

Ochrana práv poskytovaná správním soudnictvím – řízení před správními soudy; zvláštní druhy řízení.

MP701Zk Správní právo procesní
11. přednáška 14. 12. 2020
JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.



Obsah přednášky

řízení před správními soudy, **zvláštní druhy řízení**

- tzv. **nečinnostní a zásahová žaloba** a jejich specifika
- soudní přezkum **opatření obecné povahy a služebních předpisů**
- **kompetenční žaloba**



Otázky, na které se pokusíme odpovědět:



Tak, jakými mnohými formami se navenek uskutečňuje veřejná správa, stejně široká je a musí být pravomoc správních soudů, které zajišťují jejich přezkum a ochranu jimi dotčených subjektivních práv.

Přednáška se zaměří na to, jaký vztah mezi tzv. základními žalobními typy, resp. žalobami (rozhodnutí, nečinnost a zásah). Přiblíží i další, spíše okrajové, avšak ne méně důležité kompetence správního soudnictví.

- *Proč se při výstavbě dálnic čeká na rozhodnutí soudů, a to několikeré?*
- *Co všechno lze a nelze považovat za tzv. zásah nebo opatření obecné povahy?*
- *Mohou správní soudy přezkoumávat normativní akty?*
- *Co je konkrétním příkladem zásahu správního orgánu a předmětem příslušného žalobního řízení?*

Správní soudnictví

- Co už o víme a na co navazujeme ...
- **Účel** **správního soudnictví** a **systematika** soudního řádu správního
- **Žaloba proti rozhodnutí** správního orgánu (§ 65 až 78 s. ř. s.)



Správní soudnictví



1. **Zvláštní zákon** (lhůty, účastníci,...), např. zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury
2. **Specifická (ale obecná) úprava jednotlivých žalob/návrhů a řízení o nich** (část třetí, hlava druhá, § 65 až 101f)
3. **Obecná právní úprava pro řízení před správními soudy** (§ 31 až 64, část třetí hlava první)
4. SŘS je *lex specialis* k OSŘ (§ 64) a ZSS, subsidiární **přiměřená aplikace části první a třetí o. s. ř.**



Správní soudnictví

§ 4 odst. 1 a pravomoc ve věcech žalob:

- proti **rozhodnutí** správního orgánu (§ 65 až 78)
- na ochranu proti **nečinnosti** správního orgánu (§ 79 až 81)
- na ochranu před **nezákonným** zásahem správního orgánu (§ 82 až 87)
- kompetenčních (§ 97 až 101)



§ 4 odst. 2 a pravomoc ve věcech návrhů:

- Volby, místní a krajské referendum (§ 88 až 93)
- Politické strany a hnutí (§ 94 až 96)
- Zrušení opatření obecné povahy (§ 101a až 101d)

Řízení o zrušení služebního předpisu (§ 101e až 101f)



Správní soudnictví

Žalobní druhy, NSS (sp. zn. 6 Aps 2/2005), ve správním soudnictví **není návrhové 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.**

Výběr žalobního typu



„Postup Nejvyššího správního soudu, který vedl k odmítnutí žaloby stěžovatele z důvodu **nesprávné volby žalobního typu v situaci, která nebyla pro stěžovatele žádným způsobem předvídatelná**, je porušením práva stěžovatele na přístup k soudu garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny.

Před odmítnutím žaloby pro špatnou volbu žalobního typu bylo povinností soudu **poučit stěžovatele, že hodlá vycházet z jiného právního posouzení věci, a nabídnout mu příležitost účinně argumentovat ve vztahu k otázkám, na jejichž řešení bude rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby spočívat**. Opačný postup je tzv. překvapivým rozhodnutím, jehož zákaz plyne z práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.“

(nález ÚS ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18)


Výběr žalobního typu



Pokud soud dospěje k názoru, že posouzení nároku, kterého se žalobce domáhá, se **lze úspěšně domoci pouze prostřednictvím jiného žalobního (návrhového) typu, je třeba žalobce vyzvat k návrhu na připuštění změny** návrhu postupem podle § 36 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 95 o. s. ř. Protože nedodržení soudem stanoveného postupu (nesplnění výzvy) může mít za následek odmítnutí návrhu (nebo zastavení řízení), o čemž musí být účastník **poučen, musí mít taková výzva formu usnesení**. Postup soudu, který vyzve ke změně návrhu tak, že takto případně změněný návrh by nebylo možno věcně projednat, a následně takovou změnu připustí, představuje vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jež by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. (Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19.11.2020, čj. 8 As 34/2020 - 100

Žaloba na ochranu proti nečinnosti



- § 79, **nečinnost** při vydání „**rozhodnutí**“ podle § 65 odst. 1 nebo **osvědčení** (ne při „fikci rozhodnutí“)
- Nutnost **předchozího marného vyčerpání prostředků nápravy** (zejm. § 80/3 SpŘ)
- **Skutkový stav ke dni rozhodování soudu** (x když je v mezidobí ukončena nečinnost, žaloba není důvodná)
- **Žalovaný** je ten správní orgán, který je nečinný
- **Přikáže vydat rozhodnutí/osvědčení v přiměřené lhůtě**
- Lhůta pro podání žaloby: **1 rok** 
- Projednává se **přednostně** podle § 56/3

Zásahová žaloba



- Subsidiární či zbytková povaha (§ 82 až 87), zásah není rozhodnutím
- Ochrana před **trvajícím zásahem** (aby byl ukončen/neopakoval se a byl obnoven původní stav) a zásahem **již ukončeným** (určení nezákonnosti – vliv na následný nárok na náhradu škody nebo nemajetkové újmy)
- **Lhůta pro podání žaloby: 2 měsíce** (subjektivní) a 2 roky (objektivní)
- Nepřípustnost, pokud se lze ochrany domáhat jinak
- Projednává se **přednostně** podle § 56/3

Zásahová žaloba



- NSS, sp. zn. 2 Aps 1/2005, 603/2005 Sb. NSS) „ochrana podle § 82 ... je důvodná tehdy, jsou-li – a to **kumulativně**, tedy zároveň – splněny následující podmínky: Žalobce musí být **přímo** (1. podmínka) **zkrácen na svých právech** (2. podmínka) **nezákonným** (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (**zásahem** správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které **nejsou rozhodnutím** (4. podmínka), a byl zaměřen **přímo proti němu** nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž ‚zásah‘ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí **trvat nebo musí hrozit** opakování ‚zásahu““ (6. podmínka).
Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 ... poskytnout.“

Zásahová žaloba



- NSS, sp. zn. 4 Aps 2/2010, 2339/2011 Sb. NSS, „§ 85 s. ř. s. jako podmínku přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem *nevyžaduje předchozí vyčerpání řádných opravných prostředků, ale toliko nemožnost domáhat se ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky.* V tomto případě je proto třeba zkoumat, zda právní úprava v tom kterém případě prostředky ochrany před nezákonným zásahem připouští, či nikoliv.“

Zásahová žaloba



- NSS (sp. zn. 1 Afs 58/2017) „Podání žaloby, kterou se žalobce domáhá *pouze určení, že zásah byl nezákonný, není podmíněno vyčerpáním jiných právních prostředků ochrany nebo nápravy před správním orgánem* ve smyslu § 85 s. ř. s. Subjektivní lhůta pro podání žaloby běží od okamžiku, kdy se do sféry žalobce dostanou *takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem spočívá a že je zaměřeno proti němu.*
- *Stížnost ani žádost o prošetření způsobu vyřízení stížnosti dle § 261 daňového řádu není jiným právním prostředkem ochrany nebo nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s., který je nutno před podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správce daně vyčerpat. Případné podání takové stížnosti nemá vliv na běh subjektivní lhůty pro podání žaloby.“*

Zásahová žaloba

- NSS (sp. zn. 7 Aps 3/2008, 2206/2011 Sb. NSS)
„jakékoliv jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 ... Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí“



Zásahová žaloba



- Co všechno může být zásahem?
 - a) „tradiční zásahy“ příslušníků bezpečnostních sborů (při výkonu veřejné správy – nikoliv kupř. při trestním řízení)
 - b) „zbytková“ nečinnost, nemůže-li být řešena nečinnostní žalobou – nevydání „akčního plánu ochrany ovzduší“
 - c) realizace (neukončené) (daňové) kontroly, kontroly realizované NKÚ
 - d) odstranění (odtah) vozidla
 - e) provádění místního šetření
 - f) změna RČ ex offo
 - g) (ne)provedení záznamu v katastru nemovitostí
 - h) neumožnění podílet se na výkonu mandátu člena akademického senátu
 - i) nezřízení datové schránky na žádost
 - j) potvrzení o stavu osobního daňového účtu

Zásahová žaloba



- Co všechno může být zásahem?
 - k) vyznačení doložky právní moci nebo vykonatelnosti
 - l) potvrzení (tzv. jiné úkony dle č. IV SpŘ)
 - m) nedoručení rozhodnutí o odvolání
 - n) úkony provozovatele letiště
 - o) neprovedení zápisu do registr žáků přihlášených k maturitní zkoušce a výsledků maturitní zkoušky
 - p) výzva k odstranění reklamního zařízení
 - q) registrace zaměnitelného názvu politické strany
 - r) opatření inspektora krajské veterinární správy
 - s) odmítnutí nebo otálení s uzavřením veřejnoprávní smlouvy
 - t) postup při šetření podnětu k zahájení řízení
 - u) bránění přijetí žádosti
 - v) sdělení o neumožnění vykonání justiční zkoušky
 - w) nezahájení řízení ex offo
 - x) výzva k prokázání příjmů



Kompetenční žaloba

- Věcná příslušnost svěřena přímo **NSS** (sedmičlenný senát)
- Kompetenční spor (nepodařilo se vyřešit podle § 133 SpŘ), stranami kompetenčního sporu: **orgán státní správy a samosprávy, orgány samosprávy, nebo ústřední orgány státní správy** (zákon č. 2/1969 Sb.)
- **Žalobní legitimace § 98** – správní orgány i účastník řízení
- Rozsudkem se **určí, který správní orgán má pravomoc vydat rozhodnutí**



Přezkoumání OOP

Jak to bylo?

- 2005 novela s. ř. s. a **umožnění** soudního přezkumu – ale vůči jakým OOP?
- Až od 1. 1. 2006 účinnost správního řádu
- Posuzování **rozšířeným senátem NSS a následně ÚS**; preference materiálního pojetí
- **Změny lhůty ke přezkoumání**: od neomezené k postupnému zkracování 3 – 1 rok

Návrh na zrušení OOP



- NSS (sp. zn. 1 Ao 1/2005, 740/2006 Sb. NSS) „Opatření obecné povahy je **správním aktem s konkrétně určeným předmětem** (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a **s obecně vymezeným okruhem adresátů**. Je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z **materiálního hlediska** nespĺňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), Nejvyšší správní soud jej k námitce navrhovatele zruší (§ 101d odst. 2 s. ř. s.). Opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti; slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.“

Návrh na zrušení OOP



- Lhůta pro rozhodnutí
- Lhůta pro podání žaloby: **1 rok**
- **Materiální pojetí opatření obecné povahy** (nálezn ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07)
- NSS (sp. zn. 4 As 217/2015, 3415/2016 Sb. NSS)
„Zástupce veřejnosti podle § 23 stavebního zákona z roku 2006 je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a odst. 1 a násl. s. ř. s.“

Návrh na zrušení OOP

- NSS (sp. zn. 2 As 187/2017) „Aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a **právní sféry navrhovatele** a zároveň o podstatné **nezákonnosti napadené regulace obsažené v** opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů (§ 101a odst. 1 věta první a § 101d odst. 2 věta první s. ř. s.). V případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy **skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele**, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Výjimkou jsou případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele.“

Materiální pojetí OOP



Mimořádná opatření vydávaná podle § 85 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, jsou **opatřeními obecné povahy**.

(Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13.10.2020, čj. 4 As 258/2020 - 60)

Změny napadených OOP



Je-li jedno opatření obecné povahy nahrazeno obsahově obdobným opatřením obecné povahy v časovém intervalu, který reálně znemožňuje soudní přezkum prvního opatření, **připustí soud změnu původního návrhu na zrušení prvního opatření** (§ 95 odst. 2 o. s. ř. použitý přiměřeně podle § 64 s. ř. s). Neučiní-li to, a naopak návrh odmítne pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v neexistenci napadeného prvního opatření obecné povahy, poruší tím právo na spravedlivý proces a na účinnou soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

(Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 04.06.2020, čj. 6 As 88/2020 - 44)

Návrh na zrušení služebního předpisu

- **Výlučná místní příslušnost** (správního úseku) Městského soudu v Praze
- **Podává náměstek pro státní službu** do 30 dnů



Návrhy volební, referendové a „politických stran“

- § 88 ochrana ve věcech seznamu voličů
- § 89 ochrana ve věcech registrace
- § 90 vyslovení **neplatnosti voleb a hlasování**
- § 91 ochrana ve věcech zániku mandátu
- § 91a ochrana ve věcech místního referenda
- § 91b ochrana ve věcech krajského referenda
- § 94 ochrana ve věcech návrhu na registraci, rozpuštění, pozastavení nebo znovuoobnovení politické strany



Návrhy volební, referendové a „politických stran“

- Podle **zvl. zákonů** – zejména **lhůty** a věcná/místní **příslušnost**
- Celostátní volby: NSS
- Jinak volby: KS



Prameny:

- Komentáře (Beck, Wolters Kluwer, Leges)
- Učebnice:
 - Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 298 - 303
 - Sládeček, V. Obecné správní právo. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 430 – 433 a 468
 - Kopecký, M. Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 493 - 505