

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ
Katedra veřejné správy

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Správní soudnictví v České republice

Předkládá: Bc. Anna Richterová

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Plzeň 2021

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2020/2021

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Bc. Anna RICHTEROVÁ**
Osobní číslo: **R19N0046P**
Studijní program: **N0421A220001 Veřejná správa**
Studijní obor: **Veřejná správa**
Téma práce: **Správní soudnictví v České republice**
Zadávací katedra: **Katedra veřejné správy**

Zásady pro vypracování

1. ÚVOD
2. KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY
3. KONCEPTY SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ
4. VÝVOJ SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ NA DNEŠNÍM ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY
5. CHARAKTER SOUČASNÉHO SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ V ČESKÉ REPUBLICE
6. ŘÍZENÍ VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ V ČESKÉ REPUBLICE
7. CHARAKTER SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ VE VYBRANÝCH STÁTECH EU
8. ZÁVĚR

Rozsah diplomové práce:
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam doporučené literatury:

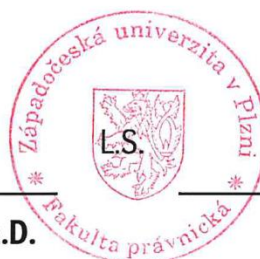
viz zvláštní seznam

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Tomáš Louda, CSc.**
Katedra veřejné správy

Datum zadání diplomové práce: **29. března 2020**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2021**

JUDr. Petra HRUBÁ SMRŽOVÁ, Ph.D. (v.):

JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 25. srpna 2020

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Správní soudnictví v České republice“ vypracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, ze kterých jsem čerpala, způsobem vědecké práci obvyklým.“

Plzeň, březen, 2021

.....
Anna Richterová

Poděkování

Ráda bych poděkovala vedoucímu své diplomové práce JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za cenné rady a čas, který mi věnoval.

Obsah

Úvod.....	1
1. Kontrola veřejné správy.....	4
1.1. Veřejná správa a dynamické procesy.....	4
1.2. Kontrola veřejné správy	5
1.2.1. Kontrola prováděná zastupitelskými orgány – parlamentní kontrola	7
1.2.2. Kontrola prováděná Nejvyšším kontrolním úřadem	9
1.2.3. Kontrola prováděná veřejným ochráncem práv	11
1.2.4. Kontrola prováděná na základě podání občanů	12
1.2.5. Kontrola prováděná prostřednictvím soudů.....	14
2. Koncepty správního soudnictví	19
2.1. Anglosaský typ.....	21
2.2. Francouzský typ	22
2.3. Pruský typ	23
2.4. Jihoněmecký typ	23
3. Vývoj správního soudnictví na dnešním území České republiky.....	25
3.1. Vývoj správního soudnictví v letech 1867-1918	25
3.2. Vývoj správního soudnictví v letech 1918-1952	26
3.3. Vývoj správního soudnictví v letech 1952-1992	29
3.4. Vývoj správního soudnictví v letech 1992-2003	31
3.5. Vývoj správního soudnictví od roku 2003	32
4. Charakter současného správního soudnictví v České republice	35
4.1. Organizace soudů ve správním soudnictví – pravomoc a příslušnost	36
5. Řízení ve správním soudnictví v České republice	40
5.1. Obecná ustanovení o řízení	40
5.2. Zvláštní ustanovení o řízení	44
5.2.1. Žaloba proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu.....	44
5.2.2. Žaloba na ochranu proti nečinnosti.....	48

5.2.3. Žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu, donucení správního orgánu.....	50
5.2.4. Řízení ve věcech volebních a věcech místního referenda.....	53
5.2.5. Řízení ve věcech politických stran a politických hnutí.....	55
5.2.6. Řízení o kompetenčních žalobách.....	55
5.2.7. Řízení o zrušení opatření obecné povahy	57
5.2.8. Řízení o zrušení služebního předpisu.....	58
5.3. Opravné prostředky ve správním soudnictví	58
5.3.1. Kasační stížnost	59
5.3.2. Obnova řízení.....	60
6. Charakter správního soudnictví ve vybraných státech EU	62
6.1. Správní soudnictví Slovenské republiky.....	62
6.1.1. Organizace soudů a jejich pravomoc	63
6.1.2. Institut prokuratury	64
6.1.3. Opravné prostředky.....	65
6.2. Správní soudnictví Spolkové republiky Německo.....	66
6.2.1. Organizace soudů a jejich pravomoc	67
6.2.2. Opravné prostředky.....	69
Závěr	72
Cizojazyčné resumé	76
Použité zdroje a literatura	78

Seznam použitých zkratk

KS	Krajský soud
LZPS	Listina základních práv a svobod
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NSS	Nejvyšší správní soud
OOP	Opatření obecné povahy
OSŘ	Občanský soudní řád
Spř.	Správní řád
Sřs.	Soudní řád správní
SSP	Správny súdny poriadok
ÚS	Ústavní soud

Úvod

Ústředním tématem této diplomové práce je *Správní soudnictví v České republice*. Tuto tematiku jsem volila z několika důvodů. V první řadě shledávám správní právo, jako celek, za opravdu zajímavou (ačkoli z hlediska právních předpisů značně roztržitou a komplikovanou) právní oblast. Při výběru konkrétního tématu jsem vycházela z toho, co mne (jako studentku, která si prošla různými předměty zaměřených na správní právo) nejvíce zaujalo. Výsledná volba pak padla, poměrně jednoznačně, na správní soudnictví.

Soudnictví, jakožto jedna ze tří složek státní moci, je základem pro utváření demokratického právního státu, o jehož existenci a rozvoj Česká republika bezesporu usiluje. Veřejná správa je naopak vnímána jako součást moci výkonné, která zajišťuje řízení společnosti jakožto dynamického celku. Správní soudnictví je pak zvláštní kombinací těchto dvou elementů, které se vzájemně prolínají, a to v různé intenzitě a míře. Už z tohoto krátkého vhledu je patrné, že v pojmu správního soudnictví dochází k interakci mezi dvěma základními složkami státní moci. Již pouhý tento fakt predikuje důležitost, ale i komplikovanost daného institutu.

V první kapitole budu věnovat pozornost veřejné správě (nutno podotknout, že pouze v rozsahu nezbytném pro tuto práci). V krátkosti objasním pojem a význam veřejné správy pro společnost. K tomu, aby jakýkoli systém mohl vykazovat správnou, efektivní a hospodárnou aktivitu, je třeba zajistit existenci systému zpětné vazby - tedy kontroly. Pro celkový charakter práce považuji za nutné alespoň v krátkosti nastínit význam a podstatu jednotlivých druhů kontrol veřejné správy, s výjimkou samotného soudnictví správního, jemuž vymezuji prostor ve zbytku práce.

Ve druhé kapitole se zaměřím na koncept správního soudnictví, tzn. ideu správního soudnictví, jakožto specifický prostředek ochrany veřejných subjektivních práv. Rovněž do této kapitoly bude zahrnut evropský pohled na tuto problematiku. Konkrétně hodlám předestřít, jaké modely správního soudnictví je možné v rámci prostoru Evropy nalézt, a jaký vliv mají na utváření současného správního soudnictví v Čechách.

Třetí kapitola bude věnována vývoji správního soudnictví na dnešním území České republiky. Z hlediska historického vývoje je vždy otázkou,

od kterého okamžiku je vhodné se danou problematikou zabývat (tedy, od kdy je sledovaný institut významný pro současný pohled natolik, aby bylo účelné jej zahrnout do studie). Osobně se budu v této práci zabývat vývojem od roku 1867 až do přelomového roku 2003 (kdy byl přijat pro správní soudnictví v ČR zcela přelomový zákon - *Soudní řád správní*). Současné úpravě bude, pochopitelně, vzhledem k předmětu práce, věnována samostatná kapitola. S ohledem na celkový rozsah práce není možné se každému historickému období věnovat s podrobnou pečlivostí, kterou by si zasloužilo. Proto má tato kapitola sloužit spíše jako náhled do jednotlivých historických etap vývoje, s cílem poukázat na směr, kterým se tento institut vyvíjí, a jaká pozornost mu byla (nebo naopak nebyla) v jednotlivých etapách vývoje věnována.

Ve čtvrté části této práce se budu zabývat, již avizovanou, současnou úpravou správního soudnictví. Zohledním zde zejména otázku, na jakých úrovních v České republice je tento institut upraven (Ústava, mezinárodní smlouvy, zákony atd.). Ve zmíněné kapitole rovněž pojednám o tom, jaká je struktura, organizace, pravomoc a příslušnost správních soudů.

Pátá kapitola bude, dle mého názoru, samotným jádrem a nosným pilířem této práce, neboť bude zaměřena na jednotlivá řízení, která je možno vést ve správním soudnictví. Tato část práce má být jakousi reflexí značného progresu, jež správní soudnictví prodělalo díky přijetí Soudního řádu správního.

V poslední části práce bude pojednáno o správním soudnictví (resp. o jeho dílčích institutech) ve vybraných státech EU. Pro tyto účely jsem se rozhodla vybrat dva sousedící státy s Českou republikou, a to konkrétně Slovensko a Spolkovou republiku Německo. Tyto státy jsem volila s ohledem na geografickou blízkost, a alespoň-do určité míry-společný sociálně kulturní a historický základ. Z tohoto důvodu je, dle mého názoru, zajímavé zkoumat alespoň základní pilíře správního soudnictví v těchto zemích a porovnat jejich podobnost a odlišnost s Českou republikou.

Z výše zmíněného vyplývá, že primárním cílem této práce je předestřít současný charakter správního soudnictví v podmínkách České republiky, jakožto jednoho ze zcela zásadních prostředků ochrany veřejných subjektivních práv a specifického typu kontroly veřejné správy. K tomu, aby bylo možné nastínit charakter současného fungování, je třeba poukázat na určité historicko-právní konsekvence v našich dějinách, které reflektují celkové vnímání a pohled

na správní soudnictví v průběhu času. Vzhledem ke značně rozsáhlé problematice doufám, že se mi podaří vyjádřit podstatu tohoto institutu, a snad i podtrhnout jeho značný význam pro společnost.

1. Kontrola veřejné správy

1.1. Veřejná správa a dynamické procesy

Veřejná správa je jedním ze základních termínů, kterým se zabývá správní právo. Přestože má v literatuře mnoho významových rovin, nikde není možné najít její přesnou jednotnou legální definici. Nejčastěji bývá však veřejná správa vnímána jako součást veřejné moci. Z hlediska dělby státní moci lze veřejnou správu zařadit do moci výkonné. Jinými slovy, veřejná správa zajišťuje řízení společnosti jakožto dynamického celku, který se pod tlakem neustálých vnějších vjemů stále vyvíjí a mění.¹

Vzhledem k celosvětovým událostem, které doprovázely společnost v jednotlivých státech v minulém století, docházelo (a stále v určité míře ještě dochází) k neustálému vývoji veřejné správy. Do tohoto vývoje je možné zahrnout poměrně široké spektrum změn.

Prvním dynamickým procesem mohou být transformační změny, jež představují výrazné, a často razantní, zásahy do chodu konkrétního státního aparátu. Tento proces je zpravidla doprovázen zcela zásadními změnami v legislativě, které mají přesah do všech odvětví života společnosti. Typickým představitelem transformačního procesu je přechod z nedemokratického řízení na demokratické.

Avšak pokud se hovoří o vývoji a změnách ve veřejné správě, nemůže být uvažováno pouze o transformačních procesech, neboť tento pohled by byl velmi zjednodušující. Dalším typem změny, který lze do dynamických procesů zařadit, je reformace. V případě reformy se nejedná o změny v základních východiscích či stavebních principech daného státu, nýbrž spíše o dílčí proměny. V širším smyslu je možné za reformaci považovat i sebemenší změnu v jakékoli oblasti společenského řízení. V užším smyslu je reforma vnímána jakožto nový způsob fungování legislativy, ekonomiky, organizačního řízení, které by měly být vzájemně propojené, a zároveň soběstačné, a to takovým způsobem, aby vykazovala jejich činnost co největší efektivitu.²

Vzhledem k výše zmíněnému, tedy k předmětu a charakteru činnosti, který veřejná správa zastřešuje, je více než žádoucí nastavit takové principy a pravidla,

¹ HORZINKOVÁ, Eva. Novotný, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2. upravené vydání. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-263-9. str. 11-13

² SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-203-5 str. 158 a násl.

jež budou vytvářet organizační rámec, v rámci kterého se bude moci veřejná správa „pohybovat“ a vykonávat svoji činnost efektivně a účelně.³

1.2. Kontrola veřejné správy

Pokud má jakýkoli systém fungovat efektivně, je třeba vykonávat nad ním řádný dohled, kontrolu. Zajištění zpětné vazby je důležité hned z několika důvodů. Zaprvé může být konstatovaný jasný soulad se zamýšleným stavem, tedy zjištěná naprostá funkčnost systému. Častějším případem je však odhalení větších či menších odchylek od zamýšleného stavu. S těmito odchylkami je pak žádoucí se v dalších fázích řízení vypořádat (zejména pak přijmout prostředky a nástroje, kterými se tyto „chyby“ odstraní). Cílem kontroly je tedy komparovat skutečný stav se stavem žádoucím/stanoveným, a to dle právních předpisů. Z tohoto plyne, že institut kontroly jako specifického procesu lze dělit do dvou základních fází. První fází je *fáze zjišťovací* (zjištění souladu, či nesouladu se zamýšleným/žádoucím stavem). Druhou fází je *fáze nápravná*, kdy jsou přijímána opatření k odstranění odchylek.

Institut kontroly má taktéž v ideálním případě zamezit tomu, aby se opakovaly procesy, které se již v minulosti ukázaly jako nevhodné pro řízení daného celku. Lze tedy konstatovat, že významnou roli v rámci kontroly má dozajista i otázka určité prevence ve vztahu k minulosti a režimům či principům, pro jednotlivá období typická.⁴

U veřejné správy je třeba zdůraznit, že vystupuje nejen v pozici kontrolujícího (ve vztahu ke svým adresátům), nýbrž je i sama kontrolována. Toto jednoduché pravidlo má zajistit určitý balanc mezi silami, a předejít tak svévoli na jedné či druhé straně.

V případě kontroly veřejné správy je dohlíženo zejména na to, zda veřejná správa plní jí svěřené úkoly, a to způsobem, který zákon dovoluje, a je zároveň v souladu se zásadami dobré správy, zejména pak se zásadami efektivnosti, hospodárnosti a účelnosti.

³ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1 str. 365 a násl.

⁴ HORZINKOVÁ, Eva. Novotný, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2. upravené vydání. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-263-9. Str. 11-13

Kontrolu lze dělit dle několika hledisek. Jedním z nejtýpčtějších způsobů je dělení na *kontrolu vnitřní a vnější*. U prvního typu kontroly se jedná zejména o vztahy v rámci určitého organizačního celku, respektive jeho organizačně pracovní hierarchie (vztahy podřízenosti a nadřízenosti). Avšak velkou část kontroly tvoří i vztahy tzv. vnější, které má veřejná správa vůči dalším orgánům, popř. dalším fyzickým a právnickým osobám⁵

Pro předmět a účel této práce, jejíž hlavní téma je správní soudnictví v České republice, je nadále soustředěna pozornost zejména na jednotlivé druhy vnější kontroly.

Konkrétní subsystémy kontrol se odlišují zejména v závislosti na předmětu a rozsahu uvažovaných kritérií. Jedním z rozhodných kritérií může být např. *rozsah* kontroly, tedy, zda je kontrolována veškerá činnost daného subjektu, nebo pouze její vymezená část.

Dalším kritériem může být *účel* kontroly, tedy, zda je kontrola prováděna ve veřejném zájmu, či naopak za účelem zajištění ochrany práv jednotlivých subjektů. *Závaznost* může být dalším aspektem sledujícím zejména charakter orgánu, který kontrolu provádí. Z charakteru tohoto orgánu (a jeho pravomocí) pak následně vyplývá i závaznost či nezávaznost výsledku hodnocení kontroly. Rozdíl v závaznosti lze spatřovat např. v rozhodnutí soudů, jejichž vůle vyjádřená prostřednictvím rozhodnutí je závazná. Oproti tomu výsledek kontroly prováděný např. veřejným ochráncem práv, má spíše doporučující charakter.

V některých případech je výrazné i *časové hledisko* pro kontrolu. Je možné rozlišovat kontrolní činnost, jež je prováděna soustavně, jednorázově, v pravidelných periodách, či namátkově. Z jiného úhlu pohledu (avšak stále z hlediska časového kritéria) je možné pohlížet na kontrolu jakožto na činnost, která je prováděna preventivně (tedy před určitou činností), souběžně (v průběhu činnosti), či následně (po činnosti).⁶

Z hlediska členění vnější kontroly veřejné správy je dále možné rozlišovat několik skupin, dle typu subjektu, kterým je veřejná správa kontrolována:

- kontrola prováděná zastupitelskými orgány
- kontrola prováděná Nejvyšším kontrolním úřadem
- kontrola prováděná veřejným ochráncem práv

⁵ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 1. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, str. 387

⁶ Tamtéž, str.387-388

- kontrola prováděná prostřednictvím občanů
- soudní kontrola veřejné správy

Přestože jednotlivé druhy kontrol se odlišují dle subjektů, které jsou nadány určitými procesními prostředky k tomu, aby mohly kontrolovat veřejnou správu, nestojí tyto systémy zcela odděleně, ale naopak se v určitých fázích potkávají a tvoří komplexní celek. Kýženým cílem je pak zajištění zákonného a efektivního výkonu veřejné správy jakožto funkčního systému.

1.2.1. Kontrola prováděná zastupitelskými orgány – parlamentní kontrola

Parlament je v rámci dělby moci zástupcem moci zákonodárné. Jeho postavení je vymezeno již v *Ústavě České republiky*, která stanovuje ve svém čl. 15., že zákonodárná moc je svěřena právě Parlamentu, který je v České republice tvořen Poslaneckou sněmovnou a Senátem.⁷ Prostřednictvím zákonodárné moci dochází ke schvalování zákonů, které tvoří základní rámec pravidel chování, kterými se musí řídit, mimo dalších, i subjekty veřejné správy.

Protipól pravomocí je představován vládou, která je dle Ústavy čl. 67 vrcholným představitelem výkonné moci, a jako taková by měla být hlavním předkladatelem návrhu zákonů, kterými se posléze zabývá právě Parlament.⁸ K naplňování účelu kontroly má Parlament k dispozici řadu procesních nástrojů.

Forma kontroly mezi těmito dvěma orgány je vyjádřena např. zakotvením institutu „vyslovování důvěry, či naopak nedůvěry“ ze strany Poslanecké sněmovny vůči vládě. Ústava přímo vymezuje situace, za kterých je vláda povinna předstoupit před Poslaneckou sněmovnu se žádostí o vyslovení důvěry (30 dní po jmenování)⁹; dále také stanovuje dispozici vládě, kdy může požádat o vyslovení důvěry.¹⁰ Poslanecká sněmovna na základě relevantních informací posoudí stav a následně rozhodne o: vyslovení důvěry, zamítnutí žádosti o vyslovení důvěry, či vyslovení nedůvěry. Každá ze zmíněných možností má jasně zakotvené následky, Ústavou předvídané.

Za další formu kontroly ze strany Parlamentu, resp. Poslanecké sněmovny, lze považovat přijímání návrhu *zákona o státním rozpočtu*, jehož výhradním předkladatelem je vláda. Státní rozpočet představuje bilanční plán příjmů a výdajů

⁷ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, hlava 2., moc zákonodárná, čl. 15

⁸ Tamtéž, hlava 3. Moc výkonná, čl. 67

⁹ Tamtéž, hlava 3. Moc výkonná, čl. 68, odst.3

¹⁰ Tamtéž, hlava 3. Moc výkonná, čl. 71

státu na nadcházející rok. Poslanecká sněmovna schvaluje *zákon o státním rozpočtu*, *zákon o státním závěrečném účtu* a v průběhu roku projednává zprávy vydané vládou o současném vývoji ekonomiky a úspěšnosti plnění státního rozpočtového plánu.¹¹

Za další prostředek parlamentní kontroly je možné označit „poslanecké interpelace“. Poslanecká interpelace znamená právo každého poslance obrátit se s dotazem (interpelovat) na příslušného člena či členy vlády v otázkách, které spadají do jejich působnosti. Interpelace může proběhnout jak ústní, tak písemnou formou. Dotazovaný subjekt je dle zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny povinen odpovědět do 30 dnů od podání předmětného dotazu.¹²

V souvislosti s pravomocemi jednotlivých komor je nutné zmínit i oprávnění zřizovat své orgány - tedy výbory a komise. Tyto celky představují jakési pomocné orgány, které dopomáhají k plnění úkolů Parlamentu jakožto celku. Kromě úlohy v legislativním procesu (kde se účastní projednávání příslušných návrhů zákonů) kontrolují i záznamy a výstupy o činnosti vlády. V zákoně stanovených případech může Poslanecká sněmovna přistoupit ke zřízení zvláštního kontrolního orgánu – tzv. *kontrolní komise*. Tento orgán je nadán pravomocí kontrolovat činnost konkrétních složek moci výkonné (zejména pak složek sloužících k účelům obrany státu). Kontrolní komise mají taktéž značné pravomoci zasahovat do práv zákonem vymezeného okruhu osob. Mezi zvláštní oprávnění takovýchto složek lze řadit např. právo vstoupit do objektů, jež mají být kontrolovány, právo požadovat informace, právo nahlížet do spisů a materiálů podstatných pro zjištění stavu kontrolovaného objektu. Důležité je, aby osoby vykonávající kontrolní činnost postupovaly dle zákona, nepřekračovaly své kompetence a zachovávaly mlčenlivost v souvislosti s výkonem své funkce. Kontrolovaný subjekt je naopak povinen strpět kontrolu a poskytnout kontrolujícímu součinnost v jeho aktivitě.

Jedná-li se o věci veřejného zájmu, je Poslanecké sněmovna oprávněna zřídit tzv. *vyšetřovací komise* (za předpokladu, že návrh na zřízení podá alespoň 1/5 poslanců). Současně s rozhodnutím Poslanecké sněmovny o zřízení takového orgánu je konkrétně vymezen účel, za kterým je komise ustanovena, a taktéž je stanovena lhůta pro dané šetření. Za účelem zjištění stavu věci má daná

¹¹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019., Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9 str. 410-411

¹² Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, §110,111,112

komise podobná oprávnění jako např. kontrolní komise, tzn. právo požadovat informace od příslušných subjektů, právo vstupovat do objektů, právo požadovat součinnost, ale i např. vyslýchat svědky nebo zajistit znalce, pokud to charakter případu vyžaduje. Po uplynutí lhůty, která byla stanovena, je komise povinna předložit výsledky svého šetření Poslanecké sněmovně. Cílem vyšetřovací komise v žádném případě není nahrazovat činnost výkonných složek v trestním řízení, nýbrž najisto postavit okolnosti, u kterých existuje podezření z porušování zákonů, z existence korupce či z nekalých praktik. Jedná se o situace, kdy nedochází k těmto negativním jevům (porušování zákona) ze strany jednotlivých subjektů, nýbrž se strany několika orgánů či celých institucí).¹³

Parlament České republiky taktéž disponuje kontrolními pravomocemi vůči určitým orgánům státu či některým právnickým osobám. Převážná část takovýchto kontrolních činností znamená především kontrolování výročních nebo průběžných zpráv o chodu dané instituce. Další pravomocí ve vztahu k takovýmto orgánům je možnost jmenování a odvolávání členů jednotlivých orgánů (popř. jejich vedení). Mezi zmíněné orgány lze řadit např. Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, Úřad pro ochranu osobních údajů, Státní fond rozvoje bydlení, Českou národní banku, Finančního arbitra, či Českou televizi.¹⁴

V neposlední řadě je nutné zmínit oprávnění Parlamentu podat návrh na zrušení zákona či jiného právního předpisu k Ústavnímu soudu České republiky. Podle druhu právního předpisu se liší minimální nutný počet poslanců a senátorů, kteří musí návrh podat. V případě návrhu na zrušení zákona nebo jeho části je tento počet stanoven na 41 poslanců a 17 senátorů.¹⁵ V případě návrhu na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho části se jedná o 25 poslanců a 10 senátorů.¹⁶

1.2.2. Kontrola prováděná Nejvyšším kontrolním úřadem

Nejvyšší kontrolní úřad je v České republice představitelem nezávislé instituce, jež vykonává dohled nad ekonomickou stránkou státu, zejména pak nad jeho hospodařením (např. plnění veřejných rozpočtů). Existence Nejvyššího

¹³ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019,. Beckovy právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, str. 412

¹⁴ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1, str.363

¹⁵ Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, §64, odst.. 1 písm. b)

¹⁶ Tamtéž, §64, odst.2, písm. b)

kontrolního úřadu je zakotvena přímo v Ústavě. Důležitým znakem a principem, na kterém Nejvyšší kontrolní úřad funguje, je právě zmíněná nezávislost, tedy oddělenost od složek státní moci (od moci zákonodárné, výkonné i soudní).¹⁷ V čele úřadu stojí *prezident a viceprezident*, které dle Ústavy volí prezident České republiky na základě návrhu od Poslanecké sněmovny.¹⁸

Kontrolní pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu nemají všeobecnou působnost; konkrétní oprávnění co do předmětu a způsobu kontroly blíže stanovuje *zákon č. 166/1993, o Nejvyšším kontrolním úřadu*. Mezi základní oprávnění Úřadu lze řadit dohled nad financemi státu a hospodařením se státním majetkem, dohled nad řádným plněním státního rozpočtu, dohled nad užitím peněžních prostředků získaných ze zahraničí či mezinárodních institucí (za něž má stát odpovědnost), dohled nad řádným a transparentním zadáváním státních zakázek atd.¹⁹

Kontrola je prováděna u organizačních složek státu či u právnických nebo fyzických osob. Konkrétní postup, kterým jsou povinni kontrolující se řídit, je stanoven *kontrolním řádem NKÚ*. K základním oprávněním patří možnost vstupovat do příslušných objektů, požadovat dokumentaci o daném objektu, možnost nahlížet do spisů či požadovat součinnost od kontrolovaných subjektů. Pokud by byla tato součinnost odpírána, je NKÚ oprávněn uložit pokutu až v řádu 50 000 Kč (tuto pokutu může udělovat i opakovaně). Naopak základní povinností je postupovat v souladu se zákonem (nepřekračovat rámec základní zákonné úpravy), šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob a postupovat v souladu s principem proporcionality.

Na konci šetření je vydán kontrolní protokol (či závěr). NKÚ není ze své pozice nadán autoritativní pravomocí (nedisponuje výkonnými ani soudními pravomocemi). Z toho důvodu ani výsledný „závěr“ nemá charakter právního aktu, který by adresátům přiznával práva či povinnosti, nýbrž pouze informuje o zjištěném stavu, popř. doporučuje určité kroky k jeho zlepšení. Souhrn výsledků zjištěných v rámci kontroly a zpracovaný do „závěru“ je posléze možné najít v *úředním věstníku NKÚ*.²⁰

¹⁷ Nález Ústavního soudu: sp. zn. Pl. ÚS 15/10 ve věci návrhu Nejvyššího soudu na částečné zrušení ustanovení § 43 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, bod 33

¹⁸ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky hlava V. čl. 97

¹⁹ Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

²⁰ *Základní dokumenty NKÚ: Jednací řády* [online]. Praha: NKÚ, 2020 [cit. 2021-03-02]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/>

1.2.3. Kontrola prováděná veřejným ochráncem práv

Institut *veřejného ochránce práv* je obdobou úřadu ombudsmana (tedy veřejného ochránce práv na evropské úrovni), zřízeného poprvé ve Švédsku. Jedná se o specifický monokratický orgán vykonávající dohled nad správními úřady. Ze své podstaty je veřejný ochránce práv nestranným a nezávislým orgánem vůči moci výkonné, avšak za svou činnost odpovídá zákonodárnému sboru. V České republice byl tento úřad zřízen *zákonem č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv*. Hlavním úkolem ochránce je hlídat řádný výkon veřejné správy v souladu s platným právem, demokratickými zásadami právního státu a principy dobré správy. V rámci své činnosti tedy přispívá k ochraně práv a svobod osob před nekalým jednáním úřadů (především pak správních orgánů). Do působnosti veřejného ochránce práv jakožto kontrolního orgánu nelze zahrnout vládu, Parlament, prezidenta České republiky, NKÚ, zpravodajské služby, orgány, jež jsou činné v trestním řízení, státní zastupitelství a soudy (kromě orgánů státního zastupitelství a státní správy soudů).²¹

Do svého úřadu je osoba ochránce volena Poslaneckou sněmovnou na základě návrhu prezidenta republiky a Senátu. Funkční období je stanoveno na šest let, přičemž osoba může být zvolena maximálně na dvě, po sobě jdoucí období.²²

Svou činnost provádí jak na základě žádostí, respektive stížností od občanů, které je ochránce povinen přijímat formálním i neformálním způsobem, tak i na základě vlastního rozhodnutí, tedy z moci úřední. Do základních oprávnění veřejného ochránce práv patří možnost vstupovat do objektů (a to i bez předchozího upozornění), dotazovat se zaměstnanců a jiných osob nacházejících se v objektu, nahlížet do spisů a jiných písemností. V případě, že výsledkem šetření není zjištění žádných pochybení, vyrozumí o tomto závěru ochránce osobu, jež podala podnět k zahájení řízení (pokud nebylo zahájeno z iniciativy ochránce). V opačném případě, tedy pokud dojde ke zjištění pochybení, vyzve veřejný ochránce příslušný orgán k vyjádření k dané situaci, popř. je oprávněn navrhnout kroky k nápravě. Správní orgán je pak povinen do 30 dnů informovat veřejného ochránce práv o svém postoji a o přijatých opatřeních k nápravě. Nedojde-li ke konsensu a součinnosti

²¹ Zákon č. 349/1999Sb., o veřejném ochránci práv §1,odst.9

²² *Veřejný ochránce práv* [online]. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020 [cit. 2020-08-17]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/>

od správního úřadu, je ochránce oprávněn informovat nadřízený správní orgán o svém zjištění (chybného stavu) a odmítavém přístupu dotčeného orgánu.²³

Veřejný ochránce práv však nedisponuje formální autoritou, tedy prostředky, kterými by mohl fakticky sanovat úřady, které ve své činnosti pochybily. Jeho postavení se tedy odvíjí zejména od neformální autority konkrétní osoby veřejného ochránce a hrozby možnosti informovat nadřízený správní orgán a veřejnost o nekalých postupech. Závěrem je však třeba konstatovat, že rozhodnutí veřejného ochránce jsou v zásadě respektována ze statusu svého úřadu.²⁴

1.2.4. Kontrola prováděná na základě podání občanů

V neposlední řadě je třeba zdůraznit, že i jednotlivci (či jejich skupiny) mají specifické nástroje, prostřednictvím kterých se mohou přímo obracet na orgány státu či vykonavatele veřejné moci. Těmito prostředky se pak mohou domáhat ochrany svých práv a zájmů. Mezi základní oprávnění lze řadit např. podání různých návrhů, stížností, žádostí, petic apod. Žádný z těchto nástrojů nemá procesní účinky, tedy nemůže přímo zahájit řízení. Nicméně orgány, pro které jsou tato podání určena, mají povinnost dané písemnosti přijímat, vypořádat se s nimi a vyrozumět o svém postupu podatele.

Jedním ze základních prostředků, který mohou občané využít na ochranu svých práv, je možnost podání *petice*, tedy využití tzv. „petičního práva“. Z historického hlediska je petice vnímána jakožto možnost obracet se na orgán, který má oprávnění rozhodovat o právech a povinnostech konkrétních osob. Zpočátku se jednalo přímo o panovníka, posléze o různé formy zákonodárského sboru, aniž by zde existovala možnost újmy podatele. V současné době je petiční právo zakotveno v *Listině základních práv a svobod* v čl. 18., který ve svém prvním odstavci stanovuje toto: Že petiční právo se zaručuje v záležitostech veřejného či jiného společenského zájmu. Každá osoba má pak právo samostatně nebo s jinými využít prostředků; žádostí, stížností, návrhů a obrátit se s nimi na orgány státu a orgány územních samosprávných celků.²⁵ Rovněž stanovuje, že petice

²³ *Veřejný ochránce práv* [online]. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020 [cit. 2020-08-17]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/>

²⁴ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019, Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, str. 452

²⁵ Zákon č.2 /1993, Listina základních práv a svobod, čl.18, odst. 1.

nesmí být využívána k porušování zásady nezávislosti soudů, a taktéž její obsah nesmí vyzývat či nabádat k porušování základních lidských práv a svobod.

Právo podat petici je přiznáno každé fyzické osobě, v určitých případech i osobě právnické (pokud se jedná o právnickou osobu soukromého práva). Česká republika nemá právně zakotvenou povinnost na vyřízení / vypořádání petice, nýbrž pouze povinnost ji přijmout, popř. nerušit výkon jejího přijetí. Orgán, kterému je petice směřovaná, ji přijme a do 30 dnů na ni musí odpovědět; nicméně není povinen řídit se požadavky určenými v obsahu předmětné petice.

Za účelem sepsání a podání petice je možné vytvořit tzv. *petiční výbor*. Členové takového celku musí poté určit jednu osobu, starší 18-ti let, která jedná jménem celku, vytvořeného za tímto účelem.

Petice musí být podána v písemné formě a opatřena zákonem stanovenými informacemi o podateli (popřípadě o petičním výboru, tedy o jednotlivých členech a zástupci výboru).²⁶

Další prostředek mimo procesní podání představují *instituty stížnosti a oznámení*. Hlavním znakem, odlišujícím stížnost a oznámení od petice, je širší okruh adresátů, respektive rozlišení soukromého a veřejného zájmu. Na rozdíl od petice jsou stížnosti a oznámení podávány v zájmu osobním. Pro tato podání neexistuje společná úprava, nýbrž pouze úpravy dílčí, jež stanovují povinnosti konkrétních veřejných orgánů pro vyřízení takovýchto písemností. Daná podání mají zejména informační hodnotu pro orgány, kterým jsou adresovány. Podatel nemá právní nárok na jejich vyhovění, nicméně mohou sloužit jako významný podklad a podnět pro úkony adresovaného orgánu.

Správní řád zakotvuje možnost podávání stížností proti tvrzenému nevhodnému chování úředních osob, či proti nevhodnému postupu správního orgánu (neexistuje-li zde jiný prostředek ochrany). Stížnost může být podána jak písemnou, tak ústní formou (avšak v případě ústní formy je o tomto úkonu sepsán protokol). Správní orgán, který přijal stížnost, je povinen ji vyřídit do 60 dnů a informovat o tomto kroku podatele. V případě, že provedl šetření a shledal ji jako oprávněnou, je taktéž povinen podniknout kroky k nápravě, a to neprodleně (o tomto kroku je podatel informován pouze v případě, že o to výslovně požádal).²⁷

²⁶ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019, Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, str. 412

²⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád §175

1.2.5. Kontrola prováděná prostřednictvím soudů

Další z významných vnějších kontrol veřejné správy je *kontrola soudní*. Základní predispozicí pro tento typ kontroly je existence nezávislých soudů jakožto specifické složky státní moci, které jsou ve své rozhodovací činnosti vázány pouze zákonem a mezinárodními smlouvami, jež jsou součástí právního řádu České republiky. Existence soudní kontroly je jedním ze základních stavebních pilířů demokratického právního státu.

Základním ustanovením pro soudní kontrolu je článek 36 Listiny, zejména pak odst. 2., který stanovuje toto: „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny*“²⁸. Z obsahu tohoto ustanovení vyplývá, že v zásadě mohou být přezkoumatelná všechna rozhodnutí učiněná orgány veřejné správy, není-li to vyloučeno přímo zákonnou úpravou. V širším slova smyslu, lze právo soudní kontroly vnímat jako součást práva na spravedlivý proces, jež nejčastěji bývá spojováno zejména s čl. 36 Listiny, odst.1.²⁹

Jedním z hlavních prostředků soudní ochrany před chybným rozhodováním správních orgánů je právně zakotvená možnost jednotlivce obrátit se na soud s návrhem na odstranění vadného stavu, a to za účelem ochrany svých práv.

Při kontrolní činnosti soudů je dominantní především tzv. kasační funkce, tedy schopnost zrušit vadné rozhodnutí správního orgánu, a tím poskytovat ochranu před nezákonnými excesy veřejné správy. Soud by však neměl nahrazovat funkci rozhodovací, zejména pokud se jedná o materiální správu.³⁰

Kontrola veřejné správy prováděná prostřednictvím soudů je do velké míry záležitostí správního soudnictví, jehož hlavním úkolem je poskytování ochrany subjektivním veřejným právům. Správnímu soudnictví je věnována samostatná (a zároveň hlavní) část této práce. Kromě správního soudnictví lze však taktéž hovořit o kontrole v souvislosti s ústavním soudem a obecními soudy.

²⁸ Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, čl. 36 odst.2

²⁹ Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, čl. 36 odst.1

³⁰ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019, Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9 str. 428

1.2.5.1. Kontrola civilními soudy

Právní řád České republiky umožňuje přezkum civilními soudy, v případech, kdy správní orgány rozhodovaly o věcech soukromoprávní povahy (např. občansko-právní, či obchodní vztahy). Takové vztahy není možné od roku 2003 přezkoumat v rámci správního soudnictví. Osoby se v daných případech mohou obrátit na soud se žalobou a požadovat, aby byly spory či jiné právní věci, vyplývající z poměrů soukromého práva, o které rozhodl správní orgán, znovu projednány. Řízení probíhá podle páté části OSŘ, nazvané: „*Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem*“.³¹

Možným účastníkem řízení jsou pak žalobce a osoby, které mají status účastníka v řízení před správním orgánem. Žalobu je oprávněna podat osoba, která tvrdí, že byla rozhodnutím správního orgánu zkrácena na svých právech. K tomu, aby civilní soud určil žalobu jako přípustnou k projednání, musí být splněny formální podmínky. Zejména je nutné, aby rozhodnutí správního orgánu nabylo již právní moci a byly vyčerpány všechny přípustné opravné prostředky. Řízení je možné zahájit ve lhůtě dvou měsíců od dne doručení pravomocného rozhodnutí správního orgánu v dané věci. V první instanci jsou věcně příslušné k řešení sporu okresní soudy, pokud se nejedná o problematiku vkladu práva do katastru nemovitostí, či problematiku majetkových vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. V těchto případech jsou příslušnými soudy krajské.

V rámci řízení soud není vázán skutkovým stavem, který byl zjištěn v předchozím řízení a dle kterého rozhodoval správní orgán. Zároveň však může vzít za své některá (nebo všechna) skutková zjištění správního orgánu, či rozhodnout o možnosti zopakování provedení důkazu.³²

Civilní soud má možnost odmítnout žalobu, jestliže byla podána opožděně, návrh byl podán osobou, která neměla oprávnění jej podat, či byl návrh nepřípustný. Řízení je možné dle rozhodnutí soudu taktéž zastavit, a to v případech, kdy účastník, na jehož návrh bylo řízení zahájeno, vzal tento návrh zpět. Pokud však nedojde k odmítnutí žaloby či zastavení řízení, rozhoduje civilní soud prostřednictvím rozsudku, a to dvěma možnými způsoby. Jestliže je výsledkem šetření soudu zjištění, že správní orgán nikterak nepochybil a rozhodl v dané věci správně, žaloba se zamítne. Dojde-li soud však k závěru, že v dané

³¹ Zákon č. 99/1963 Sb. Občanský soudní řád, § 244-§250

³² KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019,. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, str. 436-437

věci má být rozhodnuto jinak, vydá nový rozsudek ve věci samé, který plně nahrazuje rozhodnutí správního orgánu.³³

1.2.5.2. Kontrola Ústavním soudem

Ústavní soud je v České republice vnímán jako nejvyšší instance ochrany ústavnosti. Základní právní úprava je vymezena v samotné Ústavě, v hlavě čtvrté.³⁴ Na úrovni zákona je pak úprava vymezena předpisem č. 182/1993 Sb., *zákonem o Ústavním soudu*.³⁵ Je důležité zmínit, že Ústavní soud není vrcholem hierarchie soudů v České republice, neboť stojí mimo soustavu obecných soudů. Jeho základním úkolem je chránit ústavnost, nikoli nahrazovat rozhodovací činnost jednotlivých soudů. Avšak pokud tak již činí, je zdůrazňován princip subsidiarity a minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti obecných soudů. Rozhodovací činnost Ústavního soudu je prováděna pomocí nálezů (pokud se jedná o rozhodování ve věci samé); v ostatních případech rozhoduje prostřednictvím usnesení.

Veřejná správa je ovlivňována Ústavním soudem nepřímou (ustálenou judikaturou a právními názory, které ÚS vyslovuje), ale taktéž přímo, a to tím, že má pravomoc autoritativně zasahovat-rušit a přezkoumávat právní akty veřejnou správou vydané.³⁶

V souvislosti s kontrolou veřejné správy má Ústavní soud především tyto kompetence:

1. Rozhodovat o zrušení podzákonných právních předpisů, či jejich jednotlivých částech. Mezi právní předpisy spadající do této kategorie je možné řadit např. nařízení vlády, právní předpisy vydané ministerstvy, právní předpisy vydané prostřednictvím orgánů územních samosprávných celků v přenesené působnosti, či obecně závazné vyhlášky. Subjekty, jež jsou oprávněné podat návrh, náležitosti návrhu, přípustnost návrhu a případné rozhodování o návrhu, specifikuje *zákon o Ústavním soudu*.³⁷ Jestliže Ústavní soud dospěje k závěru, že předmětný podzákonný předpis je v rozporu s právním řádem České republiky, vydá náleží, kterým takový právní předpis (či jeho část) zruší, a to ke dni, který

³³ Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, §250

³⁴ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, hlava 4. Moc soudní

³⁵ Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

³⁶ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1, str.423- 425

³⁷ Zákon č.182/1993 Sb. o Ústavním soudu § 64- §71

v nálezu sám určí. Tímto dnem pozbývá předmětný přepis platnosti (tedy není nadále součástí právního řádu České republiky).

2. *Rozhodovat o ústavních stížnostech*, které jsou směřovány proti pravomocnému rozhodnutí, opatření či jinému zásahu od orgánu veřejné moci. Podat takovou stížnost může jakákoli fyzická či právnická osoba, která tvrdí, že jí bylo předmětným úkonem zasaženo do Listinou garantovaného základního práva či svobody, a zároveň splňuje podmínku vyčerpání všech předchozích procesních prostředků ochrany.

3. *Rozhodovat o ústavní stížnosti orgánů územních samosprávných celků, proti nezákonnému zásahu ze strany státu*. Cílem je ochrana Ústavou garantovaného práva na samosprávu.³⁸ Stížnost může v tomto případě podat zastupitelstvo obce nebo kraje, jestliže tvrdí, že bylo ze strany státu nezákonným způsobem zasahováno do tohoto práva na samosprávu.

4. *Rozhodovat v některých záležitostech politických stran*. Ústavní soud je oprávněn přezkoumávat rozhodnutí o rozpuštění politické strany (hnutí) či další rozhodnutí týkající se její činnosti, z hlediska souladu s právními předpisy České republiky. Politická strana je oprávněna podat stížnost proti rozhodnutí (nikoli proti jakékoli jiné činnosti či zásahu veřejné správy). Stížnost je směřována proti rozhodnutí (zejména) NSS, které je (dle politické strany) ve tvrzeném rozporu s právními předpisy České republiky. Ústavní soud rozhoduje o záležitostech politických stran v plénu, prostřednictvím nálezu.

5. *Rozhodovat o kompetenčních sporech mezi státními orgány a orgány územních samosprávných celků*. V takovém řízení se jedná o spor ohledně toho, který z orgánů je příslušný činit v dané věci rozhodnutí, opatření, či jakékoli jiné zásahy. Spor může být pozitivního charakteru (dva a více orgánů si myslí, že jsou příslušné rozhodovat v dané věci), ale i negativního charakteru (žádný z orgánů si nemyslí, že jsou příslušné rozhodovat v dané věci). Návrh na zahájení řízení podává buď státní orgán (jedná-li se o spor mezi státními orgány navzájem, či o spor státní orgán vs. orgán územní samosprávy). V druhém možném případě je oprávněné k podání návrhu zastupitelstvo územního celku (jedná-li se o spor mezi orgány územních samosprávných celků navzájem, nebo o spor mezi orgánem územního samosprávného celku a orgánem státu). Ústavní soud nerozhoduje v případě, že kompetenční spor je příslušný rozhodovat dle zákona

³⁸ Zákon č.1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 8

jiný orgán, nebo je ke kompetenčnímu sporu příslušný nadřízený orgán subjektů, kterých se sporná záležitost týká.³⁹

³⁹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1, str.423- 428

2. Koncepty správního soudnictví

Jak již bylo výše naznačeno, *správní soudnictví* je specifickým typem kontroly veřejné správy, která bude hlavním předmětem této práce. Správní soudnictví představuje propojující rovinu mezi *soudy* a *veřejnou správou*. Toto jsou ze své podstaty dva ne příliš integrované systémy. Soudnictví je vnímáno jakožto oddělená složka státní moci, nejvyšší instance spravedlnosti, nalézající právo a chránící jednotlivá subjektivní práva. Veřejná správa oproti tomu představuje praktické prostředky k realizaci veřejných zájmů. Ačkoli má každý z celků na první pohled rozdílné cíle a prostředky, jak jich dosáhnout, nelze tvrdit, že ve společnosti fungují bez jakékoli vzájemné propojenosti a interakce. Jednou z oblastí, kde se roviny soudnictví a veřejné správy protínají a nacházejí společný cíl, je právě správní soudnictví.⁴⁰

Postupným vývojem společnosti vyvstala na povrch potřeba širěji upravit vztahy člověka a veřejné moci. Cílem je především zajistit, aby právní vztahy, které jsou uzavírány mezi občanem a veřejnou správou, požívaly stejných záruk respektování právních norem, jakožto vztahy ve věcech civilního, mezinárodního, trestního či jiného práva. Koncept správního soudnictví jde tedy ruku v ruce s postupným vývojem konceptu lidských a občanských práv a faktickým uplatňováním představ o demokratickém právním státě. Dalším důvodem vzniku správního soudnictví je i fakt, že formalizované postupy z oblasti soudnictví začaly nacházet čím dál tím větší uplatnění při činnostech veřejné správy. Správní soudnictví vznikalo jakožto specifická oblast výrazně později než ostatní druhy soudnictví (např. civilní či trestní). Jeho vznik a vývoj byl v jednotlivých částech světa značně ovlivněn státotvorným a politickým progresem v jednotlivých zemích. Není proto s podivem, že v různých částech Evropy je možné nalézt odlišné koncepce fungování správního soudnictví.⁴¹

V literatuře se lze setkat např. s definicí, která stanovuje, že správní soudnictví zahrnuje činnost orgánů (nezávislých a nestranných), jež formalizovaným způsobem přezkoumávají správní akty či jiné postupy veřejné správy a mají pravomoci zasahovat do právního postavení osob. Současně

⁴⁰ MACUR, J. *Správní soudnictví*. Brno: Univerzita J.E. Purkyně v Brně, 1986, str. 101-105

⁴¹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019., Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, 466-467, str. 365

hlavním úkolem těchto institucí je ochrana veřejných subjektivních práv.⁴² Avšak najít jednoznačnou, platnou a všeobsahující definici pojmu „správního soudnictví“ není prakticky proveditelné. Je však možné si tento termín představit v jednotlivých koncepcích a smyslech, a tím se snad i lépe přiblížit k co možná nejkompexnějšímu pochopení tohoto institutu. Jedním z možných pohledů je *technická koncepce*. Tedy pohled na správní soudy jakožto na instituce s rozhodovací pravomocí (ve smyslu kontroly veřejné správy). Druhý možný pohled je nahlížení na soudy jakožto na instituce *nalézající právo ve správních věcech*.

V historii kromě těchto dvou základních rovin byla pod pojem správního soudnictví v různých zemích formálně zahrnutá (či stále je) celá řada činností a úkonů, jako např.

- procesní úpravy ve správním řízení podle vzorů soudního řízení, (především pak přezkumné řízení)

- rozhodování ve věcech sporných v oblasti veřejného práva, ve správním řízení, prostřednictvím speciálních kolegiálních orgánů tvořených zcela či z části laiky (Pruská úprava)

- rozhodování ve věcech sporných „uvnitř“ veřejné správy, avšak ne orgány čistě správními, nýbrž orgány soudními (respektive orgány správního soudnictví) (Francie)

- rozhodování o opravných prostředcích proti činnosti veřejné správy speciálními kvazisoudními orgány, u kterých není zcela jisté, zda se řadí do soustavy správní, či soudní (Anglie)⁴³

V odborné literatuře je možné se setkat s širokou škálou typologického dělení správního soudnictví (většinou nesoucí názvy podle svého geografického umístění). Nejčastěji pak přichází v úvahu dělení na *anglický, francouzský, pruský a jihoněmecký model*. Ani tyto modely však nelze chápat pro dané země zcela dogmaticky. Přestože vývoj správního soudnictví probíhal v jednotlivých zemích v jiných časových etapách a s jinou intenzitou, je třeba zdůraznit, že jednotlivé systémy navzájem čerpaly ze svých poznatků a vzájemně se ovlivňovaly. Pro kritické úvahy nad současnou českou právní úpravou a nastavením správního

⁴² HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1, str.470

⁴³ Tamtéž str. 472

soudnictví, je třeba brát v potaz nejen historický kontext dané země (České republiky), ale také vývoj institutu v různých částech Evropy.⁴⁴

2.1. Anglosaský typ

Za historický mezník počátku vývoje správního soudnictví z pohledu kontroly veřejné správy je v Anglii považován již rok 1215, který je spjat s vydáním *Velké listiny svobod (Magna Charta Libertatum)*. Konkrétní spojitost je zde spatřována zejména s článkem 39 Listiny, který stanovuje, že do osobních svobod člověka a jejich majetku je možné zasahovat jen na základě zákona, a to prostřednictvím soudního rozhodnutí. Osoba soudce tímto článkem získává pravomoci, které jí umožňují faktický výkon části veřejné správy, konkrétně tedy vydávání správních aktů.⁴⁵

Ačkoli počátky institutu sahají na začátek 13. století, rozhodně tuto dobu není možné spojovat s fungováním správních orgánů (v dnešním slova smyslu), neboť ty se rekrutovaly až v rámci reformy v 19. století. V tomto období vznikaly specializované správní orgány pro nejrůznější společenské oblasti (školský, zdravotní, finance...), nicméně je třeba zdůraznit, že i tyto nově vzniklé instituce měly velmi malou rozhodovací pravomoc. Oprávnění autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech zůstávalo i nadále na soudních orgánech, a to až do začátku 20. století. Avšak i potom, co správním orgánům byla tato pravomoc přiznána, došlo k jasnému stanovení, že každý individuální akt, vydaný těmito orgány, bylo možné napadnout a přezkoumat u soudů obecných.⁴⁶

V průběhu času v Anglii (potažmo i v USA) začaly vznikat tzv. *administrativní tribunály*, které byly vytvořeny jakožto specializované orgány přezkumu ve vztahu k aktům vydaným správními orgány. Tyto kvazisoudní orgány působily především jako první „hrubý filtr“, či první přezkumná instance, která měla bránit přehlčení obecných soudů, které však i nadále plnily úlohu hlavního ochránce veřejných subjektivních práv.

Jak již bylo naznačeno výše, velmi podobným vývojem prošly i Spojené státy americké, které vycházely z anglické právní úpravy. Nejvýznamnější rozdíl lze spatřovat v postavení tribunálů. V USA mají tyto instituce významnější

⁴⁴ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-720-1021-2 str.23

⁴⁵ MACUR, J. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*, Brno: Masarykova univerzita, 1992.. ISBN 80-210-0484-3 str. 7

⁴⁶ SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-864-3290-4 str.9

pravomoci, před kterými (v některých případech) ustupují i soudy, a to zejména z důvodu, že rozhodování tribunálů je vnímáno jako rychlejší, efektivnější a hospodárnější. Přestože v USA mají tribunály nepopíratelně silnější postavení než je tomu ve Velké Británii, i zde zůstává nejvyšší instancí přezkumu *Nejvyšší soud USA*.⁴⁷

2.2. Francouzský typ

Ačkoli v kontinentální Evropě byly instituty kontroly veřejné správy známé, o počátku vývoje správního soudnictví je možné mluvit až v souvislosti s revolučním rokem 1789. Vzhledem k velkým společenským tlakům bylo nutné vytvořit systém nezávislých složek moci (tedy oddělenost moci výkonné a soudní). Tímto krokem bylo soudům zakázáno vydávat přímé příkazy výkonné moci a zároveň správní orgány neměly žádné oprávnění zasahovat do postavení či činnosti soudů. Na rozdíl od anglosaského systému správního soudnictví, ve Francii byla patrná snaha o naprosté oddělení soustavy obecných soudů od správních orgánů.

Uvnitř moci výkonné byly za tímto účelem vytvořeny specializované orgány, a to *Státní rada a prefektury*. V roce 1873 byly tendence o oddělení těchto systémů dovršeny.

Správní soudnictví ve Francii je koncipováno na principu třístupňového systému kontroly (rozhodováno je na úrovni departementů, regionů a v neposlední řadě na celostátní úrovni). Institucionálně je tento systém tvořen *tribunály, odvolacími soudy a Státní radou*.⁴⁸

Naprostá separace správních soudních orgánů od obecních soudů bývá mnohdy předmětem diskuse. Typologicky se systém snaží co nejvíce přiblížit veřejné správě, a naopak co možná nejvíce oddělit od moci soudní. Postavení správního soudnictví v takovémto systému je často terčem kritiky, neboť funguje na jiných principech než soustavy obecních soudů, a zůstává tedy otázkou, zda je možné je za soudní soustavu vůbec označit.⁴⁹

⁴⁷ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-720-1021-2, str. 24

⁴⁸ SLÁDEČEK, V. a TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. ISBN 978-80-7357-518-2., str. 260

⁴⁹ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-720-1021-2 str.24-25

2.3. Pruský typ

Jak již bylo výše řečeno, vývoj správního soudnictví se v jednotlivých zemích ubíral různorodým směrem. Německé země představovaly z hlediska rozsahu značně rozlehlá území, na kterých často platila odlišná právní úprava. Z tohoto důvodu bylo od 19. století možné rozlišovat dva základní směry německého správního soudnictví, a to směr pruský a jihoněmecký. Pruský (nebo taktéž severoněmecký model) správního soudnictví byl fenoménem 19. století v řadě německých zemí (Prusko, Bádensko...). Hlavní ideou tohoto typu soudnictví bylo, že správní soudy by se ve své činnosti neměly omezovat pouze na přezkum zákonnosti aktů, nýbrž by měly věc posuzovat v širším kontextu (tedy posuzovat např. účelnost správního rozhodnutí). Tato myšlenka vycházela z představy, že primárním úkolem správních soudů by mělo být zajišťování správného výkonu veřejné správy. Fakticky bylo rozlišováno mezi dvěma variantami řízení, a to řízení „ o záležitostech sporných“ a „ řízení o věcech ostatních“. Základní podoba správního soudnictví, platná pro území Pruska, vycházela z idey, že správní orgán, rozhodující spory, bude mít charakter kolegiálního orgánu, který bude složen jak ze státních úředníků, tak částečně z laiků (občanů). Celá soustava pak byla tvořena třemi instancemi (městským úřadem, okresním úřadem a vrchním soudem), přičemž pouze poslední stupeň této soustavy byl reprezentantem moci soudní. Charakter správního soudnictví byl reflektován i v *Ústavě Výmarské republiky* a jeho podoba setrvala i po nástupu Adolfa Hitlera k moci.⁵⁰

2.4. Jihoněmecký typ

Druhou odnož německého typu správního soudnictví představuje jihoněmecký model. Zatímco pruský model nacházel inspiraci v anglosaském modelu, jihoněmecký model byl inspirován spíše myšlenkami francouzského typu správního soudnictví. Pro řešení sporů v rámci správy zde byly vytvořeny specializované orgány, tzv. *apelační rady*. Avšak (obdobně, jako tomu bylo ve Francii) ani tyto orgány nezůstaly zcela bez kritiky. I zde byla totiž vytýkána přílišná sepnatost s výkonnou složkou státní moci a nejasná pozice vůči moci soudní.⁵¹

⁵⁰ Tamtéž, str.25

⁵¹ PITROVÁ, L., a POMAHAČ, R. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C.H. Beck, 1998, ISBN 80-7179-183-0, str. 102

Rozdílné pojetí správního soudnictví v německých zemích bylo v průběhu let prohlubováno (a to zejména v souvislosti s historicko-politickým vývojem země). Rozdílný postoj se změnil až po roce 1960, kdy byl tento institut upraven *jednotným spolkovým zákonem*. Tímto zákonem bylo správní soudnictví definitivně svěřeno správním soudům (v technickém slova smyslu), které rozhodovaly ve třech instancích – *správní soudy, vrchní správní soudy a spolkový správní soud*. Je třeba zdůraznit, že německá úprava a dynamický vývoj správního soudnictví měly značný dopad na vznik a následný vývoj tohoto institutu i v zemích českých.⁵²

⁵² HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1, str.369

3. Vývoj správního soudnictví na dnešním území České republiky

3.1. Vývoj správního soudnictví v letech 1867-1918

Kořeny idey správního soudnictví sahají až do dávné historie. Mám však za to, že pro účely této práce je vhodné se předmětným institutem zabývat až od roku 1867, kdy se začíná konstruovat systém správního soudnictví, v základních rysech podobný tomu současnému. Jedná se tedy o dobu existence Rakousko-uherské monarchie. V tomto období bylo cílem vytvořit kontrolní orgány, které by dozíraly nad zákonností postupů státních orgánů. Jedním z takovýchto útvarů byl *Říšský soud*, jehož postavení bylo vymezeno *Prosincovou ústavou z roku 1867*, a taktéž *zákonem o moci soudcovské*.⁵³ Avšak je nutné zdůraznit, že kompetence Říšského soudu v oblasti správních věcí byly značně omezené. Článek 15 zákona o moci soudcovské stanovoval, že osoba, jež tvrdí, že byla na základě rozhodnutí nebo nařízení správního orgánu zkrácena na svých zákonem zaručených právech, je oprávněna uplatňovat své nároky před správním soudním dvorem. Zároveň Prosincová ústava stanovila omezení, kterým vyloučila možnost projednávání soukromoprávních sporných nároků, o nichž rozhodovaly správní úřady, správními soudy. K takovýmto záležitostem byly ustanoveny příslušné civilní soudy. Zakotvení zmíněného ustanovení bylo významné pro vytváření institutu správního soudu jakožto orgánu veřejného práva.

Orgán, který byl kompetentní pro rozhodování věcí v oblasti výlučně správních záležitostí, vznikl až v roce 1875, a to *zákonem 36/1876 ř. z. o zřízení Soudního správního dvora (známý jako Říjnový zákon)*. Tímto orgánem byl tzv. *Verwaltungsgerichtshof*, neboli Správní soudní dvůr. Správní soudní dvůr řešil spory, kdy určitá osoba tvrdila, že byla rozhodnutím správního orgánu (na úrovni státu, země či okresu) zkrácena na svých právech či základních svobodách. Podstatným prvkem pro aktivní legitimaci této osoby byla skutečnost faktického porušení těchto svobod. Jinými slovy, pro zahájení řízení nepostačovala pouhá hypotetická možnost ohrožení práv, nýbrž muselo dojít ke skutečnému krácení zaručených práv.⁵⁴

⁵³ Zákon č. 144/1867 Sb., o moci soudcovské

⁵⁴ SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-203-5, str.279-280

Postavení Správního soudního dvora se v průběhu času značně proměňovalo. V důsledku společenských změn byla na tento orgán přenášena celá řada kompetencí. Ačkoli *zákon č. 36/1876*⁵⁵ vymezoval příslušnost Správního soudního dvora subsidiárně vůči obecné soustavě soudů (řádných, mimořádných, a Říšského soudu), v důsledku mu byla svěřena řada záležitostí. Do jeho pravomocí spadaly zejména kompetenční spory správních orgánů, volby na úrovni obcí, problematika určení vyučovacího jazyka na školách, záležitosti služebních poměrů ministerských úředníků či většina věcí policejních a trestních.⁵⁶

Charakter soudního řízení byl zakotven ve výše zmíněném *zákoně o moci soudní*. Základními zásadami provázejícími řízení byly ústnost a veřejnost jednání (avšak tato zásada neplatila zcela, neboť za účelem ochrany veřejné mravnosti mohlo být rozhodnuto o vyloučení veřejnosti). Důležitou podmínkou byla nutnost zastoupení advokátem.

Personální struktura soudu byla tvořena prezidentem, předsedy senátů a soudních radů. Jednotliví členové byli na návrh ministerského rady jmenováni císařem. Soud pak rozhodoval v různě početných senátech (tří, pěti, či sedmi členných). Ve výjimečných případech (pokud předsedající člen dospěl k závěru, že senát rozhodl v rozporu se zákonnou úpravou) rozhodoval Správní soudní dvůr v plénu.⁵⁷

3.2. Vývoj správního soudnictví v letech 1918-1952

V souvislosti se vznikem československého státu bylo třeba zajistit kontinuitu právních řádů. K tomuto účelu byl recipován právní řád (potažmo i systém veřejné správy) z Rakouska-Uherska. V případě správního soudnictví byl převzat model z rakouské části monarchie. Inspirace v tomto modelu dala vzniknout orgánu Nejvyššího správního soudu, jež byl zřízen *zákonem č. 3/1918 Sb. z. a. n. o nejvyšším správním soudě a řešení kompetenčních konfliktů*. Nově vzniklý institut přebíral jak kompetence bývalého Říšského soudu (jakožto soudu na ústavní úrovni), tak i pravomoci Správního soudního dvora. Nejvyšší správní

⁵⁵ Zákon č.36/1876 ř. z., o zřízení Správního soudního dvora

⁵⁶ SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-203-5 str.279-280

⁵⁷ Tamtéž, str.280

soud rozhodoval, stejně jako jeho předchůdce, v případech, kdy si osoba stěžovala na nezákonný zásah do svých subjektivních práv prostřednictvím rozhodnutí, či jiným úkonem správního úřadu.⁵⁸

Právní úprava zastřešující fungování Správního soudního dvora (neboli Říjnový zákon), byla taktéž převzata do prvorepublikového právního systému; avšak i zde byly provedeny jisté změny v podobě novel, známé jako *Pantůčkovy škrty*. Tyto škrty však do značné míry nebyly negativního charakteru ve vztahu k Nejvyššímu správnímu soudu, nýbrž naopak rozšiřovaly jeho kompetence. Nejvyšší správní soud měl v této době nově pravomoc řešit disciplinární záležitosti, dále záležitosti, kde rozhodoval správní úřad dle svého správního uvážení. Nejvyšší správní soud měl oprávnění věc přezkoumat po stránce zákonnosti. Mezi jeho další kompetence patřily i pozitivní kompetenční spory, a to mezi zemskými zastupitelstvy a nejvyššími vládními úřady či mezi úřady v jednotlivých zemích.⁵⁹

Fakt, že československý stát převzal model správního soudnictví po vzoru Rakouska, je poměrně překvapivý, je-li vnímán v souvislostech charakteru samotné Ústavy z roku 1920. Tato Ústava předpokládala, že správní soudnictví bude budováno dle vzoru pruského (tedy, že správní soudnictví bude reflektováno i na úrovni nižších státních úřadů). K tomuto účelu byl přijat *zákon č.158/1920 Sb. z. a. n. o správním soudnictví při okresních a župních úřadech*. Avšak fakticky nebyl tento záměr nikdy realizován (neboť zákon nenabyl účinnosti). Cílem bylo vytvořit decentralizovanou síť orgánů, které by rozhodovaly prostřednictvím speciálních senátů. Senáty měly být tvořeny odborným úředníkem, přisedícím z lidu a volenými výbory. Nejvyšší správní soud měl dle tohoto konceptu sloužit jako poslední instance, jež byla oprávněna přezkoumávat věci pouze v otázce jejich souladu se zákonem, nikoli po stránce věcné. Nicméně, jak již bylo výše zmíněno, předmětný zákon kvůli politickým neshodám nikdy nevzešel v platnost, a tak ani záměry jím předjímané nebyly nikdy realizovány. Faktickým důsledkem pak byla velká přehlcenost a přetíženost NSS jakožto jediné instance, která byla kompetentní pro řešení správních záležitostí. Přestože bylo přijato několik novel, které se snažily upravit organizační a personální strukturu objektu, nepodařilo se problém přetíženosti po dlouhá léta efektivně

⁵⁸KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019,. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, str. 471-472.

⁵⁹ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-720-1021-2

vyřešit. Avšak i přes tyto nedostatky a překážky je třeba zdůraznit, že ve výše zmíněných obdobích institut NSS fungoval na vysoké úrovni a produkoval kvalitní judikaturu, která může být (v určitých případech vzorem i do dnešních dob).

Válečná léta, spojená s obdobím nesvobody (Protektorát Čechy a Morava), znamenala úpadek v podobě podávaných stížností, které byl NSS kompetentní vyřizovat. Přestože se činnost Nejvyššího správního soudu podstatně snížila (a z podstaty politického režimu za druhé světové války se jeho činnost i výrazně proměnila), bylo důležité, že jakožto institut zůstal zachován, a to jak v období nesvobody, tak i v nejbližších poválečných letech.⁶⁰

Právě v poválečných letech se otevřel prostor pro diskusi týkající se existence správního soudnictví, zejména v souvislosti s nově přijímanou Ústavou. Zpočátku žádná z politických stran nerozporovala nutnost existence tohoto institutu, což ostatně reflektoval i *Ústavní zákon č. 150/1948 Sb.*, který počítal s fungováním Nejvyššího správního soudu, jak pro českou, tak slovenskou část země. Avšak již z podstaty samotného režimu, který byl postupně budován v poválečných letech, byl samotný charakter soudnictví, jakožto forma ochrany lidských práv a zákonem zaručených svobod, velmi problematickým bodem. Zpočátku docházelo spíše ke zdánlivě nedůležitým krokům, které lehce upozadňovaly správní soudnictví jako celek (např. došlo k přesunutí sídla do Bratislavy, ze které existovalo jen pramálo materiálů, jež by vypovídaly o tom, jakým způsobem, a zda vůbec, fungovala činnost po roce 1948). Tyto drobné ústupky a postupné ochromování činnosti správního soudnictví vedly k tomu, že roku 1952 došlo i k formálnímu zrušení tohoto institutu, a to *zákonem 65/1952 Sb. o prokuratuře*.⁶¹

Ovšem i totalitní režim potřeboval orgán či institut, kterým by byl schopen dohlížet na činnost správních orgánů, a hlídal by dodržování tehdejších právních předpisů (ať již byl obsah jakkoliv diskutabilní z hlediska dnešního vnímání práva). Takovým orgánem měla být dle výše zmíněného zákona prokuratura. Jednotliví prokurátoři měli pravomoc vznášet protesty ke správním úřadům (popř. jím nadřízeným úřadům) na jimi vydané správní akty. Úřady v případě podání takového protestu měly povinnost jej přijmout a určitým způsobem reflektovat.

⁶⁰ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019., Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, str. 472.

⁶¹ Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře., §18 odst. 2

Další z pravomocí úřadu prokuratury byla možnost dávat tzv. upozornění. Ta se vztahovala na nežádoucí, dlouhodobější činnost správního orgánu (nebyla tedy podávána ve vztahu vůči konkrétnímu správnímu aktu). Jak je patrné, prokuratura nenahrazovala činnost správního soudnictví coby ochránce subjektivních práv, neboť se zabývala pouze ochranou práva objektivního. Nástroje ochrany, kterými by se osoby mohly dožadovat svých zájmů a nároků, do kterých jim bylo veřejnou správou zasaženo, prakticky neexistovaly. Jedinou světlou výjimku představovala možnost přezkoumání správního aktu ve věcech sociálního a nemocenského pojištění, které byly však výhradní agendou soudů civilních.⁶²

3.3. Vývoj správního soudnictví v letech 1952-1992

Ani v dalších obdobích vývoje československého státu nebylo počítáno s návratem správního soudnictví (v pojetí první republiky). V tomto období fungovaly pouze dílčí instituty ochrany ve veřejném zájmu.

V roce 1963 byla v rámci *Občanského soudního řádu* (konkrétně v hlavě s názvem *Přezkoumání rozhodnutí jiných orgánů*) zakotvena možnost v určitých případech přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů soudy, jakožto specifická forma opravného prostředku. Nicméně, tento přezkum se připouštěl pouze v případech, kdy to výslovně umožnil zvláštní zákon. Jednalo se tedy o tzv. *enumerativní pozitivní výčet*. Tento výčet však reálně zahrnoval velmi malé množství případů, kdy bylo možné k přezkumu skutečně přistoupit, a proto neměl nově zavedený institut téměř žádný reálný dopad.⁶³

Ačkoli v roce 1969 byla na ústavní úrovni snaha vytvořit jakýsi obecný rámec k tomu, aby mohla být obnovena činnost správního soudnictví, nikdy nedošlo k přijetí zákona, který by tento účel naplnil.⁶⁴

V souvislosti s revolučním rokem 1989 a změnou režimu začalo docházet ke zvětšování společenského tlaku na vytvoření efektivnějšího a spravedlivějšího systému ochrany práv. Zpočátku snahy na obnovu soudní kontroly veřejné správy byly reflektovány tím, že se zvětšovalo spektrum případů, kdy se připouštěl

⁶² MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Nakladatelství Linde a.s., 1996, str.35

⁶³ VOPÁLKA, V. *Nová úprava správního soudnictví*, ASPI Publishing. 2003. 408 s. ISBN 80-86395-65-0, str. 321 a násl.

⁶⁴ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019,. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, str. 474

soudní přezkum dle zvláštní zákonné úpravy (stále dle enumerativního pozitivního výčtu).

Naprosto zásadní změnou však bylo až přijetí Listiny základních práv a svobod, která ve svém čl. 36 odst. 2. stanovovala toto :*„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak“*⁶⁵ Toto ustanovení ve svém obsahu neslo velmi významnou skutečnost, a to sice obnovení generální klauzule přezkumu vůči rozhodnutí vydané veřejnou správou.⁶⁶

Článek 36 odst. 2 Ústavy byl odrazovým můstkem pro novelu *Občanského soudního řádu*, provedenou *zákonem 519/1991 Sb.*⁶⁷ Část pátá, která díky novele nesla název *„Správní soudnictví“*, zakotvovala dvě možnosti, kdy docházelo k přezkumu správních rozhodnutí soudy. V prvním případě šlo o podání žaloby proti rozhodnutí správních orgánů. Jednalo se o přezkum dle generální klauzule, tedy o případy přezkumu všech správních rozhodnutí, u nichž byly vyčerpány všechny předchozí možnosti ochrany (řádných opravných prostředků), a zároveň již nabyly právní moci. Aktivní legitimací k podání takovéto žaloby disponovala osoba, jež tvrdila, že byla předmětným rozhodnutím zkrácena na svých právech, a tudíž požaduje přezkoumání legality daného aktu soudem. Druhou možností návrhů, které způsobovaly soudní přezkum, bylo využití opravného prostředku proti rozhodnutí správních orgánů. Jednalo se o případy, kdy zvláštní zákonná úprava výslovně stanovila, že o opravném prostředku bude rozhodovat soud, nikoli správní orgán. Jestliže soud návrh přezkoumal a posoudil stejně jako správní orgán, potvrdil jeho rozhodnutí, které tímto nabývalo právní moci.⁶⁸

V rámci přezkumné činnosti správních věcí soudy neprováděly důkazní šetření, vycházely ze skutkového stavu, který platil v době vydání správního aktu. To mělo fakticky za následek, že ve své rozhodovací činnosti byly v zásadě omezeny na otázky legality, nikoli na skutkovou stránku věci. Avšak zásadní vady ve skutkových věcech, které bylo možné zjistit ze spisu (např. nedostatek důkazních materiálů k posouzení stavu věci), mohly vést ke zrušení správního aktu.

⁶⁵ Zákon č. 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod, §36 odst.2

⁶⁶ MAZANEC, M. Správní soudnictví. Praha: Nakladatelství Linde a.s., 1996, str. 38

⁶⁷ zákon č. 519/1991 Sb., Zákon, kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád

⁶⁸ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019,. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, str. 474

Z hlediska organizačního uspořádání - správní soudnictví bylo vykonáváno civilními soudy, a to v zásadě na úrovni krajů. Existovalo však několik výjimek z tohoto obecně stanoveného pravidla, např. přezkum rozhodnutí vydávaných ústředními orgány, kterými se zabývaly vrchní soudy, nebo rozhodování o věcech přestupkové problematiky, které byly naopak záležitostí okresních soudů. Důležitým faktem v souvislosti s organizační soustavou soudů ve správním soudnictví byla také neexistence Nejvyššího správního soudu.

Proti rozhodnutí soudních orgánů neexistoval zákonem stanovený opravný prostředek. Jedinou možností ochrany proti soudním rozhodnutím ve správních věcech bylo podání ústavní stížnosti k Ústavnímu soudu. Tato situace byla však nežádoucí, a samotným Ústavním soudem často kritizována.⁶⁹ Funkce sjednotitele judikatury by měla být v rámci správního soudnictví svěřena Nejvyššímu správnímu soudu. Sama Ústava ve svém článku 91 předjímalá opětovné zřízení instituce Nejvyššího správního soudu, avšak tento požadavek nebyl po dlouhou dobu naplněn.⁷⁰

3.4. Vývoj správního soudnictví v letech 1992-2003

Naprosto zásadní krok vývoje moderního správního soudnictví představoval *nález Ústavního soudu Pl.ÚS16/99*, jenž rušil pátou část OSŘ.⁷¹ Hlavní argumentací Ústavního soudu byl nedostatek ústavnosti této části Občanského soudního řádu.

Doposud se kontrolní činnost soudů v rámci správních věcí zaobírala pouze přezkumem rozhodnutí, vydávaných správními orgány. Avšak činnost veřejné správy byla značně rozsáhlejší a komplikovanější. Například vydávání osvědčení, sdělení, zásahy veřejné správy či pouhá nečinnost správních orgánů nemohly být nikterak kontrolovány ze strany soudní moci. Jinými slovy, možnost soudního přezkumu ve vztahu k veřejné správě byla omezena jen na malé procento její činnosti. Taktéž faktický rozsah kontroly nebyl vnímán jako dostatečný, neboť reálně bylo možné přezkoumávat pouze otázky právní, nikoli otázky skutkové. Dalším vytýkaným bodem ve zmíněném nálezu byla zúžená

⁶⁹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1, str.373

⁷⁰ POLIÁN, Milan. *Správní soudnictví*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2003. ISBN 80-244-0724-8 str. 7-9

⁷¹ Nález Ústavního soudu Pl.ÚS16/99, ze dne 27.6. 2001

skupina osob, jež byla oprávněna domáhat se svých dotčených práv. Zmíněnou možnost tak mohly využívat pouze osoby, které byly kvalifikovány jakožto účastníci předchozího správního řízení. Toto ustanovení bylo velmi omezující, neboť nezahrnovalo osoby, do jejichž práv mohlo být fakticky správním rozhodnutím zasazeno, aniž by byly účastníky řízení. Celému konceptu dosavadního správního soudnictví byla taktéž vytýkána absence vyšší instance (Nejvyššího správního soudu), který by představoval onoho sjednotitele judikatury. V neposlední řadě, díky takto nastavenému systému správního soudnictví, nebyla schopná Česká republika plnit závazky, ke kterým se zavázala prostřednictvím mezinárodních smluv a dohod.⁷²

Zmíněný nálezn představoval vyústění dlouhodobějšího tlaku a kritických komentářů na nastavení a fungování správního soudnictví jakožto kontroly veřejné správy. V důsledku těchto úvah vyvstala zjevná potřeba přijmout novou zákonnou úpravu, která by se s těmito nedostatky v plném rozsahu vypořádala. K tomuto účelu byl přijat *zákon 150/2001 Sb. Soudní řád správní* jenž nabyl účinnosti 1.1. 2003.⁷³

3.5. Vývoj správního soudnictví od roku 2003

Jedním z nejvýznamnějších kroků, které výše zmíněný zákon přinesl, bylo opětovné zakotvení institutu Nejvyššího správního soudu, jehož absence byla jedním z hlavních bodů kritiky celého systému.⁷⁴ Nová koncepce správního soudnictví znamenala rozšíření možnosti obrany občanů proti nezákonným zásahům ze stran orgánů veřejné správy. Jednou ze základních myšlenek bylo oddělení soudů veřejného a soukromého práva. Tedy oddělení soudů (NSS a krajských soudů, zastupujících činnost správního soudnictví), od soudů obecných, (tvořených civilními soudy s vrchní instancí představovanou Nejvyšším soudem).⁷⁵ Další významnou změnou bylo zavedení tzv. plné jurisdikce pro správní soudy, tedy možnost přezkumu věcí jak po stránce formální (přezkum legality), tak po stránce skutkové. Nově byly správní soudy oprávněny

⁷³ Zákon č. 150/2002 Sb. Soudní řád správní

⁷⁴ SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-203-5 str. 286-290

⁷⁵ BROTHÁNKOVÁ, Jana a Marie ŽIŠKOVÁ. *Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů*. Praha: Linde, 2003. ISBN 80-720-1579-6, str. 7

samy zjišťovat skutkový stav věci, a tudíž se nebyly odkázány na závěry učiněné správními orgány.

V souvislosti se *zákonem č. 150/2001 Sb.* byl přijat další *zákon o rozhodování o procesních otázkách při rozhodování soudů v civilním řízení v záležitostech soukromého práva* (o kterých rozhodoval dříve správní orgán). Tuto problematiku upravoval *zákon 151/2002Sb.*, kterým došlo ke změně některých zákonů v souvislosti s přijetím Soudního řádu správního.

Soudní řád správní, jak již bylo výše zmíněno, umožnil navrácení Nejvyššího správního soudu, přičemž stanovil jeho organizační strukturu a způsob fungování. Na úrovni krajů byly pro účely správního soudnictví vytvořeny specializované senáty. Dále tento předpis stanovil procesní pravidla a postupy pro soudní řízení ve správním soudnictví. Zakotvil jednotlivá práva a povinnosti účastníků řízení a taktéž pravomoc a příslušnost jednotlivých soudů. Charakterem se Soudní řád správní stal zvláštní kombinací procesního a hmotně právního předpisu, neboť upravil jak zákonné postupy orgánů, tak i organizační strukturu a fungování určitých jednotek a orgánů. Zákonodárci cílili na vytvoření stručné úpravy, schopné poskytnout prostor pro flexibilní aplikaci práva.⁷⁶

Přestože se Soudní řád správní snažil vypořádat se všemi nedostatky z předchozího modelu správního soudnictví, bylo by až příliš ambiciózní předpokládat, že se nová úprava stala zcela bezchybnou, a to hned na první pokus. Postupem času vycházely na povrch problematické části zákonné úpravy či se objevovaly záležitosti, které Soudní řád správní nereflektoval, přestože bylo zjevné, že je třeba s nimi v daném zákoně počítat. Proto není nikterak překvapující, že i tento zákon byl od roku 2003 již několikrát novelizován. Nově byly do zákonné úpravy přidány např. tyto instituty: možnost řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, popř. jeho části⁷⁷, řízení o možnosti zrušení služebního předpisu⁷⁸ či řízení o rozhodování ve věcech místního či krajského referenda.⁷⁹ Za zřejmě největší dosavadní novelu tohoto zákona lze považovat

⁷⁶ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019, Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, str. 476

⁷⁷ Novela zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)

⁷⁸ Novela zákonem č. 250/2014 Sb. o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě

⁷⁹ Novela zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a Novela zákonem č. 118/2010 Sb., o krajském referendu

zákon č. 303/2011 Sb. ⁸⁰, jenž např. stanovil nová pravidla pro určování místní a věcné příslušnosti pro jednotlivá soudní řízení, dále určil nová pravidla pro řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením, či stanovil další změny v oblasti řízení o kasační stížnosti.⁸¹

Vytvoření zákonné úpravy správního soudnictví, reflektující všechny podstatné body systému, je komplikovaný úkol. Ani v současné době nelze říci, že je proces vývoje zcela završen (a zůstává otázkou, zda tato situace vůbec někdy nastane). Ačkoli je stále možné nacházet záležitosti, které nejsou zákonným předpisem zcela pokryty, a tudíž následně působí jisté rozpaky v jejich řešení, je zcela jistě možné konstatovat, že oproti předchozímu období se vývoj správního soudnictví ubírá správným směrem, a přispívá tak k celkové kultivaci veřejné správy.

⁸⁰ Zákon č. 303/2011, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

⁸¹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019,. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, str. 476

4. Charakter současného správního soudnictví v České republice

Primární funkcí správního soudnictví, tak, jak je koncipován v současné době, respektive od roku 2003, kdy byla přijata nová zákonná úprava pro tento institut, je *ochrana veřejných subjektivních práv pro fyzické a právnické osoby*. Subjektivním právem se rozumí zákonné zakotvení možnosti určitého chování či nároku v rámci práva objektivního. Veřejné subjektivní právo pak znamená oprávnění osoby domáhat se dodržování zákonných postupů orgánů veřejné moci vůči ní. Veřejná správa je pak oprávněna činit vůči jednotlivci pouze takové kroky, ke kterým je ze zákona zmocněna, a pouze v mezích jím stanovených.

Avšak agenda správních soudů je o poznání širší. Správní soudy rozhodují o dalších věcech, které výslovně stanoví zákon. Jedná se např. o rozhodnutí o rozpuštění politické strany, popř. rozhodnutí o pozastavení činnosti či vyřízení kompetenčních žalob.

Současná úprava správního soudnictví je reflektována na různých legislativních úrovních. Na mezinárodním poli je možné zmínit např. *Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod a její čl. 6 odst. 1*, který pojednává o obecném principu práva na spravedlivý proces. Jinými slovy, stanovuje pravidlo, kdy každý jednotlivec má právo požadovat, aby jeho záležitost byla projednána a rozhodnuta před řádným soudem, a to v přiměřené časové lhůtě.⁸²

V rovině ústavní je základem pro tento institut *čl. 36. odst. 2*, který stanovuje, že: „*Ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.*“⁸³ Taktéž *čl. 91 a 92 Ústavy* jsou významná ustanovení z hlediska organizační struktury soustavy soudů. Tato ustanovení zahrnují Nejvyšší správní soud do obecné soustavy soudů a specifikují jeho pravomoc a příslušnost.⁸⁴

Rozsáhleji je správní soudnictví upravené za úrovní zákonné legislativy. Mezi základní prameny je možné řadit tyto zákony : *zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (pátá část), zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých*

⁸² Sdělení č. 209/1992 Sb. Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících čl. 6 odst. 1

⁸³ Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod čl. 36, odst. 2

⁸⁴ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 91 a 92

kompetenčních sporů, zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů (zejména v oblasti jejich kárné odpovědnosti), zákon č. 6/2002 Sb. O soudech a soudcích, a mnohé další. Výše zmíněné zákonné úpravy tvoří pouhou kostru tohoto institutu. Správní soudnictví je velmi komplikovaným a obsahově rozsáhlým fenoménem. Z tohoto důvodu je třeba zdůraznit, že jeho problematika je upravena v řadě dalších právních předpisů.

4.1. Organizace soudů ve správním soudnictví – pravomoc a příslušnost

Organizační struktura systému správního soudnictví v České republice je složena ze dvou základních článků – *krajských soudů*, jež jsou organizačně součástí obecné soustavy soudů a *Nejvyššího správního soudu*, který představuje vrcholný a specializovaný orgán, pro správní záležitosti.

Správní soudy, jakožto soudy veřejného práva, poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob a rozhodují o dalších věcech, které jim byly svěřeny zákonnou úpravou. Jejich agendu tvoří zejména tzv. *sporná řízení* :

- řízení proti rozhodnutí správního orgánu
- řízení proti nečinnosti správního orgánu
- řízení proti nezákonnému zásahu správního orgánu
- řízení o kompetenčních žalobách

Soudům správního soudnictví je dále taktéž svěřena tzv. *agenda „nesporná“*, kde rozhodují zejména o:

- věcech volebních a záležitostech místního či krajského referenda
- věcech politických stran a politických hnutí
- možnostech zrušení opatření obecné povahy (či jeho dílčí části) která je v rozporu se zákonem.
- možnostech zrušení služebního předpisu⁸⁵

Agenda správního soudnictví je u krajských soudů vykonávána prostřednictvím specializovaných senátů, popř. specializovaných samosoudců.⁸⁶

⁸⁵ POLIÁN, Milan. *Správní soudnictví*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2003. ISBN 80-244-0724-8 str. 20-25

⁸⁶ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-479-1, §3 odst.1

Předmětné senáty jsou složeny ze dvou soudců a jednoho předsedy. Samosoudci jsou svěřeny záležitosti taxativně vymezené zákonnými předpisy. Jedná se zejména o problematiku důchodového, nemocenského pojištění, dávky v hmotné nouzi, oblast přestupků, možnost správního vyhoštění a jiné.⁸⁷

Nestanoví-li zákon odlišná pravidla, platí, že jako první stupeň rozhodují právě soudy krajské. Pro případ hl. města Prahy se jedná o *městský pražský soud*. Kromě věcné příslušnosti je samozřejmě nutné rozlišovat i příslušnost místní, pro jejíž určení platí specifická pravidla (obsažená zejména v §7 Soudního řádu správního). Dle tohoto ustanovení platí, že místně příslušný je konkrétní krajský soud, v jehož obvodu se nachází sídlo správního orgánu, který rozhodoval v prvním stupni nebo jiným způsobem zasáhl do práv osob, která se posléze domáhá soudní ochrany. Jedná-li se o situaci, kdy má správní orgán sídlo mimo oblast své působnosti, platí, že se na tento orgán pohlíží, jako by měl sídlo v obvodu své působnosti. Pro problematiku důchodového pojištění, dávek pro případ hmotné nouze, platební neschopnost zaměstnavatele a další zákonem vymezené důvody platí, že místní příslušnost je určena dle trvalého bydliště navrhovatele. Speciální ustanovení o místní příslušnosti platí např. též pro řízení o žalobách proti rozhodnutí povolujícímu např. stavbu dopravní infrastruktury, či urychlení výstavby, kde je místně příslušný krajský soud v Ostravě, kde je pro tyto účely zřízený specializovaný senát.⁸⁸

Nejvyšší správní soud představuje vrcholný orgán v oblasti správního soudnictví. Dle Ústavy České republiky (čl. 91) je již od roku 1993 součástí soustavy soudů v České republice, ačkoli k jeho faktickému zřízení došlo až o šest let později – Soudním řádem správním. Sídlo Nejvyššího správního soudu se nachází v Brně. Věcně právní agenda případů, k jejichž řízení je NSS příslušný, je poměrně široká. Mezi hlavní úkoly se však řadí především zajišťování jednoty (sjednocování judikatury) a zákonnosti ve správních věcech a řízení o kasačních stížnostech. Nejvyšší správní soud taktéž vystupuje jako soud kárný, kdy řeší otázky kárné odpovědnosti soudců, státních zástupců a exekutorů.⁸⁹ Dále pak rozhoduje o záležitostech, jež jsou mu výslovně zákonem svěřené, a to již jako orgán prvostupňový.

⁸⁷ Zákon č. 150/ 2002 Sb. Soudní řád správní § 31, odst. 2,3

⁸⁸ Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁹ POLIÁN, Milan. *Správní soudnictví*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2003. ISBN 80-244-0724-8 str. 20-25

Z hlediska personálního složení je NSS složen z předsedy, místopředsedy soudu (tyto osoby jsou jmenovány na deset let), předsedů kolegií, předsedů senátů a dalších soudců. Dle svého kvalifikačního zaměření, jsou soudci rozdělováni do specializovaných kolégií. O tom, kolik je celkem kolégií a jaké je jejich složení, rozhoduje předseda NSS. Všichni soudci Nejvyššího správního soudu tvoří tzv. plénum. Vedle výše zmíněných orgánů a uskupení je z hlediska organizace NSS nutné alespoň zmínit existenci orgánů, jako jsou Soudcovská rada Nejvyššího správního soudu, Kancelář předsedy soudu, Oddělení dokumentace a analytiky či Úsek správy soudu, jež jsou rovněž podstatnými články NSS.⁹⁰

Konkrétní rozhodovací činnost soudu pak probíhá v senátech (buď tříčlenných nebo sedmičlenných), popř. rozšířených senátech (sedmičlenných nebo devítičlenných)⁹¹. Tento interní dualismus je zde vytvořen pro případ, kdy by došlo k situaci, v níž by se senát vyjádřil k problematice, která již byla v rámci správního soudnictví řešena, avšak toto nové rozhodnutí by bylo svým právním názorem odlišné od původního rozhodnutí. V takovémto případě dojde k postoupení věci rozšířenému senátu, který danou záležitost znovu projedná. Tento kontrolní mechanismus je zaveden pouze v rámci samotného Nejvyššího správního soudu, nikoli v rámci správního soudnictví jako takového. Krajskému soudu je umožněno odchýlit se od stávající stabilní judikatury, pokud není v daném případě vázán právním názorem NSS (v rámci zrušovacího rozhodnutí o kasační stížnosti). Další nutnou podmínkou pro odchýlení od stávající rozhodovací praxe je pochopitelně velmi silná argumentace ze strany konkrétního krajského soudu.⁹²

K roli Nejvyššího správního soudu jakožto sjednotitele judikatury ve správním soudnictví se mnohokrát vyjádřil i Ústavní soud. Jedním z příkladů může být *Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2003, sp. zn. III. ÚS 280/03*. V tomto usnesení Ústavní soud nejenže zdůrazňuje funkci NSS jakožto vrchního sjednotitele judikatury (tedy interpretace a aplikace práva v oblasti zásadních právních otázek správního práva), ale taktéž svým způsobem definuje vztah Nejvyššího správního soudu a samotného soudu Ústavního. Do kompetencí NSS spadá posuzování otázek zásadního právního významu (v oblasti správního

⁹⁰ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-55-4 136-138

⁹¹ Zákon č. 150/ 2002 Sb., Soudní řád správní, §16

⁹² VOPÁLKA, Vladimír. *Nová úprava správního soudnictví soudní řád správní*. Praha: ASPI, 2003. ISBN 80-86395-65-0 str. 46

práva). ÚS zde konstatuje, že za soudobého ústavního a zákonného vymezení charakteru orgánů státní moci jasně vyplývá, že ze své pozice není kompetenčně vybaven (oprávněn) přezkoumávat, zda daná věc je, nebo není otázkou zásadního právního významu, neboť toto uvážení je čistě v gesci Nejvyššího správního soudu. Úkolem Ústavního soudu je naopak posuzovat, zda došlo, či nedošlo k tvrzenému porušení ústavně zaručených práv a svobod stěžovatele v konkrétním případě.⁹³

Avšak přes veškerý důraz na nutnost dodržování konstantní judikatury Ústavní soud ve svém usnesení rovněž konstatoval, že tuto konstantnost nelze považovat za zcela dogmatickou. Jinými slovy, připouští se možnost vývoje právního názoru v rozhodovací praxi NSS (odchýlení od předchozí stávající judikatury), za předpokladu řádného a silného odůvodnění.⁹⁴

K dostatečnému zajištění zásady jednoty a transparentnosti disponuje NSS nejrůznějšími nástroji, mezi něž je možné řadit např.: možnost rozšířeného senátu vydávat tzv. zásadní usnesení, či schopnost pléna přijímat tzv. stanoviska. Nejvyšší správní soud vydává taktéž svou vlastní sbírku rozhodnutí, ve které jsou po konzultaci v plénu uveřejňována vybraná soudní rozhodnutí (NSS i krajských soudů).⁹⁵

⁹³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2003, sp. zn. III. ÚS 280/03

⁹⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2003, sp. zn. III. ÚS 280/03 (Sb. ÚS sv. 31 č. 31, s. 383)

⁹⁵ VOPÁLKA, Vladimír. *Nová úprava správního soudnictví, soudní řád správní*. Praha: ASPI, 2003. ISBN 80-86395-65-0 str. 45-48

5. Řízení ve správním soudnictví v České republice

Proces řízení ve správním soudnictví je upraven Soudním řádem správním, konkrétně v jeho třetí části. Tato část právního předpisu je dále dělena na tři hlavy, přičemž hlava I. se zabývá *Obecnými ustanoveními o řízení* (§ 32-§64).⁹⁶ Poměrně rozsáhlá část zahrnuje stěžejní instituty prostupující celým soudním řízením. Zároveň je nutné zdůraznit, že jako subsidiární předpis se použije Občanský soudní řád (dle pravidla „*lex specialis derogat lex generali*“). Tedy pokud nebude existovat úprava v Soudním řádu správním, budou aplikována příslušná ustanovení z OSŘ.⁹⁷ V hlavě druhé jsou pak rozebrány jednotlivé druhy řízení (žalob), které je možné vést v rámci správního soudnictví. Poslední, avšak ne méně důležitá část, je pak věnována opravným prostředkům, jež je možné použít před správními soudy.

5.1. Obecná ustanovení o řízení

S ohledem na poměrně širokou a podrobnou úpravu institutů v hlavě I. zde budou zmíněny pouze dílčí části zákonné úpravy, které jsou jakýmsi stavebními pilíři pro každé řízení.

Jedním ze zásadních bodů je problematika vymezení subjektů každého soudního řízení. Na subjekty je z hlediska práva nutno pohlížet jako na nositele procesních práv a povinností. Na straně jedné se jedná vždy o orgán soudu (ať již soudu krajského, Městského soudu v Praze, v Ostravě, či přímo Nejvyššího správního soudu). Soudy ze své zákonné podstaty vedou řízení a rozhodují v dané věci, přičemž zároveň poskytují (již několikrát zmíněnou) ochranu veřejným subjektivním právům a zaručují se, že řízení proběhne dle zákonem stanovených pravidel a mezí. Jako protiváha soudů působí účastníci řízení. V řízeních sporných se jedná o žalobce a žalovaného, v případě řízení nesporných pak o navrhovatele a odpůrce. Účastníkem řízení je taktéž ten, o kom tak stanoví zákon. Z hlediska rozsahu možností uplatňování svých práv před soudem je důležité rozlišování dvou kritérií, která se vztahují k osobě účastníka. Těmito kritérii jsou procesní

⁹⁶ VOPÁLKA, Vladimír. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2004. Komentované zákony (C.H. Beck). ISBN 80-717-9864-9 str. 2-10

⁹⁷ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1 str. 527-528

subjektivita, tedy schopnost mít práva a povinnosti, a procesní způsobilost – schopnost svým jednáním činit jednotlivé úkony v rámci řízení.

Účastníkem řízení může být rovněž osoba právnická, a to za předpokladu, že za ni jedná osoba, která je k tomu, dle zvláštního zákona, oprávněna.⁹⁸

Vedle skupiny účastníků je v rámci řízení možné rozlišovat i tzv. *osoby zúčastněné na řízení*. Tyto osoby se vyznačují společnými materiálními i formálními znaky. Materiálním znakem se rozumí možnost osoby být v daném řízení přímo dotčena na svých právech a povinnostech, vydaným (či nevydaným) správním rozhodnutím, které je napadáno. Stejně tak může předmětné dotčení spočívat i v potencionálním zrušení napadeného správního rozhodnutí. Formálním znakem se naopak rozumí možnost uplatnění svých práv v rámci konkrétního řízení. Takovými právy mohou být např.: nahlížení do spisu, poskytování informací o nařízení jednání, či možnost vyjádření se k předmětné problematice. Osoba, jež podává žalobu (navrhovatel), je povinna v rámci svého žalobního návrhu uvést všechny, jí známé osoby, jež by mohly splňovat podmínky pro skupinu osob zúčastněných na řízení. Mezi nejvýznamnější oprávnění osoby zúčastněné na řízení bezesporu patří možnost podání kasační stížnosti. Na druhou stranu, jejich práva nelze zcela ztotožňovat s právy účastníků, neboť okruh jejich oprávnění je rozhodně užší (např. nemohou disponovat předmětem řízení).⁹⁹

Pokud dojde k situaci, že v rámci řízení se vyskytne subjekt, který nedisponuje ze své podstaty procesní způsobilostí, musí být v daném řízení zastoupen. Typickým příkladem zástupce může být případ zastoupení advokátem, či jinou osobou poskytující poradenství v oblasti právní problematiky. Povinné právní zastoupení u všech osob zůstává v případě podání kasační stížnosti a řízení o ní.¹⁰⁰

Dalším ze zásadních bodů hlavy I. je vymezení obecného charakteru řízení před správním soudem. Řízení je zahajováno zásadně na základě zásady dispoziční (tedy na základě návrhu). Zahájeno je dnem, ve kterém je předmětná žaloba (návrh) doručena soudu. Osoba, jež podala žalobu, disponuje předmětem žaloby (tedy může pozměňovat šíři žalobního návrhu – konkrétně může předmět

⁹⁸ MAZANEC, Michal a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-720-1021-2 str. 163

⁹⁹ *Právní postavení osoby zúčastněné na řízení dle soudního řádu správního* [online]. Praha, 2018 [cit. 2021-02-10]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/pravni-postaveni-osoby-zucastnene-na-rizeni-dle-soudniho-radu-spravniho-108429.html>

¹⁰⁰ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9 str. 445-447

žaloby omezit, či úplně vzít zpět). V případě rozšíření žalobních bodů je žalobce omezen lhůtou pro podání žaloby (v souladu se zásadou koncentrace).¹⁰¹

Jednotlivé úkony účastníků mohou být činěny jakoukoli formou, nestanoví-li zákon jinak. Zákon může v určitých specifických případech vyžadovat, aby daný úkon byl proveden písemnou formou, popř. zaznamenám do protokolu. Obecné podmínky pro každý úkon však zůstávají vždy stejné, a jsou jimi především: nutnost označení podatele (kdo daný úkon činí), vymezení cíle, kterého se podatel domáhá, a v neposlední řadě označení orgánu, kterému má být podání adresováno. V případě, že některý z podstatných prvků podání chybí, vyzve předseda senátu podatele k jejímu doplnění, přičemž mu k tomu zároveň poskytne přiměřenou lhůtu.¹⁰²

Pro účastníky řízení jsou z hlediska celého průběhu procesu velice významným elementem lhůty a jejich počítání. Obecná pravidla pro výpočet lhůt jsou zakotvena v § 40 Soudního řádu správního. Lhůta začíná běžet dnem následujícím po dni, v němž došlo k rozhodné události. Naopak, její konec je vázán ke dni, který se označením shoduje se dnem, který označoval počátek předmětné lhůty. Jestliže nastane situace, kdy konec lhůty připadá na sobotu, neděli či státní svátek, platí, že lhůta vyprší počátkem následujícího pracovního dne.¹⁰³ Zvláštní ustanovení, týkající se promlčecích lhůt, platí pro přestupky, popř. kárné/disciplinární delikty, které po dobu vedení soudního správního řízení staví.¹⁰⁴

Soud vede řízení, ve kterém následně i rozhoduje. Pro zajištění spravedlivého procesu v souladu se všemi procesními zásadami a principy demokratického a právního státu disponuje celou řadou zajišťovacích prostředků (např. předvolání, předvedení, pořádková pokuta, vykázání, předběžné opatření).

V praxi může nastat taktéž situace, kdy věc, jež měla být předmětem řízení, nebude projednána, neboť předmětný návrh bude soudem odmítnut (§ 46 Sřs..). Jedná se o případy, kdy byl návrh podán opožděně, soud již v dané věci

¹⁰¹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20.3. 2018 čj. 3 Azs 66/2017 - 31

¹⁰² HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-55-4

¹⁰³ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-479-1 str. 52

¹⁰⁴ Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní § 41

rozhodl, návrh je ze své podstaty nepřipustný, nebo osoba, jež návrh podává, k tomuto úkonu není oprávněná.¹⁰⁵

O případném zastavení řízení rozhoduje soud. Děje se tak prostřednictvím usnesení, a to v situacích, které se alespoň ve většině případů odvíjejí od vůle navrhovatele (žalobce). Zejména jde o nezaplacení povinného soudního poplatku, rozhodnutí žalobce o stažení žaloby (např. z důvodu toho, že mu bylo vyhověno ze strany správního orgánu, který v dané věci rozhodoval) apod.¹⁰⁶

Soudní řízení může být taktéž dočasně přerušeno (usnesením soudu), a to např. z důvodu: ztráty procesní způsobilosti účastníka (musí si najít právního zástupce, jenž za něj bude činit úkony v řízení a bude jej zastupovat), předložení záležitosti k projednání Ústavním soudem České republiky, oslovení Evropského soudního dvora v rámci institutu předběžné otázky atd.¹⁰⁷

Samotné projednání věci ve správním soudnictví probíhá často bez nařízení jednání, a to za předpokladu, že s tím účastníci řízení souhlasí, popř. se ve stanovené lhůtě (dvou týdnů od doručení výzvy) nevyjádří. Avšak v případě, že se řízení koná, účastníci o jednání musí být vyrozuměni minimálně deset dnů před dnem, ve kterém jednání má probíhat. Samotné jednání má formální ráz a je zpravidla veřejné. Avšak ani zásada veřejnosti není absolutní. Veřejnost může být vyloučena pro část či celé jednání, zejména s ohledem na projednávání utajovaných informací, či obchodního tajemství. Poměrně typickým jevem je neprovádění důkazního řízení. Soud mnohdy vychází ze skutkového stavu zjištěného správním orgánem v předešlém řízení, avšak může i rozhodnout o novém provedení jím vybraných důkazů. Jak již stanovil Nejvyšší správní soud ve svém *rozsudku 5 Afs 147/2004-89*, skutečnost, že se soud může rozhodnout, zda (a v jakém rozsahu) důkazní šetření provede, ho nikterak nezbavuje povinnosti takového rozhodnutí řádně odůvodnit.¹⁰⁸ Správní soud je tedy oprávněn přezkoumávat jak právní, tak i skutkovou stránku věci.

Závěrem, ke kterému směřuje každé soudní řízení, je vydání rozhodnutí v dané věci. Rozhodnutí má charakter rozsudku (popř. v zákonem stanovených případech – usnesení). Z formální stránky musí rozsudek splňovat řadu

¹⁰⁵ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019,. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, str.450-452

¹⁰⁶ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3 str. 562

¹⁰⁷ Zákon č. 150/ 2002 Sb. Soudní řád správní § 47,48

¹⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.4.2005, čj. 5 Afs 147/2004-89

požadavků, jako je např. písemná forma, označení soudu, jména konkrétních soudců atd. Rozsudek je pak vyhlášen ústní formou, v případě, že v dané věci probíhalo řízení (za přítomnosti alespoň jednoho účastníka). Ve chvíli písemného vydání rozsudku a doručení účastníkům nabývá rozsudek právní moci (což znamená vyloučení možnosti použití řádných opravných prostředků).

V neposlední řadě je v závěru každého procesu nutné vypořádat se s otázkou nákladů řízení (např. pro svědky, znalce, tlumočníky apod.) a náhrad nákladů řízení. Náhrada nákladů řízení přísluší takovému účastníkovi, který uspěl v daném řízení v plné míře, a zároveň vynaložil náklady proti účastníkovi, jenž nebyl v řízení úspěšný. Uspěla-li osoba pouze částečně, je jí pak soudem přiznána poměrná část těchto vynaložených nákladů.¹⁰⁹

5.2. Zvláštní ustanovení o řízení

Hlava druhá části třetí Soudního řádu správního nese souhrnný název *Zvláštní ustanovení o řízení*. Jak již bylo výše zmíněno, tato část zákona je věnována informacím o konkrétních typech řízení, které je možné v rámci správního soudnictví vést.¹¹⁰

5.2.1. Žaloba proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu

Prvním případem řízení, jež bylo známé i v minulých etapách vývoje správního soudnictví, jakožto jediný nástroj kontroly veřejné správy, je *řízení o žalobě proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu*. Přestože dnes je již rozsah kontrolních nástrojů vůči veřejné správě již značně širší, je nutné podotknout, že tento typ řízení stále zůstává nejhojněji využívaným prostředkem ochrany.¹¹¹

Správním orgánem se rozumí orgán na úseku moci výkonné, orgán určitého územního samosprávného celku, popř. fyzická či právnická osoba, (nebo osoba, o níž to stanoví zvláštní zákon), jímž byl svěřen výkon na úseku veřejné správy.¹¹² V rámci výkonu veřejné správy jsou tyto orgány oprávněny vydávat rozhodnutí. Rozhodnutí správního orgánu je pak v rámci Soudního řádu správního

¹⁰⁹ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-479-1 str. 127

¹¹⁰ SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ. *Aktuální otázky správního soudnictví*. Olomouc: Praha: Leges, 2012, 2012. ISBN 978-80-87576-47-2 str. 27-32

¹¹¹ VOPÁLKA, Vladimír. *Nová úprava správního soudnictví soudní řád správní*. Praha: ASPI, 2003. ISBN 80-86395-65-0 str.75-77

¹¹² Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní § 4 písm. a)

definováno jako úkon správního orgánu, jímž jsou zakládány, měněny, rušeny popř. závazně deklarovány veřejná subjektivní práva a povinnosti konkrétních osob.¹¹³ Jednotlivá práva, jež správní orgán přiznává osobě, jsou vnímána, jakožto možnost (oprávněnost, či nárok) osoby chovat se v mezích práva objektivního. Naopak, povinnost značí nutnost chovat se určitým specifickým způsobem.¹¹⁴

Podstatné je taktéž zmínit, že soud poskytuje ochranu před rozhodnutími, která jsou nezákonná (musí zde být rozpor s právním řádem České republiky). Nejedná se tedy o prostředek ochrany proti rozhodnutím správního orgánu, která vykazují vady v oblasti výkonu dobré správy (např. nehospodárnost, neefektivnost, neúčelnost). Předmětnou nezákonnost lze spatřovat zejména v případě, že rozhodnutí správního orgánu je obsahově v rozporu s Mezinárodními smlouvami přijatými dle čl. 10, 10a Ústavy, Ústavním pořádkem ČR, zákony a zákonnými opatřeními senátu, podzákonnými právními předpisy, jakožto i právem Evropské unie. Avšak nezákonnosti může být dosaženo i jiným způsobem, jako např. překročením mezí v rámci institutu správního uvážení, jež správní orgán využívá. Samotný pojem *správní uvážení* není záměrně zákonem upraven, neboť se jedná o tzv. „neurčitý právní pojem“, který z jeho podstaty není vhodné podrobovat zákonné úpravě. Dle judikatury a teoretické odborné literatury se jedná o jakési „úvahové“ rozhodnutí, kde je správnímu orgánu ponechán „vymezený prostor“, v rámci kterého může rozhodovat. Jak již však deklaroval i NSS např. ve svém *rozsudku čj. 3 As 24/2004-79* : „... přestože správní orgán není ve své rozhodovací činnosti vázán striktními kritérii stanovenými právními předpisy a rozhoduje v mezích tzv. volného správního uvážení, je nutné, aby jeho postup a rozhodnutí bylo přezkoumatelné. Rovněž musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil“.¹¹⁵ Pokud je tedy v oblasti správního soudnictví napadán právě institut správního uvážení, soud neposuzuje přiměřenost/ vhodnost daného rozhodnutí, nýbrž to, zda správní orgán nepřekročil ony hranice, jež jsou mu stanoveny zákonnou úpravou.

Z charakteru řízení o žalobě proti nezákonnému rozhodnutí je možné vyvodit existenci tří typů žalobních legitimací, a to konkrétně tzv. obecnou

¹¹³ SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ. *Soudní řád správní: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-498-8 str. 231

¹¹⁴ *Co je důležitější - právo nebo povinnost* [online]. Praha: Advokacie - Bulletin, 2017 [cit. 2021-02-11]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/co-je-dulezitejsi-pravo-nebo-povinnost>

¹¹⁵ Rozsudek ze dne 30. 11. 2004, čj. 3 As 24/2004-79, č. 739/2006 Sb. NSS

žalobu, žalobu ve veřejném zájmu a v neposlední řadě žalobu podávanou ve věcech územní samosprávy.

V rámci *obecné legitimace* se soudní ochrany může domáhat osoba, která tvrdí, že byla předmětným nezákonným rozhodnutím zkrácena na svých hmotných právech (přímo či nepřímo). Podat žalobu může i osoba, která nebyla dotčena na hmotných právech, nicméně byla účastníkem předešlého řízení. Současně tato osoba tvrdí, že jí bylo daným rozhodnutím zasaženo do procesních práv, (která jí ze statusu účastníka zákon přiznává), a to takovým způsobem, že důsledkem mohla být nezákonnost předmětného rozhodnutí. Třetí skupinou osob, jež jsou oprávněny užit žalobu, jsou osoby, kterým byl správním orgánem uložen trest za správní delikt. Takové osoby mohou požadovat zrušení rozhodnutí (např. pro tvrzení, že se daného deliktu nedopustily) nebo se mohou domáhat zmírnění či upuštění od trestu.¹¹⁶

Druhým případem žalobní legitimace je tzv. *zvláštní legitimace ve veřejném zájmu*. Dle § 66 Sřs. jsou tento typ žaloby oprávněny využít následující osoby a orgány : správní orgán (o němž to stanoví zákon), nejvyšší státní zástupce (jenž k podání shledá veřejný zájem), veřejný ochránce práv (který musí veřejný zájem nejen shledat, ale i prokázat), a v neposlední řadě osoba, již toto privilegium přiznává zvláštní zákon, popř. mezinárodní smlouva.¹¹⁷

Posledním případem, a zároveň podtypem zvláštní legitimace, jsou *žaloby podávané ve věcech územní samosprávy*. V rámci této skupiny je možné rozlišovat dva případy žalob. Prvním případem je podání žaloby ze strany orgánu státní správy (konkrétně Ministerstva vnitra, které působí jakožto kontrolní orgán vůči samosprávným celkům). Ministerstvo vnitra může žalovat opatření či usnesení, jež bylo vydáno samosprávným celkem v rámci jeho samostatné působnosti. Druhým případem možné žaloby je naopak situace, kdy samosprávný celek žaluje orgán státu. Příkladem může být žaloba podaná vůči rozhodnutí Ministerstva vnitra, týkající se rozpuštění zastupitelstva konkrétního samosprávného celku.¹¹⁸

¹¹⁶ Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní § 65

¹¹⁷ *Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, 2019 [cit. 2021-02-12]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/zaloba-proti-rozhodnuti-spravniho-organu/art/489?menu=309>

¹¹⁸ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2 str. 50-51

Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se typově řadí mezi řízení sporná, tudíž účastníci jsou označováni jako žalobce a žalovaný. Za žalobce je považován ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech (viz podrobně zmíněno výše). Žalovaným je pak logicky správní orgán, jenž rozhodoval, v posledním stupni.¹¹⁹

Velice podstatným aspektem je samotná podoba a nutné náležitosti žaloby. Žaloba musí obsahovat jak obecné, tak zvláštní náležitosti. Obecná rovina zahrnuje informace: kdo je žalobcem, co je předmětem žaloby, čeho se domáhá a koho žaluje. Do zvláštních náležitostí, jež musí žaloba obsahovat, spadá např.: povinnost označení výroků, které žalobce napadá, uvedení důvodů, vymezení důkazních prostředků, ze kterých žalobce vychází, označení účastníků, kteří jsou žalobci známi, a v neposlední řadě uvedení žalobních bodů. Žalobní body představují tzv. petit, jehož rozsahem je soud vázán v rámci své posuzovací a rozhodovací činnosti. Žalobce se podáním žaloby proti rozhodnutí správního orgánu může domáhat různých stupňů ochrany a požadavků; zejména se jedná o požadavek určení nezákonnosti, nicotnosti, popř. jedná-li se o správní delikt snížení či odpuštění trestu.

Podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je vázáno zákonnými lhůtami. Dle ustanovení v § 72 Sřs. je možné žalobu podat v obecné lhůtě dvou měsíců ode dne oznámení (písemného doručení) rozhodnutí osobě žalobce. Nejpozději je však možné žalobu podat ve lhůtě tří let ode dne, kdy správní rozhodnutí nabylo právní moci.¹²⁰

Zajímavou otázkou je odkladný účinek žaloby, tedy problematika nabytí právní moci žalovaného správního rozhodnutí, a s ním spojená jeho vykonatelnost. V zásadě platí pravidlo, že podání žaloby není překážkou k nabytí právní moci rozhodnutí, ovšem existují zde výjimky, kdy je možné odkladný účinek přiznat. Zákon však vyžaduje splnění určitých podmínek. Příkladem může být situace, kdy by nepřiznání odkladního účinku znamenalo pro jeho adresáta neúměrně větší újmu, a zároveň takovéto přiznání není v rozporu s veřejným zájmem. Soud o možnosti přiznání / nepřiznání odkladného účinku rozhoduje

¹¹⁹ Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní § 69

¹²⁰ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2 str. 50-54

prostřednictvím usnesení, které je současně oprávněn kdykoli (a to i bez návrhu) zrušit.¹²¹

V souvislosti s nutnými podmínkami k tomu, aby byla žaloba řádně přijata a projednána, je rovněž nutné zmínit případy, kdy bude žaloba odmítnuta z důvodu nepřipustnosti. Jedná se např. o situace, kdy správní orgán rozhodoval v soukromoprávních záležitostech, je-li žaloba směřována pouze proti odůvodnění rozhodnutí, popř. nevyčerpal-li žalobce všechny předchozí prostředky ochrany, jež měl k dispozici v rámci správního řízení. K nevyčerpání opravných prostředků se již několikrát vyjádřil i samotný Nejvyšší správní soud - *Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 28/2004* , kdy deklaroval následující : „*Ochrana práv ve správním soudnictví může nastoupit teprve poté, kdy byl pořad správních stolic vyčerpán (§ 5 Sřs.). Tím, že správní orgán I. stupně vyznačil na svém rozhodnutí doložku právní moci v okamžiku, kdy již účastník správního řízení proti tomuto rozhodnutí podal odvolání a o tomto odvolání dosud rozhodnuto nebylo, není splněn předpoklad vyčerpání řádných opravných prostředků. Žalobu podanou za této situace proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně proto správní soud odmítne*“ .¹²²

Z výše zmíněného je tedy možné dovodit, že správní soud má poměrně široké spektrum způsobů, jak se s předmětnou žalobou vypořádat. Uzná-li žalobu jako důvodnou a opodstatněnou, může zrušit napadené soudní rozhodnutí, popř. upustit (snížit sankci), správním rozhodnutím uloženou (jedná-li se o problematiku správních deliktů). Správní soud je rovněž oprávněn zrušit i rozhodnutí, které předcházelo žalovanému aktu. Rozhodne-li o zrušení, vrátí věc k dalšímu řízení, přičemž správní orgán, který bude věc nově projednávat, je v daném případě vázán právním názorem správního soudu. Posledním případem vyřízení žaloby představuje její zamítnutí kvůli její nedůvodnosti.

5.2.2. Žaloba na ochranu proti nečinnosti

Žaloba proti nečinnosti správního orgánu je od roku 2003 novým prostředkem kontroly, který má zamezit negativním jevům v činnosti správních orgánů (konkrétně jejich neaktivitě). Samotná *Listina základních práv a svobod* ve svém čl. 38 odst. 2. stanovuje, že každý jedinec má právo na to, aby jeho

¹²¹ Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní § 73

¹²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2004, sp. zn. 1 As 28/2004 (č. 454/2005 Sb. NSS)

záležitost byla projednána v přiměřené době.¹²³ Zbytečné průtahy správních řízení a neaktivní přístup ze strany správních orgánů může být postižen podáním této žaloby. Nečinnost správního orgánu je spatřována v nevydání meritorního rozhodnutí, popř. osvědčení v dané věci. Avšak je nutné zdůraznit, že samotná nečinnost správního orgánu, ještě automaticky neznamená oprávnění podat žalobu, neboť zde musí být splněny další podmínky. Zejména musí být splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání předchozích prostředků ochrany před nečinností ve smyslu §80 *Správního řádu*. Účastník správního řízení se v případě neaktivního přístupu ze strany správního orgánu může obrátit na orgán nadřízený a požadovat, aby situaci řešil. Ten má pak několik možností, jak rozhodnout. Nadřízený správní orgán může nařídít podřízenému orgánu, aby vydal meritorní rozhodnutí či osvědčení, může případ atrahovat na sebe, delegovat na jiný správní orgán, popř. přiměřeným způsobem prodloužit lhůtu, ve které podřízený správní orgán vydá rozhodnutí nebo osvědčení v dané věci.¹²⁴ Pokud účastník řízení nevyčerpá předchozí prostředky ochrany proti nečinnosti, není oprávněn podat žalobu proti nečinnosti. Žaloba rovněž nemůže být podána v případě aplikace tzv. *fikce rozhodnutí*. Jde sice o případ, kdy rozhodnutí není fakticky vydáno, nicméně zvláštní zákon s takovouto možností záměrně počítá, a proto nelze v daném případě ono nevydání aktu vnímat jakožto vadu, kterou lze napadat žalobou na nečinnost.¹²⁵

Osobou žalobce je pak osoba, jež bezvýsledně vyčerpala všechny předchozí možnosti ochrany (zejména tedy podání podnětu k nadřízenému správnímu orgánu). Žalovanou stranou je správní orgán, který měl vydávat rozhodnutí či osvědčení. Nejvyšší správní soud se v rámci své rozhodovací činnosti zabýval otázkou, jaké správní akty je účastník oprávněn po správním orgánu vyžadovat. NSS deklaroval ve svém *Rozsudku sp. zn. 2 Ans 4/2004*, že výsledkem žaloby proti nečinnosti správního orgánu může být pouze uložení povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé (případně vydání osvědčení). Soud nemůže správnímu orgánu uložit povinnost vydat rozhodnutí procesního charakteru, stejně tak jako nemůže uložit pouze povinnost pokračovat v řízení

¹²³ Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, čl. 38 odst.2

¹²⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, §80 odst.4, písm. a, b, c, d

¹²⁵ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2 str. 52-53

s tím, že ponechá na uvážení správního orgánu, zda bude v řízení pokračovat a rozhodnutí vydá nebo zda řízení přeruší.¹²⁶

Lhůta k podání žaloby činí jeden rok, který je počítán od dne, kdy marně uplynula zákonem stanovená lhůta, jež byla zamýšlena pro vydání rozhodnutí či osvědčení. Jestliže tato lhůta v rámci řízení stanovena nebyla, počítá se lhůta jednoho roku ode dne, kdy byl některým ze subjektů řízení (žalobcem nebo žalovaným) učiněn poslední úkon v rámci daného řízení.¹²⁷

Na rozdíl od žaloby předešlé, soud zde nepřezkoumává obsah žaloby dle žalobních bodů, nýbrž je přezkum činěn v plném rozsahu. Správní soud pak vychází ze skutkového stavu, který je zjišťován ke dni vydání jeho rozhodnutí. Shledá-li soud žalobu jako důvodnou, vydá rozsudek, kterým uloží správnímu orgánu povinnost vydat meritorní rozhodnutí nebo osvědčení. V opačném případě žalobu zamítne.¹²⁸ Přestože správní soud disponuje nařizovací pravomocí, kterou správnímu orgánu může nařídit vydání rozhodnutí, je tato pravomoc omezena pouze na obecné stanovení povinnosti *facere*. Soud však není oprávněn blíže specifikovat způsob, jak má správní orgán rozhodnout - *Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp.zn. 7 Afs 33/ 2003*.¹²⁹

Žaloba na ochranu proti nečinnosti představuje zcela jistě nutný prostředek ochrany pro adresáty veřejné správy. Na druhou stranu, jedná se o lehce paradoxní situaci, kdy správní soudy, kterým je často vyčítána velká přetíženost (což vede k průtahům řízení a nečinnosti), rozhodují o nečinnosti jiných orgánů.

5.2.3. Žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu, donucení správního orgánu

Žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení je subsidiárním prostředkem ochrany, pro takové úkony veřejné správy, které svým charakterem nespádají do kategorie rozhodnutí, ani nečinnosti správních orgánů. Obdobně, jako je tomu u předchozí žaloby na nečinnost, je i tato žaloba poměrně novým institutem. V předchozích etapách vývoje správního soudnictví bylo možné

¹²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, sp. zn. 2 Ans 4/2004 (č. 506/2005 Sb. NSS)

¹²⁷ Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, §80

¹²⁸ HENDRYCH, Dušan a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. v Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3 str. 546-548

¹²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004., sp.zn. 7 Afs 33/ 2003

se proti takovýmto úkonům chránit pouze u Ústavního soudu. Avšak stávající koncepce správního soudnictví počítá s ochranou této skupiny specifických úkonů přímo v rámci soudů správních.¹³⁰

Vymezení věcného rozsahu uplatnění této žaloby je definováno zejména negativním způsobem. Jedná se tedy o případy zásahu do právní sféry jedince ze strany veřejné správy, přičemž tento zásah (pokyn, donucení) nemá charakter správního rozhodnutí. Takovýmto zásahem mohou být zejména úkony související s kontrolními mechanismy (policejní zásahy), ale i např. vydávání stavebních osvědčení.¹³¹

Rozborem toho, co je možné do těchto pojmů zařadit, se zabývala i judikatura. Příkladem může být *rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 2 Aps 2/2004*, který stanovoval toto: „*Za nezákonné zásahy, dle § 82 Sřs. není možné pokládat úkony policie v rámci plnění úkolů v působnosti orgánů činných v trestním řízení. Avšak zásahy podrobené přezkumu ze stran správních soudů mohou být úkony policejních orgánů činěné v rámci výkonu působnosti veřejné správy.*“¹³²

Aktivní legitimace k podání žaloby je pak přiznána osobě, která tvrdí, že byla daným zásahem, pokynem, donucením přímo zkrácena na svých zákonem zaručených právech. Tento zásah však musí splňovat další, zákonem stanovené podmínky. Zejména se musí jednat o takový úkon, který je v rozporu s právním řádem, svým charakterem je možné ho řadit do kategorie zásahů, pokynů či donucení, a je namířen přímo proti osobě žalobce. Zároveň NSS několikrát ve své judikatuře zdůraznil, že tyto podmínky musí být splněny kumulativně - *Rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005-65.*¹³³

Žalovaným je pak správní orgán, který konkrétní zásah (pokyn, donucení) vůči dané osobě provedl, či je za něj jiným způsobem odpovědný. V případě specifických orgánů, jako jsou např. ozbrojené sbory, ozbrojené síly, bezpečnostní

¹³⁰ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2 str.53

¹³¹ *Nejvyšší správní soud: Žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, 2019 [cit. 2021-02-15]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Zaloba-proti-nezakonnemu-zasahu/art/491?menu=311>

¹³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. 2 Aps 2/2004 (č. 623/2005 Sb. NSS)

¹³³ Rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005-65

sbory, které samy o sobě nemají charakter správního orgánu, je žaloba směřována, proti orgánu, jenž má daný celek na starost.¹³⁴

Žalobou je možné domáhat se určení nezákonnosti daného pokynu, (popř. zásahu, donucení) které již proběhly. Toto deklaratorní rozhodnutí může mít zásadní vliv pro nadcházející řízení (např. pro řízení o náhradě škody). Rovněž však může být požadováno, aby soud vynesl rozsudek, který bude stanovovat povinnost upuštění od pokračujícího zásahu či napravení důsledku, které zásah způsobil. V případě, že je zde důvodná obava o to, že nezákonný zásah bude opakován, může se žalobce domáhat též jakési předběžné ochrany, která bude spočívat ve stanovení zákazu takového zásahu.

Jako nepřijatelná žaloba je klasifikované takové žalobní podání, kterému nepředcházelo vyčerpání předchozích prostředků ochrany (toto vyplývá ze samotného charakteru žaloby, která má subsidiární charakter vůči žalobě proti nezákonnému rozhodnutí či žalobě na nečinnost). Toto pravidlo však neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze deklaratorního rozsudku – tedy konstatování o nezákonnosti daného zásahu.¹³⁵

Z hlediska časového rozpětí jsou pro žalobu proti nezákonnému zásahu, pokynu či donucení relevantní dvě lhůty. Prvním časovým úsekem pro podání žaloby je subjektivní lhůta dvou měsíců, ode dne, kdy se „poškozený“ o zásahu dozvěděl. *„Rozhodující je v tomto případě znalost žalobce o skutkových okolnostech, ze kterých vyplývá konání či nekonání správního orgánu, v němž je spatřován nezákonný zásah. Okamžik, kdy žalobce nabyl přesvědčení o tom, že předmětné konání či nekonání správního orgánu naplňuje veškeré znaky nezákonného zásahu definované v § 82 Sřs. není pro běh této lhůty rozhodný.“*¹³⁶ Není-li možné v této době z jakýchkoliv důvodů žalobu podat, je osoba, které bylo zasaženo do zákonem stanovených práv, oprávněna podat žalobu v objektivní lhůtě dvou let, kdy k předmětnému zásahu došlo.¹³⁷

O žalobě rozhoduje věcně a místně příslušný krajský soud, který na základě svého šetření rozhodne o důvodnosti, či nedůvodnosti žaloby. Soud vychází ze skutkového stavu, zjištěného ke dni svého rozhodnutí; jedná-li se však o vydání rozhodnutí deklaratorního charakteru, vychází ze skutkového stavu

¹³⁴ Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, § 82,83

¹³⁵ Tamtéž, § 85

¹³⁶ Rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010-293

¹³⁷ MALAST, Jan *Správní právo přehledně: Žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu, donucení* Správko.cz, eBook - Správní právo přehledně-2019-03.pdf 2019, str. 112

zjištěného ke dni zásahu, pokynu, donucení. Pakliže shledá žalobní návrh jako neopodstatněný, dojde k zamítnutí žaloby. V opačném případě rozhodne soud o určení nezákonnosti daného zásahu, zakáže orgánu pokračování v zásahu, a pokud je to z podstaty věci možné, uloží orgánu povinnost uvedení do stavu, který předcházel této negativní skutečnosti.¹³⁸

5.2.4. Řízení ve věcech volebních a věcech místního referenda

Zvláštní pozornost ve správním soudnictví je věnována volbám, procesu voleb, respektive kontrole jejich legality. Vzhledem k ne příliš dávnému šrámu v naší historii (rok 1948 a následující), kdy fakticky nedocházelo ke svobodné soutěži politických stran a o politickém pluralismu se nedalo hovořit, není divu, že je této agendě vymezena zvláštní pozornost. Po roce 1989 se snahy na zakotvení základních pilířů kontroly voleb začaly fakticky konstituovat a postupně vyvíjet. V této době však byla tato agenda svěřena soudům civilním. Z povahy věci se však volby řadí spíše do oblasti práva veřejného; z tohoto důvodu byla pravomoc rozhodovat záležitosti voleb přenesena na soudy správní. Tato změna byla reflektována v roce 2003 s nově přijatým Soudním řádem správním. Volební soudnictví tedy od roku 2003 tvoří samostatný celek v rámci soudnictví správního.¹³⁹

Z hlediska celkového charakteru tohoto řízení lze konstatovat, že vykazuje oproti předchozím žalobním řízením několik specifických znaků. V první řadě se jedná o řízení nesporné; jeho strany se nazývají navrhovatel a odpůrce. V rámci řízení ve věcech volebních a záležitostech referenda nedochází k přezkumu veřejných subjektivních práv. Soudy, jež jsou oprávněny vést řízení, jsou zpravidla vázány velmi krátkými lhůtami, které jsou jim ze zákona dány na rozhodování. Řízení je jednostupňové a soudy rozhodují prostřednictvím usnesení. Úprava, jež je obsažena v samotném Soudním řádu správním, je poměrně stručná, avšak nelze se domnívat, že by to bylo kvůli jednoduchosti problematiky jako takové, nýbrž tím, že podrobnosti jsou stanoveny v řadě zvláštních volebních zákonů. Správní soudy poskytují ochranu ve věcech seznamu voličů, ve věcech registrace týkající se kandidáta nebo kandidátních listin,

¹³⁸ Zákon č. 150/2004 Sb., Soudní řád správní § 87

¹³⁹ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-55-4, str. 147

rozhodují v otázce neplatnosti voleb a hlasování, poskytují ochranu ve věcech zániku mandátu, či zajišťují ochranu místního nebo krajského referenda.¹⁴⁰

V případech ochrany seznamu voličů je napadán správní orgán, kterému byla dle zvláštní zákonné úpravy svěřena povinnost vést evidenci (seznam) stálých voličů, avšak on v této povinnosti určitým způsobem pochybil. Návrh ke věcně a místně příslušnému krajskému soudu podává osoba, jež je touto situací dotčena. Současně se domáhá, aby bylo krajským soudem vydáno rozhodnutí, které bude správnímu orgánu ukládat povinnost zhojit danou chybu (např. doplnit seznam stálých voličů, či jeho dodatek). Krajský soud, ke kterému byl návrh doručen, je povinen vydat o dané věci usnesení, a to do tří dnů od doručení návrhu soudu.¹⁴¹

Řízení ve věcech registrace kandidátů a kandidátních listin představuje zvláštní prostředek ochrany zejména pro politické subjekty, kterým byla odepřena možnost registrace. Návrh je směřován proti správnímu orgánu, který je dle zvláštních zákonů oprávněn tuto registraci provádět. Krajský soud v těchto záležitostech rozhoduje ve lhůtě 15 dnů od doručení návrhu k soudu.

Další prostředek ochrany představuje možnost řízení pro neplatnost voleb a hlasování. V případě voleb do místních a krajských zastupitelstev je k rozhodování ve věci věcně a místně příslušný krajský soud. V případě, že se jedná o napadení voleb do Poslanecké sněmovny, Senátu či Evropského parlamentu, spadá tato problematika do kompetence Nejvyššího správního soudu. V obou případech je soudům opět ponechána poměrně krátká lhůta na vynesení usnesení, a to konkrétně 20 dnů od doručení návrhu k soudu.

Ochrana ve věcech zániku mandátu je specifický prostředek ochrany, zaměřený proti rozhodnutí zastupitelstva nebo rozhodnutí správního orgánu stanovující zánik mandátu člena určitého zastupitelstva. Lhůta pro vydání usnesení je stejná jako v předešlém případě, tedy 20 dnů od doručení návrhu ke krajskému soudu.¹⁴²

V neposlední řadě je třeba zmínit institut ochrany ve věcech místního a krajského referenda. V obou případech se lze návrhem podaným u soudu

¹⁴⁰ MALAST, Jan *Správní právo přehledně: Žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu, donucení* Správko.cz, eBook - Správní právo přehledně-2019-03.pdf 2019 str. 112

¹⁴¹ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-55-4 str.147

¹⁴² KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-479-1, §91

domáhat určení, že návrh na konání předmětného referenda nevykazuje vady ani jiné nedostatky, možnosti vyhlášení místního (krajského referenda), určení neplatnosti rozhodnutí přijatého v referendu, určení neplatnosti hlasování v referendu. Soud rozhoduje usnesením, a to do 30 dnů od doručení návrhu k věcně a místně příslušnému soudu.¹⁴³

5.2.5. Řízení ve věcech politických stran a politických hnutí

Stav politického pluralismu je v demokratickém právním státě více než žádoucí. Proto je *politickým stranám a hnutím* poskytnuta zvláštní ochrana v rámci správního soudnictví. Prostřednictvím této ochrany se mohou u soudu domáhat určení, že návrh na registraci strany, popř. návrh na registraci změny stanov strany netrpí žádnými vadami. Agenda registrace politických stran spadá pod kompetence Ministerstva vnitra (sídlícího v hlavním městě Praze). Proto je v případě vedení soudního řízení, kde je namítána bezvadnost dané registrace, příslušný Městský soud v Praze.

Druhým případem řízením ve věcech politických stran a politických hnutí může být podání návrhu, jehož cílem je rozpuštění politické strany, pozastavení činnosti, či znovuoobnovení činnosti. V tomto případě je k řízení věcně příslušný Nejvyšší správní soud v Brně.¹⁴⁴

5.2.6. Řízení o kompetenčních žalobách

Spory o tom, jaký orgán je v daném případě příslušný k vedení řízení, se v právním řádu objevují hned v několika oblastech. Není proto překvapením, že tuto problematiku nepomíjí ani Soudní řád správní.

Kompetenční spory v rámci správního soudnictví mohou mít tři různé podoby. Dle § 97 Sřs. se jedná o spory mezi správními orgány a orgány samosprávy, spory mezi více samosprávnými orgány, či spory mezi ústředními orgány.

¹⁴³ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy: obecná část*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-7357-518-2 str. 55-56

¹⁴⁴ SOUČKOVÁ, Marie, Petr LAVICKÝ a Sylva ŠÍŠKEOVÁ. *Soudní řád správní: s judikaturou a souvisejícími předpisy*. V Praze: C.H. Beck, 2005. Beckova edice zákonů s judikaturou. ISBN 80-717-9314-0 str. 94-96

Konkrétní kompetenční spor může mít pozitivní i negativní podobu. V případě sporu pozitivního se jedná o situaci, kdy si dva nebo více orgánů myslí, že jsou příslušné v dané věci vést řízení, a osobují si tak právo na vydání rozhodnutí. Pokud se jedná o spor pozitivní, předchází soudnímu řízení tzv. řízení dohadovací; pokud se však ani v rámci něj nepodaří určit příslušný orgán, je podána žaloba ke správnímu soudu.

V případě negativního kompetenčního sporu si ani jeden z orgánů nemyslí, že je příslušný k vedení řízení a rozhodování v dané záležitosti. Na rozdíl od sporu pozitivního, nepředchází v tomto případě dohadovací řízení, ale záležitost je rovnou žalována u správního soudu. V praxi jsou častější případy právě sporů negativních. V obou případech je k vedení soudního řízení příslušný Nejvyšší správní soud.¹⁴⁵

Žalobu je oprávněný podat správní orgán, jenž si osobuje, nebo naopak popírá právo rozhodnout v dané věci. Rovněž je k podání žaloby oprávněná i osoba, o jejíchž právech má být rozhodnuto v rámci daného řízení. Druhou stranou v řízení je žalovaný, jímž je druhý správní orgán, vystupující v rámci kompetenčního sporu. Všechny osoby, jež byly účastníky řízení, ve kterém daný kompetenční spor vznikl, a nejsou žalobci, mají postavení osob zúčastněných na řízení.

Podání kompetenční žaloby je dle § 99 Sřs. nepřipustné v případech, kdy se nejedná z podstaty věci o kompetenční spor, dále pokud je k rozhodování o kompetenčním sporu dle zvláštních zákonů příslušný jiný orgán, nebo lze tento kompetenční spor vyřešit v rámci jiného řízení, dle zvláštních předpisů. NSS ve svém *usnesení čj. Komp 6/2010-123* stanovil, že o kompetenční spor se nemůže jednat v případě, kdy si žalobce osobuje pravomoc vydat rozhodnutí, které bylo zrušeno před podáním žaloby. Soud nemůže z podstaty věci určit, který orgán je oprávněn rozhodovat o právech a povinnostech osoby zúčastněné na řízení, neboť její práva zanikla spolu s rozhodnutím a dalšího řízení o těchto právech se osoba nikterak nedomáhala. Z výše uvedených důvodů je nutné takto formulovanou kompetenční žalobu pokládat za nepřipustnou.¹⁴⁶

¹⁴⁵ POLIÁN, Milan. *Vybrané procesní instituty soudního řádu správního*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2003. ISBN 80-244-0762-0 str. 58-59

¹⁴⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2011, čj. Komp 6/2010-123

V případě, že soud neodmítne žalobu, nezastaví řízení či jiným způsobem řízení nepřeruší, vydá v dané věci rozhodnutí, kterým určí jeden z orgánů jako příslušný vést předmětné řízení a rozhodnout v dané záležitosti.

5.2.7. Řízení o zrušení opatření obecné povahy

Pojem opatření obecné povahy je v Českém právním řádu zakotven ve Správním řádu v § 171, který jej vymezuje negativním způsobem. Toto ustanovení deklaruje, že opatření obecné povahy není správním rozhodnutím, ani právním předpisem.¹⁴⁷ Upřesnění pojmu pak poskytuje judikatura- např. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2005-98* stanovil následující: „*Opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního hlediska nesplňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), Nejvyšší správní soud jej k námitce navrhovatele zruší.*“¹⁴⁸

Návrh na zrušení opatření obecné povahy, případně jeho části, je oprávněna podat osoba, která tvrdí, že byla předmětným opatřením dotčena na svých právech. Navrhovatelem na zrušení opatření obecné povahy může být rovněž obec (za předpokladu, že vydavatelem předmětného OOP je kraj). Odpůrcem je subjekt, který vydal napadané opatření obecné povahy.¹⁴⁹

Obecná lhůta pro podání návrhu na zrušení OOP činí jeden rok, ode dne nabytí účinnosti tohoto aktu. Vedle obecných požadavků na každé podání musí návrh obsahovat i tzv. návrhové body, z nichž musí být zjevné, z jakých skutkových a právních podkladů navrhovatel vychází, a proč má za to, že dané opatření obecné povahy je protiprávní. Zároveň ve vztahu k těmto návrhovým bodům se uplatňuje zásada koncentrace.

Při rozhodování o zrušení či nezrušení opatření obecné povahy, případně jeho části, je soud vázán rozsahem předloženého návrhu. Výsledkem řízení může být zamítnutí návrhu (v případě, že není shledán nesoulad s právním pořádkem), a nebo zrušení OOP nebo jeho části (v případě, že se potvrdí navrhovatelův dojem nezákonnosti).¹⁵⁰

¹⁴⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád § 171

¹⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98

¹⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.2.2021, sp .zn. 10 As 431/2019 - 53

¹⁵⁰ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2 str. 58-60

5.5.8. Řízení o zrušení služebního předpisu

Řízení o zrušení služebního předpisu je nejnovějším prostředkem ochrany ve správním soudnictví. Do Soudního řádu správního byl reflektován v souvislosti s přijetím *zákona o státní službě – zákon č. 234/2014 Sb.* Svým charakterem se jedná o řízení návrhové, přičemž předmětný návrh na zrušení je oprávněn podat náměstek pro státní službu. Lhůta pro podání činí 30 dnů od dne marného uplynutí lhůty, jež byla dle zákona o státní službě stanovena pro sjednání nápravy.

Obdobně jako je tomu v řízení na zrušení opatření obecné povahy, i zde je návrhovatel kromě obecných náležitostí povinen vybavit své podání návrhovými body. Z těchto bodů musí být zjevné, pro jaké důvody pokládá daný služební předpis za protiprávní, a z jakých zákonných ustanovení přitom vychází.

151

K řízení o zrušení služebního předpisu je věcně příslušný Městský soud v Praze, přičemž je ve svém rozhodování vázán rozsahem a odůvodněním předloženého návrhu. Jestliže na základě tohoto návrhu a jeho odůvodnění městský soud shledá rozpor se zákonem, rozhodne o zrušení služebního předpisu. V opačném případě návrh zamítne.¹⁵²

5.3. Opravné prostředky ve správním soudnictví

Přestože by způsob organizace správního soudnictví (tedy dělení na soudy krajské a NSS) mohl budit představu o dvojinstančnosti systému, není tomu tak, alespoň ne v běžném slova smyslu. Ve správním soudnictví totiž neexistují řádné opravné prostředky. Rozhodnutí vydávaná soudy nabývají právní moci ihned po doručení (oznámení) svým adresátům, a tudíž zde není žádný časový úsek, kdy by tyto řádné opravné prostředky mohly být uplatněny. Nabytí právní moci však žádným způsobem nebrání subjektům využít jejich práva na použití mimořádných opravných prostředků, kterými jsou ve správním soudnictví tzv. *kasační stížnost* a *obnova řízení*. Avšak i zde je nutné zdůraznit, že ani tyto prostředky ochrany nejsou přístupné ve všech typech řízení. Výjimky, ve kterých

¹⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, sp. zn. 8 Ads 301/2018 - 45

¹⁵² Zákon č. 150/2002S Sb., soudní řád správní § 101 písm. e,f,

případech není možné tyto mimořádné opravné prostředky použít, stanoví zákon.¹⁵³

5.3.1. Kasační stížnost

Kasační stížnost představuje mimořádný opravný prostředek, kterým se lze bránit proti pravomocným rozhodnutím vydaným krajskými soudy. „*Kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, které nebylo řádně doručeno a z tohoto důvodu nenabylo právní moci, je předčasná*“ - *Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 1 As 4/2003*.¹⁵⁴ Příslušným orgánem pro rozhodování o kasačních stížnostech je Nejvyšší správní soud. V zásadě platí, že kasační stížnost je možné uplatnit vůči všem rozhodnutím, nestanoví-li zákon jinak. K podání kasační stížnosti je oprávněný tzv. stěžovatel, který se domáhá zrušení předmětného rozhodnutí. Osoba stěžovatele je představována účastníkem řízení, ze kterého vzešlo napadené rozhodnutí, jakož i osobou zúčastněnou na tomto řízení.

Soudní řád správní v souvislosti s institutem kasační stížnosti stanovuje taktéž případy, kdy bude ona stížnost označena jako nepřipustná či nepřijatelná. Kasační stížnost není přípustná např. v řízeních ve věcech volebních, v případech, kdy by stížnost směřovala pouze proti odůvodnění soudu, proti dočasným rozhodnutím, či pouze proti rozhodnutí o nákladech řízení.¹⁵⁵ K nepřijetí kasační stížnosti dojde v případě, kdy se záležitost týká mezinárodní ochrany, a současně významnou měrou nepřekračuje zájem stěžovatele. V takovém případě dojde usnesením k odmítnutí dané kasační stížnosti.

Samotná kasační stížnost může být podána pouze z těch důvodů, na něž zákon výslovně pamatuje. Takovýmito důvody jsou zejména tvrzená nezákonnost rozhodnutí, nepřezkoumatelnost rozhodnutí, zmatečnost, nesrozumitelnost či jiné důvody uvedené v § 103 Sřs.

Účastníky řízení o kasační stížnosti jsou stěžovatel a všichni účastníci předchozího řízení. Vzhledem k tomu, že bezvadná formulace kasační stížnosti a následný proces řízení o ní vyžadují poměrně značné odborné znalosti, zákon stanovuje stěžovateli povinnost být zastoupen advokátem. Toto pravidlo

¹⁵³ *Opravné prostředky proti rozhodnutí správních soudů* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, 2019 [cit. 2021-02-18]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Opravne-prostredky-proti-rozhodnutim-spravnich-soudu/art/496?menu=316>

¹⁵⁴ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2003, sp. zn. 1 As 4/2003 (č. 281/2004 Sb. NSS)

¹⁵⁵ Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní § 104

pochopitelně neplatí, jestliže je odborný prvek zastřešen jiným způsobem (typicky samotná osoba stěžovatele je současně advokátem).¹⁵⁶

Lhůta k podání stížnosti činí pouhé dva týdny od doručení rozsudku krajského soudu. V případě, že stížnost trpí určitou formální vadou (např. není úplná), vyzve NSS stěžovatele k odstranění takovéto vady a to ve lhůtě jednoho měsíce od poučení o její existenci.¹⁵⁷

Nejvyšší správní soud může dle §110 předmětné řízení zastavit, žádost odmítnout či zamítnout. Rovněž je NSS oprávněn napadené rozhodnutí zrušit a vrátit věc k dalšímu řízení věcně a místně příslušnému krajskému soudu, který bude v dané věci vázán právním názorem NSS. Posledním způsobem vyřízení záležitosti je zrušení napadeného rozhodnutí a nahrazení rozsudkem samotného Nejvyššího správního soudu.¹⁵⁸

Právě s agendou vyřizování kasačních stížností úzce souvisí jeden z nejvíce diskutovaných bodů současnosti, pojící se se správním soudnictvím, a to sice otázka přetíženosti Nejvyššího správního soudu. Za rok 2020 bylo podáno 4261 nových kasačních stížností, ke kterým bylo připojeno dalších 2503 (převzatých z předchozího období). Během roku se podařilo rozhodnout 3880 stížností.¹⁵⁹ Už jen z těchto stručných dat je patrný obrovský nápor na NSS spojený s touto agendou, což bezpochyby naskýtá úvahy nad udržitelností takto nastaveného systému.

5.3.2. Obnova řízení

Druhým případem mimořádného opravného prostředku je tzv. obnova řízení. Na rozdíl od kasační stížnosti má však značně omezenější rozsah uplatnění, neboť je možné ji použít pouze v případech řízení o žalobě proti nezákonným zásahům a v řízení o záležitostech politických stran a politických hnutí. Důvodem pro obnovu řízení mohou být nově objevené skutečnosti či důkazy, které z objektivních důvodů nemohly být uplatněny v předchozím procesu.

¹⁵⁶ *Opravné prostředky proti rozhodnutí správních soudů* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, 2019 [cit. 2021-02-18]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Opravne-prostredky-proti-rozhodnutim-spravnich-soudu/art/496?menu=316>

¹⁵⁷ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3 str. 564-565

¹⁵⁸ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3 str. 564-565

¹⁵⁹ *Statistiky NSS* [online]. Brno: NSS, 2020 [cit. 2021-03-02]. Dostupné z: http://nssoud.cz/Main2col.aspx?cls=StatistikaNewAll&data=1&stato_id=4&year=2019&menu=190

Návrh na obnovu řízení je možné podat v subjektivní lhůtě tří měsíců ode dne, kdy se osoba dozvěděla o existenci nového relevantního důkazu či skutečnosti pro dané řízení. Nejpozději je však možné uplatnit návrh na obnovu řízení do tří let ode dne, kdy původní rozhodnutí nabylo právní moci.

Obnovu řízení je z hlediska systematiky možné dělit do dvou fází. První fází je proces rozhodování o obnově řízení, jehož úkolem je posoudit, zda existují důvody pro vedení nového řízení. Pokud je výsledkem pozitivní závěr (jsou zde shledány nové skutečnosti či důkazy, které účastník bez jeho zavinění nemohl uplatnit v původním řízení), je přistoupeno k fázi druhé. Tuto druhou fázi představuje samotné obnovené řízení, jehož výsledkem je vydání nového (nahrazujícího) rozhodnutí ve věci samé.¹⁶⁰

¹⁶⁰ *Opravné prostředky proti rozhodnutí správních soudů* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, 2019 [cit. 2021-02-18]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Opravne-prostredky-proti-rozhodnutim-spravnich-soudu/art/496?menu=316>

6. Charakter správního soudnictví ve vybraných státech EU

Tato kapitola je věnována nastínění charakteru správního soudnictví ve státech sousedících s Českou republikou. Ústředním tématem této diplomové práce je *Správní soudnictví v České republice*. Vzhledem k rozsahu diplomové práce a vymezení jejího předmětu je patrné, že záměrem této kapitoly nebude poskytnout vyčerpávající výklad o systému správního soudnictví ve vybraných zemích (jako tomu bylo v případě České republiky). Cílem této části práce je poskytnout spíše rámcový náhled do koncepcí správního soudnictví ve vybraných státech. Dále jsou vybrány dílčí instituty správního soudnictví, typické pro daný stát, a ty jsou komparovány s českou právní úpravou. Jak je již z názvu kapitoly patrné, pozornost je věnována státům sousedícím s Českou republikou, a to konkrétně Slovenské republice a Spolkové republice Německo. Tyto státy byly zvoleny proto, neboť z hlediska geografického, socio-kulturního a historického se jedná o státy České republiky blízké. Z tohoto důvodu se domnívám, že bude zajímavé posoudit, do jaké míry vykazují státy společné znaky v oblasti právní úpravy správního soudnictví.

6.1. Správní soudnictví Slovenské republiky

Přestože by se na první pohled mohlo zdát, že díky společensko-kulturní blízkosti České a Slovenské republiky budou koncepce správního soudnictví téměř totožné, není tomu docela tak. Zejména po rozpadu společného Československého státu se právní úprava správního soudnictví vydala v každém státu jiným směrem. Jak již z výše uvedeného popisu vyplývá, pro Českou republiku se stal naprosto zásadním milníkem v této oblasti rok 2003, který přinesl novou koncepci správního soudnictví zakotvenou v Soudním řádu správním. Přijetí tohoto předpisu přineslo řadu inovací jako : rozšíření kompetencí v oblasti kontroly veřejné správy, zavedení specializovaných orgánů (NSS) apod.

Přestože v devadesátých letech se slovenská odborná společnost taktéž shodovala na nutnosti zavedení specializovaných orgánů (soudů), které budou vybaveny příslušnými kompetencemi, k tomuto kroku nakonec nedošlo. Slovenská republika se rozhodla setrvávat u původní úpravy, tedy páté části zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (ve znění zákona č. 519/1991 Sb.). Toto rozhodnutí logicky vyústilo ve skutečnost, kdy se koncepce českého a slovenského soudnictví začala obsahově vzdalovat. Ovšem v roce 2016 byl

do Slovenského právního řádu přijat zcela nový právní předpis-*zákon č. 162/2016 Z.z., Správny súdny poriadok*, který upravuje tematiku správního soudnictví v samostatném předpisu.¹⁶¹

6.1.1. Organizace soudů a jejich pravomoc

Na Slovensku neexistují specializované orgány správních soudů, nýbrž je tato agenda vykonávána v rámci obecné soustavy soudů, a to na úrovni soudů okresních, krajských, a výjimečně, soudu Nejvyššího.

Nejnižší úrovní jsou pochopitelně soudy okresní, kde rozhodují samosoudci. Z hlediska správních záležitostí mají omezené kompetence, neboť jsou oprávněny pouze ke dvěma typům řízení v rámci volebních záležitostí. Vzhledem k zúžené agendě, není tedy třeba ani specializovaných soudců, kteří by měli na starost pouze tuto správně-právní agendu.

Na krajské úrovni fungují jak samosoudci, kteří rozhodují o opravných prostředcích ve věcech nečinnosti správních orgánů, tak specializované senáty, složené ze dvou soudců a jednoho předsedy. Zvláštním zákonem byla taktéž na úrovni krajských soudů zřízena tzv. kolegia (min. pětičlenná). Tento orgán není oprávněn autoritativně rozhodovat ve správních záležitostech, ale funguje jako odborný, administrativní a poradní jednotka. Jeho hlavní náplní je sledovat vývoj judikatury Nejvyššího soudu, jakož i judikaturu na úrovni soudů evropských (Evropský soud pro lidská práva, Evropský soudní dvůr). Dále má oprávnění vyjadřovat se k připravovaným návrhům reflektujícím změny ve správním soudnictví na Slovensku.¹⁶²

Nejvyšší článek správního soudnictví na Slovensku představuje Nejvyšší soud. V rámci své činnosti rozhoduje o opravných prostředcích. V České republice je stanovena tzv. *jednoinstančnost řízení*, neboť česká právní úprava nezná řádné opravné prostředky v rámci správního soudnictví. Tato zásada do určité míry funguje i na Slovensku, avšak s jistými modifikacemi. Zákon např. v určitých případech připouští odkladný účinek kasační stížnosti (stejně jako je tomu v ČR), či umožňuje použít speciální institut stížnosti jakožto řádného

¹⁶¹ ZOULÍK, F.: *Cesty práva*. Výbor statí. CEVRO institut, o. p. s., Wolter Kluwer ČR, a. s., 2013, str. 222 až 223

¹⁶² LIPUSOVÁ, Markéta. *Správní soudnictví a jeho komparace se zeměmi EU*. Brno, 2015. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. Vedoucí práce Judr. Stanislav Sedláček

opravného prostředku (což je institut české úpravě neznámý).¹⁶³ Vedle této pravomoci rozhoduje Nejvyšší soud i jako orgán první instance, a to pokud se jedná o žaloby proti ústředním orgánům státní správy s celostátní působností, u nichž je namítána nečinnost, nebo pokud se jedná o řízení na ochranu před nezákonným zásahem orgánu veřejné správy. Nejvyšší soud dále rozhoduje o kompetenčních žalobách, o registraci do kandidátních listin Slovenské rady, či o kasačních stížnostech. Při své činnosti funguje v zásadě v pětičlenných nebo tříčlenných senátech, není-li zákonem stanoveno jinak.

Z hlediska pravomocí je možné na Slovensku rozlišovat zejména tyto typy řízení: správní žaloby ve věcech trestání, správní žaloby v sociálních věcech, žaloby ve věcech azylu a administrativního vyhoštění, žaloby na nečinnost veřejné správy, žaloby proti zásahu veřejné správy, žaloby ve věcech volebních, žaloby ve věcech územní samosprávy, žaloby ve věcech politických práv nebo např. kompetenční žaloby.¹⁶⁴ Z typologie řízení je možné vyzorovat značné podobnosti s českou právní úpravou.

6.1.2. Institut prokuratury

Významným rozdílem, oproti českému systému správního soudnictví, je existence pozice *prokurátora*, jež má představovat hlavní orgán dozoru nad zákonností v činnostech veřejné správy. V České republice tento úřad fungoval do roku 1994, kdy byl zrušen zákonem o státním zastupitelství.¹⁶⁵ Jako paralelu v české právní úpravě je možné chápat oprávnění nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv podávat zvláštní žalobu ve veřejném zájmu. Podstatou úřadu prokurátora na Slovensku je ochrana práv a svobod fyzických a právnických osob tím, že dohlíží na dodržování zákonnosti postupů veřejné správy vůči jejich adresátům. V rámci své činnosti má k dispozici řadu nástrojů, kterými může upozorňovat veřejnou správu na nežádoucí jednání. Jedním z takovýchto nástrojů je oprávnění podávat protesty (a to i opakovaně), jestliže shledá konkrétní správní rozhodnutí jako protizákonné. V případě bezvýsledného

¹⁶³ KOPECKÝ, Martin. *Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví* [online].23.s. [cit. 2021-02-27]. Dostupné z: file:///C:/Users/Anna/Downloads/SP1-2-Kopecky%20(4).pdf, str. 54-55

¹⁶⁴ Zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok § 6

¹⁶⁵ Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, § 45

vyčerpání těchto prostředků je pak legitimován podat žalobu proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu k věcně a místně příslušnému soudu.¹⁶⁶

Obdobně, jako je tomu v České republice (u nejvyššího státního zástupce), je prokurátor na Slovensku vázán při podání žaloby dalšími zákonnými podmínkami, jako jsou např. lhůty k podání nebo veřejný zájem (který však nemusí dokazovat). Již výše zmíněné podání protestu (a následné žaloby) však není jediným nástrojem, se kterým osoba prokurátora pracuje. Oprávnění, kterými prokurátor v oblasti veřejné správy disponuje, jsou značně široká. V případě nečinnosti správního orgánu je oprávněn (za předpokladu předchozího vyzvání orgánu k zahájení činnosti) k podání žaloby na nečinnost. Vedle těchto kompetencí je prokurátor oprávněn provádět dozor přímo v sídlech orgánů veřejné správy a kontrolovat soulad s právními předpisy.¹⁶⁷ Pakliže jsou srovnávány pozice a kompetence nejvyššího státního zástupce (Česká republika) a prokurátora (Slovensko), je nutné dojít k závěru, že v oblasti kontroly veřejné správy je nepochybně silnější úřad slovenského prokurátora.

6.1.3. Opravné prostředky

Posledním institutem, který v rámci této komparace zmiňují, jsou opravné prostředky. Oba právní řády zakotvují dva opravné prostředky, a to kasační stížnost a obnovu řízení.

Kasační stížnost je v obou systémech zakotvena jako opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajských soudů. Jedním z rozdílů, které lze nalézt, je však rozsah subjektů, jež jsou oprávněny k jejímu podání. Z České úpravy vyplývá, že kasační stížnost může podat stěžovatel (účastník řízení) a osoba zúčastněná na řízení, jestliže bylo rozhodnuto v jejich neprospěch. Slovenská právní úprava rozšiřuje okruh subjektů o generálního prokurátora, a taktéž rozšiřuje obecnou definici pojmu účastník. Pojem účastník tedy zahrnuje osoby žalobce, žalovaného, všechny účastníky předchozího řízení, dále ty, na které se kvůli specifickému vztahu k žalobci nebo žalovanému správní

¹⁶⁶ ANDOROVÁ, Petra - DUDOR, Ladislav. Pôsobnosť prokurátora v konaní o preskúmavaní postupu a rozhodnutí orgánov verejnej správy súdmi. In Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty : zborník príspevkov vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej 7.-8. marca 2011 v Trnave : (Projekt VEGA č. 1/0319/10 Správne súdnictvo). Bratislava: Ikarus - Eurounion, 2011. s. 11-18

¹⁶⁷ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2, str. 90-98

rozhodnutí vztahuje a v neposlední řadě osoby, o kterých to stanoví zákon.¹⁶⁸ Jedním z podstatných odlišností v obou právních úpravách je taktéž možný odlišný účinek kasační stížnosti. SSP spojuje právní moc rozsudků krajského soudu v některých případech, ještě před okamžik uplynutí lhůty 30 dnů (např. 7 denní lhůta ve věcech zajištění) od chvíle doručení rozsudku. V takovýchto případech je pak kasační stížnosti přiznán odkladný účinek.

Obnova řízení je rovněž institutem známým oběma právním řádům, avšak velice odlišným z hlediska důvodů, pro které je možné ji uplatnit. Soudní řád správní pracuje s ideou, kdy k obnově řízení je v zásadě možné přistoupit v situacích, kdy vyšly najevo nové okolnosti, skutečnosti a důkazy, jež nemohly být (bez zavinění účastníka) použity v předchozím řízení. Naproti tomu Správní soudny poriadok připouští obnovu řízení v případech, kdy Evropský soud pro lidská práva dospěje k závěru, že činností správního orgánu byly porušeny základní lidská práva a svobody a současně závažné důsledky a dopady takovéto činnosti nebyly přiměřeným způsobem odstraněny.¹⁶⁹

6.2. Správní soudnictví Spolkové republiky Německo

Druhým státem, u něhož nastiňuji koncept správního soudnictví, je Spolková republika Německo. Historie idey správního soudnictví na území Německa sahá až do období Svaté říše římské. Nicméně, jako o samostatném institutu je o něm možné hovořit až zhruba od druhé poloviny 19. století. V této době se zde začaly vytvářet dvě základní linie vývoje – *jihoněmecká* a *pruská*. O těchto modelech bylo blíže pojednáno v první části této práce. Po první světové válce byla existence správního soudnictví potvrzena i ve *Výmarské ústavě v čl.107*, který předpokládal zavedení specializovaných správních soudů na regionální i centrální úrovni. Tento předpoklad však nebyl naplněn. Moderní správní soudnictví v dnešním slova smyslu se začalo formovat až po druhé světové válce.¹⁷⁰

Soudobé německé správní soudnictví je založeno na několika základních principech, jejichž dodržování reflektuje jeho celkový charakter. Jedná se např. o zásadu koncentrace, která znamená , že soudnictví, týkající se otázek

¹⁶⁸ Viz § 32 odst. 1-3 SSP.

¹⁶⁹ Tamtéž, str. 53-54

¹⁷⁰ *Německé správní soudnictví v průběhu času*[online]. Ivana Bláhová, 2015 [cit. 2021-02-21]. Dostupné z: file:///C:/Users/Anna/Downloads/DPTX_2010_2_11220_0_176818_0_111481.pdf

veřejné správy, je vykonáváno *obecnými správními soudy* a *specializovanými správními soudy* (nikoli tedy obecnou soustavou soudů).

Z hlediska právní úpravy je správní soudnictví poměrně stručným způsobem zakotveno již na úrovni ústavní, resp. na úrovni tzv. *Základního zákona*. Článek 19. odst. 4. zakotvuje, že každá osoba, která byla v důsledku činnosti veřejné moci zkrácena na svých právech, má právo obrátit se na soud. Podrobnosti řízení před správními soudy jsou stanoveny v řadě zvláštních zákonů.¹⁷¹

6.2.1. Organizace soudů a jejich pravomoc

Vzhledem k rozloze Spolkové republiky Německo a jeho politickému uspořádání do federace není překvapením, že systém správního soudnictví je složitější komplex, než tomu bylo u předchozích dvou států. Správní soudnictví se i v dnešní době dělí do dvou základních linií, a to na obecné správní soudnictví, vykonávané obecnými správními soudy a na specializované správní soudnictví, vykonávané specializovanými správními soudy.

Obecné správní soudnictví je dále děleno na tři úrovně, přičemž základní jednotkou soustavy jsou tzv. *správní soudy* (*Verwaltungsgerichte*). U tohoto typu soudů se zřizují tzv. komory, tedy kolektivní rozhodovací orgány, které jsou obdobou senátů u vyšších instancí. Tyto komory se typicky skládají ze tří profesionálních soudců a dvou čestných soudců – neboli soudců z lidu. Oproti České republice (i Slovensku) v rámci správního soudnictví tedy vystupuje laický prvek, který má za úkol zajistit vysokou míru demokratičnosti, a zároveň účast veřejnosti na kontrole veřejné správy. Správní soudy fungují jako orgány prvního stupně, kterým jsou svěřeny všechny spory ve správním soudnictví, nestanoví-li zvláštní zákony, že daný spor je svěřen do kompetencí jiných soudů.¹⁷²

Druhou instancí této obecné sféry správního soudnictví představují *vrchní správní soudy* (*Oberverwaltungsgerichte*). Vrchní správní soudy jsou formovány do zvláštních senátů (většinou tříčlenných), v rámci nichž probíhá rozhodovací činnost. Z hlediska svěřených pravomocí jsou oprávněny řešit odvolání (a stížnosti) od nižších správních soudů. V zákonem stanovených případech však

¹⁷¹ Grundgesetz für Bundesrepublik Deutschland, Artikel 19 Abatz 4

¹⁷² MICENKOVÁ, Mária. *Správní soudnictví ve Spolkové republice Německo*. Praha, 2015. Diplomová práce. Univerzita Karlova - Právnická fakulta. Vedoucí práce JUDr. Lenka Pitrová, CSc.

vystupují i jako první instance (např. při přezkumu zákonnosti podzákoných právních aktů).

Nejvyšším stupněm obecného správního soudnictví je *Spolkový správní soud (Bundesverwaltungsgericht)*. Obdobně jako soud Vrchní může vystupovat jakožto orgán prvoinstanční, a to zejména v případech kompetenčních žalob, týkajících se např. sporů mezi jednotlivými spolkovými zeměmi. Současně však řeší odvolání a stížnosti od nižších instancí. Rozhodovací činnost probíhá v tří nebo pětičlenných senátech. V případě, kdy se některý ze senátu chce zásadním způsobem odchýlit od stávající rozhodovací praxe, je věc předložena tzv. velkému senátu, jehož hlavním úkolem je působit jako sjednotitel judikatury.¹⁷³

Jak již bylo výše naznačeno, na rozdíl od České republiky, rozlišuje německá právní úprava i tzv. *zvláštní část správního soudnictví*, v rámci níž jsou vytvořeny specializované soudní útvary pro specifickou agendu.

Záležitosti sociálního zabezpečení jsou řešeny zvláštními soudy (*Sozialgerichte*), které mají svou třístupňovou soustavu (sociální soudy, sociální zemské soudy a Spolkový sociální soud). Obdobným způsobem jsou selektovány i věci finanční (*Finanzgerichtsbarkeit*), které jsou řešeny u soudů finančních, popř. druhou odvolací instancí u Spolkového finančního soudu.

Pravomoc správních soudů je vymezena pomocí generální klauzule, stanovující, že spory veřejného práva, s výjimkou sporů ústavně právních, budou svěřeny správním soudům. Zvláštní právní předpisy mohou stanovit výjimky z tohoto obecného pravidla. V zásadě se jedná o přezkum všech aktů veřejné moci, kterými bylo osobě zasaženo do jejich zákonem zaručených práv a svobod. Správní soudy jsou oprávněny řešit zejména tyto záležitosti :

- *Žaloba proti správnímu aktu* – u níž je namítána nezákonnost (nicotnost správního aktu).
- *Žaloba na vydání správního aktu* – obdobná (české) žalobě na nečinnost. Zasažený subjekt se u soudu domáhá vydání rozsudku stanovujícího povinnost správnímu orgánu vydat určitý správní akt. Stejně, jako je tomu v české právní úpravě, je i zde vyžadováno předchozí marné vyčerpání předchozích prostředků ochrany.

¹⁷³ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2 str. 185 a násl.

- *Obecná žaloba na plnění* – subsidiární žaloba, kterou se dotčený subjekt domáhá jakéhokoli jiného plnění nespočívajícího ve vydání správního aktu.
- *Určovací žaloba* – po správním soudu se požaduje určení, zda určitý právní vztah existuje, nebo neexistuje.
- *Přezkum zákonnosti vydaného podzákonného právního předpisu* – správní soud v tomto případě přezkoumává soulad daného podzákonného právního předpisu s právním pořádkem země.
- *Preventivní zdržovací, nebo určovací žaloba* – v obou dvou případech se jedná o prostředky předběžné ochrany, sloužící k zabránění hrozícímu jednání veřejné správy (např. lze zabránit veřejné správě ve vydání správního aktu). ¹⁷⁴

6.2.2. Opravné prostředky

Řízení o opravných prostředcích je, stejně jako v České republice, provázeno procesní zásadou *reformatio in peius*. Tato zásada znamená, že soud v rámci následujících (odvolacích) řízení nemůže zhoršit postavení osoby, jež se rozhodla daný opravný prostředek využít. Velkým rozdílem oproti české právní úpravě je zakotvení tzv. řádných opravných prostředků, jimiž jsou v oblasti správního soudnictví v Německé spolkové republice odvolání, stížnost a revize. Mimořádný opravný prostředek je pak představován obnovou řízení.

Odvolání je řádný opravný prostředek, který lze uplatnit proti rozhodnutím vydaným prvostupňovými orgány. Soud, který rozhoduje jako odvolací instance, posuzuje skutkový stav zjištěný správními orgány, který doplňuje o své vlastní důkazní šetření. Na základě tohoto zjištění je pak oprávněn potvrdit rozhodnutí prvostupňového orgánu, zrušit ho a vrátit předchozí instanci, nebo zrušit rozhodnutí a nahradit jej vlastním. V souvislosti s odvolacím řízením je nutné zdůraznit především fakt, že není přípustné u všech typů řízení, ale pouze v taxativně vymezených případech, které zakotvuje *Správní soudní řád (§ 124)*. Například musí existovat závažné pochybnosti o správnosti rozsudku, případ musí být zásadního významu atd. ¹⁷⁵

¹⁷⁴ BOSCH, Edgar, Jörg SCHMIDT a Rolf VONDUNG. *Praktische Einführung in das verwaltungsgerichtliche Verfahren* ISBN 978-3170218437, str. 390 a nás.

¹⁷⁵ Ver Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), 1960, § 124

Druhým typem řádného opravného prostředku je tzv. *revize*. Jedná se o prostředek směřující proti rozhodnutí vyšších instancí, popř. proti Vrchnímu správnímu soudu, který rozhodoval jakožto orgán prvostupňový v záležitosti provedení kontroly podzákoného právního předpisu. Stejně, jako je tomu u odvolání, i revize je přípustná pouze v taxativně vymezených případech. Zvláštním případem je institut tzv. *náhradní revize*. Ve své podstatě se jedná o subsidiární opravný prostředek v případech, kde zákon neumožňuje podat odvolání. Dalším případem revize je pak tzv. *Sprungrevision*, která subjektům (za předpokladu splnění dalších zákonem stanovených podmínek) umožňuje domáhat se nápravy rozhodnutí vydaného soudem prvního stupně u orgánu nejvyššího – tedy Spolkového správního soudu. Jedná se tedy o situaci vynechání vrchních správních soudů. V revizním řízení nemohou být zohledňovány nové skutkové okolnosti případu, ale pouze otázky právní. Revizní orgán má pak na základě výsledků řízení možnost odmítnout revizi (pokud je nedůvodná) a nebo naopak vrátí věc k novému řízení popř. sám v dané věci rozhodne.¹⁷⁶

Posledním případem řádného opravného prostředku je *stížnost*. Stížností je v německém správním soudnictví možné napadnout rozhodnutí prvostupňových správních soudů, respektive jejich senátů nebo samosoudců.

Mimořádný opravný prostředek, o kterém se Soudní správní řád zmiňuje pouze v jediném ustanovení v § 153 je *obnova řízení*. Tato stručná úprava je zapříčiněna tím, že v případě přistoupení k tomuto opravného prostředku je v plném rozsahu subsidiárně použit Civilní soudní řád. Podstatou obnovy řízení je, stejně jako v českém právním řádu, zahájení nového řízení v konkrétní věci pro nově objevené skutečnosti nebo důkazy, které v prvním řízení nemohly být použity. V Německé spolkové republice je možné se obnovy řízení domoci v zásadě dvěma způsoby. Prvním způsobem je použití *žaloby na prohlášení nicotnosti* (jestliže došlo v průběhu prvního řízení ke zvláště závažným procesním chybám). Druhým způsobem je podání *žaloby restituční*. Tato žaloba je aplikovatelná objeví-li se okolnosti, značící o porušení povinností, jako je např. porušení přísahy, neetické jednání (snaha o podplácení úřední osoby), či porušení procesních povinností (nesprávně formulování či zfalšování listiny),

¹⁷⁶ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2 str. str. 215-218

která byla podkladem pro dané rozhodnutí.“¹⁷⁷ Je tedy patrné, že důvody, pro které je možné přistoupit k obnově řízení, jsou od české úpravy zásadně odlišné.

¹⁷⁷ HUFEN Friedhelm *Verwaltungsprozessrecht.*, C. H. Beck, 2010, 653 s. ISBN 978-3406695520 str. 596 a 597

Závěr

Tuto diplomovou práci jsem rozdělila do šesti základních kapitol, ve kterých jsem se snažila probrat podstatnými aspekty a prvky správního soudnictví. V samotném úvodu práce jsem věnovala pozornost pojmu *veřejná správa* především z pohledu kontroly. Stejně jako u jakéhokoli jiného systému, u kterého je vyžadováno efektivní fungování, musí být i u veřejné správy zajištěn systém zpětné vazby, aby bylo možné hodnotit celkovou efektivitu a správnost jejího fungování. Z hlediska globálního pohledu na správní soudnictví (jakožto specifického typu kontroly veřejné správy) jsem považovala za vhodné se v krátkosti vyjádřit k jednotlivým druhům vnější kontroly veřejné správy, kterými jsou zejména kontrola prováděná zastupitelskými orgány, kontrola Nejvyšším kontrolním úřadem, kontrola veřejným ochráncem práv, kontrola prováděná prostřednictvím občanů a soudní kontrola veřejné správy (resp. kontrola ústavním soudem a soudy civilními).

V kapitole druhé jsem se zaměřila na rozebrání konceptu, pojmu, smyslu a účelu správního soudnictví v prostorách Evropy. Správní soudnictví představuje jakousi propojující rovinu mezi mocí soudní a veřejnou správou. Toto jsou ze své podstaty dva nepřilíš integrované systémy, které se i přes řadu rozdílů střetávají právě v institutu správního soudnictví. Vedle objasnění samotného pojmu jsem v této části práce rozebrala i hlavní modely správního soudnictví, vyskytující se v evropských podmínkách. Konkrétně se jednalo o model anglosaský, francouzský, pruský a jihoněmecký, přičemž z hlediska vývoje správního soudnictví pro oblast České republiky jsou nejvíce relevantní modely pruského a jihoněmeckého typu.

Třetí kapitolu jsem věnovala vývoji správního soudnictví od roku 1867 až po rok 2003, kdy došlo k přijetí *zákona č.150/2002 Sb. Soudního řádu správního*. Tuto část práce jsem rozdělila do pěti podkapitol, v nichž jsem se zabývala vymezenými historickými úseky, ve kterých byly zmíněny nejdůležitější institucionální změny z oblasti správního soudnictví. Zejména v prvních historických etapách (tzn. od roku 1867-1918, a od roku 1918- 1952), byl patrný vliv rakouských zemí na utváření systému správního soudnictví na našem území. V tomto období byl díky recepční normě převzat správní model R-U, který postupně podléhal dílčím novelizacím. Progres změn byl narušen až v souvislosti s druhou světovou válkou, která zasáhla do všech společenských

oblastí (správní soudnictví nevyjímaje). Po temném období druhé světové války se opět navrátila myšlenka nutnosti kontroly veřejné správy. Avšak ani po konci války nebyl vývoj tohoto institutu, díky politickému systému, jednoduchý a přímočarý. Řada praktických problémů v oblasti veřejné správy nebyla právním řádem nikterak řešena. Zásadní změny však přišly s pádem komunistického režimu, vznikem nové republiky, a především přijetím Soudního řádu správního.

Vzhledem k předmětu práce a významu *zákona č. 150/2002 Sb.* jsem další kapitolu věnovala čistě nově vzniklé koncepci správního soudnictví v České republice po roce 2003. Přijetí Soudního řádu správního přineslo řadu revolučních změn v oblasti správního práva. Správní soudnictví je v něm zakotveno jako institut, jemuž přísluší ochrana veřejných subjektivních práv a svobod. Současně je tímto zákonem představena řada inovativních změn, jak institucionárních (zakotvila se existence NSS), tak i procesních (ve smyslu rozšíření okruhu řízení, která je možné vést před správními soudy.) Rovněž jsem v této části práce pojednala o otázkách pravomoci a příslušnosti správních soudů.

V páté kapitole, představující samotné jádro této práce, jsem se zaměřila na jednotlivé typy řízení (sporných i nesporných), jež je možné vést v rámci správního soudnictví. Jedná se zejména o: řízení proti rozhodnutí správního orgánu, řízení proti nečinnosti správního orgánu, řízení proti nezákonnému zásahu správního orgánu, řízení o kompetenčních žalobách, řízení ve věcech volebních a záležitostech místního či krajského referenda, řízení ve věcech politických stran a politických hnutí, řízení o možnosti zrušení opatření obecné povahy (či jeho dílčí části), která je v rozporu se zákonem a v neposlední řadě řízení o zrušení služebního předpisu.

Rozsahově jsem největší prostor věnovala prvním typům řízení, která tvoří převážnou část agendy správního soudnictví, zejména pak řízení proti rozhodnutí správního orgánu, neboť se jedná o prostředek, který je v praxi nejvíce využíván. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu představuje významný prostředek ochrany pro adresáty, jež byli zkráceni na svých právech a svobodách.

Neméně významným je však i např. žaloba proti nečinnosti. V současném stavu vytíženosti správních orgánů mnohdy dochází k přílišným průtahům v činnosti správních orgánů. Existence žaloby na nečinnost je efektivním nástrojem k tomu, jak přimět správní orgán k výkonu činnosti, ke které je ze zákona povinen.

Žaloba proti nezákonnému zásahu představuje subsidiární systém ochrany pro případy zásahu, pokynu, donucení ze stran správních orgánů vůči adresátovi, které není možné napadnout žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Z podstaty existence takového prostředku je evidentní snaha zákonodárce vyplnit „bílá místa“ zákonné úpravy, a postihnout tak co nejvyšší spektrum případů, kterým lze poskytnout ochranu v rámci správního soudnictví.

Vedle jednotlivých typů řízení jsem v této kapitole pojednala taktéž o opravných prostředcích. V souvislosti se správním soudnictvím lze hovořit pouze o prostředcích mimořádných-konkrétně o tzv. kasační stížnosti a obnově řízení.

Jak v případě jednotlivých žalob, tak v případě opravných prostředků jsem se snažila teoretický text prokládat i příklady z judikatury soudů, které jsou v případě komplexního studia dané problematiky velmi nápomocné, neboť objasňují mnohdy nejednoznačné situace, které mohou v praxi nastat.

Poslední kapitolu své práce jsem věnovala dílčím institutům správního soudnictví ve vybraných státech EU. Pro tyto účely jsem zvolila státy sousedící s Českou republikou, a to konkrétně Slovenskou republiku a Spolkovou republiku Německo. Vzhledem k částečně společnému historicko-kulturnímu vývoji s oběma zeměmi není s podivem, že všechny systémy vykazují jistou podobnost (zejména pak Česká republika a Slovenská republika).

Pokud bych měla vyzdvihnout nejvýznamnější rozdíl od Slovenské republiky, byla by to bezesporu existence pozice prokurátora (na Slovensku), jenž má ztělesňovat osobu hlavního strážce nad zákonností. K naplňování svého poslání má k dispozici celou řadu procesních nástrojů. Jako druhou významnou rozdílnost od Slovenska spatřuji zejména v neexistenci specializovaných orgánů, kterým by byla svěřena agenda správního soudnictví (na rozdíl od České republiky, kde je tato agenda svěřena jednak krajským (obecným) soudům, a jednak Nejvyššímu správnímu soudu (jako soudu specializovanému)).

Komparace s úpravou ve Spolkové republice Německo byla o poznání náročnější, neboť samotný systém správního soudnictví v Německu je podstatně komplikovanější než v případě České republiky nebo Slovenska. Německá právní úprava vykazuje řadu rozdílů, a to jak v organizaci, tak v samotném procesu řízení před soudy. Jedním z příkladů odlišností od české koncepce je např. rozlišování mezi „obecnou agendou správního soudnictví“ a „specializovanou agendou

správního soudnictví“, přičemž každé z těchto oblastí je určený samostatný soudní aparát s vnitřní organizací. Je tedy zjevné, že systém správního soudnictví ve Spolkové republice Německo je, i vzhledem ke svému federativnímu uspořádání, o poznání složitější.

Osobně jsem shledala poslední kapitolu jako velice přínosnou, přestože jsem zde zmínila pouze dílčí instituty, neboť mi studium jiných právních systémů napomohlo k dotvoření komplexního pohledu (a snad i nadhledu) na podstatu institutu správního soudnictví.

Cílem této diplomové práce bylo poskytnout vhled do současného pojetí institutu správního soudnictví v České republice, jakožto jednoho ze zcela zásadních prostředků ochrany veřejných subjektivních práv a specifického typu kontroly veřejné správy. Doufám, že se mi tento cíl podařilo v práci naplnit.

Pro potřeby psaní dané práce jsem, vedle teoretické odborné literatury a judikatury-vycházela převážně ze zákonné úpravy, tedy především z již několikrát zmiňovaného Soudního řádu správního. Tuto úpravu hodnotím z vlastního pohledu jako dostatečnou (především v souvislosti s předchozími historickými etapami našeho vývoje). Správním soudům byla díky přijetí Soudního řádu správního přiznána kompetence k celé řadě případů, které v minulosti nebyly řešené vůbec, nebo byly svěřeny soudům obecným. Na druhou stranu, je třeba vnímat i druhou stranu mince, tedy problémy, které takovéto nastavení může působit (a bohužel reálně působí). Jedná se zejména o celkovou přehlcenost správních soudů, a s tím spojené nepřiměřené průtahy řízení. Z tohoto úhlu pohledu je možné vidět stále se prohlubující krizi, která, alespoň dle mého názoru, musí dříve, či později vyústit v zásah ze strany zákonodárce.

Vzhledem k velice dynamické době a neustálým novelizacím napříč právním systémem se domnívám, že i nedostatky a problematické části správního soudnictví budou podléhat významným změnám, a to jak v dobrém, tak špatném slova smyslu. Avšak, ať se již budou tyto problematické otázky řešit jakýmikoli prostředky a jakoukoli intenzitou, bude bezesporu zajímavé tento vývoj sledovat.

Cizojazyčné resumé

The main aim of this diploma thesis is to present the nature of administrative justice in the Czech Republic, as a specific system of external control of public administration. The work is divided into six basic chapters, which are further divided into several subchapters.

The beginning of the thesis is focused on the concept of public administration, especially in connection with the system of its control. Also individual types of external control of public administration are discussed here.

The second chapter deals with individual concepts of administrative justice, which can be found in Europe. These are mainly Anglo-Saxon, French, Prussian and South German models. The most relevant (for the area of the Czech republic) are South German and Prussian models.

The third chapter is devoted to the historical development of the institute of administrative justice in the area of today's Czech Republic. The main attention was paid to period between 1867 and 2003.

Following part of this thesis is devoted to the current system of administrative justice in the Czech Republic, dated from 2003. This year a completely groundbreaking law number 150/2002 Coll has been adopted. Thanks to the Judicial Administrative procedure code, the jurisdiction of administrative courts has been greatly extended.

The fifth chapter forms the very core of this thesis. It is devoted to the various types of proceedings (lawsuits) that can be conducted within the administrative justice. These are particularly the following disputes: proceedings on an action against an illegal decision of an administrative authority, proceedings on an action against inaction of an administrative authority, proceedings on an action against illegal interference, proceedings on competent actions. Another group of proceedings that can be conducted within administrative courts are the so-called undisputed proceedings - especially proceedings in electoral matters, local and regional referendum proceedings, proceedings on the possibility of canceling measures of a general nature or proceedings on the possibility of canceling a service regulation.

The sixth chapter of this thesis serves to compare the Czech administrative judiciary with the administrative judiciary of another EU countries. For these purposes, I chose the states neighboring with the Czech Republic, namely

the Slovak Republic and the Federal Republic of Germany. Thanks to partially common historical and cultural development with both of these countries, it is not really surprising that all these systems show a certain similarity. This chapter

has been very useful in terms of creating an overall perspective to institute of administrative justice as itself.

As it was mentioned, the main aim of this diploma thesis was to provide insight into the current concept of the institute of administrative justice in the Czech Republic, as one of the fundamental means of protection of public subjective rights and a specific type of control of public administration. I hope that I have succeeded in fulfilling this goal at work.

Použité zdroje a literatura

Knižní literatura

BROTHÁNKOVÁ, Jana a Marie ŽIŠKOVÁ. *Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů*. Praha: Linde, 2003.

ISBN 80-720-1579-6

HENDRYCH, Dušan a Petra MELOTÍKOVÁ. *Správní právo: obecná část*. 8.vyd. v Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice.

ISBN 978-80-7179-254-3

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1

HORIZINKOVÁ, Eva a FIALA Zdeněk. *Správní právo hmotné: obecná část*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-55-4 136-138

HORIZINKOVÁ, Eva. NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2. upravené vydání. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2010.

ISBN 978-80-7380-263-9.

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 1. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9

KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-479-1

MACUR, J. *Správní soudnictví*. Brno: Univerzita J.E. Purkyně v Brně, 1986

MACUR, J. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*, Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0484-3

MALAST, Jan *Správní právo přehledně: Žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu, donucení* Správko.cz, eBook - *Správní právo přehledně-2019-03.pdf* 2019

MAZANEC, Michal a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-720-1021-2

PÍTROVÁ, Lenka a Richard POMAHAČ. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C.H. Beck, 1998. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-717-9183-0

POLIÁN, Milan. *Správní soudnictví*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2003. ISBN 80-244-0724-8

POLIÁN, Milan. *Vybrané procesní instituty soudního řádu správního*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2003. ISBN 80-244-0762-0

SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-864-3290-4

SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-203-5

SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-688-0

SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ. *Aktuální otázky správního soudnictví*. Olomouc: Praha : Leges, 2012, 2012. ISBN 978-80-87576-47-2

SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ. *Soudní řád správní: komentář*. v Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80 -7400-498-8

SLÁDEČEK, Vladimír. a TOMOSZKOVÁ, Veronika. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010. ISBN 978-80-7357-518-2

SOUČKOVÁ, Marie, Petr LAVICKÝ a Sylva ŠIŠKEOVÁ. *Soudní řád správní: s judikaturou a souvisejícími předpisy*. V Praze: C.H. Beck, 2005. Beckova edice zákonů s judikaturou. ISBN 80-717-9314-0

VOPÁLKA, Vladimír. *Nová úprava správního soudnictví soudní řád správní*. Praha: ASPI, 2003. ISBN 80-86395-65-0

ZOULÍK, F.: *Cesty práva*. Výbor statí. CEVRO institut, o. p. s., Wolter Kluwer ČR, a. s., 2013

Cizojazyčná literatura

ANDOROVÁ, Petra - DUDOR, Ladislav. Pôsobnosť prokurátora v konaní o preskúmaní postupu a rozhodnutí orgánov verejnej správy súdmi. In *Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty : zborník príspevkov vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej 7.-8. marca 2011 v Trnave : (Projekt VEGA č. 1/0319/10 Správne súdnictvo)*. Bratislava: Ikarus - Eurounion, 2011

BOSCH, Edgar, Jörg SCHMIDT a Rolf VONDUNG. *Praktische Einführung in das verwaltungsgerichtliche Verfahren*, ISBN 978-3170218437

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478). In: BGBl. S. 1. 1949

HUFEN Friedhelm *Verwaltungsprozessrecht*. C.H.Beck, 2010, 653 s. ISBN 978-3406695520

Zákon č. 162/2015 Z.z., Správny súdny poriadok

Právní předpisy

Zákon č. 144/1867 Sb., o moci soudcovské, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 519/1991 Sb., zákon, kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád, ve znění pozdějších předpisů

Sdělení č. 209/1992 Sb., Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 1/1993Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 2 /1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 349/1999Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád , ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

Judikatura

Nález Ústavního soudu, ze dne 27.6. 2001, Pl.ÚS16/99

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2003, sp. zn. 1 As 4/2003

Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2003, sp. zn. III. ÚS 280/03

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004., sp. zn. 7 Afs 33/ 2003

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2004, sp. zn. 1 As 28/2004

Rozsudek ze dne 30. 11. 2004, čj. 3 As 24/2004-79, č. 739/2006 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, sp. zn. 2 Ans 4/2004

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.4.2005, čj. 5 Afs 147/2004-89

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. 2 Aps 2/2004

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98

Rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005-65

Rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010-293

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2011, čj. Komp 6/2010-123

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 70/2015 – 27

Nález Ústavního soudu, ze dne 19.5. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 15/10

Rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2017, č. j. 4 As 124/2017 - 30

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20.3. 2018 čj. 3 Azs 66/2017 – 31

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, sp. zn. 8 Ads 301/2018– 45

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.5.2020, čj. 4 As 38/2020 – 43

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.2. 2021,čj. 10 As 295/2018 – 61

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.2.2021,čj. 10 As 431/2019 – 53

Internetové zdroje

Co je důležitější - právo nebo povinnost [online]. Praha: Advokacie - Bulletin, 2017 [cit. 2021-02-11]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/co-je-dulezitejsi-pravo-nebo-povinnost>

European justice: Správní soudnictví ve Spolkové republice Německo [online]. Praha: E-justice, 2017 [cit. 2021-02-21]. Dostupné z: https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-de-cs.do?member=1

Kompetenční žaloby [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, 2019 [cit. 2021-02-17]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Kompetencni-zaloby/art/495?menu=315>

KOPECKÝ, Martin. *Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví* [online]. [cit. 2021-02-27]. Dostupné z: [file:///C:/Users/Anna/Downloads/SP1-2-Kopecky%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/Anna/Downloads/SP1-2-Kopecky%20(4).pdf)

Nejvyšší správní soud: Žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, 2019 [cit. 2021-02-15]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Zaloba-proti-nezakonnemu-zasahu/art/491?menu=311>

Německé správní soudnictví v průběhu času [online]. Ivana Bláhová, 2015 [cit. 2021-02-21]. Dostupné z: file:///C:/Users/Anna/Downloads/DPTX_2010_2_11220_0_176818_0_111481.pdf

Opravné prostředky proti rozhodnutí správních soudů [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, 2019 [cit. 2021-02-18]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Opravne-prostredky-proti-rozhodnutim-spravnich-soudu/art/496?menu=316>

Právní postavení osoby zúčastněné na řízení dle soudního řádu správního [online]. Praha, 2018 [cit. 2021-02-10]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/pravni-postaveni-osoby-zucastnene-na-rizeni-dle-soudniho-radu-spravniho-108429.html>

Statistiky NSS [online]. Brno: NSS, 2020 [cit. 2021-03-02]. Dostupné z: http://nssoud.cz/Main2col.aspx?cls=StatistikaNewAll&data=1&stato_id=4&year=2019&menu=190

Veřejný ochránce práv [online]. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020 [cit. 2020-08-17]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/>

Základní dokumenty NKÚ: Jednací řády [online]. Praha: NKÚ, 2020 [cit. 2021-03-02]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/>

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, 2019 [cit. 2021-02-12]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/zaloba-proti-rozhodnuti-spravniho-organu/art/489?menu=309>

Další zdroje

LIPUSOVÁ, Markéta. *Správní soudnictví a jeho komparace se zeměmi EU*. Brno, 2015. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. Vedoucí práce JUDr. Stanislav Sedláček

MICENKOVÁ, Mária. *Správní soudnictví ve Spolkové republice Německo*. Praha, 2015. Diplomová práce. Univerzita Karlova - Právnická fakulta. Vedoucí práce JUDr. Lenka Pítrová, CSc.