

# Správní soudnictví

Přednáška dne 25. 9. 2007

Petr Lavický

# Druhy soudnictví

- Civilní soudnictví
  - Trestní soudnictví
  - Správní soudnictví
  - Ústavní soudnictví
- 
- Vztahy pravomoci [§ 7 odst. 2 OSŘ a § 1 písm. a) SŘS správně hovoří o pravomoci X § 104b, § 104c OSŘ a zák. č. 131/2002 Sb. o věcné příslušnosti]

# Prameny právní úpravy I.

- Čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“
- Ostatní ustanovení hlavy páté Listiny, garantující právo na spravedlivý proces

# Prameny právní úpravy II.

- Čl. 91 odst. 1 Ústavy: „Soustavu soudů tvoří Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní, krajské a okresní soudy.“
- Čl. 92 Ústavy: „Nejvyšší soud je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů s výjimkou záležitostí, o nichž rozhoduje Ústavní soud nebo Nejvyšší správní soud.“

# Prameny právní úpravy III.

- Čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.)
- Pojem „občanská práva a závazky“ má autonomní dosah a nelze jej ztotožňovat se soukromými (a contr. veřejnými) subjektivními právy
- Na řadu věcí projednávaných před správními soudy proto dopadá čl. 6 odst. 1
- Požadavek plné jurisdikce

# Prameny právní úpravy IV.

- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (SŘS)
- OSŘ
- Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

# Pojem správního soudnictví I.

- Správní soudnictví představuje postup soudu a účastníků řízení při poskytování ochrany veřejným subjektivním právům osob, která byla porušena rozhodnutím, jinou činností nebo nečinností správního orgánu
- Fyzická či právnická osoba X správní orgán
- Výjimečně se poskytuje ochrana i soukromému právu (u žaloby proti nečinnosti)
- Zásah správního orgánu má nejčastěji povahu rozhodnutí; může jít ale též o jiný zásah, pokyn nebo donucení, případně o jeho nečinnost

# Pojem správního soudnictví II.

- Správní soudnictví není pokračováním správního řízení; důvody:
  - odlišná kvalita uplatňované státní moci (správní orgány jsou nositeli výkonné moci, soudy moci soudní)
  - jedině právní úprava organizace soudů a řízení před nimi garantuje spravedlivý proces
  - odlišný základní strukturní princip (ve správním řízení má fyzická či právnická osoba mocensky podřízené postavení ve vztahu ke správnímu orgánu, v řízení před správními soudy je jejich postavení rovné a zároveň kontradiktorní)
  - spor, o němž má rozhodovat soud, nevzniká před rozhodováním správního orgánu, ale teprve poté, co správní orgán o věci již pravomocně rozhodl)



# Organizace správního soudnictví

- Krajské soudy
  - Specializované senáty
  - Specializovaní samosoudci
- Nejvyšší správní soud
  - 2 kolegia (Finančně-správní; Sociálně-správní)
  - Rozhoduje vždy v senátech, čítajících 3, 5, 7 nebo 9 členů
  - Sjednocování judikatury
- Dva články, nikoliv dvě instance

# Pravomoc I.

- soudy ve správním soudnictví rozhodují
  - o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy správními orgány
  - o ochraně proti nečinnosti správního orgánu
  - o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu
  - o kompetenčních žalobách

# Pravomoc II.

- Dále správní soudy rozhodují
  - ve věcech volebních a ve věcech místního referenda,
  - ve věcech politických stran a politických hnutí,
  - o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem,
  - ve věcech vyplývajících ze zákona o střetu zájmů (č. 159/2006 Sb.)
- Nepatří sem rušení podzákonných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení pro rozpor se zákonem [srov. čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy]

# Systematika SŘS

- Část první – Základní ustanovení
  - Hlava I – Obecná ustanovení
  - Hlava II – Pravomoc a příslušnost soudů
  - Hlava III – Vyloučení soudců, přikázání věci jinému soudu, dožádání
- Část druhá – Organizace
  - Hlava I – Nejvyšší správní soud
  - Hlava II – Krajské soudy
- Část třetí – Řízení ve správním soudnictví
  - Hlava I – Obecná ustanovení o řízení
  - Hlava II – Zvláštní ustanovení o řízení
  - Hlava III – Opravné prostředky
- Části čtvrtá a pátá (mají pouze přechodný význam)

# Základní zásady řízení

- Dispoziční zásada
  - Řízení se zahajuje jenom na návrh
  - Rozsah přezkumné činnosti a jeho hlediska jsou vymezeny návrhem
- Vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení

# Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu

# Rozsah

- Žaloba směřuje proti rozhodnutí správního orgánu v oblasti veřejné správy
- Definice rozhodnutí v § 65 odst. 1
  - Rozhodující jsou materiální znaky, nikoliv forma (rozhodnutím je tedy např. i výzva podle § 57a odst. 1 daňového řádu)
  - Absence formy nebrání soudnímu přezkumu
- Úkon, který není rozhodnutím, je z přezkumu vyloučen [§ 70 psím. a), § 68 písm. e), § 46 odst. 1 písm. d)]
- Tvrzená subjektivní práva mohou mít hmotněprávní i procesní povahu (např. zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřípustného)
- Musí jít o rozhodnutí o veřejných subjektivních právech
- Zastaralé pojetí předmětu sporu

# Účastníci řízení

## ■ Žalobce

- FO či PO tvrdící zkrácení na svých právech
  - Podmínkou není účastenství ve správním řízení
- Zájemník (§ 65 odst. 2)
  - Musel být účastníkem správního řízení; v něm nešlo o jeho práva, tento účastník v něm hájil pouze určité zájmy (např. ekologické spolky)
- Správní orgán, nejvyšší státní zástupce, případně jiná osoba či orgán na základě § 66
  - Žalobní legitimaci podle § 66 odst. 1 a 3 by musel výslovně stanovit zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva; v žádném případě to neznamena, že by spr. orgán I. stupně mohl brojit proti rozhodnutí odvolacího orgánu
- Správní úřad či orgán územního samosprávného celku podle § 67



# Účastníci řízení II.

- Žalovaný – správní orgán, který rozhodl v posledním stupni nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla
- Správní orgán:
  - § 4 odst. 1 písm. a) SŘS
  - Nikoliv organizační, ale obsahové pojetí: správní orgán je souhrn určitých kompetencí

# Nepřípustnost a kompetenční výluky

- § 68 a § 70 SŘS
- SŘS neobsahuje žádnou přílohu, která by vypočítávala rozhodnutí vyloučená ze soudního přezkumu, jako tomu bylo u OSŘ
- **výluky ze soudního přezkumu a ustanovení o nepřípustnosti je nutno interpretovat restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu;**
- ze soudního přezkumu **nelze vyloučit rozhodnutí nebo jiné úkony správních orgánů**
  - **pokud se týkají základních práv a svobod**, a to nejen podle Listiny (čl. 36 odst. 2 Listiny), ale podle jakékoliv mezinárodní smlouvy
  - **pokud se týkají občanských práv a závazků nebo trestních obvinění** ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, byť by se v daném případě nedotýkala základních práv a svobod

# Náležitosti žaloby

- § 71 SŘS
- Označení napadených výroků
- Žalobní body
  - Substancování
  - Zastaralé pojetí předmětu sporu („právní důvody“)
- Koncentrace řízení: rozšíření žaloby o nové žalobní body nebo o dosud nenapadené výroky je možné jenom ve lhůtě k podání žaloby (2 měsíce od doručení)

# Odkladný účinek žaloby

- podání žaloby nemá podle SŘS odkladný účinek; některé zvláštní zákony jej žalobě přiznávají (např. zákon o cenách)
- soud může žalobě přiznat odkladný účinek za splnění těchto podmínek:
  - žalobce o to **požádá**
  - výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by znamenaly pro žalobce **nenahraditelnou újmu**
  - přiznání odkladného účinku se **nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob**
  - přiznání odkladného účinku **není v rozporu s veřejným zájmem**

# Přezkoumání napadeného rozhodnutí

- Zásadně v mezích žalobních bodů
- Z úřední povinnosti se přihlíží k:
  - Nepřezkoumatelnosti
  - Nejzávažnějším vadám, jež mohly mít vliv na zákonnost (viz č. 272/2004 Sb. NSS)
  - Nicotnosti
  - Skutečností, k nimž z úřední povinnosti přihlíží správní orgán

# Rozhodnutí o žalobě

- Odmítnutí
  - § 37 odst. 5
  - § 46
- Zastavení řízení (§ 47)
- Zamítnutí žaloby
- Zrušení napadeného rozhodnutí
- Prohlášení napadeného rozhodnutí za nicotné
- Moderace výše trestu nebo upuštění od něj

# Další druhy řízení

# Žaloba proti nečinnosti (§ 79)

- Směřuje proti nečinnosti správního orgánu spočívající v
  - Nevydání rozhodnutí ve věci samé
  - Nevydání osvědčení
- Nevyhovující, neboť na jiné druhy nečinnosti nedopadá
- Je-li žalobce úspěšný, soud rozsudkem žalovanému správnímu orgánu uloží povinnost vydat v přiměřené lhůtě (nikoliv delší, než stanoví zákon) rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení; nemůže jej však zavázat k tomu, jaký má být obsah takového rozhodnutí



# Zásahová žaloba (§ 82)

- Směřuje proti zásahu, pokynu či donucení
- Znaky zásahu
  - Faktická činnost neformální povahy tj. jde o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Tyto osoby jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět
  - Např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.
- Žaloba je nepřípustná, pokud zásah již netrvá nebo nehrozí jeho opakování
- Nelze se domáhat ani určení nezákonnosti zásahu

# Soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního referenda (§ 88)

- Agenda je rozdělena mezi krajské soudy a NSS (ten rozhoduje v případě parlamentních voleb a voleb do Evropského parlamentu)
- Ochrana ve věcech seznamu voličů
- Ochrana ve věcech registrace
- Neplatnost voleb a hlasování
- Ochrana ve věcech zániku mandátu
- Ochrana ve věcech místního referenda

# Řízení ve věcech politických stran a politických hnutí (§ 94)

- Určení, že návrh na registraci, případně návrh na registraci změny stanov nemá nedostatky (věcná příslušnost KS)
- Rozpuštění politické strany či hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti (věcná příslušnost NSS)

# Kompetenční žaloby (§ 97)

- v kompetenčních sporech, jichž se účastní veřejná správa, se rozlišují
  - kompetenční spory mezi veřejnou správou a soudy; o nich rozhoduje tzv. konfliktní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb.
  - kompetenční spory uvnitř veřejné správy (§ 97 SŘS)
  - tzv. zbytkové kompetenční spory; o nich rozhoduje Ústavní soud (§ 120 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu)
- Kladný nebo záporný kompetenční spor

# Řízení o zrušení opatření obecné povahy (§ 101a)

- Opatření obecné povahy je **správním aktem s konkrétně určeným předmětem** (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s **obecně vymezeným okruhem adresátů**. Nejde ani o právní předpis, ani o správní rozhodnutí
- Např. dopravní značení, územní plán, OOP ve věci přenositelnosti telefonních čísel
- Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy:
  - přezkum pravomoci
  - přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires)
  - přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem
  - přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium)
  - přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality

# Opravné prostředky

- SŘS zná 2 opravné prostředky
  - Kasační stížnost
  - Návrh na obnovu řízení
- Oba opravné prostředky jsou mimořádné, nikoliv řádné
- Přípustnost obnovy je velmi úzce vymezena (zásahová žaloba, politické strany). Z toho důvodu dosud nebyl zaznamenán jediný přípustný návrh

# Kasační stížnost

# Pojem

- **mimořádným opravným prostředkem**, tj. směřuje proti již pravomocnému rozhodnutí (rozsudku nebo usnesení) krajského soudu ve věcech správního soudnictví. Jedná se o rozhodnutí KS vydaná v řízení:
  - o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (zdaleka nejfrekventovanější)
  - o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu
  - o žalobě proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu
  - o určení, že návrh na registraci stanov politické strany nebo politického hnutí, popřípadě návrh na registraci změny stanov nemá nedostatky
- funkčně příslušným je Nejvyšší správní soud
- je vybudována na **kasačním systému**



# Nepřípustnost kasační stížnosti

- Volební věci a věci místního referenda
- Směřuje-li pouze proti důvodům rozhodnutí nebo toliko proti výroku o nákladech
- Proti rozhodnutí, jímž krajský soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí zrušil Nejvyšší správní soud; to neplatí, namítá-li stěžovatel v kasační stížnosti, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí
- proti rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení
- Proti rozhodnutí, které je podle své povahy dočasné
- Opírá-li se kasační stížnost jenom o jiné než způsobilé důvody uvedené v § 103 s. ř. s.
- Opírá-li se kasační stížnost pouze o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl

# Nepřijatelnost kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany

- kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany (dříve azylu) musí svým významem přesahovat vlastní zájmy stěžovatele, jinak ji Nejvyšší správní soud odmítne pro nepřijatelnost
- o přijatelnosti a stejně tak i o meritu rozhoduje pětičlenný senát; k usnesení o nepřijatelnosti je zapotřebí jednomyslnosti členů senátu
- usnesení o nepřijatelnosti nemusí být podle § 104a odst. 3 SŘS odůvodněno

# Důvody

- Nezákonnost (nesprávné posouzení právní otázky)
- Vady řízení před správním orgánem
- Zmatečnost řízení před KS
- Nepřezkoumatelnost rozhodnutí KS, nebo jiná podstatná vada řízení před KS
- Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení

# Účastníci řízení

- Stěžovatel
  - Žalobce, jehož žalobu KS zamítl
  - Žalovaný správní orgán, vyhověl-li KS žalobě
- Všichni, kdo byli účastníky řízení před KS
- Stěžovatel musí být zastoupen advokátem

# Náležitosti

- Kasační stížnost může mít i blanketní povahu; potom je zapotřebí náležitosti doplnit ve lhůtě 1 měsíce od doručení usnesení, jímž byl stěžovatel vyzván k odstranění vad
- Pouze v této lhůtě lze rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a uvést nové důvody

# Účinky kasační stížnosti

- Devolutivní účinek
- Kasační stížnost nemá suspenzivní účinek;  
NSS jej však může na návrh stěžovatele  
přiznat

# Přezkumná činnost NSS

- Nejvyšší správní soud je **vázán rozsahem kasační stížnosti**; vázanost je prolomena v případě
  - závislých výroků
  - nicotnosti rozhodnutí správního orgánu
- Nejvyšší správní soud je též **vázán tvrzenými důvody kasační stížnosti**; vázanost je prolomena
  - bylo-li řízení před krajským soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) SŘS]
  - bylo-li řízení před krajským soudem zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) SŘS],
  - je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) SŘS],
  - je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné
- **ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil teprve po vydání napadeného rozhodnutí krajského soudu, Nejvyšší správní soud nepřihlíží**

# Rozhodnutí o kasační stížnosti

- Kasační princip rozhodování
  - Zrušení rozhodnutí KS a vrácení věci k dalšímu řízení (nelze rozhodnutí změnit); nelze zrušit ani rozhodnutí správních orgánů
  - Zamítnutí kasační stížnosti