

Právní formy kontroly veřejné správy - správní soudnictví

Vít Šumpela



Prohlašuji,

že jsem diplomovou práci vypracoval samostatně a použil jen pramenů, které v práci uvádím.

VE ZLÍNĚ DNE 17.5.2005

ABSTRAKT

Abstrakt česky

Tato práce popisuje systém právní kontroly veřejné správy na území ČR. Práce se zaměřuje na správní soudnictví, které prošlo r. 2003 rozsáhlou reformou a nyní je upraveno zcela novou právní úpravou. Výsledek tříletého praktikování správního soudnictví pod novou úpravou a reakce odborné veřejnosti jsou taktéž předmětem této práce.

Abstrakt ve světovém jazyce

This thesis describes the system of the jurisdic control applied on the Czech public adminastrative system. administrative judiciary went during the 2003 through the deep reform. Now as legal basis stands new legal instituting administrative judiciary and the supreme administrative court. This thesis iterests itself about current state in the administrative judiciary and opinions of proffesional public to this progression.

MOTTO:

Sir Humphrey Appelby: „It's up to You, Bernard. What do You want?“

Bernard Wooley: „I want to have a clear conscience“

Sir Humphrey Appelby:“ A clear conscience.“

Bernard Wooley: „Yes“

Sir Humphrey Appelby: „When did You acquire this taste for luxuries?“

The Yes, prime minister serial

OBSAH

OBSAH	5
ÚVOD	6
1. OBECNÉ POJMOVÉ VYMEZENÍ PRÁVNÍCH ZÁRUK	7
2. KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY	8
2.1 KONTROLA PŘÍMÁ.....	8
2.1.1 kontrola vnitřní.....	9
2.1.2 kontrola vnější	10
2.2.KONTROLA SOUDNÍ.....	15
2.2.1 Ústavní soud.....	15
2.2.2 Správní soudnictví	17
3. OSTATNÍ FORMY KONTROLY	19
3.1 PARLAMENTNÍ KONTROLA.....	19
4. KONTROLA ZASTUPITELSKÝMI SBORY.....	20
5. SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ	21
5.1 POJEM SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ.....	21
5.2 HISTORIE SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ NA ÚZEMÍ ČR.....	21
5.3 PRÁVNÍ ÚPRAVA SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ ČR A JEJÍ ROZBOR.....	25
5.3.1 Krátce k současné duální právní úpravě správního soudnictví ČR.....	25
5.3.2 Soudní řád správní	26
6. ČINNOST NSS.....	58
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	61
SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK	63
SEZNAM PŘÍLOH	64

ÚVOD

Tato práce si klade za cíl popsat co nejširší spektrum právní kontroly veřejné správy dostupné s ohledem na novou právní úpravu správního soudnictví.

Od roku 1992 je v českém právu zakotvena právní úprava správního soudnictví v tzv. hlavě páté občanského soudního řádu. V roce 2001 však Ústavní sou svým nálezem ze dne 27.června č. 276/2001Sb., kterým bylo rozhodnuto zrušení této páté části, čímž byla odstartována komplexní reforma správního soudnictví. Novou úpravou (150/2002 Sb., a související) došlo k rozšíření pravomocí, která dříve zahrnovala pouze rozhodnutí správních orgánů. Zároveň ale díl pravomoci (dříve patřící správnímu soudnictví), a to rozhodování v soukromoprávních věcech, svěřil civilním soudům.

Zákon podává dostatečný základ k tomu, aby ve věci správního soudnictví mohl každý účinně hájit svá práva.

Správnímu soudnictví bylo ve zvláštních ustanoveních svěřeno rozhodování ve věcech volebních a věcech politických stran a hnutí, jakož i kompetenčních žalob.

1. OBECNÉ POJMOVÉ VYMEZENÍ PRÁVNÍCH ZÁRUK

Veřejná správa vázaná svým podzákonným charakterem a vykonávána výlučně v rámci platných zákonů, jejichž provedení zabezpečuje. Zachovávání zákonnosti je právě jedním ze základních předpokladů při výkonu veřejné správy a základním předpokladem právní jistoty jak účastníků správního řízení tak i jeho ostatních subjektů.

Tato zákonnost je zachována za předpokladu, že

- všechny subjekty správního práva přesně a přísně dodržují a plní obsah obecně závazných právních norem,
- správní úřady vykonávají svoji působnost výlučně na základě zákonů při plném respektování práv a právem chráněných zájmů fyzických a právnických osob,
- správní úřady zajišťují důslednou ochranu subjektů správního práva v jejich postavení,
- správní úřady důsledně vynucují splnění povinností fyzických a právnických osob a uplatňují odpovědnost z nesplnění těchto povinností.

Zákonnost při výkonu veřejné správy garantuje právní řád systémem záruk, představující právními prostředky určenými k zabezpečení dodržování právních norem a případ jejich porušení. Pod právní záruky zákonnosti výkonu veřejné správy patří:

- I. kontrolu veřejné správy
- II. právo na informace ve veřejné správě
- III. změna, zrušení a sistace správních aktů
- IV. uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností
- V. přímé donucení ke splnění právní povinnosti

2. KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY

Druh společenského řízení, jakým veřejná správa bezpochyby je, musí obsahovat i kontrolní prvek.

Kontrola veřejné správy jako taková si klade za úkol dozorovat a zjišťovat dodržování zákonnosti při výkonu této správy. V případě zjištění nezákonných postupů je oprávněna tyto odchylky od zákonnosti identifikovat a zajistit nápravu, popřípadě sankci.

Kontrolu výkonu veřejné správy rozlišujeme:

- kontrola přímá
 - kontrola přímá vnitřní
 - kontrola přímá vnější
- kontrola soudní
 - judikatura soudní

2.1 kontrola přímá

Za kontrolu přímou vždy považujeme kontrolu, kterou vykonávají zákonem zřízené orgány či správní úřady a to v rámci soustavy správních úřadů určitého typu.

Výkon takovéto kontroly je stanoven jako výslovná povinnost, stejně jako reagování na zjištění nezákonnosti způsobené nesprávným výkladem právních předpisů. Je také zákonnou povinností upozorňovat na takovéto nesrovnalosti a zjednávat nápravu.

Nereagování na takováto zjištění podléhá sankcím i v oblasti práva trestního. Dle subjektu, který vykonává kontrolu přímo ji můžeme rozdělit na:

- kontrolu a vnitřní
- kontrolu vnější

2.1.1 kontrola vnitřní

Praktický výkon kontroly vnitřní vždy zajišťují příslušné orgány či organizační složky správních úřadů v rámci jejich hierarchických vztahů. Její systém není přímo upraven správním řádem, vychází tak z ze základních zásad výkonu veřejné správy. Její statut bývá zpravidla zakotven v organizačních standardech té které organizace.

Správní úřad se řídí Správním řádem (konkrétně §§ 50,62,65) na základě kterých je povinen u nálezů porušení zákona (průtahy v řízení, vydání nezákonných rozhodnutí) učinit opatření vedoucí k nápravě a to jak systémová, tak i případné vyvození personálních opatření vůči příslušným osobám.

Pokud nedojde k takovým opatřením, nebo tato opatření jsou úmyslně neakceptována a neučiněna, je kontrolující úřad povinen oznámit tuto skutečnost orgánům činným v trestním řízení (na základě § 8 odst. 3 trestního řádu aj.)

Stejně tak v opačném případě, pokud kontrolující orgán (odpovědný pracovník) úmyslně nesplní povinnosti dané mu zákonem a nevyvodí příslušná opatření ze zjištění porušení zákonného výkonu státní správy, je tento sankcionovatelný za zneužití pravomoci veřejného činitele dle §158 tr.z. či jeho nedbalostní formy § 159.

Kontrola vnitřní tedy představuje jakýsi přirozený očištný prvek jednotlivých orgánů státního zřízení. Zvláště pravidelné prověrky a povinné kontrolní nástroje jsou samozřejmě vhodnou a přirozenou kontrolou zákonného a správného chování jednotlivých orgánů ve smyslu správního řádu, trestního řádu a standardů jednotlivých orgánů.

Jelikož však tyto kontrolní orgány působí uvnitř většího celku a jsou tedy jeho součástí, vzniká tak brzdny psychologický faktor jenž má za následek nedůsledné plnění a shovívavost vůči okolním složkám orgánu. Dokonce v 90. letech minulého století byla snaha uvádět tuto kontrolu vnitřní jako jedinou garanci správné a účinné kontroly a vnější prvky takovéto kontroly byly rušeny. Nicméně až praktikování tohoto trendu přineslo opětovnou nutnost a potřebu vnější kontroly veřejné správy

2.1.2 kontrola vnější

Taková kontrola je prováděna zákonem zřízenými orgány a je zcela nezávislá na institucích v nichž kontrolu vykonává. Taková kontrola vykonává v konkrétních úsecích veřejné správy dozor nad dodržováním zákonnosti. Zákon rovněž stanovuje jak opatření k nápravě použitelná takovými orgány, tak kontrolní prostředky, v jejímž rámci se ten který kontrolní úřad pohybuje.

Tyto orgány jsou samostatné, kontrola probíhá zcela nezávisle na vůli účastníků řízení a žádný jiný subjekt nezasahuje do této kontroly.

Do roku 1994 působila v této věci prokuratura. Ta však byla zrušena bez přímého nástupnictví. V současné době vykonávají kontrolu vnější následující nezávislé orgány.

2.1.2.1 státní zastupitelství

Po zániku prokuratury bez svého nástupce nebyla v České republice od roku 1994 instituce která by takový dozor vykonávala. Teprve v r. 1999 vzniká státní zastupitelství a přebírá dozorové funkce dřívější prokuratury.

Dozor nad detencí

Státní zastupitelství vykonává prostřednictvím vybraných státních zástupců dozor nad detencí. Tento dozor vykonává od r. 1999 a v průběhu je rozšiřován o další typy detenčních zařízení.

Mezi dozorovaná detenční pracoviště patří:

- věznice pro výkon trestu odnětí svobody
- vazební věznice pro výkon vazby
- posádkové věznice armády ČR
- zařízení ochranného a ústavního léčení
- školská zařízení ústavní a ochranné výchovy
- psychiatrické léčebny a zařízení.

Státní zástupci mají při výkonu tato oprávnění:

- navštěvovat místa, kde je osobní svoboda omezena v kteroukoli dobu
- hovořit o samotě s osobou které je osobní svoboda omezena, stejně jako nahlížet do jejích spisů
- prověřovat, zda činnost úřadů provádějících detenci je v souladu se zákonem a jiným právními předpisy

- žádat od zaměstnanců detenčních ústavů vysvětlení, nebo předložení vysvětlujících dokladů týkajících se výkonu detence
- vydávat příkazy k zachování předpisů platných pro výkon detence
- nařídit propuštění osoby, jejíž svoboda je omezena v rozporu s konkrétním rozhodnutím příslušného orgánu.

Orgány, podléhající detenčnímu dozoru mají povinnost provést bez odkladu příkazy státního zástupce.

Ochrana veřejného zájmu

Dle § 66 odst. 2 soudního řádu svěřuje nejvyššímu státnímu zástupci aktivní legitimaci ve správním soudnictví.

Takový pověřený zástupce je tímto oprávněn podat žalobu ke správnímu soudu všude tam, kde shledá veřejný zájem pro její podání.

Jednou z pravomocí tohoto zástupce je oprávnění podat žalobu ke správnímu soudu do tří let od nabytí právní moci napadeného rozhodnutí.

Zákon neupravuje, na jakých základech využívá státní zástupce své oprávnění, stejně jako jaké formální náležitosti má mít takový podnět státnímu zástupci k podání žaloby a nakonec ani formální procedurální postup, jak podněty odmítat.

2.1.2.2 Veřejný ochránce práv

Tento subjekt vnější kontroly veřejné správy vznikl 28.2.2000 ze zákona č.349/1999 Sb., který zrušil institut všeobecného dozoru prokuratury.

Tento zákon umožňuje veřejnému ochránci práv upozorňovat na porušení zákonnosti. Tento zákon (ani žádný jiný) neupravuje takového veřejného ochránce žádnými sankčními či vynucovacími prostředky.

Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob vůči jmenovaným úřadům a institucím. Zkoumá tedy porušení a pochybení zákona s ohledem na občana, nikoli na stát.

Jeho působnost se **nevztahuje** na:

- Parlament
- Prezident
- Vládu
- NKÚ
- Orgány činné v trestním řízení
- Soudy

Podněty k přezkumu může položit:

- fyzická nebo právnická osoba
- poslanec, senátor
- Některá z komor Parlamentu ČR
- Sám veřejný ochránce

Veřejný ochránce práv vykonává svou působnost vždy osobně, poze pokud není přítomen, vykonává ji jeho zástupce. Svou působnost nemůže převést celou ani její část na jinou osobu. Ze své funkce je přímo odpovědný Parlamentu ČR, které předkládá každoroční zprávu o činnosti.

Podněty k přezkoumání musí splňovat náležitosti dle § 1 odst. 1 zákona č.349/1999Sb.

Pravomoci veřejného ochránce práv:

- Možnost nahlížet do spisů
- Možnost klást otázky jednotlivým zaměstnancům úřadu
- Možnost rozhovoru s osobami umístěnými v zařízení, kde je omezena osobní svoboda a to bez přítomnosti jiných osob

Naproti tomu úřady jsou povinny poskytnout a to ve lhůtě stanovené veřejným ochráncem

- informace a vysvětlení
- předložit spisy a jiné písemnosti
- sdělit písemně stanovisko ke skutkovým a právním otázkám
- provést důkazy, které ochránce navrhne
- provést úkony dozoru, k nimž jsou dle zákona oprávněny a které ochránce navrhne.

Veřejný ochránce práv po vyhodnocení situace vyjádří své stanovisko, které sdělí úřadu či instituci a vyzve ji tímto k nápravě. Pokud na jeho výzvu dotčený úřad nereaguje, nebo tuto povinnost nesplní dostačujícím způsobem, obrátí se ombudsman na nadřízený orgán, popř. na vládu, pokud takový orgán neexistuje. O stavu věci může informovat veřejnost.

2.1.2.3 Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ)

Jde o další ústavou ustanovený nezávislý orgán kontrolující činnost z hlediska zákonnosti, hospodárnosti, účelnosti a formální a věcné správnosti¹. Pokud není výslovně stanoveno zákonem jinak, do působnosti NKÚ spadají

- ministerstva
- správní úřady
- státní orgány
- fyzické a právnické osoby

Mezi kontroly NKÚ patří:

- kontrola hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky
- kontrola státního závěrečného účtu ČR
- Plnění státního účtu ČR
- Hospodaření s prostředky (za níž převzal stát záruky)
- Zadávání státních zakázek

[5]

2.2.Kontrola soudní

2.2.1 Ústavní soud

Ústavní soud je specializovaný autonomní státní orgán, který není součástí soustavy obecných soudů. Jeho úkolem je zejména chránit práva vyplývající z Ústavy, Listiny základních práv a svobod a dalších ústavních zákonů České republiky. Přísluší mu i další kompetence, jako je rozhodování v některých věcech týkajících se volebního práva a posuzování souladu mezinárodních smluv s Ústavou v průběhu jejich ratifikace.

Soud je tvořen patnácti soudci, kteří rozhodují v tříčlenných senátech nebo v plénu. Soudce Ústavního soudu jmenuje prezident republiky na dobu deseti let.

Ústavní soud rozhoduje:

- o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem
- o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo se zákonem
- o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu
- spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu
- o ústavní stížnosti právnických nebo fyzických osob proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do jím ústavně zaručených základních práv a svobod
- o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora
- v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora podle čl. 25 Ústavy
- o ústavní žalobě Senátu proti prezidentu republiky podle čl. 65 odst. 2 Ústavy
- o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu podle čl. 66 Ústavy
- o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro ČR závazné, pokud je nelze provést jinak
- o tom, zda rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony

- o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10 a) a čl. 49 s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací.

Rozhodnutí Ústavního soudu v rámci jeho věcné působnosti jsou konečná a nelze se proti nim odvolat.

Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti, jehož postavení a kompetence jsou zakotveny přímo v Ústavě České republiky. Sídlem Ústavního soudu České republiky je Brno.

Jeho úkolem je zejména chránit práva vyplývající z Ústavy, Listiny základních práv a svobod a dalších ústavních zákonů České republiky. Přísluší mu i další kompetence, jako je rozhodování v některých věcech týkajících se volebního práva a posuzování souladu mezinárodních smluv s Ústavou v průběhu jejich ratifikace.

Jeho úkolem je zejména chránit práva vyplývající z Ústavy, Listiny základních práv a svobod a dalších ústavních zákonů České republiky. Přísluší mu i další kompetence, jako je rozhodování v některých věcech týkajících se volebního práva a posuzování souladu mezinárodních smluv s Ústavou v průběhu jejich ratifikace.

[7]

2.2.2 Správní soudnictví

Správní soudnictví existovalo v České republice již od roku 1991 v souvislosti s demokratizací českého soudnictví, ale tento systém nezaručoval plnou ochranu práv ve všech případech a dostatečně účinným způsobem. Stejně tak nebyl v souladu s právem na soudní ochranu zaručeným Evropskou úmluvou na ochranu lidských práv, jak před dvěma roky konstatoval Ústavní soud, když starou úpravu správního soudnictví k 1. 1. 2003 zrušil právě pro to, že neumožňovala efektivní ochranu před porušováním práv ze strany orgánů veřejné správy – ministerstev, někdejších okresních úřadů, krajských a obecních úřadů, orgánů zájmové samosprávy apod. Právě výše zmíněný nový soudní řád správní potřebnou efektivní soudní ochranu všem osobám zaručuje a umožňuje bránit se protiprávnímu postupu úřadu u nezávislých a nestranných soudů.

Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob. Znamená to, že chrání práva, která tyto osoby mají ve vztahu k orgánům veřejné správy a která jsou upravena v předpisech veřejného práva. Soudy poskytují soudní ochranu jednak ve věcech soukromých práv (tedy práv mezi fyzickými a právnickými osobami, kde si jsou tyto osoby jako subjekty práv rovny – jde o práva vyplývající z občanskoprávních, rodinných, obchodních aj. vztahů), jednak ve věcech veřejných práv (tedy práv, která fyzické nebo právnické osoby mají ve vztahu k nějakému orgánu veřejné správy, jenž jim není roven, ale je jim nadřízen a proto o jejich právech může rozhodovat.

[1]

3. OSTATNÍ FORMY KONTROLY

3.1 Parlamentní kontrola

Při parlamentní kontrole jsou uplatňována především politická hlediska.

Patří sem např. vyslovení důvěry vládě, poslanecké interpelace, zřizování specializovaných kontrolních orgánů - vyšetřovacích komisí podle čl. 30 Ústavy (pro vyšetření věci veřejného zájmu, ad hoc); různé zvláštní kontrolní orgány jsou zřizovány podle zvláštních zákonů - např. kontrola BIS, policie (zákon o policii) kontrolní orgány jsou složeny z poslanců.

Některé úřady (jejich vedoucí) mají povinnost předkládat zprávu o svém rezortu Parlamentu; ten také projednává vládní návrhy zákonů, což je jistý druh kontroly. Parlament taktéž mění a ruší podzákonné předpisy.

- *Poslanecká sněmovna* – Kontroluje vládu, její činnost. Projednává zprávy jednotlivých účastníků vlády o činnosti na jednotlivých úsecích veřejné správy.
- *Výbory poslanecké sněmovny* – kontrolují činnost jednotlivých ministerstev a jim podřízených správních orgánů
- *Komise* – Jsou složeny nejen s poslanců ale i z odborníků na danou věc
- *Vyšetřovací komise* – zřizována Poslaneckou sněmovnou ČR pro vyšetřování ve veřejném zájmu
- *Zvláštní orgány* – jsou zřizovány a kontrolují činnosti takových institucí, které by mohly zneužitím zákona ohrozit práva a svobody občanů ČR.(BIS, Vojenské obranné zpravodajství, policie ČR

4. KONTROLA ZASTUPITELSKÝMI SBORY

Hlavním účelem této kontroly je zajistit kontrolu územní samosprávy z hlediska zákonnosti a to zákonem stanoveným způsobem.

Výkon samostatné a přenesené působnosti tak dozoruje krajský úřad v přenesené působnosti a Ministerstvo vnitra a to vždy následnou kontrolou zákonnosti a souladu obecně závazných vyhlášek obce se zákony.

V případě, že odporuje taková závazná vyhláška, nebo nařízení zákonu, vyzve krajský úřad obec k nápravě. Pokud tato nebude učiněna do 30 dnů od doručení výzvy, navrhne krajský úřad Ministerstvu vnitra pozastavení platnosti této vyhlášky o čemž následně informuje starostu té které obce.

Oprávnění krajského úřadu při výkonu dozoru

- žádat poskytnutí informací potřebných k výkonu dozoru ve stanovených lhůtách
- návrh obci na změnu či zrušení nezákonné vyhlášky nebo rozhodnutí

5. SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ

5.1 Pojem správního soudnictví

Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob. Znamená to, že chrání práva, která tyto osoby mají ve vztahu k orgánům veřejné správy a která jsou upravena v předpisech veřejného práva. Soudy poskytují soudní ochranu jednak ve věcech soukromých práv (tedy práv mezi fyzickými a právnickými osobami, kde si jsou tyto osoby jako subjekty práv rovny – jde o práva vyplývající z občanskoprávních, rodinných, obchodních aj. vztahů), jednak ve věcech veřejných práv (tedy práv, která fyzické nebo právnické osoby mají ve vztahu k nějakému orgánu veřejné správy, jenž jim není roven, ale je jim nadřízen a proto o jejich právech může rozhodovat – jde např. o živnostenské úřady, finanční úřady, obecní úřady a další). V případě veřejných práv platí, že o právech a povinnostech rozhodují zásadně příslušné správní orgány (vedle již zmíněných pak také například Policie ČR nebo obecní policie a mnohé další instituce), a jejich rozhodnutí pak určují rozsah práv nebo povinností fyzických nebo právnických osob. Jestliže byla tato rozhodnutí učiněna v souladu se zákonem, je vše v pořádku a práva, která fyzickým nebo právnickým osobám dle zákona náleží, nebyla porušena. Ne vždy je ovšem tomu tak, a proto je třeba taková rozhodnutí určitým způsobem napravit.

5.2 Historie správního soudnictví na území ČR

Nejvyšší správní soud v novodobé České republice vznikl právně i fakticky až účinností zákona č. 150/2002 Sb., tedy dnem 1. ledna 2003. Jeho historie však sahá o něco hlouběji do minulosti.

1867 – 1918

Ústavní základy správního soudnictví byly položeny již prosincovou ústavou Rakouského císařství, přesněji řečeno článkem 15 základního státního zákona č.144/1867 ř.z., o moci soudcovské. Ten přinesl konstituování Správního soudního dvora ve Vídni jako jediného správního soudu pro celé Předlitavsko; správní soudnictví tedy bylo koncipováno jako koncentrované a specializované. Současně

byl zaveden důležitý princip, převzatý později i (k němuž se i reforma z roku 1993 znovu plně přihlásila), totiž vyloučení věcí, v nichž správní orgán rozhodoval podle své zákonné kompetence věci práva soukromého, z pravomoci správního soudu; tyto věci byly svěřeny k rozhodování civilním soudům do pořadu práva. Vlastní aktivování Správního soudního dvora a úprava procesu před ním bylo upraveno až zákonem z 22. října 1875, č. 36/ex 1876 ř.z., o správním soudním dvoru, který platil na území bývalého Československa až do konce roku 1952.

1918 – 1945

Československá republika jedním ze svých prvních zákonů (č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, známý také jako „zákon listopadový“) recipovala instituci Nejvyššího správního soudu a pro jeho činnost převzala s některými změnami také procesní úpravu říjnového zákona. Časově prvním prezidentem soudu (předsedou) se stal jeden z mužů Října (člen Maffie), významný český politik, poslanec Říšské rady a poté senátní prezident vídeňského soudu Ferdinand Pantůček (1863 – 1925). Druhým prezidentem (místopředsedou soudu) se stal Emil Hácha (1872 – 1945. Po Pantůčkově smrti v roce 1925 byl Hácha prezidentem Masarykem jmenován prvním prezidentem soudu a zůstal jím až do své volby „státním prezidentem“ okleštěné „druhé republiky“ (v listopadu 1938). Literatura často zdůrazňuje, že československé správní soudnictví bylo vybudováno podle rakouského vzoru. To byl ovšem jen faktický stav. Ústava z roku 1920 totiž předpokládala, že československé správní soudnictví bude vytvořeno podle severoněmeckého (pruského) vzoru a že v nižších instancích budou ve věcech práv a povinností v oborech veřejné správy rozhodovat zvláštní správní senáty, zřízené v okresech a župách a skládající se z profesionálního úředníka a z občanských přísedících, volených okresními výbory. Teprve v nejvyšší instanci měl rozhodovat – a to pouze o otázkách zákonnosti – Nejvyšší správní soud. K provedení tohoto ústavního záměru byl současně s Ústavou v roce 1920 připraven a přijat zákon č. 158/1920 Sb. z. a n., o správním soudnictví u úřadů v okresních a župních. Ten však nikdy nenabyl – zřetelně pro politickou nevělu - účinnosti (nebyl ostatně až do současnosti výslovně zrušen). Nezřízení těchto nižších stupňů správního soudnictví se pak podepsalo na neúměrném zatížení Nejvyššího správního soudu, kde již v polovině dvacátých let trvale

převyšoval počet nových věcí možnosti jejich vyřizování; řízení se tak postupně protahovalo až na několik let a nepomohlo postupné zvyšování počtu soudců (z původních 26 soudců až na přibližně padesát v době zániku svobodného Československa). Ani větší novela z roku 1937, jejíž přílohou byl první oficiální český text říjnového zákona, nepřinesla nápravu, protože nezasahovala do samé koncepce zákona.

Nejvyšší správní soud byl v letech tzv. první republiky pracovištěm evropské právní úrovně. Jeho bohatá judikatorní činnost je dostatečně zřejmá ze sbírek jeho rozhodnutí. Největšího významu dosáhla oficiální sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu, podle svého uspořadatele, senátního prezidenta Nejvyššího správního soudu Josefa V. Bohuslava známá jako „Bohuslavova sbírka“. V ní vyšlo od roku 1918 do roku 1948 ve dvou řadách (administrativní a finanční) několik desítek tisíc nálezů. Období protektorátu patří ke stinným stránkám činnosti soudu. Jeho rozhodovací činnost se často dotýkala protižidovských zákonů, na druhé straně – díky omezení pravomocí soudu a díky spisové odluce s Německou říší – se podstatnou část nedodělků z předválečných let podařilo vyřídit.

1945 – 1952

V roce 1945 nemohla být činnost soudu obnovena v plném rozsahu jednak pro protahující se problémy s personálním obsazením soudu, jednak díky tomu, že v Bratislavě vyvíjel svou činnost Správní soud, zřízený v období Slovenského štátu. Rozdělení kompetencí mezi oběma soudy zůstalo až do roku 1949 nejasné a bylo definitivně vyřešeno přenesením sídla soudu do Bratislavy (zákon č. 166/1949 Sb.). To bylo ovšem účelové řešení, přímo směřující k zániku soudu. Instituce Správního soudu byla sice konstituována také ustanovením § 137 Ústavy z 9. 5. 1948, ale bezprostředně po únorovém převratu z roku 1948 již bylo jasné, že nezávislá soudní kontrola veřejné správy a poskytování ochrany veřejným subjektivním právům občanů naprosto nemá v novém režimu místo. Po tvrdých personálních čistkách v únoru 1948 a po penzionování „prvorepublikových“ soudců v červnu 1948 se stal pražský soud prakticky nefunkční, některé jeho senáty pro nedostatek soudců vůbec nemohly být sestaveny a záhy u soudu nebyl ani jediný předseda senátu; noví soudci jmenováni nebyli. Dalším důsledkem byla nefunkčnost také soustavy satelitních soudů veřejného práva, personálně

odvislých od Nejvyššího správního soudu (soudy patentový, kartelový, volební). Po přenesení sídla soudu do Bratislavy na podzim roku 1949 Správní soud fungoval ještě do konce roku 1952, ale jeho faktickou činnost v těchto letech nelze z českých archivních fondů bezpečně zjistit. Ústavně bylo správní soudnictví likvidováno ústavním zákonem č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, který nově upravil ústavní pasáže o soudech a tichou cestou vypustil ustanovení o správním soudu. Generální derogací § 18 zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře byly „všechny předpisy o správním soudu“ zrušeny. Jediným pozůstatkem veřejnoprávního soudnictví tak zůstalo soudnictví pojišťovací (upravené původně zákonem č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří), které se ovšem transformovalo do zvláštního řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů a procesně se včlenilo do občanského soudního řádu k opravným prostředkům a v obecném povědomí postupně začalo být nazíráno jako zvláštní typ soudnictví ve věcech civilních.

1989 – 2002

K renesanci správního soudnictví tak mohlo (a muselo) dojít až po politických změnách v roce 1989. Ústavní základ byl znovu položen článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (ústavní zákon bez čísla, uvozený ústavním zákonem č. 23/1991 Sb.; po vzniku samostatné České republiky byl republikován usnesením ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky. Urychlené hledání odpovídající procesní a institucionální formy neumožnilo obnovit samotnou instituci Nejvyššího správního soudu (ani speciálních správních soudů), ale ani vytvořit speciální proces, platný jen pro řízení ve věcech správního soudnictví. Soudní přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy se pak v letech 1992 až 2002 dělo podle zvláštních ustanovení páté části občanského soudního řádu (§ 244 a násl.) vložené novelou č. 519/1991 Sb., a to v soustavě obecných soudů. Ve skutečnosti rozhodující judikatorní činnost vykonávaly krajské soudy a Vrchní soud v Praze (který rozhodoval o žalobách proti rozhodnutím ústředních orgánů státní správy). Příslušnost okresních soudů a Nejvyšších soudů byla zejména po roce 1993 prakticky zanedbatelná. Po vzniku samostatné České republiky v roce 1993 byl článkem 91 nové Ústavy

obnoven také Nejvyšší správní soud, který tak měl tvořit druhý vrchol soudní soustavy. K jeho skutečnému zřízení však po deset let nedošlo, ač legislativní pokusy v tomto směru existovaly. Situace se tak nepříjemně začala podobat konstituování Ústavního soudu v roce 1968, který také fakticky nikdy zřízen nebyl. Především však procesní úprava správního soudnictví v letech 1992 – 2002 vykazovala řadu právních i legislativních deficitů. Mezi nejzávažnější patřil rozpor s mezinárodněprávními závazky České republiky (čl. 6 a čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod), pravomoci správních soudů, omezené na přezkum zákonnosti rozhodnutí veřejné správy (a ponechávající stranou nezákonnou nečinnost, nezákonné další zásahy, které se nedějí formou rozhodnutí, neexistence opravných prostředků proti rozhodnutím soudů ve správním soudnictví, která vedla k odchylující se judikatuře krajských soudů, přílišná vázanost na skutkový stav tak, jak byl zjištěn správním orgánem, nerozlišování, zda správní orgán, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, rozhodl ve věci soukromého práva nebo věci veřejnoprávní a některé další. Ústavní soud, který ve svých nálezech od poloviny devadesátých let opakovaně upozorňoval na deficity právní úpravy, nakonec nálezem č. 276/2001 Sb. z 27. 6. 2001 zrušil celou pátou část občanského soudního řádu s účinností od 1. ledna 2003 a výrazně tak napomohl tomu, aby v té době připravovaná – již potřetí – reforma správního soudnictví se stala v obou parlamentních komorách průchodnou.

Po padesáti letech od likvidace pozůstatků Nejvyššího správního soudu tak byla činnost této instituce obnovena.

[8] [2]

5.3 Právní úprava správního soudnictví ČR a její rozbor

5.3.1 Krátce k současné duální právní úpravě správního soudnictví ČR

Nálezem č. 276/2001 ze dne 27.6.2001 zrušil Ústavní soud ke dni 31.12.2002 celou část pátou občanského správního řádu a přenesl těžiště nové úpravy na samostatný zákon 150/2002 soudní řád správní, který tak představuje komplexní úpravu správního soudnictví ČR. Část pátá o.s.ř. byla až dosud právním

základem pro správní soudnictví a jeho organizaci. Část pátá o.s.ř. byla novelizována a nazvána „Řízení o věcech, o nichž bylo již rozhodnuto jiným orgánem. Podle těchto ustanovení je možné v případech, kdy správní orgán pravomocně rozhodl o soukromoprávních záležitostech uvedených v §7 odst.1 o.s.ř., podat u soudu návrh na opětovné projednání téže věci v občanském soudním řízení.

Tento dualismus nově umožňuje dvojí cestu, jak napadnout správní akt a to jak správní cestou tak řízením u soudu civilního. Dvě dosud možné formy napadení správního aktu (řízení o žalobách a řízení o opravných prostředcích se tak spojily a přibyla forma možnosti opětovného projednání v občanském soudním řízení(zde se nejedná již o přezkum správního aktu). Problémy vycházející s možných kompetenčních kolizí této duální úpravy se již zákonodárce pokusil vyřešit zákonem 131/2002 o rozhodování některých kompetenčních sporů.

Z tohoto logického vývodu a s ohledem na zadání mé bakalářské práce provedu na následujících stránkách rozbor současné právní úpravy s.ř.s. 150/2002 Sb. A nebudu se zabývat kompetenční problematikou novelizace části páté o.s.ř. a nové úpravy správního soudnictví, jakkoli jsou na tuto problematiku názory odborné veřejnosti rozdílné i s ohledem na krátkou dobu platnosti nové úpravy.

[3]

5.3.2 Soudní řád správní

5.3.2.1 Část první. Základní ustanovení

5.3.2.1.1 Hlava první. Obecné ustanovení(§ 1-10)

Soudní řád správní § 1 upravuje:

- pravomoc a příslušnost soudů
- zřízení, organizaci a správu Nejvyššího správního soudu
- organizaci správního soudnictví u krajských soudů
- obecná ustanovení o řízení ve správním soudnictví

- zvláštní ustanovení o řízení podle typu žalob
- opravné prostředky proti rozhodnutím soudů ve správním soudnictví
- ustanovení přechodná a zmocňovací

Soudní řád vymezuje (§ 2) jako hlavní úkol správního soudnictví **Ochranu veřejných subjektivních práv** (práva založená na právních normách). Tato se uskutečňuje výlučně za podmínek stanovených zákonem. Tím se vymezuje pravomoc rozhodování o subjektivních právech veřejných, nikoli soukromých. Soudy však mohou rozhodovat i ve věcech, které nejsou předmětem práv veřejných, stanoví-li to výslovně zákon.

Soudní řád správní touto koncepcí (§ 3) zvolil soudní soustavu tvořenou dvěma články

- **Nejvyšší správní soud** zabývající se výlučně správním soudnictvím a tvořící pro tuto oblast vrcholný orgán
- **Krajské soudy upravené** pro správní soudnictví pouze funkčně.

5.3.2.1.2 Hlava druhá. Pravomoc a příslušnost soudu

Pravomoc určuje záležitosti, které jsou soudy povinny i oprávněny projednávat a rozhodovat ²

Dle § 4:

1. Soudy ve správním soudnictví rozhodují o
 - a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou

nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen "správní orgán"),

- b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu,
- c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu,
- d) kompetenčních žalobách.

2. Ve správním soudnictví dále soudy rozhodují

- a) ve věcech volebních,
- b) ve věcech politických stran a politických hnutí.

Pravomoc soudu je vymezena takéž okruhem **správních orgánů**, jejichž správní aktivity podléhají soudnímu rozhodování, stejně jako kompetenční spory mezi jednotlivými orgány.

Jsou to

- orgány moci výkonné
- orgány územních samosprávních celků
- fyzické nebo právnické osoby, nebo jiné orgány, jimž bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy

Působnost je vymezena působností soudu pouze v hranicích oblasti veřejné správy. Z toho vyplývá, že napadnutelnými jsou jen takové orgány, které patří do takovéto působnosti.

Je tedy třeba oddělit činnosti orgánů do této oblasti nepatřící a to:

- pokud vláda nebo prezident učiní politická rozhodnutí
- úkony soukromoprávní povahy

Obecné podmínky ochrany obsažené v § 5 vycházejí ze poučení, že by se měl každý starat o svá práva již při samotném vztahu k správnímu orgánu a teprve po

neúspěšném vyčerpání všech prostředků k tomu poskytnutých zákonem (zákonné opravné prostředky) by se měl obrátit na soud s žádostí o přezkum.

Takto koncipována pravomoc a příslušnost správního soudu je doplněna výčtem negativním (§ 6). Tento výčet může být proveden legislativně dvojím způsobem:

- typově (srov. § 70)
- určitý výkon

Příslušnost soudů dle § 7 lze rozlišit následovně

- Krajské soudy jsou příslušné, nestanoví-li tento zákon jinak
- Nejvyšší správní soud je věcně příslušný v řízení o rozpuštění politické strany, nebo politického hnutí, pozastavení či znovuoobnovení jejich činnosti, ve věcech kompetenčních konfliktů, ve věcech volebních a dle § 132 s.ř.s. spadá pod NSS věcná příslušnost Nejvyššího soudu a vrchních soudů, pokud v těchto věcech nebylo rozhodnuto k 1. lednu 2003

5.3.2.1.3 Hlava třetí. Vyloučení soudců, přikázání věci jinému soudu, dožádání

Pochybnost o nepodjatosti mající za následek **vyloučení soudců** (§ 8), tlumočnicků, znalců z výkonu soudní moci patří mezi základní instituty chránící nezávislost a nestrannost soudu. Taková pochybnost může být *objektivní* (příbuzenský vztah soudce k účastníkovi, pracovní vztah tlumočnicka...) anebo *subjektivní* (veřejně známá antipatie soudce vůči spolku jehož je účastník členem apod.)

Taktéž může být soudce vyloučen podílel-li se na projednávání, nebo rozhodování věci u správního orgánu, nebo předchozího soudního řízení.

Námítku podjatosti mohou podat i sami účastníci, případně osoby na řízení zúčastněné.

Naopak nevyloučení takového soudce u něhož byla taková pochybnost o nepodjatosti způsobuje zmatečnost řízení a je jedním z důvodů kasační stížnosti.

V případě, že po vyloučení soudce z výše uvedených důvodů a nemožnosti za daných okolností ustanovit senát, může dle § 9 NSS **přikázat projednání** této věci

jinému senátu. To samé platí i v případě zajištění hospodárnosti a rychlostí řízení. (např. pokud účastník, či řada svědků se nachází, či místa jejich bydlišť jsou vzdálena od krajského soudu.

Účastník má právo vyjádřit se k tomu, kterému soudu má být věc přikázána.

V případě, že by příslušný soud nemohl provést (anebo s velkými obtížemi) určité úkony a v případě, že by takový úkon mohl učinit specializovaný senát krajského soudu, či okresní soudy, může se o takové úkony u příslušných soudů **dožádat (§ 10)**. Platí zde hledisko hospodárnosti a závažnosti určitého soudního výkonu .

5.3.2.2. Část druhá. Organizace

5.3.2.2.1 Hlava první. Organizace

Nejvyšší správní soud

Zákonem č. 150/2002 SŘS § 11 byl zřízen k 01.01.2003 Nejvyšší správní soud se sídlem v brně, čímž došlo k aktivizaci dříve nerealizovaného čl.91 odst.

Do judikatury NSS byly svěřeny nejvýznamnější úkoly správního soudnictví. Především v kasačních stížnostech tak zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování.

NSS se skládá z předsedy a místopředsedy soudu, předsedů kolegií, předsedů senátu a dalších soudců.

Soudci mohou mít své asistenty, tito bývají pověřeni např. provedením některých úkonů při přípravě jednání, sepisováním protokolů nahrazujícím podání aj..

Předseda NSS vydává rozvrh práce jenž rozvrhuje soudce do kolegií.

Nejvyšší správní soud rozhoduje v senátech, v rozšířených senátech a předsedou senátu. Jestliže senát Ústavního soudu v souvislosti se svou rozhodovací činností dospěje k právnímu názoru odchylnému od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nález, předloží otázku k posouzení plénu jehož stanoviskem je v dalším řízení vázán. Dle § 17 SŘS je zavedena úprava postupu při odlišném právním názoru pro nejvyšší správní soud podobně jako pro Ústavní soud (§ 13 a 23 ZÚS).

Jestliže správní orgán zastává určitý právní názor k určité právní otázce senát NSS však při svém rozhodování k téže právní otázce opětovně zaujal právní názor odlišný může předložit tuto právní otázku rozšířenému senátu.

Plénum NSS se skládá ze všech soudců NSS včetně soudců dočasně přidělených k NSS. Na zasedáních pléna se zaujímají stanoviska k rozhodovací činnosti správních soudů v určitých věcech. Tohoto pléna se může ze zákona účastnit Ministr spravedlnosti a předseda NSS.

Předseda NSS vydává jednací řád NSS po projednání k plénu.

V ustanovení § 23 se zřizuje soudcovská rada NSS (z pěti členů) jako poradní orgán předsedy NSS. Ustanovení § 25 upravuje kompetence soudcovské rady.

Ústředním orgánem státní správy NSS je Ministerstvo spravedlnosti. Státní správu NSS prostřednictvím předsedy NSS v zákonem stanovených případech s přihlédnutím k vyjádření soudcovské rady (§ 23 až 25).

5.3.2.2.1 Hlava druhá. Krajské soudy

Nestanoví-li SŘS jinak, je k řízení ve správním soudnictví věcně příslušný krajský soud. Krajské soudy projednávají a rozhodují věci podle zákonů o občanském soudním řízení o trestním řízení a o správním soudnictví. Při výkonu správního soudnictví postupují krajské soudy zejména podle SŘS, přiměřeně podle OSŘ (§ 64 SŘS) a podle jednacího řádu krajských soudů.

U krajských soudů vykonávají správní soudnictví

- specializované senáty složené z předsedy a dvou soudců
- specializovaní samosoudci (§ 3 odst. 1). Tito rozhodují ve věcech
 - o důchodového pojištění,
 - o důchodového zabezpečení,
 - o nemocenského pojištění,
 - o nemocenské péče v ozbrojených silách,
 - o uchazečů o zaměstnání a jejich hmotného zabezpečení podle předpisů o zaměstnanosti,

- o sociální péče a státní podpory
- o ve věcech přestupků

5.3.2.3 Část třetí. Řízení ve správním soudnictví

5.3.2.3.1 Hlava první. Obecná ustanovení o řízení

Zahájení řízení

Řízení je zahájeno dnem, kdy návrh dojde soudu a to i v případě, že tento návrh trpí nedostatky ve smyslu ust. § 37 odst.5 SŘS. V případě, že v téže věci došlo jeden den více návrhů, má se za to, že došly současně a soud se musí vyrovnat s překážkou litisdependence.

Obecná ustanovení o řízení před správními soudy upravuje § 32 až 64 SŘS. Podnět účastníka vedoucí k zahájení řízení před správním soudem je projevem práva na žalobu (ius ad litem).

Týká-li se návrh věcí uvedených taxativně v § 4 odst. 1, nazývá se návrh žalobou.

Návrhem se pak nazývá podnět účastníka vedoucí k zahájení řízení ve věcech volebních a ve věcech politických stran či hnutí.

Účastníci řízení a osoby zúčastněné na řízení

Navrhovatelem (žalobcem) je každý, kdo má způsobilost být účastníkem řízení a ve svém návrhu tvrdí, že byl v oblasti veřejné správy zkrácen na svých právech. Pokud však nemá procesní subjektivitu, jedná se o neodstranitelnou vadu řízení a odmítnutí takového návrhu správním soudem ve smyslu § 46 odst. 1 písmeno a.

Procesní subjektivitu (způsobilost být účastníkem) má každý kdo je subjektem podle práva hmotného (fyzické osoby, právnické osoby a stát). Tuto způsobilost bude mít i ten komu ji zákon výslovně přiznává (SŘS přiznává tuto způsobilost také správním orgánům).

Jednání za účastníky řízení:

- o Za fyzickou osobu, která nemá procesní způsobilost (1)
- o Za právnickou osobu jedná statutární orgán nebo jím pověřený zaměstnanec, který prokáže, že je oprávněn za ni jednat. V případě, že

soud zjistí, že zájmy jednajícího jsou z hlediska předmětu řízení v rozporu se zájmy právnické osoby, vyloučí tuto osobu a vyzve právnickou osobu aby za ni dále jednal někdo jiný.

- o Za obce a kraje jednají jejich orgány, které podle příslušných zákonů jsou oprávněny je zastupovat navenek, po případě jejich zaměstnanci, kteří byli řádně pověřeni⁽²⁾
- o Za správní orgán jedna jeho vedoucí, po případě jiná osoba k tomu oprávněná podle vnitřních předpisů. Postavení správního orgánu může v řízení mít povahu právnické osoby i fyzické osoby. Zde zákon předpokládá, že jednání povede ten, kdo je schopen se znalostí věci objasnit napadený úkon správního orgánu³.
- o Jménem státu (v pozici právnické osoby jako navrhovatele nebo zúčastněné osoby) činí právní úkony vedoucí organizační složky již se věc týká, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.
- o Je-li účastníkem soud (u kompetenčních žalob) a věc se týká jeho senátu jedná v řízení předseda tohoto senátu.

Osoby zúčastněné na řízení

Osobami zúčastněnými na řízení se mohou stát osoby, které byly na svých právech přímo dotčeny vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a dále ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo jeho vydáním, nejsou-li účastníky řízení před soudem nebo výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných uplatňovat.

Osoby zúčastněné na řízení nemohou disponovat jeho předmětem⁴.

Zastoupení

V SŘS není komplexně upraveno zastupování, je proto třeba použít příslušná ustanovení OSŘ ve vazbě Na § 64 SŘS.

Účastník může být zastoupen na základě plné moci, může zvolit advokáta, osobu, která vykonává specializované právní poradenství (daňový, patentový poradce), notáře (§ 3 NotŘ), odborovou organizaci, jejímž je členem, nebo fyzickou osobou, která má způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu (plný zmocněnec)

Práva a povinnosti účastníků

Rovné postavení účastníků řízení je jedním ze základních zásad soudního procesu.⁵

Úkony účastníků a osob zúčastněných na řízení

Procesní úkony ovlivňují zahájení řízení, jeho průběh i rozhodnutí. Soud je posuzuje zásadně jako projev vůle, a to zásadně podle obsahu tohoto projevu.

Je-li takový úkon vadný (nesplňuje-li formální nebo obsahové náležitosti, je nesrozumitelný, neurčitý), vyzve předseda senátu k opravě nebo odstranění vad s poučením jak je nutné tuto opravu provést a stanoví k tomu lhůtu⁶.

Navrhovatel může vzít svůj návrh zcela nebo zčásti zpět, dokud o něm soud nerozhodl.

Předběžné opatření

Účelem předběžného opatření je odvrátit hrozící vážnou újmu, jejíž kořeny tkví v předmětu řízení. Návrh takového opatření vyřizuje soud přednostně (§56, odst. 1) V oblasti veřejné správy se navrhovatel často obrací svým návrhem na soud ve chvíli, kdy je jeho právní postavení významně ohroženo nebo ohrožováno. Spektrum činností, jichž se to může týkat je obsahově velmi široké jako obsáhlé správní vztahy.

Návrh na předběžné opatření je možné podat kdykoliv po podání návrhu na rozhodnutí ve věci (v případě, že takovému návrhu lze přiznat odkladný účinek, je takový návrh nepřípustný).

Účastníci řízení jsou totožní jako u řízení ve věci samé.

Spojení a vyloučení věcí

Zákon předpokládá spojení dvou samostatných žalob ve dvou případech a to směřují-li:

- buď proti témuž rozhodnutí nebo
- proti rozhodnutí, která spolu skutkově souvisí

Posouzení důvodnosti spojení či vyloučení věci závisí pouze na úvaze předsedy senátu popřípadě specializovaného samosoudce, který v této věci vydá usnesení.

Lhůty

Lhůta je časový úsek, v němž je třeba učinit úkon s nímž SŘS, či jiný zákon spojuje určité následky.

Lhůty mohou být

- **zákonné** čili vyplývající přímo ze zákona⁷
- **soudcovské**, stanovené soudem (předsedou senátu, popř. specializovaným samosoudcem). Soud je povinen určit soudcovskou lhůtu vždy tam, kde mu to zákon ukládá (§34, odst. 2)

Délka zákonné lhůty nemůže být soudem měněna. Učinit tak může jen zákon. Soud však může tam, kde to zákon nevylučuje prominout zmeškání lhůty k provedení procesního úkonu.

Doručování

Od zahájení řízení až do jeho pravomocného skončení využívá soud institutu doručení k informování účastníků řízení, jejich zástupců, jakož i osob zúčastněných na řízení. Určení dne doručení má zásadní význam především u rozhodnutí, jimiž se řízení končí.

Důležitostí doručované písemnosti se řídí i způsob jejího doručení. Náležitosti doručenky upravuje § 50e, odst. 1 až 3.

Předvolání a předvedení

- písemné předvolání – z takového předvolání musí být patrný status předvolávaného (účastník řízení, svědek, znalec, tlumočník) a jaké písemnosti a důkazní prostředky má s sebou přinést. Předvolání musí být včasné, aby byla zachována aspoň desetidenní lhůta k přípravě.
- ústní předvolání – o takovém předvolání učiněn záznam v protokolu pořádaného při jednání, u kterého byl předvolaný přítomen.

Následky neúčasti předvolaných účastníků při jednání soudu upravuje § 49, odst.3

.

Pořádková pokuta

Pořádková pokuta je nejpřísnějším pořádkovým opatřením, k němuž se přistupuje teprve poté, kdy se minuly účinkem např. domluva či napomenutí. Pokutu ukládá senát nebo samosoudce formou usnesení a je stanovena maximální hranice pokuty.

- soudní řád správní explicitně stanoví možnost opakovaného uložení pořádkové pokuty.
- pokutu lze prominout pouze rozhodne-li o tom soud, který pokutu uložil

pokutu lze prominout pouze rozhodne-li o tom soud, který pokutu uložil

Nahlížení do spisu

Právem účastníků řízení je nahlížet do soudního spisu, jeho příloh a pořizovat z něj výpisy či žádat jejich vydání. Nahlížení do spisů se zásadně uskutečňuje u věcně a místně příslušného soudu.

Nahlédnout do spisu mohou i jiné osoby pouze pokud mají svolení předsedy senátu a prokázání právního zájmu nebo odůvodněnosti požadavku⁸

Odmítnutí návrhu

O odmítnutí návrhu rozhoduje soud (formou usnesení) na návrh nebo z úřední povinnosti kdykoliv v průběhu řízení před rozhodnutím ve věci samé bez zbytečného odkladu (např. tehdy, navrhne-li to jiný účastník než žalobce s odůvodněním, že žaloba byla podána předčasně, resp. opožděně

Proti tomuto usnesení je přípustná kasační stížnost.⁹

Zastavení řízení

Tento institut se uplatňuje tehdy, když se navrhovatel sám rozhodne, že v řízení nebude pokračovat, nebo si počíná tak, že nemožnost pokračování řízení přivodí.

O zastavení řízení rozhoduje soud formou usnesení (v případě rozhodnutí krajského soudu je přípustná kasační stížnost).

Přerušení řízení

Tímto procesním rozhodnutím soud vyjadřuje, že v zahájeném řízení nebude pokračovat pro překážku dočasné povahy a po jejímž uplynutí může v řízení pokračovat. §48 SŘS rozlišuje překážky, při jejichž výskytu musí soud vždy řízení přerušit a překážky, jejichž existence není obligatorním důvodem přerušení řízení.

O přerušení řízení rozhoduje předseda senátu usnesením, proti němuž kasační stížnost není přípustná.

Jednání

Základní pravidla jednání ve správním soudnictví jsou (stejně jako v soudnictví civilním) Čl.6 odst.1 Úmluvy, čl.90 Ústavy a čl. 36, odst. 1 Listiny zakotvují právo na spravedlivý proces, zahrnující povinnost soudu poskytovat ochranu právům zákonem stanoveným způsobem. Právo na soudní a jinou ochranu zakotvuje též čl. 6, odst. 1 Úmluvy a dále čl. 96, odst. 2 Ústavy a č. 38. odst. 2 Listiny. Garantem tohoto práva je obligatorní povinnost soudu vést jednání ústně a veřejně bez zbytečných průtahů v přítomnosti účastníka řízení a s možností účastníka vyjádřit se ke všem prováděným důkazům.

Jednání správního soudu je povinné při rozhodování při věci samé vyjma případu, kdy zákon stanoví jinak.

Účastníci řízení a jejich zástupci musí být k řízení přizváni písemně nebo ústně, jsou-li přítomni, a to v přiměřené lhůtě, aby měli dostatek času na přípravu (zákon stanoví obecnou desetidenní lhůtu).

Veřejnost může být vyloučena pouze v případech stanovených zákonem pro celé jednání, popř. pro jeho část z důvodů taxativně uvedených (ochrana utajovaných skutečností, obchodního tajemství, mravnosti, veřejného pořádku). Posouzení existence důvodů k vyloučení veřejnosti závisí vždy na konkrétních okolnostech. Zákon umožňuje předsedovi senátu vykázat z jednací síně každého, kdo narušuje pořádek a nerušený průběh. Rozsudek se vyhláší ústně po skončení jednání a vyvěšením zkráceného písemného vyhotovení bez odůvodnění na úřední desce soudu – v případě, že není přítomen žádný účastník, osoba zúčastněná a ni veřejnost.

Odročání jednání

V případě, kdy věc nelze skončit při jediném jednání - z důležitých důvodů (např. závady v doručení předvolání účastníka k jednání, nedostavení se předvolané osoby aj.) nebo při shodném návrhu účastníků - lze **jednání odročit**.

Dokazování

Dokazování má ve správním soudnictví jiný charakter než při dokazování řízení v občanskoprávním, trestním či správním. Správní soudnictví je především v žalobním řízení kontrolou rozhodovací činnosti veřejné správy. To znamená, že soud pouze zkoumá, zda správní orgán zjistil skutkový stav dostatečně a úplně a zda na základě takto zjištěného stavu věci správně a v souladu se zákonem rozhodl. Správní soud rozhoduje jako soud přezkumný a nalézací. Pokud rozhoduje jako soud nalézací, provádí dokazován v plném rozsahu a rozhoduje na základě skutkového stavu.

Rozsudek

Soud rozhoduje formou rozsudku a formou usnesení.

Formou rozsudku rozhoduje o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech ochrany proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, v řízení ve věcech politických stran a politických hnutí, v řízení o kompetenčních žalobách a v řízení o kasační stížnosti.

Formou usnesení rozhoduje soud pouze ve věcech volebních a ve věcech místního referenda.

Opravnými prostředky podle SŘS jsou kasační stížnost a obnova řízení. Kasační stížnost je přípustná jen proti rozhodnutí soudu. Obnova řízení je přípustná proti rozhodnutí krajského soudu a NSS.

Přednostní vyřizování věcí

Dle § 56 SŘS je soud povinen přednostně vyřizovat věci taxativně stanovené a další věci, stanovené zvláštním zákonem.

Jsou to:

- návrh na přiznání odkladného účinku
- návrhy na předběžná opatření
- návrhy na osvobození od soudních poplatků
- návrhy na ustanovení zástupce
- žaloby ve věcech azylu
- rozhodnutí o zajištění cizince

- rozhodnutí o ukončení zvláštní ochrany a pomoci svědkům a dalším osobám v souvislosti s trestním řízením

Pro přednostní vyřizování návrhů ve věci zákon nestanoví lhůty.

Soudní řád správní v § 57 až § 62 upravuje problematiku nákladů řízení, svědečného, a způsob hrazení těchto nákladů.

Použití občanského soudního řádu (§ 64).

5.3.2.3.2 Hlava Druhá. Zvláštní ustanovení o řízení

Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu

Žalobní legitimace

Podle ustanovení § 65, odst. 1 SŘS má žalobní legitimaci ten „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti“. V souladu s článkem 36, odst. 2 LZPS se může obrátit na soud, aby takové rozhodnutí zrušil¹⁰

Každý, kdo tvrdí¹¹, že byl rozhodnutím, které považuje za nezákonné, zkrácen na svých právech, a to přímo (vadným výrokem rozhodnutí) nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení je oprávněn domáhat se žalobou, aby soud rozsudkem napadené rozhodnutí zrušil nebo vyslovil jeho nicotnost. Nicotné rozhodnutí nemůže nabýt právní moci a vykonatelnosti. § 65 SŘS dále upravuje další aspekty této problematiky, jakož i §66, upravující problematiku zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu.

Žaloby ve věcech samosprávy

Žaloby ve věcech samosprávy dle § 67 míří:

- vůči nezákonným usnesením nebo opatřením orgánů obcí a krajů ve věcech samosprávné působnosti¹²
- vůči rozhodnutím státních orgánů o rozpuštění zastupitelstva obce nebo kraje

Žalobu může podat orgán věcně a místně příslušný, tvrdící, že vydané usnesení nebo opatření odporuje zákonu či jinému právnímu předpisu (dozorčí žaloba). Tuto žalobu nelze napadnout obecně závaznou vyhláškou ÚSC.

Žalobu proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva ÚSC mohou podávat obce, kraje a hl. m. Praha, jakožto veřejnoprávní korporace.

Nepřípustnost žaloby

§ 68 SŘS v zájmu efektivnosti soudní ochrany stanovuje, že žaloba je nepřípustná:

- jestliže žalobce nevyčerpal v řízení řádné opravné prostředky
- pokud tato žaloba napadla rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci
- při okolnosti, že jediným důvodem žaloby je tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí
- pokud směřuje jen proti odůvodnění rozhodnutí (odůvodnění samo o sobě nemůže žalobce zkrátit na jeho subjektivních právech hmotných)
- pokud je přezkoumání podle zákona vyloučeno

V soudním řízení jsou správní orgány vůči sobě procesně rovny. Z tohoto vyplývá základní smysl ochrany poskytované ve správním soudnictví nezávislým soudem.

Kompetenční výluky

Ze soudního přezkoumávání jsou vyloučeny

- úkony správního orgánu, které vůbec nejsou rozhodnutím (nezakládají se, nemění, neruší se jimi subjektivní práva nebo povinnosti).
- úkony předběžné povahy¹³
- rozhodnutí procesní povahy – rozhodnutí, jimiž se správní orgán nedotkl těch práv účastníka, která vyvěrají z hmotného práva, ale zasáhl jen do práv daných pro vlastní vedení řízení (např. rozhodnutí o přerušení řízení)(rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení)

Žaloba

Každá žaloba musí splňovat jednak obecné náležitosti¹⁴, jednak náležitosti podle § 71, a to:

- v žalobě musí být označeno rozhodnutí správního orgánu, které je žalobou napadáno a musí být uveden, v který den bylo žalobci písemné vyhotovení rozhodnutí doručeno (neboť ode dne oznámení rozhodnutí se odvíjí lhůta k podání žaloby)
- žaloba musí obsahovat „označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy“ (ostatní účastníci správního řízení a další osoby, splňují-li podmínky dle § 34, odst. 1)
- žaloba musí obsahovat výslovné „označení výroku rozhodnutí, které žalobce napadá“, o nichž tvrdí, že jsou nezákonné a že jimi byl zkrácen při svých subjektivních právech
- uvedení žalobních bodů, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky za nezákonné či nicotné
- návrh výroku rozsudku (žalobní petit) – navrhován může být pouze výrok podle SŘS přípustný (zrušení napadeného výroku, zrušení výroku, vyslovení nicotnosti, upuštění od trestu)

Žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí došlo žalobci zákonem stanoveným způsobem. Zmeškání lhůty nelze prominout a žaloba podaná po této lhůtě bude odmítnuta.

Podáním žaloby se právní účinky napadeného rozhodnutí nepozastavují, žaloba nemá odkladný účinek. Tento může být přiznán dodatečně, čímž se pozastaví účinky napadeného rozhodnutí. Rozhodnutí zůstává pravomocným a vykonatelným, právní účinky z toho plynoucí jsou však pozastaveny (uložené právní povinnosti nelze vynucovat, přiznaná oprávnění nelze uplatňovat...) O přiznání odkladného účinku rozhoduje soud usnesením.

Předseda senátu zajistí, aby došla žaloba byla doručena

- žalovanému správnímu orgánu do vlastních rukou
- osobám zúčastněným na řízení

Žalovaný správní orgán do dvouměsíční lhůty předloží soudu správní spisy týkající se celého řízení, jakož i své vyjádření o žalobě. Toto vyjádření předseda senátu doručí žalobci, jemuž současně může uložit, aby odpověděl na námitky uvedené ve vyjádření.

Vyskytne-li se kdykoliv v průběhu řízení další osoba přicházející v úvahu jako osoba zúčastněná na řízení, předseda senátu ji vyrozumí, vyzve a poučí.

Soud přezkoumává pouze výslovně napadené výroky rozhodnutí a to jen v mezích žalobních bodů¹⁵. Pouze v případě, že soud zjistí, že rozhodnutí je nicotné a žalobce návrh na vyslovení nicotnosti nepodal, je soudce oprávněn (a povinen) vybočit z vymezeného rozsahu přezkoumání.

Soud zruší celé rozhodnutí bez jednání v případě vad řízení uvedených v § 76, odst. 1.

- Důvodem pro zrušení takového rozhodnutí je jeho nepřezkoumatelnost z důvodu nedostatečnosti, nesrozumitelnosti, nepřesvědčivosti
- Dalším důvodem pro zrušení rozhodnutí je okolnost, že skutkový stav, který vzal právní orgán za základ napadeného rozhodnutí nemá oporu ve spisech (správní orgán si skutkový stav spontánně domyslel).
- Třetím důvodem pro zrušení rozhodnutí je okolnost, že byla porušena ustanovení zákona o řízení, což mělo za následek nezákonnost ve věci samé, tedy porušení práva hmotného (např. vydání stavebního povolení, aniž před tím bylo vydáno nezbytné územní rozhodnutí).
- Zjistí-li soud, že žalobou napadené rozhodnutí je nicotné, vysloví jeho nicotnost rozsudkem, aniž nařídil jednání.

Dojde-li soud k závěru, že je potřebné a účelné, aby sám provedl **dokazování** směřující ke zjištění skutkového a právního stavu, provede dokazování zásadně při jednání¹⁶, ke kterému předseda senátu předvolá všechny účastníky a vyrozumí o něm osoby zúčastněné na řízení.

Soud není vázán skutkovým stavem deklarovaným správním orgánem a proto může znovu provést důkazy, které již správní orgán provedl. Při rozhodování pak soud vychází jak z důkazů správních orgánů tak z důkazů, které provedl soud sám.

Soud rozhodne rozsudkem tak, že

- žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu zruší a vrátí věc k dalšímu řízení, nebo
- vysloví jeho nicotnost, rozhodne, že trest snižuje či od něj upouští, nebo
- nedůvodnou žalobu odmítne

Ochrana proti nečinnosti správního orgánu

Správní orgán je nečinný pokud nekoná, přestože mu to zákon ukládá. Ustanovení chrání před nečinností s důsledkem nerozhodování, tedy nikoliv před jejími procesními vadami či nezákonnými rozhodnutími. Žalobce je povinen co nejdříve vyčerpat prostředky stanovené k ochraně proti nečinnosti. Žalovaným je správní orgán, který má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

Stanovená lhůta pro podání takovéto žaloby je jeden rok ode dne následujícího poté, kdy došlo ke skutečnosti určující její počátek. Lhůtu nelze prominout. Soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Pokud shledá návrh jako důvodný, uloží rozsudkem správnímu orgánu vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu v intencích zvláštního zákona. Žaloba může být zamítnuta, pokud žalovaný nemá působnost ani pravomoc v dané věci či není věcně a místně příslušný, nebo že žalovaný nemá povinnost vydat požadované rozhodnutí nebo osvědčení. Žaloba může být nedůvodná také proto, že žalobce neměl právo na vydání rozhodnutí nebo osvědčení a nebo se ze strany správního orgánu nejednalo o nečinnost.

Soud zamítne žalobu jako nedůvodnou také tehdy, bylo-li rozhodnutí nebo osvědčení do jeho rozhodnutí již vydáno.

Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu

Žalobní legitimace

Pro řízení o žalobách proti nezákonným zásahům, pokynům nebo donucením správního orgánu se použijí obecná ustanovení o řízení ve správním soudnictví.

K řízení o žalobě je věcně příslušný krajský soud, místně příslušný podle sídla správního orgánu, popř. sídla obce. Aby byla žaloba úspěšná, musí být prokázána nejen nezákonnost zásahu, musí být také prokázáno, že byl žalobce nezákonným zásahem přímo zkrácen na svých subjektivních právech. Důsledky tohoto nezákonného zásahu musí trvat ještě v době podání žaloby a splnění této podmínky je vyžadováno až do rozhodnutí ve věci samé.¹⁷

Účastníky řízení jsou žalobce a žalovaný dle § 33 odst. 1 SŘS. Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení buď zásah sám provedl nebo řídí veřejný sbor, jenž zásah provedl. Jestliže zásah provedl strážník obecní policie (která je orgánem obce)¹⁸, je žalovanou obec jakožto veřejnoprávní korporace.

Lhůta k podání žaloby je dva měsíce od dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu, nejpozději do dvou let ode dne kdy k zásahu došlo.

Zmeškání lhůty nelze prominout, opožděně podaná žaloba bude zamítnuta.

Žaloba je nepřípustná

- v případě, že se lze nápravy domáhat jinými právními prostředky než žalobou
- v případě, že se žalobce domáhá pouze určení, že byl zásah nezákonný

Nepřípustnou žalobu soud odmítne (§ 46, odst. 1, písmeno d).

Pokud nebyla žaloba usnesením odmítnuta (např. pro její opožděné podání nebo že je nepřípustná) a řízení ani nebylo zastaveno, nařídí předseda senátu ústní jednání.

V řízení o ochraně před nezákonným zásahem soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí, protože k tomuto dni musí být splněna podmínka, že zásah nebo jeho důsledky trvají nebo že hrozí opakování zásahu. Pokud soud žalobě vyhoví rozsudkem, tak žalovanému správnímu orgánu nebo obci zakáže aby bylo pokračováno v porušování žalobcova subjektivního práva nebo přikáže v tomto jednání nepokračovat. Pokud soud dojde k závěru, že k tvrzenému zásahu nedošlo nebo že k němu došlo, avšak že nebyl nezákonný a nebo že zásah byl sice nezákonný, avšak žalobce jím nebyl přímo zkrácen na svých právech, žalobu rozsudkem pro nedůvodnost zamítne.

Soudnictví ve věcech voleb a ve věcech místního referenda

Tato nová právní úprava ve věcech volebních a věcech místního referenda odkazuje ve svých ustanoveních na příslušné instituty ve volebních zákonech pro jejich vzájemnou sepijatost a provázanost.

Ochrana ve věcech seznamu voličů

Osoba dotčená tím, že právní orgán, který vede podle zvláštních zákonů stálý seznam voličů, neodstranil chyby nebo nedostatky v tomto seznamu, či jeho dodatku, se může obrátit na soud s návrhem na vydání rozhodnutí o vydání opravy či doplnění seznamu nebo jeho dodatku.

Detailní úprava seznamu voličů je obsažena v zákoně o volbách do zastupitelstev obcí. (§ 28, odst. 1), stejně tak jako v zákonech o volbách do zastupitelstev krajů, parlamentu ČR a Evropskému parlamentu. Navrhovatelem může být pouze ten, kdo se bezvýsledně obrátil na správní orgán s žádostí o provedení opravy nebo doplnění stálého seznamu voličů a pokud jeho žádosti správní orgán nevyhověl. Soud rozhoduje bez jednání usnesením, avšak nepostačí-li listinné důkazy, které předložil navrhovatel, soud může jednání nařídít za účelem výslechu navrhovatele. Po zahájení řízení soud musí rozhodnout do tří kalendářních dnů.

Ochrana ve věcech registrace

Toto ustanovení vymezuje okruh věcí, z nichž se lze domáhat soudní ochrany řádného průběhu voleb. Jde o věci, ve kterých správní orgán podle zvláštních zákonů

- odmítl kandidátní listinu nebo odmítl přihlášku k registraci
- škrtl kandidáta na kandidátní listině
- registroval kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci

Neplatnost voleb a hlasování

V tomto ustanovení SŘS uvádí, že návrh na neplatnost voleb a hlasování může být podán za podmínek stanovených zvláštními zákony (Návrh může podat každá osoba zapsaná do seznamu ve volebním okrsku, kde byl člen zastupitelstva volen,

jakož i každá volební strana. Návrh musí být podán do deseti dnů od vyhlášení výsledků voleb Státní komisí)

Kromě navrhovatele a odpůrce je v tomto řízení účastníkem i ten, jehož volba byla napadena (kandidát). Soud zkoumá, zda zvolenému kandidátovi mělo být osvědčení o zvolení vydáno, zda byl v jednotlivých stádiích voleb respektován volební zákon (zda byl členem okrskové komise jmenován občan splňující zákonné podmínky pro členství v okrskové komisi, zda byla dodržena pravidla volební kampaně).

Soud rozhoduje usnesením ve dvacetidenní lhůtě ode dne kdy obdržel návrh a písemným vyhotovením rozhodnutí vysloví, zda volba toho kterého kandidáta je neplatná.

Ochrana ve věcech zániku mandátu

Důvody vedoucí k zániku mandátu

- pravomocné odsouzení člena zastupitelstva obce k trestu odnětí svobody
- ztráta volitelnosti
- neslučitelnost funkcí
- vysloví-li to příslušné zastupitelstvo či v jeho nečinnosti ředitel krajské úřadu (při nečinnosti zastupitelstva hl. m. Prahy ministr vnitra)

Toto usnesení musí být neprodleně zasláno tomu, kdo je oprávněn domáhat se proti unesení nebo rozhodnutí ochrany u soudu. Současně se toto usnesení nebo rozhodnutí vyvěsí na úřední desce. Sedmým dnem ode dne vyvěšení se toto rozhodnutí považuje za doručené.

Soudní ochrany proti usnesení nebo rozhodnutí se může domáhat člen zastupitelstva nebo politická strana, politické hnutí a koalice, jimž takto mandát zanikl a to do dvou dnů od doručení.

Účastníky řízení je navrhovatel a ten, kdo byl k podanému návrhu oprávněn a územní samosprávný celek (obec), jejíž zastupitelstvo usnesení o zániku mandátu přijalo, popř. správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal.

Pravomoc rozhodovat ve věcech zániku mandátu je svěřena správnímu soudnictví ve volbách do zastupitelstev obcí a krajů (místně příslušné krajské soudy) a ve volbách do Evropského parlamentu.(místně příslušný NSS)

Formou usnesení soud rozhoduje do dvaceti dnů poté kdy návrh došel soudu.

Ochrana ve věcech místního referenda

Tímto ustanovením je zakládáno nové oprávnění ve věcech místního referenda zajišťující ochranu ve všech stádiích místního referenda (od návrhu na jeho konání až po zánik hlasování v něm). Návrhem se u soudu lze za podmínek stanovených zvláštním zákonem¹⁹ domáhat

- určení, že návrh konání místního referenda nemá nedostatky
- vyhlášení místního referenda
- vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu
- vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu

Účastníky řízení jsou přípravný výbor, příslušná obec, městská část nebo městský obvod statutárního města, městská část hlavního města Prahy nebo hlavní město Praha. V případě návrhu vyslovení neplatnosti hlasování je účastníkem řízení i osoba oprávněná hlasovat v místním referendu

Soud je povinen rozhodnout o návrhu do třiceti dnů formou usnesení.

Nepřípustnost návrhu upravuje § 46, odst. 1, písmeno d SŘS.

Zvláštní ustanovení o řízení

V § 93 stanovuje SŘS některé procesní odlišnosti oproti řízení v jiných věcech rozhodovaných ve správním soudnictví, které by měly vést ke sledovanému cíli

- ve věcech volebních se neužijí ustanovení tohoto zákona o povinném zastoupení, ale naopak se užijí ustanovení o zastoupení zákonným zástupcem
- je vyžadována písemná forma návrhu
- v řízeních nelze prominout zmeškání lhůty k podání návrhu
- vylučuje se postup podle § 60

- soud doručuje rozhodnutí účastníkům a současně jej vyvěsí na úřední desce soudu. Právní moc rozhodnutí nastává dnem vyvěšení, nikoliv dnem doručení

Zvláštní řízení ve věcech politických stran a politických hnutí

Ve správním soudnictví se lze návrhem u soudu domáhat za podmínek stanovenými zvláštními zákony

- určení, že návrh na registraci či návrh na registraci změny stanov nemá nedostatky
- rozpuštění politické strany nebo politického hnutí, pozastavení nebo znovu obnovení jejich činnosti

Odmítne-li ministerstvo registraci politické strany nebo politického hnutí, může politická strana či hnutí podat žalobu dle § 65 a násl. SŘS.

Návrh žaloby je nepřipustný, byl-li podán v době ode dne vyhlášení voleb do desátého dne po posledním dni voleb.²⁰

Proti rozhodnutí krajského soudu je přípustná kasační stížnost. Proti rozhodnutí NSS lze podat ústavní stížnost. Místně příslušný je s ohledem na sídlo ministerstva vnitřní městský soud v Praze. Příslušnost NSS je definována § 15 zvláštního zákona. Rozhodující pro rozhodnutí soudu je skutkový stav, který je v době rozhodování soudu, tedy stav zjištěný soudem. Pokud ministerstvo v mezidobí vyhoví navrhovateli, tento vezme žalobu zpět.

Řízení o kompetenčních žalobách

Kompetenční spor

Mezi správními orgány může vzniknout kompetenční spor, který může být kladný nebo záporný. Jsou to

- všechny správní úřady a orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy
- orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem
- ústřední správní úřady navzájem

Zákon nepočítá se vznikem kompetenčního sporu mezi orgány vyššího a nižšího stupně, neboť zřejmě předpokládá, že takový spor nemůže nastat. Kompetenční spor nemůže vzniknout ani mezi fyzickými a právnickými osobami, pokud jim bylo svěřeno rozhodování v oblasti veřejné správy. Kompetenční spory jsou buď kladné nebo záporné. V obou typech kompetenčních sporů může být posouzena jenom jedna konkrétní věc týkající se rozhodování o témže právu téhož účastníka. O kompetenčních žalobách rozhodne NSS v senátě složeném ze šesti soudců.

Žalobní legitimace a účastníci řízení

V kladném kompetenčním sporu je žalobu oprávněn podat správní orgán, který tvrdí, že v určité věci je nadán pravomocí vydat rozhodnutí a že naopak tuto pravomoc nemá správní orgán, který v dané věci rozhodl.

V záporném kompetenčním sporu je žalobcem správní orgán, který tvrdí, že není nadán pravomocí v určité věci konat řízení a rozhodnout, a že naopak roudo pravomocí je nadán správní orgán jiný, který to ale popírá.

Aktivní legitimaci k vyvolání kompetenčního sporu má i ten, o jehož právech mělo být v řízení, kde kompetenční spor vznikl, rozhodováno.

Nepřípustnost

Nepřípustnost kompetenčního sporu upravuje § 99 SŘS za účelem zabránit, aby mezi kompetenční spory byly vřazeny jiné konflikty správních orgánů, aby kompetenční spory byly předkládány k řešení zvláštnímu senátu, aby žalobci dali přednost jinému řešení (např. řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu)

Rozhodnutí

Rozhodnutí v kompetenčním sporu je rozhodnutí procesní a musí vycházet ze současného skutkového a právního vztahu.

Náhrady nákladů řízení upravuje § 101.

5.3.2.3 Hlava třetí. Opravné prostředky

Kasační stížnost

Kasační stížnost je opravný prostředek proti pravomocným rozhodnutím vydaným krajským soudem ve správním soudnictví. Podat kasační stížnost je oprávněn

- účastník původního soudního řízení
- osoba zúčastněná na řízení
- ten, kdo se domáhá osoby zúčastněné na řízení

Rozhodování o kasačních stížnostech je svěřeno NSS, který uveřejňuje vybraná rozhodnutí ve Sbírce rozhodnutí NSS.

Důvody kasační stížnosti

- nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení
 - o pokud se stěžovatel domnívá, že soud při svém jednání aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis než mělo správně použít
 - o nebo že byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu,
 - o nebo že jde o správný právní závěr, avšak odůvodnění je nesprávně prezentováno.
- Vady řízení spočívající v nedostacích ve skutkových zjištěních – např. stěžovatel již ve správním řízení vytýkal, že skutková podstata z níž orgán v napadeném rozhodnutí vycházel nemá oporu ve spisech
- Zmatečnost řízení před soudem způsobená nedostatkem podmínek řízení, rozhodování soudcem vyloučeným
- Nepřezkoumatelnost - nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů k rozhodnutí.
- Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí nebo o zastavení řízení

Kasační stížnost lze uložit i proti rozhodnutí krajského soudu o uložení pořádkové pokuty

Nepřípustnost kasační stížnosti

§ 102 SŘS obecně připouští podání kasační stížnosti proti každému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, není-li dále stanoveno jinak. §104 SŘS upravuje nepřípustnost kasační stížnosti

- ve věcech volebních – ve snaze zamezit průtahům a maření voleb
- je-li jediným důvodem napadení výroku o nákladech řízení
- která směřuje proti novému rozhodnutí vdanému krajským soudem po zrušení jeho původního rozhodnutí NSS – výjimkou jsou případy kdy stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že se soud neřídil závazným právním názorem NSS
- proti rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení – usnesení vydávaná v průběhu řízení nemající vliv na rozhodnutí o věci samé (jde o rozhodnutí méně významná, která nezavazuje ani soud, protože je může změnit, např. rozhodnutí o zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků, o určení svědečného apod.)
- pokud se neopírá o důvody uvedené v §103 – jiný důvod uvedený v kasační stížnosti, než ten, který předpokládá §103, znamená odmítnutí kasační stížnosti²¹

Účastníci o řízení o kasační stížnosti a jejich zastoupení

Účastníky řízení o kasační stížnosti jsou stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení²². Postavení stěžovatele má pouze ten, kdo podal kasační stížnost (žalobce, žalovaný, ten, jehož účastenství v původním řízení vyplývalo ze zákona, osoba zúčastněná na řízení, osoba, která zpochybňuje závěr soudu o tom, že není osobou zúčastněnou na řízení, opomenutá osoba zúčastněná na řízení). Obecná pravidla zastoupení upravuje §35 SŘS.

Náležitosti, místo a lhůta podání

Kromě obecných náležitostí podání (§ 37), musí stěžovatel v kasační stížnosti označit rozhodnutí, proti kterém u stížnost směřuje, uvedením spisové značky soudu, který rozhodnutí vydal, a dnem jeho vydání. Dále musí uvést rozsah napadení konkretizací výroků, proti kterým stížnost směřuje, a v jakém rozsahu se stížností konkrétní výrok napadá, pokud v části, tak ve které) nebo zcela. Stěžovatel je povinen uvést, z jakých důvodů rozhodnutí napadá a údaj o tom, kdy mu rozhodnutí bylo doručeno. Rovněž platí dispoziční zásada (stěžovatel stanoví meze, v nichž se bude soud rozhodnutím krajského soudu zabývat).

Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozhodnutí. K zachování lhůty, k podání kasační stížnosti je třeba, aby posledního dne lhůty byla kasační stížnost předána krajskému, popř. kasačnímu soudu nebo tomuto soudu odevzdána prostřednictvím držitele poštovní licence. Lhůtu k podání kasační stížnosti nelze prominout a marné uplynutí této lhůty má vždy za následek zamítnutí kasační stížnosti.

Nemá-li kasační stížnost všechny náležitosti zákonem vyžadované, lze tento nedostatek po výzvě soudu k doplnění podání v jednoměsíční lhůtě napravit.

Místem podání kasační stížnosti je soud, který vydal napadené rozhodnutí.

Odkladný účinek

Podání kasační stížnosti samo o sobě neznamena odklad právních účinků napadeného rozhodnutí, jelikož rozhodnutí krajského soudu je pravomocné. NSS umožní v odůvodněných případech a na návrh stěžovatele odkladný účinek napadenému rozhodnutí přiznat (při splnění podmínek stanovených § 73, odst. 2).

Postup krajského soudu po podání kasační stížnosti

Krajský soud je povinen posoudit včasnost kasační stížnosti a oprávněnost stěžovatele k jejímu podání. Po odstranění případných vad stížnosti (dle §106) doručí bezvadnou kasační stížnost účastníkům řízení a osobám zúčastněným na řízení a umožní jim se ke stížnosti vyjádřit.

Krajský soud vyžádá od správního orgánu spisy či opatří jiné podklady potřebné pro rozhodnutí a předloží kasační stížnost NSS.

Krajský soud rovněž doručuje rozhodnutí NSS všem účastníkům řízení,

Krajský soud má pravomoc rozhodovat v řízení o kasační stížnosti, byla-li kasační stížnost před předložením NSS vzata zpět. V takovém případě řízení usnesením zastaví. Proti tomuto rozhodnutí je přípustná kasační stížnost .

Řízení před NSS

O kasační stížnosti rozhoduje NSS zpravidla bez jednání. Soud je vázán rozsahem stížnosti a jejími důvody (vyjma zmatečnosti řízení, zatíženosti řízení vadou nebo nicotnosti rozhodnutí správního orgánu.) NSS nepřihlíží ani ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil po vydání napadeného rozhodnutí.

Rozsudek

NSS rozhoduje o kasační stížnosti rozsudkem. Při odůvodněnosti stížnosti uplatní kasatorní princip (zrušení rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení). Nedůvodnou stížnost zamítne. Rozhodnutí NSS doručuje krajský soud a určuje tím okamžik nabytí právní moci.

Obnova řízení

Návrh na obnovu řízení je mimořádným opravným prostředkem, který umožňuje překonat překážku rejudicate a znovu ve věci rozhodnout za těchto podmínek

- jednalo-li se o řízení ve věcech ochrany před zásahem správního orgánu nebo ve věcech politických stran a politických hnutí
- nejde o případy, kdy je obnova nepřípustná (§114)
- jsou dány zákonem stanovené důvody
- byl podán návrh účastníkem řízení
- byla dodržena objektivní lhůta a s subjektivní lhůta

Důvody pro obnovu řízení jsou

- že vyšly najevo důkazy nebo skutečnosti (skutkové okolnosti), které bez viny navrhovatele nebyly a nemohly být v původním řízení uplatněny (např. až později se zjistilo, že událost měla svědka, listina bylo v době řízení považována za ztracenou apod.) Za objevenou skutečnost nebo důkaz nelze považovat jiný výklad právních předpisů, tady odlišný právní názor
- skutečnost, že rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky, o níž však bylo po právní moci rozhodnutí příslušným orgánem rozhodnuto jinak.

Účastníci řízení

Nelze použít ustanovení § 34. Účastníci řízení jsou vymezeni shodně s předcházejícím soudním řízením ve věci.

Příslušnost

Řízení o povolení obnovy provede soud, proti jehož rozhodnutí návrh směřuje. Zpravidla krajský soud; při rozpuštění politické strany či hnutí apod. je příslušný NSS.

Přípustnost návrhu

Přípustnost návrhu upravuje § 114 SŘS, který připouští obnovu pouze v oblasti, ve kterých má nové rozhodnutí reálnou schopnost zhojit vady i zjednat nápravu v právních poměrech účastníků.

Lhůta, náležitosti, odkladný účinek návrhu

Subjektivní lhůta je tříměsíční, je jí možno využít (objektivní lhůta) do tří let od právní moci rozhodnutí a to od okamžiku, kdy se účastník o existenci důvodů obnovy skutečně dověděl.

V návrhu na obnovu upravenou dle § 37, odst. 3 musí dále navrhovatel určit rozsah, v jakém napadá původní rozhodnutí a důvod obnovy. Navrhovatel musí vylíčit všechny skutečnosti, ze kterých vyvozuje důvodnost obnovy. Návrh nemá odkladného účinku, kromě možnosti § 117 SŘS.

Řízení o povolení obnovy

Usnesením se obnova řízení povolí, pokud splní všechny podmínky, které s tím zákon spojuje. Jestliže, byť jen jedna, podmínka splněna není, soud usnesením návrh zamítne. Proti zamítnutí lze podat kasační stížnost.

Řízení obnovené

K obnovenému řízení není třeba zvláštní návrh. Nové řízení soud provede na základě usnesení o povolení obnovy řízení. Nové řízení je pokračováním řízení předchozího. Pravomocné nové rozhodnutí (rozsudek) ve věci nahrazuje původní rozhodnutí.

Společné ustanovení

Pro řízení o kasační stížnosti i pro řízení o obnově řízení se přiměřeně použijí obecná ustanovení o řízení, není-li stanoveno jinak.²³

5.3.2.4 Část čtvrtá. Zvláštní ustanovení o postavení soudců ve správním soudnictví

Přidělování soudců

Toto ustanovení navazuje na §3, odst. 1 a umožňuje, aby v rozhodování ve věcech správního soudnictví, byl ke krajskému soudu přidělen ten, kdo po dobu nejméně pěti let vykonával právní praxi v oboru ústavního, správního nebo finančního práva nebo kdo vykonával v těchto oborech vědeckou nebo pedagogickou činnost nebo ten, u koho to odůvodňují výsledky přípravné služby a justiční zkoušky (určitá doba praxe se nevyžaduje). Na přidělení soudce k výkonu správního soudnictví u krajského soudu není právní nárok. Soudce přiděluje ministr spravedlnosti.

Ke jmenování k nejvyššímu správnímu soudu je třeba dosáhnout nejméně desetileté praxe v oboru ústavního, správního nebo finančního práva.

Překládání soudců

Uvedené ustanovení by mělo působit k tomu, aby i při překládání soudců získával NSS soudce, kteří mohou svou funkci vykonávat řádně, za podmínek deset let právní praxe a odborné znalosti.

Překládání soudců i bez souhlasu

Po změně v organizaci soudů působících ve správním soudnictví, nebo po změně v jejich obvodech, je třeba provést změny v dosavadním obsazení těchto soudů přidělenými soudci. § 123 počítá i s přeložením soudce bez jeho souhlasu, za splnění podmínek § 121 a § 122

Souhlas k přeložení k NSS

K přeložení soudce dá souhlas předseda NSS.

[2]

5.3.2.5 ČÁST PÁTÁ. Ustanovení přechodná a zmocňovací

Nová právní úprava správního soudnictví svým koncepčním řešením zcela zákonitě vyžaduje, aby v něm byla věnována výraznější pozornost přechodným ustanovením. To koresponduje zejména skutečnosti, že správní soudnictví již nadále nebude ve vztahu k rozhodnutím správních orgánů disponovat jednak režimem rozhodování o opravných prostředcích a současně i režimem o žalobách, ale toliko režimem rozhodování o žalobách. Takovýto posun v koncepci právní úpravy nutně vyvolává potřebu přechodných ustanovení zákonné úpravy, která

umožní plynulý transfer režimů vztahů dotčených předchozí úpravou do režimů vztahů, s nímž počítá úprava nová.

Vlastní pohled na přechodná ustanovení SŘS signalizuje, že v obsahu daného zákona zvolený přístup nepochybně odpovídá obecným požadavkům kladeným na obsah a poslání přechodných ustanovení právních předpisů.

Z velkého množství přechodných ustanovení vybírám pro tuto práci:

Přechodné ustanovení k tzv. ostatním neskončeným věcem.

Zatímco v případě neskončených řízení ve věcech volebního soudnictví a ve věcech politických stran a politických hnutí šla úprava tou cestou, že řízení se dokončí podle dosavadních právních předpisů, v případech tzv. žalobních řízení podle části páté OSŘ právní úprava přechodných ustanovení stanoví, že se tato řízení překloupí do režimu žalobního řízení podle SŘS a v tomto režimu se také dokončí. Řízení ve věcech volebního soudnictví a ve věcech politických stran a politických hnutí zahájena podle OSŘ a neskončena do dne nabytí účinnosti SŘS, tedy zůstávají zcela stranou zájmu nově koncipovaného správního soudnictví. V případě tzv. žalobních řízení podle části páté OSŘ zahájených a neskončených do dne nabytí SŘS se naopak režim nově koncipovaného správního soudnictví pro dokončení těchto řízení využije a to v jeho plném rozsahu.

V tomto směru je zejména třeba poukázat na výslovnou zákonnou dikci ustanovení § 130 odst. 1 SŘS, kde se výslovně pamatuje na dopad překážky žalobního řízení ve smyslu ustanovení § 68, písmena b SŘS. Pokud by se tedy předmětné žalobní řízení vztahovalo na případ, kde šlo o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, bude nadále třeba pokračovat postupem předvídaným ustanovením § 46.

V takovém případě soud zejména odmítne daný návrh usnesení a poučí navrhovatel o tom, že do jednoho měsíce od právní moci usnesení může podat žalobu podle části páté OSŘ a ke kterému soudu.

Praktický důsledek tohoto ustanovení pro navrhovatele spočívá v tom, že dokončení dané věci má v předmětném běžícím žalobním řízení garantováno jen pro případ, že se řízení vztahuje k rozhodnutí správního orgánu vydanému v oblasti veřejné správy. Naopak v případě, kdy s v takovémto řízení jedná o rozhodnutí vydané v soukromoprávní věci bude pro dokončení dané věci třeba po

právní moci odmítavého usnesení podat v jednoměsíční lhůtě novou žalobu a to již v režimu nového znění části páté OSŘ.

Z uvedeného lze rekapitulovat, že zvláštní pozornost z přechodných ustanovení v tzv. neskončeným věcem přísluší právě případům běžících tzv. žalobních řízení podle části páté OSŘ z období před nabytím účinnosti SŘS.

[3]

5.3.2.6. ČÁST ŠESTÁ. Účinnost

Legislativní proces, v němž vznikal soudní řád správní, byl ukončen v 1. čtvrtletí 2002. den nabytí účinnosti byl stanoven tak, aby přiměřeně dlouhá legisvakance umožňovala organizační, ekonomickou a personální přípravu činnosti správního soudnictví v nové struktuře, se změněnými a rozšířenými kompetencemi, završeného právě zřízeným NSS.

[2]

Poznámky:

- 1) strana 35 odst 1 - SOUDNÍ ŘÁD SPRÁVNÍ – KOMENTÁŘ – Vopálka,Mikule,Šimánková,Šolín. ISBN 80-7179-864-9 Nakl. C.H.BECK
- 2) srov. § 21b OSŘ
- 3) srov § 4 odst 1 pís. A SŘS
- 4) Strana 54 odst.4 - - SOUDNÍ ŘÁD SPRÁVNÍ – KOMENTÁŘ – Vopálka,Mikule,Šimánková,Šolín. ISBN 80-7179-864-9 Nakl. C.H.BECK
- 5) srov. čl. 96 odst. 1 Ústavy; čl. 37 odst. 3 LZPS
- 6) srov §40SŘS o lhůtách
- 7) § 54 odst. 3 lhůta k vyhotovení rozsudku (komentář též str 74-75 - SOUDNÍ ŘÁD SPRÁVNÍ – KOMENTÁŘ – Vopálka,Mikule,Šimánková,Šolín. ISBN 80-7179-864-9 Nakl. C.H.BECK
- 8) str. 92 - SOUDNÍ ŘÁD SPRÁVNÍ – KOMENTÁŘ – Vopálka,Mikule,Šimánková,Šolín. ISBN 80-7179-864-9 Nakl. C.H.BECK
- 9) § 103 odst. 1 pís.c
- 10) s výjimkou kdy je přezkum vyloučen (srov §70 SŘS)
- 11) srov. § 2 SŘS
- 12) srov. čl 101 odst. 4 Ústavy
- 13) úkony předběžné povahy,
- 14) § 37 odst 1,2 SŘS
- 15) srov § 71
- 16) dle zásad uvedených v § 52
- 17) zásah trvá, dokud je osoba souvisle zkracována na svých právech
- 18) zákon ČNR č.553/1991 Sb., o obecní policii
- 19) Zákon 322/2004 Sb., o místním referendu
- 20) upravuje § 15 odst. 2 zákona 424/1991 Sb., o sdružování politických stran a hnutí
- 21) dle § 46 odst.1 pís. d
- 22) § 105 odst. 1
- 23) upravuje § 32 SŘS a následující

6. ČINNOST NSS

Nejvyšší správní soud zřízený v ČR podruhé (k 1.1. 2003) vznikl vlastně podruhé. Poprvé to bylo při vzniku Československé republiky .

NSS jako vrcholný orgán ve věcech soudů správního soudnictví má za úkol zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje v kasačních stížnostech a dalších a v dalších případech stanovených zákonem. NSS sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví .

V zájmu zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů se NSS může usnést na právní zásadě.

Ve správním soudnictví poskytují krajské soudy a Nejvyšší správní soud ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob. Nejvyšší správní soud v rámci této ochrany především dbá o zákonnost a jednotu rozhodování krajských soudů a správních orgánů tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech směřujících proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů ve správním soudnictví, jimiž se stěžovatelé domáhají zrušení napadených rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud dále rozhoduje ve věcech volebních a ve věcech rozpuštění politických stran a politických hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti. Do pravomoci Nejvyššího správního soudu patří rovněž rozhodování některých kladných nebo záporných kompetenčních sporů mezi orgány veřejné správy.

Mimoprocesními prostředky k zajištění jednoty a zákonnosti rozhodování soudů ve správním soudnictví jsou stanoviska, zaujímaná kolegií či plénem Nejvyššího správního soudu. Stejný účel v oblasti rozhodování správních orgánů zajišťují rozšířené senáty Nejvyššího správního soudu přijímáním zásadních usnesení.

[3] [8]

Po založení NSS na sebe tato instituce převzala agendu veřejné správy a zaznamenávala nárůst kasačních stížností. V současné době (viz příloha III) je hlavní rozhodovací činností NSS kasační stížnost.

NSS vydává Sbírky rozhodnutí NSS, ve kterých upravuje a upřesňuje znění zákona a určuje tak mantinely pro rozhodování krajských soudů ve správním soudnictví. Sbírka

rozhodnutí NSS plní úlohu nejdůležitějšího nástroje sloužícího ke sjednocení rozhodovací činnosti krajských soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví a zároveň dává fyzickým a právnickým osobám, jakož i správním orgánům rozhodujícím o jejich veřejných subjektivních právech a povinnostech, jednoznačné informace o tom, jak na tu kterou právní otázku nahlíží Nejvyšší správní soud a jak bude v obdobných případech – s ohledem na principy právní jistoty a stability soudního rozhodování – velmi pravděpodobně postupovat. Svůj právní názor vyjadřuje nejen uveřejňováním rozhodnutí v konkrétních věcech, ale i publikací stanovisek k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu, pro něž v zásadě platí to samé.

ZÁVĚR

Obnovení soudní kontroly rozhodování ve veřejné správě právní úpravou Hlavy V. OSŘ v roce 1992 bylo jedním z prvních kroků k demokratizaci veřejné moci a její kontroly. V průběhu praktikování výkonu správního soudnictví dle této úpravy došel Ústavní soud k nálezu, že je tato úprava nedostatečná a nekomplexní. Zrušil tedy tuto část OSŘ a ponechal jen řízení týkající se civilních soudů. Tedy řízení ve věcech soukromoprávních. Tento krok přiměl naše legislativce ve snaze vytvořit komplexní právní úpravu správního soudnictví, kterážto vyústila v zákon 150/5002 Sb., Soudní řád správní. Tento mj. instituuje NSS a vnáší do rozhodování ve správním soudnictví nové prvky, jako rozhodování ve věcech volebních, politických hnutí a stran. NSS zastřešuje kontrolu rozhodování ve správně a řeší kasační stížnost i kompetenční spory.

Ze současných reakcí odborné veřejnosti je patrné, že ne vše se v nové úpravě zdařilo dle potřeby a očekávání.

Záležet však bude na další judikatuře soudu, která sporné či nejasné znění úpravy rozřeší.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [3] SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ - Judr. Michal mazanec. ISBN 80-7201-021-2 Nakladatelství Linde Praha.
- [2] SOUDNÍ ŘÁD SPRÁVNÍ – KOMENTÁŘ – Vopálka, Mikule, Šimánková, Šolín. ISBN 80-7179-864-9 Nakl. C.H.BECK
- [3] NOVÁ ÚPRAVA SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ – Vopálka Vladimír. ISBN 80-86395-65-0 Nakl. ASPI
- [4] LEXIKON – SPRÁVNÍ PRÁVO – Pomahač, Průcha. ISBN 80-7208-314-7 Nakl. Sagit
- [5] ZÁKLADY SPRÁVNÍHO PRÁVA PRO EKONOMY – Kadečka, Ondruš, Průcha. ISBN 80-210-3050-X MU Brno
- [6] LEXGALAXY EPSILON DELTA – právní informační systém
- [7] Výběr z obsahu stránek www.concourt.cz
- [8] Výběr z obsahu stránek www.nssoud.cz
- [9] rubrika právo na www.ceskenoviny.cz

Prameny práva

- z. č. 150/2002 Sb.**, - soudní řád správní
- z. č. 151/2002 Sb.**, - kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního
- z. č. 99/1963 Sb.**, - občanský soudní řád
- z. č. 549/ 1991 Sb.**, - o soudních poplatcích
- z. č. 71/1967 Sb.**, - o správním řízení (správní řád)
- z. č. 6/2002 Sb.**, - o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)

-
- z. č. 7/2002 Sb.,** - o řízení ve věcech soudců a státních zástupců
 - z. č. 182/1993 Sb.,** - o Ústavním soudu
 - z. č. 85/1996 Sb.,** - o advokacii
 - z. č. 283/1993 Sb.,** - o státním zastupitelství
 - z. č. 106/1999 Sb.,** - o svobodném přístupu k informacím
 - z. č. 62/2003 Sb.,** - o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů
 - z. č. 247/1995 Sb.,** - o volbách do Parlamentu ČR
 - z. č. 130/2000 Sb.,** - o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů
 - z. č. 491/2001 Sb.,** - o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů
 - z. č. 424/1991 Sb.,** - o sdružování v politických stranách a politických hnutích
 - z. č. 131/2002 Sb.,** - o rozhodování některých kompetenčních sporů

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

SŘS Soudní řád správní

OSŘ Občanský soudní řád

NSS Nejvyšší správní soud

LZPS Listina základních práv a svobod

SEZNAM PŘÍLOH

- P I Vybraná judikatura NSS
- PII Zákon č. 131/ 2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů
- PIII Vývoj Agendy NSS od r. 2003 v grafech

PŘÍLOHA P I:

NSS se zabývá přezkumným řízením rozhodnutí vydaných nižšími instancemi a a kasačními stížnostmi. Věcně a místně příslušný je i ve věcech volebních a místních referend, politických stran a hnutí.

Text dokumentu č. 225/2004 Sb. NSS, ze dne 21.8.2003

225

Rozsudek**Nejvyššího správního soudu**

ze dne 21. srpna 2003

čj. 6 A 96/2000 - 62

I. Při ukládání sankce za správní delikt podle § 80 a § 86 zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, mohla komise pro cenné papíry přihlédnout také ke kritériím ovlivňujícím výši uložené sankce, třebaže takováto kritéria nebyla výslovně uvedena v zákoně; to proto, že jejich zákonný výčet byl demonstrativní. Jestliže správní orgán důsledně respektoval zákonná i tato další kritéria volného správního uvážení a jejich užití v důvodech vydaného rozhodnutí řádně a přesvědčivě zdůvodnil, nelze mu vytýkat překročení mezí správního uvážení (§ 78 s. ř. s.).

II. O zjevně nepřiměřenou výši sankce (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) nejde v případě, kdy pokuta byla uložena těsně nad spodní hranicí zákonného rozmezí.

Vztah k:

- § 80 odst. a § 86 zákona č. **591/1992 Sb.**, o cenných papírech, ve znění zákona č. **152/1996 Sb. ČR** a zákona č. **15/1998 Sb. ČR** (v textu též „zákon o cenných papírech“)
- § 78 soudního řádu správního

Věc:

Akciová společnost M. v O. proti Komisi pro cenné papíry o pokutu.

Rozhodnutím žalované ze dne 18. 2. 2000, čj. 31/1197/2000, byla žalobkyni uložena podle § 86 odst. 1 písm. b) zákona č. **591/1992 Sb.**, o cenných papírech, pokuta ve výši 210 000 Kč za porušení § 80 odst. 3 téhož zákona. O rozkladu žalobkyně rozhodlo Prezidium Komise žalobou naříkaným rozhodnutím tak, že rozhodnutí orgánu I. stupně bylo změněno ve výroku o výši pokuty, která byla snížena na částku 190 000 Kč.

Žalobkyně brojila proti uložení pokuty žalobou, v níž nepopírá, že tu k deliktu došlo (pokuta byla uložena za to, že do jednoho měsíce po skončení prvního pololetí 1999 neuveřejnila zprávu o svém hospodaření za toto období), namítá ale, že byl porušen zákon při rozhodování o výši pokuty, protože byla nesprávně použita kritéria, jimiž má být hodnocena závažnost, způsob a následky porušení zákon (§ 87 zákona o cenných papírech). Žaloba uvádí, že společnost měla v době postihu 12 akcionářů a základní jmění 20 milionů. Akcie v té době byly veřejně obchodovatelné, ale fakticky se s nimi neobchodovalo ani nabízeny k prodeji nebyly. Hlavním akcionářem (81, 5 %) je německá společnost, zbytek akcií drží zaměstnanci. Všichni akcionáři jsou pravidelně a detailně informováni o hospodaření společnosti. Průtah v zaslání zprávy o hospodaření byl jen

nevýznamný (2 měsíce a 10 dnů); to - i s ohledem na to, že akcie obchodovány nebyly - nemohlo mít na kapitálový trh žádný vliv a nešlo ani o snahu cokoli zatajovat nebo způsobit škodu někomu na trhu nebo akcionářům samotným; taková škoda ostatně ani nenastala.

Dále žalobkyně brojila proti tomu, že by v posuzované věci šlo o recidivu, protože předchozí řízení o podobné pokutě (za neuveřejnění hospodářského výsledku za rok 1998) ještě nebylo pravomocně skončeno. Příčinou deliktu byla pouhá neznalost novelizovaného ustanovení zákona. Konečně pak žalobkyně namítla, že pokud žalovaná jako kritéria pro uložení pokuty brala v potaz také údaje o obchodním majetku a vlastním jmění společnosti, nejde tu o kritéria zákonná.

Nejvyšší správní soud žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

Z odůvodnění:

Pokud pak jde o včas uplatněnou základní námitku, uvážil o ní soud toto:

Informační povinnost emitenta papíru (§ 80 zákona o cenných papírech) doznala v průběhu doby několika změn. Porušená povinnost byla zavedena novelou č. **152/1996 Sb. ČR**, účinnou od 1. 7. 1996; v rozsuzované věci soud neměl důvod zkoumat, zda tu povinnost existovala v právní podobě, kterou ji přisuzuje žalovaná, jestliže žalobkyně nepopírá, že tuto povinnost porušila a námitku v tomto ohledu neuplatnila. Poznává se na okraj, že v současné době je toto ustanovení již novelizováno a lhůty jinak konstruovány.

Soud se proto důvodně omezil jen na to, zda při uložení pokuty byla

respektována zákonem stanovená kritéria, nebo zda je Komise porušila tak, že její rozhodnutí je nezákonné.

K této otázce je ale nutno předeslat:

Ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Tak tomu bylo podle dřívějších právních úprav (§ 3 písm. e) zákona č. **36/1876** ř. z. nebo § 245 odst. 2 o. s. ř. před 31. 12. 2002) a je tomu tak i dnes (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).

Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumávání lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení anebo - zde nyní šlo k rozšíření soudního přezkoumávání - správní orgán volné uvážení zneužil. Soud tedy musel posoudit, zda rozhodnutí nevybočilo z mezí stanovených zákonem.

Žalobě ale přisvědčit nemohl.

Komise při ukládání pokuty měla vycházet z povahy, závažnosti, způsobu, doby trvání a následků protiprávního jednání. Tento zákonný výčet je uvozen slovem „zejména“, to znamená, že nejde o výčet taxativní a není nezákonností, je-li vyhledáno další kritérium, které logicky může odůvodnit výši pokuty (počet akcionářů, výše jmění atp.). Tvrdí-li žalobkyně, že k následkům nedošlo a dojít nemohlo, nemůže takové tvrzení, i kdyby bylo správné, způsobit zánik odpovědnosti, protože jsou tu i kritéria další; zejména však tato kritéria nepodmiňují odpovědnost samu, ale právě jen výši sankce.

Z rozhodnutí - zejména z rozhodnutí I. stupně - je zřejmá nejen pečlivá snaha žalované o individualizaci pokuty, ale také o řádné písemné zdůvodnění toho, proč pokuta (původně na I. stupni uložená ve výši 210 000 Kč) byla snížena. Žalovaná v důvodech rozhodnutí vyložila, že byla vzata v úvahu shora uvedená zákonná kritéria, proč a jakým způsobem, ke kterému okamžiku byly ty které skutkové okolnosti zjišťovány a s jakým výsledkem, co význam deliktu zvyšuje a co naopak jej snižuje. Soud tu nemá důvod vytýkat žádné nedostatky v užití správního uvážení, protože žalovaná svého diskrečního práva užila podle zákonného příkazu a také z mezí zákonem vytyčených nijak nevybočila.

A dál: soudu je z jeho činnosti známo, že podobných pokut bylo po změně zákona o cenných papírech uloženo velmi mnoho, a to nejrůznějším akciovým společnostem. Nelze z ničeho dovodit, že by tu šlo o cílený zásah jen proti žalované, přičemž jiní delikventi by za stejné jednání byli pardonováni; takový zásah by bylo možno označit za zneužití volného správního uvážení a představoval by dostatečný důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí. Soud však takový důvod nezjistil, a ostatně ani žalobkyně nic takového nenamítá.

Není konečně v pravomoci správního soudu, aby nastoupil na místo správního orgánu a položil na místo správního uvážení uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. To by mohl soud učinit (podle nové právní úpravy účinné od 1. 1. 2003) jen v jediném případě: pokud by totiž dospěl k závěru, že pokuta byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). Takové rozhodnutí může však soud učinit pouze na návrh (soudní praxe akceptuje tyto návrhy ve starších věcech i po datu 1. 1. 2003); takový návrh sice učiněn nebyl, ale z okolností případu je dostatečně zřejmé, že ani pokud by byl podán, nemohla by z něj žalobkyně nic pro sebe vytěžit, již s ohledem na to, že za „zjevně nepřiměřenou“ nejspíše nebude možno považovat pokutu uloženou ve výši 4 % zákonného rozpětí (v době rozhodování byla horní hranice pokuty pět milionů; nyní lze uložit pokutu až do výše 20 000 000 Kč) za situace, kdy sám fakt správního deliktu není mezi stranami sporný.

Z vyložených důvodů proto Nejvyšší soud správní žalobě nepřisvědčil a zamítl ji.

[6]

PŘÍLOHA P II:

Zákon č. 131/ 2002 Sb.,

o rozhodování některých kompetenčních sporů

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

§ 1

(1) Podle tohoto zákona se postupuje při kladných nebo záporných kompetenčních sporech o pravomoc nebo věcnou příslušnost (dále jen „pravomoc“) vydat rozhodnutí, jehož stranami jsou

a) soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy,

b) soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví.

(2) Kompetenčním sporem je spor, ve kterém si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno pravomocné rozhodnutí. Kompetenčním sporem je též spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků.

§ 2

(1) Kompetenční spor projedná a rozhodne o něm zvláštní senát složený se tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu. Jeho členy a stejný počet jejich náhradníků jmenují s jejich souhlasem předseda Nejvyššího soudu a předseda Nejvyššího správního soudu na dobu tří let.

(2) Předsedu zvláštního senátu vždy na první polovinu funkčního období zvláštního senátu zvolí členové ze soudců jmenovaných předsedou Nejvyššího správního soudu a na druhou polovinu ze soudců jmenovaných předsedou Nejvyššího soudu. První jednání zvláštního senátu svolá a řídí člen zvláštního senátu.

(3) Za člena vyloučeného z projednávání určité věci nastupuje jeho náhradník. Zvláštní senát rozhoduje většinou hlasů všech členů.

(4) Zvláštní senát jedná a rozhoduje v sídle Nejvyššího správního soudu. Státní správu zvláštního senátu vykonává předseda Nejvyššího správního soudu.

(5) Působení ve zvláštním senátu a jeho činnost je výkonem soudnictví.

§ 3

(1) Řízení je zahájeno dnem, kdy návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu došel zvláštnímu senátu.

(2) Návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu je oprávněna podat některá z jeho stran nebo účastník řízení ve věci, v níž se otázka pravomoci vydat rozhodnutí stala spornou.

(3) Účastníky řízení vedle stran kompetenčního sporu jsou i účastníci řízení, v němž se otázka pravomoci stala spornou.

§ 4

Na řízení před zvláštním senátem se přiměřeně užijí ustanovení části třetí hlavy první soudního řádu správního.

§ 5

(1) Zvláštní senát rozhodne usnesením o tom, kdo je příslušný vydat rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení.

(2) Jestliže ten, kdo je stranou v kompetenčním sporu, vydal rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení a podle rozhodnutí zvláštního senátu není vydání takového rozhodnutí v jeho pravomoci, zvláštní senát současně vysloví nicotnost takového rozhodnutí.

(3) Jestliže ten, kdo je stranou v kompetenčním sporu, vydal rozhodnutí, kterým svou pravomoc o věci rozhodovat popřel, a podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v jeho pravomoci, zvláštní senát takové rozhodnutí současně zruší.

(4) Proti rozhodnutí zvláštního senátu nejsou opravné prostředky přípustné.

(5) Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž tento spor vznikl, jakož i pro

všechny orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, jakož i fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, a soudy.

§ 6

Řízení o kompetenčních sporech, o nichž rozhodovaly soudy podle občanského soudního řádu, v nichž nebylo do dne účinnosti tohoto zákona rozhodnuto, převezme a řízení dokončí podle tohoto zákona zvláštní senát.

§ 7

Zrušují se:

1. Zákon č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů.
2. Nařízení vlády č. 635/1920 Sb. z. a n., o organizaci zvláštního senátu zřízeného pro řešení kompetenčních konfliktů.

§ 8

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2003.

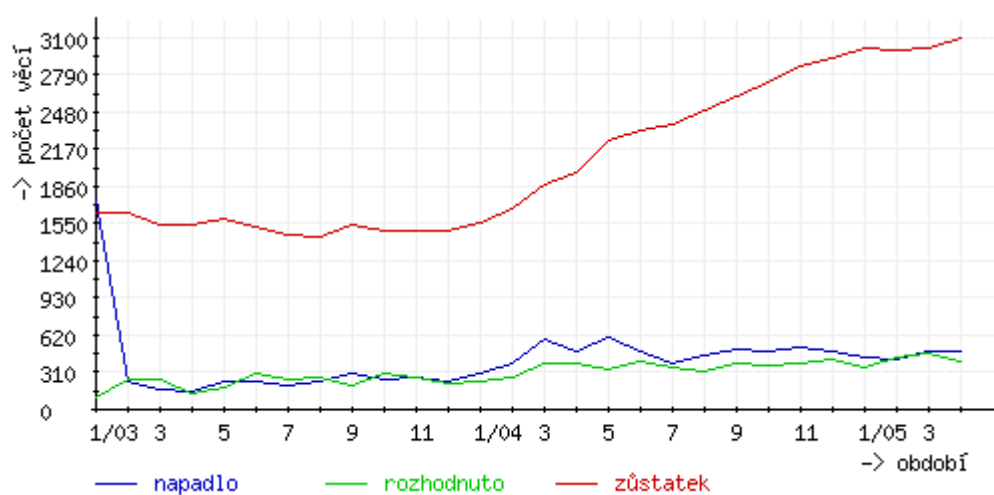
Klaus v. r.

Havel v. r.

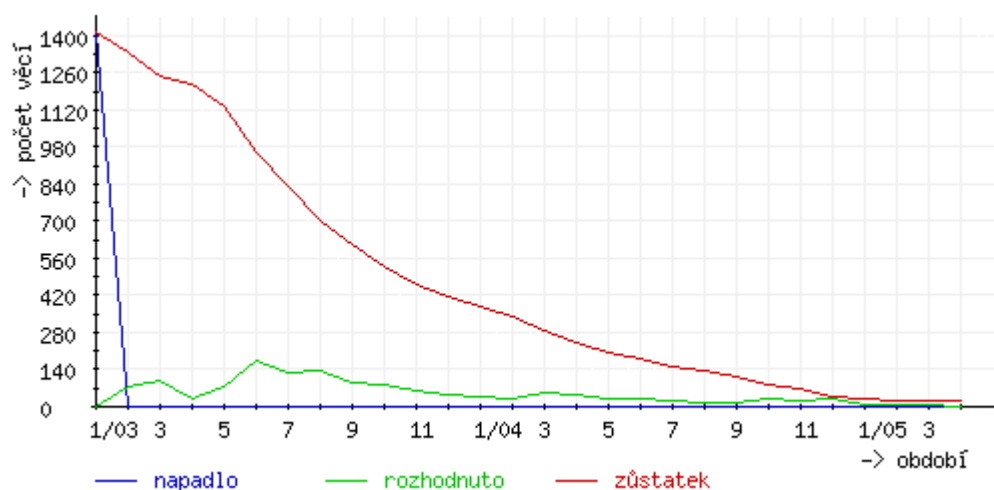
v z. Rychetský v. r.

PŘÍLOHA P III:

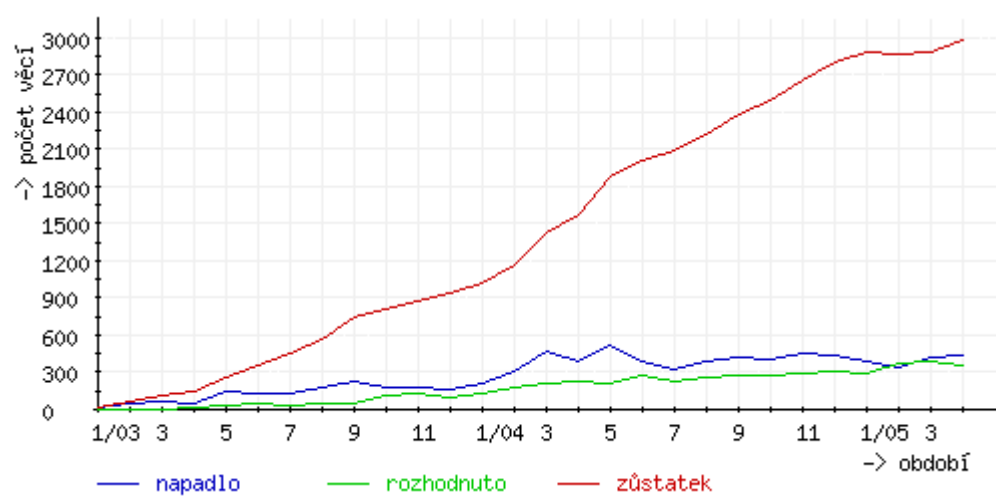
Agenda Nejvyššího správního soudu - celkem



Agenda převzatá z VS



Kasační agenda



[8]