

MASARYKOVA UNIVERZITA

PRÁVNICKÁ FAKULTA

KATEDRA SPRÁVNÍ VĚDY A SPRÁVNÍHO PRÁVA

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

**SOUDNÍ KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY, ÚLOHA
SPRÁVNÍHO A ÚSTAVNÍHO SOUDNICTVÍ V SYSTÉMU
KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY**

2010

David Pomykal

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Veřejná správa

Katedra správní vědy a správního práva

bakalářská práce

**Soudní kontrola veřejné správy, úloha správního a ústavního
soudnictví v systému kontroly veřejné správy**

David Pomykal

2010

„Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Soudní kontrola veřejné správy, úloha správního a ústavního soudnictví v systému kontroly veřejné správy zpracoval sám. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury“.

Podpis.....

Na tomto místě bych chtěl poděkovat JUDr. Stanislavu Sedláčkovi, Ph.D. za konzultace, rady a připomínky, které mi během přípravy této bakalářské práce poskytnul.

1. Obsah

1. Obsah.....	4
2. Úvod.....	5
3. Základní pojmy.....	6
3.1. Veřejná správa	6
3.2. Kontrola veřejné správy	6
3.3. Kontrola veřejné správy vykonávaná soudy	7
4. K vývoji správního soudnictví v ČR po roce 1989	10
4.1. Důvody vedoucí k nové právní úpravě správního soudnictví	10
4.2. Vyvrcholení reformy správního soudnictví	11
5. Nástin historického vývoje ústavního soudnictví	12
5.1. Ústavní soudnictví v období komunistického režimu 1948 – 1989	12
5.2. Ústavní soudnictví po roce 1989	12
6. Konkrétněji k pravomocím správních soudů	13
6.1. Žaloby proti rozhodnutí správních orgánů	13
6.1.1. Přezkum správního uvážení	15
6.1.2. Ochrana proti nicotnému rozhodnutí.....	17
6.2. Ochrana proti nečinnosti správního orgánu	17
6.3. Ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu	19
6.4. Rozhodování o kompetenčních sporech.....	20
6.5. Rozhodování ve věcech volebních	21
6.6. Rozhodování ve věcech politických stran a politických hnutí.....	24
6.7. Zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem.....	25
6.8. Kárná řízení	27
7. Role Nejvyššího správního soudu při sjednocování soudního rozhodování.....	29
8. Soudní kontrola veřejné správy mimo správní soudnictví	32
8.1. Přezkum rozhodnutí správního orgánu ve věcech soukromoprávních	32
8.2. Soudní přezkum zákonnosti právních předpisů.....	35
9. Závěr	36
10. Resumé.....	38
11. Seznam použité literatury a pramenů	40

2. Úvod

Každý z nás, jenž jsme občany České republiky, žijeme ve společnosti, zorganizované ve stát. Tento stát disponuje státní neboli veřejnou mocí, za pomoci které vykonává veřejnou správu. Při výkonu této veřejné správy rozhoduje prostřednictvím svých státních orgánů o právech a povinnostech občanů, přičemž stojí vůči nim v nadřazeném postavení. Stát, ve kterém žijeme je státem právním a demokratickým, je tedy na místě, aby tyto zásahy státu do práv občanů, které mnohdy v nemalé míře životy lidí ovlivňují, byly pod určitou kontrolou, která zajistí to, že tyto zásahy nebudou nikterak neoprávněné či protiústavní. Jedním z hlavních a efektivních způsobů kontroly rozhodování ve veřejné správě je kontrola prováděná soudy.

Soudnictví je v České republice nestranné a na moci výkonné nezávislé. Soudní kontrola veřejné správy, je tedy možnost, jak se svých veřejných subjektivních práv domoci bez obavy z podjatosti či obav z jakýchkoli zásahů z důvodu nadřízenosti a podřízenosti.

Téma, které jsem si pro svou bakalářskou práci vybral je „soudní kontrola veřejné správy, úloha správního a ústavního soudnictví v systému kontroly veřejné správy.“ Toto je téma velmi rozsáhlé a nelze ho v rozsahu této bakalářské práce pojmut celé a komplexně. Úvodem práce je pro lepší orientaci laického čtenáře poukázáno na některé ze základních pojmů týkajících se veřejné správy a její kontroly. Dále je popsán vývoj správního soudnictví, jeho reforma po roce 1989 a především rozkvět správního soudnictví začínající se počátkem roku 2003. Převážná část této práce je však věnována současné praxi soudní kontroly veřejné správy, která mne na tomto tématu zajímala především.

3. Základní pojmy

3.1. Veřejná správa

Veřejnou správou se ve společnosti zorganizované ve stát rozumí správa veřejných záležitostí, realizovaná jako projev výkonné moci ve státě. Jedná se o výkon podzákonné a nařizovací činnosti orgánů veřejné správy. Toto spočívá ve vydávání normativních a individuálních právních aktů.

U veřejné správy je nutno brát v úvahu její členění na státní správu a samosprávu. Státní správa představuje jednu z formy činnosti státu, a to formu, jejímž posláním je realizace výkonné moci státu. Svou povahou tedy státní správa obsahuje jak prvky řízení tak prvky regulace. Tyto její prvky souvisejí s jejím mocensko-ochranným působením. Základy správního práva a veřejné správy,¹

Stát vykonává veřejnou správu za pomoci tzv. veřejné moci. Veřejnou mocí je taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto.²

3.2. Kontrola veřejné správy

Jak již bylo řečeno, stát disponuje státní nebo-li veřejnou mocí, za pomoci které vykonává veřejnou správu. Při výkonu veřejné správy pak stát rozhoduje o právech a povinnostech občanů, přičemž stojí v nadřazené pozici vůči těmto adresátům veřejné správy. Je tedy na místě, aby tato rozhodnutí, která mnohdy v nemalé míře ovlivňují životy lidí, byla pod určitou kontrolou institucí k ochraně práva určených.

¹ Svoboda I., Schelle K., Schelleová I., Vičar R. *Základy správního práva a veřejné správy*, Ostrava, Key Publishing 2008, str. 49 a 50

² II. ÚS 75/93, sv. 2, č. 3

Kontrolou se pak zjišťuje, nakolik odpovídá existující stav tomu, co býti mělo nebo býti má, zjišťují se příčiny nesplnění příslušných povinností, a ze zjištěného stavu se vyvozují závěry a stanoví příslušná opatření.³

Kontrolu veřejné správy lze rozdělit na kontrolu správní a kontrolu vnější.

Správní kontrola

chápeme jí kontrolu orgánů veřejné správy zaměřenou na:

- Kontrolu činnosti správních orgánů ve vztazích hierarchické nadřízenosti a podřízenosti, včetně kontroly prováděné uvnitř jednotlivých orgánů veřejné správy.
- Kontrolu zaměřenou na plnění povinností subjektů správního práva stojící mimo příslušné hierarchické vztahy veřejné správy.

Vnější kontrola

Rozumíme jí kontrolu prováděnou subjekty odlišnými od orgánů veřejné správy. Konkrétně pak dělíme na kontrolu vykonávanou:

- zastupitelskými orgány,
- soudy,
- Nejvyšším kontrolním úřadem,
- správními orgány,
- na základě podání občanů,
- institutem ochránce veřejných práv.⁴

3.3. Kontrola veřejné správy vykonávaná soudy

Cílem této práce je zaměřit se na otázku kontroly veřejné správy vykonávané soudy a proto bude věnovat se především jí.

³ Průcha P., *Správní právo obecná část, 6 doplněné a autorizované vydání*, Masarykova univerzita, Brno 2004, str 162

⁴ Průcha P., *Správní právo obecná část, 6 doplněné a autorizované vydání*, Masarykova univerzita, Brno 2004 str. 164

Kontrola veřejné správy vykonávaná soudy vyjadřuje ústavně zakotvené právo na soudní ochranu. Toto právo je zachyceno v článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Tzv. soudní kontrola veřejné správy je především věcí správního soudnictví, vedle kterého však v některých případech přichází v úvahu i soudnictví ústavní.⁵

Ve správním soudnictví správní soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob⁶. Subjektivním právem je možnost subjektu chovat se určitým způsobem, tj. možnost vyjádřená a zaručená objektivním právem a tedy chráněná zvláštním způsobem stanoveným v právních normách. Dále pak správní soudy rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví soudní řád správní.⁷

Soudní řád správní tedy zákon č. 150/2002 Sb. je základem právní úpravy správního soudnictví. Spojuje v sobě

- pravidla organizace správního soudnictví, kdy je jím řešeno organizační uspořádání správního soudnictví a zejména je vymezována působnost, uspořádání a správa Nejvyššího správního soudu.
- Pravidla řízení ve správním soudnictví, která správní řád soudní vymezuje v zásadě komplexně a samostatně. Procesní úprava se ještě uvnitř člení na
 - a). část obecnou, v níž jsou vymezeny obecné principy pro řízení ve správním soudnictví
 - b). část zvláštní, v níž se upravují postupy v jednotlivých druzích řízení, které budou do působnosti soudů ve správním soudnictví náležet
 - c). opravné prostředky ve správním soudnictví⁸

Jde-li o soudní kontrolu správy, může být její označení jako „správní soudnictví“ pocítováno jako zavádějící, postaví-li se vedle takových výrazů jako „civilní soudnictví“ nebo „trestní soudnictví“. Výraz „správní“ tu totiž nemíří na právní odvětví správní právo, avšak na všeobecná rozhodnutí určitého druhu orgánů veřejné moci, nebo-li rozhodnutí správního orgánu.

⁵ Průcha P., *Správní právo obecná část, 6 doplněné a autorizované vydání*, Masarykova univerzita, Brno 2004 str. 165

⁶ Usnesení Krajského soudu v Brně čj. 29 Ca 174/96-30 „Přezkumné činnosti soudu podléhají z rozhodnutí vydaných správními soudy pouze rozhodnutí meritorní povahy. Rozhodnutí, které nelze považovat za rozhodnutí o veřejném subjektivním právu, soudy nepřezkoumávají“.

⁷ Hendrych D. a kolektiv, *Správní právo - obecná část 5 rozšířené vydání*, C.H.Beck 2006, str.605

⁸ Brothánková J., Žižková M, *Správní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví s vysvětlivkami*, Linde Praha 2006, str. 18

Správním orgánem se rozumí:

- orgán moci výkonné , tedy prezident republiky, vláda, státní správní úřad monokratický i kolegiální, ústřední i místní zastupitelství
- orgán územního samosprávného celku, tj. orgán obce nebo kraje, ať již vykonává působnost samosprávnou či přinesenou
- fyzická nebo právnická osoba anebo jiný orgán pokud jim bylo zákonem svěřeno rozhodování o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy.

Řízení před správními soudy stojí na tzv. obecných zásadách a to, že ve správním soudnictví se lze ochrany domáhat jen na návrh, správní soud tedy nemůže zahájit řízení z úřední pravomoci a návrh lze podat teprve po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.

Ve správním soudnictví rozhodují krajské soudy, nestanoví-li soudní řád správní, že je příslušný Nejvyšší správní soud.⁹ Nejvyšší správní soud je charakterizován jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví. Hlavním posláním Nejvyššího správního soudu je především rozhodování o kasačních stížnostech¹⁰, které jsou opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu a procesním prostředkem ke sjednocování judikatury krajských soudů.¹¹ Dále do kompetencí Nejvyššího správního soudu spadá rozhodování ve věcech správního soudnictví ve věcech volebních, věcech politických stran a rozhodování kompetenčních sporů.

⁹ Hendrych D.a kolektiv, *Správní právo - obecná část 5 rozšířené vydání*, C.H.Beck 2004, str. 593 až 608

¹⁰ Viz některá rozhodnutí o kasačních stížnostech Nejvyšším správním soudem: 6 Ads 51/2007 – 24, 7 Azs 73/2009 – 42, 5 As 88/2008 – 85, 4 Ads 15/2010 – 43,

¹¹ Brothánková J., Žiškova M., *Správní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví s vysvětlivkami*, Linde Praha 2006, str. 36 a 201

4. K vývoji správního soudnictví v ČR po roce 1989

Událostmi, které v 1989 roce vyvstaly, byly nastoleny otázky nutnosti ochrany veřejných subjektivních práv jednotlivce, jako základ fungování demokratického právního státu. Tyto nejen politické změny způsobují i to, že se znovu v naší justici setkáváme se správním soudnictvím. Správní soudnictví v tuto dobu nebylo upraveno ve zvláštním procesním organizačním předpise. Výkon správního soudnictví byl svěřen do kompetence obecným soudům.

4.1. Důvody vedoucí k nové právní úpravě správního soudnictví

Vzhledem k tomu, že organizace správního soudnictví byla v letech 1992 až 2002 soustavně kritizována a to i Ústavním soudem, došlo ke zrušení celé páté části občanského soudního řádu rozhodnutím Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99 ze dne 27.6.2001 s účinností od 1.1.2003. V tomto rozhodnutí Ústavní soud poukazuje na některé dosavadní nedostatky správního soudnictví například na to, že některé aktivity veřejné správy, jakož i její nečinnost vůbec nejsou pod kontrolou soudní moci. Na tyto problémy poukazoval Ústavní soud ve svém nálezu již v roce 1996.¹² Dále je pak poukazováno na ignoranci faktu, že v článku 91 Ústavy ČR je zakotvena instituce Nejvyššího správního soudu, který vlastně fakticky neexistuje.

Jedním ze základních aspektů, z nichž musela koncepce správního soudnictví vycházet, byl čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ke které Česká republika přistoupila v rámci svého členství v Radě Evropy, a který je pro ni v plném rozsahu závazný. Podle tohoto ustanovení má každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem.

Z hlediska čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy bylo při koncipování správního soudnictví potřeba vycházet z výkladů jednotlivých pojmů tohoto ustanovení, zejména jak je vykládáno stále narůstající a měnící se judikaturou Evropského soudu pro lidská

¹² Ústavní soud, IV. ÚS 136/97, III. ÚS 142/98, III. ÚS 206/98 „Ústavní soud opakovaně poukazuje na tu skutečnost, že za neexistence Ústavou předpokládaného Nejvyššího správního soudu je nucen ve věcech, které jsou projednávány v tzv. správním soudnictví, provádět v nezbytných případech korekci právních názorů, která by však jinak příslušelo tomuto soudu. Současná systém správního soudnictví nezná jiný prostředek korekce soudního rozhodnutí, nežli je ústavní stížnost, což je nepochybně stav nežádoucí ...“

práva, která je pro Českou republiku rovněž závazná a to ve smyslu znění čl. 46 Evropské úmluvy.

Z hlediska vnitrostátního je pro správní soudnictví určující především již zmíněný čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého „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.¹³

4.2. Vyvrcholení reformy správního soudnictví

Reforma správního soudnictví vrcholila v roce 2002, kdy byl vydán soudní řád správní č. 150/2002 Sb. Zákonem č. 151/2002 Sb. se pak mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního. Jádrem tohoto zákona tvoří novelizace občanského soudního řádu, vkládající do něho novou část pátou, která je nazvána „Řízení ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto jiným orgánem.“ Nová úprava tak rozštěpila oběma zmíněnými normativními celky dosavadní soudní kontrolu veřejné správy na dvě velké, organizačně i procesně oddělené oblasti. V rámci první oblasti poskytují správní soudy ochranu veřejným subjektivním právům, kdy tuto oblast upravuje soudní řád správní. V rámci druhé oblasti poskytují civilní soudy ochranu soukromým subjektivním právům, o nichž předtím rozhodl správní orgán.¹⁴ Výše popsané zákonodárcovo zkomplikování právního řádu a znepráhlednění kontroly veřejné správy je dále tématem samostatné kapitoly v této bakalářské práci.

¹³ Vopálka V., Svoboda P., *Nová úprava správního soudnictví*, Aspi Publishing, Praha 2003, str. 113

¹⁴ Vopálka V., Svoboda P., *Nová úprava správního soudnictví*, Aspi Publishing, Praha 2003, str. 114

5. Nástin historického vývoje ústavního soudnictví

5.1. Ústavní soudnictví v období komunistického režimu 1948 – 1989

V předválečném období je činnost ústavního soudu hodnocena jako málo frekventovaná a nepříliš významná. Po roce 1945 však situace nebyla lepší. Ústavy z roku 1948 a 1960 již s ústavním soudem, z důvodů celkem pochopitelných, nepočítaly. K poněkud zvláštní situaci došlo po federalizaci státu v roce 1968, neboť ústavní zákon o československé federaci předpokládal nejen zřízení ústavního soudu federace, ale i ústavních soudů obou národních republik. Žádný z těchto soudů nikdy zřízen nebyl, zajímavé však je, že fakticky nenaplněná ústavní úprava zůstala v platnosti dalších více než dvacet let.¹⁵

5.2. Ústavní soudnictví po roce 1989

Podobně jako u správního soudnictví i u soudnictví ústavního dochází po listopadu roku 1989 ke změnám a k jeho rozvoji.

Reálně fungující Ústavní soud České a Slovenské Federativní Republiky byl zřízen až po pádu komunistického režimu. V roce 1991 byl přijat ústavní zákon č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu ČSFR. V kompetenci tohoto soudu byla kromě klasické kontroly ústavnosti už i možnost přezkumu rozhodnutí obecných soudů a souladnosti právních předpisů s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách.

Soud však působil jen krátkodobě, neboť politická situace následně vyvrcholila v rozpad federace a vznik dvou unitárních států.¹⁶ Přes svoji krátkodobou existenci, posoudil více než tisíc věcí a na řadu jeho rozhodnutí ideově navázal i Ústavní soud České republiky. Ústavní soud ČR později ve svém nálezu vyslovil to, že ač není mezi oběma ústavními soudy formální kontinuita, považuje se za pokračovatele jeho materiálního pojetí ústavnosti na území České republiky.¹⁷

¹⁵ Webové stránky Ústavního soudu ČR: *O Ústavním soudu, Historie ústavního soudnictví*, www.concourt.cz

¹⁶ Dostál M., *Ústavní soud České republiky v letech 1993 - 2000*, Lidne Praha 2004, str. 22 -23

¹⁷ Ústavní soud: PL.ÚS 9/01

6. Konkrétněji k pravomocím správních soudů

Pravomoci správního soudnictví, které se týkají kontroly veřejné správy se reformními změnami po roce 2003 značně mění a rozšiřují.

Správní soudy dnes rozhodují :

- o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy,
- o ochraně proti nečinnosti správního orgánu při vydávání rozhodnutí nebo osvědčení,
- o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu,
- o kompetenčních žalobách,
- ve věcech volebních,
- ve věcech politických stran a hnutí,
- o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem,
- v kárných řízeních.

6.1. Žaloby proti rozhodnutí správních orgánů

Současná právní úprava hovoří o přezkumu rozhodnutí vydaných v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, ale i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování v oblasti veřejné správy. Samotný předmět přezkumu je zakotven v soudním řádu správním „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závažně určují jeho práva nebo povinnosti,¹⁸ může se domáhat zrušení takového

¹⁸ Ústavní soud: I. ÚS 92/94 Za zásah orgánu veřejné moci, jímž je porušeno základní právo občana, nelze považovat legislativní činnost, jakož i vydání obecně závazného předpisu ústředního orgánu státní správy v mezích jeho pravomoci a působnosti

rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti.¹⁹ Toto ustanovení tedy výslovně zmiňuje individuální správní akty konstitutivní i deklaratorní.²⁰

Výše popsaný předmět přezkumu ve správním soudnictví je zároveň žalobní legitimací nebo-li právem podat žalobu ke správnímu soudu. Právo na tuto právní ochranu má i ten účastník, který není oprávněn podat žalobu ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. , tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Soudní řád správní uvádí dále možnost tzv. zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu.²¹

Tato zvláštní žalobní legitimace je trojího druhu. Žalobu může tedy dále podat:

- správní orgán, jemuž zákon toto oprávnění přiznává
- nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem²²
- ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je podle čl. 10 Ústavy součástí právního řádu²³

Je-li žalobce k podání žaloby oprávněn a soud neshledá důvody k odmítnutí žaloby²⁴, zahájí řízení a ve věci jedná. Za určitých podmínek může rozhodovat i bez nařízení jednání a to v případě, že účastníci s takovým postupem souhlasí. Soud následně napadené rozhodnutí přezkoumává v mezích uvedených žalobních bodů.²⁵ Může doplnit i dokazování a podle zjištěného výsledku může žalobu zamítnout²⁶, nebo přezkoumávané rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k novému řízení a novému rozhodnutí.

¹⁹ soudní řád správní: § 65 odst. 1

²⁰ Vopálka V., *Nová úprava správního soudnictví*, Aspi Publishing, Praha 2003, str. 13 a 14

²¹ § 66 soudního řádu správního

²² Např. Nejvyšší správní soud: 8As27/2006-70, 5 As 80/2006-73, 9As 8/2009-75

²³ Mikule V., *Nová úprava správního soudnictví*, Aspi Publishing, Praha 2003, str. 75 a 76

²⁴ Ústavní soud: L. ÚS 145/94, sv. 3, č.11 Práva na soudní ochranu je nezbytné se domáhat stanoveným způsobem. Odmítne-li se soud zabývat podáním, které evidentně nesplňuje náležitosti pro žalobu, nelze takový postup soudu vytknout jako odmítnutí spravedlnosti.

²⁵ Nejvyšší správní soud: RS 21/2009 „Pouhé konstatování, že příslušným rozhodnutím došlo ke zkrácení práv stěžovatelky, není žalobním bodem, neboť vůbec neodpovídá na otázku, z jakých skutkových či právních důvodů považuje žalobkyně napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné..“

²⁶ Ústavní soud ve věci I. ÚS 1534/08 “Soudy jsou povinny svá rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly, např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě. Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny.“

Správní soud vychází ze skutkového a právního stavu, jaký byl v době rozhodování správního orgánu.

Důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí může být buďto nezákonnost rozhodnutí nebo vady řízení.²⁷

Ochrana se zde poskytuje jen rozhodnutím nezákonným, nikoli neúčelným, nehospodárným apod.

Rozhodnutí je nezákonné, jestliže je v rozporu s právním řádem, tedy zejména:

- porušuje ústavní pořádek, zejména jím zaručená základní práva a svobody
- je v rozporu s vnitrostátními právními předpisy
- je v rozporu s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu ČR a má-li být taková smlouva v daném případě použita namísto zákona

6.1.1. Přezkum správního uvážení

Rozhodnutí je nezákonné i tehdy, pokud správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil. Pojem „správní uvážení“ soudní řád správní nedefinuje, je proto třeba vycházet z výkladů podaných právní naukou a soudní judikaturou: správní orgán je oprávněn a povinen zejména při udělování oprávnění a ukládání povinností postupovat podle vlastního uvážení, jestliže a nakolik mu zákon poskytuje oprávnění rozhodnout za určitého skutkového stavu různým způsobem.

Soud však nezajímá, zda správní orgán vybral z nabídky možných řešení to nejúčelnější, avšak zkoumá to, zda správní orgán nepřekročil meze správního uvážení dané zákonem.²⁸ V určitých případech však soud může správní uvážení nahradit a to rozhoduje-li o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt.²⁹

Rozhodl-li správní orgán o uložení trestu za správní delikt, může se ten, jemuž byl takový trest uložen, žalobou domáhat upuštění od něj nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených.

²⁷ Soudní judikatura ve věcech správních, Aspi Publishing, s.r.o., Praha(1998 – 2002), 415/1999 „soud nemůže přezkoumávat důkazy, které správní úřad jinak v úplnosti soustředil a svým právním názorem vázat správní orgány k jinému jejich hodnocení. To by představovalo zákonem nedovolený zásah. Soud by mohl napadené rozhodnutí zrušit tehdy, kdyby důkazy byly provedeny způsobem nezákonným.“

²⁸ Hendrych D.a kolektiv, *Správní právo obecná část*, 6 vydání, C.H.Beck 2006, str. 617

²⁹ Sládeček V., *Obecné správní právo*, Aspi str. 97

Soud tedy může správní rozhodnutí o správním deliktu

- zrušit pro nezákonnost
- zrušit pro vady řízení
- změnit výrok o trestu tak, že od trestu se upouští nebo se trest snižuje, byli uloženi ve zjevně nepřiměřené výši

Toto moderační oprávnění soudu je vázáno na podmínku, že žalobce takovýto postup soudu navrhne. Snížení trestu ve smyslu soudního řádu správního znamená, že rozhodnutí soudu se nemůže týkat např. snížení výše náhrady škody způsobené přestupkem nebo výše náhrady nákladů řízení, nemůže se týkat ani uložených ochranných opatření. Soud také nemá možnost místo zvoleného trestu uložit trest jiného druhu, byť mírnější.³⁰

V těchto souvislostech bude jistě zajímavé zmínit úvahu P. Svobody zachycenou v publikaci „Nová úprava správního soudnictví“. Zde se autor zabývá možností, že správní soud při přezkoumávání správního uvážení, jímž byl uložen nepřiměřený trest za správní delikt, dojde k závěru, že se skutek vůbec nestal nebo že není správním deliktem. A to za stavu, kdy správnímu orgánu nelze vytknout žádné pochybení v průběhu správního řízení ani hmotněprávní kvalifikaci. Přesto správní soud při svém rozhodování dospěje k jinému skutkovému stavu. Správní orgán se dopustí výroku o vině vady skutkové, nikoli však vady právní. Řízení je tedy zatíženo vadou skutkovou, nikoli nezákonností. Správnímu soudu v tomto případě nezbyvá nic jiného, než žalobu zamítnout, neboť tato není důvodná.³¹

Situace je to málo pravděpodobná, avšak ne nemožná. Žalobce se v této věci nejspíše opětovně obrátí na správní soud a to pro nezákonné rozhodnutí správního orgánu, kdy žalobní petit nebude již po soudu požadovat snížení uloženého trestu, ale zrušení celého rozhodnutí.

Dle mého názoru pro rozhodování správního orgánu o výši trestu mnoho prostoru není. Vždyť většina právních předpisů, které ukládání pokut a jiných trestů upravují, stanoví rozmezí, v němž lze výši trestu ukládat. Domnívám se, že v případě, že správní

³⁰ Vopálka V., Prášková H., *Nová úprava správního soudnictví*, Aspi Publishing, Praha 2003, str. 143 až 150

³¹ Vopálka V., Svoboda P., *Nová úprava správního soudnictví*, Aspi Publishing, Praha 2003, str. 118

orgán uloží trest mimo tento zákonem daný rozsah, rozhodl nezákonně, a tudíž by žaloba měla spíše směřovat ke zrušení onoho rozhodnutí nikoli ke snížení trestu.

6.1.2. Ochrana proti nicotnému rozhodnutí

Soudní řád správní upravuje ochranu i proti rozhodnutí nicotnému, tedy proti rozhodnutí, které vlastně rozhodnutím není.

Za nicotné se považuje rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný. To neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu.³²

Nicotným je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným a nebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.

Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje správní soud. Soudní praxe ve své judikatuře postupně prosadila názor, že soud je povinen nicotnost správního aktu posuzovat i v případě, kdy není žalobcem namítána.³³

Důvody pro vyslovení nicotnosti správního aktu jsou především absolutní nedostatek věcné příslušnosti, nedostatek právního podkladu, nedostatek pravomoci, absolutní nedostatek formy, absolutní omyl v osobě adresáta, bezobsažnost, neurčitost či nesmyslnost a jiné.³⁴

6.2. Ochrana proti nečinnosti správního orgánu

Od 1.1.2003 je poprvé na území ČR svěřena správnímu soudnictví také ochrana proti některým druhům nečinnosti správních orgánů. Týká se to nečinnosti, pokud jde o

³² Nejvyšší správní soud: 11/2000 „Správní akt vydaný tzv. absolutně věcně nepřislušným správním orgánem je nicotný. Nicméně vada spočívající v tom, že správní akt vydal v prvním stupni správní orgán, jemuž by jinak příslušelo rozhodovat o věci jako odvolacímu orgánu v systému plné apelace, nezpůsobuje nicotnost aktu.“

³³ Sládeček V., *Obecné správní právo*, Aspis str. 106,107

³⁴ K důvodům vyslovení nicotnosti některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 20/2003 Sb., 36/2003 Sb., 273/2004 Sb., 67/2004 Sb.

meritorní rozhodnutí nebo osvědčení. Do této doby mohl takovouto ochranu poskytovat jen Ústavní soud.³⁵

Odpověď na otázku, jak dlouho musí nečinnost správního orgánu trvat, aby mohla mít žaloba naději na úspěch je naznačena pouze v § 80 odst.1 správního řádu soudního. V úvahu připadají dvě možnosti. Lhůta k vydání rozhodnutí nebo osvědčení je přesně stanovena zákonem a marně proběhla nebo lhůta takto stanovená není a pak jde o posouzení, zda je věc správním orgánem projednávána „bez zbytečných průtahů“.³⁶

Žalobu lze podat ve lhůtě jednoho roku počítaná podle toho, zda je lhůta pro vydání rozhodnutí daná zákonem nebo nikoli. Další podmínkou je, že byly vyčerpány všechny prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu k ochraně proti nečinnosti stanoví.

Jestliže soud zjistí, že žaloba proti nečinnosti je oprávněná uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat v přiměřené lhůtě, kterou stanoví, rozhodnutí ve věci samé. Správní orgán je pak povinen ve stanovené lhůtě rozhodnutí vydat. Není rozhodující, zda rozhoduje o subjektivních právech veřejných. Správní soud poskytuje ochranu před nečinností i v případě, že správní orgán rozhoduje o věci soukromoprávní.

37

Obdobně je tomu u nečinnosti při vydávání osvědčení. Správní orgán je dle rozhodnutí soudu povinen buď osvědčení vydat, přičemž soud nemůže správnímu orgánu obsah osvědčení určovat, a nebo správní orgán vydání osvědčení odmítne. Správní soud pak již nemůže kontrolovat byla-li, či nebyla uložena povinnost správním orgánem splněna. Žalobce pak může navrhnout výkon soudního rozhodnutí dle příslušných ustanovení občanského soudního řádu.

³⁵ Ústavní soud: ÚS 114/1997, sv 9 posuzuje Ústavní soud nečinnost jako „jiný zásah“ podle čl 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, kdy konstatoval, že právo na řádný a spravedlivý proces v sobě zahrnuje právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předepsaným způsobem.

³⁶ Ústavní soud poukázal na § 49 správního řádu soudního v něm jsou stanoveny lhůty pro rozhodnutí ÚS 102/2001, sv. 23, dále pak k nečinnosti správního orgánu II. ÚS 225/01: "Skutečnost, že správní orgán po dobu více jak 9 měsíců neučinil v řízení žádný úkon, jednoznačně dokládá, že nepostupoval tak, aby věc byla vyřízena bez zbytečných průtahů, což zakládá porušení čl. 38 odst. 2 Listiny."

³⁷ Nejvyšší správní soud: 6 Ans 2/2005- 68 „ochrana proti nečinnosti se ve správním soudnictví poskytne, ať už správní orgán má rozhodnout o právu veřejném či soukromém.“

Žalobu na ochranu proti nečinnosti nelze podat, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci pozitivního či negativního rozhodnutí.³⁸ Proti fiktivnímu rozhodnutí se lze bránit odvoláním ve správním řízení nebo žalobou proti rozhodnutí.³⁹

6.3. Ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu

Jde o nový institut, který má poskytnout ochranu každému proti jiným zásahům do práv, než je zásah rozhodnutím. K podání žaloby je oprávněn každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím.⁴⁰ Zásah, pokyn, donucení může mít různou formu, např. může jít o omezení osobní svobody, útok proti tělesné integritě, odvezení, donucení k opuštění určitého místa atd.⁴¹ V tvrzení žalobce musí být označení konkrétního zásahu, kdy a kým byl či je prováděn, v jakém právu byl žalobce přímo zkrácen a popsány skutkové okolnosti, z nichž žalobce dovozuje příčinnou souvislost mezi zásahem a přímým zkrácením jeho práv.⁴²

Judikatura Ústavního soudu vyložila, že zásahem může být pouze individuální akt aplikace práva nebo jiný individuální zásah do práv a povinností, nikoli tedy vydání právního předpisu.⁴³

Žalobu proti nezákonnému zásahu nemůže podat kdokoli, nýbrž jenom ten, kdo tvrdí, že zásah byl zaměřen přímo proti němu anebo že zásah měl sice obecnější zaměření, v jeho rámci bylo i proti němu přímo zasaženo. Jestliže zásah skončil, nemůže se žalobce domáhat pouze určení, že zásah byl nezákonný. Má-li být žaloba úspěšná, musí žalobce tvrdit a prokázat, že zásah trvá, trvají jeho důsledky anebo hrozí, že zásah bude opakován.

³⁸ Rozhodnutí krajského soudu: S 1028-SJS/2002 „rozhodnutí, jehož existence je nastolena právní fikcí, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.“

³⁹ Hendrych D.a kolektiv, *Správní právo obecná část*, 6 vydání, C.H.Beck 2006, str. 627 až 629

⁴⁰ Sládeček V., *Obecné správní právo*, Aspi, str. 324

⁴¹ Nejvyšší správní soud: 2 Aps 2/2004-69 „nezákonným zásahem nemůže být úkon policejního orgánu při výkonu působnosti orgánu činného v trestním řízení. Zásahem podrobeným přezkoumání ve správním soudnictví může však být zásah policejního orgánu při výkonu působnosti ve veřejné správě.“

⁴² Brothánková J., Žiškova M, *Správní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví s vysvětlivkami*, Linde Praha 2004, str. 182

⁴³ Ústavní soud: ÚS 25/1996, sv. 6, I. ÚS 92/1994

Žaloba je rovněž nepřipustná, lze-li se domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky.^{44 45}

Jestliže soud zjistí, že žaloba je oprávněná, rozsudkem žalovanému zakáže, aby v porušování žalobcova práva nepokračoval⁴⁶ a přikáže mu, aby obnovil stav před zásahem, je-li to možné.⁴⁷

6.4. Rozhodování o kompetenčních sporech

Základním předpokladem oprávnění správního orgánu rozhodnout ve správním řízení v určité věci je jeho věcná a místní příslušnost k takovému rozhodnutí. Právní úprava příslušnosti by měla být pokud možno jasná a jednoznačná, kdyby však taková byla, nelze zcela vyloučit sporné situace, které musí být řešeny objektivně, aby nebyl ohrožen jednotný a odborný výkon veřejné správy a aby ani účastníci řízení nebyli poškozeni na svých procesních právech.⁴⁸

Spolu s úpravou č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů pokrývá i správní řád soudní č. 150/2002 Sb. širokou oblast možných kompetenčních konfliktů. Jednak mezi ústředními správními úřady navzájem⁴⁹, mezi správním úřadem a orgánem samosprávy, mezi orgány samosprávy⁵⁰, mezi soudy a správními orgány nebo orgány samosprávy a taktéž mezi soudy civilními a správními.⁵¹

Kompetenční spor může být *kladný*, jestliže si správní orgány pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem osobují, to znamená, že dle jejich názoru tuto pravomoc mají. Nebo může být

⁴⁴ Hendrych D.a kolektiv, *Správní právo obecná část, 6 vydání*, C.H.Beck 2006, str. 633, 634

⁴⁵ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: čj. 3 Aps 3/2005 – 139 „Účelem ochrany poskytované dle § 82 s.ř.s. je zajistit ukončení nezákonného zásahu správního orgánu, proti kterému se nelze bránit jinými právními prostředky. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je určena výhradně k tomuto účelu, ve všech ostatních případech je nepřipustná.“ 3 As 52/2003-278 „žaloba je vyloučena, nevyužil-li žalobce možnosti ochrany či nápravy stavu pomocí právních prostředků, které mu zákon dává. Není rozhodující, zda stěžovatel sám, je podle svého úsudku považoval za efektivní či nikoliv.“

⁴⁶ Ústavní soud: ÚS 42/1996, sv. 5 Ústavní soud zakázal příslušnému útvaru Policie ČR pokračovat v porušování práva podle čl. 37 odst. 2 LZPS

⁴⁷ Ústavní soud: ÚS 78/1995, sv.4 „Obnovení stavu před zásahem se zjevně nerozumí náhrada škody, nýbrž odstranění jiných důsledků nezákonného zásahu, např. likvidace informací, které byly nezákonným zásahem získány“

⁴⁸ Hendrych D.a kolektiv, *Správní právo obecná část, 6 vydání*, C.H.Beck 2006, str. 642

⁴⁹ Nálezy Ústavního soudu: ÚS 64/1995, sv. 4, ÚS 161/2000, sv. 20, ÚS 64/2001, sv. 22

⁵⁰ Nález Ústavního soudu: ÚS 41/1999, sv. 13

⁵¹ Vopálka V., *Nová úprava správního soudnictví*, Aspi Publishing, Praha 2003, str. 16

kompetenční spor *záporný*, jestliže správní orgány tuto svoji pravomoc popírají tedy dle jejich názoru, tuto pravomoc nemají.⁵²

Příslušný k rozhodování kompetenčních sporů je tzv. konfliktní šestičlenný zvláštní senát, který je ustaven na dobu tří let. Tvoří ho tři soudci Nejvyššího soudu a tři soudci Nejvyššího správního soudu. Do tohoto zvláštního senátu tyto soudce jmenuje předseda Nejvyššího soudu a předseda Nejvyššího správního soudu. Tento zvláštní senát však neřeší veškeré kompetenční spory. Spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů samosprávy a spory vrcholných ústavních orgánů⁵³ jako např. mezi prezidentem a vládou⁵⁴ spadají do kompetence Ústavního soudu ČR. Kompetenční žaloba je nepřipustná, nejde-li vůbec o kompetenční spor. Nebo o kompetenční spor by se sice mohlo jednat, podle zvláštního zákona je však příslušný jiný orgán než Nejvyšší správní soud. V takových případech Nejvyšší správní soud žalobu zamítne. Jestliže soud žalobu neodmítne, řízení nezastavil nebo nerozhodl o postoupení věci, je povinen rozsudkem určit, který z orgánů má pravomoc vydat rozhodnutí ve věci uvedené v žalobě.^{55 56}

6.5. Rozhodování ve věcech volebních

V roce 1946 byl zrušen volební soud, který byl speciálním soudem veřejného práva a rozhodoval o řadě věcí volebního práva. Politický systém, panující na území ČR po roce 1948 nepřipouštěl svobodné volby v pravém smyslu tohoto slova. Volby byly jen zdánlivé, protože nevycházeli z politického pluralismu a neumožňovali vznik politické opozice, která by mohla mít zájem na právní bezvadnosti volebního procesu. Funkce soudů v této oblasti byla proto omezena na zkoumání formální správnosti volebních seznamů.

Soudní ochrana ve věcech volebních po roce 1989 obnovená, se postupně vyvíjela a zdokonalovala, takže po změnách provedených v roce 2000 bylo již možno mluvit o

⁵² Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. Konf 41/2008-12

⁵³ Sdělení Ústavního soudu č. 8/2001 Sb

⁵⁴ Ústavní soud: ÚS 11/2001, sv. 21 a ÚS 91/2001, sv. 22 : spor o rozsah kompetencí mezi prezidentem republiky a předsedou vlády ve věci jmenování guvernéra a viceguvernéra České národní banky

⁵⁵ Hendrych D.a kolektiv, *Správní právo obecná část, 6 vydání*, C.H.Beck 2006, str. 643 až 647

⁵⁶ usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu: čj. Konf 132/2005-7 „Stranou negativního kompetenčního sporu podle § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, není jen soud I. stupně, který popřel svou pravomoc rozhodovat o věci jemu předložené, nýbrž též soudy vyšších instancí, které k oprávněnému prostředku potvrdily závěr soudu I. stupně o nedostatku pravomoci.“

relativně uceleném volebním soudnictví, které ovšem nevykonával specializovaný soud, nýbrž civilní soudy různých stupňů podle občanského soudního řádu.

Soudní řád správní převedl s účinností od 1.1.2003 pravomoc soudů ve věcech volebních na soudy rozhodující ve správním soudnictví a založil tak volební soudnictví jako jeden z oborů soudnictví správního.

Ve správním soudnictví je poskytována ochrana v těchto volebních věcech:

- a) Chyby v seznamech voličů, ať už ve volbách zastupitelstev krajů, ve volbách do Parlamentu, či do Evropského parlamentu.

Chyby v seznamu voličů by mohly mít za následek, že by nemohl volit někdo kdo právo volit má nebo naopak, že by mohl volit někdo, kdo právo volit nemá, přesto je však v seznamu zapsán. Poskytuje se v tomto směru možnost, aby na tyto chyby ve stálém seznamu voličů kdokoli příslušný správní orgán upozornil. V případě, že správní orgán tyto chyby neodstraní, je zde možnost domáhání se vydání usnesení u příslušného krajského soudu, jímž bude meritorně o odstranění chyby rozhodnuto.

- b) Věci týkající se kandidátních listin. Ochrany proti rozhodnutím ve věcech kandidátních listin se lze domáhat u krajského soudu a to v těchto případech:

- Volební strana, která podala kandidátní listinu⁵⁷, jde-li o rozhodnutí volebního orgánu, kterým se kandidátní listina odmítá návrhem, aby soud uložil volebnímu orgánu povinnost kandidátní listinu zaregistrovat.⁵⁸
- Volební strana, na jejíž kandidátce byl některý kandidát škrtnut, jakož i škrtnutý kandidát sám návrhem, aby soud uložil volebnímu orgánu povinnost ponechat vyškrtnutého kandidáta na kandidátní listině.
- Volební strana, která podala kandidátní listinu návrhem, aby soud zrušil rozhodnutí volebního orgánu o registraci kandidátní listiny jiné volební strany, která dle navrhovatele byla zaregistrována v rozporu se zákonem.⁵⁹

⁵⁷ Ústavní soud: ÚS 53/1994, sv. 2 „nikoli však kandidát na této listině uvedený“ Dle Ústavního soudu se v tomto případě neporušuje ústavně zaručené právo občana.

⁵⁸ Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 15.6.1925 č. 9324/24 „Častá nepřítomnost v obci z důvodu výkonu povolání nevylučuje z volitelnosti do obecní rady.“

⁵⁹ Rozhodnutí: S 1056-SJS/2002 „Návrh může podat jen politická strana, nikoli jednotlivý volič“

c) Návrhem podaným u krajského soudu se může každá osoba zapsaná do seznamu ve volebním okrsku, kde byl člen zastupitelstva volen, jakož i každá volební strana, jejíž kandidátní listina byla zaregistrována pro volby do tohoto zastupitelstva, domáhat rozhodnutí soudu:

- O neplatnosti voleb, má-li za to, že byl porušen zákon takovým způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb.⁶⁰
- O neplatnosti hlasování, má-li za to, že byl porušen zákon takovým způsobem, který mohl ovlivnit výsledky hlasování.
- O neplatnosti volby jednotlivého kandidáta, má-li za to, že byl porušen zákon takovým způsobem, který mohl ovlivnit výsledky volby tohoto kandidáta.

d) Ve věci rozhodnutí o zániku mandátu. Mandát zaniká v některých případech automaticky a přímo ze zákona např. odmítnutí slibu nebo registrace, úmrtí. V jiných případech je však podmínkou zániku to, že zánik byl vysloven usnesením zastupitelstva obce a to např. v případech odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, ztráta volitelnosti nebo neslučitelnost funkcí.

Akt vyslovení, že mandát zaniká, má deklaratorní povahu. Tedy autoritativně se rozhoduje o jeho zániku.

Návrhem, podaným u krajského soudu, se může člen zastupitelstva, o jehož mandát jde, jakož i volební strana, na jejíž kandidátní listině byl člen zastupitelstva uveden, domáhat, aby soud rozhodnutí zrušil.

O návrhu na zrušení rozhodnutí o zániku mandátu poslance a senátora již nerozhodují správní soudy, avšak tato pravomoc je svěřena Ústavnímu soudu ČR.

Ve věcech volebních je nepřipustné podání kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu. To ovšem nebrání tomu, aby Nejvyšší správní soud v zájmu jednotného rozhodování, přijímal i v těchto věcech stanoviska. Samozřejmě ani v těchto

⁶⁰ Rozhodnutí: S 1058-SJS/2002 „Porušení zákazu agitace a propagace by mohlo být důvodem rozhodnutí o neplatnosti voleb do zastupitelstva obce jen tehdy, kdyby porušení zákona bylo natolik intenzivní a došlo k němu takovým způsobem, že mohly být ovlivněny výsledky voleb.“

Rozhodnutí: S 1056-SJS/2002 „Po volbách se nelze domáhat rozhodnutí o neplatnosti voleb s odůvodněním, že při registraci kandidátní listiny volební strany došlo k chybě.“

případech není vyloučena možnost podání ústavní stížnosti k Ústavnímu soudu pro porušení základních práv a svobod.⁶¹

6.6. Rozhodování ve věcech politických stran a politických hnutí

Politickým stranám a politickým hnutím se vzhledem k jejich zvláštnímu významu v mechanismu demokratického státu zajišťuje obzvlášť intenzivní soudní ochrana v souvislosti s jejich vznikem a zánikem.

Správní soudnictví poskytuje ochranu v těchto věcech týkajících se politických stran a hnutí:

- a) Jestliže Ministerstvo vnitra, které je k tomu kompetentní, rozhodnutím registraci politické strany nebo politického hnutí odmítne anebo odmítne registraci změny jejich stanov, může se politická strana nebo hnutí bránit proti tomuto rozhodnutí žalobou.
- b) Nejvyšší správní soud rozhoduje o návrhu vlády, popř. prezidenta republiky na rozpuštění politické strany nebo politického hnutí anebo na pozastavení jejich činnosti. Byla-li činnost pozastavena, rozhoduje o návrhu politické strany nebo hnutí na znovuoobnovení jejich činnosti.⁶² Návrh na rozpuštění nebo pozastavení činnosti je nepřipustný, byl-li podán v době ode dne vyhlášení celostátních voleb do Poslanecké sněmovny, Senátu nebo zastupitelstev územních samosprávných celků do desátého dne po posledním dni voleb. Byl-li návrh podán před touto dobou, soud řízení na tuto dobu přeruší.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v této věci nelze napadnout kasační stížností. Jestliže se však politická strana domnívá, že rozhodnutí soudu o jejím rozpuštění není ve shodě s ústavními nebo jinými zákony, může se obrátit na Ústavní soud.⁶³

⁶¹ Hendrych D.a kolektiv, *Správní právo obecná část, 6 vydání*, C.H.Beck 2006, str. 635 až 641

⁶² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26.10.1935 č. 1860/35 „Politické straně, jež byla rozpuštěna rozhodnutím vlády, přísluší právo stěžovat si na toto rozhodnutí i tehdy, když se dříve, než došlo k tomuto rozpuštění, dobrovolně rozešla.“

⁶³ Hendrych D.a kolektiv, *Správní právo obecná část, 6 vydání*, C.H.Beck 2006, str.641 až 643

V současné době je velmi aktuální téma týkající se osudu politické strany nesoucí název Dělnická strana. Tato byla pro své názorové postoje vedoucí k potlačování práv národnostních menšin Nejvyšším správním soudem dne 17. 2. 2010 rozpuštěna.⁶⁴ Jedná se o velmi ožehavé otázky, ke kterým je třeba v právním a demokratickém státě přistupovat velmi obezřetně a se vši pečlivostí. Není pochyb, že Ústavou zaručená práva je třeba chránit a zásah do těchto práv rozhodnutím o rozpuštění politické strany nebo hnutí, je třeba řádně zvážit. Ostatně o tom, že rozpuštění politické strany, není nic jednoduchého, svědčí i ten fakt, že Dělnickou stranu se podařilo rozpustit až na podruhé. V prvním případě soud návrh na její rozpuštění zamítl.⁶⁵

6.7. Zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem

Opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Opatření obecné povahy nemůže být ani právním předpisem ani individuálním rozhodnutím. Nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti; slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností vyplývajících ze zákona.

Příkladem opatření obecné povahy jsou dopravní značky, zákaz vstupu do lesa, zásady územního rozvoje, územní plán.

K řízení o zrušení vadného opatření obecné povahy nebo jeho částí je příslušný Nejvyšší správní soud.⁶⁶

Vůbec první rozsudek týkající se přezkumu opatření obecné povahy byl rozsudek Nejvyššího správního soudu,⁶⁷ v němž konstatoval, že pro určení, zda lze určitý úkon orgánu veřejné správy považovat za opatření obecné povahy, není rozhodující jeho název, ale naplnění tzv. základních pojmových znaků. Těmito znaky jsou

1. konkrétně určený předmět úpravy

2. obecně vymezený okruh adresátů.

⁶⁴ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Pst 1/2009-348

⁶⁵ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Pst 1/2008-66

⁶⁶ Internetová encyklopedie: *opatření obecné povahy*, www.wikipedia.cz

⁶⁷ Nejvyšší správní soud : 1 Ao 1/2005-98

Tím co je a co není opatření obecné povahy, se Nejvyšší správní soud následně opět zabýval. V usnesení rozšířeného senátu ze dne 13.3.2007 se Nejvyšší správní soud přiklonil k „formálnímu pojetí“ opatření obecné povahy. Uvedl, že rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda Nejvyšší správní soud může přezkoumávat územní plány, je skutečnost, zda zvláštní zákon pro vydání tohoto aktu formu opatření obecné povahy výslovně stanoví.⁶⁸

Následovala řada rozhodnutí navazujících na výše uvedené usnesení rozšířeného senátu. Až nálezem Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, byl výklad rozšířeného senátu NSS zrušen. Ústavní soud dal plně za pravdu „materiálnímu“ výkladu institutu opatření obecné povahy, jak jej provedl NSS v rozsudku z roku 2006.⁶⁹

S novým stavebním zákonem č. 183/2006 Sb. se situace podstatně vyjasnila, neboť ten ve svých ustanoveních všechny typy územně plánovací dokumentace výslovně jako opatření obecné povahy označuje. Možnost jejich soudního přezkumu je tak nesporná.

Legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je upravena v § 101a s. ř. s, který stanoví, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

Zákonná úprava je tedy založena na podmínce tvrzení reálného porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení musí dojít přímo opatřením obecné povahy.^{70 71}

⁶⁸ Nejvyšší správní soud: 3 Ao 1/2007-44

⁶⁹ Nejvyšší správní soud: 1 Ao 1/2005-98

⁷⁰ Nejvyšší správní soud se v rozhodnutí 2 Ao 2/2006 – 62 kloní spíše k hmotněprávnímu přístupu: „Za věcně projednatelný návrh nelze považovat i takový, v němž navrhovatel pouze tvrdí dotčení na svých právech, nýbrž toliko takový, z něhož je patrné, že dotčení na subjektivních veřejných právech podle okolností konkrétní věci je pravděpodobné. Navrhovatel tedy musí tvrdit dotčení na svých hmotných právech v důsledku existence napadeného opatření obecné povahy.“ Obdobně rozsudky: 8 Ao 3/2008-59 a 2 Ao 1/2008 – 51

Nedávne rozhodnutí rozšířeného senátu NSS č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 „Ten, kdo je aktivně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s., může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace.“

⁷¹ Klanicová K., *Soudní přezkum územních plánů jako opatření obecné povahy*

6.8. Kárná řízení

Dne 1. října 2008 nabyl účinnosti zákon č. 314/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii. Nosným pilířem této novely je nová úprava kárného řízení, neboť úprava kárného řízení založená na principu "kdo jmenuje, ten odvolává" byla Ústavním soudem zrušena.⁷²

Nová právní úprava zavádí podle ustanovení § 3 zákona o řízení ve věcech soudců a státních zástupců jednoinstanční kárné řízení u Nejvyššího správního soudu. Funkcionáře soudu už tak nebude odvolávat ten, kdo jej do funkce jmenoval, ale podle nového znění § 106 zákona o soudech a soudcích bude moci být funkcionář soudu odvolán pouze rozhodnutím kárného soudu v kárném řízení. Kárný senát je složen ze tří soudců a tří přísedících. Předseda senátu je soudcem Nejvyššího správního soudu (v případě, že jde o soudce, který rozhoduje ve správním řízení, je jím soudce Nejvyššího soudu), jeho zástupcem je soudce nejvyššího soudu a další člen senátu z řad soudců je soudcem vrchního krajského nebo okresního soudu. Mezi přísedícími musí být vždy jeden státní zástupce, jeden advokát a jiná osoba vykonávající jiné právnické povolání. Funkční období kárného senátu je pětileté.

Návrh na zahájení kárného řízení funkcionáře soudu může podat prezident republiky, ministr spravedlnosti, veřejný ochránce práv (bylo nutno promítnout do zákona o veřejném ochránci práv, neboť ten má pravomoci, které mu ukládá tento zákon)⁷³, předsedové soudů.

Navrhovaná právní úprava v souvislosti s kárným řízením zpřísňuje skutkovou podstatu kárného provinění a stanoví sankce, které lze za ně ložit.⁷⁴ Dospěje-li kárný soud

⁷² Ústavní soud: Pl.ÚS 18/06

⁷³ Webové stránky Ministerstva spravedlnosti ČR: *Novela zákona o soudech a soudcích*, www.reformajustice.cz: Ombudsman Otakar Motejl poprvé v historii využil své pravomoci kárného žalobce a podal Nejvyššímu správnímu soudu návrh na zahájení kárného řízení vůči místopředsedovi Vrchního soudu v Praze Jaroslavu Burešovi.

⁷⁴ Webové stránky Ministerstva spravedlnosti ČR: *Novela zákona o soudech a soudcích*, www.reformajustice.cz

k závěru, že soudce není způsobilý k výkonu funkce, soudcovská funkce zaniká dnem právní moci takového rozhodnutí.⁷⁵

⁷⁵ Rozhodnutí kárného senátu: 13 Kss 1/2009 - 44

7. Role Nejvyššího správního soudu při sjednocování soudního rozhodování

Nejprve pár slov k Nejvyššímu správnímu soudu. Nejvyšší správní soud je vrcholný orgán ve věcech patřících do pravomocí soudů ve správním soudnictví. Zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech v případech stanovených soudním řádem správním a dále rozhoduje v dalších případech stanovených tímto nebo zvláštním zákonem. Nejvyšší správní soud dále sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví a na jejich základě v zájmu jednotného rozhodování soudů přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu.

V zájmu zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů se Nejvyšší správní soud při svém rozhodování může usnést na zásadním usnesení.⁷⁶

Nejvyšší správní soud se při rozhodování řídí zákony, usneseními Ústavního soudu, ale i svými předchozími rozhodnutími. V případě, že by jeho nové rozhodnutí mělo být odlišné od rozhodnutí předchozího v podobné věci, rozhoduje věc rozšířený senát tohoto soudu.⁷⁷ Při postoupení rozšířenému senátu svůj odlišný právní názor zdůvodní. Záměrem není docílit konstantní judikatury senátů Nejvyššího správního soudu tím, že by zákon kladl překážky a bránil vývoji judikatury tam, kde jsou pro změnu právního názoru důvody, ale jde o to, aby se judikatura měnila uvážlivě a zejména aby se mezi jednotlivými senáty neodlišovala souběžně.

Usnese-li se rozšířený senát na právním názoru shodném s dosavadní rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu, přijme jej jako zásadní usnesení. Institut zásadního usnesení je mimoprofesionálním nástrojem, který má přispívat k zákonnému rozhodování správních orgánů. Reaguje na problémy vyplývající z praxe soudů, které spočívají v tom, že i přes opakované a jednotné rozhodování soudů ve správním soudnictví správní orgány ne vždy respektují tuto jednotnou judikaturu. Správní soudy jsou tak zbytečně zatěžovány opakujícími se důvodnými žalobami v druhově stejných věcech. Toto zásadní usnesení uveřejní předseda Nejvyššího správního soudu ve sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.⁷⁸

⁷⁶ Schelle K. a kolektiv, *Dějiny české veřejné správy*, A. Čeněk s.r.o. 2009, str. 288

⁷⁷ Např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu: 7 As 69/2008 – 47, 1 Ao 1/2009 – 120, 1 As 89/2008 – 80

⁷⁸ Brothánková J., Žišková M., *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou*, 2. aktualizované a doplněné vydání, Linde Praha 2006, str. 41 až 46

Soudy nižšího stupně zpravidla uznávají autoritu vyšších soudů a řídí se jejich výkladem práva. V ČR působí soudy okresní resp. obvodní, krajské, vrchní v Praze a Olomouci a Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud v Brně. Nicméně vzhledem k tomu, že soudy jsou nezávislé, nemusí tomu tak být vždy. Přesto rozhodnutí v zásadních věcech jsou publikována jako tzv. judikáty a to ve sbírkách rozhodnutí soudů a jině. Ty však nejsou právně závazné a jsou pouze doporučením, jak rozhodovat v podobných případech. České právo jako právo kontinentálního typu není na rozdíl od angloamerického práva tzv. common law - právem precedentů. U angloamerického práva mají precedenty na rozdíl od judikátů normotvornou povahu, zjednodušeně řečeno mají podobnou úlohu a význam jako zákony a jiné právní předpisy. A tak je v našem soudnictví možné setkat se se dvěma i zcela odlišnými rozhodnutími v téměř stejných případech.

Krajský soud, který bude chtít obhájit svůj názor odlišný od rozhodnutí (judikátu) Nejvyššího správního soudu v podobné věci, na to má právo, může se tedy od judikatury odchýlit, měl by však ve svém rozhodnutí odůvodnit, proč se nedrží ustálené judikatury, v čem spatřuje, že určitý jím posuzovaný případ je jiný, než ten, co byl souzen dříve, a uvést argumenty, proč se právní závěry dřívějšího rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nedají na nově posuzovanou věc použít.⁷⁹

Snaha o jednotný výkon soudní moci je právu vlastní a je přitom lhostejné, zda hovoříme o systému common law nebo o kontinentálním modelu. V pozadí této snahy můžeme spatřit tři úzce související hodnoty. Na prvním místě je to rovnost jednotlivců v právech vyjadřovaná pravidlem, že podobné případy mají být posuzovány podobně.⁸⁰ Dále je to zásada předvídatelnosti soudního rozhodování, v jejímž duchu potenciální účastníci soudního řízení oprávněně očekávají, že právní otázka, která je předmětem řízení, bude soudy vyřešena obdobně, jako byla řešena ve starších věcech jiných žalobců. Třetím zájmem, který odůvodňuje pozornost věnovanou sjednocovacím mechanismům je posílení autority a důvěryhodnosti soudní moci tím, že její výkon je vnitřně konzistentní.⁸¹

⁷⁹ Fetter R.W., *Judikatura a zákoník práce - část I*, www.ceskenoviny.cz.

⁸⁰ Ústavní soud: Pl.ÚS 19/93 náležitostí právního státu je udržování stavu důvěry v trvanlivost právní úpravy

⁸¹ Moravec O., *Sjednocování judikatury pohledem účastníka řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu*, www.jurisprudence.cz

Podobně jako se soudy při svém rozhodování řídí dřívějšími rozhodnutími soudů vyšších instancí, přihlíží k rozhodnutí správních soudů při svém rozhodování i správní orgány. Naplňuje se tím zásada předvídatelnosti rozhodování ve veřejné správě a rovné postavení adresátů správního rozhodování.⁸²

V případě, že žalobce tvrdí, že byl na svých právech zkrácen i rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, může se obrátit s žalobou na Ústavní soud, pokud má za to, že byl zkrácen na svých základních právech a svobodách.⁸³ Na Ústavní soud se lze obrátit i bez předchozího vyčerpání dostupných opravných prostředků a to v případech, kdy ústavní stížnost podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelů. Poslední možnost občana jak se domoci svých práv je obrátit se na soudnictví mimo Českou republiku a to na Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku.⁸⁴ Tato možnost je dána členstvím České republiky v Evropské unii.

Osobně považuji za rozumné to, že soudy mají možnost odchýlit se od předchozích rozhodnutí v podobných kauzách. Myslím si, že každá rozhodovaná věc si žádá své posouzení a svůj rozbor. Nemluvě o tom, že nikde není napsáno, že první rozhodnutí je to správné.

⁸² Ústavní soud: Pl.ÚS 31/94 princip právní jistoty jako stěžejní znak a předpoklad právního státu v sobě subsumuje především efektivní ochranu práv všech právních subjektů a předvídatelnost postupu státu a jeho orgánů vůči právním subjektům

⁸³ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 3 Ads 2/2003 byl zrušen nálezem Ústavního soudu Pl.ÚS 4/06

⁸⁴ V rozsudku č. 57325/00 ze dne 13.11.2007 Velký senát Evropského soudu pro lidská práva konstatoval nepřímou diskriminaci romských dětí jejich zařazováním do zvláštních škol.

8. Soudní kontrola veřejné správy mimo správní soudnictví

8.1. Přezkum rozhodnutí správního orgánu ve věcech soukromoprávních

Tato problematika byla již mnohokrát rozebírána a posuzována z mnoha úhlů pohledu. Rozhodování orgánů ve věcech soukromého práva nezahrnuje sice rozsáhlejší agendu věcí, není ale zas tak výjimečné, jak by se na první pohled mohlo zdát. Velkou roli má i tradice některých hmotněprávních úprav, které pro určité případy preferují bezprostřední návaznost či dokonce závislost práv veřejných a práv soukromých.⁸⁵

Rozdělení toho co je právem soukromým a co právem veřejným není vždy jednoznačné, domnívám se však, že je nutné tyto rozdíly hledat. Toto vymezení není dle mého názoru podstatné jen pro vědecké uchopení toho, co je soukromoprávní a co veřejnoprávní. Striktní vymezení práva soukromého a veřejného je podstatné především proto, aby při porušení subjektivních práv a oprávněných zájmů osoby měla tato dánu k dispozici možnost domáhání se svých práv u konkrétní instituce k ochraně práva určené. Avšak je nutno zde podotknout, že ani striktně vymezená hranice mezi právem soukromým a právem veřejným, nemusí znamenat ve věci jasno. To co mne k tomuto tvrzení vede, je například skutečnost uvedená v § 244 odst. 1 o.s.ř., kde se hovoří o tom, že rozhodne-li správní orgán o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních⁸⁶, rodinných a obchodních vztahů a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení. Rozhodnutí orgánu veřejné správy tak zůstává zcela mimo pravomoc správního soudnictví.

Dalo by se argumentovat tím, že věci spadající do práva soukromého, by mělo rozhodovat obecné soudnictví, avšak bereme-li v úvahu to, že se jedná o rozhodnutí

⁸⁵Vopálka V., Svoboda P., *Nová úprava správního soudnictví*, Aspi Publishing, Praha 2003

⁸⁶ Ustanovení § 4 zákoníku práce: „na pracovně právní vztahy justičních čekatelů, státních zástupců, právních čekatelů a na příslušníky ozbrojených sil v činné službě a na státní zaměstnance podle služebního zákona se zákon práce vztahuje, jen pokud to výslovně stanoví...“ K tomuto rozsudek Nejvyššího správního soudu: 6As29/2003-97 „propuštění příslušníka Policie ČR ze služebního poměru je rozhodnutím, jímž se autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech vyplývajících z pracovního poměru veřejnoprávního, účastníku tohoto vztahu se soudní ochrana poskytne ve správním soudnictví.“ Podobně usnesení: konf 51/2004-9

orgánu veřejné správy (správního orgánu), docházíme k závěru, že by se následný soudní přezkum těchto rozhodnutí měl ubírat směrem k soudnictví správnímu.

Současná právní úprava však hovoří jasně. Z kompetencí správního soudnictví je vyloučeno „soudní přezkoumávání“ rozhodnutí správních orgánů ve věcech soukromého práva. Tyto případy kontroly veřejné správy se tedy realizují v tzv. obecném soudnictví.

87

Dle mého názoru se jedná o nepovedené zákonodárcovo řešení tohoto problému. Uveďme si na tomto místě příklad toho, jak složité a komplikované může být domáhání se práva obvyčejného občana.

Správní orgán rozhodující o věci soukromoprávní nevydá v zákonné době rozhodnutí ve věci samé, ačkoli mu tuto povinnost ukládá § 71 správního řádu a byla proto podána žaloba pro nečinnost ke správnímu soudu ve smyslu § 79 odst. 1 s.ř.s., který je v této fázi k rozhodnutí příslušný.⁸⁷ Správní soud na základě ustanovení § 81 odst. 2 s.ř.s. uloží správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí a stanoví mu pro to přiměřenou lhůtu. Správní orgán tedy soukromoprávní věc v uložené lhůtě rozhodne. Rozhodnutí nabude právní moci, avšak dotčený účastník má za to, že ono rozhodnutí správního orgánu jej poškodilo na jeho právech. Nyní se však již účastník neobrací na soud správní, jakkoli by se to po vyčerpání všech dostupných opravných prostředků mohlo zdát logické, nýbrž podává návrh na projednání věci v občanském soudním řízení na základě již zmíněného ustanovení § 244 odst. 1 o.s.ř.

Je nutno ovšem přiznat ten fakt, že vystupují na světlo i výhody, které má žalobce v občanském soudním řízení oproti soudnictví správnímu. Dle části páté o.s.ř. se totiž může soud žalobou zabývat v tzv. plné jurisdikci. To znamená, že účastníci řízení mohou před takovým civilním soudem uplatnit skutečnosti a důkazy, které neuplatnili před správním orgánem, přičemž soud není vázán skutkovým stavem, jak byl zjištěn před správním orgánem. Může též provádět nové důkazy. Soudy správní mají při provádění přezkumu rozhodnutí správního orgánu rovněž možnost opakovaně provést a doplnit důkazy provedené správním orgánem. Mohou ve věci dospět snad i k jinému skutkovému

⁸⁷ Průcha P., *Správní právo obecná část, 6 doplněné a autorizované vydání*, Masarykova univerzita, Brno 2004

⁸⁸ Nejvyšší správní soud: 6 Ans 2/2005- 68 „ochrana proti nečinnosti se ve správním soudnictví poskytne, ať už správní orgán má rozhodnout o právu veřejném či soukromém.“

stavu, ovšem mohou napadené správní rozhodnutí zrušit jen pro nezákonnost. Pokud správní orgán postupoval ve veřejnoprávní věci dle platných právních předpisů, učinil vše, co učinit měl a mohl, nemůže následně správní soud jeho rozhodnutí zrušit. Přesto je však docela možné, že by ke zrušení došlo, kdyby bylo možné provést nové důkazy a posuzovat nejen nezákonnost správního rozhodnutí, ale posoudit jeho věcnou správnost.⁸⁹

90

Z výše uvedeného je patrné, že domáhání se svých práv nemusí být nic jednoduchého, avšak takto hovoří zákon a nezbývá, než se jím řídit.

Problematika kontroly rozhodnutí orgánu veřejné správy ve věci soukromoprávní se mi zdá natolik zajímavá, že jsem v této věci oslovil a osobně se sešel s prof. JUDr. Petrem Průchou, CSc, který přednáší správní právo na Masarykově univerzitě v Brně a působí jako soudce na Nejvyšším správním soudu ČR.

Prof. Průcha se k této otázce vyjádřil v tom smyslu, že tato praxe není v našem soudnictví nic nového. Právní dualismus je věcí historickou, tradující se již od doby Ústavy z roku 1920.⁹¹ Vyjádřil však ten názor, že jde o rozhodnutí orgánu veřejné správy, a proto by i tato rozhodnutí mohla být přezkoumávána soudnictvím správním, avšak za předpokladu změny současné právní úpravy v tom smyslu, že by správnímu soudnictví měla být dána možnost tento přezkum provádět formou tzv. plné jurisdikce. Dále tento názor posílil tím, že pro kontrolu rozhodnutí správního orgánu je mimo jiné zapotřebí velmi dobré orientace ve správním řádu, což přirozeně soudcům rozhodujícím občanskoprávní věci chybí.

Co se týče změn zákona směrem k rozhodování správních soudů v plné jurisdikci, prof. Průcha tvrdí, že ne vždy by bylo dobré, aby kontrola veřejné správy vykonávaná soudy takto probíhala. Správní orgány, rozhodující o veřejných subjektivních právech osob, by se totiž ze svých chyb nepoučily. Jejich nezákonná rozhodnutí by se jim od správních soudů k novému projednání již nevracela, nýbrž by správní soudy, tak jak je tomu v občanskoprávním soudním řízení, rozhodovaly v meritu věci sami.

⁸⁹Průcha P., *Správní právo obecná část, 6 doplněné a autorizované vydání*, Masarykova univerzita, Brno 2004

⁹⁰ Na problém správního soudnictví v tomto směru poukazuje i Ústavní soud ve svém nálezu PL ÚS 28/95

⁹¹ § 105 Ústavy z .r. 1920 : „Ve všech případech, ve kterých úřad správní podle zákonů o tom vydaných rozhoduje o nárocích soukromoprávních, volno jest straně tímto rozhodnutím dotčené po vyčerpání opravných prostředků dovolávati se pořadem práva.“

8.2. Soudní přezkum zákonnosti právních předpisů

Rozhodování o zrušení právních předpisů pro jejich rozpor se zákonem bylo původně ve vládním návrhu zařazeno mezi pravomoc správních soudů. V samotném závěru legislativního procesu byla příslušná ustanovení vypuštěna, a tak Ústavou předvídaná pravomoc zůstala nenaplněna. Obsah čl. 87 odst. 3 Ústavy ČR zůstal tedy bez povšimnutí a tuto problematiku nadále řeší Ústavní soud.⁹² Uvedený článek nevyjadřuje jen možnou variantu řešení, ale především potřebu racionální dělby pravomocí v rámci moci soudní po zřízení Nejvyššího správního soudu. Značný počet a rozdílná kvalita podzákonných předpisů tedy i nadále budou Ústavní soud neúměrně zatěžovat.⁹³

Dojde-li po provedeném řízení Ústavní soud k závěru, že zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo že jiný právní předpis nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo zákonem, nálezem rozhodne, že takový zákon nebo jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení se zrušují dnem, který v nálezu určí.^{94 95}

Těžko říci, co vedlo zákonodárce k tomu, aby tuto činnost veřejné správy vymanil z kontrolní pravomoci správního soudnictví tím, že ji ponechal Ústavnímu osudu. Je možné, že to byla ta skutečnost, že pokud by byla tato pravomoc svěřena Nejvyššímu správnímu soudu a tento by návrh na zrušení podzákonného předpisu zamítl, věc by pravděpodobně stejně nakonec rozhodoval Ústavní soud.

⁹² Ústavní soud : „právní předpis, jehož účinnost byla pozastavena, je i nadále součástí právního řádu, nelze jej však uplatňovat srov. usnesení Ús 15/97

⁹³ Vopálka V., *Nová úprava správního soudnictví*, Aspi Publishing, Praha 2003, str. 19

⁹⁴ § 70/1 zákona o Ústavním soudu č. 182/1993 Sb.

⁹⁵ Např. Ústavní soud, PL 50/2004: „rozhodl podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu o zrušení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb.

9. Závěr

Závěrem bych chtěl svou bakalářskou práci shrnout do několika slov a vyjádřit se jak samotnému vývoji správního soudnictví tak i k současné právní úpravě a současné praxi odehrávající se před správními soudy.

Je nesporné, že po roce 1989, roce plném zvrátů a přeměn se život nás všech změnil. Jedná se v převažujícím množství o změny k lepšímu. Mezi oblasti, které bylo nutno po pádu komunismu a nastolení právního a demokratického státu řešit byla i oblast veřejné správy a její kontrola. Již nebylo možno přehlížet chyby státních orgánů a jejich nezákonné postupy, které poškozovaly občany na jejich právech a oprávněných zájmech. Bylo zde také potřeba dohlížet na jeden z hlavních demokratických nástrojů svobodného státu a to na svobodné a nestranné volby do volených orgánů. Tomu tak dříve dle mého názoru rozhodně nebylo. Kontrola provádění voleb probíhala jen v nepatrné míře. Samotná skutečnost, že se po tolik let nedařilo uvést do chodu Nejvyšší správní soud, svědčí dle mého soudu určitě i tomu, že kontrola státu a fungování jeho orgánů nebyla považována za zásadní a byla by spíše na obtíž. Dnes po 7 letech fungování této instituce, která dohlíží na dodržování zákonnosti a práva ve veřejné správě, sjednocuje rozhodování ve správním soudnictví a rozhodování správních orgánů, si bez ní kontrolu veřejné správy již málo kdo umí představit. Jedná se o instituci v české justici dle mého názoru již nepostradatelnou. Je zde Ústavní soud ČR, který rovněž dohlíží na práva občanů, především ta Ústavou zaručená, ale tento je přetěžován i za současné situace a nemyslím si, že by zastal agendu Nejvyššího správního soudu v potřebném rozsahu.

Není pochyb o tom, že správní soudnictví je ve svobodné demokratické zemi nezbytné. Od účinnosti reformního soudního řádu správního č.150/2002 Sb. se do současné doby dosti změnilo a správní soudnictví se bude zajisté vyvíjet i nadále. Dle mého soudu je stále co zdokonalovat. Např. již notoricky známé problémy týkající se právního dualismu, kdy je kontrola rozhodování ve veřejné správě rozštěpena mezi soudnictví správní a tzv. civilní soudnictví. Jak jsem již v textu práce naznačil, můj názor na tuto otázku je takový, že ke kontrole rozhodování správního orgánu je příslušné soudnictví správní a mělo by být i ve věcech soukromého práva. Jednak proto, že současná praxe zapříčiňuje zbytečné kompetenční spory a jednak souhlasím s názorem prof. JUDr. Petra Průchy, CSc, že při rozhodování správních orgánů a to i při kontrole

tohoto rozhodování je podstatná orientace a podrobná znalost správního řádu a veřejnoprávních předpisů. Dalším často zmiňovaným problémem jsou námitky vznášené na přetěžování Ústavního soudu ČR v oblasti přezkoumávání právních předpisů. Dle mého soudu by měl právní předpisy vydávané orgány státní správy a samosprávy přezkoumávat Nejvyšší správní soud. Myslím si, že se jedná o další zbytečné štěpení kontroly činnosti veřejné správy. Vždyť současná právní úprava umožňuje ve správním soudnictví přezkum opatření obecné povahy, což také není klasickým individuálním aktem. Toto jsou ale složité otázky, na které by mělo řešit naše zákonodárství.

Správní soudnictví a kontrola veřejné správy je oblast natolik široká, rozsáhlá a rozmanitá, že je a bude i nadále předmětem pozornosti a zkoumání na vědecké úrovni. Bylo pro mne zajímavé do této tematiky nahlédnout a věnovat se jejímu studiu.

10. Resumé

The presented thesis „The justice control of public service. The task of administrative and constitutional justice in the system of control of public service“ deals at first with reform of the Czech administrative law which started by effecting of the act no. 150/2002 Coll. - Code of Administrative Justice, and on the other side with the protection of the public subjective rights of the people by current practise of administrative jurisdiction.

Each of us we are the citizens of the Czech republic, we live in the community which is organized into the state. This state has the public power which is executed by public service. State administration through the state authorities decides about the rights and duties of the citizens within the framework of its execution. This administrative state is standing over the people in superior position. We live in law and democratic state, so it's necessary to have these state interventions under control because these state intrusions influence citizens' lives.

We discover whether checked state agrees with the state which would have been or which is to be. Afterwards from the proven information we subsequently make decisions and set appropriate steps.

The main point of the thesis is judicial control of public service which is one of the main way how to obtain own subjective public rights. Judicial protection of the rights in the Czech republic is under control of administrative justice which is performed by regional courts and The supreme court of the Czech republic.

The supreme administrative court didn't work in czech justice system for many years in spite of the fact that it had been implemented in the constitution of the Czech republic. The court came again back to the scene at the beginning of 2003 on the basis of the amendment of administrative justice law. It's main goal is to unify the decisional practise of regional courts in the framework of administrative justice. The supreme administrative court hears cassational complaints against final decisions of regional courts and other law determined matters. It's current role is hardly substitutable and it's difficult to imagine czech justice without the supreme administrative court.

If the constitutional rights or freedoms are broken by administrative authority a solution of the case is belonged to The constitutional court of the Czech republic. It is not involved in the court system of the Czech republic. This court is not to perform duties of another level or instance of justice. It is concerned with complaints against the elementary and natural rights which are guaranteed by constitutional laws. Further constitutional competence of the supreme administrative court is to review law regulations.

11. Seznam použité literatury a pramenů

Literatura:

Blahož J. *Soudní kontrola ústavnosti*, Codex, Praha 2001

Brothánková J., Žižková M., *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou*, 2. aktualizované a doplněné vydání, Linde Praha 2006

Dostál M., *Ústavní soud v letech 1993-2000*, Linde Praha 2004

Hendrych D. a kolektiv, *Správní právo obecná část*, 6. vydání, C.H.Beck 2006

Pítrová L., Pomahač R., *Evropské správní soudnictví*, C.H.Beck 1998

Polián M., *Vybrané procesní instituty soudního řádu správního*, Univerzita Palackého, 2003

Průcha P., *Správní právo obecná část*, 6. doplněné a aktualizované vydání, Masarykova univerzita, Brno 2004

Sborník příspěvků, *Reforma veřejné správy*, ASPI Wolters Kluwer, 2007

Schelle K. a kolektiv, *Dějiny české veřejné správy*, A. Čeněk s.r.o. 2009

Skulová S., Průcha P., Havlan P., Kadečka S., *Správní právo procesní*, Eurolex Bohemia, Praha 2005

Sládeček V., *Obecné správní právo*, Aspi, Praha 2009

Svoboda I., Schelle K., Schelleová I., Vičař R. *Základy správního práva a veřejné správy*, Ostrava, Key Publishing 2008

Vopálka V., *Nová úprava správního soudnictví*, Aspi Publishing, Praha 2003

Vopálka V., Šimůnková V., Šolín M., *Správní řád soudní, Komentář*, C. H. Beck Praha, 1999

Právní předpisy:

zákon č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, v platném znění

zákon č. 182/1993 Sb., *o Ústavním soudu*, v platném znění

zákon č. 99/1963 Sb., *občanský soudní řád*, v platném znění

zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, v platném znění

zákon č. 131/2002 Sb., *o rozhodování některých kompetenčních sporů*, v platném znění

zákon č. 209/1992 *Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod*, v platném znění

Soudní judikatura ve věcech správních 1993 – 1997

zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění

zákon č. 2/1993 Listina základních práv a svobod, v platném znění

Ústavní soud ČR Sbírka nálezů a usnesení Svazek 45 2007 II. Díl

Jiné prameny

Fetter R.W., *Judikatura a zákoník práce - část I*, www.ceskenoviny.cz

Internetová encyklopedie: *opatření obecné povahy*, www.wikipedia.cz

Klanicová K., *Soudní přezkum územních plánů jako opatření obecné povahy*, www.eps.cz

Moravec O., *Sjednocování judikatury pohledem účastníka řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu*, www.jurisprudence.cz

Webové stránky Ministerstva spravedlnosti ČR: *Novela zákona o soudech a soudcích*, www.reformajustice.cz

Webové stránky Nejvyššího správního soudu ČR: www.nssoud.cz

Webové stránky Ústavního soudu ČR: www.nalus.cz

Webové stránky Ústavního soudu ČR: *O Ústavním soudu, Historie ústavního soudnictví*, www.concourt.cz

Webové stránky: www.epravo.cz