

NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 27. června 2001 v plénu o návrzích M. C., R. P. a IV. senátu Ústavního soudu na zrušení některých ustanovení části páté "Správní soudnictví" zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, popřípadě celé této části občanského soudního řádu

takto:

Část pátá "Správní soudnictví" (§ 244 - 250s) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje dnem 31. prosince 2002.

Odůvodnění

V průběhu let 1999 - 2001 bylo plénu Ústavního soudu předloženo několik návrhů, aby byla vyslovena neústavnost konkrétně určených ustanovení části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, (dále jen "o. s. ř.") o správním soudnictví. Prvním je návrh, který podal M. C. spolu s ústavní stížností, na zrušení ustanovení § 250d odst. 3 a § 250j odst. 4 o. s. ř. Podstatou tohoto návrhu je námitka neústavnosti koncepce, která nepřipouští jakýkoliv opravný prostředek proti rozhodnutím vydaným ve správním soudnictví, a to dokonce ani v těch případech, kdy vydané rozhodnutí není rozhodnutím ve věci samé, ale řízení je např. zastavováno pro údajné vady návrhu, nezaplacení soudního poplatku apod., aniž by, na rozdíl od pravidel platných v běžném civilním řízení, bylo možné i evidentně chybná či unáhlená rozhodnutí soudu reparovat. S tím souvisí i skutečnost, že o těchto rozhodnutích, která ve svých důsledcích znamenají ve skutečnosti odepření práva na soudní ochranu, nerozhoduje senát, ale sám předseda senátu. Tento návrh při veřejném ústním jednání pléna Ústavního soudu 27. 6. 2000 a pak písemným podáním z 5. 9. 2000 navrhovatelův právní zástupce změnil a doplnil. Především uvedl, že po podání jeho návrhu byl zákonem č. 30/2000 Sb. změněn občanský soudní řád, a to i v původně napadeném ustanovení § 250d odst. 3. Tento zákon sice nabude účinnosti až 1. 1. 2001, zřejmě však činí v této části jeho návrh zbytečným, i když je dokladem toho, že zákonodárce si zřejmě byl vědom nedostatků tohoto ustanovení. Vzhledem k tomu, že zmíněná poměrně rozsáhlá novelizace o. s. ř. se však nedotkla zásadních nedostatků celého systému správního soudnictví, navrhl současně, aby Ústavní soud zvážil zrušení celé části páté o. s. ř. K této změně svého návrhu pak uvedl zejména, že si zákonodárce musí být vědom nedostatků, které dosavadní úprava správního soudnictví má, a je proto překvapující, že za více než sedm let nedokázal přistoupit k realizaci Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") a zřídit jí předpokládaný Nejvyšší správní soud, zatímco mohl přistoupit k vytvoření institutu Veřejného ochránce práv, který Ústava nezná. Uvedl, že nevolá po mnohastupňovém řízení, ale po realizaci mechanismu, který by dovolil napravit zřejmá pochybení správních soudů a zejména umožnil sjednocení judikatury těchto soudů, neboť v řadě případů krajské soudy stejnou věc rozhodují zcela odlišně. Dnešní situace je tedy taková, že nápravu zřejmých chyb může učinit pouze Ústavní soud, což nepochybně není jeho úkolem. Navrhovatel dále uvedl, že pouhé samotné vypuštění či zrušení ustanovení § 250j odst. 4 o. s. ř. (což byl jeho původní návrh) nemůže samo o sobě vytvořit smysluplný systém. Je proto přesvědčen, že je nezbytné zákonodárce přinutit, aby se tímto problémem konečně zabýval, a toho lze podle jeho názoru dosáhnout pouze zrušením celé části páté o. s. ř.

Návrh R. P. podaný 4. 10. 1999 spolu s ústavní stížností požaduje, aby Ústavní soud nálezem zrušil slovo "zákonnost" (resp. slovní spojení, ve kterých se podoba tohoto pojmu vyskytuje) v konkrétně určených ustanoveních části páté o. s. ř. (jedná se o slovo zákonost v § 244 odst. 1 a 2, v § 245 odst. 1 slova "zákonosti" a "zákonost dříve učiněného správního"). Dále je navrhováno zrušení celého ustanovení § 245 odst. 2, v § 247 odst. 1 zrušení slov "zákonost tohoto", v § 249 odst. 2 slov "v čem žalobce spatřuje nezákonnost rozhodnutí správního orgánu", v § 250i odst. 1 slova "zákonosti", v § 250i odst. 3 slov "zákonost napadeného" a konečně navrhuje zrušení celého ustanovení § 250j odst. 1.

Podle názoru navrhovatele soudní přezkum správního rozhodnutí omezující se pouze na zkoumání jeho zákonosti představuje zásadní zásah do práva na spravedlivý proces. Soud je povinen projednat věc komplexně (tedy i po stránce věcné), což mu ukládá především čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva"). Ustanovení, která napadá, nedovolují soudu přezkoumat věcnou a skutkovou stránku rozhodnutí napadených žalobou, což je stav, který je v rozporu nejen s citovaným ustanovením Úmluvy, ale též s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále jen "ESLP"). V tomto směru upozorňuje navrhovatel zejména na rozhodnutí ve věci *Albert et Le Compte* (10. 2. 1983, A 58, § 29), ve kterém soud konstatoval, že rozhodnutí správního orgánu musí podléhat následné kontrole buď ze strany jiného orgánu splňujícího požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy nebo soudu, který má tzv. plnou jurisdikci. Obdobně rozhodl ESLP ve věci *Ozturk* (21. 2. 1984, A 73, § 67) a ve stejném smyslu bylo rozhodnuto i v jiných věcech.

Navrhovatel dále připomíná, že ostatně i Ústavní soud České republiky vyslovil ve svém nálezu z 27. 11. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 28/95 (č. 1/1997 Sb.) názor, že v našem právním řádu není zřetelné a jasně založeno právo na úplné přezkoumání rozhodnutí správních úřadů nezávislým a nestranným tribunálem, který by splňoval požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy, tedy tribunálem, který by nalézal nejen v otázkách zákonosti správního rozhodnutí, nýbrž i co do stavu skutkového (tedy v tzv. plné jurisdikci). Ve stejném nálezu upozorňuje Ústavní soud též na Rezoluci "O ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům" schválenou v rámci Rady Evropy Výborem ministrů dne 28. 9. 1977, konkrétně na zásadu I. bod 1, podle níž "Vůči každému správnímu aktu, kterým by mohla být dotčena práva, svobody a zájmy účastníka řízení, má mít účastník možnost vyjádřit se ke skutečnému stavu věci a k důkazům". Závěrem navrhovatel připomíná, že ESLP svůj názor na československou (a tedy de facto i na současnou českou legislativu v oblasti správního soudnictví) vyslovil v rozhodnutí ve věci *Lauko* ca Slovenská republika ze dne 2. 9. 1998.

Konečně pak je navrhovatelem ve věci též IV. senát Ústavního soudu, který ve dvou případech přerušil řízení o ústavní stížnosti podle § 78 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, a inicioval zahájení řízení o posouzení ústavnosti dvou ustanovení části páté o. s. ř., která dle jeho názoru vybočují z ústavních mezí.

První z případů souvisí se stížností M. M., která s ústavní stížností spojila návrh na zrušení § 139 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, podle kterého mohl být za účastníka stavebního řízení považován jen soused, který měl společnou hranici pozemku se stavebníkem. Tomuto návrhu Ústavní soud vyhověl v samostatném řízení vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 19/99 a napadené ustanovení stavebního zákona zrušil nálezem z 22. 3. 2000 č. 96/2000 Sb., a to dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

Podle názoru IV. senátu Ústavního soudu však kromě citovaného ustanovení stavebního zákona bylo důvodem vyloučení stěžovatelky z možnosti podat správní žalobu též ustanovení § 250 odst. 2 o. s. ř., které oprávnění podat žalobu váže na podmínku účastenství ve správním řízení. Toto ustanovení se jeví senátu jako rozporné s článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"), a to z následujících důvodů:

Definici okruhu účastníků ve správním řízení podává zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve svém § 14. V odstavci 1 tohoto ustanovení je vyjádřena obecná definice účastníka správního řízení tak, že je jím ten, o jehož právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno, nebo ten, jehož práva, právech chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny. Účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak. Takto definovaný okruh účastníků řízení zcela nepochybně konvenuje obsahu ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny. Podle § 14 odst. 2 správního řádu je pak účastníkem řízení i ten, komu zvláštní předpis takové postavení přiznává. V odvětvích správního práva však existuje řada předpisů zvláštních, v nichž je pojem účastníka řízení pojat specificky a mnohdy je vymezen i užším způsobem než tím, který by odpovídal obecné definici obsažené v § 14 odst. 1 správního řádu. [Jako příklad lze - kromě již Ústavním soudem posuzovaných případů, týkajících se některých druhů stavebního řízení - uvést např. § 17 odst. 3 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, kdy účastníkem řízení o stanovení chráněného ložiskového území je pouze navrhovatel, anebo § 9 odst. 8 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, tzv. zákon o půdě, který za účastníky řízení považuje pouze oprávněnou osobu, povinnou osobu a pozemkový fond, nikoliv však již např. osoby, v jejichž prospěch svědčí práva odpovídající věcnému břemeni].

Aktivní legitimaci k podání správní žaloby tedy v některých případech nemají subjekty, o jejichž právech či povinnostech bylo evidentně jednáno, případně mohly být ve svých právech rozhodnutím orgánu státní správy dotčeny. Přitom nelze vyloučit, že může jít i o práva základní (v poměru ke shora příkladmo uvedeným zvláštním předpisům by přicházelo v úvahu zejména právo vlastnické). Ustanovení § 250 odst. 2 o. s. ř. tedy vytváří nerovnost a je podle názoru senátu nejen v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny, ale nevyhovuje ani požadavku plynoucímu z čl. 6 odst. 1 Úmluvy, totiž požadavku, že každý, o jehož občanská práva nebo závazky jde, musí mít zaručeno právo na přístup k soudu.

Konečně pak IV. senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti RNDr. S. D. přerušil řízení a předložil plénu Ústavního soudu k posouzení ústavnost ustanovení § 250a o. s. ř. určujícího, že obligatorním zástupcem před správním soudem může být pouze advokát (resp. notář podle novely o. s. ř. provedené zákonem č. 30/2000 Sb.). Podle názoru senátu za situace, kdy značnou část agendy správních soudů představují věci daňové a kdy zákon č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, v § 6 stanoví, že daňoví poradci jsou oprávněni a povinni chránit práva a oprávněné zájmy svého klienta a důsledně přitom využívat všechny zákonné prostředky k ochraně jeho práv, jde o stav zřejmé nesouladnosti právních předpisů stejné síly, což by nepochybně v právním státě nemělo existovat. Pokud o. s. ř. vyjímá z dostupných prostředků pro ochranu práv klienta pro daňové poradce správní žalobu, je senát toho názoru, že takové omezení postrádá rozumné důvody a je svou podstatou omezením práva svobodně podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny. I když dle odstavce 2 tohoto článku může zákon stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností, nutno při stanovení takových

omezení respektovat zásady stanovené čl. 4 odst. 3 a 4 Listiny. Navíc, pokud chtěl zákonodárce vyjmout z pravomoci daňových poradců právo jednat před soudem, měl tak učinit výslovně v zákoně č. 523/1992 Sb. Neústavnost ustanovení § 250a o. s. ř. tedy spatřuje IV. senát Ústavního soudu v opomenutí zákonodárce včlenit do výčtu osob oprávněných zastupovat před správními soudy daňové poradce (samozřejmě jen v rozsahu oprávnění dle zvláštních předpisů, obdobně jako to učinila novela o. s. ř. u notářů). Pokud tak neučinil, má toto ustanovení znaky libovůle, když ze skupiny osob nepochybně kvalifikovaných k poskytnutí právní pomoci ve smyslu čl. 37 odst. 2 Listiny je určitá skupina vyjmuta a v důsledku tohoto vyjmutí je omezen předmět jejího podnikání stanovený zákonem jiným. Jen pro úplnost senát podotýká, že totéž se týká patentových zástupců (zákon č. 237/1991 Sb., o patentových zástupcích, ve znění pozdějších předpisů).

Dne 10. 10. 2000 rozhodlo plénum Ústavního soudu, že všechny uvedené návrhy se spojují ke společnému řízení a budou nadále vedeny pod jedinou sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

Po spojení věcí obdržel Ústavní soud spolu s ústavní stížností návrh Soukromé základní školy A. & J. s., s. r. o., na zrušení § 250d odst. 3 o. s. ř. Usnesením sp. zn. Pl. ÚS 4/01 z 2. 2. 2001 Ústavní soud tento návrh z důvodu litispendence odmítl a uvedl, že navrhovatelka má právo zúčastnit se jednání ve věci sp. zn. Pl. ÚS 16/99 jako vedlejší účastník. Obdobně rozhodl Ústavní soud usnesením sp. zn. Pl. ÚS 7/01 z 21. 2. 2001 o návrhu Ing. D. S. na zrušení § 250i odst. 1 o. s. ř.

Ve vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky se uvádí zejména, že čl. 36 odst. 2 Listiny výslovně stanoví, že institut soudního přezkoumávání správního rozhodnutí je založen na přezkoumávání zákonnosti, tedy že soud přezkoumává jen právní posouzení věci. Tato zásada Listiny je pak konkretizována v příslušných ustanoveních o. s. ř. Poslanecká sněmovna proto nesdílí názor o neústavnosti těch ustanovení o. s. ř., která omezují aktivity soudu na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy. K návrhu IV. senátu Ústavního soudu na zrušení § 250 odst. 2 o. s. ř. Poslanecká sněmovna sdělila, že čl. 36 odst. 2 Listiny připouští, aby zákon z přezkoumávání některá rozhodnutí vyloučil, a zároveň určuje, že se nesmí jednat o základní práva a svobody. V souladu s tímto řešením o. s. ř. některá správní rozhodnutí z přezkoumávání vylučuje. Posuzuje-li se § 250 odst. 2 o. s. ř. ve vztahu k čl. 36 odst. 2 Listiny, nelze dojít k závěru, že je neústavní, neboť jednoznačně říká, že každý, kdo o sobě tvrdí, že byl účastníkem správního řízení, resp. nebyl, ale měl být, a byl rozhodnutím správního orgánu zkrácen ve svých právech, může podat žalobu. Smyslem přezkumu správních rozhodnutí není, aby o. s. ř. rozšiřoval okruh účastníků oproti správnímu řízení, které již proběhlo, protože soudní kontrola správy nemůže být všeobecná. Soud podle názoru Poslanecké sněmovny totiž nerozhoduje přímo o určitém právu, ale předmětem řízení je správní akt, který přezkoumává pouze z hlediska právního, tj. jeho souladu se zákonem.

Pokud jde o omezení daňových poradců jednat před soudy, považuje je Poslanecká sněmovna za souladné s čl. 26 odst. 2 Listiny. Uvádí, že je sice pravdou, že zákon č. 523/1992 Sb. hovoří o poskytování právní pomoci v oblasti daní, odvodů, poplatků a jiných podobných plateb, jakož i ve věcech, které s daněmi souvisejí, avšak pojem "právní pomoc" zde užitý není totožný s pojmem "právní pomoc", který upravuje čl. 37 odst. 2 Listiny. Za osoby oprávněné poskytovat právní pomoc ve smyslu tohoto článku považuje Poslanecká sněmovna, pokud jde o občanské soudní řízení, pouze advokáty a notáře. Vzhledem k tomu, že část pátá o. s. ř. o správním soudnictví upravuje specifické řízení, kdy správní akt je přezkoumáván pouze z hlediska právního a soud se nezabývá posouzením skutkového stavu, nepovažuje Poslanecká sněmovna daňového poradce, zejména s ohledem na jeho nedostatečné právní

vzdělání, za osobu, která by mohla v tomto řízení zastupovat. Jako podpůrný argument uvádí Poslanecká sněmovna též skutečnost, že kvalifikační zkoušku na daňového poradce může složit i osoba, která má pouze úplné střední vzdělání. Z těchto důvodů nepovažuje úpravu povinného zastoupení v § 250a o. s. ř. za neústavní.

Poslanecká sněmovna rovněž upozornila na poslední rozsáhlou novelu o. s. ř. projednanou a schválenou Poslaneckou sněmovnou a Senátem, která reaguje nejen na potřebné změny v oblasti soudnictví, ale zároveň se snaží odstranit dosud problematická ustanovení, která v soudní praxi přinášela mnohdy výkladové problémy. Senát Parlamentu České republiky se vyjádřil pouze k problematice povinného zastoupení advokátem, když uvedl, že smyslem ustanovení § 250a o. s. ř., které bylo do zákona vloženo při novelizaci v závěru roku 1991, byla snaha zákonodárce o zajištění toho, aby žaloby na přezkoumání rozhodnutí správních orgánů byly podávány kvalifikovaně a aby se zamezilo možné lavině laických podání proti správním aktům, když vesměs se jedná o právně komplikované případy, pro jejichž posouzení je právní vzdělání nezbytné. Současně bylo zřejmě sledováno, aby se úprava povinného zastoupení ve správním soudnictví nelišila od obdobného institutu v dovolacím řízení a v řízení o žalobě pro zmatečnost. V závěru vyjádření Senátu se uvádí, že v zásadě sice není vyloučeno, aby napadené ustanovení bylo rozšířeno tak, aby umožnilo daňovým poradcům vystupovat před soudy ve věcech týkajících se daňové problematiky, byla by tím však do značné míry potřena snaha zákonodárců o kvalifikované právní zastoupení před soudem. Zrušení napadeného ustanovení by pak mohlo vést k nárůstu nekvalifikovaných žalob a ke zvýšenému zatížení obecných soudů.

K ostatním návrhům Senát pouze uvedl, že se na tvorbě napadených ustanovení nepodílel. Tato ustanovení byla do o. s. ř. vložena již zákonem Federálního shromáždění č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád.

Ministerstvo spravedlnosti ve svých stanoviscích k jednotlivých návrhům uvedlo zejména, že Listina v čl. 36 odst. 4 předpokládá zákonné vymezení podmínek a podrobností, za nichž se lze domáhat práva na soudní přezkoumání zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy. O. s. ř. tak činí ve své části páté, kde vymezuje procesní podmínky pro uplatnění práva na soudní přezkoumání. Pokud tento procesní předpis určuje, v zájmu samotné možnosti soudu jednat a rozhodovat, požadavky na náležitosti žaloby, zakládá-li právo soudu požadovat odstranění vad žaloby (brání-li takové vady jejímu věcnému vyřízení) a stanoví-li, aby při nerespektování požadavků soudu na odstranění vad žaloby soud řízení zastavil, aniž by o žalobě věcně rozhodl, nelze v takové právní úpravě spatřovat nepřiměřené omezení práva na soudní přezkoumání podle čl. 36 odst. 2 Listiny. Obdobně je tomu i v dalších případech, v nichž zákon v § 250d odst. 3 umožňuje soudu zastavit řízení. Pokud by toto ustanovení zákon neobsahoval, vznikla by neřešitelná situace, jak by měl soud postupovat např. v případě, kdy žaloba byla podána opožděně, neoprávněnou osobou, či v případě, kdy žalobce vzal žalobu zpět apod.

Ministerstvo spravedlnosti dále uvedlo, že je nade vše pochybnost, že opravný prostředek proti soudnímu rozhodnutí je významným nástrojem, jímž lze umožnit nápravu chybných soudních rozhodnutí a docílit tak sjednocení soudního rozhodování. Proto i jedním ze záměrů reformních kroků ve správním soudnictví je zakotvit opravný prostředek, neboť i když víceinstanční soudní rozhodování přímo z Ústavy a Listiny nevyplývá, je potřebné, aby procesní předpis umožňoval nápravu individuálních chybných rozhodnutí a jednotnost rozhodování uvnitř samotného správního soudnictví a náprava chybných rozhodnutí tak nebyla přenášena prostřednictvím institutu ústavní stížnosti na Ústavní soud. Zákonou

změnu však nelze spojovat jen s ustanovením § 250j odst. 4 o. s. ř., neboť s výjimkou řízení ve věcech uvedených v § 250s odst. 2 o. s. ř. nelze ve věcech správního soudnictví užít části čtvrté o. s. ř. o opravných prostředcích.

Ministerstvo spravedlnosti z hlediska de lege ferenda dále uvedlo, že pokud jde o legislativní záměry v oblasti správního soudnictví, je si vědomo toho, že současná právní úprava není vyhovující a je nutno ji nahradit úpravou novou, která by splňovala jak požadavky Úmluvy a ústavního pořádku České republiky, tak i to, že musí jít o úpravu funkční, vzájemně propojenou s reformou veřejné správy a rekonstrukcí správního řízení a současně i únosnou z hlediska výdajů ze státního rozpočtu, které bude takový projekt vyžadovat. Platná právní úprava odráží dobu svého zrodu, kdy bylo nutno co nejrychleji správní soudnictví jako instituci zavést, a bylo proto nutno využít existující soudní soustavu a vycházet z možností jejího zatížení. Při konstituování správního soudnictví zřejmě nebyly plně předvídané důsledky, které pro toto odvětví soudnictví vyplývají z Úmluvy, zejména jejího čl. 6 odst. 1. Obtíže při nalézání optimálního a současně i únosného řešení závazků plynoucích z tohoto ustanovení byly hlavním důvodem oddalování zřízení Nejvyššího správního soudu, neboť správní soudnictví vyžadovalo řešení komplexní. Platná úprava tvoří vzájemně propojený celek a zásah do jednotlivých ustanovení bez změny ustanovení navazujících by tuto úpravu činil neprůchodnou.

Ministerstvo spravedlnosti dále zmínilo nesoulad mezi čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Připomíná, že ESLP nepodal abstraktní definici pojmu "občanská práva a závazky" a je proto třeba vycházet z jednotlivých rozhodnutí tohoto soudu, podle kterých je pod tento pojem třeba zařadit široký okruh věcí, na které je u nás dosud nahlíženo jako na věci práva veřejného. Přitom aplikace čl. 6 odst. 1 Úmluvy má v judikatuře tohoto soudu tendenci ke stále širšímu pojímání.

Pokud jde o § 250 odst. 2 o. s. ř., nemá Ministerstvo spravedlnosti pochybnosti o ústavnosti této úpravy ve vztahu k rozhodnutím vydaným ve správním řízení, v nichž se okruh účastníků tohoto řízení řídí definicí podle § 14 odst. 1 správního řádu. Je však zřejmé, že mnohá řízení, v nichž se postupuje podle správního řádu, mají okruh účastníků oproti ustanovení § 14 správního řádu omezen tak, že ne všechny osoby, které jsou dotčeny v právech a povinnostech nebo o jejichž právech se v řízení jedná, jsou v řízení před správním orgánem účastníky a mohou zde svá práva hájit, a nelze nevidět, že v těchto případech právní úprava zakládá nerovnost. Podle názoru Ministerstva spravedlnosti by náprava tohoto stavu však měla být zajištěna spíše úpravou konkrétních předpisů správního práva, ve kterých jsou osoby dotčené ve svých právech z účastenství v určitém typu správního řízení vyloučeny.

Pokud jde o problematiku povinného zastoupení advokátem, vychází Ministerstvo spravedlnosti z názoru, že nedostatečná orientace v oblasti procesního práva by mohla být na újmu tomu, kdo se žalobou či opravným prostředkem soudního přezkumu dovolává. Proto kvalifikační předpoklady stanovené zákonem č. 523/1992 Sb. pro výkon činnosti daňového poradce se jeví Ministerstvu spravedlnosti pro oblast správního soudnictví jako nedostatečné.

V obecné rovině pak Ministerstvo spravedlnosti, pro případ, že by Ústavní soud dospěl k závěru o neústavnosti posuzovaných ustanovení o. s. ř., upozornilo na nutnost ponechání potřebného časového prostoru k tomu, aby mohly být realizovány nutné legislativní změny, a to pokud možno komplexně, v rámci reformy správního soudnictví.

K dotazu předsedy Ústavního soudu ze dne 7. 6. 2001, jaký je aktuální stav legislativních prací na reformně správního soudnictví, sdělil ministr spravedlnosti, že reforma správního soudnictví představuje mimořádně náročný legislativní projekt nejen z hlediska rozsahu samotné legislativní předlohy, ale především z hlediska nalezení optimálních věcných řešení, neboť se bude zásadním způsobem dotýkat jak práv osob, které se mohou soudní ochrany dovolat, tak i činnosti orgánů veřejné správy. Ministerstvo spravedlnosti proto připravilo v roce 2000 "Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury". Tento podklad vláda předložila v červenci minulého roku oběma komorám Parlamentu a poté, co Poslanecká sněmovna dne 24. 1. 2001 svým usnesením doporučila vládě variantu, která získala většinovou podporu, bylo možno práce na přípravě návrhu zákona zahájit. Byla vytvořena komise složená z předních odborníků právní teorie a praxe a o spolupráci byly požádány ústavněprávní výbory obou komor Parlamentu. V současné době jsou projednávány pracovní návrhy legislativních osnov a ministr předpokládá, že návrhy budou předloženy vládě k projednání v srpnu letošního roku. Předpokládá se, že nová právní úprava správního soudnictví nabude účinnosti 1. ledna 2003.

Po zvážení uvedených argumentů a stanovisek a po vyslechnutí přednesů ministra spravedlnosti a zástupce R. P. u ústního jednání dospěl Ústavní soud k závěru, že část pátou o. s. ř. je nezbytně zrušit. Přitom se řídil následujícími úvahami.

Není sporu o tom, že způsob obnovení správního soudnictví novelou o. s. ř. v roce 1991 byl chápán v době svého vzniku jako dočasné řešení, s vědomím nezbytnosti provedení celkové rekodifikace řízení a vytvoření smysluplné soustavy správních soudů. Vzhledem k tomu, že v krátké době byly bez výhrad přijaty závazky vyplývající z Úmluvy (č. 209/1992 Sb.), která na oblast soudní kontroly činnosti veřejné správy klade požadavky podstatně širší, stalo se zmíněné provizorium v mnoha bodech ještě problematictější.

K tomuto stavu přistoupila skutečnost, že Ústava do soustavy soudů výslovně začlenila Nejvyšší správní soud, aniž by v přechodných a závěrečných ustanoveních zřízení tohoto soudu odložila, resp. uložila konkrétní úkoly konkrétním orgánům, jakož i lhůty k nastolení ústavního stavu. Ústavní pořádek tedy počítá s vrcholem soustavy správních soudů, zatímco zákon upravující toto odvětví soudnictví (část pátá o. s. ř.) je vybudován zcela odlišně, když vytváří tři na sobě nezávislé roviny rozhodování, přičemž toto rozhodování je, s výjimkou věcí důchodových, konečné.

Současný systém dále neposkytuje soudní ochranu před nezákonnými postupy či zásahy veřejné správy, které nemají charakter a formu správního rozhodnutí (zejména bezprostřední zásahy či zákroky, vydávání osvědčení s mnohdy významnými právními důsledky apod.), není prostředku k soudní ochraně před nečinností správního úřadu, správní soudy nemohou přímo rozhodnout o platnosti aktů veřejné správy (např. o tom, zda jde o nicotný akt nebo zda platnost rozhodnutí, které přiznává oprávnění či ukládá povinnost, zanikla - např. uplynutím času atd.). Také v těchto případech často suplují Ústavní soud.

Samostatný problém představuje tzv. správní trestání, kde sice Ústavní soud nálezem ze 17. 1. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 9/2000 (č. 52/2001 Sb.) o zrušení § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, který vylučoval ze soudního přezkumu rozhodnutí, kterými byly postihovány nejméně závažné přestupky, posunul věci poněkud dopředu, přesto však tato oblast není v souladu s Úmluvou, neboť "trestním obviněním" ve smyslu čl. 6 odst. 1 jsou podle judikatury ESLP prakticky řízení o veškerých sankcích ukládaných správními úřady fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt,

jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném (státním zaměstnancům, vojákům, policistům), resp. ukládaných v obdobných řízeních členům komor s nuceným členstvím. Soud pak musí být nadán pravomocí zvážit nejen zákonnost sankce, ale i její přiměřenost.

Tyto uvedené výhrady pak spolu se skutečností, že naše správní soudy mají proces svého rozhodování upraven způsobem dle části páté o. s. ř., opravňují konstatovat, že současné správní soudnictví v České republice, pokud jde o proces a kompetence, sice obecně odpovídá Ústavě a Listině, neodpovídá však čl. 6 odst. 1 Úmluvy, když konvence jednoznačně vyžaduje, aby o právu (tedy o věci samé, a nikoli jen o zákonnosti předchozího správního aktu) rozhodl soud nebo soudu podobný orgán. V naší úpravě tedy soud může odstranit pouze rozhodnutí nezákonné, nikoli však věcně vadné. Jinak řečeno, tč. nelze správní uvážení závislého orgánu nahradit nezávislým soudcovským uvážením. Je-li tomu tak ve věcech "občanských práv a závazků" a "správního trestání" ve smyslu Úmluvy, je tento stav neústavní, v jiných věcech ob stojí.

Z uvedeného rozboru současného stavu vyplývá, že lze přisvědčit těm navrhovatelům, kteří uvádějí, že o. s. ř. již tím, že ve své části páté upravující správní soudnictví se bez ohledu na konkrétní povahu věci spokojuje s pouhou kontrolou zákonnosti a ve svých ustanoveních blíže upravuje pouze tuto kontrolu, je v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy a obecně tedy i s ústavním pořádkem České republiky. Tento deficit nelze podle názoru Ústavního soudu řešit jinak, nežli zásadní změnou koncepce správního soudnictví, přičemž bude věcí zákonodárce, aby zejména s přihlédnutím k bohaté judikatuře ESLP zajistil plnou soudní kontrolu ve všech oblastech, které jsou touto judikaturou považovány ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy za "občanská práva či závazky", resp. jsou řazena pod pojem "jakékoli trestní obvinění".

Pokud jde o problém ústavnosti procesní úpravy, již správní soudnictví omezuje ve většině případů na jeden stupeň, je třeba uvést, že Ústava ani Listina vícestupňové soudnictví jako základní právo negarantují. Takové právo nelze odvodit ani z mezinárodních smluv. Článek 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě zajišťuje právo na minimálně jedno opravné řízení před soudem vyššího stupně pouze v závažnějších trestních věcech. Totéž právo v trestním řízení poskytuje odsouzenému čl. 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.). Na druhé straně však nemůže být sporu o tom, že požadavek na vytvoření mechanismu sjednocení judikatury (buť třeba jen formou kasační stížnosti či jiného mimořádného opravného prostředku) vyplývá z požadavků kladených na stát, který sám sebe definuje jako stát právní. Neexistence takového mechanismu ve svých důsledcích pak vede též k nedostatečnému tlaku na kultivaci veřejné správy jako celku a k pocitům orgánů této správy, mnohdy oprávněným, že jsou vystaveny soudní kontrole, která postrádá sjednocující funkci. Kromě toho absence jakéhokoliv prostředku sjednocování judikatury správních soudů vede k tomu, že do role "sjednocovatele" se v rozporu se svým postavením dostává Ústavní soud. Tento stav vytváří zásadní nerovnost mezi právníckými a fyzickými osobami na straně jedné a správními úřady, neboť stát nemá žádný prostředek, aby se bránil proti někdy diametrálně odlišnému rozhodování správních soudů. Jinak řečeno, exekutiva nemá možnost vyvolat posouzení správní judikatury vrcholným orgánem moci soudní, má-li za to, že odporuje zákonu.

Pokud jde o návrh IV. senátu Ústavního soudu na zrušení § 250 odst. 2 o. s. ř., je ze současné úpravy zřejmé, že podmínění aktivní legitimace k podání správní žaloby předchozím účastenstvím ve správním řízení může v některých případech vést k situaci, kdy z žalobního práva - tedy z práva na přístup k soudu - jsou vyloučeny subjekty, o jejichž právech či

povinnostech bylo evidentně jednáno, případně mohly být ve svých právech rozhodnutím orgánu veřejné správy dotčeny (a nelze vyloučit, že může jít o právo základní, např. o právo vlastnické). Dochází tedy k nerovnému postavení osob dotčených ve svých právech správním rozhodnutím. Takový stav je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny i s požadavky plynoucími z čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť není splněn požadavek, že každý, o jehož občanská práva nebo závazky jde, musí mít zaručeno právo na přístup k soudu. Tento protiústavní stav lze nepochybně řešit způsobem, který navrhuje ve svém vyjádření Ministerstvo spravedlnosti, tedy cestou změny těch ustanovení předpisů správního práva, jež osoby, které mohou být ve svých právech dotčeny správním rozhodnutím, z účastenství na správním řízení vylučují. Takový způsob řešení by byl jistě efektivní a tedy i žádoucí, neboť možnost hájit svá práva by měla být poskytnuta všem dotčeným osobám již ve správním řízení samotném. Je třeba uvést a pozitivně hodnotit, že zákonodárce sám v tomto směru již provedl korekci některých zvláštních předpisů (např. rozšířil vymezení účastníků v řízení o stavební uzávěře či chráněném území ve stavebním zákoně). Také Ústavní soud v nálezu z 22. 3. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 19/99 (č. 96/2000 Sb.), kterým zrušil vymezení pojmu "soused" v ustanovení § 139 písm. c) stavebního zákona, jakož i v nálezu z 22. 3. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 2/99 (č. 95/2000 Sb.), kterým bylo zrušeno ustanovení § 78 odst. 1 téhož zákona určující účastníky tzv. kolaudačního řízení, postupoval v tomto duchu.

Naznačený problém by mohl být řešen okamžitou derogací části věty první ustanovení § 250 odst. 2 o. s. ř. vyjádřené slovy "jako účastník správního řízení", jakož i zrušením věty druhé tohoto odstavce, která je ostatně nadbytečná, neboť to, zda někdo je účastníkem správního řízení, nezávisí na tom, zda s ním správní úřad jako s takovým zachází. Navíc toto ustanovení jakoby promítá základní podmínku řízení spočívající v nezbytnosti právní moci napadeného rozhodnutí. Na druhé straně si však Ústavní soud byl vědom toho, že již omezení účastenství na žalobce a žalovaného (§ 250 odst. 1 o. s. ř.) je oproti prvorepublikové úpravě krokem zpět, což ostatně připouští i oficiální komentář k o. s. ř., když hovoří o tom, že toto ustanovení budí z ústavního hlediska pochybnosti a de lege ferenda bude vyžadovat účinnou nápravu. Je totiž zřejmé, že by mělo být věcí obecného zájmu, aby se správní soud zabýval nejen námitkami žalujícího, ale aby se hledělo na to, aby se všem osobám, které byly na věci nějak zúčastněny, dostalo možnosti hájit svá práva před soudem.

Konečně pak, pokud jde o výhrady IV. senátu Ústavního soudu k ústavnosti ustanovení § 250a o. s. ř., je třeba uvést, že povinné zastoupení, ať již advokátem nebo jinými specialisty (daňovými poradci, auditory, patentovými zástupci apod.), není před správními soudy základních stupňů v Evropě obvyklé. Přes tuto výjimečnost a faktickou přísnost české právní úpravy však nelze platné koncepci vytknout rozpor s ústavním pořádkem. Proti možné námitce omezení přístupu k soudu lze argumentovat snahou zajistit rovnost účastníků v řízení před správním soudem, tedy aby žalobce nebyl znevýhodněn proti žalovanému správnímu orgánu, který zpravidla zastupuje kvalifikovaný státní úředník. Povinné právní zastoupení má obecně sloužit k realizaci zásady rovnosti zbraní, jako znaku spravedlivého procesu. Bude věcí zákonodárce, aby při nové kodifikaci zvážil nezbytnost nutného právního zastoupení obecně, jakož i to, zda právní pomoc, resp. právo na tuto pomoc, stanovené v čl. 37 odst. 2 Listiny, může být zabezpečováno pouze osobami s vysokoškolským právnickým vzděláním. V této souvislosti Ústavní soud dále připomíná, že v případě povinného právního zastoupení je nezbytné zajistit lépe než dosud dostupnost takového zastoupení pro osoby sociálně slabé.

Ústavní soud uzavírá a shrnuje, že současná úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficity. Především nejsou některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, pod kontrolou soudní moci vůbec. Dále pak ne každý, kdo může být

ve svých právech dotčen správním rozhodnutím, má právo obrátit se na soud. Pokud pak i takové právo má, není stranou v plnohodnotném fair procesu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ač by tomu tak v řadě věcí býti mělo. Vydané soudní rozhodnutí je pak konečné a (s výjimkou ústavní stížnosti) nereformovatelné, což vede k nejednotné judikatuře, jakož i k nerovnému postavení správního úřadu, tedy ke stavu rozpornému s požadavky právního státu. Konečnost některých rozhodnutí (zastavení řízení) pak může vést i k odmítnutí spravedlnosti. Konečně pak výkon správního soudnictví je organizován způsobem, který ignoruje skutečnost, že Ústava v čl. 91 uvádí jako součást soustavy soudů Nejvyšší správní soud.

Z uvedených důvodů rozhodlo plénum Ústavního soudu o zrušení celé části páte o. s. ř., neboť zmíněné deficity ústavnosti nelze podle jeho názoru smysluplně řešit dílčími derogacemi. Činí tak s vědomím, že řada ustanovení této části a institutů v ní upravených neústavními nejsou a budou v té či oné podobě přítomny i v úpravě nové. Stejně tak si je Ústavní soud vědom legislativní obtížnosti řešení popsanych ústavních deficitů, na druhé straně však je nucen připomenout, že na neústavnost dílčích problémů poukazoval v řadě svých senátních i plenárních rozhodnutí, kdy zejména připomínal, že není jeho úkolem suplovat neexistující Nejvyšší správní soud, interpretovat obyčejné, zejména správní právo, a poskytovat soudní ochranu jako jediná soudní instance. Proto po zvážení všech apelů, které v minulosti ve směru k moci výkonné a zákonodárné učinil, a poté, co vzal na vědomí stav prací na reformě správního soudnictví, rozhodl se odložit vykonatelnost zrušujícího výroku do 31. prosince 2002. Přitom je Ústavní soud přesvědčen o potřebě delší legisvakance u takto zásadní změny, z čehož plyne, že přijetí nové úpravy je úkolem ještě pro tento zákonodárný sbor.

Předseda Ústavního soudu:

JUDr. Kessler v. r.