



Přístup k soudní ochraně realizované ve správním soudnictví

JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.
Lukas.Potesil@law.muni.cz



Soudní kontrola veřejné správy

- Požadavek **přezkumu ve sféře moci soudí** („ze závislosti a nadřízenosti do nezávislosti“)
- **Narovnání právní nerovnosti** ve SP vztazích („člověk poddaný“ x „člověk jako rovný občan“, žaluje „stát“ u „státu“)
- Čl. 6 odst. 1 EÚLP („občanské závazky a trestní obvinění“), čl. 36 odst. 2 LZPS
- Doporučení RE (2004) 20 o soudní přezkoumání správních aktů

Soudní kontrola veřejné správy

- Soudní **přezkum a kontrola** (ochrana objektivní zákonnosti a veřejného zájmu)
- **Soudní ochrana** (nástroj ochrany subjektivních práv, soukromá subjektivní práva – část V. OSŘ, veřejná subjektivní práva § 2 SŘS)
- Poskytnutí ochrany subjektivním právům se zajišťuje ochrana i právu objektivnímu, vzájemná provázanost

Soudní kontrola veřejné správy

- NSS (sp. zn. 8 As 47/2005, 1764/2009 Sb. NSS), „Soudní řád správní je svojí povahou *„obrannou“ normou. Není normou „kontrolní“, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoliv úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě *tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv*. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, *kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv.*“*

Dualismus soudní kontroly veřejné správy

- Ústava 1920 – dělba soudního přezkumu
- Dnes „pouze“ v OSŘ a SŘS
- Otázka pravomoci civilních a správních soudů (§ 2 a 4 SŘS x § 7 OSŘ)
- Určující je **povaha subjektivních práv**
- Zákon č. 131/2002 Sb. a tzv. zvláštní senát („Konf“), 3 NS + 3 NSS, spory o pravomoc (nejenom) mezi civilním a správním soudnictvím
- „vyvlastnění“, § 28 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., *„Výrok podle § 24 odst. 3 lze přezkoumat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Výrok podle § 24 odst. 4 lze projednat v občanském soudním řízení; příslušný v prvním stupni je krajský soud.“*

Dualismus soudní kontroly veřejné správy

■ Správní soudnictví širší

1. NSS (sp. zn. 5 As 31/2003, 487/2005 S. NSS),
*„Ochranu proti **nečinnosti** správního orgánu nelze odepřít pouze z toho důvodu, že hmotněprávní nárok je povahy soukromoprávní.“*
2. **Nicotnost** soukromoprávního rozhodnutí: dle SŘS

Vývoj soudní kontroly veřejné správy

- R-U (36/1876 ř. z., Předlitavsko, Správní soud ve Vídni)
- 1918 „recepce“, **NSS v Praze** (prvostupňové správní soudnictví, **E. Hácha**, Slovník čs. práva veřejného), 1948 NSS v Bratislavě, zákon o prokuratuře, zánik institucionálně, fakticky v malé míře zachováno správní soudnictví
- **1992 část V. OSŘ – správní soudnictví**, OkS, KS, VS, NS, řízení o opravném prostředku (nepravomocná správní rozhodnutí) a řízení o žalobách (pravomocná rozhodnutí), VS – žaloby na ÚOSS, **jednoinstančnost**
- **2001 ÚS zrušil část V. OSŘ**, souběžná příprava SŘS (150/2002 Sb., 1. 1. 2003) a SpŘ (až 500/2004 Sb., 1. 1. 2006)

Správní soudnictví

- **Jednoinstančnost** (kasační stížnost a obnova řízení jako MOP)
 - **Kasační princip**: zrušit + vrátit x moderační právo soudu podle § 65/3 a § 78/2
 - **Vázanost skutkovým a právním stavem** (§ 75/1)
 - **Zásada dispoziční**: § 5, návrhy a žaloby (označení stran)
 - **Pravomoc**: § 4
1. **Klasické správní soudnictví** (rozhodnutí, nečinnost, zásahy, kompetenční spory a OOP)
 2. **Svěřeno správním soudům**: volby, referendum, politické strany, kárná agenda, ...

Proměny správního soudnictví

■ Novelizace SŘS

- mezinárodní ochrana a **nepřijatelnost kasační stížnosti** - § 104a (zákon č. 350/2005 Sb.)
- **Opatření obecné povahy** § 101a a násl. (zákon č. 127/2005 Sb.)
- Veřejní funkcionáři a **střet zájmů** (od 1. 1. 2007 do 20. 6. 2008)
- **Zákon č. 303/2011 Sb.** podávání kasační stížnosti přímo u NSS, změna věcné příslušnosti u OOP, možnost tzv. disentů, změna koncepce tzv. zásahové žaloby, změna pravidel pro určení místní příslušnosti, ...
- **Volby prezidenta** republiky (zákon č. 275/2012 Sb.)
- **Řízení o zrušení služebního předpisu** § 101e (zákon č. 250/2014 Sb.)

Proměny správního soudnictví

- „Nepřímé“ novelizace SŘS
 - NSS jako **kárný soud** pro soudce a státní zástupce podle zákona č. 7/2002 Sb. (od 1. 10. 2008, zákon č. 314/2008 Sb.)
 - NSS jako **kárný soud** pro soudní exekutory podle zákona č. 7/2002 Sb. (od 1. 11. 2009, zákon č. 286/2009 Sb.)
 - **Zvláštní právní úpravy** ohledně přístupu k soudní ochraně zvláštních zákonech (zákon č. 361/2003 Sb., č. 416/2009 Sb., ...)

Ochrana poskytovaná ve správním soudnictví

- Proti **rozhodnutí** (žaloba, § 65 a násl. SŘS)
- Proti **nečinnosti** (žaloba, § 79 a násl. SŘS)
- Proti **zásahu** (žaloba, § 82 a násl. SŘS)
- Ve věcech **kompetenčních sporů** (žaloba, § 97 a násl. SŘS)
- Proti **opatření obecné povahy** (návrh, § 101a a násl. SŘS)
- ? Proti **služebnímu předpisu** (návrh, § 101e a násl. SŘS) – aktivní legitimaci má náměstek pro státní službu, blíží se zvláštní žalobní legitimaci podle § 66 v případě NSZ a VOP;
- **Posuny**: jednostranná individuální povaha – faktická činnost a nečinnost – smíšená povaha (pomezí normativních a individuálních aktů) – interní předpisy - ? Právní předpisy ?

Správní soudnictví

- **Žalobní druhy**, NSS (sp. zn. 6 Aps 2/2005), ve správním soudnictví **není navrhovatel povinen výslovně určit, dle jakého ustanovení či dílu soudního řádu správního bude soud jeho návrh posuzovat**, ani soud není tímto případným návrhem vázán. Dle § 2 odst. 1 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem. Z tohoto ustanovení je zřejmé, **že způsob poskytnutí ochrany** (tj. volbu příslušného typu řízení v rámci hlavy druhé části třetí s. ř. s.) **je stanoven zákonem, pouze jím je soud vázán, nikoli tvrzením žalobce.**

Správní soudnictví

- **Následnost** (NSS, sp. zn. 2 Afs 98/2004, 672/2005 Sb. NSS), „*podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.] je nutno vnímat jako provedení zásady **subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení**. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.“*

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- NSS (sp. zn. 2 Aps 3/2004, 720/2005 Sb. NSS), „*ve vztahu mezi žalobou proti rozhodnutí a žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu má primát žaloba proti rozhodnutí a možnost úspěšně podat žalobu proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu. Účastník řízení tedy nemůže volit, kterou z těchto žalob bude považovat za výhodnější a které řízení bude žalobou iniciovat.*“

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- NSS (sp. zn. 7 Afs 54/2007, 1472/2008 Sb. NSS), „Žalobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. Ustanovení § 5 s. ř. s. na rozsah přezkumné činnosti soudu nedopadá.“

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- **Koncept materiálního pojetí rozhodnutí**
- NSS (sp. zn. 1 Afs 147/2005, 926/2006 Sb. NSS), „Pojem „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba chápat *v materiálním smyslu jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Námitky, že rozhodnutí nemělo příslušnou formu a nebylo vydáno v žádném řízení, je nutno odmítnout již proto, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu.“*

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- **Koncept materiálního pojetí rozhodnutí, proměny:**
 - **Preference materiálního pojetí** rozhodnutí (sp. zn. 1 Afs 147/2005, 926/2006 Sb. NSS), ochranný charakter
 - Posun od zkrácení na subjektivních právech **k zásahu do právní sféry** (sp. zn. 6 A 25/2002, 906/2006 Sb. NSS) – rozšíření možnosti podat žalobu
 - **Široké pojetí:** veřejné subjektivní právo na narušený výkon funkce (st. Zástupci, soudci), státní služba, služební poměry, ...
 - Problematika **závazných stanovisek** zda jsou rozhodnutím dle SŘS (opakovaně RS NSS, 8 As 47/2005, 1764/2009 Sb. NSS x 2 As 75/2009, 2434/2011 Sb. NSS)
 - **Ústup od materiálního pojetí** – musí být formální náležitosti (RS NSS, 7 Aps 3/2008, 2206/2011 Sb. NSS; 2 As 86/2010, 2725/2013 Sb. NSS)
 - **Lavírování** (předvídatelnost?) – **výtka** (4 As 173/2015)

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- **Rozšiřování záběru správního soudnictví**
 - Maturitní zkoušky (RS NSS, sp. zn. 6 As 68/2012, č. 3104/2014 Sb. NSS, „V řízení o žádosti o přezkoumání výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu ... je třeba podle § 180 odst. 1 správního řádu ... **aplikovat v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, správní řád.** Proti rozhodnutí o této žádosti není opravný prostředek přípustný. Rozhodnutí („vyrozumění“) o žádosti o přezkoumání výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu ... je třeba považovat za **rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.** Soud je v řízení o žalobě proti rozhodnutí o žádosti o přezkoumání výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu ... povinen přezkoumat toto rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, a to **i z hlediska věcné správnosti hodnocení testových otázek a úloh.**“)

Zásahová žaloba

- NSS (sp. zn. 2 As 86/2010, 2725/2013 Sb. NSS), „*jako poslední možný způsob ochrany tak zbývá ... „zásahová žaloba“*. ... „zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, *nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat*, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. *Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost* spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“
- **Odlišení zásahu od rozhodnutí**
- **Zásah jako zbytková kategorie – nelze neposkytnout soudní ochranu jen proto, že není dán přesný žalobní typ**

Přístup k soudní ochraně – *de lege ferenda*

- **Možnost přezkoumání právních předpisů?**
- **Koncepce správního soudnictví** – vázanost skutkovým a právním stavem? (*ex nunc* posouzení, směrnice 2013/32/EU, čl. 46/3, „Členské státy ... zajistí, aby účinný opravný prostředek obsahoval **úplné a ex nunc** posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU, a to alespoň v řízeních o opravném prostředku **u soudu prvního stupně**.“)
- Uplatnitelnost **institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti** pro širší okruh případů?
- **Specializace ve správním soudnictví** – u NSS zrušena kolegia, od specializaci k univerzalitě?