

**Vztah moci výkonné a soudní na příkladu  
možných vzájemných vztahů veřejné správy a  
(správních) soudů.**

**Ochrana práv poskytovaná správním soudnictvím  
– pojem, podstata, funkce, organizace a vývoj  
správního soudnictví.**



MP701Zk Správní právo procesní  
9. přednáška 30. 11. 2020  
JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.



# Otázky, na které se pokusíme odpovědět:

- Již v 19. století O. Bähr a R. von Gneist formulovali teze, které jsou dodnes platné – čeho se týkaly?
- Proč a v čem stále vycházíme z rakouského zákona č. 36/1876 ř. z.?
- Z čeho plyne, že by vůbec veřejná správa měla být kontrolována nezávislými soudy a proč?
- Jaký je vztah veřejné správy a (správních) soudů?
- Na co by se měl a neměl zaměřovat soudní přezkum?
- Mají soudy chránit práva subjektivní, nebo právo objektivní?
- Proč je správní soudnictví tak důležitým prvkem právního státu?
- Proč hned třetím zákonem (zákon č. 3/1918 Sb.) prvorepublikového Československa byl zřízen Nejvyšší správní soud? A proč to novodobé České republice trvalo 10 let?
- Jaká je současná podoba správního soudnictví?



# Správní soudnictví



- Co už o víme a na co navazujeme ...
- Opravné prostředky: řádné, mimořádné a dozorčí
- Posuzuje, rozhoduje a přezkoumává **veřejná správa „sebe samu“**
- **PROČ?:** uplatnění **ŘOP** je podmínkou **přípustnosti poskytnutí (následné) soudní ochrany** – obecně § 5 (zákon č. 150/2002 Sb., SŘS), konkrétně § 68 písm. a), § 79 odst. 1, § 85

# 102 let od zřízení nejvyššího správního soudu

3/1918 Sb.

Zákon

ze dne 2. listopadu 1918,

o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů.



Národní výbor československý nařizuje:

## § 1

Pro **veškerou oblast státu československého zřizuje se nejvyšší správní soud se sídlem v Praze**. Soud tento skládá se z prvního presidenta (II. tř. hodn.), z druhého presidenta (III. tř. hodn.), ze 4 senátních presidentů (IV. tř. hodn.) a 20 radů nejvyššího správního soudu, z nichž jest 7 ve tř. IV., ostatní ve tř. V. a z potřebného počtu tajemníků, sil kancelářských, pomocných a sluhovských.

## § 2

Pro **příslušnost a složení nejvyššího správního soudu i pro řízení před ním platí předpisy §§ 2. a násl. zákona ze dne 22. října 1875, č. 36 ř. z. z r. 1876**, jeho novely ze dne 21. září 1905, č. 149 ř. z., i jeho jednací řád (ministerské nař. ze dne 22. srpna 1907, č. 209 ř. z. s následujícími doplňky a úchyly:

1. předpis § 2. zák. ze dne 22. října 1875, č. 36 ř.z. z r. 1876, doplňuje se tímto ustanovením: Rozhodnutí nebo opatření nepřestává býti výrokem správního úřadu proto, že při rozhodování buď ve stoličce poslední nebo v některé stoličce nižší účastnil se jako člen rozhodujícího neb nařizujícího úřadu řádný soudce;
2. z § 3. tohoto zákona ponechávají se v platnosti toliko předpisy lit. a) a lit. f);
3. ustanovení § 48. tohoto zákona se zrušuje;
4. nejvyšší správní soud rozhoduje o stížnostech přikázaných dosud dle článku 3., lit. b), základního zákona státního ze dne 21. prosince 1867, č. 143 ř. z., soudu říšskému;
5. nejvyšší správní soud **jest povolán rozhodovati o kompetenčních konfliktech** mezi různými správními úřady, jež byly dosud dle článku 2., lit. b) a c) základního zákona státního ze dne 21. prosince 1867, č. 143 ř. z., přikázány soudu říšskému;
6. nejvyšší správní soud rozhoduje o nárocích proti státu nebo jednotlivým zemím tohoto státu tenkrát, rozhodly-li již o nárocích těchto v mezích své příslušnosti v instančním pořadí úřady správní, a jde-li toliko o přezkoumání tohoto rozhodnutí.

# 102 let od zřízení nejvyššího správního soudu

## § 3

Rozhodovati o kompetenčních konfliktech mezi soudy řádnými s jedné a správními úřady se strany druhé (článek 2., lit. a) základního zákona státního ze dne 21. prosince 1867, č. 143 ř. z.) nebo o konfliktech kompetenčních mezi nejvyšším správním soudem se strany jedné a řádným soudem se strany druhé (§ 2. zákona ze dne 22. října 1875, č. 37 ř. z. z r. 1876) jest povolán **zvláštní senát**, jenž skládá se ze tří členů nejvyššího soudu a ze 3 členů nejvyššího správního soudu. Předsedu tohoto senátu jmenuje vždy na dobu tří let vláda.

## § 4

**Kompetenční konflikt záporný** tu jest, když otázka příslušnosti v předepsaném instančním postupu poslední přípustnou stolicí byla popřena. **Kompetenční konflikt kladný** jest tu, jakmile k téže záležitosti dva různé správní úřady (§ 2., č. 5) nebo řádný soud s jedné a úřad správní nebo nejvyšší správní soud s druhé strany (§ 3.) příslušnost si osobují.

## § 5

Návrh na řešení kompetenčního konfliktu vznésti může buď stranaúčastněná na záležitosti, pro niž příslušnost jest sporna, buď úřad nebo soud, o jehož příslušnost se jedná. Návrh tento podati jest v případě § 2., č. 5, u nejvyššího správního soudu, v případě § 3. u předsedy rozhodovacího senátu v tolika vyhotoveních, aby jedno mohlo zůstatu u rozhodujícího senátu a po jednom mohli obdržeti ostatní na kompetenčním konfliktu účastnění. K účastníkům jest čítati netoliko soud či úřad o příslušnost se proucí, nýbrž i strany v oné věci, k níž příslušnost se stala spornou.

## § 6

Návrh tento dodává se ostatním účastníkům k projevu, načež rozhoduje se o něm v sezení neveřejném. Rozhodnutí toto, jež, nezamítá-li se návrh jako nepřípustný nebo pro nepřípustnost dovolaného rozhodujícího senátu, jest vydati ve formě rozsudku, vyslovuje, který úřad či soud jest pro dotčenou záležitost příslušným.

## § 7

Zákon tento nabývá účinnosti dnem vyhlášení.

Dr. Frant. Soukup v. r.

Ant. Švehla v. r.

Jiří Stříbrný v. r.

Dr. Alois Rašín v. r.

Dr. Vavro Šrobár v. r.

# Soudní kontrola veřejné správy

- Požadavek přezkumu/kontroly veřejné správy (moc výkonná) ve sféře moci soudí („ze závislosti a nadřízenosti do nezávislosti“)
- **Narovnání právní nerovnosti** ve SP vztazích (důsledek emancipace - „člověk poddaný“ x „člověk jako občan“, žaluje „stát“ u „státu“) – 19. století
- **Kdo** kontroluje veřejnou správu? O.Bähr x R. von Gneist



# Soudní kontrola veřejné správy

- **Výhody:** „věc“ veřejnou správou **nekončí**, soud ale **(obvykle) nerozhoduje ve věci samé** – přezkoumává, kontroluje a tím chrání **(subjektivní) práva**; prvek **nezávislosti**; **čl. 95 odst. 1 Ústavy**; právní **odbornost**
- **Nevýhody:** **soud není nadřízeným orgánem** správních orgánů – kasační princip (s modifikacemi); přezkoumává se to, co se **již „pravomocně“ ukončilo** (následky? – odkladné účinky); **celková délka řízení** (možnost „vrácení úplně na začátek“) právní odbornost „na **proces**“ (specializace u KS a NSS?)



# Soudní kontrola veřejné správy

## – Čl. 36 odst. 1 a 2 LZPS:

(1) Každý se může **domáhat stanoveným postupem svého práva** u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

(2) 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.

## – generální přezkumná klauzule, ale jen na rozhodnutí

## – Čl. 6 odst. 1 EÚLP:

Každý má právo na to, aby jeho **záležitost** byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který **rozhodne o jeho občanských právech**

**nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.**

## – Doporučení RE (2004) 20 o soudní přezkoumání správních aktů





# Soudní kontrola veřejné správy

1. Soudní **přezkum a kontrola** (ochrana **objektivní zákonnosti a veřejného zájmu** – zvláštní žalobní legitimace NSZ a VOP v § 66 SŘS)
2. **Soudní ochrana** (nástroj **ochrany subjektivních práv**, soukromá subjektivní práva – část V. OSŘ, veřejná subjektivní práva § 2 SŘS), **čl. 90 Ústavy**
  - **Poskytnutí ochrany subjektivním právům se zajišťuje ochrana i právu objektivnímu, vzájemná provázanost**
  - *„stejně tak, jako přítomnost určitých druhů ryb ve vodních tocích vypovídá o kvalitě vody, tak i stav a funkčnost nezávislé soudní kontroly veřejné správy je spolehlivým indikátorem stavu demokracie a právního státu“ (M. Mazanec)*



# Soudní kontrola veřejné správy

- NSS (sp. zn. 8 As 47/2005, 1764/2009 Sb. NSS), „Soudní řád správní je svojí povahou „*obrannou*“ normou. *Není normou „kontrolní“, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoliv úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv.“*



# Soudní kontrola veřejné správy

- A. Merkl formuloval 3 pilíře právního státu, kterými jsou:
  1. Zásada **zákonnosti**
  2. Existence **samosprávy**
  3. Existence **správního soudnictví**
- **Pro zamyšlení:** ve kterých obdobích naší nedávné historie tyto aspekty nebyly naplněny?



# Vzpomínka na 17. 11. 1989

- zásah jednotek tzv. pohotovostního pluku VB ze dne **17. 11. 1989 nemohl být podroben** kontrole ze strany moci soudní – **Proč?**
- Jak by tomu bylo případně dnes? – možnost podání **tzv. zásahové žaloby podle s. ř. s.**



# Aktuální působení správního soudnictví a (omezující) opatření veřejné správy

- Zdůraznění kontroly veřejné správy
- Požadavek řádného odůvodnění a proporcionality
- Vyplývají nejasnosti z hlediska uplatnitelnosti návrhových typů, ...



# Dualismus soudní kontroly veřejné správy



- Ústava 1920 – dělba soudního přezkumu
- Dnes „pouze“ v OSŘ a SŘS
- Otázka pravomoci civilních a správních soudů (§ 2 a 4 SŘS x § 7 OSŘ)
- Určující je **povaha subjektivních práv**
- Zákon č. 131/2002 Sb. a tzv. zvláštní senát („Konf“), 3 NS + 3 NSS, spory o pravomoc (nejenom) mezi civilním a správním soudnictvím
- „vyvlastnění“, § 28 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb.,  
*„Výrok podle § 24 odst. 3 lze přezkoumat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Výrok podle § 24 odst. 4 lze projednat v občanském soudním řízení; příslušný v prvním stupni je krajský soud.“*

# Dualismus soudní kontroly veřejné správy

## – Správní soudnictví širší

1. NSS (sp. zn. 5 As 31/2003, 487/2005 S. NSS),  
„Ochranu proti *nečinnosti* správního orgánu nelze odepřít pouze z toho důvodu, že hmotněprávní nárok je povahy soukromoprávní.“
2. **Nečinnost** soukromoprávního rozhodnutí: dle SŘS



# Správní soudnictví



## – Pojem správního soudnictví:

- Soudní kontrola veřejné správy
- Rozhodování soudů ve správních věcech (např. rozpuštění politické strany)

- „správní“ soudnictví nemíří jen na správní právo (ale i na finanční právo, právo životního prostředí, právo sociálního zabezpečení, veřejnoprávní aspekty práva duševního vlastnictví, hospodářské soutěže, ...)





# Vývoj soudní kontroly veřejné správy

- R-U (tzv. **prosincová ústava** a zákon č. **36/1876 ř. z.**, Předlitavsko, Správní soud ve Vídni)
- § 2 „*Správnímu soudu přísluší nalézati v každém případě, když kdo praví, že mu bylo protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního v právních jeho ublíženo.*“
- **NSS v Praze** 1918 „recepce“, (z. č. 3/1918 Sb.). dílčí správní soudy (pojišťovací, atd.),
- § 2 „*Nejvyšší správní soud rozhoduje ve všech případech, ve kterých někdo tvrdí, že nezákonným rozhodnutím neb opatřením správního úřadu byl poškozen ve svých právech.*“
- prvostupňové správní soudnictví; **E. Hácha**, Slovník čs. práva veřejného; vliv judikatury (při tvorbě správního řádu č. 8/1928); sbírky „Bohuslav“ – Boh. A./Boh. F.



# Vývoj soudní kontroly veřejné správy




- 1949 NSS v Bratislavě
- zákon o prokuratuře (§ 18 odst. 2 zákona č. 65/1952 Sb. „Zrušeny jsou všechny předpisy o správním soudu.“
- zánik institucionálně, fakticky **v malé míře zachováno** správní soudnictví
- **OSŘ a princip enumerace** – přezkoumávalo se jen to, co bylo výslovně uvedeno, zbytek ne




# Vývoj soudní kontroly veřejné správy



- 1992 část V. OSŘ – správní soudnictví, OkS, KS, VS, NS, řízení o opravném prostředku (nepravomocná správní rozhodnutí) a řízení o žalobách (pravomocná rozhodnutí), VS – žaloby na ÚOSS, **jednoinstančnost**
- 2001 ÚS zrušil část V. OSŘ, souběžná příprava SŘS (150/2002 Sb., 1. 1. 2003) a SpŘ (až 500/2004 Sb., 1. 1. 2006) 
- **SŘS** a jeho obsah: **pravomoc a příslušnost soudů; organizace soudů; postavení soudců, postup v řízení**

# Organizace správního soudnictví


- **KS** specializované senáty a specializovaní samosoudci (§ 31)
- **NSS**: § 16 senáty (2+1, 6+1), § 17 rozšířený senát (6+1), (kolegia); plénum
- **NSS**: zvl. agenda – kárný soud 
- **NSS**: kasační stížnosti
- **NSS**: sjednocující přístup, princip jednoty a bezrozpornosti (FP + SP + PŽP + SocZab, ...)
- <http://www.nssoud.cz/Uvod/art/1>
- [http://www.nssoud.cz/main2col.aspx?cls=photogallery&tre\\_id=307](http://www.nssoud.cz/main2col.aspx?cls=photogallery&tre_id=307)

# Organizace správního soudnictví

- **NSS** (sp. zn. 5 As 43/2006) „Zanikl-li orgán (zde prvorepublikový Nejvyšší správní soud zřízený zákonem č. 3/1918 Sb.), aniž by řízení ukončil, nelze bez zákonného zmocnění v takovém řízení pokračovat jiným orgánem. *Zákonem č. 150/2002 Sb. ani jiným právním předpisem není upravena otázka právního nástupnictví vůči prvorepublikovému Nejvyššímu správnímu soudu ani hmotněprávní či procesněprávní kontinuita. Požadoval-li navrhovatel, aby krajský soud provedl doručení nálezu NSS z roku 1948, popř. přikázal takový úkon jinému správnímu orgánu, nelze jinak než návrh odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro absenci základních podmínek řízení.“*



# Organizace správního soudnictví

- § 7 odst. 1 – **věcná příslušnost**: v prvním stupni KS (x výjimky), **místní příslušnost**: podle sídla správního orgánu prvního stupně 
- **NSS** – vrcholný soudní orgán, sjednocuje rozhodování, Sb. NSS
- NSS – předseda a místopředseda (10 let), jmenování září a říjen 2018



# Organizace správního soudnictví



# Správní soudnictví

## – **Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní:**

1. **Pravomoc** (§ 4) a **příslušnost** (§ 7) soudů ve správním soudnictví
2. Některé otázky **organizace správního soudnictví** (§ 11 až 31)
3. Některé otázky **postavení soudců** (§ 121 až 124)
4. **Postup soudů a účastníků řízení ve správním soudnictví**
  - a) § 32 až 64 – obecná ustanovení o řízení
  - b) § 65 až 101f zvláštní ustanovení o řízení, zvláštní řízení





# Správní soudnictví

- SŘS je *lex specialis* k OSŘ (§ 64) a ZSS
- SŘS:
  1. **Obecná právní úprava pro řízení před správními soudy (§ 31 až 64)**
  2. **Zvláštní úprava jednotlivých žalob/návrhů a řízení o nich**



# Správní soudnictví

- **Jednoinstančnost** (kasační stížnost a obnova řízení jako MOP)
- **Kasační princip**: zrušit + vrátit x moderační právo soudu podle § 65/3 a § 78/2
- **Vázanost skutkovým a právním stavem** (§ 75/1)
- **Zásada dispoziční**: § 5, návrhy a žaloby (označení stran)
- **Pravomoc**: § 4 (není úplný výčet)
  - 1. Klasické správní soudnictví** (rozhodnutí, nečinnost, zásahy, kompetenční spory a OOP)
  - 2. Svěřeno správním soudům**: volby, referendum, politické strany, kárná agenda, ...



# Správní soudnictví

- **Následnost** (NSS, sp. zn. 2 Afs 98/2004, 672/2005 Sb. NSS), „*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 vyčerpat 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.“*

# Správní soudnictví



- **Obvykle:** žaloby proti rozhodnutím o **pokutách**, žaloby proti rozhodnutí ve věcech **stavebních**, daňové a finanční věci (penále, DPH, ...), nárok a výše **sociální dávky** (důchody), propuštění ze **služebního poměru**, cizinecké a azylové věci, poskytování **informací**, ...
- **Netradiční:** (ne)jmenování justičního čekatele, přeložení soudce, odvolání vrchního státního zástupce, ...

# Správní soudnictví

- Správní soudnictví (jako součást moci soudní) **nemá nahrazovat** činnost **veřejné správy** (jako součást moci výkonné), **proto nerozhoduje přímo ve věci**, byť ...
- § 16 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb. *„Při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu **nařídí požadované informace poskytnout.**“*



# Prameny

- Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 292 – 294
- Kopecký, M. Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 427 – 430, 466 - 478
- Sládeček, V. Obecné správní právo. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 425 – 427, 466 – 468
- Skulová, S., Potěšil, L. a kol. Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost, Praha: C. H. Beck, 2017
- [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)
- <http://nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>