

ZE ZAHRANIČÍ

Lukáš Potěšil

Správní soudnictví v Maďarsku

Účelem tohoto článku¹⁾ je informovat čtenáře o novém pojetí správního soudnictví v Maďarsku, což dosud nebylo v našem prostředí dostatečně zaznamenáno. Ponechávám přitom stranou pojednání o tom, jaká byla dosavadní právní úprava a organizace tamního správního soudnictví. Vzhledem k aktuálnosti tématu nelze využít odborné literatury, proto se čtenářům omlouvám, že pro větší názornost odkazuji toliko na internetové zdroje, kde jsou všechny změny již obsaženy.

S účinností od 1. 1. 2013 došlo v Maďarsku k vytvoření nové podoby správního soudnictví. Uskutečněné změny se přitom netýkají pouze roviny institucionálně – organizační, nýbrž i funkcionální (obsahové). Tento článek proto stručně poukazuje na klíčové změny, ke kterým došlo v organizaci maďarského správního soudnictví, jakož i na nastalé změny v jeho obsahu činnosti. Některé z nich jsou názorně konfrontovány se stávající podobou a právní úpravou správního soudnictví v České republice. Díky tomu snáze vyniknou případné rozdíly, jakož i možné náměty z hlediska *de lege ferenda*.

Podoba správního soudnictví, ostatně jako takřka všech právních institutů, není nikdy dána pevným a neměnným způsobem, nýbrž by naopak měla reflektovat vývoj společnosti a práva. Přitom je jistě zajímavé sledovat, jak se v zásadě s obdobnými problémy potýkají státy nám, svým historickým a politicko-právním způsobem vývoje, podobné.

Nová ústava a správní soudnictví

Nová právní úprava a podoba správního soudnictví v Maďarsku přímo navazuje na již dříve uskutečněné významné změny v tamním právním řádu.

Z nich na prvním místě zmiřme (18. dubna 2011) přijatou novou ústavu (dále jen „Ústava“), označovanou, obdobně jako v Německu, za „základní zákon“. Ta nabyla účinnosti k 1. 1. 2012.²⁾ V této souvislosti lze učinit poznámku, že z postsocialistických zemích střední a východní Evropy je to právě Maďarsko, kde po změnách z roku 1989 a letech následujících, nedošlo k brzkému přijetí nové ústavy, nýbrž dosavadní

¹⁾ Tento příspěvek vznikl na základě absolvovaného studijního pobytu v rámci projektu „Postdoc I“ (reg. č. CZ.1.07/2.3.00/30.0009). Tento projekt je spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky. Příspěvek je proto odrazem informací získaných v rámci tohoto studijního pobytu, přičemž za odbornou konzultaci děkuji dr. Gáborovi Hulcákovi, Ph.D. ze Széchenyi Istvan Egyetem v Győru.

²⁾ Kromě jiného nová ústava přinesla změnu názvu státu. Z původní Maďarské republiky (*Magyar Köztársaság*) se nyní stalo „pouze“ Maďarsko (*Magyarország*).

ústava (z roku 1949) byla „toliko“ novelizována.³⁾ Jde tedy o první ústavu po roce 1989. Její hodnocení však není předmětem tohoto příspěvku, nicméně sama Ústava a její změny učiněné v nedávné době (novela schválená dne 11. 3. 2013) poukazují na její možnou problematičnost.⁴⁾

Vlastní základ činnosti správního soudnictví představuje čl. 25 odst. 2 Ústavy. Podle něj soudy mj. rozhodují o zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy. Jde v podstatě o obdobu tuzemského čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Mimo to jsou však soudy z maďarské Ústavy nadány řadou oprávnění vůči územním samosprávným celkům, kdy mohou zrušit jak jejich správní rozhodnutí, tak právní předpisy.

Oproti tomu, pro organizační podobu správního soudnictví je významný čl. 25 odst. 4 Ústavy. V jeho smyslu je soudní soustava (tradičně) hierarchicky rozdělena, přičemž Ústava v daném ustanovení umožňuje, pro specifické kategorie případů, z nichž výslovně zmiňuje věci administrativně právní (správního soudnictví) a pracovněprávní, zřídit zcela samostatné soudy. Tím je tedy položen ústavní základ pro samostatnou institucionální existenci správních a pracovněprávních soudů, přičemž je ponecháno na zákonodárce, zda k jejich zřízení přistoupí.

Nová organizace justice a správní soudnictví

Z hlediska organizačního pojetí maďarského správního soudnictví nutno zmínit, že s účinností k 1. 1. 2012⁵⁾ došlo k vytvoření zcela nové organizace a podoby soudnictví jako takového. Ostatně na to nová organizační stránka správního soudnictví plně navazuje.

Soudní soustavu obecných soudů v Maďarsku tvoří 111 „okresních“ soudů, které jsou výlučně soudy prvního stupně. Projednávají tudíž zásadně všechny věci obecné justice, ledaže je dána věcná příslušnost „krajským“ soudům⁶⁾. Dále zde působí 20 „krajských“ soudů, z nichž je nejvytíženější krajský (městský) soud se sídlem v hlavním městě Budapešti (tj. 19 + 1). Tyto soudy působí jednak jako soudy prvního stupně, a to v zákonem taxativně stanovených věcech, tak i jako soudy odvolací vůči rozhodnutím „okresních“ soudů. Následuje 5 „vrchních“ či výlučně odvolacích soudů. Tyto soudy rozhodují ve druhém či třetím stupni. Na pomyslném vrcholu se nachází „Nejvyšší soud“, označovaný jako „Kuria/Curia“. Ten se vnitřně člení podle náplně činnosti do tří kolegií, která se sama ještě dále dělí a specializují. Stěžejním úkolem tohoto vrcholného soudního orgánu je tradiční zabezpečování požadavku jednotnosti rozhodovací praxe soudů (judikatury).

³⁾ Srov. HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Praha: Linde Praha, a. s., 2011, s. 239.

⁴⁾ Z nedávných příspěvků srov. <<http://jinepravo.blogspot.cz/2013/03/muze-evropska-unie-zasahnout-proti.html>>. [citováno 12. dubna 2013].

⁵⁾ Srov. zákon CLXI z roku 2011 o organizaci a správě soudů.

⁶⁾ Tento princip není české právní úpravě neznámý, viz § 9 odst. 2 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 17 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Tento systém obecné justice doplňují zcela samostatné a specializované správní a pracovněprávní soudy, které byly zřízeny k 1. 1. 2013.⁷⁾ Tím bylo využito shora zmíněné možnosti předvídané Ústavou.

Organizace správního soudnictví

Na základě uvedeného ústavního zmocnění jsou věci správního soudnictví na prvním stupni svěřeny institucionálně samostatným správním a pracovním soudům. Díky tomu je pojmově zaručena specializace na věci správního (a pracovního) soudnictví. Vyčlenění těchto soudů z organizačního systému obecné justice je zdůrazňováno specifickou povahou předmětu řízení. Těchto specializovaných a samostatných soudů je 20, přičemž sídlí v místě sídel „krajských“ soudů. Mají však povahu soudů prvního stupně a v podstatě doplňují 111 „okresních“ soudů (tj. 111 + 20). Nejvýznamnější postavení v systému „okresních“ správních a pracovněprávních soudů má správní a pracovněprávní soud v Budapešti.⁸⁾ Zde bychom mohli vést jistotu paralelu s Městským soudem v Praze, který je nejpočetnějším správním soudem (z hlediska počtu specializovaných soudců) a z hlediska jak počtu řešených věcí, tak mnohdy i významu řešených případů, soudem nejdůležitějším,⁹⁾ pomineme-li ovšem Nejvyšší správní soud, jako soud kasační.

Ve druhém stupni ve věcech správního soudnictví jednají a rozhodují „krajské“ soudy. Zde můžeme poznamenat, že je stejný počet správních soudů prvního i druhého stupně. Krajských soudů je tedy shodně 20, z nichž jeden působí pro obvod hlavního města Budapešti. Krajské soudy působí jednak jako soudy druhého stupně, kdy přezkoumávají některá prvostupňová rozhodnutí správních a pracovněprávních soudů. Mimo to jsou „krajské“ soudy pověřeny poměrně významnými kompetencemi z hlediska dozoru nad územní samosprávou, což bude přiblíženo dále v textu.

Ve třetím stupni působí odvolací (vrchní) soudy. Těch je 5 a mají pouze omezenou působnost ve věcech správního soudnictví.¹⁰⁾

Vrchol soudní soustavy jako takové, tedy i pro oblast správního soudnictví, představuje Curia/Kuria (Nejvyšší soud). Pro sféru správního soudnictví a pracovního práva působí samostatné kolegium, které se dále vnitřně člení podle specializace na věci správního soudnictví a na věci pracovního práva. Nejvyšší soud ve správním soudnictví, kromě rozhodování o mimořádných opravných prostředcích vůči rozhodnutím správních soudů, dále podle čl. 25 odst. 2 písm. c) a d) Ústavy rovněž

⁷⁾ Struktura maďarského soudnictví je přehledně popsána na webových stránkách <<http://www.birosag.hu/en/information/hungarian-judicial-system>> [citováno 12. dubna 2013], kde jsou dostupné bližší informace.

⁸⁾ Kupř. podle § 21 odst. 4 až 6 zákona CLXII z roku 2011 o právním postavení a platu soudců, tento soud přezkoumává, zda byly splněny podmínky pro jmenování soudce, jsou-li podány námitky neúspěšným uchazečem o místo soudce.

⁹⁾ Viz statistiky obsažené v důvodové zprávě zákona č. 303/2011 Sb. (tzv. velké novely zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále též „soudní řád správní“ či „s. ř. s.“).

¹⁰⁾ Podle § 23 zákona CXL z roku 2004 o obecných pravidlech správního řízení (správní řád), řeší kompetenční spory „vrchní“ soud v Budapešti, vůči jehož rozhodnutí nejsou přípustné žádné opravné prostředky (§ 24).

vykonává kompetence z hlediska přezkumu souladu právních předpisů územní samosprávy se zákony a jinými právními předpisy, přičemž rozhoduje také v případech nečinnosti územní samosprávy s přijetím právního předpisu, který má ze zákona samospráva povinnost vydat (tzv. zanedbání legislativní povinnosti).¹¹⁾

Porovnáme-li uvedenou organizaci s domácím pojetím správního soudnictví, potom můžeme uzavřít, že tuzemský organizační model je přesně opačný. V prvním stupni působí specializované senáty a specializovaní samosoudci krajských soudů (§ 3 s. ř. s.). O mimořádných opravných prostředcích (a nejen o nich) ve správním soudnictví rozhoduje institucionálně samostatný Nejvyšší správní soud. I ve správním soudnictví se lze setkat s problematikou územní samosprávy (srov. § 67 s. ř. s.), nicméně oblast právních předpisů územních samosprávních celků je v domácích podmínkách svěřena výlučně Ústavnímu soudu.

Činnost správního soudnictví

Ústavní základ pro existenci správního soudnictví a soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy je obsažen především v čl. 25 odst. 2 Ústavy. Z hlediska základní právní úpravy činnosti správního soudnictví poznamenejme, že ji nalezneme v několika právních předpisech. Oproti tomu v České republice je základní úprava správního soudnictví obsažena v soudním řádu správním. Ten má povahu *lex generalis*,¹²⁾ kdy zvláštní zákony mohou stanovit více či méně podstatné odchylky od obecného režimu.¹³⁾

Určitou výhodu maďarské právní úpravy správního soudnictví shledávám právě v její „roztříštěnosti“. Tuto výhodu spatřuji v tom, že běžný čtenář a uživatel našeho správního řádu (míněně zákon č. 500/2004 Sb.), s výjimkou jeho § 153 a s větší mírou představitosti ještě § 101 písm. d), se nemá šanci dozvědět o možnosti, resp. existenci soudního přezkumu vůči aktivitám správních orgánů, nemá-li vědomost o základním čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod či především o soudním řádu správním. Správní orgány totiž nejsou obecně povinny upozorňovat a poučovat na možnost soudního přezkumu.¹⁴⁾ To shledávám správným, neboť žaloba může být nepřijatelná, přičemž správní orgán to nemusí a někdy ani nemůže vědět. Oproti tomu čtenář a uživatel maďarského správního řádu (míněně zákon CXL z roku 2004) se hned na několika místech dozví o možnosti soudního přezkumu činnosti správních orgánů (kupř. již ve výčtu „opravných prostředků“ v § 97 odst. 2 tamního správního řádu). Právní úprava maďarského správního soudnictví tak přesahuje i do správního řádu a díky tomu je zřejmé, jak a čím vším lze brojit vůči výstupům správních orgánů.

¹¹⁾ Blíže srov. zákon CLXI z roku 2011 o organizaci a správě soudů.

¹²⁾ Tím není dotčeno, že podle § 3 odst. 2 má soudní řád správní ve věcech organizace soudů a postavení soudců rozhodujících ve správním soudnictví povahu *lex specialis*.

¹³⁾ Srov. § 2 odst. 5 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů nebo § 32 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁾ Srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2005, č. j. 5 As 10/2004 – 32 nebo ze dne 26. 6. 2008, č. j. 8 AfS 47/2007 – 90.

Vlastní procesní postup maďarských správních soudů potom upravuje § 324 a násl. tamního občanského soudního řádu (zákon III z roku 1952).

V maďarském správním řádu je problematika navazujícího soudního přezkumu upravena především v § 100 a § 109, které na sebe vzájemně odkazují. Podle § 109 odst. 1 lze podat správní žalobu v případech správních rozhodnutí, vůči kterým se dále nelze odvolat. Toto základní pravidlo je dále rozvedeno jednotlivými písmeny v daném ustanovení. Podle § 109 odst. 1 písm. a) lze podat žalobu v případech rozhodnutí podle § 100 odst. 2, nebo [srov. § 109 odst. 1 písm. b)] v případě, kdy účastník řízení, oprávněný k podání odvolání, uplatnil právo odvolat se v řízení před správním orgánem. Tímto ustanovením je zajištěn tradiční požadavek tzv. subsidiarity správního soudnictví, vyjádřený v § 5 našeho soudního řádu správního. Jeho účelem je poskytnout soudní přezkum tomu, kdo měl a bezvysledně vyčerpал prostředky nápravy v řízení před správním orgánem. Jinak řečeno, v těch případech, kde ještě lze zjednat účinnou nápravu na úrovni veřejné správy a správních orgánů, není místo pro poskytnutí soudní ochrany. Tím se také rozlišuje sféra moci výkoné (veřejné správy) od moci soudní.¹⁵⁾

Ustanovení § 109 odst. 1 písm. a) maďarského správního řádu, jak je již uvedeno shora, odkazuje v případě rozhodnutí, vůči kterým lze podat žalobu, na § 100 odst. 2. V tomto ustanovení je upraveno, že je přípustné podat žalobu i vůči některým správním rozhodnutím prvního stupně. Jde však o výjimku, protože druhy správního rozhodnutí prvního stupně, vůči nimž lze přímo podat správní žalobu, jsou vymezeny taxativním způsobem. Tato konstrukce je ovlivněna tím, že § 100 odst. 1 nejprve stanoví, vůči kterým správním rozhodnutím se nelze odvolat ve správním řízení, přičemž tento deficit správního přezkumu se snaží nahradit možností podání soudní žaloby a realizací soudního přezkumu.¹⁶⁾ Navazující soudní přezkum se tak do jisté míry může blížit řízení o opravném prostředku, jak bylo v tuzemsku uplatňováno do 31. 12. 2002.

Z textu správního řádu pak dále vyplývá (§ 109 odst. 2), že v případě podání žaloby je správní orgán prvního stupně povinen předat soudu spisový materiál a současně o zahájení soudního řízení informovat další účastníky správního řízení, kteří mohou být na svých právech rozhodnutím soudu přímo dotčeni. Vázanost výrokem a odůvodněním rozhodnutí soudu pro další postup správního orgánu a jeho rozhodnutí je uvedena v § 109 odst. 4 maďarského správního řádu.

¹⁵⁾ Shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 – 65, publikovaný pod č. 672/2005 Sb. NSS, podle kterého „Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.] je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpát všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.“

¹⁶⁾ Podle § 100 odst. 1 a 2 maďarského správního řádu lze podat žalobu proti prvostupňovým správním rozhodnutím tam, kde je možnost odvolání zákonem vyloučena, kde rozhodoval ministr nebo vedoucí ústředního správního orgánu, není-li stanoveno jinak, nebo v případě rozhodnutí orgánů samosprávy, které nemají žádné nadřízené správní orgány.

Mimo to je správní soudnictví (Nejvyšší soud/Kuria/Curia) povoláno na základě čl. 25 odst. 2 písm. c) a d) Ústavy k přezkoumání souladu právních předpisů územních samosprávních celků se zákony a jinými právními předpisy, jakož i ke zjednání nápravy v případě nečinnosti při povinnosti vydat právní předpis územního samosprávného celku.

Řízení před soudem ve správním soudnictví

Řízení před soudem ve věcech správního soudnictví není upraveno tak jako v České republice samostatným zákonem, nýbrž je jeho úprava obsažena v § 324 až 342 zákona III z roku 1952, občanského soudního řádu. V těchto ustanoveních, která pochopitelně již doznala četných změn, je obsažen specifický právní režim pro oblast správního soudnictví. V otázkách výslovně neupravených se potom postupuje podle obecných ustanovení občanského soudního řádu. Přitom jednotlivá ustanovení upravující správní soudnictví na mnoha místech ještě odkazují na použití jiných ustanovení občanského soudního řádu.

Maďarský občanský soudní řád upravuje toliko soudní přezkum vůči rozhodnutí správního orgánu. Další věci, které tvoří náplň činnosti správního soudnictví, jako je kupř. ochrana před nečinností, nalezneme upravenou v jiných speciálních zákonech.

Řízení ve správním soudnictví se zahajuje na návrh, přičemž navrhnout zrušení správního rozhodnutí může dát i prokurátor (§ 327a občanského soudního řádu). Maďarská právní úprava řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je v řadě ohledů podobná úpravě domácí. Definuje, co se rozumí správním orgánem a správním rozhodnutím (§ 324). Stanovuje místní příslušnost podle sídla správních orgánů (§ 326).

Obecná lhůta pro podání žaloby činí 30 dnů (§ 330 odst. 2), přičemž omezeny lhůtou jsou i správní orgány, a to z hlediska předložení správních spisů a vyjádření soudu. Na skutečnost, že před podáním žaloby musí být zásadně vyčerpány řádné opravné prostředky, navazuje úprava nepřípustnosti žaloby (§ 332a). Právní úprava stanovuje lhůty pro rozhodnutí soudu ve specifických případech, kdy je dána povinnost rozhodnout do 30 dnů (§ 333 odst. 4), lhůta na vyhotovení rozhodnutí činí 8 dní a lhůta na jeho vypravení dalších 8 dní (§ 333 odst. 5).

Z hlediska možných druhů rozhodnutí soudu maďarské správní soudnictví není vybudováno na kasačním principu, jako je tomu v případě domácího správního soudnictví, byť ani v našem případě to díky tzv. moderačnímu právu soudu podle § 65 odst. 3 ve spojení s § 78 odst. 2 s. ř. s., neplatí absolutně. Podle § 339 maďarského občanského soudního řádu může soud žalobou napadené rozhodnutí zrušit a vrátit, přičemž správní orgán je v novém řízení vázán výrokem a v odůvodnění vysloveným právním názorem. Nicméně v taxativně stanovených případech může soud rozhodnutí správního orgánu změnit, čímž svým výrokem nahradí rozhodnutí správního orgánu.

Maďarská právní úprava nepřijala právní režim deklarace nicotnosti, jak tomu je v našem právním řádu, kdy nicotnost mohou prohlašovat správní orgány (§ 77 odst. 1 správního řádu) nebo vyslovovat soudy (§ 77 odst. 2 správního řádu ve spojení

s § 65 odst. 1 a § 76 odst. 2 soudního řádu správního). V maďarském právním řádu se nicotné rozhodnutí ruší.¹⁷⁾ Vzhledem k podstatě nicotnosti jde o právní úpravu problematickou, z pohledu adresátů zrušených nicotných správních rozhodnutí je tak jednoznačně stanoveno, jaký je osud napadeného rozhodnutí.

Maďarské správní soudnictví je budováno převážně na zásadě jednoinstančnosti (§ 340 odst. 1). To znamená, že až na stanovené výjimky, není přípustné odvolání proti rozhodnutí prvostupňových správních soudů. Odvolání je naopak přípustné v těch věcech, kdy byl vůči správnímu rozhodnutí prvního stupně (§ 100 odst. 2 maďarského správního řádu) přímo podán návrh na jeho soudní přezkum. Ačkoliv i v našich podmínkách je správní soudnictví budováno na jednoinstančním principu, kasační stížnost, mimořádný opravný prostředek (§ 102 soudního řádu správního) se v řadě ohledů fakticky blíží řádnému opravnému prostředku, zejména s ohledem na poměrně široce koncipované důvody kasační stížnosti. Skutečnost, že kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek tak v současné době převážně zajišťuje § 107 odst. 1 s. ř. s., který vylučuje odkladný účinek kasační stížnosti, protože se ze strany Nejvyššího správního soudu přezkoumávají pravomocná rozhodnutí krajského soudu. Na druhou stranu mají široce koncipované důvody kasační stížnosti výhodu v tom směru, že se k Nejvyššímu správnímu soudu dostane větší množství věcí, díky čemuž tento soud může lépe plnit svou úlohu při sledování a sjednocování judikatury (§ 12 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Nelze potom nevidět, že může být sporné, zda Nejvyšší soud/Kuria/Curia v Maďarsku, resp. její správní a pracovněprávní kolegium, bude moci naplňovat požadavek na jednotnost rozhodování, když řada věcí bude ve správním soudnictví ukončena již v prvním stupni, pomineme-li však možnost podání mimořádných opravných prostředků.

Zvláštní procesní ustanovení má řízení ve věcech sociálního zabezpečení (§ 341). Zde se právní úprava v podstatě blíží řízení o opravném prostředku, jak bylo v domácím správním soudnictví upraveno a uplatňováno do 31. 12. 2002. Zvláštní procesní režim má shodně i řízení ve věcech samosprávy (§ 341/A), přičemž v takovém případě je vůči rozhodnutí soudu přípustné odvolání.

Reforma veřejné správy a správní soudnictví

Obsah činnosti maďarského správního soudnictví je do značné míry rovněž ovlivněn uskutečněnými reformami v oblasti veřejné správy. Pro oblast správního soudnictví je poměrně významné i to, jakým způsobem je organizována tamní veřejná správa.

Podle čl. 17 odst. 3 Ústavy se zřizují „krajské úřady vlády“, jako orgány státní správy se všeobecnou působností, které plní úlohu správního orgánu druhého stupně. Mimo to jsou však podle čl. 34 odst. 4 Ústavy tyto krajské úřady vlády pověřeny jménem vlády prováděním dozoru nad územními samosprávnými celky.

Územní samospráva je v Maďarsku na obecní a krajské úrovni. Podle čl. 31 odst. 1

¹⁷⁾ K problematice nicotnosti a důvodů nicotnosti správního rozhodnutí srov. § 121 maďarského správního řádu (zákon CLX z roku 2004).

Ústavy územní samosprávné celky spravují veřejné záležitosti a vykonávají veřejnou moc na místní úrovni. Podle čl. 34 odst. 3 Ústavy jsou představitelé obcí a krajů zmocnění k plnění úkolů státní správy v přenesené působnosti, což je ale chápáno jako spíše výjimečné oprávnění. Podle čl. 32 odst. 4 Ústavy se všechny právní předpisy územních samosprávných celků zasílají krajským úřadům vlády, které mohou navrhnout soudu jejich přezkoumání a případné zrušení. Krajský úřad vlády také dává návrh při zaneřádání legislativní povinnosti ze strany územních samospráv, přičemž soud dokonce může nařídít územnímu samosprávnému celku přijetí příslušné právní úpravy.

Konkrétně jsou tyto ústavní základy rozvedeny v zákoně CLXXXIX z roku 2011 o územních samosprávách a zákoně CXXVI z roku 2010 o krajských úřadech vlády. Tyto krajské úřady vlády¹⁸⁾ kromě toho, že samy vydávají správní rozhodnutí, která jsou předmětem soudního přezkumu, neboť rozhodují jako správní orgán druhého stupně, působí také jako orgán dozoru nad akty a činnostmi (jakož i nečinnostmi) územních (obecních a krajských) samospráv.

Podle § 100 odst. 1 písm. f) maďarského správního řádu se nelze odvolat proti rozhodnutí orgánu samosprávy přijatému v samostatné působnosti. Proti jeho rozhodnutím je tak přípustná žaloba (opravný prostředek) k „okresnímu“ správnímu soudu. Důvodem je, že orgán samosprávy nemá žádný nadřízený správní orgán, který by mohl rozhodovat o odvolání. V podmínkách České republiky je však obdobná situace řešena specifickým postavením rozhodnutí samosprávy v rámci správního přezkumu (srov. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu).

Proti rozhodnutí „okresního“ správního soudu ve věci rozhodnutí samosprávy je přípustné odvolání ke krajskému soudu. Krajské soudy v rámci správního soudnictví mohou působit jako odvolací soudy. Vedle toho krajské správní soudy působí v některých věcech dozoru krajských úřadů vlády nad (obecní a krajskou) samosprávou.

Z hlediska soudní kontroly samosprávy dodejme, že se vztahuje jak k aktům normativním (právním předpisům samosprávy), tak i individuálním (rozhodnutím samosprávy). Může zahrnovat jak výsledek normotvorné či rozhodovací činnosti, tak i nečinnost. Podle čl. 32 odst. 5 Ústavy může krajský úřad vlády dát návrh Nejvyššímu soudu/Kurii/Curii na vyslovení nečinnosti orgánu samosprávy v případě nepřijetí právního předpisu, kde byla tato povinnost dána. Mimo to Nejvyšší soud posuzuje zákonnost právního předpisu samosprávy. V případě nečinnosti v jiném případě, než při vydání právních předpisů, se může krajský úřad vlády obrátit s návrhem na krajský soud, aby jej tento soud pověřil přijetím aktu namísto nečinného orgánu samosprávy (delegace soudem). Tím je specifickým způsobem řešena ochrana proti nečinnosti.

Závěr

Z výše uvedených charakteristik činnosti maďarského správního soudnictví vyplývá, že se v mnohém podobá činnosti správního soudnictví u nás v letech 1991 až 2002.

¹⁸⁾ Organizačně se člení na „základní úřad“ a „specializované úřady“. Jednotlivé specializované úřady, které jsou však integrální součástí krajského úřadu vlády, tak v podstatě nahradily tzv. územně specializované orgány státní správy (tzv. dekoncentráty).

Některé principy, jakož i pravidla soudního přezkumu to plně dokládají (kupř. jednoinstančnost), či určitá paralela řízení o opravném prostředku a o žalobách. Vedle toho je správním soudům v Maďarsku svěřen soudní přezkum ve věcech státního dozoru nad výkonem samosprávy, včetně vydávání samosprávných právních předpisů.

Kladně je podle mého názoru třeba hodnotit skutečnost, že pro oblast správního soudnictví došlo k institucionálnímu zřízení samostatných správních soudů. Tím je plně zajištěna specializace zde působících soudců. Byť i v našich podmínkách je dán požadavek na specializaci soudců pro věci správního soudnictví, konkrétní zařazení těch kterých (již stávajících) soudců pro věci správního soudnictví je ponecháno rozvrhu práce, což nemusí být zdaleka dostačující a může být ovlivňováno i jinými faktory, jako je kupř. počet nevyřízených věcí v jiných úsecích. Pozitivně je třeba hodnotit vzájemnou provázanost maďarského správního řádu ohledně možnosti soudního přezkumu, kdy je z tohoto stěžejního procesního předpisu zřejmá možnost následné soudní ochrany. Český správní řád o možnosti následného soudního přezkumu v podstatě mlčí.

Shrnutí:

Příspěvek se zaměřuje na přiblížení nové právní úpravy správního soudnictví v Maďarsku, která je účinná od 1. 1. 2013. Tato nová právní úprava se přitom netýká jen roviny institucionálně organizační, nýbrž i funkcionální či obsahové. Článek proto v první řadě věnuje pozornost tomu, jak je v Maďarsku organizována struktura správního soudnictví, a to i v návaznosti na vlastní podobu justice jako takové. Následně je pozornost věnována složce funkcionální a činnosti tamního správního soudnictví, která v mnoha ohledech vychází z uskutečněných ústavních a správních reforem. Příspěvek přitom na některých místech porovnává maďarskou právní úpravu s úpravou správního soudnictví v České republice, kdy poukazuje na rozdíly a dává doporučení *de lege ferenda*.

Administrative Justice in Hungary – summary:

The Article focuses on new legal regulation of administrative justice in Hungary, which has been effective from 1 January 2013. The new legislation concerns not only the institutional, but also functional aspects of administrative justice. Therefore the author primarily deals with the structure of administrative justice in Hungary, also in relation to reform of justice as such. Subsequently, attention is paid to functional activities of administrative justice, which reflect in many respects constitutional and administrative reforms. The author also compares certain aspects of Hungarian legislation and Czech legal regulation of administrative justice, pointing to differences and making recommendations *de lege ferenda*.