

# Správní soudnictví

Přednáška dne 1. 11. 2011

Petr Lavický

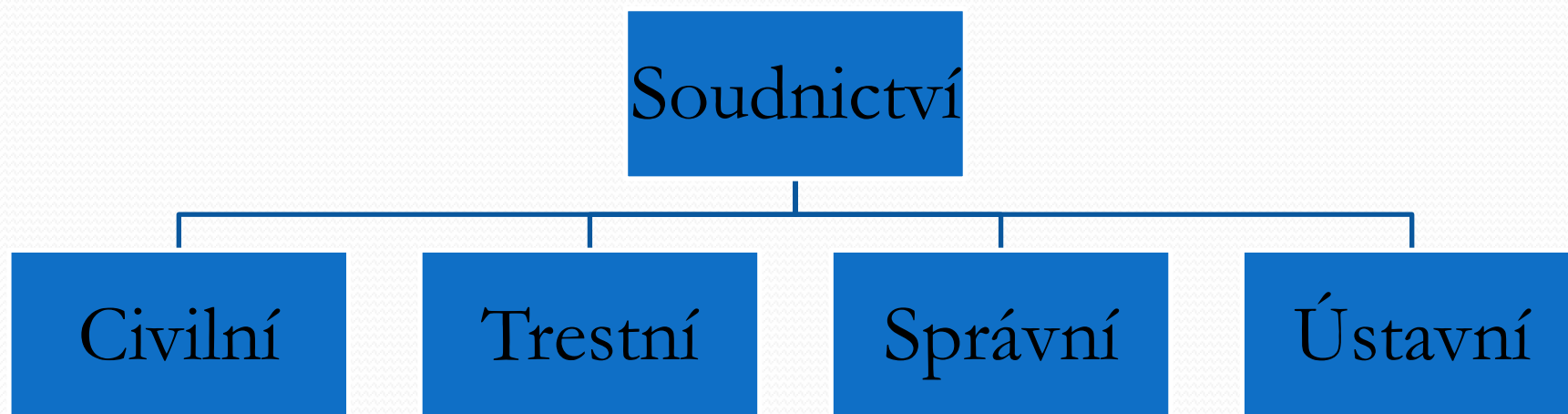
# Přehled výkladu

- Teoretické a historické základy
- Platná právní úprava správního soudnictví
  - řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu
  - další druhy řízení
  - opravné prostředky

# Teoretické a historické základy

Část I.

# Druhy soudnictví



# Správní soudnictví a správní řízení

- Rozhodování správních orgánů o veřejných subjektivních právech → potřeba ochrany těchto práv nezávislým soudem
- Správní soudnictví není pokračováním správního řízení; důvody:
  - povaha státní moci
  - garance spravedlivého procesu (vč. nezávislosti a nestrannosti)
  - základní strukturální princip
  - vznik sporu až po rozhodnutí správního orgánu

# Pojem správního soudnictví

- Správní soudnictví představuje
  - postup soudu a účastníků řízení (FO či PO x správní orgán)
  - při poskytování ochrany veřejným subjektivním právům (nejen z oblasti „správního“ práva),
  - která byla porušena zásahem správního orgánu
    - rozhodnutím
    - jinou činností, případně nečinností

# Správní soudnictví v Československu

- 1867, 1875: vznik správního soudnictví v Rakousku – Uhersku
- z. č. 3/1918 Sb., o NSS a o řešení kompetenčních konfliktů
- 1952 – zrušení NSS; poté prakticky jenom věci sociálního zabezpečení
- 1992 – obnovení správního soudnictví (část V. OSŘ)
- 2001 – zrušení části V. nálezem ÚS (č. 276/2001 Sb.)
- 2003 – SŘS

# Platná právní úprava správního soudnictví

Část II.



# Ústavní a mezinárodní prameny právní úpravy

- Čl. 36 odst. 2 **Listiny** základních práv a svobod
  - právo na přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy
- Čl. 6 odst. 1 **Úmluvy** o ochraně lidských práv a základních svobod
  - právo na soud ve věcech týkajících se „občanských práv a závazků“ a „jakéhokoliv trestního obvinění“
  - požadavek plné jurisdikce
- Čl. 91 a 92 **Ústavy**

# Zákonné prameny právní úpravy

- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (SŘS)
- OSŘ
- Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

# Systematika SŘS

- **Část první – Základní ustanovení**
  - Hlava I – Obecná ustanovení
  - Hlava II – Pravomoc a příslušnost soudů
  - Hlava III – Vyloučení soudců, přikázání věci jinému soudu, dožádání
- **Část druhá – Organizace**
  - Hlava I – Nejvyšší správní soud
  - Hlava II – Krajské soudy
- **Část třetí – Řízení ve správním soudnictví**
  - Hlava I – Obecná ustanovení o řízení
  - Hlava II – Zvláštní ustanovení o řízení
  - Hlava III – Opravné prostředky
- Části čtvrtá a pátá (mají pouze přechodný význam)

# Organizace správního soudnictví

- Krajské soudy
  - specializované senáty
  - specializovaní samosoudci
- Nejvyšší správní soud
  - 2 kolegia (Finančně-správní; Sociálně-správní)
  - rozhoduje vždy v senátech, čítajících 3, 5, 7 nebo 9 členů
  - sjednocování judikatury
- Dva články, nikoliv dvě instance

# Pravomoc I.

- Soudy ve správním soudnictví rozhodují
  - o žalobách proti **rozhodnutím** vydaným v oblasti veřejné správy správními orgány
  - o ochraně proti **nečinnosti** správního orgánu
  - o ochraně před **nezákonným zásahem** správního orgánu
  - o **kompetenčních** žalobách

# Pravomoc II.

- Dále správní soudy rozhodují
  - ve věcech **volebních** a ve věcech místního referenda,
  - ve věcech **politických** stran a politických hnutí,
  - o zrušení **opatření obecné povahy** nebo jeho částí pro rozpor se zákonem
- Nikoliv o rušení podzákonných právních předpisů [srov. čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy]

# Základní zásady řízení

- **Dispoziční zásada**
  - řízení se zahajuje jenom na návrh
  - rozsah přezkumné činnosti a jeho hlediska jsou vymezena návrhem
  - omezenější uplatnění než v civilním sporu (nelze např. uzavřít smír, vzdát se nároku; žalovaný je vymezen zákonem; předurčenost žalobních typů)
- **Vyšetřovací zásada**
- **Vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení**

# Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu



# Rozhodnutí správního orgánu I.

- Úkon, kterým se zakládají, mění nebo ruší nebo závazně určují žalobcova práva či povinnosti
  - **veřejná** subjektivní práva a povinnosti
    - (soukromá práva → část V. OSŘ)
    - hmotná i procesní
    - dotčení právní sféry žalobce
  - rozhodující jsou **materiální** znaky, nikoliv forma či označení
    - např. výzva ručiteli k zaplacení daňového nedoplatku
    - stanovení poplatku za delší dobu studia na VŠ
    - územní souhlas podle stavebního zákona
    - závazné stanovisko – např. souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny k umístění stavby
    - nikoliv např. rozhodnutí o odvolání (jmenování) ředitele školy

# Rozhodnutí správního orgánu II.

- Rozhodnutí **konstitutivní i deklaratorní**
- Rozhodnutí **správního orgánu** v oblasti **veřejné správy**
  - např. nikoli rozhodnutí státního zástupce o odložení trestního oznámení

# Účastníci řízení

- **Žalobce a žalovaný (§ 33 odst. 1)**
  - Žalobce
    - FO nebo PO podle § 65 odst. 1
    - Zájemník (§ 65 odst. 2)
    - Osoba, již svědčí zvláštní žalobní legitimace podle § 66
  - Žalovaný
    - správní orgán vymezený zákonem (§ 33 odst. 1, § 69)
- **Způsobilost být účastníkem**
  - Ten, kdo má hmotněprávní subjektivitu
  - Správní orgán
- **Procesní způsobilost**
  - Ten, kdo má způsobilost k PÚ v **plném** rozsahu

# Žalobce dle § 65 odst. 1

- FO či PO tvrdící zkrácení na svých právech
  - podmínkou není účastenství ve správním řízení
  - žalobní legitimace je založena tvrzením
  - zkrácení na subjektivním veřejném právu náležejícím žalobci (dotčení jeho právní sféry)
    - přímé zkrácení
    - zkrácení v důsledku porušení práv v předcházejícím řízení

# Žalobní dle § 65 odst. 2

- Účastník správního řízení (vč. opomenutého úč.)
- Není legitimován dle § 65 odst. 1
  - v řízení nešlo o jeho práva, tento účastník v něm hájil pouze určité zájmy (např. ekologické spolky)
- Tvrzení o zkrácení na právech zájemníku příslušejících (procesní práva)

# Zvláštní žalobní legitimace dle § 66

- Správní orgán
  - nevyskytuje se
- Nejvyšší státní zástupce
  - závažný veřejný zájem
  - neplatí požadavek vyčerpání opravných prostředků
- Veřejný ochránce práv
- Ten, o kom to stanoví mezinárodní smlouva

# Žalovaný

- Správní orgán
  - který rozhodl **v posledním stupni**
  - na který jeho působnost přešla
- Správní orgán:
  - § 4 odst. 1 písm. a) SŘS
    - mj. i profesní komory,
    - někdy též vláda, prezident republiky
    - ministerstvo, nikoli ministr
- Žalovaný je určen zákonem
  - v případě nesprávného označení v žalobě bude soud jednat s tím, kdo je skutečně žalovaným

# Nepřípustnost a kompetenční vyluky

- § 68 a § 70 SŘS
- **Restriktivní interpretace**
- Ze soudního pravomoci **nelze vyloučit** přezkum rozhodnutí týkajících se
  - **základních práv a svobod** (čl. 36 odst. 2 Listiny)
  - **občanských práv a závazků nebo trestních obvinění** (6 odst. 1 Úmluvy)



# Průběh řízení

- Řízení je zahájeno podáním žaloby ve dvouměsíční lhůtě
- Odstranění nedostatku procesních podmínek a vad žaloby, příp. nezaplacení SoP
- Výzva podle § 51 a poučení o složení senátu
- Vyjádření k žalobě, vyžádání spisů a replika
- Projednání žaloby
  - Bez jednání
    - § 51
    - vady řízení dle § 76 odst. 1
    - nicotnost
    - odmítnutí žaloby
  - S jednáním v ostatních případech

# Přezkoumání napadeného rozhodnutí

- Zásadně v mezích žalobních bodů
- Z úřední povinnosti se přihlíží k:
  - nepřezkoumatelnosti
  - nejzávažnějším vadám, jež mohly mít vliv na zákonnost
  - nicotnosti
  - prekluzi, absolutní neplatnosti
- Skutkový a právní stav ke dni vydání napadeného rozhodnutí
- Dokazování
- Přezkum správního uvážení (§ 78 odst. 2)

# Rozhodnutí o žalobě

- **Odmítnutí žaloby**
  - § 37 odst. 5 SŘS
  - § 46 SŘS
- **Zastavení řízení (§ 47 SŘS)**
  - zpětvzetí žaloby
  - uspokojení navrhovatele
  - z důvodů stanovených zvláštními předpisy
- **Zamítnutí žaloby**
- **Zrušení napadeného rozhodnutí**
- Prohlášení napadeného rozhodnutí za **nicotné**
- **Moderace** výše trestu nebo upuštění od něj

# Další druhy řízení

# Žaloba proti nečinnosti (§ 79) I.

- Směřuje proti nečinnosti spočívající v
  - nevydání **rozhodnutí ve věci samé**
  - nevydání **osvědčení**
- **Účastníci**
  - Žalobce
  - Žalovaný
- **Nepřípustnost**
  - nevyčerpání prostředků nápravy (§ 80 SŘ)
  - fikce rozhodnutí nebo jiný právní následek

# Žaloba proti nečinnosti II.

- **Lhůta** 1 rok
- Vyhovující rozhodnutí ukládá povinnost rozhodnout nebo vydat osvědčení, nikoliv též to, jak má být rozhodnuto
- Relevantní je skutkový stav ke dni rozhodování soudu

# Zásahová žaloba (§ 82) I.

- Směřuje proti zásahu, pokynu či donucení
- **Zásah**
  - faktická činnost neformální povahy
  - zásah policejního orgánu při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy
  - zahájení a provádění daňové kontroly (příp. kontrol podle jiných předpisů)
  - odtažení vozidla na pokyn strážníka obecní policie
  - zadržování cizince v přijímacím zařízení v tranzitním prostoru mezinárodního letiště
  - provedení změny rodného čísla

# Zásahová žaloba II.

- **Účastníci řízení**
  - Žalobce
  - Žalovaný
- Žaloba je **nepřípustná**
  - nevyčerpání jiných prostředků nápravy
  - již neplatní, že žaloba je nepřípustná, domáhá-li se žalobce pouze určení nezákonnosti zásahu; stejně tak není nepřípustná, pokud důsledky zásahu již netrvají nebo nehrozí jeho opakování
- Posouzení, zda zásah byl nezákonný, je otázkou **věcné legitimace**, nikoliv procesních podmínek



# Zásahová žaloba III.

- **Lhůta**
  - subjektivní 2 měsíce
  - objektivní 2 roky
- Rozhodný je stav
  - ke dni rozhodování soudu
  - v případě určení nezákonnosti zásahu stav ke dni zásahu
- **Zamítnutí žaloby**
- **Vyhovující rozhodnutí:**
  - určení, že provedený zásah byl nezákonný
  - uložení zákazu pokračovat v porušování žalobcova práva a příkazu k obnově stavu před zásahem

# Kompetenční žaloby (§ 97)

- Kompetenční spory:
  - **mezi veřejnou správou a soudy**; o nich rozhoduje tzv. konfliktní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb.
  - **uvnitř veřejné správy** (§ 97 SŘS)
  - **tzv. zbytkové kompetenční spory**; o nich rozhoduje Ústavní soud (§ 120 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu)

# Kompetenční žaloby II.

- **Strany** kompetenčního sporu
  - správní úřad a orgán samosprávy
  - orgány samosprávy navzájem
  - ústřední správní úřady navzájem
- NSS rozsudkem
  - **určí**, který orgán má pravomoc rozhodnout
  - vysloví **nicotnost** všech rozhodnutí (výroků), které jsou v rozporu s určením pravomoci

# Řízení o zrušení opatření obecné povahy (§ 101a)

- Opatření obecné povahy
  - je **správním aktem**
  - s **konkrétně určeným předmětem** (vztahuje se k určité konkrétní situaci)
  - a s **obecně vymezeným okruhem adresátů**
- Např. dopravní značení, územní plán, OOP ve věci přenositelnosti telefonních čísel

# Řízení o zrušení OOP II.

- Účastníci řízení
  - navrhovatel
    - ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech
      - samostatný návrh
      - návrh spojený s žalobou
    - obec
  - odpůrce
    - SO, který vydal OOP
- Účast OZŘ byla až do novely č. 303/2011 Sb. vyloučena
- Lhůta 3 roky od nabytí účinnosti OOP

# Řízení o zrušení OOP III.

- **Algoritmus** přezkumu
  - pravomoc
  - působnost
  - procesní postup při přijímání OOP
  - přezkum souladu obsahu OOP se zákonem
  - proporcionalita
- Vázanost rozsahem a důvody návrhu
- NSS
  - návrh zamítne
  - OOP nebo jeho část zruší dnem, který určí v rozsudku

# Opravné prostředky

# Opravné prostředky

- SŘS zná 2 opravné prostředky
  - kasační stížnost
  - návrh na obnovu řízení
- Oba opravné prostředky jsou **mimořádné**, nikoliv řádné
- Přípustnost obnovy je velmi úzce vymezena (zásahová žaloba, politické strany) - dosud nebyl zaznamenán jediný přípustný návrh



# Pojem kasační stížnosti

- Směřuje proti **pravomocnému** rozhodnutí (rozsudku nebo usnesení) krajského soudu ve věcech správního soudnictví, a to v řízení o
  - žalobě proti rozhodnutí
  - žalobě na ochranu proti nečinnosti
  - žalobě proti nezákonnému zásahu
  - určení, že návrh na registraci stanov politické strany (hnutí) či jejich změny nemá nedostatky
  - ochraně ve věcech místního a krajského referenda
  - opatření obecné povahy
- Funkčně příslušným je **Nejvyšší správní soud**
- Je vybudována na **kasačním systému**

# Účastníci řízení

- **Stěžovatel**
  - žalobce, jehož žalobu KS zamítl
  - žalovaný správní orgán, vyhověl-li KS žalobě
  - osoba zúčastněná na řízení
- **Všichni, kdo byli účastníky řízení před KS**
- **Stěžovatel musí být zastoupen advokátem**

# Nepřijatelnost kasační stížnosti

- Pouze ve věcech **mezinárodní ochrany**
- Kasační stížnost musí **podstatně přesahovat vlastní zájmy stěžovatele**
  - věc dosud ve své judikatuře nerozhodoval NSS
  - věc rozhodují jednotlivé KS odlišně, popřípadě v rozporu s judikaturou NSS (ÚS, ESLP)
  - KS zatížil řízení těžkými vadami
  - jiné mimořádné důvody

# Důvody kasační stížnosti

- Nezákonnost
- Vady řízení před správním orgánem
- Zmatečnost
- Nepřezkoumatelnost či jiná vada řízení před soudem, která mohla mít vliv na zákonost jeho rozhodnutí
- Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení

# Přezkumná činnost NSS

- Lze přiznat odkladný účinek
- Nejvyšší správní soud je zásadně **vázán rozsahem** a důvody kasační stížnosti
- Ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil teprve po vydání napadeného rozhodnutí krajského soudu, Nejvyšší správní soud nepřihlíží
- Zásadně bez jednání

# Rozhodnutí o kasační stížnosti

- Kasační princip rozhodování
  - **zrušení** rozhodnutí KS a vrácení věci k dalšímu řízení (nelze rozhodnutí změnit); nelze zrušit ani rozhodnutí správních orgánů
  - **zamítnutí** kasační stížnosti
- **Odmítnutí** kasační stížnosti
  - § 37 odst. 5
  - § 46
- **Zastavení řízení**
  - nezaplacení soudního poplatku
  - zpětvzetí KS