

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Právo a právní věda

Katedra správní vědy a správního práva



Diplomová práce

**PROBLÉMY DICHOTOMIE SOUDNÍHO
PŘEZKUMU SPRÁVNÍCH ROZHODNUTÍ**

Martina Drahošová

2014/2015

Čestné prohlášení

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *„Problémy dichotomie soudního přezkumu správních rozhodnutí“* zpracovala sama. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.“

.....

Martina Drahošová

Poděkování

Na tomto místě vyjadřuji své poděkování paní docentce JUDr. Soně Skulové, Ph.D., coby vedoucí mé diplomové práce nejen za všestrannou pomoc a cenné rady, které mi při jejím zpracování věnovala, ale též za její přívětivý a trpělivý přístup.

Abstrakt

Diplomová práce se zaměřuje na problematické aspekty současné dichotomické právní úpravy soudního přezkumu správních rozhodnutí, které rozebírá jednotlivě a v jejich vzájemných souvislostech, přičemž se dotýká též historického kontextu soudobé problematiky. Vycházejíc ze zběžného vysvětlení základních pojmů a institutů je práce zaměřena na rozbor přezkumu správních rozhodnutí v režimu soudního řádu správního a v režimu části páté občanského soudního řádu s vyzdvihnutím zásadních úskalí předmětné právní úpravy. Zvýšená pozornost je v práci věnována otázce rozhraničení oblasti správního a obecného soudnictví.

Klíčová slova

veřejná správa, správní orgán, správní řízení, správní rozhodnutí, soudní kontrola, soudní přezkum, správní soudnictví, správní soud, soudní řád správní, veřejnoprávní záležitost (věc), civilní soudnictví, občanský soudní řád, občanskoprávní řízení, soukromoprávní záležitost (věc)

Abstract

This diploma thesis focuses on the problematic aspects of current dichotomic legislation concerning judicial review of administrative decisions, which are analysed separately as well as in their mutual relations and touched upon the historical context of contemporary problems. Proceeding from a brief explanation of basic terms and institutes this thesis is focused on an analysis of judicial review of administrative decisions according to the Code of Administrative Justice and part V of Civil Procedure code with highlighting the essential difficulties of the legislation under consideration. The thesis emphasizes the issue of delimitation between the areas of administrative justice and civil justice.

Key words

public administration, administrative body, administrative proceeding, administrative decision, judicial control, judicial review, administrative justice, a court of administrative justice, Code of Administrative Justice, a public law matter, civil justice, Civil Procedure Code, civil proceeding, a private law matter

OBSAH

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	6
ÚVOD	7
1 ZÁKLADNÍ INSTITUTY	10
1.1 Činnost veřejné správy	10
1.2 Správní řízení a jeho obecná charakteristika.....	10
1.3 Správní rozhodnutí	12
1.4 Spravedlivé správní řízení a požadavky kladené na správní rozhodnutí.....	12
1.4.1 Vnitrostátní právní úprava práva na spravedlivý proces	13
1.4.2 Regionální pohled očima Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Listiny základních práv EU	15
1.4.3 Vliv Rady Evropy na současnou úpravu správního řízení a přezkumu jeho výsledku ..	18
2 KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY	21
2.1 Význam a prostředky kontroly veřejné správy	21
2.2 Přezkum správních rozhodnutí.....	22
2.2.1 Stručně ke správnímu přezkumu	22
2.2.2 Obecná charakteristika soudního přezkumu	24
3 PŘEZKOUMÁVÁNÍ SPRÁVNÍCH ROZHODNUTÍ VE SPRÁVNÍM A OBECNÉM SOUDNICTVÍ.....	26
3.1 Úvodem k problematice	26
3.2 Historický kontext soudobé dvoukolejnosti.....	26
3.3 Soudní přezkum správních rozhodnutí de lege lata	28
3.4 Soudní řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve světle dualistického systému	30
3.4.1 Podstata řízení	30
3.4.2 Zahájení řízení	31
3.4.3 Rozhodnutí soudu o žalobě	31
3.4.4 Podklady pro rozhodnutí	33
3.4.5 Postup při nedostatku pravomoci, resp. věcné příslušnosti soudu	34
3.4.6 K dalším odchylnostem soudního řízení správního a civilního řízení dle části páté o. s. ř.	36
4 OTÁZKA URČENÍ „PŘÍSLUŠNÉ SOUDNÍ PRAVOMOCI“	38
4.1 Posuzování povahy správních rozhodnutí pro účely následné možnosti jejich soudního přezkumu	39
4.1.1 Obecné úvahy	39
4.1.2 Judikaturou řešené právní vztahy	39
4.1.3 Shrnutí problému rozhraničení soudních pravomocí	45
ZÁVĚR	46
SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ A LITERATURY	49

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

správní řád

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

soudní řád správní; s. ř. s.

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

občanský soudní řád; o. s. ř.

zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

Listina

Listina základních práv a svobod (Usnesení Předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů)

ESLP

Evropský soud pro lidská práva

Evropská úmluva

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/2992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8.)

Zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů

Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů

ÚVOD

Již více než dvanáct let je v naší zemi soudní kontrola správních rozhodnutí zajišťována prostřednictvím systému založeného na bázi dichotomie, kdy se o pravomoc podrobit tyto individuální správní akty nezávislému soudnímu posouzení s výstupem autoritativní povahy dělí správní soudy se soudy obecnými. Jaké vůbec byly důvody, které zákonodárce k zavedení dualistického systému soudního přezkumu správních rozhodnutí přivedly, jak daný systém funguje a co představuje jeho stěžejní úskalí, přibližuje tato diplomová práce. Problematicke přezkumu správních rozhodnutí ze strany nezávislých soudů se diplomová práce věnuje jednak z hlediska historického – kdy pro uchopení soudobého systému soudního přezkoumávání rozhodnutí veřejnosprávních orgánů je minimálně určité povědomí zejména o slabinách a nedostatecích vytýkaných úpravě správního soudnictví v České republice tak, jak byla v českém právním řádu zakotvena v letech 1992–2002, žádoucí – především se však soustředí na soudobý stav dané oblasti soudní kontroly veřejné správy, kdy má za cíl vytyčit problémy vzniklé a přetrvávající v návaznosti na zavedení dualistického systému soudního přezkumu správních rozhodnutí.

Diplomová práce si tak klade za cíl uceleně vymezit zásadní problematické aspekty soudního přezkoumávání rozhodnutí vydaných orgány veřejné správy, jež vyplynuly na povrch v souvislosti se zavedením dualismu soudní kontroly veřejné správy v této záležitosti. Za současného stavu právního řádu představuje daná problematika na poli odborné veřejnosti frekventovaně a široce diskutovanou záležitost, jež je navíc velmi častým terčem negativních ohlasů a kritiky pro její poukazované nedostatky a úskalí. Vzhledem k této skutečnosti představuje uvedené téma vhodný námět k ucelenějšímu zpracování, které se tato diplomová práce pokusí čtenáři podat. Práce bude při sledování tohoto cíle vycházet jednak z odborných publikací, které se primárně zabývají obecnější problematikou – byť neodmyslitelně související s tématem práce, nikoliv však totožnou, neboť publikace pojednávající uceleně toliko o předmětu této práce doposud nevznikla. Dále práce využije též odborných článků a příspěvků, které jsou co do svého předmětu již užšího, tedy specifitějšího zaměření, avšak tím zásadním zdrojem pro práci bude judikatura českých soudů. Práce je postavena především na podrobné analýze zákonné úpravy – obohacené též o historický exkurz do předchozí již neúčinné právní úpravy – a analýze judikatury, přičemž přibližuje též praktické aspekty dané problematiky. V rámci pojednání o soudobém soudním přezkumu správních rozhodnutí ubírajícího se dvěma

cestami se práce nebrání též komparativnímu pohledu, kdy činí srovnání řízení konaných v rámci daných dvou druhů soudnictví.

Práce je rozdělena do čtyř kapitol. V té úvodní pojedná o institutech, které jsou pro její téma stěžejní, a to o veřejné správě a její činnosti a o institutu správního řízení, jakožto v zásadě nezbytném předpokladu dalšího institutu, a sice správního rozhodnutí. Na problematiku správních řízení a z nich vzešlých správních rozhodnutí pak bude dále v následující části diplomové práce nahlédnuto ve světle ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces, které v českém právním řádu vyplývá z čl. 36 Listiny základních práv a svobod a z ustanovení čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Právě právo na spravedlivý proces tak, jak je vnímáno ve světle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod na základě jeho evolutivního výkladu a konkretizaci prováděné Evropským soudem pro lidská práva, dalo podnět českému zákonodárci k zavedení dualismu v systému soudního přezkumu správních rozhodnutí, přičemž tento jeho krok je z vícera důvodů ne zřídka odborníky kritizován a zpochybňován.

Jelikož představuje soudní přezkum veřejnosprávních rozhodnutí pouze jeden z mnoha projevů institutu kontroly veřejné správy, bude v druhé kapitole této práce krátce pojednáno o smyslu a prostředcích kontroly veřejné správa jako takové. V této své části diplomová práce uvede, proč je vůbec uplatňování soudní pravomoci v otázce revize správních rozhodnutí potřebné a vypořádá se zde s otázkou, zda by přezkumná pravomoc zákonem svěřená do rukou toliko správních orgánů mohla představovat postačující řešení.

Kritickému pohledu bude soudobý systém soudního přezkumu správních rozhodnutí ve světle zákonodárcem zvolené dualistické koncepce podroben zejména ve třetí kapitole, která vyzvedne slabiny a nedostatky dané právní úpravy. Tento dualismus vyžaduje vymezení vztahu mezi oběma druhy soudnictví povolány k přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů, a tedy nastoluje nutnost artikulace hledisek, dle kterých je ten který správní akt svěřen ke svému přezkumu jedné, resp. druhé soudní větví. A právě v této otázce objevují zcela zásadní úskalí předmětné dichotomie, jež se výrazně problematicky projevuje v aplikační praxi, a sice skutečnost, že stanovení hranice mezi oběma druhy soudnictví, které jsou k přezkumu správních rozhodnutí zákonem povolány, je zcela neurčitě. Kritéria vymezující povahu toho kterého správního rozhodnutí předznamenávající cestu jeho soudního přezkumu, a tedy hlediska, dle kterých je určována jedna ze dvou v úvahu přicházejících větví soudního přezkumu správních rozhodnutí, je za současného stavu českého právního řádu třeba nacházet v judikatuře soudů,

vyjma těch zcela výjimečných situací, kdy je pravomoc toho kterého soudu výslovně určena zákonem ustanovením. Vzhledem k různorodosti činnosti veřejné správy a jejími orgány vydávaných správních rozhodnutí, však představují tato výjimečná zákonná stanovení konkrétní soudní pravomoci při řešení otázky hranic mezi dvěma druhy soudnictví v rámci současně fungujícího dualismu zcela zanedbatelný jev. Z důvodu významu a rozsáhlosti tohoto aspektu dané soudní dichotomie bude problematice neurčitého kritéria rozhraničujícího dané dva druhy soudnictví následně věnována celá čtvrtá kapitola této práce, jejíž převážná část nastíní judikатурní závěry o hlediscích určujících pro správní rozhodnutí cestu jejich soudního přezkumu.

1 ZÁKLADNÍ INSTITUTY

1.1 Činnost veřejné správy

Veřejná správa – coby správa veřejných záležitostí ve státě uskutečňovaná ve veřejném zájmu subjekty k tomu zákonem povolanými – zahrnuje nepřeberné množství činností v nejrůznějších oblastech, v nichž je vykonávána veřejná moc. Své činnosti realizuje veřejná správa různými formami. Pro tuto diplomovou práci má nejzásadnější význam právní forma realizace činnosti veřejné správy, a to ta, která je orientovaná vně systému vztahů organizační nadřízenosti a podřízenosti v rámci veřejné správy, a tedy směřuje vůči subjektům stojícím mimo její organizační systém. Tuto formu činnosti lze nazvat správním rozhodováním a charakterizovat jako aktivitu veřejnosprávních orgánů, při které tyto vydávají individuální správní akty, které jsou běžně označovány jako správní rozhodnutí. Uvedené individuální správní akty jsou vydávány zásadně v rámci procesu správního řízení. Nyní si tedy přiblížíme tyto dva další zcela základní instituty správního práva.

1.2 Správní řízení a jeho obecná charakteristika

Institut správního řízení lze definovat jako právem upravený postup orgánů veřejné správy – tedy těch orgánů veřejné moci, jež taxativně vyjmenovává správní řád ve svém ustanovení § 1 odst. 1¹ – při kterém tyto rozhodují o konkrétních právech, právem chráněných zájmech a povinnostech jmenovitě určených fyzických a právnických osob. Pro uchopení pojmu správního řízení jako takového je však nutné doplnit, že tento postup orgánů veřejné správy směřuje k určitému cíli. Tímto cílem, a tedy vůbec smyslem celého institutu správního řízení a jeho vyústěním, je vydání správního rozhodnutí coby „*úkonu správního orgánu, jímž se v určité věci (autoritativně, tzn. jednostranně) zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci (opět autoritativně) prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá*“². Účelem správního řízení je tedy vydání právního aktu coby právní skutečnosti, která práva a povinnosti fyzických a právnických osob zakládá, mění či ruší anebo autoritativně určuje, zda existují či nikoliv.

¹ Jako správní orgán vymezuje § 1 odst. 1 správního řádu orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jiný orgán, právnickou a fyzickou osobu, pokud vykonávají působnosti v oblasti veřejné správy.

² VEDRAL, Josef. *K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer, a. s. Správní právo, publikováno 1. 2. 2012 [cit. 9. 2. 2015].

Na okraj je však třeba připomenout, že výše uvedené je pouze obecnou zásadou. V praxi se můžeme setkat i s takovými případy, ve kterých představuje vydání správního rozhodnutí ve skutečnosti první úkon ve správním řízení, tedy nikoliv až jeho výsledek. Sám správní řád upravuje takovýto typ správního rozhodnutí např. v ustanovení § 62 odst. 5 či § 150³, v dalších předpisech správního práva se s uvedenou situací můžeme setkat příkladem v zákoně č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (rozhodnutí o druhu a způsobu provedení protiepidemických opatření v ohnisku nákazy dle § 67 tohoto zákona) či v zákoně č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů (vydání rozhodnutí o zavedení nucené správy ve smyslu § 26 a násl. uvedeného zákona). Právní řád pak poskytuje dotčeným osobám možnost podat návrh na následný přezkum takového rozhodnutí⁴, avšak s ohledem na to, že se jedná zpravidla o situace vyznačující se naléhavostí a závažností, často nebývá těmto opravným prostředkům přiznáván odkladný účinek⁵.

Shrňme-li výše uvedené, obecně pak platí, že správní řízení představuje postup veřejnosprávního orgánu, při kterém tento rozhoduje o právech a povinnostech adresátů veřejnosprávního působení – tedy těch ty subjektů, vůči nimž je veřejná správa vykonávána a kteří nejsou se správními orgány v rovném postavení, neboť orgány veřejné správy vystupují v daném případě vůči těmto adresátům v mocensky nadřazeném postavení coby nositelé veřejné moci – a který vede k vydání správního rozhodnutí, tj. právního aktu, jenž zakládá, mění či ruší práva a povinnosti individualizovaných fyzických a právnických osob anebo autoritativně stvrzuje jejich existenci či neexistenci. V případě konstitutivního správního rozhodnutí jsou tímto právním aktem práva a povinnosti zakládány, měněny či rušeny přičemž rozhodnutí působí ex nunc a pro futuro.⁶ Deklaratorní správní rozhodnutí práva a povinnosti adresátů veřejnosprávního působení nezakládá, ale autoritativně určuje, zda existují či nikoliv, a tedy působí ex tunc a pro praeterio.⁷

³ Věta druhá § 62 odst. 5 správního řádu stanoví: „*Prvním úkonem v řízení ve věci uložení pořádkové pokuty je vydání rozhodnutí.*“; § 150 odst. 1 správního řádu: „... *vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení.*“

⁴ Odvolání proti rozhodnutí správního orgánu o uložení pořádkové pokuty dle § 62 odst. 5 věty poslední správního řádu; odpor proti příkazu správního orgánu dle § 150 odst. 3 správního řádu; odvolání proti rozhodnutí orgánu ochrany veřejného zdraví o druhu a způsobu provedení protiepidemických opatření v ohnisku nákazy dle § 67 zákona o ochraně veřejného zdraví či rozklad proti rozhodnutí České národní banky o zavedení nucené správy dle § 26aa odst. 4 zákona o bankách, aj.

⁵ § 67 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, § 26aa odst. 4 zákona o bankách

⁶ Konkrétním příkladem takového rozhodnutí je např. stavební povolení ve smyslu ustanovení § 115 stavebního zákona vydané stavebním úřadem, či rozhodnutí živnostenského úřadu o udělení koncese ve smyslu ustanovení § 53 odst. 5, resp. rozhodnutí o zrušení živnostenského oprávnění ve smyslu ustanovení § 57 odst. 1 písm. f) živnostenského zákona, apod.

⁷ Např. ta část rozhodnutí správního orgánu o správním deliktu, v níž je autoritativně konstatována vina či rozhodnutí orgánu státní správy lesů vydané ve smyslu ustanovení § 3 odst. 3 zákona o lesích v pochybnostech o tom, zda jde o pozemky určené k plnění funkcí lesa aj.

1.3 Správní rozhodnutí

Zcela stěžejním institutem pro tuto práci je pojem správního rozhodnutí. Jak již bylo shora uvedeno, lze správní rozhodnutí charakterizovat jako správní akt, který jednostranně zakládá, mění či ruší práva a povinnosti individualizovaných fyzických či právnických osob anebo autoritativně určuje, zda konkrétní práva a povinnosti jmenovitě určených subjektů existují či nikoliv. Jako takové představuje správní rozhodnutí účel, smysl, cíl a zároveň vyústění správního řízení (vyjma těch situací, kdy vydání správního rozhodnutí nepředstavuje až výsledek, správního řízení, ale typicky již první úkon ve správním řízení⁸), čemuž odpovídá též jeho zákonná definice obsažená v ustanovení § 9 správního řádu, dle které je vydání správního rozhodnutí účelem správního řízení⁹. Pro úplnost podotýkám, že jako účel správního řízení označuji výhradně tzv. meritorní správní rozhodnutí, nikoliv rozhodnutí procesní povahy, jež bývají ve většině¹⁰ případů označovány jako usnesení, a která rozhodují toliko o procesních otázkách. Pokud jde obecně o označování správních rozhodnutí, ustupuje forma jejich skutečnému obsahu. V souladu s tímto pravidlem – mnohokrát potvrzeným judikaturou¹¹ a promítnutým též v ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního¹² – je správní rozhodnutí nazírané z materiálního a nikoliv formálního hlediska. Znamená to, že správní rozhodnutí v materiálním smyslu tedy může být označeno různě – ať už jako rozhodnutí či usnesení, tak dále např. jako příkaz, povolení či zákaz aj. Musí však v každém případě splňovat zákonné požadavky co do jeho formy, tak jeho obsahu. V obecné rovině jsou tyto vyjmenovány ve správním řádu¹³, zvláštní právní předpisy pak mohou stanovit zvláštní náležitosti správního rozhodnutí.

1.4 Spravedlivé správní řízení a požadavky kladené na správní rozhodnutí

V následující části této práce nastíní problematiku nároků kladených na správní řízení a jejich výsledky v podobě individuálních správních aktů, kterými orgány veřejné správy autoritativně

⁸ např. § 62 odst. 5 či § 150 správního řádu

⁹ § 9 správního řádu stanoví: „*Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva či povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“

¹⁰ Typickou výjimkou z uvedené zásady je usnesení o zastavení správního řízení (§ 66 správního řádu), které navzdory svému označení představuje rozhodnutí ve věci a nikoliv rozhodnutí upravující výlučně samotné řízení.

¹¹ Např. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, sp. zn. I Afs 147/2005.

¹² Soudní řád správní se v souvislosti se soudním přezkumem aktů vydaných správními orgány vyvaruje užití termínu „správní rozhodnutí“ a namísto něj dané akty charakterizuje jako „úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti“.

¹³ § 68 stanoví obsahové a § 69 formální náležitosti správního rozhodnutí

rozhodují o subjektivních právech a povinnostech individualizovaných adresátů veřejnosprávního působení. Nahlédne tedy na institut spravedlivého procesu ve světle rozhodování o subjektivních právech, právem chráněných zájmech a povinnostech jmenovitě určených subjektů ze strany správních orgánů a posoudí, jakým způsobem mají být správní řízení vedena, aby je bylo možné považovat za vyhovující požadavkům spravedlivého správního procesu, a jaké nároky jsou kladeny na správní akty z nich vzešlé.

1.4.1 Vnitrostátní právní úprava práva na spravedlivý proces

Právo na spravedlivý proces je v českém právním řádu zakotveno prostřednictvím řady dílčích ustanovení rozptýlených v ústavním pořádku (zpravidla dále rozváděných a konkretizovaných příslušnou zákonnou úpravou) představující jeho jednotlivé komponenty¹⁴, na které lze teprve v jejich souhrnu nahlížet jako na samotné právo na spravedlivý proces. Vztah tohoto ústavně zaručeného práva na straně jedné a procesu řízení před soudem – ať již jde o režim soudního řízení civilního či trestního anebo případně o další typ soudního řízení¹⁵ – na straně druhé je neoddiskutovatelný; některé komponenty práva na spravedlivý proces jako nezávislost soudu¹⁶ či třeba právo na zákonného soudce¹⁷ své pevné spojení s řízením probíhajícím před orgánem moci soudní demonstrují již pojmově. Co se však týče otázky řízení správního, tedy procesu, v němž je rovněž rozhodováno o subjektivních právech a povinnostech konkrétních jednotlivců, jehož výsledek – správní rozhodnutí – je sto zasáhnout do právní sféry stejně citelně jako rozhodnutí vydané soudem v procesu řízení soudního, je situace poněkud komplikovanější. Správní řízení se nekoná před orgánem soudní moci, ale před orgánem veřejné správy a nabízí se tudíž otázka, zda a do jaké míry je třeba vztahovat příslušné principy, které ve svém souhrnu charakterizují právo na spravedlivý proces, a jejichž určitá výšeč je již svou podstatou „adresována“ výhradně řízením soudním (jako již zmíněná nezávislost soudů či zákonný soudce), také na tento typ řízení.

¹⁴ Dle Aleny Winterové jsou jimi principy uvedené v čl. 81, 82, 95 a 96 Ústavy ČR, a sice nezávislost a nestrannost soudů a soudců, vázanost soudce jen zákonem, rovnost účastníků před soudem a ústnost a veřejnost jednání a dále pak principy obsažené v čl. 36 až 38 Listiny, tedy právo na přístup k soudu, právo na právní pomoc, rovnost účastníků, princip zákonného soudu a zákonného soudce, princip veřejnosti, ústnosti a přímosti a princip hospodárnosti (srov. WINTEROVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní: vysokoškolská učebnice*. 6. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2011, s. 59–72).

¹⁵ V úvahu připadá též soudní řízení před Ústavním soudem či v režimu soudního řádu správního.

¹⁶ Princip nezávislosti soudů je zakotven v ust. čl. 81 Ústavy ČR a je zajištěn prostřednictvím institucionálního oddělení těchto státních orgánů od dalších orgánů státu.

¹⁷ Princip tzv. zákonného soudce je v ústavním pořádku obsažen v ust. čl. 38 odst. 1 Listiny a zajišťují jej zákonná ustanovení soudních řádů obsahující pravidla pro určení příslušnosti soudů a dále rozvrhy práce vypracovávané pro jednotlivé soudy na stanovené období.

Dle autora Petra Svobody plynou výchozí rysy a požadavky kladené na správní řízení ze zásad obsažených v ústavním pořádku České republiky, které v souhrnu zakotvují právo na spravedlivý proces a které musí zákonodárce při stanovování úpravy procesu správního řízení plně zohlednit a jež tedy vylučují, aby tento postup orgánů veřejné správy upravit na základě svého volného uvážení¹⁸. Petr Svoboda za klíčový procesně právní princip považuje čl. 36 odst. 1 a odst. 4 Listiny¹⁹ a označuje jej jako základní procesní právo na řízení²⁰. Z uvedených ustanovení Listiny vyplývá dle jeho závěrů pro správní řízení a pro jeho vyústění – tedy správní rozhodnutí – požadavek, dle kterého správní orgán může vydat, resp. vykonat rozhodnutí zásadně pouze v rámci kvalifikovaného výlučně zákonem stanoveného postupu, tedy správního řízení. Pouze výjimečně může správní orgán rozhodnout, aniž by k onomu zákonem stanovenému postupu přednostně přistoupil, a to v těch případech, jejichž naléhavost si takový postup z hlediska poskytnutí ochrany konkrétnímu základnímu právu či veřejnému zájmu vyžaduje²¹. Smyslem povinnosti správního orgánu rozhodnout o subjektivních právech či povinnostech individualizovaného subjektu v rámci postupu, který je pevně upraven právními normami, je zaručení kvalifikované součinnosti právě těch osob, o jejichž subjektivních právech či povinnostech je v takovém procesu rozhodováno²². Tato kvalifikovaná součinnost se projevuje oprávněním těchto dotčených osob uplatňovat ve vztahu k orgánu veřejné správy, který předmětné řízení vede, soubor základních procesních práv²³, jimž coby subjekty v postavení účastníků řízení disponují. S ohledem na výše uvedené potom Petr Svoboda uzavírá, že v ústavním pořádku ČR existuje vymežitelná podmnožina těch ústavních principů, které se coby základní procesní práva vztahují na veškerá řízení konaná před orgánem veřejné správy a které představují ve svém souhrnu ústavní základ českého správního řízení.²⁴

Nároky na způsob vedení správních řízení vyplývají dále též z úvodních ustanovení správního řádu v podobě tzv. základních zásad činnosti správních orgánů²⁵, jež se vztahují na

¹⁸ SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice, Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007, s. 13.

¹⁹ Čl. 36 odst. 1 Listiny stanoví „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“, čl. 36 odst. 4 potom, že „Podmínky a podrobnosti upravuje zákon.“

²⁰ SVOBODA, 2007, op. cit., s. 134.

²¹ Petr Svoboda je označuje jako tzv. mimořádné situace individuální aplikace práva, přičemž z nich vzešlé individuální právní akty nepředstavují rozhodnutí, ale tzv. jiný zásah orgánu veřejné moci ve smyslu ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR (tj. faktické úkony a bezprostřední zásahy).

²² SVOBODA, 2007, op. cit., s. 217.

²³ Jedná se zejména o na správní řízení dopadající ústavní principy zakotvené v hlavě páté Listiny, a to v čl. 36 odst. 1, 2 a 4, čl. 37 a čl. 38 odst. 2. V Ústavě ČR jde potom o čl. 2 odst. 3.

²⁴ SVOBODA, 2007, op. cit., s. 348.

²⁵ Tyto základní zásady vyjadřuje správní řád ve svých ustanoveních § 2 – § 8. S ohledem na znění § 177 odst. 1 správního řádu jsou tyto zásady plně aplikovatelné i v těch případech výkonu veřejné správy, kdy zvláštní právní předpis sice výslovně použití správního řádu vylučuje, avšak sám obdobné principy pro její realizaci nestanoví.

veškeré formy činnosti veřejnosprávních orgánů a které artikulují požadavky na kvalitu realizování úkolů a postupů správních orgánů vyvěrající z potřeby a nutnosti dosažení vysoké úrovně při výkonu veřejné správy v podmínkách právního státu.

Co se týče požadavků kladených právním řádem na samotná správní rozhodnutí co do jejich podoby, jsou tyto v obecné rovině obsaženy ve správním řádu, jenž stanovuje jednak základní obsahové náležitosti těchto správních aktů, a sice výrok, odvodnění a poučení účastníků²⁶, a dále též jejich formální náležitosti²⁷. Nedodržení těchto požadavků ze strany rozhodujícího orgánu veřejné správy má za následek vznik vadného rozhodnutí. Aby bylo správní rozhodnutí plně souladné se zákonem, nestačí však respektovat toliko jeho obsahové, resp. formální náležitosti. Správní rozhodnutí je totiž dále třeba vydat v určité lhůtě²⁸ a stejně tak je nutné jej stanoveným způsobem oznámit²⁹. I uvedenými nároky stanovenými na správní rozhodnutí zákonodárce poskytuje ochranu právům adresátů veřejnosprávního působení, když v návaznosti na jejich dodržení, resp. nedodržení ze strany veřejnosprávních orgánů můžeme konstatovat, zda byl či naopak nebyl dodržen řádný, zákonný postup orgánu veřejné správy při jeho rozhodování o právech a právech chráněných zájmech účastníků správního řízení, a tedy zda daný proces proběhl coby spravedlivé správní řízení.

1.4.2 Regionální pohled očima Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Listiny základních práv EU

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a princip plné jurisdikce

Z pohledu mezinárodního práva zmiňme v první řadě pro evropské státy v tomto ohledu naprosto stěžejní ustanovení čl. 6 Evropské úmluvy zakotvující právo každého na spravedlivé řízení. Tento výslovně hovoří o rozhodování o „*občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění*“³⁰, čímž na první pohled snad usnadňuje cestu k závěru o tom, že se bez dalšího na správní řízení vedené před orgánem veřejné správy nevztahuje. Avšak s ohledem na zásadu autonomního výkladu Evropské úmluvy a na výhradní postavení Evropského soudu pro lidská práva coby subjektu podávajícího její určující výklad, je třeba pro konečné posouzení otázky, zda ta která věc spadá pod ustanovení čl. 6 Evropské

²⁶ § 68 správního řádu

²⁷ § 69 správního řádu

²⁸ § 71 správního řádu

²⁹ § 72 správního řádu

³⁰ čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

úmluvy či nikoliv, tedy zda je či není možné ji subsumovat pod pojmy občanská práva a závazky, resp. trestní obvinění, zohlednit jediné rozhodovací činnost ESLP, která je právě v tomto ohledu poměrně bohatá. Ohledně požadavků kladených na vnitrostátní řízení, jež jsou obsaženy v čl. 6 Evropské úmluvy, a otázky jejich aplikace na správní řízení probíhající před orgánem veřejné správy v zemi smluvní strany Evropské úmluvy vyplývá z judikatury ESLP³¹ závěr, dle kterého ta správní řízení, která mají přímý dopad na určení civilních práv a povinností³², podléhají nárokům nastoleným čl. 6 Evropské úmluvy, a to buď přímo již ve fázi samotného správního řízení anebo až zprostředkovaně, tedy zajištěním plného soudního přezkumu rozhodnutí, které bylo v předcházejícím správním řízení vydáno, v soudním řízení, které odpovídá potřebám vyjádřeným čl. 6 Evropské úmluvy. Koncepce plného soudního přezkumu představuje tzv. princip plné jurisdikce, na jehož základě je orgán provádějící přezkum daného aktu oprávněn a zároveň povinen přezkoumat napadené rozhodnutí nejen z hlediska jeho souladu se zákonem, ale též po stránce věcné správnosti, tedy zkoumat jak zákonnost, tak správnost napadeného aktu. Co se týče zásady plného soudního přezkum správních rozhodnutí, na které se čl. 6 Evropské úmluvy vztahuje, byla právě tato příčinou vzniku zcela nového modelu správního soudnictví v českém právním prostředí, neboť právě požadavek plné jurisdikce přiměl Ústavní soud ke zrušení nevyhovující tehdejší části páte občanského soudního řádu (stalo se tak náležením Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001) a současně tak s sebou přinesl potřebu přijetí zcela nového zákona, a to soudního řádu správního, čímž byla zrušena dosavadní nesamostatná koncepce soudního přezkumu správních rozhodnutí. O této otázce je podrobně pojednáno ve třetí kapitole této práce.

Občanská práva a závazky

Do první skupiny vztahů spadajících do čl. 6 Evropské úmluvy náleží dle ESLP z množiny správněprávních vztahů v linii jednotlivec – správní orgán ty právní vztahy mezi jednotlivcem na straně jedné a státem na straně druhé, u nichž jde o práva civilní, přestože zde stát vystupuje v postavení vrchnostenské moci. Takovou situaci tedy dle ESLP představuje např. rozhodování o vyvlastnění³³ či některá řízení o náhradě škody za nesprávný úřední postup³⁴, ve kterých je soukromoprávní charakter vztahů mezi státem a jednotlivcem patrný, anebo i některá

³¹ Rozsudek ESLP *Albert a Le Compte* proti Belgii ze dne 10. 2. 1983, stížnosti č. 7299/75 a 7496/76.

³² MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 38.

³³ Rozsudek ESLP *Sporrong a Lönnroth* proti Švédsku ze dne 23. 9. 1982, stížnosti č. 7151/75 a 7152/75

³⁴ Např. v otázce řízení o přiznání náhrady škody za nezákonnou vazbu tak ESLP rozhodnul ve svém rozsudku ve věci *Lamanna* proti Rakousku ze dne 10. 7. 2001, stížnost č. 28923/95.

řízení převážně veřejnoprávního charakteru, a to řízení ve věcech těch dávek sociálního zabezpečení, jejichž výplata, resp. odepření nezáleží výhradně na diskreci správního orgánu³⁵.

Trestní obvinění

Vzhledem ke skutečnosti, že jednotlivé národní právní řády smluvních stran Úmluvy definují různé typy deliktů zcela rozdílně, je i v případě výkladu pojmu „trestní obvinění“ nutné vycházet z judikatury ESLP, aby tak byl zajištěn Úmluvou definovaný minimální standard ochrany lidských práv. To, co právní řád jedné smluvní strany považuje za správní delikt, jiný může považovat za trestný čin či naopak vůbec neupravovat a nesankcionovat. Proto ESLP při posuzování, zda bylo v případě toho kterého deliktu na místě postupovat v souladu s čl. 6 Úmluvy či nikoliv, přihlíží vždy jednak k povaze spáchaného deliktu, a to zejména s ohledem na to, kým může být spáchán – tedy zda jde o širokou veřejnost (pak je použití čl. 6 Úmluvy pravděpodobné) či pouze specifickou skupinu jedinců – a dále jej posuzuje z hlediska sankce, která za takovýto delikt může být uložena s tím, že sama možnost uložit sankci v podobě zbavení osobní svobody zásadně otvírá vrátka k aplikaci čl. 6 Úmluvy. Proto oním spravedlivým řízením dle čl. 6 Úmluvy nemusí být pouze trestní řízení, ale připadají v úvahu též různá disciplinární či kárná řízení apod. Ústavní soud v tomto ohledu dokonce vyjádřil, že „*trestním obviněním ve smyslu čl. 6 odst. 1 jsou podle judikatury ESLP prakticky řízení o veškerých sankcích ukládaných správními úřady fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt*“³⁶.

Listina základních práv EU

Otázka aplikace požadavků spravedlivého procesu na správní řízení je výrazně jasněji a jednodušeji řešena na úrovni Evropské unie, a to prostřednictvím Listiny základních práv EU. Její čl. 41 totiž přímo zakotvuje právo každého na spravedlivé správní řízení. Důležité je ovšem připomenout, že uvedené ustanovení Listiny základních práv EU obsahující základní požadavky na orgán veřejné moci, před kterým se koná to které správní řízení, se vztahuje toliko na unijní orgány či instituce.

³⁵ Rozsudek ESLP Schuler-Zraggen proti Švýcarsku ze dne 24. 6. 1993, stížnost č. 14518/89 či rozsudek ESLP Salesi proti Itálii ze dne 26. 2. 1993, stížnost č. 13023/87.

³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

1.4.3 Vliv Rady Evropy na současnou úpravu správního řízení a přezkumu jeho výsledku

Český zákonodárce se rozhodl vyhovět požadavkům Evropské úmluvy formulovaným ESLP v jeho judikatuře co do určitého minimálního standardu (daného čl. 6 Evropské úmluvy) správního řízení, resp. přezkumného soudního řízení na toto řízení (ne však nutně) navazující, která probíhají před vnitrostátními orgány smluvních států Rady Evropy, poněkud komplikovaným a osobitým způsobem, kdy s účinností k 1. 1. 2003 zavedl svébytný systém soudní kontroly veřejné správy³⁷, v jejímž rámci upravil odlišně podmínky pro soudní ochranu práv veřejných a pro soudní ochranu práv vyplývajících z věcí soukromého práva. Zatímco v záležitosti přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy v soukromoprávních věcech je již nyní soudní přezkum v plné jurisdikci zaručen nade vší pochybnost, ve věci správního soudnictví však na poli odborné veřejnosti nepanuje jednotný názor. Co se týče soudní ochrany ve vztahu ke správním rozhodnutím vzešlým z těch správních řízení, jejichž předmětem bylo nikoliv soukromé právo, ale právo veřejné, ozývají se odborné hlasy, které princip plné jurisdikce ve věci soudního přezkumu těchto rozhodnutí zpochybňují³⁸ a tvrdí, že požadavkům Evropské úmluvy bylo vyhověno toliko ve věci přezkumu správních rozhodnutí o věcech soukromého práva. Argumentují tím, že správní soud je zákonem zmocněn správní žalobou napadené správní rozhodnutí zrušit toliko pro nezákonnost či vady řízení a v jeho pravomoci není vyhovět žalobě za situace, kdy má za to, že správní orgán sice rozhodl nesprávně (tj. po stránce skutkové), avšak nikoliv nezákonně³⁹. Nicméně těchto názorů je menšina a převažující část odborné veřejnosti⁴⁰ a naše vrcholné soudy⁴¹ pokládají současný systém soudního přezkumu správních rozhodnutí za plně vyhovující požadavku plné jurisdikce soudů přezkoumávajících tyto akty, kdy shledávají, že tento je zákonem zajištěn v obou větvích soudní pravomoci. Svůj závěr pak opírají o skutečnost, že správní soud je oprávněn přezkoumat žalobou napadený správní akt jak po stránce

³⁷ Tématu současné úpravy soudního přezkoumávání aktů veřejné správy se podrobněji věnuje následující kapitola.

³⁸ VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Nová úprava správního soudnictví. Soudní řád správní. Code of Administrative Justice*. Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2003, s. 117–118.

³⁹ Jedinou výjimku v tomto směru představuje řízení o správní žalobě podané ve smyslu ustanovení § 65 odst. 3 s. ř. s.

⁴⁰ Srov. např. VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Nová úprava správního soudnictví. Soudní řád správní. Code of Administrative Justice*. Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2003, s. 202; či LAVICKÝ, Petr. *Problémy vymezení pravomoci civilních a správních soudů*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer, a. s. Jurisprudence, publikováno 20. 4. 2012 [cit. 19. 5. 2015]; popř. též DAVID, Ludvík; IŠTVÁNEK, František; JAVŮRKOVÁ, Naděžda; KASÍKOVÁ, Martina; LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1276.

⁴¹ Např. Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 2/09, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2007, sp. zn. 1 As 32/2006 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2012, sp. zn. 2 Asz 20/2012.

skutkové, tak po stránce právní, přičemž však není vázán skutkovým stavem zjištěným správním orgánem a může též provést dokazování⁴².

Nutno ovšem podotknout, že nastolený systém dualismu je velmi častým terčem kritiky, která mnohdy nesměruje pouze k jednotlivým nedostatkům jeho právní úpravy, nýbrž zpochybňuje zavedení koncepce jako takové. Tyto negativní ohlasy vychází ze skutečnosti, že pojem „občanská práva a závazky“ užitý v čl. 6 Evropské úmluvy má – jak již bylo vysvětleno v části pojednávající o čl. 6 Evropské úmluvy v kontextu jeho významu pro soudní přezkoumávání správních aktů v členských státech Rady Evropy⁴³ a jak dokonce sám vyslovil Nejvyšší správní soud⁴⁴ – pramálo společného s pojetím soukromých práv a závazků ve smyslu českého právního řádu. Tyto pojmy se tedy zcela nepřekrývají a tudíž závěr zákonodárce⁴⁵, resp. judikatury⁴⁶ o nutnosti vyčlenit pro ty záležitosti, které byly předmětem řízení před správním orgánem a jsou soukromoprávní povahy, zvláštní režim jejich soudního přezkumu, a to právě s ohledem na mezinárodní závazky České republiky – plynoucí z čl. 6 Evropské úmluvy a potažmo judikatury ESLP v této věci – považují kritici zavedení dualistické právní úpravy za nepřijatelný.

Co se týče požadavků Rady Evropy kladených na správní řízení vedená před orgány veřejné správy svých smluvních států, nejsou tyto obsaženy pouze v dokumentech smluvní povahy, resp. v judikatuře ESLP, ale též v četných doporučeních a rezolucích pocházejících z pera výkonného orgánu Rady Evropy, Výboru ministrů. Např. Rezoluce R(77)31 o ochraně jednotlivce ve vztahu k úkonům správních orgánů stanovující zásady, které je třeba uplatňovat ve vztahu vykonavatele veřejné správy a adresáta veřejnosprávního působení, obsahuje mj. právo jednotlivce být slyšen a účasten jednání, právo vyjádřit se k podkladům sloužícím pro rozhodnutí, požadavek náležitého odůvodnění správního aktu včetně možnosti podat proti němu opravné prostředky a možnosti obrany proti úkonům správních orgánů, které zasahují do práv nebo povinností jejich adresátů⁴⁷. Specifičtějšího aspektu ochrany jednotlivce při jeho konfrontaci se správními orgány se týká Doporučení Výboru ministrů Rec(2004)20 o soudním

⁴² LAVICKÝ, Petr. *Problémy vymezení pravomoci civilních a správních soudů*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer, a. s. Jurisprudence, publikováno 20. 4. 2012 [cit. 19. 5. 2015].

⁴³ K tomu srov. první kapitolu, oddíl 1.4.2 této práce.

⁴⁴ „Nelze bez dalšího klást rovnítko mezi pojem rozhodnutí o občanských právech nebo závazcích ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a pojmem rozhodnutí ve věci soukromoprávní“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 6 A 40/2002).

⁴⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. [Systém ASPI]. Poslanecká sněmovna Parlamentu, publikováno 1. 1. 2001 [cit. 2015-04-29].

⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2005, sp. zn. 2 As 36/2005.

⁴⁷ POTĚŠIL, Lukáš. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy. [online]. Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 3. 6. 2015].

přezkoumávání správních aktů coby jeden z významných dokumentů mezinárodně právní povahy co do zakotvení požadavku na následnou soudní revizi správních rozhodnutí. Nikoliv na dílčí aspekty výkonu veřejné správy, ale naopak na obecné požadavky jejího výkonu ze strany správních orgánů smluvních států Rady Evropy potom vyslovuje Doporučení Výboru ministrů Rec(2007)7 o dobré veřejné správě zakotvující příkladem princip zákonnosti (čl. 2), nestrannosti (čl. 4), právní jistoty (čl. 6) či princip transparentnosti (čl. 10).

2 KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY

2.1 Význam a prostředky kontroly veřejné správy

V právním řádu České republiky je zakotvena řada institutů, prostřednictvím nichž je zajišťováno, aby byla ze strany veřejnosprávních orgánů při výkonu veřejné správy, a tedy uplatňování veřejné moci, plně zachována jejich vázanost právem, tedy aby byla veřejná správa ve svém funkčním pojetí, tj. ve smyslu výkonu veřejné správy coby činnosti veřejnosprávních orgánů⁴⁸, uskutečňována v souladu s principem zákonnosti. Institut jako takový implikuje požadavek na činnost veřejné správy v obecné rovině, a to v tom směru, že tato se má „odehrávat“ určitým právem stanoveným postupem a způsobem, a že z hlediska činnosti orgánů veřejné moci je uplatnění libovůle zcela nemyslitelné. Bezpodmínečná vázanost orgánů veřejné správy zásadou legality vyvěrá ze samotné podstaty demokratického právního státu⁴⁹ a v rovině ústavního pořádku České republiky je promítnuta do ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny⁵⁰. „Mimo sféru uplatnění zásady zákonnosti by neměl zůstat žádný z postupů, kterými subjekty vykonávající veřejnou správu zasahují do právních poměrů adresátů veřejné správy nebo je ovlivňují.“⁵¹ Smyslem kontroly veřejné správy je tedy především zajištění jejího řádného výkonu ze strany správních orgánů a zabezpečení tak ochrany jednotlivců, coby adresátů veřejnosprávního působení, před nezákonnými excesy správních orgánů při výkonu veřejné správy, které by nepřipustně zasahovaly do jejich práv a právem chráněných zájmů. Při vědomí skutečnosti, že v současné době je do pravomoci orgánů veřejné správy zahrnuta neuchopitelně rozsáhlá škála oblastí, v nichž jsou oprávněny a povinny jednat a rozhodovat o právech, povinnostech a právem chráněných zájmech jednotlivců, je existence propracovaného a důsledného systému kontroly veřejné správy v demokratické společnosti zcela nezbytná.

Jednotlivé nástroje kontroly veřejné správy jsou různé povahy. Mimo poslaneckou interpelaci členů vlády⁵², kontrolu správních orgánů prováděnou Nejvyšším kontrolním úřadem

⁴⁸ Mimo funkční pojetí veřejné správy lze taktéž nazírat na veřejnou správu v jejím organizačním pojetí, tedy jako na soustavu orgánů veřejné správy s jejich vzájemnými vztahy uvnitř tohoto systému.

⁴⁹ „Právě v dodržování práva státem (resp. orgány veřejné moci) lze chápat podstatu zákonnosti, potažmo i právního státu.“ (srov. HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 400.)

⁵⁰ Čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR stanoví, že „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“ Listina pak obdobné ustanovení obsahuje ve svém čl. 2 odst. 2 – „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“

⁵¹ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 57.

⁵² čl. 53 Ústavy ČR

zaměřenou především na otázku hospodaření se státním majetkem⁵³, či kontrolu vykonávanou přímo občany⁵⁴ anebo dále skrze pravomoci Veřejného ochránce práv⁵⁵, zůstává tím nepochybně nejfrekventovaněji využívaným a tedy stěžejním způsobem kontroly veřejné správy kontrola vykonávaná samotnými správními orgány spolu s kontrolou uplatňovanou soudní mocí. V rámci obou posledně uvedených způsobů kontroly je mimo jiné možné domáhat se přezkoumání správními orgány vydaných správních rozhodnutí. V případě přezkumu správního rozhodnutí prováděného správním orgánem bude tento probíhat na základě uplatnění řádných, resp. mimořádných opravných prostředků, které jsou v obecné rovině upraveny ve správním řádu, a rozhodování o nich přísluší buď tomu správnímu orgánu, který napadené správní rozhodnutí vydal anebo jemu instančně nadřazenému správnímu orgánu. Problematika soudního přezkumu správních rozhodnutí, a tedy situace, kdy je rozhodování o žalobách směřujících proti správním rozhodnutím prováděno nezávislými soudy, tvoří jádro předmětu této diplomové práce a podrobněji bude rozebrána v následující kapitole.

2.2 Přezkum správních rozhodnutí

Institut přezkumu rozhodnutí vydaných orgánem veřejné správy představuje poměrně širokoúhlou problematiku. Lze jej považovat za jeden z projevů kontroly veřejné správy a současně také za prostředek nápravy správních aktů trpících vadou. Dle soudobé právní úpravy je možné domoci se nápravy, resp. usilovat o nápravu správních rozhodnutí několika formami. Autoritativní přezkoumávání správních rozhodnutí je v kompetenci jak orgánů správních, tak orgánů soudních, s tím, že současná právní úprava připouští přezkum správních rozhodnutí jak z iniciativy veřejně mocenského orgánu, tak z iniciativy adresáta veřejnosprávního působení.

2.2.1 Stručně ke správnímu přezkumu

Probíhá-li přezkoumání správních rozhodnutí před správním orgánem, tzn. v rámci správního řízení, jedná se buď toliko o tzv. autoremeduru – tedy situaci, kdy sám správní orgán, který

⁵³ Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁴ Občané mohou takto působit na veřejnou správu ať již ve formě kolektivního podání, a tedy v souladu se zákonem o právu petičním (zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů) či individuálně (např. cestou podání stížnosti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu ve smyslu ustanovení § 175 správního řádu).

⁵⁵ Tento způsob působení na veřejnou správu vyplývá ze zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, avšak vykazuje v tomto směru určitou specifickou spočívající v okolnosti, že přestože v daném případě lze hovořit o jisté formě přezkumu a kontroly realizace veřejné správy, tedy mj. i jí vydaných správních aktů, není Veřejný ochránce práv ve vztahu ke správním orgánům vybaven prostředky autoritativní povahy. Je však oprávněn správním orgánům sdělovat svá stanoviska a zejména jim navrhnout opatření k provedení nápravy.

napadené rozhodnutí vydal, rozhodne o podaném opravném prostředku, aniž by věc postupoval sobě nadřízenému správnímu orgánu – anebo jde již přímo o řízení o opravném prostředku konané zásadně před instančně nadřízeným správním orgánem. Autoremedura tedy představuje výjimku ze zásady dvouinstančnosti správního řízení, a proto k ní lze přistoupit pouze za kumulativního splnění zákonem daných podmínek⁵⁶.

Správní řád rozlišuje čtyři opravné prostředky. Rozdíly mezi nimi se odvíjí od otázky právní moci napadeného rozhodnutí a okolnosti, zda předchází řízení, ze kterého napadené rozhodnutí vzešlo, bylo zahájeno z moci úřední či na žádost.

Odvolání a rozklad

Nepravomocná rozhodnutí lze napadnout tzv. řádným opravným prostředkem, kterým je, jde-li o správní řízení, institut odvolání⁵⁷ a institut rozkladu. Jejich charakteristickou vlastností je fakt, že pokud jejich uplatnění zákon výslovně nevylučuje, je na ně za zákonem stanovených podmínek právní nárok. Odvolání je v praxi nepochybně nejčastěji uplatňovaným opravným prostředkem, kterým lze napadat jak rozhodnutí, tak usnesení. Rozklad⁵⁸ se od odvolání liší jednak tím, že směřuje výhradně proti rozhodnutí vydaným v prvním stupni ústředním správním úřadem, ministrem, státním tajemníkem ministerstva nebo vedoucím jiného ústředního správního úřadu, a dále skutečností, že o něm nerozhoduje instančně nadřízený správní orgán, ale vedoucí daného ústředního správního úřadu, resp. v případě ministerstva ministr stojící v jeho čele.

Přezkumné řízení a obnova řízení

Pokud však správní rozhodnutí nabylo právní moci, lze jeho změny dosáhnout již výhradně prostřednictvím mimořádného opravného prostředku, kterým je v režimu správního řádu přezkumné řízení či obnova řízení. Na zahájení přezkumného řízení⁵⁹ neexistuje právní nárok, neboť je zahajováno výlučně z úřední moci. Právní úprava sice umožňuje podat podnět k zahájení přezkumného řízení (může pocházet přímo od účastníka řízení), avšak otázka jeho

⁵⁶ § 87 správního řádu upravující otázku autoremedury při odvolacím řízení podmiňuje její provedení tím, že rozhodující správní orgán podanému odvolání výlučně plně vyhoví a napadené rozhodnutí v závislosti na v odvolání formulovaném petitu změní či zruší s tím, že uvedeným postupem správního orgánu nesmí být způsobena žádnému účastníku správního řízení újma, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas.

§ 95 odst. 2 správního řádu stanoví prakticky totožné podmínky pro provedení autoremedury, jde-li o přezkumné řízení zahájené k podnětu účastníka. Požaduje, aby správní orgán, který takto napadené rozhodnutí vydal, provedl i přezkumné řízení za předpokladu, že účastníkovi, který podnět uplatnil, plně vyhoví, a že tím nemůže být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas.

⁵⁷ § 81 a násl. správního řádu

⁵⁸ § 152 a násl. správního řádu

⁵⁹ § 94 a násl. správního řádu

zahájení záležitosti pouze ve vůli správního orgánu. Co do své podstaty, účelem institutu přezkumného řízení je zhojení skutečnosti, že napadené správní rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, a to cestou jeho změny, resp. zrušení. Naproti tomu zahájit obnovu řízení⁶⁰ lze jak z moci úřední – jejím nařízením – tak k žádosti účastníka řízení, tedy povolením obnovy řízení. Smyslem obnovy řízení je umožnění v již pravomocně skončeném správním řízení uplatnit dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, resp. prokázat, že dříve provedené důkazy se ukázaly nepravdivými, či zohlednit skutečnost, že rozhodnutí, které v řízení, o jehož obnovu jde, sloužilo jako podklad, bylo zrušeno či změněno.

2.2.2 Obecná charakteristika soudního přezkumu

Přestože soudobá právní úprava zahrnuje již poměrně propracovaný systém opravných prostředků zajišťujících revizi správních rozhodnutí, o nichž přísluší rozhodovat samotným správním orgánům, v demokratickém právním státě však zabezpečení přezkumu správních rozhodnutí coby aktů, jimž orgány moci výkonné autoritativně zasahují do právní sféry jednotlivců, výlučně na této úrovni – tedy toliko v rovině moci výkonné – nepředstavuje dostatečné poskytnutí ochrany právům těchto jedinců. Je tak třeba zajistit dokonalejší možnost ochrany práv dotčených subjektů v případě jejich zasažení ze strany veřejnosprávního orgánu. Tuto vyšší a kvalitnější ochranu jsou schopny poskytnout jedině nezávislé státní orgány, a tedy soudy, které při své rozhodovací činnosti de facto staví orgán veřejné správy a subjekt domáhající se ochrany svého práva zasaženého právě realizací výkonné moci veřejnosprávním orgánem do rovnocenného postavení s cílem nestranně tuto právní věc rozhodnout. Účelem soudní kontroly veřejné správy je tedy podrobit správní orgán a jeho akt nezávislé soudní moci, čehož samotná veřejná správa pochopitelně není s to dosáhnout a ani by to na ní nebylo myslitelné spravedlivě požadovat, neboť jedině soud coby subjekt stojící vně systému veřejné správy je schopen kýženého nezávislého posouzení a rozhodnutí.

Specifickou formu přezkumu správních rozhodnutí tedy představuje jejich soudní revize. Soudnictví coby činnost zvláštních státních orgánů je zákonem, resp. ústavním zákonem povoláno k ochraně subjektivních práv⁶¹. Jde-li o jeho poslání poskytovat ochranu právům subjektů, které se jí dovolávají z důvodu jejich dotčení způsobeného činností veřejné správy (ať již jde o činnost realizovanou formou správního řízení se svým výsledkem v podobě správního rozhodnutí anebo subjekt cítí dotčení nečinností správního orgánu, resp. jeho nezákonným

⁶⁰ § 100 a násl. správního řádu

⁶¹ čl. 36 odst. 1 Listiny

zásahem), představuje v tomto ohledu soudnictví projev tzv. systému brzd a vyvažování⁶² ve vztahu k moci výkonné.

Těžištěm soudního přezkoumávání aktů orgánů veřejné správy je v současné době řízení dle příslušných ustanovení soudního řádu správního a současně též dle části páté občanského soudního řádu. Soudní přezkum správních rozhodnutí je tedy v českém právním řádu v současné době postaven na dvoukolejném systému, kdy hranice mezi uvedenými dvěma cestami přezkumu správních aktů není mnohdy jasná a nezřídka se stává předmětem diskuzí. Pojednání o uvedeném předělu mezi dvěma soudními systémy – tedy režimem správního, resp. obecného soudnictví – o rozboru hledisek určujících, kterému z nich bude to které správní rozhodnutí k přezkumu svěřeno a o otázkách s touto problematikou souvisejících, představuje stěžejné téma této diplomové práce a podrobně se mu věnuji v následujících kapitolách.

Nad rámec uvedených způsobů soudního přezkumu veřejnosprávních rozhodnutí zmiňuji též další možnost soudní kontroly veřejné správy, a to cestou „ústavněsoudní“. Včas podanou ústavní stížností se totiž dle platné právní úpravy může stěžovatel domáhat toho, aby Ústavní soud zrušil nikoliv pouze pravomocné rozhodnutí vydané orgánem soudní moci, ale v úvahu připadá též napadnutí pravomocného správního rozhodnutí, samozřejmě vždy za splnění, resp. tvrzení podmínky, že tímto rozhodnutím došlo k zasažení do stěžovatelova ústavně zaručeného základního práva či svobody⁶³.

⁶² FILIP, Jan; SVATONĚ, Jan; ZIMEK, Josef. *Základy státovědy*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 98.

⁶³ Podmínky podání ústavní stížnosti upravuje § 72 zákona o Ústavním soudu.

3 PŘEZKOUMÁVÁNÍ SPRÁVNÍCH ROZHODNUTÍ VE SPRÁVNÍM A OBECNÉM SOUDNICTVÍ

3.1 Úvodem k problematice

Jak již bylo uvedeno v závěru předchozí kapitoly, mohou být za současného stavu právního řádu správní rozhodnutí za zákonem stanovených podmínek přezkoumávána dvěma způsoby, resp. dvěma cestami, kdy se o pravomoc touto formou vykonávat kontrolu veřejné správy dělí správní soudy se soudy obecnými. Proč je tomu tak, jak daný systém funguje a zejména jaké problémy jsou s ním spojeny, vysvětluje diplomová práce ve své následující části.

3.2 Historický kontext soudobé dvoukolejnosti

S účinností ke dni 1. 1. 1992 byl novelou občanského soudního řádu č. 519/1991 Sb. v českém právu do zákonné úrovně promítnut princip soudní ochrany ve vztahu k rozhodnutím orgánů veřejné správy zakotvený v čl. 36 odst. 2 Listiny⁶⁴ – coby základní stavební kámen soudního přezkumu aktů orgánů veřejné správy – čímž došlo k zavedení poměrně široké kontroly veřejnosprávních aktů nezávislou soudní mocí. V takto nastolené koncepci správního soudnictví se však postupem času počaly projevovat její místy přímo zásadní nedostatky.

Část pátá občanského soudního řádu účinného ode dne 1. 1. 1992 představovala tehdy komplexní právní úpravu správního soudnictví, která v sobě odrážela dobu a podmínky jejího zrodu, kdy primárním hlediskem zákonodárce při uvedení v život institutu soudního přezkumu správních rozhodnutí byla snaha uvést tento institut v účinnost v době co nejkratší. Koncepce správního soudnictví byla tedy zavedena jako řešení dočasné s vědomím nutnosti jeho budoucí rekodifikace. Faktem zůstává, že nejrychlejší cestou zavedení nové větve soudního řízení bylo využití stávající soustavy soudů namísto budování soustavy nové. Na úkor tohoto časově a organizačně nenáročného řešení tak stála okolnost, že obecné soudy budou nad rámec své dosavadní rozhodovací činnosti nově zahrnuty žalobami brojícími proti rozhodnutím správních orgánů. A právě hrozba tohoto soudního přetížení vedla k právnímu zakotvení pouze omezené soudní kontroly správních rozhodnutí. Nutnost přepracování systému správního soudnictví byla

⁶⁴ Čl. 36 odst. 2 Listiny zní: „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.“

navíc umocněna přijetím Evropské úmluvy, která dle judikturních závěrů ESLP, jež jsou právě v této oblasti poměrně hojného množství, klade na požadavek soudního přezkumu individuálních aktů veřejné správy požadavky vyšší, než jaké zajišťovala tehdejší část pátá občanského soudního řádu. Tuto v mnohých ohledech nevyhovující právní úpravu ke dni 31. 12. 2002 zrušil Ústavní soud již shora zmíněným nálezem ze dne 27. 6. 2001, Pl. ÚS 16/99, kterým tak ve své roli negativního zákonodárce reagoval na vícero návrhů na zrušení, resp. na vyslovení neústavnosti konkrétních ustanovení tehdejší části páté občanského soudního řádu. Ústavní soud však pro přesvědčení o závažných ústavněprávních deficitech tehdy účinné právní úpravy správního soudnictví přistoupil ke zrušení celé části páté občanského soudního řádu. Stěžejním důvodem pro toto rozhodnutí Ústavního soudu byla skutečnost, že tehdejší část pátá občanského soudního řádu neumožňovala soudům přezkoumat rozhodnutí orgánů veřejné správy po jejich věcné stránce, když je zmocňovala toliko ke kontrole jejich zákonnosti, přičemž tato okolnost byla v rozporu s požadavkem plného soudního přezkumu v těch věcech, které lze dle judikatury ESLP podřadit pod pojmy „občanská práva a závazky“, resp. „jakékoliv trestní obvinění“ ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy⁶⁵. Mimo to však shledal Ústavní soud neudržitelnost právní úpravy správního soudnictví v letech 1992 – 2002 též v dalších závažných nedostacích, a to např. v okolnosti, že zakotvení instituce Nejvyššího správního soudu v čl. 91 Ústavy ČR představovalo pouze nenaplněnou proklamaci⁶⁶, dále vzhledem k tomu, že tehdejší právní úprava neumožňovala domáhat se soudní ochrany v případě úkonu či aktu orgánu veřejné správy, který neměl povahu rozhodnutí (např. při vydání osvědčení či uskutečnění bezprostředního zásahu či zákroku správního orgánu) a stejně tak pro skutečnost, že nečinnost veřejné správy nepodléhala soudní kontrole vůbec.⁶⁷

V důsledku tohoto zrušujícího nálezu Ústavního soudu byl do právního řádu s účinností ke dni 1. 1. 2003 uveden zcela nový právní předpis, a to zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a ke stejnému dni dostála nabytí účinnosti kompletně přepracovaná část pátá občanského soudního řádu nesoucí název „Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem“, a to prostřednictvím novely občanského soudního řádu, zákona č. 151/2002 Sb. V našem právním prostředí tak byl nastolen dvoukolejný systém soudního přezkumu rozhodnutí vydaných správními orgány. Zatímco v letech 1992 – 2002 bylo správní soudnictví postaveno na tzv. funkční variantě, tedy stavu, kdy soudní přezkum správních rozhodnutí prováděly podle zvláštních ustanovení tehdejší části páté o. s. ř. toliko soudy obecné, od roku 2003 vychází

⁶⁵ K tomu blíže viz kapitola první, oddíl 1.4.2 této práce.

⁶⁶ Nejvyšší správní soud byl zřízen až k 1. 1. 2003 nabytím účinnosti soudního řádu správního.

⁶⁷ K závěrům Ústavního soudu o nutnosti zrušení tehdejší části páté o. s. ř. blíže viz náleze Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

správní soudnictví z varianty organizační, v jejímž rámci zásadně rozhodují nyní již výhradně specializované senáty, resp. specializovaní samosoudci krajských soudů a dále pak ve stanovených případech též Nejvyšší správní soud.

3.3 Soudní přezkum správních rozhodnutí *de lege lata*

Za současného stavu funguje v našem právním prostředí v záležitosti soudního přezkumu činnosti, resp. též nečinnosti veřejné správy⁶⁸ dualismus, přičemž kritériem, které určuje, do které větve soudního přezkumu ta která věc, jež byla předmětem řízení před správním orgánem, spadá, je určení, zda se jedná o věc veřejnoprávní, resp. soukromoprávní povahy. Posláním správních soudů je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům⁶⁹, v případě, že správní orgán rozhodl o věci vyplývající ze soukromého práva je pak poskytnutí ochrany úkolem soudů civilních⁷⁰. V souladu s tím tedy bylo-li předmětem řízení před veřejnosprávním orgánem subjektivní právo veřejnoprávní povahy, je k přezkumu rozhodnutí správního orgánu v této věci příslušný správní soud, který bude postupovat dle příslušných ustanovení s. ř. s. Pokud se však ve správním řízení jednalo o soukromé subjektivní právo, přísluší pak dané správní rozhodnutí přezkoumat soudu obecnému, a to v režimu části páté o. s. ř. Oba dva způsoby soudního přezkumu již nyní zahrnují jak kontrolu zákonnosti, tak věcné správnosti rozhodnutí správního orgánu. Přestože s. ř. s. ve svém ustanovení § 78 výslovně stanoví, že v případě shledání důvodnosti žaloby, soud žalobou napadené správní rozhodnutí zruší toliko pro jeho nezákonnost nebo vady řízení, princip plného soudního přezkumu v režimu dle s. ř. s zachován je. To vyplývá mj. též z judikatury Nejvyššího správního soudu⁷¹, resp. Ústavního soudu, který ve svém usnesení ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 2/09, uvedl, že „*soud přezkoumávající rozhodnutí správního orgánu o občanských právech či závazcích nebo o jakémkoliv trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy má možnost se věcí zabývat nejen po stránce právní, ale i skutkové, má možnost provádět dokazování a tam, kde jde o trestní obvinění, též moderovat výši uložené pokuty.*“⁷² V uvedeném usnesení Ústavní soud navíc vyjádřil, že zásadě plné jurisdikce nebrání ani kasační způsob rozhodování, který je vlastní právě přezkumu správních rozhodnutí v režimu

⁶⁸ Platná a účinná právní úprava umožňuje v příslušných ustanoveních soudního řádu správního nezávislému soudu posoudit též jinou formu realizace činnosti veřejné správy, než kterou představují jejími orgány vydávaná správní rozhodnutí, když správnímu soudu přiděluje pravomoc, aby předvídaným způsobem reagoval též na nečinnost správního orgánu (srov. § 79 a násl. s. ř. s.), resp. aby poskytl ochranu v případě, že ze strany správního orgánu došlo k nezákonnému zásahu (srov. § 82 a násl. s. ř. s.).

⁶⁹ § 2 s. ř. s.

⁷⁰ § 244 odst. 1 o. s. ř.

⁷¹ Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, sp. zn. 1 As 32/2006 či ze dne 29. 6. 2012, sp. zn. 2 Azs 20/2012 aj. K tomu též blíže viz oddíl 1.4.3 první kapitoly této práce.

⁷² Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 2/09.

s. ř. s.⁷³ Pokud jde o přezkum prováděný obecnými soudy dle ustanovení části páté o. s. ř., v tomto případě – zejména s ohledem na skutečnost, že soud je v souladu s ustanovením § 250j o. s. ř. oprávněn rozhodnout ve věci samé, a tedy nahradit tak napadené správní rozhodnutí svým rozsudkem – již není o principu plné jurisdikce pochyb.

Kardinální problém nastíněné dichotomie soudního přezkoumávání správních rozhodnutí však spočívá v mnohdy neostré a nejasné hranici mezi subjektivním právem veřejným a subjektivním právem soukromým, jehož podstata pramení již v samotné nemožnosti přesně odlišit právo veřejné od práva soukromého. Sama hranice mezi těmito právními oblastmi totiž bývá určována na základě hned několika teorií – kterými jsou tradičně uváděné teorie zájmová (stavějící do středu pozornosti otázku zájmu jednotlivce definujícího právo soukromé, resp. zájmu veřejného, jehož ochrana je zabezpečována veřejným právem), teorie organická (jež posuzuje, zda je účastenství v tom kterém právním vztahu založeno příslušností ke společenství veřejnoprávní povahy a pokud ano, jde o právo veřejné, v opačném případě o právo soukromé) a teorie mocenská (hodnotící povahu věci z hlediska existence aspektu nadřazenosti a podřazenosti v posuzovaném právním vztahu, přičemž je-li tento ve vztahu přítomen, jde o oblast veřejného práva zatímco soukromému právu přisuzuje vlastnost rovného postavení účastníků daného právního vztahu)⁷⁴, přičemž žádné z nich nelze upřít ani její teoretický význam či její praktické využití – ke kterým navíc přistupuje v praxi hojně využívané hledisko metody právní regulace vyjadřující, jakou měrou se účastníci právního vztahu podílejí na jeho vzniku, rozvíjení a formování jeho obsahu s tím, že pokud jde o míru stejnou, o míru obdobné intenzity, jedná se o vztah soukromoprávní povahy, naopak v tomto směru vertikální charakter mají vztahy veřejného práva⁷⁵. Ačkoliv je tedy obecně v teoretické rovině rozdělení práva na veřejné a soukromé tradičně přijímáno, v konkrétních otázkách již bývá mnohdy podřazení nastolené otázky pod tu či onu oblast sporné⁷⁶. Za situace kdy v důsledku rozsáhlosti a různorodosti činnosti veřejné správy dochází v konkrétních veřejnosprávních vztazích navíc k prolínání práva veřejného a soukromého, nabízí se otázka, jakou cestou soudního přezkumu se bude ten který správní akt ubírat. Vzhledem k této skutečnosti bývá mnohdy obtížné určit, která ze dvou soudních větví bude mít pravomoc to které správní rozhodnutí přezkoumat, a to ne jen z hlediska subjektu, který se chce přezkumu správního rozhodnutí u nezávislé soudní moc domoci, ale často též pro soudy

⁷³ § 78 o. s. ř. s.

⁷⁴ K tomu srov. HARVÁNEK, J. a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 430 či KINDL, Milan; ŠÍMA, Alexander; DAVID, Ondřej. *Občanské právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 374.

⁷⁵ K tomu blíže viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 4 As 47/2003.

⁷⁶ VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Nová úprava správního soudnictví. Soudní řád správní. Code of Administrative Justice*. Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2003, s. 114.

samotné. Také z toho důvodu byl zákonem o rozhodování některých kompetenčních sporů zřízen zvláštní senát⁷⁷ zmocněný k rozhodování kompetenčních konfliktů mezi soudy správními a soudy civilními. Provést rozhraničení veškerých „myslitelných“ správních rozhodnutí do dvou skupin, které by je směřovalo do přezkumné soudní správní, resp. civilní větve, je vzhledem k různorodosti činnosti orgánů veřejné správy nemožné, a tedy žádný taxativní výčet právních věcí spadajících do té či oné skupiny z hlediska určení větve jejího soudního přezkumu, neexistuje. Proto je v současné době otázka určení povahy správních rozhodnutí, na jejímž základě by bylo možné provést volbu cesty jeho soudního přezkumu, značně kazuistická, neboť silně závisí na rozhodovací činnosti soudů (a to soudů správních i obecných) s nemalou pomocí zvláštního senátu rozhodujícího spory o této příslušnosti dle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů.

3.4 Soudní řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve světle dualistického systému

3.4.1 Podstata řízení

Správní i obecné soudy při přezkumu správních rozhodnutí projednávají a rozhodují o žalobách směřujících proti rozhodnutím správních orgánů podaných těmi jednotlivci, kteří jsou přesvědčeni o zkrácení, resp. dotčení na svých právech žalobou napadeným správním aktem. Soudy jsou tak povolány k poskytnutí ochrany práv jednotlivců, kterým byla způsobena újma v podobě vydání nezákonného, resp. nesprávného správního rozhodnutí, které zasahuje do jejich právní sféry.

Oba typy soudních řízení vykazují shodné rysy pramenící z jejich samotné podstaty, kterou je přezkum správního rozhodnutí. Jak správní, tak obecné soudy činí tento přezkum v plné jurisdikci. Správní soudy tento zajišťují i přes okolnost kasačního způsobu jejich rozhodování (výjimku z něj představuje toliko rozhodování o žalobě směřující proti správnímu rozhodnutí, kterým byla uložena sankce za spáchání správního deliktu, v jehož rámci soud může uplatnit moderační právo a správní trest tak snížit či od něj upustit⁷⁸), neboť v řízení posuzují správním orgánem zjištěný skutkový stav a provedené dokazování, které jsou navíc oprávněny

⁷⁷ Dle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů je senát složen ze tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu.

⁷⁸ § 65 odst. 3 ve spojení s § 78 odst. 2 s. ř. s.

těž doplnit⁷⁹. Obecné soudy nadto ani nejsou vázány skutkovým stavem zjištěným správním orgánem⁸⁰ a žalobou napadené správní rozhodnutí mohou svým rozsudkem přímo nahradit⁸¹. Společným pro oba typy soudních řízení je dále dispoziční zásada, což znamená, že daná řízení jsou v obou případech zahajována výlučně na návrh, nikoliv z moci úřední. S ohledem na podstatu daných soudních procesů je též zřejmé, že i jejich vyústění je shodného charakteru – svým konečným rozhodnutím ve věci autoritativně konstatují, zda je předmětné správní rozhodnutí zákonné, resp. věcně správné anebo nikoliv. Dále však vykazují obě soudní řízení jak drobné, tak zcela zásadní odlišnosti, které jsou nastíněny níže.

3.4.2 Zahájení řízení

Pokud správní orgán vydal rozhodnutí, kterým se individualizovaný subjekt cítí být zkrácen na svém právu s tím, že takto zasažené právo subjektu je veřejnoprávní povahy, a hodlá-li se tento subjekt domoci ochrany tohoto práva soudní cestou, bude postupovat dle ustanovení § 65 s. ř. s. Znamená to tedy, že se bude prostřednictvím správní žaloby podané ke správnímu soudu domáhat, aby tento žalobou napadené rozhodnutí zrušil, či aby vyslovil jeho nicotnost anebo aby – ale to výhradně v případě správního rozhodnutí o spáchání správního deliktu a uložení trestu za něj – uplatnil tzv. moderační právo a správním rozhodnutím uloženou sankci snížil anebo od trestu zcela upustil. Toto řízení bude probíhat plně v režimu s. ř. s. před správním soudem. Pakliže však správní orgán rozhodl o soukromoprávní věci, ten, kdo se tímto rozhodnutím cítí být na svých právech dotčen, se v tomto případě bude obracet s žalobou ve smyslu ustanovení § 246 o. s. ř. na soud obecný, nikoliv správní, který povede řízení upravené částí pátou o. s. ř., a tudíž o správní soudnictví se již v daném případě jednat nebude.

3.4.3 Rozhodnutí soudu o žalobě

Tou nejvýznamnější odlišností uvedených druhů soudních řízení je skutečnost, že obecný soud na rozdíl od soudu správního je oprávněn přímo rozhodnout v meritu věci a žalobou napadené správní rozhodnutí v soukromoprávní věci tak nahradit svým rozsudkem. „*Věc tak vlastně opouští nejen pravomoc správního soudnictví, ale i správy samotné.*“⁸² Naproti tomu shledá-li správní soud žalobu jako důvodnou, je oprávněn napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit a

⁷⁹ § 75 odst. 1 a § 77 s. ř. s.

⁸⁰ § 250e o. s. ř.

⁸¹ § 250j o. s. ř.

⁸² VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Nová úprava správního soudnictví. Soudní řád správní. Code of Administrative Justice*. Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2003, s. 19.

vrátit mu je k dalšímu řízení s tím, že jeho právním názorem vysloveným v rozsudku je správní orgán ve svém dalším řízení vázán⁸³. Tato pravomoc správního soudu rozhodujícího o správní žalobě, která se ve světle pravomoci soudu obecného rozhodnout in meritum jeví nutně jako „slabší“ povahy, je však odrazem podstaty soudní kontroly veřejné správy jako takové. Důvodem zavedení pravomoci soudu obecného rozhodnout při přezkumu správního rozhodnutí ve věci samé, který zjevně z této koncepce kontroly veřejné správy vybočuje, je okolnost, že rozhodování o soukromoprávních věcech náleží zásadně do pravomoci civilních soudů. Situace, kdy je toto rozhodování zákonem svěřeno do rukou veřejnosprávních orgánů, je spíše výjimečná a zákonodárce ji využívá zcela z praktických důvodů procesní ekonomie, a sice v těch případech, kdy prvek soukromoprávních vztahů představuje jen dílčí část otázky veřejnoprávního charakteru⁸⁴ řešené před správním orgánem, a bylo by zbytečně komplikované ponechat rozhodnutí této dílčí soukromoprávní věci na orgánu moci soudní⁸⁵. Mimo situace rutinního rozhodování se však také může jednat o případy vyžadující určitou míru specializace a i z tohoto důvodu je svěřením pravomoci věc rozhodnout vhodnější přenechat správním orgánům⁸⁶. Právě vzhledem k této skutečnosti jsou soudy rozhodující v režimu části páté o. s. ř. vybaveny pravomocí rozhodnout ve věci a nikoliv pouze zavázat správní orgán svým názorem vrací-li mu zrušujícím rozsudkem věc k dalšímu řízení. Správní orgán ve správním řízení totiž rozhodoval o věci soukromoprávního charakteru, jejíž právně závazné řešení je zásadně v pravomoci civilních soudů, a o které byl oprávněn rozhodnout toliko vzhledem k výjimečnému svěřením této pravomoci jemu zákonodárcem z ryze praktických důvodů. Laickým pohledem by bylo možné uvedený jev vysvětlit tak, že shledá-li obecný soud, že ve věci původně řešené před správním orgánem mělo být rozhodnuto jinak, raději „sí“ v ní již rozhodne sám, neboť správní orgán se v tom daném případě neosvědčil a soudu v práci tedy nijak neulehčil, když namísto něj rozhodl v dané věci nesprávně. Zcela odlišný postup se uplatňuje ve správním soudnictví, kde se vskutku má jednat a také jedná toliko o přezkum rozhodnutí vydaného veřejnosprávním orgánem, kdy v souladu s podstatou kontroly veřejné správy je nemyslitelné bez dalšího nahradit vadné správní rozhodnutí tím soudním.

⁸³ § 78 odst. 5 s. ř. s.

⁸⁴ Za současného stavu právní úpravy je jako onen soukromoprávní doplněk záležitosti jinak veřejnoprávního charakteru typicky chápáno stanovení náhrady za vyvlastnění pro osobu vyvlastňovaného (rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu ve smyslu § 24 odst. 4 zákona o vyvlastnění či dle ustanovení § 17 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů).

⁸⁵ DAVID, Ludvík; IŠTVÁNEK, František; JAVŮRKOVÁ, Naděžda; KASÍKOVÁ, Martina; LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1278.

⁸⁶ Např. rozhodování Českého telekomunikačního úřadu dle zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, o dlužných poplatcích; rozhodování pozemkových úřadů o restitučních nárocích uplatněných oprávněnými osobami v režimu zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů anebo rozhodování o vkladu práv do katastru nemovitostí katastrálními úřady v režimu zákona č. 256/2013 Sb. v aktuálním znění, aj.

S právě uvedeným nutně souvisí též otázka možnosti sjednocování rozhodovací činnosti správních orgánů vlivem judikatury ať již správních či obecných soudů. Je třeba zdůraznit, že právní názor vyslovený ve zrušujícím rozsudku správního soudu je závazný toliko pro ten správní orgán, jemuž se věc po soudním řízení vrací k projednání a rozhodnutí⁸⁷, tj. v daném soudní řízení pro žalovaného. S tímto však nelze souhlasit zcela bez výhrad, neboť je minimálně alespoň žádoucí, aby byla příslušná judikatura zohledňována a respektována ze strany veřejnosprávních orgánů obecně, nikoliv pouze v konkrétním případě konkrétně určeným správním orgánem, a to z pochopitelných důvodů řádného fungování veřejné správy⁸⁸. Problém, že vázanost právními názory a závěry soudů přezkoumávajících správní rozhodnutí není v našem právním řádu zakotvena dostačujícím způsobem, ještě umocňuje skutečnost, že tato v zákoně zcela absentuje v případě řízení konaného dle části páté o. s. ř. Zde se totiž samotný správní orgán ani nenachází v postavení účastníka řízení, soud ve věci nadto rozhoduje meritorně sám, a proto se v případě řízení konaného soudy obecnými a nikoliv správními nejedná ani toliko o závázání daného konkrétního správního orgánu v předmětné věci do budoucna. Zde je tedy kontrola veřejné správy zajištěna poněkud paradoxně ve výsledku v nižší míře, než je tomu ve správním soudnictví, k čemuž se kriticky vyjádřil též Ústavní soud v odlišném stanovisku k nálezu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. 26/08.⁸⁹

3.4.4 Podklady pro rozhodnutí

S tím, co bylo uvedeno ohledně rozdílu v rozhodování ve věci správními a obecnými soudy, jenž plyne z odlišného pojetí soudního přezkumu v režimu soudního řádu správního a v režimu části páté o. s. ř., souvisí též otázka podkladů, jež soudům pro rozhodnutí ve věci slouží. Správní soud totiž vychází ze skutkového stavu zjištěného správním orgánem a dokazování jím provedené může jak zopakovat, tak případně též doplnit.⁹⁰ Doplnění dokazování však nemůže provést zásadním způsobem, protože by tak v případě vrácení věci správnímu orgánu k dalšímu řízení došlo ze strany správního soudu k omezení orgánu veřejné správy při jeho novém posouzení dané věci a tím k nepřípustnému zasahování soudu do sféry výkonné moci.⁹¹ Naproti tomu

⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. 6 Ads 25/2008.

⁸⁸ POTĚŠIL, Lukáš; ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 738.

⁸⁹ „Správní orgány naopak mohou své chyby dále opakovat, aniž by se jim věci vracely, a aniž by tak na ně byl vyvíjen tlak k akceptaci názorů vyslovených správním soudem, kdyby rozhodoval on.“ (srov. odlišné stanovisko ústavní soudkyně Elišky Wagnerové k nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. 26/08)

⁹⁰ § 75 odst. 1 a § 77 odst. 2 s. ř. s.

⁹¹ BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví: s vysvětlivkami*. Praha: Linde, 2003, s. 166.

v případě rozhodování soudu obecného je zákonem výslovně stanoveno, že skutkovým stavem zjištěným správním orgánem soud není vázán a možnost jej vzít za svůj je formulována výlučně jako jeho oprávnění stejně jako jde-li o zopakování důkazů provedených před správním orgánem.⁹² V režimu části páté o. s. ř. soud totiž sám provádí dokazování a sám také rozhoduje ve věci samé, pokud nedospěje k závěru o správnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy, kdy jej toliko potvrdí.

3.4.5 Postup při nedostatku pravomoci, resp. věcné příslušnosti soudu

Předtím, než bude krátce pojednáno o situaci, kdy je žaloba směřující proti správnímu rozhodnutí v rámci uvedeného dualistického systému podána k nesprávnému soudu a o tom, jak příslušné právní předpisy takový stav řeší, je třeba se krátce pozastavit u problematiky terminologického charakteru, a tedy zda nazývat vztahy správních a civilních soudů vztahy věcné příslušnosti či pravomoci.

Ani v dotčených právních předpisech, ani mezi odborníky nepanuje jednota v tom, zda se v případě dělby kompetencí mezi soudy správní a soudy obecné při řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí jedná o rozlišování jejich pravomoci či rozlišování jejich věcné příslušnosti. Zatímco občanský soudní řád ve svém ustanovení § 7 odst. 4 hovoří o pravomoci, v ustanovení § 104b a § 104c naopak o věcné příslušnosti stejně jako § 46 odst. 2 s. ř. s. Zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů se od zaujetí jednoho či druhého stanoviska distancoval zcela, když ve svém ustanovení § 1 odst. 1 souhrnně označuje pojmem pravomoc i věcnou příslušnost termínem „pravomoc“. Ačkoliv Nejvyšší správní soud uvedl, že „*V otázce kompetence mezi soudy civilními, jednajícími a rozhodujícími v občanském soudním řízení, a správními soudy, které rozhodují podle soudního řádu správního věci správního soudnictví nejde o pravomoc, nýbrž o věcnou příslušnost. Věcná příslušnost je jednou z podmínek, za nichž soud může rozhodnout ve věci samé.*“⁹³, odborná veřejnost tento postoj bez výhrad nesdílí. Petr Lavický jednoznačně trvá na tom, že se v dané věci jedná o problematiku pravomoci a nikoliv věcné příslušnosti⁹⁴, kdy argumenty, které pro tento závěr uvádí, plně vyhovují definicím těchto dvou pojmů tradičně podávaným v odborných učebnicích, dle kterých se vymezením pravomoci rozumí vytyčení okruhu věcí, v nichž je orgán veřejné moci oprávněn, resp. povinen jednat a rozhodovat, zatímco věcná příslušnost určuje, který článek ze soustavy soudů je příslušný

⁹² § 250e o. s. ř.

⁹³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 32 Cdo 4775/2009.

⁹⁴ LAVICKÝ, Petr. *Problémy vymezení pravomoci civilních a správních soudů*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer, a. s. Jurisprudence, publikováno 20. 4. 2012 [cit. 19. 5. 2015].

k projednání a rozhodnutí věci v prvním stupni⁹⁵. Tato práce si svůj striktně zastávaný postoj nevyhranila, kdy spíše následuje vzoru zákonodárce a hovoří místy o „příslušnosti“ a jinde zase o „pravomoci“.

Oba příslušné procesně právní předpisy, resp. řízení zahájená na základě jejich příslušných ustanovení, jsou v určitém ohledu vzájemně provázána. Propojuje je jednak ustanovení § 46 odst. 2 s. ř. s., na jehož základě správní soud odmítne usnesením žalobu, která dle jeho názoru směřuje proti rozhodnutí správního orgánu vydaného v soukromoprávní věci. V odmítavém usnesení poučí žalobce, že ve lhůtě jednoho měsíce od nabytí právní moci tohoto usnesení může podat žalobu a k jakému příslušnému soudu. V opačném směru má stejný dopad ustanovení § 104b odst. 1 o. s. ř. s tím rozdílem, že obecný soud považuje-li se za nepříslušný, řízení o žalobě zastaví, a obdobně poučí žalobce o možnosti podat žalobu ke správnímu soudu. V úvahu v daném kontextu však připadá situace, kdy se ani jeden ze soudů nebude považovat za příslušný k projednání věci. Aby se potom v takovém případě zabránilo řekněme „soudnímu ping-pongu“ a potažmo se tak zamezilo stavu denegatio iustitiae, kdy i v pořadí již druhý soud – na nějž se žalobce obrátil na základě poučení dané mu soudem, k němž jeho žaloba směřovala prvotně – dospěje k závěru o své nepříslušnosti k projednání a rozhodnutí dané věci, stanovují oba procesně právní předpisy takovému soudu povinnost, aby se tentokrát již namísto vydání usnesení o odmítnutí žaloby (srov. § 46 odst. 2 s. ř. s.), resp. zastavení řízení (§ 104b odst. 1 o. s. ř.) a opětovného odkázání žalobce na onu druhou soudní větev obrátil za tohoto stavu na zvláštní senát zřízený zákonem o rozhodování některých kompetenčních sporů (srov. § 46 odst. 3 s. ř. s., resp. § 104c o. s. ř.), který potom daný kompetenční konflikt rozhodne. Rozhodnutí tohoto konfliktního senátu je pak pro soudy, mezi nimiž touto cestou kompetenční konflikt vzniknul, závazné⁹⁶. Co se týče závaznosti usnesení konfliktního senátu, kterými rozhodl o kompetenčním sporu, dovodil dokonce Ústavní soud, že tato jsou závazná nejen pro soudy coby strany toho kterého kompetenčního konfliktu, ale vzhledem k tomu, že dopadají též na obdobné případy řešené v budoucnu, jsou proto závazné pro všechny soudy⁹⁷.

Okolnost, že mnohdy dochází k situacím, kdy žalobce napadne žalobou správní rozhodnutí u nepříslušného soudu a teprve následně – tedy až v důsledku poučení daného žalobci tímto nepříslušným soudem – se s žalobou obrátí k soudu, který již věc projedná a rozhodne v ní,

⁹⁵ srov. např. STAVINHOVÁ, Jaruška; HLAVSA, Petr. *Civilní proces a organizace soudnictví*. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2003, s. 189 a s. 194.

⁹⁶ Vyplyvá tak z ustanovení § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1743/1 a na jeho základě dále též např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2014, sp. zn. 32 Cdo 787/2013.

s sebou nutně přináší negativní důsledky. V první řadě jde o právní nejistotu, kdy žalobce ač „odmítnut“ soudem, na který se prve obrátil, má stále šanci na úspěch u soudu příslušného věc projednat a rozhodnout. Skutečnost, že byl vůbec odkázán na jiný druh soudu jeho nejistotu o tom, jak rozhodne soudu „konečně“ příslušný, nepochybně umocní. Dále dochází v důsledku zavedení dualistického systému soudního přezkoumávání správních rozhodnutí za absence jednoznačného kritéria pro rozhraničení těchto dvou soudních pravomocí, resp. příslušností ke značným průtahům řízení, pokud žalobcem „zvolený“ soud popírá svou příslušnost a odkazuje na druhou soudní větev. Ještě silnější újmu právní jistotě a stejně tak další průtahy přináší situace, kdy se ani jeden ze soudů nepovažuje za příslušný a „do hry“ pak nutně vstupuje zvláštní senát, aby jejich kompetenční konflikt rozhodnul. Konečně se uvedený jev negativně projeví i ve zvýšených nákladech vynaložených na soudní řízení. Totiž i za předpokladu, že žalobce bude v soudním řízení úspěšný, lze mu přiznat pouze náhradu nákladů účelně vynaložených na řízení před tímto soudem. Náhradu finančních prostředků vynaložených v souvislosti s podáním žaloby, kterou předtím správní soud odmítnul dle § 46 odst. 2 s. ř. s., resp. řízení o níž obecný soud zastavil dle § 104b odst. 1 o. s. ř., takto neúspěšnému žalobci však pochopitelně přiznat nelze.

3.4.6 K dalším odchylnostem soudního řízení správního a civilního řízení dle části páté o. s. ř.

Mimoto výše uvedené se však daná soudní řízení odlišují i co do jiných aspektů. Např. ve věci vymezení okruhu účastníků řízení staví s. ř. s. správní orgán rozhodující v předcházejícím správním řízení přímo do role žalovaného⁹⁸, v řízení dle části páté o. s. ř. naproti tomu tento správní orgán není dokonce ani účastníkem řízení⁹⁹. Rozdílnost spočívá též v opravných prostředcích připadajících v úvahu, kdy rozhodnutí správního soudu může být vzhledem k jednoinstančnosti řízení ve správním soudnictví podrobena toliko přezkumu v rámci řízení o mimořádném opravném prostředku, a to kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem, kdežto rozhodnutí soudu civilního je – s ohledem na znění ustanovení § 245 o. s. ř. stanovující možnost přiměřeného použití ustanovení předchozích částí o. s. ř. i na řízení vedené ve smyslu jeho části páté – možné napadnout řádnými i mimořádnými opravnými prostředky uvedenými v části čtvrté o. s. ř.

V souvislosti srovnávání uvedených soudních řízení si nelze nevšimnout, že příslušné procesně právní předpisy vykazují též odchylky terminologického rázu. Je poněkud

⁹⁸ § 69 s. ř. s.

⁹⁹ § 250a o. s. ř.

znepokojující, že právě dvě zcela zásadní ustanovení, a to § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a § 244 odst. 1 o. s. ř. zakotvující pravomoc přezkoumat správní rozhodnutí v soudním řízení používají odlišné definice správního orgánu. Nadto teprve v souvislosti s přijetím nového občanského zákoníku a s tím spojenou zásadnější novelou občanského soudního řádu v podobě zákona č. 293/2013 Sb., dostála žádoucí změny dikce ustanovení § 7 odst. 1 o. s. ř., kterou zákonodárce zajistil, aby vymezení soukromoprávních záležitostí bylo oběma příslušnými procesně právními předpisy vnímáno stejně. Před nabytím účinnosti zmíněné novely č. 293/2013 Sb. totiž podával § 7 odst. 1 o. s. ř. definici záležitosti soukromoprávního charakteru taxativním výčtem právních odvětví, když stanovil, že pravomoc obecných soudů je dána pro projednání a rozhodnutí „*sporů a jiných právních věcí vyplývajících z občanskoprávních, pracovních, rodinných a z obchodních vztahů*“¹⁰⁰. Tímto však zcela nekorespondoval ustanovení § 46 odst. 2 s. ř. s., jež užívá termínu „soukromoprávní věc“, který je ovšem pojmem užším, neboť přestože jsou občanské, pracovní, rodinné a obchodní právo tradičně řazena mezi soukromoprávní odvětví, zahrnují i určité otázky výlučně veřejnoprávního charakteru (kupř. institut ochrany hospodářské soutěže). Tato nesourodost dikcí zákona byla dříve právní úpravě mnohdy vyčítána¹⁰¹, nyní se však tato kritika již stala bezpředmětnou.

¹⁰⁰ Srov. znění § 7 odst. 1 o. s. ř. ve stavu účinném do 31. 12. 2013.

¹⁰¹ Srov. LAVICKÝ, Petr. *Problémy vymezení pravomoci civilních a správních soudů*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer, a. s. Jurisprudence, publikováno 20. 4. 2012 [cit. 19. 5. 2015].

4 OTÁZKA URČENÍ „PŘÍSLUŠNÉ SOUDNÍ PRÁVOMOCI“

Zcela zásadním úskalím soudobého dichotomického soudního přezkumu správních rozhodnutí je skutečnost, že kritérium, na jehož základě „spadá“ část těchto správních aktů do rukou správních soudů a část je naopak určena soudům obecným, je při jeho zohlednění v konkrétních případech mnohdy nejednoznačné. Jelikož rozhraničení orgány veřejné správy vydaných správních aktů do uvedených dvou skupin je bezpochyby nejdiskutovanějším a nejzávažnějším problémem tohoto dualistického systému, je mu věnována celá následující kapitola této práce.

Jelikož hranice mezi vztahy veřejnoprávní povahy a soukromoprávními věcmi je mnohdy nejasná, je tak často i pro samotné soudy působící v obou druzích soudnictví obtížné určit, jakou povahu daná věc, která byla předmětem řízení před správním orgánem, má, a právní předpisy až na ojedinělé výjimky¹⁰² příslušnost té které soudní větve povolané k přezkumu výstupu daného správního řízení – tedy konkrétního správního rozhodnutí – neurčují. Hlediska, která přidělují konkrétní rozhodnutí správního orgánu k přezkumu do rukou správních, resp. obecných soudů proto za dané situace nacházíme výlučně v judikatuře soudů obou větví povolaných k přezkumu správních rozhodnutí za významného přispívání zvláštního senátu zřízeného dle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů. Skutečnost, že právě na soudech leží přidělování konkrétních okruhů právních vztahů do pravomoci správních, resp. civilních soudů stvrdil též sám Ústavní soud, kdy současně s tím odmítl možnost, že by se rozdělování agendy správních aktů v tomto směru měl sám chopit, kdy uvedl, že „*by překračoval svoji kompetenci, pokud by si osvojoval rozhodovat o rozdělení agendy správního soudnictví podle veřejnoprávní a soukromoprávní povahy vztahů. (...) Je věcí obecné justice nalézat hranici mezi množinou veřejnoprávních a soukromoprávních vztahů*“¹⁰³.

To, zda bylo zasaženo, resp. dotčeno veřejné subjektivní právo či subjektivní právo soukromé, a tedy určení povahy daného správního rozhodnutí z hlediska toho, zda správní orgán

¹⁰² Samotný o. s. ř. v § 249 odst. 2 stanoví, že právě obecné soudy jsou příslušné k přezkumu rozhodnutí katastrálních úřadů ve věcech vkladu práva k nemovitém věcem (nadto v daném ustanovení vyslovuje výjimku z obecného pravidla zásadní příslušnosti okresních soudů v řízení dle části páté o. s. ř., kdy soudní řízení ve věci přezkumu těchto správních rozhodnutí svěřuje soudům krajským). Zákonodárce dále zamezil vzniku případných pochybností ohledně otázky zvolení režimu soudního přezkumu rozhodnutí vydaných vyvlastňovacími úřady v režimu zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, ve znění pozdějších předpisů. Zde zákonodárce jednoznačně vymezil příslušnost soudů k přezkumu výroků vyvlastňovacích úřadů o vyvlastnění práv k pozemku nebo ke stavbě vydaných ve smyslu ustanovení § 24 odst. 3 zákona, kdy nově (tj. ke dni 1. 1. 2014, kdy nabyla účinnosti novela zákona č. 405/2012 Sb.) tyto svěřil ustanovením § 28 zákona k soudnímu přezkumu správním soudům jednajícím v režimu s. ř. s., kdežto výroky vyvlastňovacích úřadů o náhradě za vyvlastnění ve smyslu ustanovení § 24 odst. 4 zákona přísluší v souladu s ustanovením § 28 zákona přezkoumat soudům obecným dle části páté o. s. ř.

¹⁰³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2004, sp. zn. IV. ÚS 349/03.

rozhodoval ve veřejnoprávní, resp. soukromoprávní záležitosti, je – odhlédneme-li od výše uvedených zcela jedinečných výjimek, kdy pravomoc soudu určuje přímo zákon – toliko na zvážení budoucího žalobce, tj. toho subjektu, který má za to, že bylo ze strany správního orgánu a jím vydaného správního rozhodnutí zasaženo do jeho právní sféry. Vodítkem však pro něj mohou být již vydaná rozhodnutí soudů působících jak ve správním, tak civilním soudnictví, a zejména pak usnesení zvláštního senátu rozhodujícího kompetenční spory (dále též jen „konfliktní senát“).

4.1 Posuzování povahy správních rozhodnutí pro účely následné možnosti jejich soudního přezkumu

4.1.1 Obecné úvahy

Dichotomie soudního přezkoumávání správních rozhodnutí je založena na rozlišování veřejného a soukromého práva. Zatímco věci veřejnoprávního charakteru spadají do kompetence specializovaných senátů a specializovaných samosoudců krajských soudů, příp. Nejvyššího správního soudu, záležitosti soukromoprávní povahy přísluší posuzovat soudům civilním. V nejobecnější rovině je tedy hlediskem přezkumu individuálního správního aktu v řízení dle s. ř. s. a řízení dle části páté o. s. ř. veřejnoprávní, resp. soukromoprávní povaha správního rozhodnutí. S ohledem na to, že právní teorie rozeznává hned několik způsobů jak odlišit věci veřejného práva od těch soukromoprávních, je na první pohled zjevné, že kritérium veřejnoprávního, resp. soukromoprávního charakteru věci, jež byla předmětem řízení před správním orgánem, nemůže být vždy jednoznačné. Právě proto je třeba rozlišovací hledisko konkretizovat, a to případ od případu, což právě činí ve svých rozhodnutích soudy jak správní, tak civilní, tak zejména konfliktní senát zřízený zákonem o rozhodování některých kompetenčních sporů.

4.1.2 Judikaturou řešené právní vztahy

Z rozhodovací činnosti soudů v otázce posuzování povahy toho kterého správního rozhodnutí je možné vydělit určité typické právní vztahy, v nichž soudy zkoumají charakter správních aktů z hlediska jejich (převažující) veřejnoprávní, resp. soukromoprávní povahy nejčastěji. Tyto vztahy je pak možné pro lepší uchopení problému roztrždit do několika skupin, které jsem se rozhodla vymežit následovně: rozhodování správních orgánů v oblasti práv duševního

vlastnictví, rozhodování o vlastnickém právu k nemovitým věcem a rozhodování v dalších otázkách, které již taktéž byly v minulosti předmětem soudního posuzování co do určení veřejnoprávního či soukromoprávního charakteru správního rozhodnutí. Následující část diplomové práce se tedy bude věnovat rozboru již konkrétních judikaturou vyslovených závěrů co do posouzení povahy konkrétních správních rozhodnutí o právech a povinnostech individualizovaných subjektů, a to v rámci výše uvedených skupin více či méně sourodých právních vztahů a otázek s nimi souvisejících. Tyto již konkrétní závěry o povaze specifikovaných správních rozhodnutí, které ve svém důsledku předznamenávají cestu jejich soudního přezkumu, artikulují hlediska, podle kterých je určována jejich veřejnoprávní či naopak soukromoprávní povaha.

Rozhodování správních orgánů v oblasti práv duševního vlastnictví

Problematika práv duševního vlastnictví je ze strany soudů posuzujících povahu aktů vydaných orgány veřejné správy ve správních řízeních nazírána jednoznačně, kdy bez výhrad zastávají stanovisko o veřejnoprávním charakteru těchto správních rozhodnutí. Ať už šlo ze strany správního orgánu o zamítnutí přihlášky ochranné známky do rejstříku ochranných známek¹⁰⁴, stejně tak o námitkách proti zápisu ochranné známky do rejstříku¹⁰⁵ či o registraci, resp. výmazu ochranné známky z tohoto rejstříku¹⁰⁶ anebo rozhodl-li správní orgán o výmazu užitého vzoru z rejstříku užitečných vzorů¹⁰⁷ anebo o zrušení patentu¹⁰⁸, resp. odmítl-li právní ochranu mezinárodní ochranné známce na území České republiky¹⁰⁹, v každém zde uvedeném případě judikoval konfliktní senát zřízený pro rozhodování sporů o pravomoc mezi soudy správními a civilními, že vydané správní rozhodnutí představuje výhradně věc veřejnoprávní povahy. Hlediskem, které vedlo konfliktní senát k tomuto závěru, byla v první řadě skutečnost, že shora uvedenými správními akty nejsou v žádném případě upravovány jakékoliv vztahy soukromoprávní povahy, ale jedná se toliko o vrchnostenské autoritativní rozhodování ve vztahu mezi Úřadem průmyslového vlastnictví a druhou stranou – individualizovaným subjektem – v jehož rámci vztah soukromoprávní povahy není myslitelný. Dále pak konfliktní senát jako na kritérium určení povahy daných správních aktů poukazoval na smysl a účel právní úpravy průmyslových práv, kterou je poskytnutí určité ochrany, a to ochrany v podobě záruky majitelům

¹⁰⁴ Usnesení konfliktního senátu ze dne 2. 9. 2004, sp. zn. Konf 102/2003.

¹⁰⁵ Usnesení konfliktního senátu ze dne 2. 9. 2004, sp. zn. Konf 104/2003.

¹⁰⁶ Usnesení konfliktního senátu ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. Konf 58/2004.

¹⁰⁷ Usnesení konfliktního senátu ze dne 1. 12. 2004, sp. zn. Konf 97/2003, či usnesení konfliktního senátu ze dne 28. 12. 2004, sp. zn. Konf 94/2004.

¹⁰⁸ Usnesení konfliktního senátu ze dne 19. 5. 2005, sp. zn. Konf 9/2004.

¹⁰⁹ Usnesení konfliktního senátu ze dne 24. 11. 2004, sp. zn. Konf 87/2004.

patentů a užitných vzorů či výrobcům či obchodníkům, kteří jsou vlastníky ochranné známky, že právě oni budou výlučnými uživateli práv vázících se k udělenému patentu, resp. ochranné známce či užitému vzoru. V tomto ohledu konfliktní senát uvedl, že takovouto záruku, která by měla praktický smysl, je s to poskytnout výlučně vrchnostenská autorita, nikoliv jakákoliv soukromá osoba, jež by se nacházela v rovném postavení s daným subjektem. Při nahlížení na danou problematiku konfliktní senát výslovně vyloučil jakýkoliv vliv, resp. dopad skutečnosti, že příslušnými rozhodnutími Úřadu průmyslového vlastnictví mohou vznikat a tradičně též vznikají četné soukromoprávní nároky a právní vztahy vyplývající z podstaty práv k nehmotným statkům (typicky na základě licenčních smluv či převodu práv aj.). Dle názoru konfliktního senátu se veškeré právní vztahy vzniklé v rámci shora popsaných situací rozhodování správního orgánu (zde Úřadu průmyslového vlastnictví) odehrávají v jím nastíněných intencích vztahů vyplývajících z práv duševního vlastnictví, a proto každému ze shora uvedených správních rozhodnutí jednoznačně přiřknul povahu rozhodnutí v oblasti veřejného práva.

Rozhodování správních orgánů o vlastnickém právu k nemovitým věcem

Do této skupiny řadím závěry Nejvyššího správního soudu a konfliktního senátu při posuzování povahy konkrétních rozhodnutí a úkonů učiněných pozemkovými úřady, katastrálními úřady, vyvlastňovacími úřady a též rozhodování ve věci náhrady za znárodněný majetek.

V tomto ohledu se v minulosti stala předmětem mnoha diskuzí povaha rozhodnutí o vyvlastnění či nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene (dále souhrnně jen „rozhodnutí o vyvlastnění“). Původně pojal Nejvyšší správní soud přesvědčení o soukromoprávní povaze tohoto správního rozhodnutí s argumentací poukazující na povahu samotného vlastnického práva, tedy práva soukromého, kterému je třeba dopřát vyšší stupeň ochrany, a tuto jsou od 1. 1. 2003 sto poskytnout právě soudy obecné v řízení dle části páté o. s. ř.¹¹⁰. Otázku povahy rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu o vyvlastnění však následně posoudil též rozšířený senát Nejvyššího správního soudu a v svém usnesení ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 4 As 47/2003, dospěl k odlišnému závěru, kdy vytkl dosavadnímu převažujícímu názoru o soukromoprávní povaze expropriačního aktu to, že nepřesně identifikuje předmět řízení, kterým totiž není samo vlastnické právo, o kterém spor v dané věci neexistuje, ale tímto předmětem je povaha zásahu do tohoto práva. V tomto svém usnesení současně nastínil, že obecně připadá v úvahu jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní titul, v jehož důsledku je vlastnické právo

¹¹⁰ Srov. např. WINTEROVÁ, Alena. *Soudní ochrana při vyvlastnění*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer, a. s. Právní fórum, publikováno 29. 5. 2009 [cit. 2. 6. 2015].

omezeno či zaniká – oním soukromoprávním titulem je smlouva (ať už kupní či darovací), kdežto veřejnoprávním kupř. prohlášení věci za kulturní památku, nařízení odstranění stavby či exekuce prodejem movitých či nemovitých věcí aj. V návaznosti na toto rozlišení pak uzavřel, že expropriační akt spadá do skupiny posledně uvedené (stát reprezentovaný stavebním úřadem autoritativně a jednostranně rozhoduje o vyvlastnění, aniž by bylo přihlédnuto k vůli vyvlastňovaného), a proto je k jeho přezkumu příslušný správní soud, nikoliv však již k přezkumu rozhodnutí o náhradě za vyvlastnění, která je rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci. Vzhledem k tomu, že zcela shodný názor zaujal též konfliktní senát¹¹¹, poněkud překvapivým proto jevil následný krok zákonodárce, kdy tento výslovným zákonným ustanovením svěřil pravomoc rozhodnout o žalobě proti expropriačnímu rozhodnutí soudu obecnému¹¹². Teprve až s účinností k 1. 1. 2014¹¹³ bylo předmětné zákonné ustanovení uvedeno do souladu se zavedenou judikaturní praxí, kdy je od té doby pro rozhodování vyvlastňovacích úřadů soudní pravomoc rozštěpena, přičemž samotné vyvlastňovací akty přezkoumávají správní soudy, rozhodnutí o náhradě za vyvlastnění však soudy obecné.

Co se týče rozhodování pozemkových úřadů v režimu zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění pozdějších předpisů (či dle tomuto zákonu předcházející právní úpravě – zákonu č. 284/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů), zde konfliktní senát za využití jednak povahy zásahu správního orgánu do práv dotčených subjektů a dále při zohlednění zájmové teorie coby kritérií určujících veřejnoprávní, resp. soukromoprávní povahu daných správních rozhodnutí, dospěl k závěru o veřejnoprávní povaze rozhodnutí o schválení návrhu komplexní pozemkové úpravy¹¹⁴, resp. o přechodu vlastnických práv¹¹⁵. Poukázal na to, že v úvodních ustanoveních zákona upravujícího problematiku pozemkových úprav (jak účinného, tak i jím zrušeného) je vyjádřen účel institutu pozemkových úprav, ze kterého jednoznačně vyplývá veřejný zájem na jejich provedení. Podobně jako v otázce posuzování expropriačního aktu (viz výše) upozornil též konfliktní senát na skutečnost, že předmětem řízení není povaha pozemkovými úpravami dotčeného práva – práva vlastnického, a tedy práva soukromoprávní povahy – ale povaha zásahu do tohoto práva představovaného danými rozhodnutími pozemkových úřadů. Proto je k projednání daných žalob příslušný soud rozhodující ve správním soudnictví.

¹¹¹ Usnesení konfliktního senátu ze dne 5. 5. 2005, sp. zn. Konf 81/2004.

¹¹² Srov. ustanovení § 28 zákona o vyvlastnění ve znění účinném před 1. 1. 2014.

¹¹³ K tomuto dni nabyla účinnosti novela zákona o vyvlastnění č. 405/2012 Sb.

¹¹⁴ Usnesení konfliktního senátu ze dne 18. 1. 2005, sp. zn. Konf 15/2004.

¹¹⁵ Usnesení konfliktního senátu ze dne 28. 12. 2004, sp. zn. Konf 120/2003.

Ohledně rozhodování byt' stejných správních orgánů avšak v režimu jiného právního předpisu, a to zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, zde naopak judikatura zastává názor, že rozhodnutí pozemkových úřadů ať už o schválení dohody o vydání nemovité věci mezi osobou oprávněnou a osobou povinnou – ve smyslu ustanovení § 9 odst. 2 uvedeného zákona – anebo nedojde-li k této dohodě, tak rozhodnutí o vlastnictví oprávněné osoby k dané nemovité věci – dle ustanovení § 9 odst. 4 zákona – představují rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávní věci a že restituční nárok je třeba považovat za věc spadající do soukromého práva¹¹⁶. S ohledem na to je v daných věcech dána příslušnost obecných soudů.

Předmětem úvah konfliktního senátu byla též povaha zápisu poznámky do katastru nemovitostí a rozhodnutí katastrálního úřadu o námitkách proti obsahu obnoveného katastrálního operátu či o opravě chyb v něm učiněných dle dnes již zrušených předpisů zákona č. 344/1992 Sb. a č. 265/1992 Sb., ve znění jejich novel. Ohledně povahy poznámky do katastru nemovitostí zhodnotil konfliktní senát, že zápisem poznámky katastrální úřad vůbec nevykonává rozhodovací pravomoc, ale toliko z úřední zaznamenává právní skutečnosti, a zápis je tedy pouhým úkonem s deklaratorními účinky. Nejedná se tedy o rozhodování o vlastnickém právu dotčených subjektů, nejedná se totiž o jakékoliv rozhodování vůbec¹¹⁷. Co se týče rozhodování o námitkách proti obsahu obnoveného katastrálního operátu, zde konfliktní senát uzavřel obdobně s tím, že „*obnova katastrálního operátu není věcí vyplývající ze soukromoprávních vztahů, nýbrž souborem evidenčních úkonů, jimiž se nezasahuje do subjektivních soukromých práv*“¹¹⁸. Stejně tak v případě oprav chyb v katastrálním operátu shledal konfliktní senát, že se jí jakkoliv nemění právní vztahy k nemovitostem, když opravou chyb v katastrálním operátu se toliko uvádí údaje katastru do souladu s listinami založenými ve sbírce¹¹⁹. Proto konfliktní senát uzavřel, že řízení dle části páté o. s. ř. v daných věcech nepřichází v úvahu, neboť správní orgán – katastrální úřad – v soukromoprávní věci nerozhodl.

Jako související se zde rozebranou problematikou správního rozhodování uvádím též rozhodnutí Ministerstva financí ve věci náhrady za znárodněný majetek, neboť záležitost znárodnění majetku byla ze strany Nejvyššího správního soudu zhodnocena jako obdobná institutu vyvlastnění (ovšem s poukazem na to, že v kontextu současného stavu právního řádu

¹¹⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. 6 A 23/2002, usnesení konfliktního senátu ze dne 28. 2. 2007, sp. zn. Konf 110/2005 a dále např. usnesení konfliktního senátu ze dne 22. 6. 2004, sp. zn. Konf 123/2003.

¹¹⁷ Usnesení konfliktního senátu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. Konf 30/2006.

¹¹⁸ Usnesení konfliktního senátu ze dne 15. 6. 2005, sp. zn. Konf 90/2004.

¹¹⁹ Usnesení konfliktního senátu ze dne 7. 10. 2004, sp. zn. Konf 31/2004.

„by byla v příkrém rozporu s ústavní ochranou soukromého vlastnictví a se základními principy demokratického právního státu“¹²⁰), a proto i zde shledal, že majetková kompenzace za znárodněný majetek představuje – obdobě jako náhrada za vyvlastnění – otázku soukromoprávní, když jejím účelem je znovuoobnovení vyvlastněním, resp. znárodněním narušené rovnováhy daného právního vztahu. Proto je ve věci žaloby proti rozhodnutí o náhradě za znárodněný majetek dle závěru Nejvyššího správního soudu příslušný obecný soud.

Příklady ostatních případů rozhodování správních orgánů o vybraných otázkách

Otázku žalob na náhradu škody uplatňovaných dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů, hodnotí Nejvyšší správní soud¹²¹ tradičně jako soudní řízení o soukromoprávní věci a stvrzuje tak příslušnost obecných soudů. Stejně tak Nejvyšší správní soud z pravomoci správních soudů vyloučil rozhodování o žalobách proti rozhodnutí správních orgánů ve věcech péče o nezletilé, když stanovil, že tato se týkají vztahů soukromého práva¹²². Opačný závěr však dovodil konfliktní senát v otázce služebních poměrů vojáků z povolání (konkrétně v případě rozhodnutí o povinnosti vojáka k náhradě škody ze služebního poměru), kde vyloučil, že by služební poměr představoval pouze určitou modifikaci ryze soukromoprávního pracovněprávního poměru, a to vzhledem k zásadním odlišnostem v otázce vzniku daného právního vztahu (nikoliv smlouvou, ale mocenským aktem), průběhu tohoto poměru (existence kázeňských odměn a trestů) a též způsobu jeho zániku (kupř. možnost propuštění vojáka)¹²³. Při těchto úvahách se konfliktní senát inspiroval rozsudkem Nejvyššího správního soudu, ve kterém byla předmětem posuzování povaha rozhodnutí o propuštění příslušníka Policie ČR ze služebního poměru¹²⁴, když zhodnotil, že se pro účely zhodnocení pravomoci správních, resp. obecných soudů jedná o obdobné záležitosti. Na rozštěpenou soudní pravomoc potom bylo uzavřeno ve věcech péče o týraná zvířata dle zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, kdy rozhodnutí správního orgánu o nařízení a zajištění umístění týraného zvířete do náhradní péče dle § 28a odst. 1 písm. a) tohoto zákona byla přiřknuta povaha věci veřejnoprávního charakteru, jež k jeho přezkumu zakládá pravomoc správního soudu, zatímco rozhodnutí o nákladech spojených s umístěním tohoto zvířete do náhradní péče a s následnou péčí o něj dle § 28a odst. 3 tohoto zákona charakterizoval

¹²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2009, sp. zn. 5 As 88/2008.

¹²¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. Na 56/2003 a ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. Na 12/2005.

¹²² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, sp. zn. 6 Ads 177/2014.

¹²³ Usnesení konfliktního senátu ze dne 4. 5. 2005, sp. zn. Konf 51/2004.

¹²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, sp. zn. 6 As 29/2003.

soud jako rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, což naopak zakládá příslušnost soudů obecných.¹²⁵

4.1.3 Shrnutí problému rozhraničení soudních pravomocí

Z právě uvedeného nástinu posuzování povah správních rozhodnutí pro účely jejich přiřknutí soudům správním či obecným je zjevné, že judikatura posuzuje záležitosti jednotlivě a kazuisticky. Závěr o veřejnoprávní, resp. soukromoprávní povaze toho kterého správního rozhodnutí vyplývá ze soudem provedeného posouzení charakteru předmětného správního rozhodnutí s ohledem na příslušné právní vztahy, kterých se dané správní rozhodnutí týká, a důvod jeho vydání. Přestože soudy uznávají, že obecně existuje několik možností, jak odlišit vztahy veřejnoprávní od vztahů soukromoprávních, a to sice pomocí teorie zájmové, teorie organické, teorie mocenské, resp. dle metody právní regulace, vyplývá však z jejich judikatury, že ani jedna z uvedených metod není stoprocentně spolehlivá a tím použitelná pro každou posuzovanou věc, neboť každý z uvedených způsobů rozlišování veřejného a soukromého práva se hodí pro různé případy. Např. při posouzení povahy expropriačního aktu se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu opřel o metodu právního regulování¹²⁶, a tedy za posouzení míry působení jednotlivých účastníků předmětného právního vztahu (v jehož rámci vznikl posuzovaný správní akt) na vznik a rozvíjení tohoto vztahu a na jeho obsah, shledal závěr o veřejnoprávní povaze rozhodnutí o vyvlastnění. Naproti tomu v případě vyřčení povahy rozhodnutí pozemkových úřadů o pozemkových úpravách (konkrétně o schválení návrhu komplexní pozemkové úpravy) řídil své úvahy konfliktní senát na pozadí zájmové teorie.

¹²⁵ Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2010, sp. zn. 57 A 23/2010.

¹²⁶ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 4 As 47/2003.

ZÁVĚR

Cílem této diplomové práce bylo poskytnout ucelený pohled na problematické aspekty soudobého systému soudního přezkoumávání správních rozhodnutí. V jejím závěru tedy učiním shrnutí úskalí nynější dichotomie soudního přezkumu rozhodnutí vydaných orgány veřejné správy, která nutně vyplouvají (případně vyplouvala v minulosti) na povrch v souvislosti s nabytím účinnosti zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní a současně novely občanského soudního řádu č. 151/2002 Sb. Těmito dvěma předpisy zavedl český zákonodárce nesamostatnou koncepci soudní kontroly veřejné správy, kdy ke dni 1. 1. 2003 uvedl v život dvoukolejný systém přezkoumávání rozhodnutí vydaných veřejnosprávními orgány ze strany nezávislých soudních orgánů. K uvedenému datu se o přezkoumávání správních rozhodnutí dělí správní soudy (specializované senáty a specializovaní samosoudci krajských soudů a dále Nejvyšší správní soud) jednající v režimu s. ř. s. a soudy obecné postupující v tomto ohledu dle části páté o. s. ř.

Nejčastěji kritikou poukazovaný nedostatek soudobé právní úpravy soudního přezkumu správních rozhodnutí aktů je nejednoznačná povaha kritéria určujícího, ke které z uvedených dvou soudních větví to které správní rozhodnutí spadá. V rovině teoretické je hranice mezi dvěma soudními systémy jasná; správním soudům – v souladu s jejich posláním vyřčeným v ustanovení § 2 s. ř. s., dle kterého tyto poskytují ochranu veřejným subjektivním právům – přísluší přezkoumat rozhodnutí správních orgánů v záležitostech veřejného práva, kdežto soudům obecným ta správní rozhodnutí, která představují rozhodnutí orgánu veřejné správy v soukromoprávní věci. V aplikační praxi však již mnohdy nebývá zřejmé, zda daná věc spadá pod věc veřejnoprávní, resp. soukromoprávní povahy. Jako vzorový příklad tohoto problému může sloužit záležitost vyvlastnění vlastnických práv k pozemkům či stavbám, o níž rozhodují správní orgány, a která zasahuje do majetkové situace vyvlastňovaných subjektů, čímž navozuje přesvědčení, že se jedná o rozhodování správních orgánů v oblasti soukromého práva. Silný veřejnoprávní aspekt vyvlastňovacího řízení však není možné v této záležitosti opomenout. Z těchto důvodů se problematika vyvlastnění a zejména povahy aktů z tohoto správního řízení vzešlých stala v minulosti předmětem rozsáhlých diskuzí a polemik soudů a odborníků, které nakonec vyústily v určení příslušné soudní větve k přezkumu správních rozhodnutí vydaných ve vyvlastňovacím řízení přímo v ustanovení zákona, a to § 28 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů. Zákonné stanovení příslušnosti správního, resp. civilního soudu

k přezkumu toho kterého správního rozhodnutí je však v našem právním řádu pouze jedinečnou výjimkou, a proto jako vodítko pro posouzení, kterému z těchto soudů žalobu směřující proti konkrétnímu správnímu rozhodnutí podat, je tedy toliko judikatura soudů obou daných soudních větví a zejména závazná usnesení zvláštního senátu zřízeného zákonem č. 131/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, v jehož kompetenci je rozhodování kompetenčních sporů mezi správními a obecnými soudy. Právě tomuto aspektu dualistického systému soudního přezkouvání správních rozhodnutí se věnuje diplomová práce nejhluběji.

Nedostatečně vymezené rozhraničující kritérium těchto dvou soudních větví přináší v důsledku mnohé nesnáze zejména pro samotného žalobce, který se hodlá domoci ochrany svých práv u nezávislého soudu a rozhodne se napadnout správní rozhodnutí žalobou. Zvolí-li totiž soud, který svou příslušnost popírá, projeví se tato skutečnost jednak negativně v otázce právní jistoty žalobce, promítne se též do nákladů řízení, neboť žalobce pak nutně musí žalobu podávat dvakrát, když původně „zvolený“ soud nebyl příslušný, a to přesto, že se o tom žalobce pravděpodobně neměl jak dopátrat, a konečně tak dochází i k průtahům řízení. Vyjma otázky nákladů řízení se zbylé uvedené negativní aspekty ještě umocní, bude-li v dané situaci muset zakročit zvláštní senát pro rozhodování kompetenčních konfliktů. Vedle toho zmínila diplomová práce též určité nedostatky dané právní úpravy, které jsou formulačního rázu.

Též otázka sjednocení správně-rozhodovací činnosti je řešena poněkud nedokonale, kdy není zajištěna potřebná – alespoň v určité minimální míře – vázanost správních orgánů právními názory a závěry soudů vyslovenými ve svých rozsudcích v řízení o žalobách směřujících proti správním rozhodnutím. Vázanost správního orgánu právním názorem soudu je zakotvena toliko v případě zrušujícího rozsudku správního soudu a to výlučně ve vztahu k žalovanému správnímu orgánu. Respekt judikturních závěrů v obecné rovině je tedy čistě otázkou dobré vůle správních orgánů podněcované jejich snahou o řádné fungování veřejné správy.

Současné dvoukolejně právní úpravě soudního přezkumu správních rozhodnutí nebývají vytýkány toliko jednotlivé nedostatky, mnohdy je totiž zpochybňována vůbec koncepce jako taková. V souvislosti s touto kritikou se argumenty odpůrců dualismu opírají o skutečnost, že ačkoliv soudy i zákonodárce často shodně uvádí, že zvláštní ochranný režim pro věci vyplývající ze soukromého práva, které byly předmětem rozhodování správního orgánu, pramení z požadavků formulovaných Evropským soudem pro lidská práva při výkladu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, požadavek na existenci zvláštního soudní systém kontroly správních rozhodnutí vyplývajících z věcí soukromého práva ve skutečnosti z žádných

právních norem nevyplývá. I v souvislosti s tím poukazuje diplomová práce na skutečnost, že pojem „občanská práva a závazky“ obsažený právě v čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod není shodný s pojetím soukromých práv a soukromoprávních závazků v českém právu. Zejména z tohoto důvodu se odborná veřejnost mnohdy nad koncepcí dvoukolejného systému pozastavuje, když pro ni základ v mezinárodněprávních závazcích neshledává, přestože právě na tyto je jako na důvod zavedení dualismu mnohdy odkazováno.

Rozdělení veškerých správních rozhodnutí do dvou skupin – tj. skupiny veřejnoprávních a soukromoprávních správních rozhodnutí – není vzhledem k různorodosti činnosti veřejné správy reálně možné. I kdyby zákonodárce příkladným výčtem stanovil, která rozhodnutí zasahují do subjektivních práv veřejných a která do práv soukromých, jednalo by se pouze o výčet demonstrativního charakteru, který by v důsledku nebyl sto zcela zamezit vzniku kompetenčních konfliktů, resp. nepřinesl by odstranění veškeré nejistoty při zvažování, ke které z uvedených soudních větví žalobu podat, a jenž by byl tedy schopný toliko redukovat počet případů, kdy je povaha správního rozhodnutí z hlediska určení soudu příslušného k jeho přezkumu nejasná. Při zachování rozhraničujícího kritéria v podobě rozlišování veřejného a soukromého práva by se tedy problému tohoto charakteru dvoukolejný systém soudního přezkumu správních rozhodnutí nezbavil. Bráno v potaz též to, že zákonodárce zakotvil zvláštní režim pro soudní přezkum správních rozhodnutí ve věcech soukromého práva toliko na základě své vůle a nikoliv z důvodu požadavku mezinárodního práva, jeví se potom úprava režimu části páté o. s. ř. spíše nadbytečnou a nepotřebnou.

Ať již se rozhodneme ve světle shora uvedených problémů současný systém soudního přezkoumávání správních rozhodnutí odsuzovat nebo naopak vyzdvihovat jeho stěžejní přínos, a to ten, že tak, jak byl k 1. 1. 2003 uveden v život, vskutku zajistil účinnější a kvalitnější mechanismus kontroly veřejnosprávního rozhodování, nezbývá než uzavřít, že otázka této soudní dichotomie představuje pozoruhodnou oblast jak z pohledu teorie, tak v záležitosti aplikační praxe. Pevně doufám, že jsem problematiku současného dualistického systému soudního přezkumu správních rozhodnutí uchopila dostačujícím způsobem a má diplomová práce je v tomto ohledu přínosem.

SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ A LITERATURY

TIŠTĚNÉ KNIŽNÍ PUBLIKACE

- 1) BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní a předpisy souvisící s novou úpravou správního soudnictví: s vysvětlivkami*. Praha: Linde, 2003, 405 s. ISBN 80-720-1424-2.
- 2) DAVID, Ludvík; IŠTVÁNEK, František; JAVŮRKOVÁ, Naděžda; KASÍKOVÁ, Martina; LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, 948 s. ISBN 978-80-7357-460-4.
- 3) FILIP, Jan; SVATONĚ, Jan; ZIMEK, Josef. *Základy státovědy*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 352 s. ISBN 80-210-1575-6.
- 4) HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 501 s. ISBN 978-80-7380-104-5.
- 5) JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 844 s. ISBN 978-80-7400-484-1.
- 6) KINDL, Milan; ŠÍMA, Alexander; DAVID, Ondřej. *Občanské právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 407 s. ISBN 978-80-7380-098-7.
- 7) MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, 451 s. ISBN 80-7201-021-2.
- 8) MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 573 s. ISBN 978-80-7357-748-3.
- 9) POTĚŠIL, Lukáš; ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, 1151 s. ISBN 978-80-7502-024-6.
- 10) PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2012, 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0.
- 11) SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6.
- 12) STAVINOHOVÁ, Jaruška; HLAVSA, Petr. *Civilní proces a organizace soudnictví*. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2003, 660 s. ISBN 80-210-3271-5 (Masarykova univerzita Brno), ISBN 80-7239-155-0 (Nakladatelství Doplněk).

- 13) SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice, Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007, 359 s. ISBN 978-80-7201-676-1.
- 14) VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Nová úprava správního soudnictví. Soudní řád správní. Code of Administrative Justice*. Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2003, 408 s. ISBN 80-86395-65-0.
- 15) WINTEROVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní: vysokoškolská učebnice*. 6. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2011, 711 s. ISBN 978-80-7201-842-0.

ELEKTRONICKÉ PRAMENY

- 1) HAMULÁKOVÁ, Klára. *Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer, a. s. Správní právo, publikováno 13. 11. 2012 [cit. 1. 6. 2015]. Dostupné v Systému ASPI.
- 2) LAVICKÝ, Petr. *Problémy vymezení pravomoci civilních a správních soudů*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer, a. s. Jurisprudence, publikováno 20. 4. 2012 [cit. 19. 5. 2015]. Dostupné v Systému ASPI.
- 3) POMAHAČ, Richard. *Plná jurisdikce správních soudů*. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck. Soudní rozhledy [cit. 2. 6. 2015]. ISSN: 1211-4405. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembqgipxg4s7gnpxg5dsl43to&groupIndex=2&rowIndex=0>
- 4) POTĚŠIL, Lukáš. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy. [online]. Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 3. 6. 2015]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>
- 5) VEDRAL, Josef. *K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer, a. s. Správní právo, publikováno 1. 2. 2012 [cit. 9. 2. 2015]. Dostupné v Systému ASPI.
- 6) WINTEROVÁ, Alena. *Soudní ochrana při vyvlastnění*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer, a. s. Právní fórum, publikováno 29. 5. 2009 [cit. 2. 6. 2015]. Dostupné v Systému ASPI.

PRÁVNÍ PŘEDPISY

Veškeré právní předpisy použité v této práci a uvedené níže jsou dostupné v právním informační systému ASPI Wolters Kluwer, a. s. Jejich dostupnost byla souhrnně ověřena ke dni 19. 6. 2015.

- 1) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- 2) Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů.
- 3) Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů.
- 4) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- 5) Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- 6) Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- 7) Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
- 8) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- 9) Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/2992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8).
- 10) Usnesení Předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- 11) Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.
- 12) Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů.
- 13) Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.
- 14) Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.
- 15) Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů.

- 16) Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- 17) Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění pozdějších předpisů.
- 18) Zákon č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění pozdějších předpisů.
- 19) Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů.
- 20) Zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů.
- 21) Zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- 22) Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů.
- 23) Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.
- 24) Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.
- 25) Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů.

REZOLUCE A DOPORUČENÍ VÝBORU MINISTRŮ RADY EVROPY

- 1) Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy R(77)31 o ochraně jednotlivce ve vztahu k úkonům správních orgánů [online]. Rada Evropy [cit. 3. 6. 2015]. Dostupné z: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2009032&SecMode=1&DocId=752646&Usage=2>
- 2) Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy Rec(2004)20 o soudním přezkouvání správních aktů [online]. Rada Evropy [cit. 3. 6. 2015]. Dostupné z: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2004\)20&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2004)20&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383)

- 3) Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy Rec(2007)7 o dobré veřejné správě [online]. Rada Evropy [cit. 3. 6. 2015]. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2007\)7E.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2007)7E.pdf)

SOUDNÍ ROZHODNUTÍ

Judikatura českých soudů

Veškerá judikatura českých soudů použitá v této práci a uvedená níže je dostupná v právním informačním systému ASPI Wolters Kluwer, a. s. Její dostupnost byla souhrnně ověřena ke dni 19. 6. 2015.

- 1) Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02.
- 2) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, sp. zn. 1 Afs 147/2005.
- 3) Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.
- 4) Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 2/09.
- 5) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, sp. zn. 1 As 32/2006.
- 6) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2012, sp. zn. 2 Azs 20/2012.
- 7) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. 6 Ads 25/2008.
- 8) Nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. 26/08.
- 9) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 32 Cdo 4775/2009.
- 10) Nález Ústavního soudu ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1743/1.
- 11) Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2014, sp. zn. 32 Cdo 787/2013.
- 12) Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2004, sp. zn. IV. ÚS 349/03.
- 13) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 6 A 40/2002.
- 14) Usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 2. 9. 2004, sp. zn. Konf 102/2003.

- 15) Usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 2. 9. 2004, sp. zn. Konf 104/2003.
- 16) Usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. Konf 58/2004.
- 17) Usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 1. 12. 2004, sp. zn. Konf 97/2003.
- 18) Usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 28. 12. 2004, sp. zn. Konf 94/2004.
- 19) Usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 19. 5. 2005, sp. zn. Konf 9/2004.
- 20) Usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 24. 11. 2004, sp. zn. Konf 87/2004.
- 21) Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 4 As 47/2003.
- 22) Usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 18. 1. 2005, sp. zn. Konf 15/2004.
- 23) Usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 28. 12. 2004, sp. zn. Konf 120/2003.
- 24) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. 6 A 23/2002.
- 25) Usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 28. 2. 2007, sp. zn. Konf 110/2005.
- 26) Usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 22. 6. 2004, sp. zn. Konf 123/2003.
- 27) Usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. Konf 30/2006.
- 28) Usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 15. 6. 2005, sp. zn. Konf 90/2004.
- 29) Usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 7. 10. 2004, sp. zn. Konf 31/2004.

- 30) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2009, sp. zn. 5 As 88/2008.
- 31) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. Na 56/2003.
- 32) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. Na 12/2005.
- 33) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, sp. zn. 6 Ads 177/2014.
- 34) Usnesení konfliktního senátu ze dne 4. 5. 2005, sp. zn. Konf 51/2004.
- 35) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, sp. zn. 6 As 29/2003.
- 36) Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2010, sp. zn. 57 A 23/2010.

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva

Veškerá judikatura Evropského soudu pro lidská práva použitá v této práci a uvedená níže je dostupná v databázi HUDOC dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int>. Dostupnost níže uvedené judikatury byla souhrnně ověřena ke dni 21. 6. 2015.

- 1) Rozsudek ESLP ve spojených věcech Albert a Le Compte proti Belgii ze dne 10. 2. 1983, stížnosti č. 7299/75 a 7496/76.
- 2) Rozsudek ESLP ve spojených věcech Sporrang a Lönnroth proti Švédsku ze dne 23. 9. 1982, stížnosti č. 7151/75 a 7152/75.
- 3) Rozsudek ESLP Schuler-Zraggen proti Švýcarsku ze dne 24. 6. 1993, stížnost č. 4518/89.
- 4) Rozsudek ESLP Salesi proti Itálii ze dne 26. 2. 1993, stížnost č. 13023/87.
- 5) Rozsudek ESLP Lamanna proti Rakousku ze dne 10. 7. 2001, stížnost č. 28923/95.

DŮVODOVÉ ZPRÁVY

- 1) *Důvodová zpráva k zákonu č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.* In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer, a. s. [cit. 5. 6. 2015]. Dostupné v Systému ASPI.