

## VLIV ORGANIZACE STÁTNÍ SPRÁVY NA (MÍSTNÍ) PŘÍSLUŠNOST SOUDŮ VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ

LUKÁŠ POTĚŠIL

**Abstract:** **The Influence of the Organization of State Administration on the (Local) Jurisdiction of Administrative Justice**

This paper deals with changes that have taken place in the organization of state administration from the perspective of administrative justice and its local jurisdiction. To do so, the paper answers the fundamental question of whether the organization of state administration (in terms of the local jurisdiction of administrative authorities) and the organization of administrative courts (also in terms of their local jurisdiction) are related or not. In this context, it is worth considering whether the organization of administrative justice should follow the organization of the public/state administration as such and its trends or even the opposite and whether the two phenomena should not be independent of each other. The paper summarises the issue of the criteria for determining the local jurisdiction of administrative courts, the legal regulation of which has undergone certain developments, similar to the development of the legal regulation of the organization of the state administration. The question is whether any common indicators can be traced. The issue under examination is not only of a purely practical nature, such as the criteria for determining the local jurisdiction of an administrative court. It is related to the overall state of both the state administration and the administrative justice and their organization, and it offers several questions of a more general nature, such as the formal and informal impact of “its” regional court on the administrative authorities within its jurisdiction, the influence of their case law on “local administrative law”, the question of the availability of administrative courts, or access to them, as well as their caseload. Overall, the paper discusses whether it is possible to find any relationship or rather consequences, arising from the local jurisdiction of administrative authorities, resulting of course from the form of the organization of the state administration, and the (non)corresponding local jurisdiction of the administrative justice. Possible *de lege ferenda* considerations in terms of the organization and local jurisdiction of the administrative justice are also mentioned.

**Keywords:** organization of state administration; administrative justice; local jurisdiction

**Klíčová slova:** organizace státní správy; správní soudnictví; místní příslušnost

**DOI:** 10.14712/23366478.2021.42

### ÚVOD

Cílem tohoto příspěvku je poukázat na uskutečněné proměny v organizaci státní správy z pohledu správního soudnictví a jeho místní příslušnosti, a to i v širších

souvislostech. Za tím účelem by příspěvek měl zodpovědět základní otázku, zda vůbec a pokud ano, tak jak spolu souvisí, nebo se dokonce vzájemně ovlivňuje, organizace státní správy (z pohledu územní působnosti správních orgánů) a organizace správních soudů (z pohledu jejich místní příslušnosti). V této souvislosti se nabízí úvaha, zda by organizace správního soudnictví měla (ná)sledovat organizaci státní správy jako takovou a její trendy, nebo dokonce přesně naopak, jakož i, zda by oba fenomény na sobě neměly být spíše nezávislé. Z tohoto důvodu příspěvek ponechává stranou organizaci samosprávy, která je dosti specifická. Výše uvedené skutečnosti jsou přitom aktuální a podstatné. Vycházíme-li z instrumentálního pojetí správního práva, jakožto souhrnu právních prostředků k ochraně subjektivních práv jednotlivců, je otázka soudní kontroly a přístupu k soudu velmi důležitá.

Příspěvek shrnuje problematiku kritérií pro určení místní příslušnosti správních soudů, jejíž právní úprava prošla určitým vývojem, podobně, jako se vyvíjela právní úprava organizace státní správy. Otázkou je, zda lze vysledovat nějaké společné ukazatele. Zatímco „organizační“ změny ve správním soudnictví dosud sledovaly primárně zmírnění přetížení správního úseku Městského soudu v Praze, ne vždy těmto snahám odpovídaly legislativní aktivity na úrovni organizace státní správy, v jistých ohledech je dokonce přímo popíraly. Tím se nastoluje otázka racionality norem správního práva, jakož i jejich vnitřní systémové soudržnosti a předvídatelnosti.

Zkoumaná problematika nemá jen ryze praktický nádech, jako jsou kritéria pro určení místní příslušnosti správního soudu. Souvisí to s celkovým stavem jak státní správy, tak i správního soudnictví a jejich organizace, a nabízí se řada otázek obecnější povahy, jako je formální i neformální působení „svého“ krajského soudu na správní orgány v obvodu jeho působnosti, vliv jejich judikatury na „místní správní právo“, otázka dostupnosti správních soudů, resp. přístupu k nim, jakož i jejich zatížení.

Příspěvek celkově pojednává o tom, zda lze najít nějaký vztah, potažmo spíše důsledky, plynoucí z územní působnosti správních orgánů, vyplývající ovšem z podoby organizace státní správy, a jemu posléze (ne)odpovídající místní příslušnosti správního soudnictví. Zmíněny budou i možné úvahy *de lege ferenda* z hlediska organizace a místní příslušnosti správního soudnictví.

## SPRÁVNÍ PRÁVO, STÁTNÍ SPRÁVA A SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ – OBECNÉ VYMEZENÍ A MOŽNÉ SOUVISLOSTI

Správní právo je právním odvětvím, které tradičně obsahuje a reguluje veřejnou správu (tvořenou především státní správou a samosprávou), a to po stránce organizační a funkcionální.<sup>1</sup> P. Průcha výstižně zmiňuje, že „*správní právo je, ve smyslu jeho normativního vyjádření, právním řádem veřejné správy*“.<sup>2</sup> Správní právo lze vnímat i ve smyslu instrumentálním, a to jako souhrn právních prostředků sloužících

<sup>1</sup> Z učebnicové literatury shodně srov. PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 14; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 24; nebo KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 6.

<sup>2</sup> PRŮCHA, *Správní právo...*, s. 28.

k omezení veřejné správy<sup>3</sup> nebo také k zajištění ochrany práv jednotlivců před veřejnou správou.<sup>4</sup> V daném kontextu tudíž nemusí být tolik delikátní otázka, zda součástí správního práva<sup>5</sup> má být i problematika správního soudnictví. Pro něj je totiž klíčovou jeho soudní podstata a je to právě soudnictví, které bývá zmiňováno při uplatnění odčitací metody v rámci negativního vymezení veřejné správy.<sup>6</sup> Vyjdeme-li z toho, že správní právo (tradičně) zahrnuje<sup>7</sup> také správní soudnictví, oba fenomény správního práva v podobě veřejné správy a existence správního soudnictví, jakožto specifického projevu tzv. soudní kontroly veřejné správy, nastolují řadu možných souvislostí. Ty mohou být dány v rovině funkcionální, nebo organizační. V tomto příspěvku se dále budu zabývat právě možnými souvislostmi po organizační stránce.

Jestliže je pro účely tohoto příspěvku záměrně ponechána stranou samospráva a její možné vztahy a souvislosti se správním soudnictvím, je namístě ve stručnosti přiblížit státní správu. Tu lze charakterizovat jako klíčovou součást veřejné správy, která je zabezpečována státem a jeho orgány, a to buď přímo, nebo nepřímo (v tzv. přenesené působnosti v případě orgánů územních samosprávních celků nebo na základě zákonné delegace u fyzických a právnických osob).<sup>8</sup> Státní správa v organizačním<sup>9</sup> pojetí tvoří soustavu vykonavatelů (orgánů) státní správy (označovaných často jako správní úřady),<sup>10</sup> přičemž jsou pro ni typické instanční vztahy nadřízenosti a podřízenosti (vycházející z uplatnění principu vertikální dekoncentrace).<sup>11</sup> Pro státní správu je dále příznačné, že je vykonávána jménem subjektu/nositele (státu), jeho jménem, na jeho účet a také na jeho odpovědnost. Zmínit lze i takové atributy státní správy, jako je dlouhodobost či trvalost. Pro účely tohoto příspěvku je nicméně klíčové organizační pojetí státní správy, resp. podoba její organizace, jak o tom pojednává následující část.

Při vymezení správního soudnictví je třeba v první řadě zdůraznit jeho ochranný charakter, který je předurčen již čl. 90 Ústavy. Podle něj je úkolem soudů obecně ochrana

<sup>3</sup> Ve smyslu vytyčení mezi či mantinelů; k tomu mj. srov. čl. 2 odst. 3 nebo čl. 79 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 4; nebo čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

<sup>4</sup> Domnívám se, že oba uváděné přístupy ke správnímu právu se nijak vzájemně nevylučují a oba v podstatě obsahují totéž, pouze poněkud jiným způsobem. Zmíněný „ochranný“ charakter je typicky zmiňován v britském právním prostředí, k tomu (včetně odlišení od vývoje středoevropského) srov. SORDI, B. *Révolution, Rechtsstaat and the Rule of Law: historical reflections on the emergence and development of administrative law*. In: ACKERMANN, S. R. – LINDETH, P. L. – EMERSON, B. (eds.). *Comparative Administrative Law*. 2nd ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, s. 23–37.

<sup>5</sup> Zde (a dále v textu) ovšem spíše v rovině vědy správního práva jako vědecké disciplíny zabývající se správním právem.

<sup>6</sup> Srov. PRŮCHA, *Správní právo...*, s. 56; SLÁDEČEK, *Obecné správní právo*, s. 35; nebo KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 3.

<sup>7</sup> Již od počátku ustavení správního soudnictví na našem území (1867, resp. od roku 1876) bylo o správním soudnictví pojednáváno především v publikacích věnovaných správnímu právu (srov. kupř. ČÍZEK, K. *Obrys zřízení správního*. Praha: Jindř. Mercyho sklad, 1888, s. 74 a násl.). Tento přístup přetval do období 1. republiky po roce 1918 (srov. kupř. HOETZEL, J. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 375 a násl.); přičemž po znovuoobnovení správního soudnictví po roce 1989, resp. od roku 1992 je tomu tak nadále, o čemž ostatně svědčí i obsah výše uvedených učebnic správního práva.

<sup>8</sup> SLÁDEČEK, *Obecné správní právo*, s. 26.

<sup>9</sup> P. Průcha dodává, že pojem „organizace“ je pojmem mnohovýznamovým – blíže srov. PRŮCHA, *Správní právo...*, s. 162.

<sup>10</sup> K tomu srov. čl. 79 Ústavy; nebo také HENDRYCH, D. *Správní úřad a správní orgán v českém právu*. *Právní fórum*. 2004, roč. 1, č. 5, s. 199 a násl.

<sup>11</sup> PRŮCHA, *Správní právo...*, s. 166.

(subjektivních) práv. To je v případě správního soudnictví blíže potvrzeno a rozvedeno (s ohledem na veřejnoprávní charakter subjektivních práv) v § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jako „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).<sup>12</sup> Tak, jako je trvajícím potíží s přesnějším vymezením veřejné správy, do jisté míry pojmově je dána shodná potíží při vymezení správního soudnictví, které v mnoha ohledech na veřejnou správu „navazuje“. Je řada možných přístupů k explikaci<sup>13</sup> fenoménu správního soudnictví.<sup>14</sup> Z uvedených důvodů lze ve stručnosti uvést, že správní soudnictví je specifickou a nezávislou složkou státní moci, jejímž účelem je ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, do nichž bylo zasaženo ze strany veřejné správy.

Státní správa a správní soudnictví jsou poměrně klíčovými prvky správního práva. Oba spolu souvisí tak, že správní soudnictví vykonává následnou soudní kontrolu státní správy a poskytuje soudní ochranu vůči předchozím negativním zásahům ze strany státní správy. Jednotlivé „výstupy“ státní správy jsou tudíž pod kontrolou správního soudnictví. Jinými slovy, je to právě státní správa, která vytváří potenciální případy pro správní soudnictví a současně je to správní soudnictví, které na jejich základě poskytuje soudní ochranu tam, kde došlo k negativnímu zásahu do právní sféry jednotlivce.

Protože příspěvek se zaměřuje na vztah organizace státní správy a správního soudnictví, otázkou je, zda by oba systémy měly po organizační stránce vykazovat podobné rysy, či nikoliv. Osobně jsem toho názoru, že by jistá korelace být měla, nicméně více je tato skutečnost rozvedena dále v textu. Tato otázka je podle mého spojena i s přístupem k soudní ochraně.

## ORGANIZACE STÁTNÍ SPRÁVY A JEJÍ ÚZEMNÍ PŮSOBNOST

Nahlížíme-li na organizaci státní správy, máme před sebou hierarchickou soustavu<sup>15</sup> tvořenou ústřední,<sup>16</sup> celostátní a nižší, obvykle shora uvedeným podřízenou, úrovní, představovanou územním členěním, resp. územní státní správou.

<sup>12</sup> Nedávná (kasační) rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vydaná v souvislosti s přezkumem tzv. pandemických mimořádných opatření podle § 13 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii covidu-19, jsou naprosto ukázkovým příkladem ochranného působení správního soudnictví. Soudy, jakkoliv si bezesporu byly jasně vědomy negativní situace, nezohlednily na prvním místě zájem státu na ochraně veřejného zdraví a s tím spojená omezení, nýbrž naopak zájem jednotlivce na ochranu před negativními zásahy do jeho právní sféry. Lze vyslovit zjednodušující tezi, že správní soudnictví je sice složkou veřejné/státní moci, nicméně v podstatě funguje „protistátně“. Ostatně i to je názorná ukázka toho, jak a proč je správní soudnictví důležité. Plně se tak potvrzují slova E. Háchy, podle něhož správní soudnictví je „*institute pro ochranu individua proti výkoně moci státní a nikoliv jako všeobecná kontrola zákonnosti bez vztahu k jednotlivci*“ (HÁCHA, E. Nejvyšší správní soud. In: *Slovník československého práva veřejného. Svazek II.* Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 845).

<sup>13</sup> Shodně srov. HÁCHA, E. Správní soudnictví. In: *Slovník československého práva veřejného. Svazek IV.* Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 589.

<sup>14</sup> M. Kopecký poukazuje na některé charakteristické rysy a modely správního soudnictví, v nichž jsou zastoupeny právě mnohé pojmové znaky správního soudnictví. Blíže k této problematice srov. KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 469–472.

<sup>15</sup> Srov. SLÁDEČEK, *Obecné správní právo*, s. 252.

<sup>16</sup> K problematice změn ústřední státní správy srov. SLÁDEČEK, V. Ústřední státní správa ve víru změn. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2010, Vol. LVI, č. 1, s. 105 a násl.

Obecně je nutno uvést, že organizace státní správy by měla vyhovovat jistým požadavkům, a to nikoliv výlučně těm, které pocházejí přímo z „interná“ státní správy. Pokud se D. Hendrych<sup>17</sup> zmiňoval o konceptu dobré správy v jejím organizačním pojetí, můžeme sem zařadit také srozumitelnou a předvídatelnou organizační strukturu státní správy z pohledu jejích adresátů, či chceme-li klientů, a to včetně snadného přístupu k ní. Nelze rovněž opomenout ani tradiční principy výstavby organizace veřejné správy, jako je především princip územní (v kontrapozici s principem věcným či funkčním).

Územní (teritoriální) princip vymezuje působnost jednotlivých vykonavatelů/orgánů ve vztahu k určitému území, přičemž literatura dodává, že územní princip vymezuje působnost vykonavatele obecně, tj. pro všechny či širší okruh záležitostí (tzv. všeobecná působnost) na daném území.<sup>18</sup> V. Sládeček výstižně dodává, že „rozeznáváme působnost celostátní, tj. správní úřad působí na celém území státu, a místní (regionální, oblastní), kdy správní úřad vykonává působnost toliko na části státního území. Zpravidla je kompetence vymezena v souladu s územním (správní okresy a kraje) či se samosprávným členěním státu (území samosprávných krajů a hl. m. Prahy), tedy i na různém prostorovém rozsahu (regionální či lokální).“<sup>19</sup> Věcný (rezortní) princip naopak vymezuje působnost z věcného hlediska, specializovaně pro určitou oblast/agendu/odvětví veřejné správy. V daném ohledu se v praxi nicméně často setkáváme s kombinací územního a věcného principu.<sup>20</sup> Výsledkem je, že určitý orgán vykonává užší nebo širší okruh působnosti na určitém území, pro který se obvykle používá označení „správní obvod“.

Z pohledu organizace územní státní správy a vymezení zmíněných správních obvodů je klíčový zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu.<sup>21</sup> Tento zákon nabyl účinnosti 1. 1. 2021 a nahradil již legendární zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Cílem tohoto předpisu bylo sjednotit dosavadní dvojí (a nepřehledné) územní členění státu z hlediska státní správy a samosprávy, a to ve prospěch správních obvodů, které se kryjí s územím územních samosprávných celků.<sup>22</sup> V návaznosti na to zákon o územně správním členění státu obsahuje dvojí členění. To první je označováno jako „základní“<sup>23</sup> a vychází z existence správních obvodů krajů a obcí s rozšířenou působností. V daném ohledu se nejedná o zcela převratnou změnu, nýbrž kodifikování již dříve dosaženého stavu, resp. završení postupných tendencí z hlediska sjednocování správ-

<sup>17</sup> HENDRYCH, D. O organizačních předpokladech dobré správy. *Správní právo*. 2007, roč. XL, č. 4–5, s. 201 a násl.

<sup>18</sup> PRŮCHA, *Správní právo...*, s. 168; SLÁDEČEK, *Obecné správní právo*, s. 266; nebo KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 79.

<sup>19</sup> SLÁDEČEK, *Obecné správní právo*, s. 264.

<sup>20</sup> Shodně srov. tamtéž, s. 267.

<sup>21</sup> K vývojovým tendencím v oblasti organizace státní správy srov. SLÁDEČEK, V. – FRUMAROVÁ, K. – MELOTÍKOVÁ, P. (eds.). *Organizace státní správy: vývojové tendence*. Praha: Leges, 2014.

<sup>22</sup> Blíže srov. důvodovou zprávu.

<sup>23</sup> V jeho intencích se území České republiky pro výkon státní správy primárně člení na správní obvody krajů. Ty jsou dány ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o zřízení vyšších územně samosprávných celků. Správní obvod kraje se posléze člení na správní obvody obcí s rozšířenou působností. Správní obvod obce s rozšířenou působností je vymezen výčtem území obcí a vojenských újezdů, přičemž území obce a území vojenského újezdu je vymezeno hranicí jednoho nebo více souvislých katastrálních území.

ních obvodů krajů s územím krajů jakožto vyšších územně samosprávných celků.<sup>24</sup> Tím se odstraňuje mj. tzv. dvojí krajské členění. Oproti tomu „další“ územně správní členění nadále zachovává okresy, které jsou nově vymezeny prostřednictvím správních obvodů obcí s rozšířenou působností, čímž se má zajistit skladebnost jejich území.<sup>25</sup>

Organizační struktura státní správy není samoúčelná a zaměřená dovnitř. Z procesního hlediska jsou shora uvedené skutečnosti a východiska podstatná pro určení věcné a místní příslušnosti správních orgánů, resp. z nich věcná a místní příslušnost správních orgánů vychází.

Určení (věcné a místní) příslušnosti znamená nalezení konkrétního orgánu z celé organizační soustavy státní správy. Věcná příslušnost stanoví typově/druhově ten orgán, kterému byla svěřena pravomoc a působnost k realizaci určité správní aktivity, a to zákonem či na základě zákona.<sup>26</sup> Klíčové je z hlediska věcné příslušnosti vymezení předmětu řízení. Podstatou místní příslušnosti, která navazuje na určení věcné příslušnosti, obecně je, že prostřednictvím různých kritérií pomáhá určit, který konkrétní věcně příslušný orgán je z hlediska své územní působnosti oprávněn (ale také povinen) se určitou věcí zabývat.<sup>27</sup> Je to právě kritérium místní příslušnosti, které vychází z toho, že věcně příslušných je několik vykonavatelů, což je dáno právě tím, že působí na určitém správním obvodu. V případě správních orgánů ústředních či s celostátní působností obvykle problémy s místní příslušností dány nejsou.<sup>28</sup> Naopak určení místně příslušného správního orgánu je klíčovým prvkem v případě územní státní správy, kde jednotlivé správní orgány vykonávají svoji působnost ve „svém“ správním obvodu.

<sup>24</sup> K tomu blíže srov. SLÁDEČEK, V. Hlavní mezníky a tendence ve vývoji organizace veřejné správy. In: SLÁDEČEK, V. – FRUMAROVÁ, K. – MELOTIKOVÁ, P. (eds.). *Organizace státní správy: vývojové tendence*. Praha: Leges, 2014, s. 10.

<sup>25</sup> Se skutečností, že správní obvody okresů nejsou zcela prázdnou kategorií, jsme se mohli všichni osobně (a nedobrovolně) seznámit v souvislosti s omezeními danými onemocněním covid-19, kdy byl omezen volný pohyb jak mezi okresy, tak i v rámci okresů samotných. Blíže srov. usnesení vlády ze dne 26. 2. 2021, č. 216 o přijetí krizových opatření s účinností od 1. 3. 2021 do 21. 3. 2021.

<sup>26</sup> Jak uvádí Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 4. 2014, č. j. 6 Ads 87/2013-131, „*institut věcné příslušnosti slouží k určení, který z orgánů nadaný obecně pravomocí rozhodovat o právech a povinnostech osob ve veřejné správě bude rozhodovat v konkrétní věci. Věcnou příslušnost samozřejmě nelze vymezovat individuálně, tj. s ohledem na každý jednotlivý společenský vztah, nýbrž druhově: právo vytváří okruhy věcí spojených vnitřní podobností, definuje je společnými znaky a tyto skupiny obsahově spřízněných věcí pak svěřuje k rozhodování jednotlivým správním orgánům.*“ Dodejme, že věcná příslušnost zahrnuje také příslušnost instanční z hlediska určení nadřízeného orgánu a někdy i příslušnost funkční ohledně určení konkrétního orgánu či organizačního článku správního orgánu.

<sup>27</sup> Je třeba dodat, že v některých agendách (kupř. vydávání občanských průkazů) se postupně kritérium místní příslušnosti vytrácí, resp. opouští, což vede mj. k určité konkurenci mezi správními orgány z hlediska uspokojování potřeb svých klientů.

<sup>28</sup> Jistým specifikem v daném ohledu je kupř. koncepce Úřadu práce ČR. Ten je sice správním úřadem s celostátní působností, jak výslovně upravuje § 1 odst. 1 zákona č. 73/2011 Sb., nicméně podle § 2 odst. 1 písm. b) téhož zákona jsou jeho součástí také tzv. krajské pobočky, jejichž správní obvody jsou totožné s územím krajů jako vyšších územních samosprávných celků. Blíže k této problematice, jakož i tzv. územním pracovištím, srov. KOPECKÝ, M. K institutu pracovišť a jiných územních útvarů správních úřadů. *Správní právo*. 2013, roč. XLVI, č. 2, s. 88 a násl.



Podpůrná<sup>29</sup> kritéria pro určení věcné a místní příslušnosti obsahuje § 10 a 11<sup>30</sup> správního řádu č. 500/2004 Sb.<sup>31</sup> Zatímco nedostatek místní příslušnosti představuje procesní pochybení, které může založit nezákonnost vydaného aktu, potažmo důvod k jeho zrušení,<sup>32</sup> nedostatek věcné příslušnosti podle § 77 odst. 1 správního řádu způsobuje nicotnost aktu, který byl nepřislušným orgánem vydán.

Je evidentní, že vyřešení věcné a místní příslušnosti má poměrně široké dopady a důsledky. V kontextu práva na soudní ochranu, které je obecně zakotveno v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, se nicméně dostáváme k otázce přístupu k soudu a (ne)návaznosti organizace státní správy a organizace správního soudnictví.

## ORGANIZACE SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ A JEHO MÍSTNÍ PŘÍSLUŠNOST

Stávající organizace správního soudnictví je výsledkem určitého kompromisu,<sup>33</sup> podle něhož sice byl<sup>34</sup> zřízen samostatný Nejvyšší správní soud, avšak nižší články celé soustavy v podobě krajských soudů není institucionálně samostatný, nýbrž je součástí obecného soudnictví. To zahrnuje jak výhody, tak nevýhody. S jistou mírou zjednodušení lze konstatovat, že na úrovni krajských soudů si správní soudnictví „půjčuje“ soudy, resp. soudce od soudnictví obecného.<sup>35</sup> Osobně jsem přesvědčen, že toto kompromisní řešení je (i z dlouhodobého hlediska) problematické. Bližší rozbor ovšem přesahuje zaměření tohoto příspěvku.

Vydeme-li z toho, že správní soudnictví je po organizační stránce zajišťováno krajskými soudy a Nejvyšším správním soudem, dostáváme se ke kritériím pro určení jejich místní příslušnosti. I v případě správního soudnictví je místní příslušnost předznačena příslušností věcnou, která je (před)určena pravomocí správních soudů především podle § 4 s. ř. s. S ohledem na skutečnost, že ve správním soudnictví působí (pouze) krajské soudy a Nejvyšší správní soud,<sup>36</sup> jsou pravidla pro určení věcné příslušnosti poměrně jasně daná.

<sup>29</sup> S ohledem na subsidiární působnost správního řádu podle jeho § 1 odst. 2.

<sup>30</sup> Místní příslušnost se určuje v návaznosti na povahu předmětu správního řízení (zda jde o činnost – místo činnosti, nemovitost – poloha nemovitosti, podnikatelská činnost – místo podnikání a v ostatních případech místem trvalého pobytu nebo sídla).

<sup>31</sup> Kromě uvedených ustanovení je třeba rovněž zohlednit § 130 až 133 správního řádu.

<sup>32</sup> Shodně srov. POTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 82 a judikaturu zde uvedenou.

<sup>33</sup> Srov. MIKULE, V. in: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 373.

<sup>34</sup> Srov. § 11 odst. 1 s. ř. s.

<sup>35</sup> Slabinou tohoto řešení je, že se sice předpokládá specializace na úseku správního soudnictví (srov. § 29 písm. c) zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích), jakož jsou dány podmínky pro přidělování nových soudců (srov. § 121 odst. 1 s. ř. s.), nicméně taková specializace není na úrovni krajských soudů zaručena, resp. není vyloučeno, že soudce správního úseku krajského soudu se může podílet i na jiných úsecích, což je věcí rozvrhu práce, stejně jako že kterýkoliv soudce krajského soudu může být rozvrhem práce zařazen do správního úseku. Bližší srov. ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 1098; nebo KÜHN, Z. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 1044.

<sup>36</sup> Shodně srov. § 3 s. ř. s.

Z hlediska věcné příslušnosti soudů ve správním soudnictví je základním pravidlem věcná příslušnost krajského soudu, zatímco věcná příslušnost Nejvyššího správního soudu je výjimkou.<sup>37</sup>

Určení místní příslušnosti je v případě Nejvyššího správního soudu poměrně snadné, neboť se jedná o orgán s celostátní působností. Z toho důvodu právní úprava jeho místní příslušnost nijak blíže neupravuje. Proto má význam věnovat se kritériím pro určení místní příslušnosti na úrovni krajských soudů, které působí ve správním soudnictví.<sup>38</sup>

Právní úprava regulující pravidla pro určení místní příslušnosti krajských soudů je obsažena v § 7 odst. 2 a 3 s. ř. s., a to kombinací obecné a speciální místní příslušnosti. Výhradně pro oblast „sociálního“ správního soudnictví je podle § 7 odst. 3 s. ř. s. místní příslušnost dána bydlištěm<sup>39</sup> nebo sídlem navrhovatele, resp. místem, kde se zdržuje,<sup>40</sup> vůči obvodu krajského soudu, a to výčtem jednotlivých případů, resp. obecným předmětem řízení. Tím je v soudním řádu správním nastavena výjimka z obecného pravidla pro určení místní příslušnosti.<sup>41</sup>

Podle obecného pravidla je k řízení místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni, nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá soudní ochrany.

Praktický problém se často skrývá v tom, že musí jít o správní orgán, ve smyslu jeho legislativní zkratky podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.<sup>42</sup> Toto obecné pravidlo uvedené

<sup>37</sup> Srov. § 7 odst. 1 s. ř. s. Přímou podle soudního řádu správního (pomineme-li základní náplň v rovině kasační stížnosti a řízení o ní, jakož i další agendy vycházející z postavení Nejvyššího správního soudu jako vrcholného soudního orgánu při rozhodování kupř. o sporech o věcnou nebo místní příslušnost nebo při rozhodování o vyloučení soudce z důvodu podjatosti), je Nejvyšší správní soud věcně příslušný k vedení řízení o rozpuštění politické strany nebo politického hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti (srov. § 94 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 95 s. ř. s.) nebo o kompetenčních žalobách (srov. § 97 odst. 4 s. ř. s.). Věcnou příslušnost Nejvyššího správního soudu zavádějí také jednotlivé zvláštní zákony (jako je kupř. § 58 odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu; § 68 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky; § 88 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky; § 35h stavebního zákona č. 183/2006 Sb.; nebo již zmiňovaný § 13 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii covidu-19).

<sup>38</sup> Soudní řád správní v nedávné době zavedl výlučnou/výhradní/kauzální (místní a věcnou) příslušnost některých krajských soudů, a to s ohledem na specifika předmětu řízení. Podle § 7 odst. 4 s. ř. s. je to Krajský soud v Ostravě (ve věcech proti rozhodnutí o umístění nebo povolení staveb dopravní infrastruktury) a podle § 101e odst. 4 s. ř. s. je to Městský soud v Praze (ve věcech návrhu na zrušení služebního předpisu).

<sup>39</sup> Právní úprava při určení místní příslušnosti tuto neodvozuje od kritéria místa trvalého pobytu, jakožto evidenčního údaje podle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, nýbrž od bydliště, resp. faktického stavu. K této problematice blíže srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, č. j. Nad 17/2013-16.

<sup>40</sup> K tomu srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2004, č. j. Nad 79/2004-1, č. 371/2004 Sb. NSS.

<sup>41</sup> Vyloučeno není, aby vlastní kritéria pro určení místní příslušnosti správního soudu obsahovaly zvláštní zákony, a to pro jednotlivé agendy (srov. kupř. § 32 odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu; § 172 odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců; § 12a zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě ČR; nebo subsidiárně k soudnímu řádu správnímu § 89 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení).

<sup>42</sup> Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 2. 2019, č. j. 5 As 379/2018-17, shrnul svoji judikaturu k předmětné problematice a uvedl, že „vždy je třeba vycházet ze základního pravidla, že za „správní orgán“ lze považovat orgán moci výkonné, orgán územního samosprávního celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobu nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Organizační složka správního orgánu může být správním orgánem rozhodujícím v prvním stupni pouze tehdy, svěří-li jí



v § 7 odst. 2 s. ř. s. má důležitý praktický dovětek, podle něhož, má-li správní orgán sídlo mimo obvod svojí působnosti, platí, že má sídlo v obvodu svojí působnosti.<sup>43</sup> Tím je zvolena vazba mezi místní příslušností správního orgánu, správním obvodem, doprovázeným umístěním jeho sídla, vůči místní příslušnosti správního soudu, resp. jeho obvodem působnosti. Je třeba dodat, že soudní řád správní neupravuje specifické soudní obvody (tzv. soudní kraje), což je uvedeno blíže dále v textu.

Předmětná právní úprava pro určení místní příslušnosti krajských soudů nicméně od účinnosti soudního řádu správního v roce 2003 doznala jistých změn, a to jak v případě obecné, tak i speciální místní příslušnosti. Zatímco obecná pravidla pro určení místní příslušnosti uvedená v § 7 odst. 2 s. ř. s. se změnila „až“ s účinností k 1. 1. 2012 tzv. velkou novelou<sup>44</sup> provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., již dříve docházelo k dílčím změnám v pravidlech pro určení speciální místní příslušnosti, resp. tato byla postupně rozšiřována na další sociální oblasti.<sup>45</sup>

---

*právní předpis určité samostatné rozhodovací pravomoci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 3 Ans 8/2008-84). Pokud však zákon nevymezuje organizačním složkám správního orgánu s celostátní působností (vnitřním organizačním jednotkám) samostatnou rozhodovací pravomoc, nemohou takové organizační jednotky získat postavení správního orgánu rozhodujícího v prvním stupni podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Místní příslušnost soudu podle § 7 odst. 2 s. ř. s. se v takových případech bude řídit sídlem správního orgánu s celostátní působností, nikoli sídlem jeho vnitřní organizační jednotky (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 6 Ads 15/2011-143, nebo také usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2012, č. j. Nad 81/2012-71). [...] “ Proto, podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2019, č. j. Nad 171/2019-52, č. 3939/2019 Sb. NSS, regionálním pracovištěm Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky zákon nesvěřil samostatné rozhodovací pravomoci. K řízení o žalobě proti rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů u chráněných krajinných oblastí, které v prvním stupni vydala Agentura ochrany přírody České republiky podle § 78 odst. 3 písm. h) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je proto v souladu s § 7 odst. 2 s. ř. s. místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu sídlí ústředí Agentury (Městský soud v Praze). Nejvyšší správní soud vyšel z toho, že fakticky se sice Agentura ochrany přírody a krajiny vnitřně člení, ale je tomu tak na základě jejích vnitřních předpisů, a nikoliv na základě zákona, který agenturu považuje jako celek za správní orgán s celostátní působností.*

<sup>43</sup> Dovětek, resp. fikce, která přesouvá sídlo, jež se nachází mimo obvod jeho působnosti do obvodu působnosti tohoto správního orgánu, má za cíl snížení zátěže Městského soudu v Praze s ohledem na skutečnost, že řada správních orgánů (pro správní obvod Středočeského kraje) má své sídlo v Praze. Týká se to nejenom Krajského úřadu Středočeského kraje, ale i dalších orgánů přímé státní správy. Jak k tomu dodává usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2013, č. j. Nad 69/2013-78, za situace, kdy příslušný inspektorát České obchodní inspekce působí ve dvou krajích (Středočeském kraji a hlavním městě Praze), má sídlo v jednom z nich (v Praze) a správní delikt byl spáchán ve Středočeském kraji, jsou naplněny podmínky pro aplikaci § 7 odst. 2 věty druhé s. ř. s., podle něhož, má-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti. Místně příslušným soudem k projednání věci je proto Krajský soud v Praze. Naopak by tomu bylo, kdyby šlo o delikt na území hlavního města Prahy, kde by byla dána příslušnost Městského soudu v Praze, neboť zde správní orgán sídlí v obvodu své působnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2016, č. j. Nad 272/2016-58, č. 3449/2016 Sb. NSS). Je nutno konstatovat, že podobně je zvolena konstrukce vnitřní organizace kupř. u Státní zemědělské a potravinářské inspekce podle § 1 odst. 2 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci. Podrobněji k této problematice srov. ŠIMÍČEK, c. d., s. 59–60; obecněji potom srov. KOPECKÝ, *K institutu pracovišť a jiných územních útvarů správních úřadů*, nebo KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 89–90.

<sup>44</sup> K přiblížení této novely mj. srov. SLÁDEČEK, V. – MELOTÍKOVÁ, P. (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2021.

<sup>45</sup> Srov. novelu provedenou zákonem č. 375/2005 Sb. nebo zákonem č. 87/2015 Sb. Zcela stranou ponechávám kritéria pro určení místní příslušnosti správních soudů v agendě porušení povinnosti veřejných funkcionářů, která měla jen krátkou účinnost.

Do účinnosti tzv. velké novely byla v § 7 odst. 3 kritéria pro určení místní příslušnosti ve věcech důchodového pojištění, důchodového zabezpečení a dávek podle zvláštních předpisů vyplácených společně s důchody podle místa bydliště, resp. faktického pobytu vůči obvodu krajského soudu. Podle odstavce 4 ve věcech nemocenského pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti byla místní příslušnost dána sídlem prvostupňového správního orgánu vůči obvodu krajského soudu. Současně byla pravidla pro určení obecné místní příslušnosti podle § 7 odst. 2 dána podle sídla správního orgánu, který vydal rozhodnutí v posledním stupni, nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá soudní ochrany. Místní příslušnost se v daném ohledu odvozovala od sídla žalovaného správního orgánu.

Takto nastavená kritéria pro určení místní příslušnosti nicméně postupem času vedla jednak k disproporcím mezi oběma pražskými soudy, tj. Městským soudem v Praze a Krajským soudem v Praze, jakož i k extrémnímu zatížení Městského soudu v Praze, který v řadě agend vyřizoval více jak polovinu celostátního nápadu věcí.<sup>46</sup>

S účinností od 1. 1. 2012 se výše uvedená pravidla pro určení místní příslušnosti změnila, přičemž hlavním důvodem k této změně bylo především snížení enormního zatížení správního úseku Městského soudu v Praze, což mělo za následek dlouhou dobu řízení<sup>47</sup> před tímto soudem, a také pokud možno rozproštění některých agend mezi jednotlivé krajské soudy. Tohoto cíle mělo být dosaženo tím, že obecné pravidlo ve prospěch místa sídla správního orgánu, který rozhodl nebo zasáhl v posledním stupni, se změnil na sídlo správního orgánu, který rozhodl nebo zasáhl ve stupni prvním. Toto pravidlo bylo již uplatňováno pro určení místní příslušnosti ve věcech nemocenského pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Z uvedeného důvodu bylo zvláštní pravidlo z § 7 odst. 4 s. ř. s. opuštěno a zahrnuto pod obecné pravidlo pro určení místní příslušnosti v novém znění § 7 odst. 2 s. ř. s.

Zvláštní kritéria pro určení místní příslušnosti v § 7 odst. 3 se již s účinností od 26. 11. 2012 změnila, a to na základě zákona č. 396/2012 Sb. Problémem se totiž ukázala být působnost nově zřízeného a pojatého Úřadu práce ČR jakožto orgánu s celostátní působností se sídlem v Praze, neboť v takovém případě by byla založena místní příslušnost Městského soudu v Praze.<sup>48</sup> Tím byl ilustrován příklad toho, jak záměry ohledně snížení zatížení soudů v oblasti správního soudnictví mohou být ve stejné době popřeny jinou právní úpravou a její koncepcí v oblasti organizace státní správy. Shora uvedenou novelou zákonodárce, a to včetně jejich přechodných ustanovení,<sup>49</sup> poměrně brzy tento

<sup>46</sup> Srov. ŠIMÍČEK, c. d., s. 59.

<sup>47</sup> K délce řízení před soudem lze odkázat na statistiky dostupné na internetových stránkách Ministerstva spravedlnosti, kde jsou dostupné výroční statistické zprávy za roky 2016 až do současnosti (viz Statistiky z oblasti justice. In: *justice.cz: katalog životních situací* [online]. [cit. 2021-07-06]. Dostupné na: <https://www.justice.cz/web/msp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice>). Problematicke délky soudního řízení obecně je věnována pozornost i na úrovni Rady Evropy, kde působí CEPEJ (viz *Council of Europe European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ)* [online]. [cit. 2021-07-06]. Dostupné na: <https://www.coe.int/en/web/cepej>).

<sup>48</sup> K tomu blíže srov. kupř. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2012, č. j. Nad 5/2012-34; nebo ŠIMÍČEK, c. d., s. 60.

<sup>49</sup> Srov. čl. XXV zákona č. 396/2012 Sb.

neuspokojivý stav vyřešil, a to výslovnou úpravou § 7 odst. 3 s. ř. s., resp. rozšířením jeho znění o věci, které jsou součástí působnosti Úřadu práce ČR.<sup>50</sup>

V současné době jsou pravidla obsažená v soudním řádu správním založena na kombinaci místa sídla správního orgánu prvního stupně (který ovšem není žalovaným)<sup>51</sup> a bydliště / faktického pobytu nebo sídla žalobce. Osobně jsem toho názoru, že daná právní úprava není příliš přehledná. Případným změnám by ovšem měla předcházet analýza toho, v jakých počtech jsou využívána tato kritéria, a to i s ohledem na požadavek pokud možno rovnoměrného rozproštění soudního nápadu, ale také i z faktického hlediska přístupu k soudu.

## VZÁJEMNÉ VZTAHY ORGANIZACE STÁTNÍ SPRÁVY A SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ (Z POHLEDU MÍSTNÍ PŘÍSLUŠNOSTI)

Shora uvedené dokládá, že vymezení místní příslušnosti a s tím související územní působnost (správní obvod) v oblasti státní správy se úzce pojí s místní příslušností soudů ve správním soudnictví. Obecné pravidlo pro určení místní příslušnosti správního soudu vychází z územní působnosti správního orgánu a jeho správního obvodu, resp. místa jeho sídla, které je vztaženo k tzv. soudnímu kraji. Zákonodárce se, a to i prostřednictvím tzv. fikce sídla správního orgánu, rozhodl „přiblížit“ některé správní orgány některým krajským soudům. Pozitivem může být větší znalost místních specifik, dostupnost soudu, rychlost při vzájemné komunikaci (zejména při doručování spisu) apod. Jakkoliv je také dán požadavek na předvídatelnost rozhodování ze strany soudů, neznamená to izolaci správních soudů při jejich rozhodovací činnosti, kdy rozproštění soudního nápadu má mj. vést k tomu, aby se soudy nepotýkaly „jen se svými obvyklými“ správními orgány.<sup>52</sup> Nevýhodou je ne vždy zcela snadné a bezproblémové určení místní příslušnosti správního soudu.

Nutno poznamenat, že toto není jediný problematický bod ve vztahu organizace státní správy a organizace správního soudnictví. Již výše byly naznačeny problémy ohledně vzájemné nezávislosti, či možná lépe neskladebnosti tzv. správních a soudních krajů.<sup>53</sup> Tzv. soudní kraj totiž není totožný s kraji podle zákona č. 51/2020 Sb. (tedy ani

<sup>50</sup> Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. Nad 155/2020-143, ustanovení § 7 odst. 3 s. ř. s., které určuje zvláštní místní příslušnost krajského soudu pro určité kategorie věcí (například věcí důchodového pojištění), upravuje místní příslušnost soudu jen v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Nelze jej tedy užít v jiných řízeních (například v řízeních o žalobě na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s. a o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s.).

<sup>51</sup> K vymezení žalovaného v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu srov. § 69 s. ř. s.

<sup>52</sup> V. Šimíček se v této souvislosti zmiňuje o 8 daňových republikách, kdy dřívější neexistence Nejvyššího správního soudu ve spojení s místní příslušností vyvolávala ne vždy konzistentní přístup judikatury. Srov. ŠIMÍČEK, c. d., s. 12.

<sup>53</sup> Shodně srov. PRŮCHA, P. Ke správnímu soudnictví po novelizaci soudního řádu správního, s účinností od 1. 1. 2012, aneb naplněná očekávání, promarněné příležitosti a otázky k perspektivní diskuzi. In: SLÁDEČEK, V. – MELOTÍKOVÁ, P. (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2021, s. 19.

s kraji podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb.), nýbrž zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, obsahuje v přílohách vlastní vymezení organizace soudnictví.<sup>54</sup>

Na první pohled organizace správního soudnictví nesleduje organizaci státní správy. Neplatí to ovšem zcela bezvýjimečně, přihlédneme-li totiž ke skutečnosti, že tyto tzv. soudní kraje jsou totožné s původními tzv. správními kraji, jak byly založeny reformou v roce 1960 a shora uvedeným zákonem č. 36/1960 Sb. Často se v souvislosti s kraji z roku 1960 hovořilo jako o dvojím krajském dělení nebo o „superkrajích“, a to proto, aby se odlišily od krajů – vyšších územně samosprávných celků podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb. Zatímco na počátku správní soudnictví následovalo, alespoň co do krajské úrovně, organizaci státní správy, v současné době již tomu tak není. V praxi nejsou výjimečné případy, kdy jeden krajský soud přezkoumává rozhodnutí několika krajských úřadů, což samo o sobě není nutně problematické. Potíž nastává, pokud vůči jednomu krajskému úřadu je „zaměřena pozornost“ hned ze strany 3 krajských soudů.<sup>55</sup> To mj. klade vysoké nároky na stabilitu judikatury.

Právní úprava místní příslušnosti správního soudnictví vychází z organizace státní správy tím, že ji zohledňuje, nicméně není na ní zcela závislá, resp. není jí podřízena.

V současné době zaznívají hlasy volající po revizi počtu krajských správních soudů. Řešením je zvýšení počtu těchto soudů a přiblížení tzv. soudních krajů krajům správním. Každý kraj by tak měl mít „svůj“ krajský soud. Je nicméně nutno zdůraznit, že takováto zjednodušující tvrzení jsou dosti zavádějící. Předně, krajský soud je orgánem státu pro výkon (nezávislého) soudnictví a současně „kraj nedělá krajem“ sídlo žádného státního orgánu, včetně krajského soudu. Dokonce se domnívám, že v tomto ohledu se jistá nesourodost tzv. soudních a správních krajů může jevit jako příhodná a podporující nezávislost soudnictví. Stávající stav je jistým kompromisem, kdy v některých případech skladebnost tzv. soudních a správních krajů dána je, a jindy nikoliv. Jinou možností je vybudování krajských správních soudů na zcela jiné organizační bázi, což pochopitelně bude muset vycházet z jejich institucionální nezávislosti a samostatnosti na krajských soudech v rámci obecného soudnictví. Otázkou je počet takových soudů<sup>56</sup> a vymezení jejich územního obvodu.

## ZÁVĚR

Jakkoliv se nabízí, že by organizace správního soudnictví měla být zcela nezávislá na organizaci státní správy, jsem spíše toho názoru, že by v základních rysech mohla a měla organizace správního soudnictví (ná)sledovat organizaci státní správy

<sup>54</sup> K problematice vymezení tzv. soudních okresů srov. LOUTOCKÝ, V. K vymezení soudních okresů. *Soudce*. 2021, roč. 23, č. 5, s. 14 a násl.

<sup>55</sup> Ukázkovým příkladem je Kraj Vysočina a jeho správní obvod/území a skutečnost, že spadá pod území soudních krajů Krajského soudu v Českých Budějovicích, Krajského soudu v Hradci Králové a Krajského soudu v Brně.

<sup>56</sup> M. Mazanec vyjádřil myšlenku existence 3 až 4 správních soudů prvního stupně – viz Mazanec, šéf českého Nejvyššího správního soudu: Ste krok před Českom. In: *Pravda* [online]. 27. 5. 2021 [cit. 2021-07-06]. Dostupné na <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/589286-mazanec-so-spravnym-sudom-ste-krok-pred-ceskom/>.

(opačně by to však již platit nemělo), a to v kontextu pravidel pro určení místní příslušnosti krajských soudů. Důvodem je „blízkost“ obou orgánů z hlediska žalobce a také vyšší pravděpodobnost rychlejší komunikace. Zmínit lze v této souvislosti vcelku známý závěr Ústavního soudu, podle něhož je věcí státu, jak hodlá organizovat soudnictví, pochopitelně při zohlednění základních práv a svobod.<sup>57</sup>

Pokud by kritéria místní příslušnosti správních soudů neměla souviset se sídly a obvody působnosti správních orgánů (lhostejno nyní, zda v prvním nebo posledním stupni), nýbrž by reflektovala „pobyt/sídlo“ žalobce, lze si uvedený přístup představit. Nezbytné je ovšem disponovat přesnějšími daty z hlediska rozložení nápadu a jeho struktury.

V příspěvku jsem poukázal na proměny v organizaci státní správy, ve spojení s proměnami ohledně místní příslušnosti správních soudů. Zatímco důvodem pro změny v územní organizaci státní správy bylo odstranění duplicity krajů, skladebnost územně správního členění státu, jakož i dokončení územní reformy veřejné správy a „sjednocení“ její podoby po územní stránce z hlediska státní správy a samosprávy, v případě správního soudnictví byly změny vedeny především za účelem snížení zatížení správního úseku Městského soudu v Praze, a tím i délky řízení před tímto soudem, jakož i rovnoměrného rozproštění soudní agendy, aby nedocházelo k nedůvodné „specializaci“. V souvislosti s tím došlo také k personálnímu posílení.

Jsem toho názoru, že stávající organizace krajských správních soudů není uspokojivá. Jako řešení vidím vytvoření zcela samostatných správních soudů prvního stupně, přičemž další otázkou je jejich počet a umístění, které by primárně nemuselo tolik sledovat organizaci státní (či veřejné správy), nýbrž množství soudního nápadu, a to jak stávajícího, tak především budoucího. Domnívám se, že v 21. století, i s ohledem na dostupnost moderních technologií, již není pro správní soudnictví (i pro jeho posteriorní či přezkumný charakter) klíčovým požadavkem přímý přístup k soudu v rovině jeho geografické blízkosti (jakkoliv to zcela jistě přináší výhody) k účastníkům řízení, zejména potom k žalobci. Klíčové naopak je, aby jednotlivé správní soudy prvního stupně byly vzájemně souměřitelné a aby u nich nedocházelo k nedůvodným výkyvům, jak z hlediska počtu nápadu, složitosti věcí, tak rychlosti projednání a rozhodnutí věcí, ale také v kvalitě takové rozhodovací činnosti.

JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.  
Právnická fakulta Masarykovy univerzity  
Lukas.Potesil@law.muni.cz

---

<sup>57</sup> Srov. náleze ze dne 10. 11. 1998, sp. zn. IV. ÚS 358/98.