovat, jak funguje soudní dialog.

Je nepochybné, že součástí testu proporcionality je v případě správního zásahu do „obchodního soukromí“ požadavek účinné soudní kontroly. Přiměřenost místního šetření v této situaci totiž nevyplývá ani ze zákonného základu, ani z legitimního cíle správní činnosti, ale z úvahy nad tím, jak aktivní má být úřad vzhledem k zjištěným okolnostem.

Přiřazovat jednotlivým povinnostem úřadů správnou váhu je úkolem soudní kontroly. V situaci, o níž hovoříme, je nejúčinnější kontrola předběžná, kdy se soudce zaměří vedle přezkoumání zákonného základu a legitimního cíle na to, zda vzhledem k důvodům šetření nejde o šikanózní, zejména zbytečně zatěžující či zlomyslný postup. Kamenem úrazu v našich podmínkách – a nejsme v tom zdaleka osamoceni – je to, že předběžnou soudní kontrolu pro tyto situace zavedenou nemáme.

¹² ESLP, Delta pekárny, a. s. – stížnost 97/11, rozsudek ze dne 2. 10. 2014, bod 91.

¹³ 5 Afs 7/2011-799.

¹⁴ 5 Afs 18/2008-310.

¹⁵ III. ÚS 2309/09.

To všechno je dobře známo, legislativní změna není na pořadu dne, takže popsaný soudní dialog mezi Nejvyšším správním soudem, Ústavním soudem a Evropským soudem pro lidská práva je konsenzem o tom, že kontrole zásahu do soukromí *ex post* je třeba věnovat více pozornosti. Dalo by se také říci, že na tuto kontrolu není nikdy pozdě, což však nemusí být správně, protože začínat se má od začátku a postupovat se má postupně.

Soudní dialog má svá pravidla a nejde pochopitelně jen o dialog, ale i o hierarchii, v níž platí, že některé soudy mohou určit závazný postup pro jiné soudy. Analyzujeme-li tyto jevy v teoretické rovině, zajímá nás obvykle více dialog než hierarchie, protože předávání si úkolů mezi soudy má rozumný smysl jen tehdy, pokud si soudy navzájem umí porozumět.

Jaký má tedy obecný smysl zmíněný konsenzus o tom, že kontrole *ex post* je třeba věnovat více pozornosti? Nalézám dvě odpovědi. Za prvé je to povzbuzení pro ty, kdo se domnívají, že jsou šetřením šikanováni, aby se obrátili na soud přímo a včas. Posouzení této otázky může mít důležitý význam pro další postup a – pokud je rychlé a adekvátní – může se svou efektivitou vyrovnat předběžné kontrole. Za druhé se nabízí možnost, aby se úřad obrátil na soud s návrhem na přezkoumání svého postupu, jde-li o postup lišící se od obvyklé praxe, či vyvstávají-li v souvislosti s ním dosud neřešené právní otázky. Nepochybně platí, že každý úřad má mít svůj soud. Je třeba jen důsledně řešit, kdo, kdy a s jakým návrhem se může na tento soud obracet.

3. ADJUDIKACE A DIALOG

To, co bylo výše řečeno, neladí ve všem s rekonstrukcí správního soudnictví, které jsme přivykli v posledních dvou či třech desetiletích.

V 80. letech minulého století, tedy před touto rekonstrukcí, napsal Josef Macur, že čím jednodušší a pomalejší je společenský vývojový proces, tím výrazněji se uplatňuje význam justice a naopak, se složitostí a dynamikou vývoje roste význam správy.¹⁶ Tuto myšlenku upřesnil odkazem na model trojstranných vztahů v řízení před orgány soudního typu, v němž se utváří sepětí aktivity mocenských orgánů a účastníků. Vertikální vztah úřadu a účastníků je transformován ve správní soudnictví na trojstranný vztah. Macur dovozuje, že přílišné rozvinutí horizontálních vazeb na úkor vertikálních zpomaluje vývoj, stejně jako nadměrné uplatnění vertikálních vazeb zvyšuje napětí a vyčerpává energii na odstraňování třecích ploch.¹⁷

Dnes se může zdát Macurovo vysvětlení příliš dialektické, lze ho však přijmout s porozuměním. Opřeme-li se o srovnávací výzkum,¹⁸ je klíčovou otázkou propojení správního a nezávislého přezkumu. Právní tradice se tu rozpadá ve dvě. V jedné skupině soudní řízení v případě potřeby na správní postupy plynule navazuje (hovoříme o kontinuitě),

¹⁶ MACUR, J. *Správní soudnictví*. Brno: UJEP, 1986, s. 102.

¹⁷ Ibidem, s. 128.

¹⁸ V 90. letech to bylo zvláště třísvazkové inspirativní dílo PIRAS, A. – MOTZO, G. (eds.). *Administrative Law: The Problem of Justice*. Milano: Giuffrè, 1991–1997. Nejnověji lze odkázat na reprezentativní práci SOMMER-MANN, K.-P. – SCHAFFARZIK, B. (eds.). *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*. Heidelberg: Springer, 2016.

ve druhé skupině je jedno od druhého odděleno (hovoříme o separaci). S odkazem na model trojstranných vztahů si u kontinuity představme rovnostranný trojúhelník, v němž mají soud, úřad i osoby zasažené či dotčené ve svých právech k sobě stejně daleko. Separaci vyjadřuje spíše trojúhelník rovnoramenný, kde se na hlavním vrcholu nachází soud. Soud by ale neměl být postaven příliš vysoko a strany by neměly být od sebe příliš vzdáleny, to totiž zpomaluje vývoj a zvyšuje napětí.

Je zřejmé, že přeregulovanost komplikuje možnost dosažení rovnováhy. Význam justice tím neposílí, neboť té se daří o to lépe, čím je vývojový proces jednodušší a pomalejší. Těžit by z toho mohla především byrokracie, ale právě toho se mnoho administrativistů nejvíce obává, neboť přeregulovanost paralyzuje právní kontrolu.¹⁹

V průběhu posledních dvou až tří desetiletí se ve správním soudnictví začaly výrazněji prolínat kontinuální a separační prvky. Michael Asimow zdařile postihl tento vývoj, když upozornil na to, že určujícím není uspořádání soudní kontroly, ale průběh správního přezkumu.²⁰ Další autoři se zamýšlejí nad tím, jak byrokracie může efektivně využít mechanismy soudního přezkumu k prosazení předem vymezených zájmů, čímž je relativizováno známé tvrzení, že soudnictví má sloužit především zákonům, zatímco správa především veřejnému zájmu.²¹

Při kontrole rozhodovacích procesů navazuje soud na adjudikaci úřadů. Právo na spravedlivý proces je v současnosti ve většině právních systémů spojováno s tím, že plnohodnotná adjudikace je zdvojeňována. V plné jurisdikci rozhodne primárně orgán správního typu. Požádá-li o to osoba, jejíž práva a povinnosti jsou rozhodnutím individuálně a bezprostředně dotčeny, rozhodne v plné jurisdikci i orgán soudního typu, zpravidla ovšem jen prostředky přezkumného řízení. Vedle toho soudy ingerují do správní činnosti i v jiných aspektech (ochrana proti normativním aktům, opatřením, reálným aktům, některým procedurálním úkonům, nečinnosti, ale i přímé rozhodování sporů, odškodnění apod.), tyto funkce ale ponecháváme stranou, neboť prozatím – přinejmenším z pohledu srovnávacího správního práva – nejde ani o páteřní funkce správního soudnictví a většinou ani o zdvojenou adjudikaci.

Nutnost účinné soudní ochrany hypertrofní vývoj správního práva nezpochybňuje. Je důležité, aby i v podmínkách přeregulovanosti rozhodovaly vzájemně nezávislé orgány, pochybnosti může vzbuzovat jen to, zda se má na rozhodování podílet dva či více orgánů. Ve srovnávacím právu je upozorňováno na různorodost názorové orientace úřadů a soudů na použití nominálně shodných pravidel v podobných situacích. Z hierarchického hlediska má pravdu soud, popřípadě nejvyšší soud nebo ústavní soud. Problémem zůstává, jak převést hierarchii do dialogu a zda je to vůbec potřebné.

Terence G. Ison říká, že rozrůzněnost názorové orientace má kořeny v přesvědčení, že úředník má rozhodovat stroze a rutinně. Není jeho úkolem promýšlet právní finesy a už vůbec ne snažit se řešit nesrovnalosti právní úpravy. Úřady ostatně často vynaklá-

¹⁹ Toto téma pevně uchopila v mnohém vyhrčená a provokující práce HAMBURGER, P. *Is Administrative Law Unlawful?* Chicago: University of Chicago Press, 2014.

²⁰ ASIMOW, M. Five Models of Administrative Adjudication. *The American Journal of Comparative Law*. 2015, Vol. 63, No. 1, s. 3–31.

²¹ Velmi zajímavá je v tomto ohledu studie, která má zázemí i v čínské a japonské zkušenosti MINHAO CHEN, B. – ZHIYU LI. Explaining Comparative Administrative Law: The Standing of Positive Political Theory. *Washington International Law Journal*. 2016, Vol. 25, No. 1, s. 87–131.

dají mnoho úsilí na to, aby předpisy byly ušity na míru právě jejich praxi, a jiná pravidla než tato jsou jim vzdálena. Podle Isona se úřední názorová orientace stává součástí profesionální kariéry od samotného počátku. Úředníci vědí, že budou-li takto postupovat, nebudou mít problémy. Pokud se pak stanou správními soudci, budou moci používat i jiné argumenty. To však neznamená, že čím „výše“ přezkum postoupí, tím složitěji se bude řešit. Postup v hierarchii přezkumu přináší vždy i zjednodušení, protože ve hře pak zůstává jen několik vybraných argumentů.²²

Právo na spravedlivý proces, které je spojené s organizačním i funkčním vymezením přezkumné aktivity, umožňuje různé varianty řešení. Vezmeme-li v úvahu, jak se veřejná správa rozrůstá a fragmentarizuje, můžeme nabýt přesvědčení, že taková zobecnění, jako je Isonovo, nemusí mít pevnou oporu, protože se týkají jen některých institucionálních systémů správního soudnictví, a to ještě ne ve všech agendách. Je však třeba rovněž uvážit, že změny, ke kterým v jednotlivých systémech soudní kontroly dochází, reagují na mnoho společných výzev, což ovlivňuje trend změn.

Velká část změn se týká toho, že správní přezkum nabývá kvazisoudní povahy. V českém právu tím byl ovlivněn například režim sporů z veřejnoprávních smluv, ale v málo rozvinuté podobě. V dobré polovině států světa, které přijaly a praktikují zásady vlády práva, jde o mnohem hlubší změny. Strohé a rutinní správní rozhodnutí, jak o něm hovoří Ison, je chápáno jako primární adjudikace, která vlastně zkušené právníky ani nepotřebuje. V mnoha úradech činí tato adjudikace jen nepatrný zlomek z celkového administrativního výkonu, jinde jde téměř jen o rozhodnutí, proti nimž prakticky nikdo neuplatňuje opravné prostředky. Pozornost se ovšem soustřeďuje na ty agendy, v nichž primární adjudikace má vlastně jen formální význam, protože je spouštěčem skutečného sporu, který se řeší v kvazisoudní podobě s aktivní účastí právníků.

Je nepochybné, že tyto změny problematizují dříve ustálené pojetí úřadu na straně jedné a soudu na straně druhé. Mnoho slavných autorů píšících o správním soudnictví bylo a je přesvědčeno, že správní soudnictví nereaguje na spor subjektivní, ale objektivní povahy. Tento spor se vede o zákonnost úřední aplikace práva.

Tím, jak se zvyšoval důraz na spravedlivý proces, stával se přezkum důkladnějším a zjišťoval více nedostatků týkajících se skutkových zjištění a zneužití správního uvážení. Vybavíme-li výše předestřenou imaginaci rovnoramenného trojúhelníku, soud zachovával stejný odstup od úřadu i osob zasažených či dotčených ve svých právech, nicméně tento odstup mohl být příliš velký na to, aby skutečně fungovala kontradiktornost založená na přímém projednání. Analýza účinnosti soudní kontroly si pak nemohla nepovšimnout toho, co zůstalo ztraceno ve spise. Tím je míněn přenesený význam ztráty, tedy nikoli to, co opravdu chybělo, ale co ve spise sice bylo, ale bylo přehlédnuto.

Michael Adler v této souvislosti píše o třech cestách ke správnímu soudnictví.²³ Vyšel z toho, že přeregulovanost způsobila, že jako správní právo není v hlavním proudu administrativistické doktríny prezentováno to, co říkají předpisy, ale to, co říkají soudy. Lze jít po této cestě, ale existuje také cesta jiná, kterou Adler nazývá spravedlností

²² Srov. ISON, T. G. „Administrative Justice“: Is It Such a Good Idea? In: M. Harris – M. Partington (eds.). *Administrative Justice in the 21st Century*. Oxford: Hart, 1999, s. 21–23.

²³ ADLER, M. Understanding and Analysing Administrative Justice. In: Michael Adler (ed.). *Administrative Justice in Context*. Oxford: Hart, 2010, s. 129–160.

ve správě (*justice in administration*). Druhá cesta vede k výkonu spravedlnosti, o něž usilují soudy (a ne vždy se jim to může podařit), ale který musí mít příležitost osvojit si i úřady. Podobně jako Ison zdůrazňoval, že hierarchický soudní přezkum redukuje složitost, vyjadřuje i Adler názor, že úřady si osvojí jen část argumentace, z níž vycházejí soudy, což v praxi vede ke zjednodušení adjudikace. Aby se vše nezjednodušilo přespříliš, míří třetí z uvažovaných cest k zpětným vazbám mezi správním a soudním přezkumem, jež dobře fungují za předpokladu vhodné společné základny. Tím se úvahy opět stáčí ke kvazisoudnímu přezkumu.

Je jasné, že administrativní tribunály, jejichž fungování přitahuje ve srovnávacích výzkumech nebývalou pozornost, nejsou ani úřady, ani soudy. Pro ty, kdo nemají rádi kočkopsy, jde o pozornost vyvolanou bezradností a přešlapováním na místě, pro další vítaná příležitost dokázat, že existuje způsob jak reagovat na poptávku vyvolanou vývojem regulace.²⁴

Je zřejmé, že kvazisoudní přezkum není plošným řešením pro veškerou úřední realizaci správního práva. Ale zároveň je také patrné, že pouhá snaha o perfekcionismus primární adjudikace je vzhledem k poslání a možnostem úřadů iluzorní, stejně tak jako je nemožné zastavit čas a vrátit se k východiskům správního soudnictví. Smyslem kvazisoudního přezkumu je identifikovat a projednat spornou podstatu toho, co je úřední povinností v konkrétním případě, je-li to zapotřebí, či domáhají-li se toho nositelé práv. Úřad se stává obvykle jednou ze stran, nemusí však být vždy jednou z hlavních stran, typicky jde-li o určení práv sporných mezi jednotlivými osobami, či při rozhodování sporů z některých druhů veřejnoprávních smluv.

Administrativní tribunály mají blíže k úřadům než k soudům vzhledem k profesionální specializaci, která není čistě právnická, což vede k tomu, že členové tribunálu často slyší lépe na argumenty úředníků. Podobně je tomu tam, kde se nezačíná jednat o předmětu sporu přímo u tribunálu, pokud už úřad primárně rozhodl a v odůvodnění předestřel to, co jsme nazvali úřední názorovou orientací. To ale nepopírá funkčnost řízení, protože jeho smyslem je jednak přesně zafixovat důvody, na nichž je založeno úřednické rozhodnutí, jednak důvody k tomu, aby vzniklo rozhodnutí jiné, popřípadě aby byl problém vyřešen jiným způsobem. Přesnost alternativních důvodů musí garantovat nikoli tribunál, ale ten, kdo je uplatňuje.

Tribunál může alternativní důvody uznat a navrhnout jiné řešení, popřípadě několik takových řešení, a jsou-li stranami akceptovány, snižuje se tím výrazně pravděpodobnost, že se věci bude muset zabývat soud. Ovšem ani v případě, že tribunál podpoří to, co navrhuje úřad, a otevře se tak prostor pro soudní přezkum, nejde o zbytečný mezistupeň přezkumu. Spornost věci musí být jasně vymezena i *pro futuro*, nepřipadá v úvahu další rozšiřování či „vylepšování“ námitek, tak jak je to běžné tam, kde si přezkum udržuje inkviziční charakter řízení. V zemích, kde se kvazisoudní přezkoumání rozvinulo, krystalizuje sporná podstata před podáním návrhu na soudní přezkum, takže se soud dále nerozptyluje dokazováním, novými důvody či argumenty. Tím není popřena plná soudní jurisdikce, protože soud vše může nezávisle hodnotit.

²⁴ Praxi kvazisoudních orgánů lze vysvětlit, aniž by byla ambivalence hodnocení potlačována, jak dokládá například dílo JANSING, J. *Verwaltungsrechtsschutz durch Tribunals in England*. Osnabrück: Universitätsverlag, 2013.

Ukazuje se, že bez dialogu soudů s administrativními tribunály by to, co jsme stručně popsali, nemohlo dobře fungovat. Jestliže je úlohou tribunálů ve vztahu k soudům zafixovat podstatu sporu a v dalším soudním řízení často stát na místě úřadu, potřebují tribunály odstranit případnou nejistotu v právních otázkách dříve, než by to zjistily v projednávaném sporu *ex post* či z judikurního odklonu. Zavedení dobrých pravidel dialogu mezi tribunály a soudy je proto považováno nejméně za polovinu úspěchu.²⁵ Dialog tohoto typu podporuje nejen kontinuitu, ale i žádoucí zpětné vazby ve vztazích úřadů a soudů.

4. NEDOŘEŠENÉ PROBLÉMY V ČESKÉM PRÁVU

Vraťme se na závěr krátce k Pražákovi a k realitě českého práva.

Pražákova studie, kterou jsme učinili východiskem těchto úvah, vychází ze separačního pojetí vztahu úřadů a soudů. Zároveň upozorňuje na mnohé nejasnosti v detailních otázkách i na pochyby o celkové udržitelnosti této koncepce a prozíravě se dotýká zejména problému soudní kontroly správního trestání.

Současná teorie správního práva není k úřadům a k soudům shovívavější, než tomu bylo v Pražákových dobách. Princip zákonnosti vyžaduje, aby se úřady chovaly v souladu s právem a aby projevovaly iniciativu při realizaci práva. Správní soudy by naproti tomu neměly formulovat veřejný zájem, ani být samy aktivní nad rámec návrhů na přezkum správních aktů a ustálenou rozhodovací praxi. Skutečnost tomu někdy neodpovídá. Úřady bývají v hledání spravedlivých řešení pasivní a zdůvodňují to tak, že rozhodující je až výsledek soudního přezkumu, zatímco soudy bývají při přezkumu aktivnější, než by vyplývalo z principu soudcovského sebeomezení.

Nelze učinit závěr, že je jasno v základních otázkách pravomoci dělené mezi úřady a soudy. Komplikace působí i odklon přezkumu správních rozhodnutí učiněných na základě soukromoprávních pravidel, jenž umožňuje nejen správní rozhodnutí rušit, ale i nahrazovat je rozhodnutím soudu. Substituční rozsudky podložené soukromoprávními pravidly mají patrně širší uplatnění, než jak by naznačovalo například řešení, že se u vyvlastňovacích aktů výrok o vyvlastnění přezkoumává ve správním soudnictví, zatímco výrok o náhradě za vyvlastnění může změnit civilní soud. Navíc nejde o komfortní řešení. Při soudním paralelismu vyvstává problém prejudiciality i řada dalších problémů samotného řízení. Z hlediska žalobce to pak vede ke zkušenosti, že soudní řízení je ještě pomalejší než obvykle, či méně účinné, než je obecně očekáváno.

Nedořešeny jsou obtíže týkající se přezkumu sankčních rozhodnutí. A to nás teprve čeká přijetí změnového zákona k rámcovému zákonu o odpovědnosti za přestupky, abychom si znovu jasně uvědomili, jak fragmentarizovaná a předimenzovaná je tato úprava. Z aplikačního hlediska je na jedné straně projednáváno množství bagatelních přestupků, blížících se svou povahou někdy jen k pořádkovým opatřením, jejichž přesun do sféry soudního trestání by justici velice zatížil, na druhé straně se zejména v oblasti sankcionování právnických osob a *pro futuro* i v oblasti kárné odpovědnosti podceňuje schopnost

²⁵ Podrobně o tom pojednává publikace JACOBS, L. A. – MACTAVISH, A. L. (eds.). *Dialogue between Courts and Tribunals*. Montreal: Themis, 2008.

úřadů věc zároveň vyšetřit, projednat i rozhodnout. Soudní přezkum nepřipadně klade na sankční rozhodování požadavky přiměřené obžalovacímu režimu, jemuž nejsou naše předpisy o správním trestání nikterak přizpůsobeny. Nadto v podstatě ustrnula praxe soudního moderování sankcí.

Pozornost vyžadují zvláště regulatorní delikty, které se dotýkají především právnických osob, jež se mají pod hrozbou sankcí chovat v rámci své činnosti co nejbezpečněji. Právníká osoba se zpravidla zbaví odpovědnosti, prokáže-li, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby deliktu zabránila. Tato povinná péče či opatrnost má ovšem diametrálně odlišnou kvalitu v různých odvětvích veřejné správy. Je přirozené, že to, co je dlouhou dobu obvyklým chováním, se může rychle změnit na chování sankcionované, zvláště neřídí-li se povinné osoby doporučeními regulátora.

Soudní přezkum reaguje na tyto problémy, někdy však s nemalými obtížemi. Relativní neurčitost vymezení podstaty regulatorního deliktu se často odráží v nejasné důkazní situaci. Podle našeho práva může správní soud doplnit dokazování a důkazy pak hodnotit jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem. Praxe však ukazuje, že se tak děje nesnadno, nehledě k tomu, že z důvodu velkého časového odstupu bývá doplnění dokazování před soudem již nerealizovatelné. V soudních statistikách se to pak projevuje tím, jak velký počet rozhodnutí je rušen pro nepřezkoumatelnost či proto, že skutkový stav nebyl náležitě zjištěn.

Nedostatek kontinuity správního a soudního přezkumu mívá často za následek rozdílný pohled na to, co je či není vadou zneplatňující napadené rozhodnutí či rozsudek nižšího soudu, rozhoduje-li se i v řízení o kasační stížnosti. Lze poukázat na mnoho případů, kdy se vytrácí ze zřetele meritum věci a vše se točí okolo namítané chyby dokazování či procesní vady, která vlastně ukazuje jen na to, že neexistuje jednotný standard. Ten je však často i u regulatorních deliktů jen přejímán z oblasti trestního práva, což je zvláště vzhledem k právnímu řádu a k soudní praxi, kde byly učiněny jen malé kroky v oblasti trestání právnických osob, problematické.

Je promarněnou příležitostí, že se v souvislosti s úpravou přestupkového práva nepromýšlela možnost upravit kontrolu sankčního rozhodování diferencovaněji než doposud. Praktické potřeby však tuto otázku pravděpodobně nastolí.

Zahraniční praxe ukazuje, že soudní přezkum lze vhodně navázat na kvazisoudní projednání. Soudům však inovacemi tohoto druhu práce neubude. Doprovodným jevem kvazisoudní kontroly je dialog, který přesahuje tradici kontinentálního vzoru správního soudnictví. Formou dialogu mohou být předběžné otázky, které mají nastolit jistotu o právních následcích interpretace rozhodných pravidel ještě dříve, než je vydáno kvazisoudní rozhodnutí. Jinou formou je možnost domáhat se soudního rozhodnutí o dílčí, ale podstatné otázce, aby bylo možné včas zabránit neodstranitelným vadám rozhodnutí.

Zvažovat, co může být v tomto směru pro nás přínosem, bude patrně ještě delší dobu trvat. To jistě platí v případě výrazných změn ve fungování úřadů i soudů. Lze se ale inspirovat i drobnostmi, které by vlastně ani žádným výrazným zásahem do systému nebyly. Příkladem může být pravidlo zaručující odkladný účinek výroku o sankci, je-li podán soudní opravný prostředek. Takové pravidlo najdeme téměř ve všech úpravách založených na kontinuálním pojetí vztahu úřadů a soudů, a to vzhledem k tomu, že je spravedlivé omezit realizaci rozhodnutí, které možná neobstojí při finálním přezkumu.

Administrative Authorities and Courts – Conflicts or Dialogue?

Richard Pomahač

Abstract: A significant Czech expert in administrative law Jiří Pražák commented, in the study *Die prinzipielle Abgrenzung der Kompetenz der Gerichte und Verwaltungsbehörden*, on a number of issues of administrative justice. It is noteworthy that many of his ideas from 1889 resonate with current jurisprudence. This applies in particular to the divergence in opinions on nominally identical rules in similar situations. From a hierarchical legal point of view the correct position is what courts decide. The problem remains how to combine dialogue with hierarchy, and whether this exchange is even needed. Comparative research on administrative justice on the one hand corresponds to a certain standard of protection of individual rights, on the other hand it is still tolerant towards combined institutional and procedural solutions. This paper pays attention to the typology of administrative and judicial adjudication. The review of decision in the sphere of sanctioning is particularly problematic due to the over-regulation of administrative punishment. In this context, we evaluated the development of hybrid type of control, which is a quasi-judicial review associated with different forms of dialogue between courts and administrative tribunals.

Key words: administrative law, over-regulation, subjective rights, adjudication, judicial review