

Právní záruky ve veřejné správě se zaměřením na ochranu proti zásahům, které nejsou rozhodnutím

Alexandra Beránková

Bakalářská práce
2012

 Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
akademický rok: 2011/2012

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Alexandra BERÁNKOVÁ**
Osobní číslo: **M09490**
Studijní program: **B6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**

Téma práce: **Právní záruky ve veřejné správě se zaměřením
na ochranu proti zásahům, které nejsou rozhodnutím**

Zásady pro vypracování:

Úvod

I. Teoretická část

- Vyjádřete význam právních záruk ve veřejné správě.
- Vymezte systém právních záruk ve veřejné správě s důrazem na ochranu proti zásahům, které nejsou rozhodnutím.
- Vymezte zákonné možnosti obrany proti zásahům, které nejsou rozhodnutím.

II. Praktická část

- Analyzujte vybraná soudní rozhodnutí týkající se dané problematiky.
- Na základě poznatků získaných analýzou zhodnoťte současnou právní úpravu a formulujte závěry, případně doporučení de lege ferenda.

Závěr

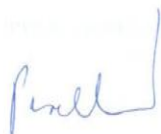
Rozsah bakalářské práce: cca 40
Rozsah příloh:
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:


- [1] HENDRYCH, D. et al. Správní právo:obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2.
- [2] PRŮCHA, P. Správní právo: Obecná část. 6.doplň. a aktual. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 360 s. ISBN 80-210-3350-9.
- [3] SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 1. vyd. Praha: ASPI, 2005. 380 s. ISBN 80-7357-060-2.

Vedoucí bakalářské práce: **Mgr. Lenka Hanáková**
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
Datum zadání bakalářské práce: **18. června 2012**
Termín odevzdání bakalářské práce: **13. srpna 2012**

Ve Zlíně dne 18. června 2012


prof. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková
děkanka




RNDr. Oldřich Hájek, Ph.D.
ředitel ústavu

PROHLÁŠENÍ AUTORA BAKALÁŘSKÉ/DIPLOMOVÉ PRÁCE

Beru na vědomí, že:

- odevzdáním bakalářské/diplomové práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby¹;
- bakalářská/diplomová práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému,
- na mou bakalářskou/diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3²;
- podle § 60³ odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;

¹ zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, § 47b Zveřejňování závěrečných prací:

(1) Vysoká škola nevydělečně zveřejňuje disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce, u kterých proběhla obhajoba, včetně posudků oponentů a výsledku obhajoby prostřednictvím databáze kvalifikačních prací, kterou spravuje. Způsob zveřejnění stanoví vnitřní předpis vysoké školy.

(2) Disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce odevzdané uchazečem k obhajobě musí být též nejméně pět pracovních dnů před konáním obhajoby zveřejněny k nahlášení veřejnosti v místě určeném vnitřním předpisem vysoké školy nebo není-li tak určeno, v místě pracoviště vysoké školy, kde se má konat obhajoba práce. Každý si může ze zveřejněné práce pořizovat na své náklady výtisky, opisy nebo rozmnoženiny.

(3) Platí, že odevzdáním práce autor souhlasí se zveřejněním své práce podle tohoto zákona, bez ohledu na výsledek obhajoby.

² zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 35 odst. 3:

(3) Do práva autorského také nezasahuje škola nebo školské či vzdělávací zařízení, užíje-li nikoli za účelem přímého nebo nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu k výuce nebo k vlastní potřebě dílo vytvořené žákem nebo studentem ke splnění školních nebo studijních povinností vyplývajících z jeho právního vztahu ke škole nebo školskému či vzdělávacímu zařízení (školní dílo).

³ zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

(1) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení mají za obvyklých podmínek právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla (§ 35 odst. 3). Odpírá-li autor takového díla udělit svolení bez vážného důvodu, mohou se tyto osoby domáhat nahrazení chybějícího projevu jeho vůle u soudu. Ustanovení § 35 odst. 3 zůstává nedotčeno.

- podle § 60⁴ odst. 2 a 3 mohou užít své dílo – bakalářskou/diplomovou práci - nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen s předchozím písemným souhlasem Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše);
- pokud bylo k vypracování bakalářské/diplomové práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tj. k nekomerčnímu využití), nelze výsledky bakalářské/diplomové práce využít ke komerčním účelům.

Prohlašuji, že:

- jsem bakalářskou/diplomovou práci zpracoval/a samostatně a použité informační zdroje jsem citoval/a;
- odevzdaná verze bakalářské/diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně 13. 8. 2012

klárka Alcincha

⁴ zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

- (2) Není-li sjednáno jinak, může autor školního díla své dílo užít či poskytnout jiněmu licenci, není-li to v rozporu s oprávněnými zájmy školy nebo školského či vzdělávacího zařízení.
- (3) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení jsou oprávněny požadovat, aby jim autor školního díla z výdělku jim dosaženého v souvislosti s užitím díla či poskytnutím licence podle odstavce 2 přiměřeně přispěl na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložily, a to podle okolností až do jejich skutečné výše; přitom se přihlídí k výši výdělku dosaženého školou nebo školským či vzdělávacím zařízením z užití školního díla podle odstavce 1.

ABSTRAKT

Ve své bakalářské práci se zabývám problematikou právních záruk ve veřejné správě se zaměřením na ochranu proti zásahům, které nejsou rozhodnutím. Bakalářská práce je rozdělena na dvě části – teoretickou a praktickou. V teoretické části se zabývám významem právních záruk ve veřejné správě, systémem právních záruk se zaměřením na ochranu proti zásahům, které nejsou rozhodnutím a vymezuji zákonné možnosti obrany proti těmto zásahům. V praktické části analyzuji vybraná soudní rozhodnutí týkající se dané problematiky a zhodnocuji současnou právní úpravu.

Klíčová slova: veřejná správa, právní záruky, obrana a ochrana proti zásahům, které nejsou rozhodnutím

ABSTRACT

My bachelor thesis deals with issues of legal guarantees in public administrations with emphasis on protection against interferences, which are not decisions. The thesis is divided into 2 parts - the theoretical one and the practical one. In theoretical part I deal with the meaning of legal guarantees in legal government which are focused on protection against impacts that are not decisions and I try to specify legal possibilities to defend a client against those impacts. In the practical part of my thesis I analyze selected court decisions which concerns this issue and I also asses current legal regulations.

Key words: public administrations, legal guarantees, defence and protection againts interferences which are not decisions

Na tomto místě bych ráda poděkovala Mgr. Lence Hanákové za její odborné vedení, pomoc a rady, které mně poskytla při psaní bakalářské práce. Rovněž děkuji za její trpělivost a pochopení.

OBSAH

ÚVOD	10
I TEORETICKÁ ČÁST	11
1 VÝZNAM PRÁVNÍCH ZÁRUK VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	12
2 PRÁVNÍ ZÁRUKY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	13
2.1 PRÁVO NA PŘÍSTUP K INFORMACÍM.....	13
2.2 PETICE A STÍŽNOSTI.....	14
2.3 OCHRANA PŘED NEZÁKONNÝMI PRÁVNÍMI PŘEDPISY	15
2.4 SOUDNÍ OCHRANA PŘED NEZÁKONNÝM SPRÁVNÍM AKTEM (ROZHODNUTÍM).....	16
2.5 OCHRANA PŘED NEZÁKONNOU NEČINNOSTÍ.....	16
2.6 OCHRANA PŘED JINOU NEZÁKONNOU ČINNOSTÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY	17
2.7 TRESTNÍ ODPOVĚDNOST ÚŘEDNÍKŮ A FUNKCIONÁŘŮ	18
2.8 ORGANIZACE OCHRANY VEŘEJNÉHO ZÁJMU	18
3 OCHRANA PROTI ZÁSAHŮM, KTERÉ NEJSOU ROZHODNUTÍM	20
3.1 CHARAKTERISTIKA ZÁSAHŮ.....	20
3.2 PODMÍNKY LEGALITY ZÁSAHŮ, KTERÉ NEJSOU ROZHODNUTÍM	21
4 ZÁKONNÉ MOŽNOSTI OBRANY PROTI ZÁSAHŮM, KTERÉ NEJSOU ROZHODNUTÍM	22
4.1 STÍŽNOST	22
4.1.1 Námitky	22
4.2 ŽALOBA VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ	23
4.2.1 Podmínky žaloby	24
4.2.2 Náležitosti žaloby	24
4.2.3 Nepřípustnost žaloby	24
4.2.4 Lhůty	24
4.2.5 Rozsudek	25
4.2.6 Mimořádné opravné prostředky	25
4.3 ÚSTAVNÍ STÍŽNOST	25
4.3.1 Lhůty	26
4.3.2 Nález	26
4.4 UPLATNĚNÍ NÁROKU NA NÁHRADU ŠKODY	26
4.4.1 Odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem	27
4.4.2 Regresní úhrada	27
II PRAKTICKÁ ČÁST	28
5 ROZSUDEK NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU	29

5.1	NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČESKÉ REPUBLIKY	29
5.2	KASAČNÍ STÍŽNOST	30
5.2.1	Řízení před Nejvyšším správním soudem	32
5.2.2	Rozsudek	32
5.3	ROZSUDEK 5 Aps 4/2006 - 93	33
5.3.1	Usnesení krajského soudu	34
5.3.2	Rozsudek Nejvyššího správního soudu	34
5.4	ROZSUDEK 9 Aps 1/2012 - 47	35
5.4.1	Rozsudek krajského soudu	36
5.4.2	Rozsudek Nejvyššího správního soudu	37
5.5	SHRNUTÍ ANALYZOVANÝCH ROZSUDKŮ	38
5.6	SOUČASNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA	39
6	DOPORUČENÍ DE LEGE FERENDA	41
	ZÁVĚR	43
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	44
	SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK	46

ÚVOD

Pojem právní záruky ve veřejné správě nedefinuje žádný ze zákonů ani jiných právních předpisů zařazených do právního řádu České republiky.

Ochrana proti zásahům, které nejsou rozhodnutím jako jednou z právních záruk je v poslední době stále častějším tématem jednak odborných diskusí a článků i publikací. Důvodem, proč tomu tak je, dle mého názoru, je především postupná osvěta společnosti, občané si čím dál více uvědomují svá práva a pokud mají pocit, že je jim ubližováno a jsou kráceni na svých zaručených právech, chtějí se bránit. To je zcela jistě v pořádku. Už v Hlavě první Ústavy je zakotveno, že: „Státní moc slouží všem občanům a leze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“ Tím zákonem je od 1. 1. 2003 v první řadě zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který, sice více v obecné rovině, ale „aspoň nějak“ definuje pojem *nezákonný zásah*. Tento termín je v mnoha literaturách již často skloňován a dáván do souvislostí s právem na soudní a jinou právní ochranu zaručenou v Hlavě V. Ústavního zákona č. 2/1993 Sb., listina základních práv a svobod.

V teoretické části své bakalářské práce se zabývám definováním pojmu právních záruk ve veřejné správě v obecné rovině, tak jak se jí věnují ve svých publikacích někteří autoři, dále se pak detailněji věnuji jedné z nich a sice ochraně proti zásahům, které nejsou rozhodnutím. Charakterizuji, co to vlastně takový zásah, který není rozhodnutím, je, v čem spočívá, jaké jsou podmínky legality a zda a jakým způsobem se mohou občané proti těmto zásahům aktivně bránit.

Ve praktické části se pak zabývám podstatou kasačních stížností jako mimořádným opravným prostředkem proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů. Dále se věnuji analýze vybraných soudních rozhodnutí, zejména mě zajímalo, jak k této problematice přistupuje Nejvyšší správní soud, jakým způsobem právě on definuje nezákonný zásah a možnou ochranu proti němu.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 VÝZNAM PRÁVNÍCH ZÁRUK VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Právní záruky mají velký význam pro každého z nás, aniž by si to mnozí uvědomovali. Jestliže jedním ze základních pilířů právního státu je jeho povinnost poskytovat právní ochranu, pak si musí být každý jedinec jist toho, že se může a má právo na to se dovolat po státu právní ochrany, zejména pokud má za to, že byl na svých právech krácen či nějakým způsobem mu bylo ublíženo. Toto je právě ten důvod, proč se právo touto problematikou zabývá. Stát slouží všem občanům, proto poskytování právní jistoty patří mezi jeho nejdůležitější úkoly. Součástí této právní jistoty je taktéž právo dovolávat se po státu právní ochrany a také vědomí toho, že se mu právní ochrany dostane. (Knapp, 1995, s. 212-213)

Ve článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod se doslova uvádí: „Ten 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.“ a dále v odst.3 „Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.“

A právě proto jedním z hlavních úkolů a poslání veřejné správy je zejména systematicky zabezpečovat provedení všech jejích činností. Jedná se o činnosti výkonné, podzákonné a nařizovací, které jsou vázány zákony a které jsou také jedním z nezbytných předpokladů právní jistoty. Obecně tedy můžeme říct, že právní záruky ve veřejné správě (bývají nazývány také jako záruky zákonnosti) představují jakýsi souhrn všech právních prostředků, které slouží k zabezpečení dodržování a také realizaci práva v běžném občanském životě. (Průcha, 2004, s. 256-257)

2 PRÁVNÍ ZÁRUKY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Právní záruky, nebo-li záruky zákonnosti nejsou v žádném zákoně ani v jiném právním předpise nijak taxativně vymezeny, prolínají se celou řadou právních předpisů. V literatuře se však objevují ve většině případů shodné charakteristiky, nicméně i tak odlišné co do obsahu a podrobnějšího rozpracování.

Podle Průchy k právním zárukám patří:

- kontrola veřejné správy,
- právo na informace ve veřejné správě,
- zrušení, změna, sistace vadných správních aktů aj. opatření ve veřejné správě,
- uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností,
- přímé donucení ke splnění právní povinnosti.

Hendrych jde s charakteristikou dále a více se jednotlivých zárukách zákonnosti věnuje. Nicméně porovnáním obsahu jednotlivých záruk zákonnosti zjistíme, že v podstatě je jimi myšleno totéž. Tedy podle Hendrycha jsou to:

2.1 PRÁVO NA PŘÍSTUP K INFORMACÍM

Právo na informace o výkonu veřejné správy či svobodný přístup k nim patří v České republice je ústavně garantováno v čl.17 odst.5 ústavním zákonem č.2/1993 Sb.-Listina základních práv a svobod. Podmínky a provedení dále stanovuje jednak zákon č.106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ale i další zákony, vždy však záleží na konkrétním případě (např. zákon č.101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, zákon č.123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí a další).

Povinnými subjekty, které mají podle zákona 106/1999 Sb. povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány a orgány územní samosprávy, dále pak veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky, ale také subjekty, kterým stát svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. O poskytnutí informací může požádat každá fyzická i právnická osoba jak ústní či písemnou žádostí, tak také prostřednictvím telekomunikačního zařízení. Zákon stanovuje minimální obsahové náležitosti:

- Žádost je srozumitelná, je z ní zřejmé, jaká informace je požadována. Pokud je žádost příliš obecná, bude žadatel vyzván k doplnění žádosti ve lhůtě 7 dnů od podání žádosti. Pokud žadatel do 30 dnů žádost nedoplní či neupřesní, vydá povinný subjekt rozhodnutí o odmítnutí žádosti.
- Pokud se požadované informace v žádosti nevztahují k působnosti povinného subjektu, je žádost odložena a žadatel je o této skutečnosti informován a to 3 dnů.
- Pokud je žádost bezvadná, povinný subjekt poskytne požadovanou informaci ve lhůtě do 15 dnů od přijetí žádosti. Může tak učinit písemně, nahlédnutím do spisu, příp. pořízení kopie, nebo na paměťových médiích.

V zákonem stanovených případech však může povinný subjekt poskytnutí informace odmítnout, např. § 7 zákona 106/1999 Sb. - v případě utajovaných informací. (Hendrych, 2009, s. 655-666)

2.2 PETICE A STÍŽNOSTI

Petiční právo je zaručeno v čl. 18 LZPS – „ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi“. (LZPS, čl.18)

Podrobnosti dále upravuje zákon č.85/1990 Sb., o právu petičním (tj. petiční zákon). Tento zákon stanovuje způsob, jak sestavit petici, jaké náležitosti má obsahovat, čeho se lze peticí dožadovat a jakým způsobem ji státnímu orgánu předat. Obecně lze konstatovat, že peticí se lze domáhat všeho, co není petičním zákonem zakázáno.

Peticí nelze např.:

- Zasahovat do nezávislosti soudů
- Vyzývat k porušování základních práv a svobod
- Vyzývat k omezování osobních práv občanů pro jejich národnost či náboženské vyznání apod.

Občané mohou vytvořit tzv. petiční výbor, kterého hlavním úkolem je sestavení petice, opatření potřebných podpisů a doručení příslušnému orgánu. Příslušný orgán, kterému je petice doručena, je dále dle § 5 petičního zákona povinen:

- petici přijmout, event. ji postoupit příslušnému orgánu,
- posoudit náležitosti a obsah petice

- odpovědět na ni ve lhůtě do 30 dnů.

Konkrétní způsob vyřizování petic mají státní orgány (i orgány místní samosprávy) upraveny ve svých interních předpisech či jednacích řádech, stanovuje je rada obce či kraje.

V zákonem stanovených případech je předložení petice se stanoveným počtem podpisů podmínkou pro uplatnění určitého práva – např. registrace kandidátní listiny, registrace nové politické strany nebo politického hnutí, apod.

Petice tímto vyjadřuje, že takové zamýšlené jednání má veřejnou podporu. (Hendrych, 2009, s.667-669)

Problematicke stížností, jakožto jednou z možností ochrany proti zásahům, které nejsou rozhodnutím, se věnují v kapitole 4.1.

2.3 OCHRANA PŘED NEZÁKONNÝMI PRÁVNÍMI PŘEDPISY

Správní právo je do praxe aplikováno prostřednictvím k tomu příslušných osob, tudíž je samozřejmě počítáno i s tím, že může dojít k pochybením při vydávání právních předpisů. Mnohdy tato pochybení ještě neznamenaají neplatnost či neúčinnost takového předpisu, nicméně je žádoucí sjednání nápravy. Jen za splnění předepsaných podmínek lze nezákonný právní předpis prohlásit za neplatný, případně dosáhnout změnu takového právního předpisu. (Průcha, 2004, s.305)

O nezákonnosti právního předpisu rozhoduje ústavní soud. Mezi takovéto předpisy patří zejména:

- nařízení vlády,
- právní předpisy vydané ministerstvy či jinými správními úřady
- právní předpisy vydané orgány územní samosprávy v oblasti výkonu státní správy
- obecně závazné vyhlášky územních samosprávných celků v oblasti samostatné působnosti. (Hendrych, 2009, s. 677-679)

Obecně však platí, že ten, kdo právní předpis vydal, může jej také zrušit či změnit. Dle čl. 87 odst.1 Ústavy však platí, že kromě toho, kdo právní předpis vydal, jej může zrušit pro nezákonnost pouze Ústavní soud.

Až od 1. 7. 1993 v České republice platí, že návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu může k Ústavnímu soudu podat také fyzická či právnická osoba, ovšem pouze v případě, pokud je takový návrh podán současně s ústavní stížností. Předmětem ústavní stížnosti musí být skutečnost, která nastala uplatněním předmětného zákona nebo jiného právního předpisu, jehož zrušení se dotčený subjekt dožaduje. Z toho vyplývá, že v tomto případě není přípustný návrh fyzické či právnické osoby pouze na zrušení zákona či jiného právního předpisu. (Hendrych, 2009, s.680)

2.4 SOUDNÍ OCHRANA PŘED NEZÁKONNÝM SPRÁVNÍM AKTEM (ROZHODNUTÍM)

Problematika soudní ochrany před nezákonným správním aktem náleží do oblasti správního soudnictví, je upravena konkrétně v §§ 65-78 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Podle čl.36 odst.2 LZPS je stanoveno, že každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonost takového rozhodnutí.

Od 1. 1. 2003 již není možno ve správním soudnictví napadat rozhodnutí ve věcech soukromoprávních (např. rodinných či obchodních vztahů), toto již náleží civilnímu soudu. V případě sporů o to, zda se jedná o soukromoprávní či veřejnoprávní záležitost, tudíž mezi správním a civilním soudem, pak rozhoduje zvláštní senát. Shledá-li soud žalobu jako oprávněnou, vydané rozhodnutí správního orgánu zruší. (Hendrych,2009, s. 685)

2.5 OCHRANA PŘED NEZÁKONNOU NEČINNOSTÍ

Základním předpokladem právní jistoty je také úprava lhůt, ve kterých je správní orgán povinen rozhodnout. Tyto lhůty subsidiárně upravuje zákon č.500/2004 Sb., správní řád, konkrétně v § 71 odst.1-5. Zde je výslovně řečeno, že správní orgán vydá rozhodnutí bez zbytečného odkladu (§71 odst.1 SŘ). Pokud toto však není procesně možné, správní řád stanovuje další lhůtu, a to 30 dní od zahájení správního řízení (§ 71 odst.3 SŘ). Do běhu této lhůty se nezapočítává doba, která je nezbytně nutná např. při dožádání či získání znaleckého posudku (§ 71 odst.3-4 SŘ).

Ochranu proti nečinnosti jako takové upravuje dále SŘ v § 80 odst.1-6, kde stanovuje konkrétní opatření proti nečinnosti správního orgánu. Účastník řízení může v tomto případě podat žádost o uplatnění těchto opatření, kterým správní orgán buď vyhoví sám, nebo vydá usnesení, že žádosti nevyhovuje.

Nadřízený správní orgán pak může v souladu s § 178 SŘ provést tyto činnosti:

- přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě sjednal nápravu či rozhodnutí vydal,
- věc převezme a rozhodně namísto nečinného správního orgánu,
- pověří jiný správní orgán vedením řízení, který je však věcně příslušný a je ve stejném správním obvodu,
- zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí přiměřeně prodlouží.

Pokud má být věc vyřízena v určité lhůtě a není tomu tak, může se účastník následně obrátit na soud a domáhat se ochrany zde. Pokud soud žalobě vyhoví, nerozhodně namísto správního orgánu, ale přikáže mu, aby ve věci rozhodl ve stanovené lhůtě nebo učinil jiný úkon. (Hendrych, 2009, s. 705)

Za nezákonnou nečinností je považováno také nesprávný úřední postup a to v souvislosti se zákonem č.82/1992 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Předpokladem této odpovědnosti je porušení právní povinnosti úředních osob a z toho vyvození následků v podobě např.disciplinárního řízení

2.6 OCHRANA PŘED JINOU NEZÁKONNOU ČINNOSTÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Hendrych (2009, s. 707) touto *jinou činností* má na mysli činnosti subjektů veřejného práva, kdy jsou v postavení právnických osob (tj. veřejnoprávní korporace), vlastní majetek a vystupují jako účastníci vztahů soukromého práva. Spory vznikající z těchto vztahů tudíž rozhodují občanské soudy. Veřejnoprávní korporace zde proto mohou vystupovat i jako navrhovatelé a účastníci ve správním řízení a taktéž se domáhat ochrany.

Podmínky a způsoby hospodaření s majetkem státu upravuje zákon č.219/2000 Sb., o majetku České republiky. Nezávislou kontrolu hospodaření s majetkem státu pak vykonává Nejvyšší kontrolní úřad.

2.7 TRESTNÍ ODPOVĚDNOST ÚŘEDNÍKŮ A FUNKCIONÁŘŮ

České právo nenutí a nemůže nutit osoby vykonávající veřejnou správu, aby plnili pokyny svých nadřízených bez jakýchkoliv výhrad, zejména pokud mají za to, že tento splnění tohoto pokynu by znamenalo dopuštění se trestného činu (Hendrych, 2009, s. 711). Podle § 301 zákona č.65/1965 Sb., zákoník práce má zaměstnanec plnit pokyny nadřízených, vydaných v souladu s právními předpisy a také dodržovat právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané.

V zákoně č.361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů v § 49 odst. 2 je tato problematika specifikována blíže, a to tak, jestliže vedoucí příslušník trvá na splnění rozkazu (pokud je v rozporu s právními předpisy), příslušník je oprávněn žádat o jeho písemné vydání. Příslušník je pak povinen rozkaz splnit a oznámit tuto skutečnost bez zbytečného odkladu vedoucímu příslušníkovi toho, kdo rozkaz vydal. Příslušník však nesmí splnit rozkaz, pokud by tím spáchal trestný čin.

Podle Ústavy České republiky není prezident republiky z výkonu své funkce odpovědný (ÚZ, čl.54), může být stíhán pouze pro velezradu. Za jeho rozhodnutí, která vyžadují kontrasi gnaci odpovídá vláda.

Pokud pracovníci veřejné správy (a také funkcionáři) disponují s veřejnou mocí, jsou také ve zvýšením rozsahu trestně chráněni, ale současně s tím mají také vyšší trestní odpovědnost z důvodu zabránění zneužívání pravomoci. (Hendrych, 2009, s. 714)

2.8 ORGANIZACE OCHRANY VEŘEJNÉHO ZÁJMU

Jedním ze základních úkolů veřejné správy je chránit veřejný zájem a to v mezích zákona. V této souvislosti veřejná správa rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Celá problematika ochrany zákona a veřejného zájmu v podstatě závisí na činnosti orgánech vykonávající služební dohled, které jsou v podstatě závislé na podnětech a upozorněních občanů, příp. jsou zjištěny vlastní dohledávací činností. Orgán veřejné sprá-

vy má právo zahájit správní řízení z úřední povinnosti právě proto, vyžadují-li to veřejné zájmy. Může se jednat např. o nařízení stavebního úřadu o odstranění stavby postavené bez stavebního povolení a současně s tím může správní orgán taktéž uložit sankci za správní delikt. (Hendrych, 2009, s. 717)

3 OCHRANA PROTI ZÁSAHŮM, KTERÉ NEJSOU ROZHODNUTÍM

Další důležitou právní zárukou je ochrana proti zásahům, které nejsou rozhodnutím. Této problematice se věnuji podrobněji v následujících kapitolách.

3.1 CHARAKTERISTIKA ZÁSAHŮ

V situaci, kterou nelze předvídat a je nutné ji okamžitě ze strany veřejné správy řešit, dochází často k situacím, kdy veřejná správa musí učinit konkrétní úkony a to ve většině případech okamžitě a bezodkladně. Právo v této souvislosti hovoří o tzv. bezprostředním zásahu – např. při požáru, přistižení osoby při nezákonné činnosti, ale také např. zastavení vozidla k silniční kontrole Policií ČR. V této souvislosti je třeba zmínit, že většinou se jedná o ty situace, kdy je žádoucí moment překvapení či nenadálости, bez něhož by takovýto zásah ztratil smysl. Hendrych uvádí: „V takovýchto případech jsou osoby v mezích stanovených zákonem povinny něco konat, něčeho se zdržet nebo něco strpět již na základě ústní výzvy, příkazu nebo zákazu oprávněné úřední osoby, pokud zákon nestanoví jinak (např. zastavit se a setrvat na místě, zdržet se vstupu na určité místo, zastavit motorové vozidlo, které řídí, prokázat svou totožnost, strpět osobní prohlídku, podrobit se dechové zkoušce na alkohol, odebrat se s úřední osobou na určité místo, resp. strpět předvedení, strpět vstup úřední osoby do domu, bytu, provozovny nebo na pozemek, prohlídku věcí nebo i jejich odebrání atd.“ Tento postup je typický zejména pro správní dozor. (Hendrych, 2009, s. 709)

Bezprostřední zásah tak nemá přímo formalizovanou podobu a právě tím se liší od správních aktů jako výsledků správního řízení – tj. rozhodnutí. U těchto zásahů však také samozřejmě platí tzv. presumpce správnosti, což znamená, že je na takový zásah nahlíženo jako na bezvadný a správný, pokud není následně zjištěn opak. (Pomahač, 2002, s. 89)

Podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní se tímto *zásahem* rozumí krácení práva nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.

3.2 PODMÍNKY LEGALITY ZÁSAHŮ, KTERÉ NEJSOU ROZHODNUTÍM

Aby takový zásah nebyl v rozporu se zákonem, je potřeba, aby splňoval určitá kritéria a to zejména:

- Prokázání pravomoci – je to prokázání oprávněnosti takového zásahu; jedná se zpravidla o předložení služebního průkazu úřední osoby ale také např. u policistů takovým prokázáním je fakt, že policista je oblečen ve služebním stejnokroji opatřeným služebním číslem
- Povaha, obsah, rozsah a účel je v souladu se zákonem a taktéž pravomocí úřední osoby – úřední osoba nesmí konat nad rámec pravomocí stanovenou zákonem
- Způsob zásahu je v souladu se zákonem – mimo zásady, že musí být dbáno na čest, důstojnost a vážnost jiných osob (i úřední osoby), je nezbytné, aby bylo dotčeným osobám srozumitelně vysvětleno, co se konkrétně po nich požaduje, taktéž musejí být poučeni o právech pokud je to v dané situaci možné.
- Další podmínky – např. vykonání osobní prohlídky osobou stejného pohlaví (Hendrych, 2009, s.709-710)

4 ZÁKONNÉ MOŽNOSTI OBRANY PROTI ZÁSAHŮM, KTERÉ NEJSOU ROZHODNUTÍM

Možnosti obrany proti takovýmto zásahům je celá řada a je upravena různě. Hendrych dále vymezuje čtyři možnosti obrany proti takovýmto zásahům.

4.1 STÍŽNOST

Problematiku stížností upravuje subsidiárně zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. V § 85 odst.1 SŘ je upraveno právo podat stížnost proti postupu správního orgánu. Stížnost se podává písemně nebo ústně – v případě ústního podání sepíše správní orgán písemný záznam o podání stížnosti. Stížnost se podává u dotčeného správního orgánu, který je povinen stížnost prošetřit a podat stěžovateli zprávu o výsledku šetření. Stížnost musí být dle § 175 odst.5 SŘ vyřízena ve lhůtě 60 dní od podání stížnosti, tuto lhůtu je možné překročit pouze v případě, nelze –li v této lhůtě zajistit veškeré podklady potřebné pro vyřízení stížnosti (např. výslech účastníků nezákonného zásahu).

Pokud má však stěžovatel za to, že jeho stížnost nebyla správně vyřízena, může se v této věci obrátit na nadřízený správní orgán.

V případě uznání oprávněnosti stížnosti jsou vyvozeny důsledky a to na jedné straně vůči stěžovateli (např. obnovení stavu před zásahem, omluva) tak vůči úřední osobě, která se vadného zásahu dopustila na straně druhé (např. napomenutí, disciplinární řízení). V případě zjištění oprávněnosti stížnosti by se správní orgán měl zabývat konkrétními opatřeními, aby k podobným pochybením nedocházelo. (Hendrych, 2009, s.714)

4.1.1 Námitky

Tato problematika úzce souvisí s § 85 SŘS, jelikož (jak analyzuji dále v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), podáním námitek může být splněna podmínka užití jiných právních prostředků před podáním žaloby.

4.2 ŽALOBA VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ

Zákonem č.150/2002 Sb., soudní řád správní, je svěřeno poskytování ochrany před nezákonným zásahem (jakož i nezákonným pokynem nebo donucením) správnímu soudnictví. Do 31.12.2002 nebyla zavedena možnost se proti takovýmto zásahům bránit právě ve správním soudnictví, takovýto zásah bylo možné napadnout pouze a přímo ústavní stížností k Ústavnímu soudu. Zavedení ochrany poskytované ve správním soudnictví byla tedy zásadní změnou v této oblasti. Postup uplatnitelný od 1.1.2003 zavedl větší možnost ochrany před nezákonnými zásahy správního orgánu, a to žalobou ve správním soudnictví, konkrétně ke Krajskému soudu, a následně kasační stížností k Nejvyššímu správnímu soudu (Hendrych, 2009, s. 564-566). Podle § 82 SŘS totiž každý, kdo tvrdí, že byl krácen na svých právech nezákonným zásahem správního orgánu, který není rozhodnutím může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti takovému zásahu.

Po novele SŘS účinné od 1.1.2012 již není podmínkou, zda takový zásah samotný nebo jeho důsledky nadále trvají či hrozí-li jejich opakování. Zároveň se může dotčená osoba domáhat i pouze určení, že zásah byl nezákonný. Tím se podstatně zvýšila úroveň ochrany práv fyzických a právnických osob (§82 SŘS)

Žalobou může být napaden taktéž zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem – pak je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo mu je podřízen (§83 SŘS).

Co se týká rozdílu mezi žalobou proti rozhodnutí a žalobou proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, z § 85 SŘS se dá dovodit, že přednost má žaloba proti rozhodnutí, jako v souvislosti domáhání se ochrany či nápravy jinými právními prostředky. Žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu přichází v úvahu tehdy, není-li žaloba proti rozhodnutí možná, z čehož vyplývá, že účastník řízení nemůže volit, která varianta je pro něj příznivější. To by totiž vedlo k dualismu práva, což v právním státě není možné. (rozsudek NSS č.j.2 Aps 3/2004).

Dále jsem dle SŘS vymezila základní podmínky, nepřipustnost, lhůty, rozsudek a mimořádné opravné prostředky pro podání žaloby na ochranu proti zásahům, které nejsou rozhodnutím ve správním soudnictví.

4.2.1 Podmínky žaloby

- Musí jít o zásah v oblasti výkonu veřejné správy
- Soudní ochrana je poskytována proti zásahům nezákonným, tedy takovým, které nemají oporu v zákoně., popř. v podzákonném právním předpisu nebo mezinárodní smlouvě
- Žalobu může podat pouze ten, kdo tvrdí, že byl zásah namířen přímo proti němu, nebo při obecnějším zaměření zásahu byl však přímo dotčen, či byl přímo krácen na svých právech

4.2.2 Náležitosti žaloby

Žaloba musí obsahovat:

- Označení nezákonného zásahu
- Popis rozhodujících skutečností
- Označení důkazů, o které se žalující opírá
- Návrh výroku rozsudku

4.2.3 Nepřípustnost žaloby

Žaloba je nepřípustná, lze-li se ochrany proti nezákonnému zásahu či nápravy domáhat jinými právními prostředky. Takovýmto jiným prostředkem je např. stížnost proti postupu správního orgánu (viz. kapitola 4.1), či podání námítky ve stanovené lhůtě (může se jednat např. o námítky vůči kontrolnímu zjištění popsané v kontrolním protokolu správního orgánu).

4.2.4 Lhůty

Lhůta pro podání žaloby je dle § 84 SŘS 2 měsíce a to ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu (=subjektivní lhůta), nejpozději však do dvou let od okamžiku, kdy k nezákonnému zásahu došlo (=objektivní lhůta). (§84 SŘS)

4.2.5 Rozsudek

V případě, že soud dojde k názoru, že žaloba je oprávněná, vydá rozsudek, ve kterém určí, že provedený zásah byl nezákonný. Pokud tento zásah trvá či hrozí-li jeho opakování, soud zakáže správnímu orgánu, aby v tomto zásahu pokračoval s zároveň správnímu orgánu přikáže, aby obnovil stav před zásahem, pokud je to možné. (§ 87 odst.2 SŘS)

Pokud dle soudu není žaloba důvodná, žalobu rozsudkem zamítne.

4.2.6 Mimořádné opravné prostředky

Obnova řízení

Obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem (§ 111 SŘS). Ta je ovšem přípustná jen v řízení o žalobách proti nezákonným zásahům a v řízení ve věcech politických stran. Toto řízení má dvě fáze a sice řízení o povolení obnovy a řízení obnovené. V první fázi soud zkoumá, zda je dán důvod obnovy (tedy to, že vyšly najevo důkazy nebo skutečnosti, které účastník bez své viny neuplatnil v původním řízení, v jejichž světle může být výsledek řízení pro něj příznivější), ve druhé fázi, tedy poté, kdy je obnova řízení povolena, se provede nové řízení ve věci samé.

K podání návrhu je stanovena lhůta tří měsíců od okamžiku, kdy se navrhovatel o důvodu obnovy dozvěděl, nejpozději však lze návrh podat do tří let od právní moci původního rozhodnutí.

Kasační stížnost

Problematice kasační stížnosti se věnuji v kapitole 5.2.

4.3 ÚSTAVNÍ STÍŽNOST

Pokud dotčená osoba neuspěla ve správním soudnictví, má právo podat ústavní stížnost k ústavnímu soudu. (Hendrych, 2009, s. 715) Právě podle čl. 87 odst..1 písm. d) Ústavy rozhoduje Ústavní soud také o ústavní stížnosti proti rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. V této souvislosti se hovoří o tzv. obecné ústavní stížnosti.

Ústavní stížnost může směřovat jednak proti jinému zásahu orgánu veřejné správy, než je rozhodnutí, ale také proti např. faktickému jednání či počínání veřejné správy (i nečinnosti), proti kterému se nelze nijak aktivně bránit. Může se tak jednat o také např. o bezprostřední zákrok policisty, příp. i jiné počínání veřejné správy (např. vyžadování dokladů, které nemá správní orgán nárok požadovat). (Sládeček, 2005, s.292).

Ústavní stížnost je nepřípustná, nebyly-li vyčerpány všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje (§ 75 ÚZ)

Dále jsem opět vymezila základní pojmy důležité pro ústavní stížnost dle zákona o ústavním soudu.

4.3.1 Lhůty

Ústavní stížnost je oprávněna podat každá fyzická či právnická osoba ve lhůtě do 60 dnů od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku. Není-li však takový prostředek, pak ve lhůtě 60 dnů ode dne, kdy se stěžovatel o tomto zásahu dozvěděl, nejpozději však ve lhůtě do 1 roku, kdy k takovému zásahu došlo.

4.3.2 Nález

V případě, že Ústavní soud uzná stížnost jako oprávněnou, zakáže správnímu orgánu, aby v nezákonném zásahu pokračoval a nařídí obnovu stavu před tímto zásahem.

Ve vyhovujícím nálezu je ústavní soud povinen vyslovit, konkrétně které ústavně zaručené právo nebo svoboda bylo porušeno a zejména jakým zásahem správního orgánu k tomu došlo. (Sládeček, 2005, s.294)

4.4 UPLATNĚNÍ NÁROKU NA NÁHRADU ŠKODY

Další možností podle Hendrycha je uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem. V tomto případě správní orgán (v případě soudního sporu-soud) posuzuje nárok pouze ve vztahu k nároku na náhradu škody. (Hendrych, 2009, s.715)

4.4.1 Odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem

Ze zákona č.82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem lze dovodit, že nesprávným úředním postupem je také porušení povinností učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanoveném termínu. Stát odpovídá za škodu, kterou svým nesprávným úředním postupem či nesprávným výkonem veřejné moci způsobily:

- Státní orgány
- Fyzické a právnické osoby vykonávající veřejnou správu, která na ně byla zákonem přenesena
- Územně správní celky při výkonu veřejné správy, která na ně byla zákonem přenesena.

Nárok na náhradu škody způsobené nesprávným předním postupem je třeba vždy v první řadě uplatnit u příslušného správního úřadu, u kterého k šerého k nesprávnému úřednímu postupu došlo. (Průcha, 2004, s.312)

Přizná-li příslušný správní úřad náhradu škody, je povinnost ji nahradit ve lhůtě do šesti měsíců od uplatnění nároku. U soudu se lze náhrady domáhat pouze tehdy, nedošlo-li v této lhůtě k přiznané náhradě (§15 zákona č.82/1998 Sb.).

4.4.2 Regresní úhrada

Pokud územně samosprávný celek uhradil poškozenému způsobenou škodu, jsou tyto orgány oprávněni požadovat tzv. regresní úhradu právě na těch úřednících, kteří se na nesprávném úředním postupu podíleli a škodu svým jednáním zavinili. (Průcha, 2004, s.312)

Nárok však nelze uplatňovat vůči tomu, kdo jednal na příkaz nadřízeného, ledaže by se uposlechnutím příkazu dopustil trestného činu. Přitom břemeno prokázání zavinění je na tom, kdo nárok na regresní úhradu požaduje. (Hendrych, 2009, s.634-635)

II. PRAKTICKÁ ČÁST

5 ROZSUDEK NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

Zavedením institutu „zásahů, které nejsou rozhodnutím“ byla dána možnost fyzickým a právnickým osobám domáhat se soudní ochrany, pokud mají za to, že byli kráceni na svých právech právě těmito zásahy ze strany správních orgánů, potažmo veřejné správy.

Pro svoji praktickou část jsem si vybrala 2 rozsudky Nejvyššího správního soudu a to 5 Aps/4/2006 – 93 vydaný dne 20.2.2007 a 9 Aps 1/2012 - 47, oba ve věcech kasačních stížností proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů, konkrétně krajského soudu v Českých Budějovicích a krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci. Vybrala jsem si právě tyto rozsudky, jelikož se zde NSS zabývá otázkou a definováním podstaty nezákonného zásahu a možnosti obrany a ochrany proti němu. Dále jsem si pro svoji analýzu záměrně vybrala tyto rozsudky, kdy první je vydaný v době platnosti již původní právní úpravy SŘS (do 31.12.2011) a druhý již po novele účinné od 1. 1. 2012, aby bylo možno porovnat obě právní úpravy a dopad této úpravy na rozhodování soudů.

Tyto rozsudky jsou vedeny pod svým jedinečným číslem jednacím, kde první číslo (5 a 9) označuje číslo senátu, zkratky Aps a As jsou druhy projednávaných případů podle předmětu řízení. Číslo 4 a 1 jsou běžná evidenční čísla – pořadí v jakém byly kasační stížnosti Nejvyššímu správnímu soudu doručeny, dále je zde uveden ročník (2006 a 2012).

5.1 NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČESKÉ REPUBLIKY

Ve správním soudnictví poskytuje Nejvyšší správní soud (ale i krajské soudy) ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob a to zejména v řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, o ochraně před nečinností správních orgánů a před nezákonnými zásahy, pokyny a donuceními správních orgánů. Do pravomocí NSS spadá zejména rozhodování o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů. NSS navíc rozhoduje v jediném stupni v některých specifických oblastech práva, a to zejména ve věcech volebních, ve věcech rozpuštění politických stran a politických hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti, ve věcech zrušení opatření obecné povahy pro rozpor se zákonem, ale také v řízení o kompetenčních sporech mezi orgány veřejné správy. NSS také jako kárný soud rozhoduje o kárné odpovědnosti soudců, státních zástup-

ců a exekutorů. Nejvyšší správní soud rozhoduje v senátech tříčlenných, pětičlenných, šestičlenných, sedmičlenných a devítičlenných. Některá jednoduchá procesní rozhodnutí může činit i předseda senátu. Všichni soudci tvoří plenum, které na návrh předsedy rozhoduje o počtu kolegií soudu. V současné době jsou na Nejvyšším správním soudu vytvořena dvě kolegia, a to kolegium finančně-správní a kolegium sociálně-správní. Jejich názvy byly zvoleny podle převažující náplně jejich činnosti. K těmto agendám se svěřují do působnosti každého kolegia i agendy, které sice nelze zařadit k finančnímu právu či sociální ochraně, nicméně jsou jim podobné či s nimi související. K zajištění jednoty rozhodování soudů vydává Nejvyšší správní soud Sbíрку rozhodnutí, ve které se po projednání v plénu uveřejňují vybraná rozhodnutí NSS, dále rozhodnutí krajských soudů ve správním soudnictví a dva mimoprocesní prostředky k zajištění jednoty a zákonnosti rozhodování správních orgánů a soudů ve správním soudnictví a to stanoviska zaujímaná kolegií či plénem a zásadní usnesení přijímaná rozšířeným senátem v oblasti rozhodování správních orgánů. Nejvyšší správní soud se ve své činnosti řídí předpisy upravujícími organizaci, pravomoci a řízení před NSS. Nejvyšší správní soud je členem Asociace státních rad a nejvyšších správních soudů Evropské unie a také je členem Mezinárodní asociace nejvyšších správních soudů. (www.nssoud.cz, cit. 2012)

Novelou SŘS jsou od 1.1.2012 povoleny také tzv. disenty – tzn., že pokud člen senátu NSS nesouhlasí s rozhodnutím senátu nebo jeho odůvodněním, má právo toto své odlišné stanovisko vyjádřit v protokolu o hlasování a taktéž aby důvody jeho nesouhlasu byly připojeny k písemnému vyhotovení rozhodnutí i s uvedením svého jména (§ 55a SŘS).

5.2 KASAČNÍ STÍŽNOST

Kasační stížnost je definována v § 102 soudního správního řádu takto: „Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (dále též "stěžovatel") domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Kasační stížnost je přípustná proti každému takovému rozhodnutí, není-li dále stanoveno jinak.“ V otázce zastupování před NSS je zde již rozdíl oproti zastupování před krajským soudem. V případě správní žaloby mohl klienta zastupovat, např. daňový poradce, v případě kasační stížnosti to již možné není. SŘS stanovuje podmínku povinného zastupování advokátem. Výjimku

pak může tvořit situace, kdy stěžovatel má sám vysokoškolské právnické vzdělání, které je ovšem podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Důvody, pro které lze podat k NSS kasační stížnost jsou uvedené v § 103 SŘS, a to pokud žalobce spatřuje:

- Nezákonost, která spočívá v nesprávném posouzení právní otázky v rozsudku předešlého soudu (tj. krajského soudu)
- Vady v řízení spočívající v tom, že právní skutečnost, ze které správní orgán při řízení vycházel, nemá oporu v zákoně nebo je v rozporu se zákonem, příp. při zjišťování skutečností mohlo dojít k porušení zákona a pro tuto vytýkanou vadu měl soud napadené rozhodnutí zrušit
- Zmatečnost řízení před soudem, tj. že chyběly podmínky řízení či rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, event. bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce
- Nepřezkoumatelnosti rozhodnutí spočívající v nedostatečném či nesrozumitelném odůvodnění
- Nezákonost rozhodnutí o odmítnutí návrhu či zastavení řízení

Kasační stížnost z jiných důvodů není přípustná, zejména tedy pokud směřuje jen proti výroku o nákladech nebo proti důvodům soudu. Dále je nepřípustná, pokud směřuje proti rozsudku, kterým soud rozhodl znovu poté, kdy původní rozhodnutí bylo NSS zrušeno, dále proti rozhodnutí, kterým se pouze upravuje dočasné vedení řízení či opírá-li se o jiné důvody než těch, kterých se kasační stížnost týká a také opírá-li se o důvody a skutečnosti, které nebyly předmětem řízení o kasační stížnosti a stěžovatel je v řízení neuplatnil, i když mu byli známy a uplatnit je mohl. Co se týká náležitostí kasační stížnosti, podání musí obsahovat (kromě obecných náležitostí) označení rozhodnutí, proti kterému směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a také údaj o tom, kdy mu rozhodnutí bylo doručeno. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu a to ve lhůtě do dvou týdnů po doručení rozhodnutí krajského soudu. Byla-li však kasační stížnost podána ke krajskému soudu, který napadené rozhodnutí vydal, byla i tímto podáním splněna zákonná lhůta. Nemá-li kasační stížnost všechny náležitosti již při jejím podání, musí být tyto náležitosti doplněny ve lhůtě jednoho měsíce od doručení usnesení, kterým byl stěžovatel vyzván k doplnění svého podání. Pouze v této lhůtě může stěžova-

tel rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a rozšířit její důvody. Tuto lhůtu může soud na žádost stěžovatele z vážných důvodů prodloužit o 1 měsíc. Kasační stížnost nemá odkladný účinek, nicméně Nejvyšší správní soud jej však může přiznat a to na návrh stěžovatele. (www.idnes.cz, cit. 2012)

5.2.1 Řízení před Nejvyšším správním soudem

Zatímco při řízení o žalobě před krajským soudem se vychází z toho, že jednání je v zásadě nařízeno, při řízení před Nejvyšším správním soudem je tomu opačně. Nejvyšší správní soud bude rozhodovat většinou bez jednání. Považuje-li to za vhodné nebo provádí-li dokazování, nařídí projednání. NSS je však vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, nevyhledává proto argumenty ve prospěch stěžovatele nad rámec, který je uveden ve stížnosti. Toto ale neplatí v případech, pokud je na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl, dále je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné, bylo-li řízení před krajským soudem zmatečné či nepřezkoumatelné nebo pokud mělo řízení před krajským soudem vadu, pro kterou bylo vydáno nezákonné rozhodnutí. Ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, NSS již nepřihlíží. (www.idnes.cz, cit. 2012)

5.2.2 Rozsudek

Dospěje-li Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem a to ve zrušovacím rozhodnutí. Není-li kasační stížnost důvodná, NSS ji rozsudkem zamítne. V případě, že NSS rozhodnutí krajského soudu a vrátí mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. (www.idnes.cz, cit. 2012)

5.3 ROZSUDEK 5 Aps 4/2006 - 93

Rozsudek byl vydán dne 20. února 2007 Nejvyšším správním soudem České republiky v Brně, senátem složeného z předsedkyně a dvou soudců a to v právní věci žalobce-společnosti „S“ spol.s. r. o , která byla před soudem povinně zastoupena advokátem, proti žalovanému Finančnímu úřadu ve Strakonících, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích čj.10 Ca 85/2006-65 ze dne 14. 7. 2006. Toto rozhodnutí krajského soudu nemám, bohužel, k dispozici – anonymizované verze rozhodnutí krajských soudů jsou veřejnosti přístupné pouze od data 1.7.2010.

Rozsudek NSS je členěn na tři části – výrok, odůvodnění a poučení.

Žalobce (dále též stěžovatel) se v žalobě u krajského soudu domáhal ochrany před nezákonným zásahem a vydáním rozhodnutí a to tím, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v provádění daňové kontroly daně z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 1999, 2000, 2001 a 2002, a zároveň aby se stav daňového řízení vrátil před okamžik zahájení daňové kontroly.

Žalobce spatřoval nezákonný zásah správního orgánu v tom, že daňovou kontrolu prováděla pracovnice, paní A. S., která byla (dle názoru stěžovatele) v dané věci podjatá. Námitkou podjatosti měl stěžovatel za cíl to, aby byla kontrola prováděna takovým pracovníkem, který nebude podjatý a tím by se kontrola stala zákonnou kontrolou. Zároveň tím (podáním námítky podjatosti) cíleně splnil podmínku stanovenou pro podání žaloby a to tím, že vyčerpal jiné právní prostředky před podáním žaloby v souladu s § 85 SŘS, čímž má za to, že žaloba ke krajskému soudu byla přípustná.

Stěžovatel nezákonnost usnesení krajského soudu spatřuje zejména v tom, že nebyly dány důvody pro odmítnutí žaloby krajským soudem a to z důvodu, že v této věci byla stěžovatelem podána žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle ust. § 82 SŘS s cílem zabránit nezákonné daňové kontrole, kterou prováděla podjatá pracovnice.

V těchto souvislostech stěžovatel navrhnul, aby NSS zrušil usnesení krajského soudu v této věci a vrátil ji ke krajskému soudu k dalšímu řízení.

5.3.1 Usnesení krajského soudu

O žalobě rozhodl krajský soud usnesením, ve kterém žalobu odmítl jako nepřipustnou. Toto své rozhodnutí odůvodnil tím, že rozhodnutí o vyloučení či nevyloučení pracovníka správce daně z daňového řízení se týká *pouze* vedení řízení před správním orgánem, přičemž právní úprava v ustanovení § 82 SŘS není v této věci institutem k napadení rozhodnutí o námitce podjatosti.

Žalovaný (Finanční úřad ve Strakonících) se ve vyjádření připojeném ke kasační stížnosti ztotožnil s názorem krajského soudu, zejména pak poukazuje na to, že rozhodnutí správního orgánu o vyloučení pracovníka je rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem a které není přezkoumatelné žalobou ve správním soudnictví s odkazem na ust. § 70 písm.c) SŘS. Rozhodnutím o námitce podjatosti nemohlo být nijak zasazeno do subjektivních práv žalobce.

5.3.2 Rozsudek Nejvyššího správního soudu

NSS se v rozsudku vyjádřil k otázce nezákonného zásahu, resp.jeho definování. Ochranu před faktickými nezákonnými zásahy veřejné moci, které nejsou rozhodnutími ani jinými individuálními akty do práv osob, poskytuje SŘS v ust. § 82. Zde zákonodárce uvádí legislativní zkratku – „zásah“, do kterého ale spadají i jiné úkony jako jsou pokyny a donucení. Nicméně NSS uvedl, že SŘS ani jiný právní předpis tento pojem nedefinuje. Právní nauka se vyjadřuje o bezprostředním zásahu v souvislosti se správní činností. Vedle zásahu spočívajícího v pravomocném rozhodnutí, který může soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu zrušit, je tak nutno brát v potaz i jiný zásah, za který je považován zpravidla jednorázový, protiprávní či protiústavní úkon správního orgánu vůči veřejným subjektivním právům, který v době úkonu sice představuje ohrožení existujícího stavu, nemá však podobu rozhodnutí. Takovýto jiný zásah však soud nemůže zrušit, může jej orgánu veřejné moci pouze zakázat, aby v porušování tohoto práva pokračoval.

Dále se soud ve svém rozhodnutí vyjádřil v tom smyslu, že zahájení i provádění daňové kontroly může být podle okolností nezákonným zásahem, proti kterému je možno podat žalobu podle § 82 SŘS. Avšak taková žaloba je přípustná pouze v případě, že žalobce bezvýsledně vyčerpал právní prostředky stanovené podle zákona k jeho ochraně, tj. dle § 85

SŘS. Tímto právním prostředkem v této projednávané věci je námitka podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Toto své tvrzení NSS opírá o usnesení rozšířeného senátu ze dne 31.8.2005, čj.2 Afs 144/2004-110, ve kterém rozšířený senát o návrhu druhého senátu na posouzení charakteru rozhodnutí o námitkách proti postupu pracovníka správce daně při daňové kontrole ve vztahu k ochraně před nezákonným zásahem způsobeným nezákonně opakovanou daňovou kontrolou, a ve kterém se usnesením vyslovil tak, že zahájení i provádění daňové kontroly může být podle okolností nezákonným zásahem proti kterému je možno podat žalobu podle § 82 a následujících ust. SŘS. Dále se v tomto usnesení rozšířený senát NSS vyslovil, že taková žaloba je přípustná pouze poté, kdy žalobce bezvysledně vyčerpал právní prostředek stanovený podle zákona k jeho ochraně a tímto právním prostředkem jsou námitky dle § 16 odst.4 d) daňového řádu.

V projednávaném případě se usnesení krajského soudu v Českých Budějovicích týkalo právě žaloby směřující proti nezákonnému zásahu dle ust. §82 SŘS, krajský soud však v tomto případě rozhodoval ve smyslu § 65 SŘS, čímž jednal nezákonně, jelikož špatně posoudil podanou žalobu, rozhodoval o podané námitce podjatosti, přičemž měl posuzovat žalobou namítaný nezákonný zásah. Z výše popsaných důvodů Nejvyšší správní soud ve svém shledal odmítnutí žaloby krajským soudem za nezákonné, proto napadené rozhodnutí čj.10 Ca 85/2006-65 ze dne 14. 7. 2006 zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení, přičemž je krajský soud v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným NSS.

5.4 ROZSUDEK 9 Aps 1/2012 - 47

Rozsudek byl vydán dne 18. července 2012 Nejvyšším správním soudem České republiky v Brně, senátem složeného z předsedy a dvou soudkyň a to v právní věci žalobce-pana R.Š., který byl před soudem povinně zastoupen advokátem, proti žalovanému Finančnímu úřadu ve Jilemnicích, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci čj. 59 A 37/2011-100 vydaném dne 22.2.2012. Rozsudek NSS je členěn na tři části – výrok, odůvodnění a poučení.

Žalobce se u Nejvyššího správního soudu domáhal zrušení rozsudku krajského soudu ve věci jednak určení nezákonnosti zásahu a současně ochrany proti němu spočívajícího v zahájení a provádění daňové kontroly daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2007.

Žalobce zdůvodnil podání kasační stížnosti tím, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku ve věci nezákonnosti provádění daňové kontroly v souvislosti s nezákonným zásahem. Žalobce spatřoval nezákonný zásah správního orgánu v porušení podmínek legality zásahu a to tím, že již samotná daňová kontrola nebyla zahájena v souladu se zákonem.

Dále žalobce namítal, že byl v průběhu kontroly krácen na svém právech ve věcech:

- právního zastoupení a to tím, že správní orgán neakceptoval plnou moc k jednání se správním orgánem od počátku daňové kontroly
- způsobu zahájení samotné daňové kontroly – žalovaný namítal, že kontrola byla zahájena pouze formálně
- způsobu ukončení daňové kontroly – správní orgán s žalobcem neprojednal zprávu o výsledku daňové kontroly

5.4.1 Rozsudek krajského soudu

Krajský soud ve svém odůvodnění uvedl, že daňová kontrola není nezákonným zásahem vždy, když dojde ze strany správce daně (tj. správního orgánu) k porušení zákona v jejím průběhu. Tím však krajský soud neměl na mysli, že správní orgán jednal v průběhu kontroly nezákonně. K zákonnosti daňové kontroly se soud vyjádřil v tom smyslu, že k legálnosti zahájení kontroly není podmínkou, aby správní orgán měl podložené podezření na porušení zákona (v tomto případě daňové povinnosti) ze strany kontrolované osoby. V této souvislosti se krajský soud ve svém rozsudku odkázal rozsudek NSS č.j.8 Aps 2/2006-95 vydaný dne 31.7.2006, ve kterém tento soud konstatoval, že daňová kontrola může dle § 82 SŘS představovat nezákonný zásah ve svém celku a to např. tím, že vůbec nejsou splněny podmínky pro její provádění, jedná se o kontrolu bezdůvodně opakovanou apod. V takovém případě však dojde k nezákonnému zásahu zpravidla již samotným zahájením daňové kontroly, která se dotkne až v tomto případě svobodné sféry jednotlivce.

Dále se krajský soud ve svém odůvodnění opřel o usnesení rozšířeného senátu čj.2 Afs 144/2004-110 ze dne 31.8.2005 a to tím, že od daňové kontroly nezákonné od jejího počátku je třeba zvláště rozlišit daňovou kontrolou zákonnou (tj. zahájenou zákonným způsobem), v jejímž průběhu ale dojde k nezákonnému postupu či úkonu správního orgánu. Z tohoto usnesení vyplývá, že ne každá nezákonnost při provádění daňové kontroly pak představuje nezákonný zásah jako takový.

Krajský soud ve svém rozsudku také připomněl, že cílem soudní ochrany poskytované v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem není podrobení dílčích procesních úkonů ze strany správního orgánu testu zákonnosti. Reagoval tím na žalobcovu námitku ve věci ukončení daňové kontroly „pouze“ zasláním kontrolního protokolu bez dostatečné lhůty k projednání výsledků kontroly. S touto námitkou se soud vypořádal konstatováním, že ukončení daňové kontroly, pokud správní orgán nerespektuje zákonem zaručená práva žalobce, je spíše vadou řízení než nezákonným zásahem a nepodléhá ve své podstatě soudní ochraně.

Krajský soud tak svým rozsudkem žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu zamítl jako nedůvodnou.

5.4.2 Rozsudek Nejvyššího správního soudu

NSS konstatoval, že z rozhodnutí krajského soudu je zřejmé, že správní orgán při provádění daňové kontroly nezasáhl do žalobcových práv v žádném z jeho námitek a plně se ztotožnil s názorem krajského soudu ve všech bodech žaloby, čímž také neshledal, že by rozhodnutí krajského soudu trpělo vadami, pro které by bylo nutno jeho rozhodnutí zrušit. Taktéž neshledal důvodnou žádnou z námitek žalobce, kterými se domáhal určení nezákonného zásahu spočívajícího v nezákonné daňové kontrole. NSS proto z výše uvedených důvodů tuto kasační stížnost zamítl s odkazem na § 110 odst.1 SŘS.

5.5 SHRNU TÍ ANALYZOVANÝCH ROZSUDKŮ

Analýza rozsudků byla zaměřena zejména na pohled orgánů správního soudnictví na problematiku zásahů, které nejsou rozhodnutím, na jejich charakteristiku a definování, možnosti obrany a ochrany proti nim, zejména pak na uplatnění možností ochrany v praxi. U obou rozsudků se jedná o problematiku zákonnosti daňové kontroly a to jak v momentě jejího zahájení tak legálnosti kontroly v celém jejím průběhu.

Z analýzy rozsudků je zřejmé, že se ve svých odůvodněních velmi často odkazují na další judikáty vydané správními soudy, ať už se jedná o judikáty Nejvyšších správních soudů, usnesení rozšířených senátů či rozsudků vydaných krajskými soudy. Ve všech případech těchto odkazů však musely soudy pečlivě zvažovat na který judikát se odkáží, vždy šlo svojí podstatou o podobný případ.

V prvním rozsudku vedeného pod spisovou značkou 5 Aps 4/2006-94 rozhodl NSS ve prospěch žalobce a to tím, že usnesení krajského soudu v Českých Budějovicích zrušil a věc vrátil k novému řízení. Cílem žalobce (na rozdíl od 2.rozsudku) nebylo zabránit daňové kontrole jako takové, ale dosáhnout toho, aby kontrolu prováděla nepodjatá pracovnice správního orgánu. Podáním námitek v souladu s § 85 SŘS žalobce vyčerpal možnosti jiné možnosti ochrany a jelikož nebyl spokojen s vyřízením této věci u správního orgánu, dožadoval se soudní ochrany před nezákonným zásahem u správního, tedy krajského soudu. NSS v této souvislosti provedl výklad § 85 SŘS, kde konstatoval, že žaloba je nepřipustná mimo jiné tehdy, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. Zároveň připustil, že toto ustanovení nelze vykládat doslova a to tak, že by existence jiného právního prostředku ochrany nebo nápravy zcela vylučovala soudní ochranu, avšak zákon zde jednoznačně upřednostňuje jiné formy ochrany před protiprávním jednáním správních orgánů a tato soudní ochrana se uplatní jen tam, kde jiná ochrana není. Nevím, zda s tímto názorem soudu na výklad předmětného ustanovení bezvýhradně souhlasím, zdá se mi poměrně dost alibistický.

Nicméně krajský soud se ve svém rozsudku zabýval právě námitkami podjatosti kontrolní pracovnice, místo toho, aby řešil žalobcem namítaný nezákonný zásah do jeho práv a žalobu odmítl. NSS po podané kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu toto rozhodnutí zrušil a žalobci v odůvodnění v podstatě stvrdil jeho postup před podáním žaloby ke krajskému soudu. V tomto případě bylo podstatné to, že dle právní úpravy SŘS platné do

31.12.2002 bylo podmínkou, aby nezákonný zásah či jeho důsledky trvaly v době podání žaloby. Tato podmínka byla splněna

Druhý rozsudek vedený pod spisovou značkou 9 Aps 1/2012-47 byl Nejvyšším správním soudem vydán v neprospěch žalobce, žalobu podanou proti rozsudku krajského soudu NSS zamítl jako nedůvodnou. Zde se žalobce domáhal vyslovení nezákonnosti daňové kontroly (určení pouze toho, že zásah byl nezákonný připouští právní úprava SŘS až od 1. 1. 2012).

NSS zde řešil otázku nezákonného zásahu jako celku oproti dílčím procesním pochybením správního orgánu. NSS se odkázal na usnesení rozšířeného senátu (čj.2 Afs 144/2004-110 ze dne 31.8.2005), který se touto problematikou zabýval a v tomto smyslu se tak vypořádal s námitkami žalobce, a to tak, že pokud nejsou splněny podmínky pro provedení kontroly či se jedná o kontrolu bezdůvodně opakovanou, může se jednat o nezákonný zásah ve smyslu ust. § 82 SŘS. Zejména pak osobně souhlasím s názorem NSS, že ne každá nezákonnost při provádění kontroly představuje nezákonný zásah.

Formálním nedostatkem je uvedení špatného data vydání rozsudku, z časového vývoje kauzy není možné, aby byl vydán 22.2.2011, ale až o rok později, tj. 22.2.2012. Toto opomenutí však nemá zásadní vliv na jeho obsahové náležitosti.

5.6 SOUČASNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA

Právní úprava problematiky ochrany proti zásahům, které nejsou rozhodnutím je v právním řádu ČR relativně novinkou od 1.1.2003, nicméně novelou SŘS účinnou od 1.1.2012 byla práva fyzických a právnických osob v této oblasti výrazně posílena. Do 31. 12. 2011 byla totiž jedna ze základních podmínek žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu skutečnost, že takový zásah stále trvá nebo nadále trvají alespoň důsledky či hrozí-li jeho opakování. Domnívám se, že právě tímto postupem byla subjektivní práva fyzických a právnických osob výrazně krácena, neboť právě v případech zásahů, které nejsou rozhodnutím se v mnoha případech jedná o jednorázový úkon (např. již samotné zahájení živnostenské kontroly podnikatele), tudíž nespátřuji smysl v tom, proč by právě v těchto jednorázových úkonech správního orgánu (pokud důsledky zásahu nadále netrvají), neměly být dotčené osoby chráněny, zvláště pokud mají pocit, že takový zásah nebyl v souladu se zá-

konem. Při této právní úpravě by takový zásah bez trvajících důsledků znamenal např. situaci, kdy se kontrolní pracovníci živnostenského odboru neprokáží podnikateli písemným pověřením k provedení kontroly a kontrolu provedou. Výsledkem takové kontroly (pokud není dále s podnikatelem zahájeno správního řízení pro porušení zákona) je vydání kontrolního protokolu, což není ve své podstatě správním rozhodnutím. Z tohoto příkladu vyplývá, že onen jednorázový úkon (samotné zahájení kontroly) neproběhl v souladu se zákonem a po skončení této kontroly již dle § 82 SŘS podnikatel neměl nárok se vůči takové nezákonně zahájené kontrole s odstupem času jak aktivně bránit.

Dalším problémem této „zastaralé“ právní úpravy byla skutečnost, že fyzická či právnická osoba se nemohla u soudu domáhat pouze určení, že zásah byl nezákonný. Právní úprava SŘS účinná od 1. 1. 2012 na tyto problémy reaguje tím, že umožňuje domáhat se i pouhého deklarování nezákonného zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu a to i tehdy, pokud již zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí jejich opakování. Tím se podstatně zvýšila úroveň ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. S touto souvislostí bylo také zrušeno původní ustanovení § 86 SŘS, ve kterém bylo řečeno, že soud zastaví řízení, zjistí-li, že po podání žaloby již zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí opakování zásahu. Domnívám se, že zapracováním této novely do právního řádu ČR došlo k velmi výraznému posunu kupředu, což je v demokratické společnosti a právním státě žádoucí.

6 DOPORUČENÍ DE LEGE FERENDA

Základním důvodem pro přijetí soudního řádu správního od 1. 1. 2003 bylo upravit postup správních soudů a tím poskytnout větší ochranu subjektivních práv občanů. Nicméně tato úprava, myslím tím úprava v oblasti ochrany před nezákonnými zásahy správních orgánů se postupem času ukázala jako nedostatečná, proto zákonodárci přišli s novelou tohoto zákona účinnou od 1. 1. 2012, kde tato subjektivní práva občanů výrazně posílila.

Nicméně v praxi stále dochází k tomu, že se občané špatně orientují v záplavě zákonů a neurčitých pojmů, pod kterými si jen stěžují něco představí.

Z tohoto důvodu jsem názoru, že by v některém ze zákonů měly být jasné definice co to vlastně přesně jsou ony *nezákonné zásahy*, měla by být osvětlena jejich podstata a také podmínky za jakých jsou tyto zásahy v souladu se zákonem a kdy již nikoliv. Dosud je nutné pro tyto definice sáhnout k odborným publikacím, nicméně jejich autoři (nijak tímto nezpochybňuji jejich odbornost a zdravý pohled na věc) ze svého titulu nenesou žádnou odpovědnost, pokud by publikovali něco, co tím zákonodárce vlastně v zákoně tak nemyslel.

Pokud se odkáží na mnou analyzované rozhodnutí NSS 9 Aps 1/2012, je zřejmé, že žalobce se domáhá za každou cenu prohlásit daňovou kontrolou za nezákonnou, byť mu evidentně není znám celý postup zákonné kontroly (od zahájení po ukončení včetně procesních úkonů správního orgánu během provádění kontroly), a také podmínek, za jakých se považuje kontrola za zákonnou, jinak by zřejmě tato záležitost neskončila až před Nejvyšším správním soudem.

Co se týká kontrolní činnosti správních orgánů ve vztahu k fyzickým či právnickým osobám, domnívám se, že významným krokem kupředu je přijetí nového *zákona o kontrole*, který sjednocuje a upravuje postup kontrolních orgánů (orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy), při kontrole činnosti kontrolovaných osob (orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů, fyzických a právnických osob). V současné době je kontrola ve veřejné správě, mnohdy označována jako inspekce, dozor, vrchní dozor, státní kontrola, dohled, přezkum apod., upravena více než 200 právními předpisy, které řeší především hmotněprávní otázky, nicméně i přesto více než 60 právních předpisů upravuje též kontrolní proces, který je ale z hlediska svých

obecných institutů velmi podobný, v některých případech téměř totožný. Právní úprava kontrolních postupů při provádění kontrolních činností orgány veřejné správy je tak značně nepřehledná, nejednoznačná, roztržitá, nejednotná, mnohdy duplicitní, či naopak neúplná nebo nepřesná atd., což způsobuje mimo jiné především právní nejistotu příslušných norem pro kontrolované osoby. Jedná se např. o vymezení pověření, které kontrolujícího opravňuje danou kontrolu provádět, a kterým se prokazuje kontrolované osobě, okamžik faktického zahájení kontroly u kontrolované osoby, vlastní průběh kontroly, formulování kontrolních zjištění do výstupu z kontroly (protokol, zpráva, záznam, inspekční záznam, atd.), doručení a opravné prostředky proti výstupu kontroly, použití oprávnění uplatnit v průběhu kontroly nebo v řízení navazujícím na kontrolu opatření k nápravě a sankce, atd. Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, coby obecný předpis upravující problematiku státních kontrol, zpracovalo někdejší Ministerstvo státní kontroly, které však bylo v souvislosti se zřízením nového Nejvyššího kontrolního úřadu v roce 1993 zrušeno. Zákon o státní kontrole tak postupně ztratil svůj význam, neboť jednotlivé druhy kontrolních činností byly postupně souhrnně upravovány ve zvláštních zákonech, čímž došlo právě k oné roztržitosti a nepřehlednosti právní úpravy. Základním cílem nové právní úpravy je odstranění identifikovaných nedostatků stávající právní úpravy, včetně snížení nadměrné zátěže kontrolovaných subjektů a zajištění právní jistoty adresátů norem. Kontrolní řád se vztahuje na většinu klíčových kontrolních postupů uskutečňovaných ve veřejné správě. Konkrétně lze zmínit např. o vnější kontroly v oblasti zdravotnictví, sociální péče, kultury, dopravy, peněžnictví, životního prostředí, požární ochrany apod. V současné době je zákon již podepsán prezidentem republiky, účinnost tohoto zákona nabývá od 1.1.2014. (www.psp.cz, cit. 2012)

Tento zákon ovšem řeší jen problematiku kontrolní činnosti správních orgánů (když podstatně obsáhle), nicméně zásahů, které nejsou rozhodnutím je ještě více. A právě toto vnímám jako možný problém. Pokud již dnes literatura hovoří o ochraně proti zásahům, které nejsou rozhodnutím a demonstrativně je vymezuje, měl by existovat takový právní předpis, ve kterém by bylo jasně stanoveno které zásahy to konkrétně jsou a v jakých oblastech práva se pohybují.

ZÁVĚR

Ve své bakalářské práci jsem osvětlila aktuální téma ochrany proti zásahům, které nejsou rozhodnutím. V první jsem zařadit tyto specifické zásahy do konkrétní oblasti veřejného práva a právních záruk, aby bylo zřejmé, ve které oblasti se momentálně pohybují. Dále jsem charakterizovala pojem *zásah*, nalezla jsem jeho oporu v zákonech a vymezila jsem možnosti obrany a ochrany proti němu.

Jak jsem v bakalářské práci uvedla, možností ochrany proti těmto zásahům je několik, nicméně co se týká zákonné úpravy, jsou rozprostřeny do mnoha zákonů, takže pro běžného občana může být problematické se nich zorientovat.

Také jsem osvětlila jeden z mimořádných opravných prostředků proti pravomocnému rozsudku krajského soudu – kasační stížnost a v návaznosti na to jsem se poté věnovala analýze dvou rozsudků Nejvyššího správního soudu České republiky. Záměrně jsem zvolila tématicky podobné kauzy a to z toho důvodu, aby bylo možné porovnat vynesené rozsudky a následně zhodnotit právní úpravu, podle které NSS postupoval.

Bakalářskou práci jsem zakončila doporučením *de lege ferenda*, čili jakýmsi doporučením jak by právní úprava v této oblasti „měla vypadat“ a to tak, aby veřejnost a všichni občané České republiky nevnímali veřejnou správu jako svého nepřítele, ale jako poskytovatele jejich právní ochrany, na který mají ze své podstaty nárok.

Všichni občané by si měli uvědomit, že veřejná správa je do každodenní praxe aplikována prostřednictvím taktéž obyčejných lidí, kteří samozřejmě také nejsou neomylní. Lidé by měli vědět, že zákonem vynutitelné povinnosti na občanech jsou vlastně zároveň jejich ochranou. Taktéž dovolání se na státu svého práva na ochranu, pokud mají lidé pocit, že jim bylo ze strany veřejné správy ublíženo, je samozřejmě žádoucí. Jen takovým způsobem, tj. informováním veřejné správy o nedostacích v právním řádu vede k jeho zdokonalování.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Knižní zdroje

- [1] HENDRYCH Dušan, 2009. Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck.
ISBN 978-80-7400-049-2
- [2] KNAPP Viktor, 1995. Teorie práva. Praha: C. H. Beck. ISBN 80-7179-028-1
- [3] POMAHAČ, Richard a VIDLÁKOVÁ Olga, 2002. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck. ISBN 80-7179-748-0
- [4] PRŮCHA Petr, 2004. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Edice učebnic Právnické fakulty
- [5] SLÁDEČEK Vladimír, 2005. Obecné správní právo. Praha: ASPI, a.s.
ISBN 80-7357-060-2

Internetové zdroje

- [6] Správní řízení soudní: Kasační stížnost. In: *Blog.idnes.cz* [online]. 2012, 10.2.2012 [cit. 2012-08-12]. Dostupné z: <http://irenamauranovotna.blog.idnes.cz/c/245827/Spravni-rizeni-soudni-Kasacni-stiznost.html>
- [7] *Nejvyšší správní soud České republiky* [online]. 2012, 31.1.2012 [cit. 2012-08-12]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Uvod/art/1>
- [8] POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Důvodová zpráva k vládní novele zákona o kontrole* [online]. 2011 [cit. 2012-08-12]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/ff/a9/ae/6a/08.htm#prilohy>

Právní předpisy

- [9] Ústavní zákon č.1/1993 Sb., Ústava České republiky
- [10] Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., listina základních práv a svobod

- [11] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- [12] Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- [13] Zákon č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu
- [14] Zákon č.82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem
- [15] Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- [16] Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
- [17] Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním
- [18] Zákon č.219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
- [19] Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů
- [20] Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce
- [21] Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád
- [22] Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů

Judikatura

- [23] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. února 2007, čj. 5 Aps 4/2006 – 93
- [24] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2012, čj. 9 Aps 1/2012 – 47
- [25] Rozsudek krajského soudu ze dne 22. února 2012, čj. 59 A 37/2011 – 100
- [26] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, čj. 8 Aps 2/2006-95
- [27] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

apod.	a podobně
čj.	číslo jednací
čl.	článek
event.	eventuelně
LZPS	listina základních práv a svobod
např.	například
NSS	Nejvyšší správní soud
písm.	písmeno
popř.	popřípadě
resp.	respektive
s.	strana
Sb.	sbírky
SŘ	správní řád
tj.	tj.
tzv.	takzvaně
ust.	ustanovení
ÚZ	Ústavní zákon