

MUNI LAW

Ochrana subjektivních práv, a také veřejného zájmu, poskytovaná správním soudnictvím. Řízení realizovaná ve správním soudnictví, druhy žalob a jejich uplatnění. Řízení o kasační stížnosti.

NP306Zk Správní proces a soudní přezkum

3. přednáška 22. 9. 2029

JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

Otázky, na které se pokusíme odpovědět:

- *Z čeho plyne, že by veřejná správa měla být vůbec kontrolována nezávislými soudy a proč?*
- *Jaký je vztah veřejné správy a (správních) soudů?*
- *Mají soudy chránit práva subjektivní nebo právo objektivní?*
- *Proč je správní soudnictví tak důležitým prvkem právního státu?*
- *Jaká je současná podoba správního soudnictví?*
- *Jakým způsobem se zahajuje řízení a jaké je v něm postavení soudu a účastníků řízení?*
- *Jakým způsobem může soud rozhodnout a proč?*
- *Proč je klíčovou náplní a institutem správního soudnictví žaloba proti rozhodnutí správního orgánu?*
- *Co je to materiální pojetí „rozhodnutí“ správního orgánu?*
- *Kdo všechno může podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu?*

Otázky, na které se pokusíme odpovědět:

- *O čem všem vlastně jedná a rozhoduje Nejvyšší správní soud?*
- *Co je to kasační stížnost a proč její podatel (tj. stěžovatel) musí být zastoupen advokátem?*
- *Může Nejvyšší správní soud přímo zrušit i rozhodnutí správních orgánů?*

Správní soudnictví

- Co už o víme a na co navazujeme ...
- Opravné prostředky: řádné, mimořádné a dozorčí
- Posuzuje, rozhoduje a přezkoumává **veřejná správa „sebe samu“**
- **PROČ?:** uplatnění **ŘOP** je podmínkou **přípustnosti poskytnutí (následné) soudní ochrany** – obecně § 5 (zákon č. 150/2002 Sb., SŘS), konkrétně § 68 písm. a), § 79 odst. 1, § 85 SŘS

Soudní kontrola veřejné správy

- Požadavek přezkumu/kontroly veřejné správy (moc výkonná) ve sféře moci soudní („ze závislosti a nadřízenosti do nezávislosti“)
- **Narovnání právní nerovnosti** ve SP vztazích (důsledek emancipace - „člověk poddaný“ x „člověk jako občan“, žaluje „stát u státu“) – 19. století

Soudní kontrola veřejné správy

- **Výhody:** „věc“ veřejnou správou **nekončí**, soud ale **(obvykle) nerozhoduje ve věci samé** – přezkoumává, kontroluje a tím chrání **(subjektivní) práva**; prvek **nezávislosti**; **čl. 95 odst. 1 Ústavy**; právní **odbornost**
- **Nevýhody:** **soud není nadřízeným orgánem** správních orgánů – kasační princip (s modifikacemi); přezkoumává se to, co se **již „pravomocně“ ukončilo** (následky? – odkladné účinky); **celková délka řízení** (možnost „vrácení úplně na začátek“) právní odbornost „na **proces**“ (specializace u KS a NSS?)

Soudní kontrola veřejné správy

1. Soudní **přezkum a kontrola** (ochrana **objektivní zákonnosti a veřejného zájmu** – zvláštní žalobní legitimace NSZ a VOP v § 66 SŘS)
 2. **Soudní ochrana** (nástroj **ochrany subjektivních práv**, soukromá subjektivní práva – část V. OSŘ, veřejná subjektivní práva **§ 2 SŘS**), **čl. 90 Ústavy**
- **Poskytnutí ochrany subjektivním právům se zajišťuje ochrana i právu objektivnímu, vzájemná provázanost**

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.“

Organizace správního soudnictví

- § 7 odst. 1 – **věcná příslušnost**: v prvním stupni KS (**rozhoduje senát**, nejde-li o výjimku – odstavec 2, kdy **rozhoduje samosoudce**: kupř. přestupky, ale určující je horní hranice sazby – do 100.000 Kč – vliv na tzv. nepřijatelnost kasační stížnosti)
- **místní příslušnost**: podle sídla správního orgánu prvního stupně
- **NSS** vrcholný soudní orgán, sjednocuje rozhodování, Sb. NSS

Organizace správního soudnictví



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 (není úplný výčet)
 - 1. Klasické správní soudnictví** (rozhodnutí, nečinnost, zásahy, kompetenční spory a OOP)
 - 2. Svěřeno správním soudům**: volby, referendum, politické strany, kárná agenda, ...

Správní soudnictví

- **Obvykle:** žaloby proti rozhodnutím o **pokutách**, žaloby proti rozhodnutí ve věcech **stavebních**, daňové a finanční věci (penále, DPH, ...), nárok a výše **sociální dávky** (důchody), propuštění ze **služebního poměru**, cizinecké a azylové věci, poskytování **informací**, ...
- **Netradiční:** (ne)jmenování justičního čekatele, přeložení soudce, odvolání vrchního státního zástupce, ...

Správní soudnictví

– **Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní:**

1. **Pravomoc** (§ 4) a **příslušnost** (§ 7) soudů ve správním soudnictví
2. Některé otázky **organizace správního soudnictví** (§ 11 až 31)
3. Některé otázky **postavení soudců** (§ 121 až 124)
4. **Postup soudů a účastníků řízení ve správním soudnictví**
 - a) § 32 až 64 – obecná ustanovení o řízení
 - b) § 65 až 101f zvláštní ustanovení o řízení, zvláštní řízení

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)

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- § 4 odst. 1, písm. a) SŘS
- Nejčastější, největší díl agendy správního soudnictví
- **Podmínky řízení:** veřejnoprávní povaha, vyčerpání ŘOP, včasnost (§ 72 a lhůty), náležitosti žaloby, existence rozhodnutí, SoP
- **§ 65 až 78 SŘS**

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- **Materiální pojetí rozhodnutí** (výhody a nevýhody)
- **Žalobní legitimace** § 65 odst. 1 a 2, NSS (sp. zn. 8 As 47/2005, 1764/2009 Sb. NSS) „zásah do právní sféry“, § 66 a 67 zvláštní žalobní legitimace VOP a NSZ (ochrana **veřejného zájmu**), žaloby ve věcech samosprávy
- **Moderační právo soudu** § 65/3 a § 78/2 (podmínky)
- **Vyslovení nicotnosti**

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- **Výhody materiálního pojetí rozhodnutí:** široký rozsah soudní ochrany, není určující předešlý procesní postup, jakož ani forma
- **Nevýhody materiálního pojetí rozhodnutí:** nepředvídatelnost, obtížný rozdíl mezi rozhodnutím a zásahem

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- § 78, rozsudek, projev **kasačního principu**
 1. Rozhodnutí se „zrušuje a vrací“ (správnímu orgánu 2. stupně, ale lze i správnímu orgánu 1. stupně), žaloba je důvodná, závazný právní názor; zrušení pro a) **nezákonnost** (také při zneužití při překročení **správního uvážení**), nebo b) pro **vady řízení**
 2. **moderace**
 3. **zamítnutí žaloby** (není-li důvodná)

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

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**

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)

Návrh na zrušení služebního předpisu

- **Výlučná místní příslušnost** (správního úseku)
Městského soudu v Praze
- **Podává nejvyšší státní tajemník** 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

Nejvyšší správní soud

- Čl. 91 odst. 1 Ústavy – NSS tvoří soudní soustavu (tj. byl předpokládán již v roce 1992/1993)
- Čl. 87 odst. 3 Ústavy – „*zákon může stanovit, že **namísto Ústavního soudu** rozhoduje Nejvyšší správní soud*
 - a) *o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem, - **nerealizováno***
 - b) *spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu.“ – **ano** (tzv. **kompetenční žaloba**)*

Kasační stížnost

- § 102 a násl. SŘS
- Jádro činnosti NSS (více jak 3000 ročně)
- **Mimořádný opravný prostředek** – proti **pravomocnému rozhodnutí** (rozsudek i usnesení) **KS** (+ nemá odkladný účinek, lze jej přiznat), správní soudnictví je **jednoinstanční**
- **X obnova řízení § 111** – ve věcech tzv. zásahové žaloby a politických stran (nelze proti rozhodnutí o kasační stížnosti)

Kasační stížnost

- Lhůta: **2 týdny**, zmeškání nelze prominout
- Podává se **přímo u NSS**
- **Povinné zastoupení advokátem**
- **Soudní poplatek**
- **Bezvadná kasační stížnost § 106 odst. 3** – měsíc (max. 2) k doplnění od doručení výzvy

Kasační stížnost

- Podává ji („stěžovatel“) – účastník řízení před KS (tj. **žalobce** nebo **žalovaný**), nebo **osoba zúčastněná na řízení**
- **Je obecně přípustná, není-li stanoveno jinak**
- **Důvody** § 103 odst. 1:
 - písm. a) – **nezákonnost** (hmotněprávní pochybení u rozhodnutí KS)
 - písm. b) – **vady řízení** (procesní pochybení u správního orgánu)
 - písm. c) – **zmatečnost** (nedostatek podmínek řízení, nesprávné složení u KS)
 - písm. d) – **nepřezkoumatelnost** (nesrozumitelnost, nedostatek důvodů), **jiná** (podstatná) **vada řízení u KS**
 - písm. e) – **nezákonnost při odmítnutí nebo zastavení**

Kasační stížnost

- **Nepřípustnost** § 104 (odmítnutí)
- **Nepřijatelnost** § 104a (novela 2021) – ve věcech „samosoudcovských“ kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele – **odmítnutí pro nepřijatelnost**

Kasační stížnost

- NSS (sp. zn. 1 As 13/2006, č. 933/2006 Sb. NSS) „Přesahem vlastních zájmů stěžovatele je jen natolik **zásadní a intenzivní situace**, v níž je - **kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce** - ... též nezbytné vyslovit **právní názor k určitému typu případů či právních otázek**. Přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem ... je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž **také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů**. **Přijatelnost** kasační stížnosti je třeba odlišovat od **přípustnosti** kasační stížnosti na straně jedné a **důvodnosti** na straně druhé. Přípustnost (či tedy spíše absence některého z důvodů nepřipustnosti) kasační stížnosti je dána splněním zákonných procesních předpokladů, jako je včasné podání kasační stížnosti ... , řádné zastoupení ... , absence dalších zákonných důvodů nepřipustnosti ... apod. Důvodnost kasační stížnosti na straně druhé je otázkou věcného posouzení kasačních důvodů stěžovatelem uváděných ... V zájmu stěžovatele ... je nejenom splnit podmínky přípustnosti kasační stížnosti a svoji stížnost opřít o některý z důvodů kasační stížnosti, stanovených v § 103 odst. 1 s. ř. s., nýbrž též uvést, v čem stěžovatel spatřuje - v mezích kritérií přijatelnosti - v konkrétním případě přesah svých vlastních zájmů, a z jakého důvodu by tedy měl Nejvyšší správní soud předloženou kasační stížnost věcně projednat.“

Prameny

- Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 315 – 330