

SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ A JEHO DVĚ „VĚTVE“ ANEB SROVNÁNÍ ŘÍZENÍ PODLE ČÁSTI 5. OBČANSKÉHO SOUDNÍHO ŘÁDU A ŘÍZENÍ O ŽALOBĚ PROTI NEZÁKONNÉMU ROZHODNUTÍ PODLE SOUDNÍHO ŘÁDU SPRÁVNÍHO

RADKA ZAHRADNÍKOVÁ

Fakulta právnická, Západočeská univerzita, Česká republika

Abstrakt v rodném jazyce

Předložený příspěvek usiluje o srovnání dvou „větví“ správního soudnictví a to řízení podle části páté občanského soudního řádu účinné od 1.ledna 2003 a řízení podle soudního řádu správního, zákon č. 150/2002 Sb.

Klíčová slova v rodném jazyce

Správní soudnictví, věcná příslušnost, větve správního soudnictví, soukromá subjektivní práva, veřejná subjektivní práva, plná jurisdikce, občanské právo a závazek, pořad práva.

Abstract

The submitted article seeks to compare two branches of the administrative justice in the Czech Republic i.e. the proceedings pursuant to the 5.part of the civil procedure code and proceedings pursuant to the court administrative procedure code.

Key words

Administrative justice, subject – matter jurisdiction, private subjective right, public subjective right, full jurisdiction, civil right and obligation.

1. POJEM SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

Pojem správní soudnictví především označuje soudní kontrolu veřejné správy. Soudnictví poskytuje kromě rozhodování v trestních věcech tradičně ochranu subjektivním oprávněním tzv. soukromého charakteru (práva a povinnosti, vyplývající z občanskoprávních, obchodněprávních, pracovních a rodinných vztahů, které jsou charakterizovány rovností osob na nich zúčastněných). Vedle těchto „soukromých subjektivních práv“ existují také subjektivní práva a povinnosti, která vznikají mezi subjekty, které jsou ve vzájemném postavení nadřízenosti a podřízenosti (obvykle občan nebo právnická osoba na straně jedné a orgán státu nebo obce či samosprávného kraje na straně druhé). Tyto právní vztahy jsou charakterizovány obvykle tím, že občan a právnická osoba se tu ocitají v podřízeném postavení - druhá strana právního vztahu má tzv. „vrchnostenskou pravomoc“ rozhodovat autoritativně o tom, co je pro občana či právnickou osobu právem a co povinností. Mluvíme o vztazích veřejného práva. (např. daňové nebo celní právo, živnostenské, stavební řízení). Ve všech těchto případech hovoříme tzv. o veřejných subjektivních právech a povinnostech.

Současná úprava správního soudnictví znamená, že se jedná o soudnictví, kde jeho organizace a metody činnosti nejsou modifikovány správními prvky. V pojmu „správní soudnictví“ má základní důležitost „soudnictví“ jako genus proximum a slovo „správní“ jen differentiam specificam, nebo-li jde o druh soudnictví v jeho plném významu. Rozdíl mezi soudnictvím a veřejnou správou spočívá mimo jiné v tom, že zatímco soudnictví vykonávají právnícky kvalifikovaní soudci (k posouzení skutečností z hlediska jiných odborností ustanoví soud znalce), ve veřejné správě je tomu vzhledem k jejím úkolům v zásadě naopak : veřejná správa

disponuje odborníky v četných svých oborech, právnicky kvalifikovaných úředníků však v ní působí podstatně méně. Ve výkonu správního soudnictví je uplatňován obdobný mechanismus poskytování spravedlivé ochrany subjektivním právům jako při výkonu obecného soudnictví. Specifičnost správního soudnictví je pak dána jeho předmětem, tj. charakterem subjektivních práv, jimž je poskytována soudní ochrana. Rozdílnou povahou těchto subjektivních práv se zase odlišují již shora zmíněné dvě větve správního soudnictví.

Správní soudnictví má u nás již svou tradici. Zde je třeba připomenout, že k obnově správního soudnictví, potlačeného po roce 1948, došlo již v roce 1991 (Listinou základních práv a svobod). Procesní úprava, tehdy účinná od roku 1992, však byla přijata s některými nedostatky a záhy se dostala částečně do rozporu s mezinárodněprávními závazky České a Slovenské Federativní Republiky, konkrétně Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Požadavek, aby spory o právo mezi osobami sobě navzájem nepodřízenými a vzájemně na roveň postavenými (např. spory o povinnost telefonního účastníka platit poskytovateli telefonních služeb poplatky za uskutečněné hovory) rozhodoval nezávislý soudce, patří mezi atributy právního státu. V tomto sporu do roku 2003 tedy do obnovení správního soudnictví rozhodoval bez jakékoli soudní kontroly správní úřad, na což nelze bez dalšího nahlížet negativně, neboť přenesení soudní agendy ke správním orgánům změnou zákonných kompetencí je velmi často účinný prostředek k obřemenění soudů.¹ Správní soudnictví v ČR podle dřívější právní úpravy platné do 31.12.2002 existovalo na kasačním principu, soud nemohl rozhodnout ve věci samé, nezjišťoval sám skutkový stav, nehodnotil jej, ale nalézal jen o zákonnosti rozhodnutí, což nebylo v souladu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který zakládá právo každého na to, aby o občanských právech a závazcích² nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu rozhodl nezávislý a nestranný soud. Nestačí, aby rozhodnutí správního orgánu v takové věci vydané bylo podrobena pouze kasačnímu přezkoumání zákonnosti před správním soudem, ale je třeba, aby soud rozhodl také ve věci samé, což judikatura Evropského soudu vyjádřila pojmem „plné jurisdikce“.³ Správní soudnictví vykonávaly krajské a vrchní soudy (výjimečně i soudy okresní), a to – s výjimkou věcí důchodového pojištění a důchodového zabezpečení – v jediném stupni, takže proti jejich rozhodnutím nebylo přípustné odvolání. Několik pokusů o reformu řízení před správními soudy z devadesátých let však neskončilo přijetím právních předpisů. Novou úpravu nakonec významně podpořil Ústavní soud, který svým náležením z června 2001 (č.276/2001 Sb.) zrušil dosavadní právní úpravu s účinností k 1.

¹ Jsou-li přitom respektována určitá pravidla, např. že by mělo jít o agendy četné a soudy výrazně zatěžující, agendy náročné na speciální neprávní znalosti, o věci skutkově a právně co možná homogenní, atd. a dále, potud, zůstane-li i přes přenesení pravomoci na správní orgán zachována nějaká forma supremace nad takových rozhodováním. Viz. Bureš, J., Drápal, L., Krčmář, Z. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. II. díl. 7 vydání. Praha : C.H.Beck, 2006, str. 1303

² pojem občanského práva a závazku zahrnuje, jak je zřejmé z judikatury Evropského soudu pro lidská práva – nejen věci tradičně u nás chápané jako „soukromoprávní“ kryjící se prakticky s ustanovení § 7 odst. 1 o.s.ř., ale také mnohé věci dosud nahlížené jako věci práva veřejného. Z kasuistiky Soudu lze dovodit trend stálého rozšiřování okruhu věcí podřazovaných režimu článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. V současnosti je situace taková, že okruh soukromoprávních věcí podle českého práva je sice podstatně užší než mnohem širší okruh občanských práv závazků podle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, ale na druhé straně české právo poskytuje pro projednání soukromoprávních věcí soudem daleko větší garance, než jen ony základní principy plné jurisdikce uvedené dále. Viz. Bureš, J., Drápal, L., Krčmář, Z. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. II. díl. 7 vydání. Praha : C.H.Beck, 2006, str. 1306

³ Plná jurisdikce znamená především, že soud musí provádět dokazování, hodnotit nezávisle na správním orgánu skutkový stav, vázat správní orgán při zrušení jeho rozhodnutí vrácení věci k novému řízení nejen názorem na otázky právní, ale také otázky skutkové a také mít možnost změnit rozhodnutí.

lednu 2003. Tím se otevřela cesta k parlamentnímu prosazení - v té době již prakticky připravených - tří nových zákonů, které institucionálně, kompetenčně i procesně novou úpravu legislativně založily.

Jde o zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, doprovodný zákon č.151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, které nabyla účinnosti dne 1.1.2003 a zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Reformou správního soudnictví přešla Česká republika od 1. ledna 2003 do nové etapy ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob před nezákonnými zásahy veřejné správy; současnou aktivací Nejvyššího správního soudu byl splacen ústavní dluh, trvající od roku 1993.

Požadavek, aby každý, kdo se cítí být zkrácen zásahem státní moci (obecněji aby také vztahy veřejného práva a subjektivní práva a povinnosti z nich plynoucí byly postaveny pod nezávislou (soudní) kontrolu „veřejné“ autority) se mohl dovolat účinné ochrany, je velmi starý. Jeho prosazení v režimech absolutistických, autoritářských nebo totalitních je však současně obtížné, o čemž ostatně svědčí i vývoj správního soudnictví na území našeho státu.

Nová úprava správního soudnictví účinná od roku 2003 zajišťuje jednak poskytnutí soudní ochrany proti zásahu veřejné autority v širším rozsahu než dosud, jednak je tato ochrana důkladnější a proces před správními soudy dává účastníkům více práv než dříve.

Ve větvi správního soudnictví podle soudního řádu správního správní soudy jakožto „soudy práva veřejného“⁴ poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem stanoveným soudním řádem správním a za podmínek stanovených soudním řádem správním nebo zvláštním zákonem. Je nutné připomenout, že subjektivním právem se rozumí právní možnost subjektu chovat se určitým způsobem, tj. možnost vyjádřená a zaručená objektivním právem a tedy chráněná zvláštním způsobem stanoveným v právních normách.⁵ Jde-li o subjektivní právo veřejné, je to tedy taková možnost vyjádřená a zaručená normami náležejícími do oblasti práva veřejného. Správní soudy však i rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví soudní řád správní, např. některé žaloby k ochraně veřejného zájmu. (§ 2 s.ř.s.)

Podle § 4 s.ř.s. správní soudy rozhodují o

- a) žalobách proti rozhodnutím a to i procesní povahy vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (např. Česká advokátní komora), přičemž s.ř.s. tyto orgány označuje jako správní orgán (§ 65 – 78 s.ř.s.),
- b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 – 81 s.ř.s.),
- c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu (§ 82 – 87 s.ř.s.),
- d) kompetenčních žalobách (§ 97 – 101 s.ř.s.).

⁴ Viz. rozhodnutí R 415 Sb. NSS

⁵ J. Boguszak in : Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A. Teorie práva. Praha, Eurolex Bohemia, 2001, str. 103

e) ve věcech volebních a ve věcech místního referenda (§ 88 – 93 s.ř.s.),

f) ve věcech politických stran a politických hnutí (§ 94 – 96 s.ř.s.),

g) o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem (§ 101a – 101d),

h) ve věcech porušení povinnosti veřejných funkcionářů podle zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů.

Ve větvi správního soudnictví podle občanského soudního řádu správní soudy jakožto „soudy práva soukromého“ poskytují ochranu soukromým subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem stanoveným občanským soudním řádem. Žalobu je podle § 244 občanského soudního řádu možné podat v případě, kdy rozhodl orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu (zákon používá pro tyto orgány legislativní zkratku „správní orgán“) podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci a to i co do otázek procesních, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů (§ 7 odst. 1 o.s.ř.), tedy soukromoprávní věci a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci. Toto pozitivní vymezení okruhů případů je doplněno §244 odst. 2 o.s.ř., podle kterého nelze podat žalobu podle 5.části o.s.ř., pokud o sporu nebo jiné právní věci rozhodl rozhodce nebo stálý rozhodčí soud nebo jestliže se rozhodnutí správního orgánu v důsledku námitek nebo jiného obdobného úkonu účastníka právního vztahu učiněného před správním orgánem podle zvláštního zákona zrušuje nebo pozbývá účinnosti, nebo odkázal-li podle zvláštního právního předpisu správní orgán účastníky právního vztahu s jejich nároky na řízení před soudem.⁶

2. VÝVOJ SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ V ČR A JEHO SROVNÁNÍ S JINÝMI STÁTY

Jako „správní soudnictví“ se v teorii a praxi označovalo nebo označuje :

pouhá procesní úprava správního řízení podle soudních vzorů, zejména přezkumné řízení různého druhu (např. řízení odvolací),

rozhodování o sporných věcech veřejného práva sice ve správní řízení (tj. uvnitř správy), avšak speciálními kolegiálními orgány složenými zcela nebo zčásti z občanů, kteří nejsou profesionálními úředníky (např. některé starší německé úpravy, zejména úprava pruská, nebo československé jurisdikční okresní a župní senáty podle úpravy z r. 1920)

rozhodování sporných věcí správních sice uvnitř veřejné správy, avšak orgány správního soudnictví vytvářejícími samostatnou soustavu stojící vedle soustavy orgánů „čisté správy“ (např. Francie tzv. l'ordre administratif)

právní kontrola veřejné správy zvláštními soudy v technickém smyslu (tzv. organické správní soudnictví), tj. soudy složenými z nezávislých soudců (např. rakouské a nynější německé

⁶ Například § 70 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, nebo § 4a odst. 5 zákona č. 229/1991 Sb. o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 137 již zrušeného zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, současný § 142 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ale např. i např. i soudní přezkum rozhodnutí orgánu sdružení (§15 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb.)

pojetí tzv. *Verwaltungsgerichtsbarkeit*, polské správní soudnictví, Nejvyšší správní soud v ČR a v ČR)

soudní kontrola správy vykonávaná „řádnými soudy“, nejde-li ovšem jenom o kontrolu incidentní (např. Anglie)⁷

V ČR k renesanci správního soudnictví, které bylo zlikvidováno zákonem č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, mohlo (a muselo) dojít až po politických změnách v roce 1989. Ústavní základ byl znovu položen článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Urychlené hledání odpovídající procesní a institucionální formy neumožnilo obnovit samotnou instituci Nejvyššího správního soudu (ani speciálních správních soudů), ale ani vytvořit speciální proces, platný jen pro řízení ve věcech správního soudnictví. Soudní přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy se pak v letech 1992 až 2002 dělo podle zvláštních ustanovení páté části občanského soudního řádu (§ 244 a násl.) vložené novelou č. 519/1991 Sb., a to v soustavě obecných soudů. Ve skutečnosti rozhodující judikatorní činnost vykonávaly krajské soudy a nejvyšší soudy republik (resp. od roku 1993 Vrchní soudy v Praze a od roku 1996 také v Olomouci). Věcná příslušnost okresních soudů a Nejvyšších soudů byla zejména po roce 1993 prakticky zanedbatelná.

Právně byl po vzniku samostatné České republiky v roce 1993 článkem 91 nové Ústavy obnoven také Nejvyšší správní soud, který tak měl tvořit druhý vrchol soudní soustavy. K jeho skutečnému zřízení však po deset let nedošlo, ač legislativní pokusy v tomto směru v devadesátých letech existovaly. Situace se tak nepříjemně začala podobat konstituování Ústavního soudu v roce 1968, který také fakticky nikdy zřízen nebyl.

Především však procesní úprava správního soudnictví v letech 1992 – 2002 vykazovala řadu právních i legislativních deficitů. Mezi nejzávažnější patřil rozpor s mezinárodněprávními závazky České republiky (čl. 6 a čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod). Pravomoci správních soudů - omezené na přezkum zákonnosti rozhodnutí veřejné správy - nebyla například podrobena nezákonná nečinnost, u soudu nebylo možno dovolat se nezákonnosti zásahů, které se nedějí formou rozhodnutí. Nadto neexistovaly opravné prostředky proti rozhodnutím soudů ve správním soudnictví: to vedlo k odchylující se judikatuře krajských soudů.

Ústavní soud, který ve svých nálezech od poloviny devadesátých let opakovaně upozorňoval na deficity právní úpravy, nakonec nálezem č.276/2001 Sb. z 27. 6. 2001 zrušil celou pátou část občanského soudního řádu s účinností od 1. ledna 2003. Výrazně tak napomohl tomu, aby v té době připravovaná – již třetí od roku 1993 – zákonná úprava správního soudnictví se stala v obou parlamentních komorách průchodnou.

Po padesáti letech od likvidace pozůstatků Nejvyššího správního soudu tak byla činnost této instituce obnovena.

Reforma správního soudnictví z roku 2002, tak dlouho prosazovaná, však zůstala v některých směrech jen na půl cestě. Je otázkou dalšího vývoje, zda zákonodárce nebude opakovat chyby politiků bývalé Československé republiky z let 1918 - 1938, a připustí – v duchu závěrů analýz, které jí předcházely – dopracování soustavy správního soudnictví, ať již v intencích představ Ústavy z roku 1920 podle funkčního modelu pruského správního soudnictví

⁷ Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 6. vydání, Praha, C.H.Beck, 2006, str. 531

(likvidovaného v podstatě až Hitlerem), nebo doplnění soustavy soudů o instituce obdobné nezávislým správním senátům, jimiž se dnes soustavy veřejnoprávního soudnictví posilují v kontinentální Evropě, anebo převzetím dobrých tradic orgánů typu anglických a amerických „boards“.

Ve Francii nyní třístupňové správní soudnictví vykonávají v prvním stupni správní soudy (tribunaux administratifs), každý s působností pro několik departementů, odvolací správní soudní dvory (cours d'administratives d'appel, jichž je v celé Francii celkem pět a Státní rada (Conseil d'État). Kromě jurisdikční působnosti mají správní soudy také působnost konzultativní; druhá z nich se po reformách posledních desetiletí výrazně projevuje u Státní rady (podává vládě právní stanoviska k návrhům právních předpisů, které vláda připravuje, návrhy a podněty ke zdokonalení právního řádu i činnosti správy atd.) Zákonem z roku 1987 byl rovněž zřízen tzv. Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, kterému předsedá místopředseda Státní rady a má celkem 13 členů a který má rovněž konzultativní funkci a to ve věcech disciplinárního řízení soudů a státních zástupců a kariérního řádu.

Správní soudy mohou správní rozhodnutí (les actes et décisions de l'administration) zrušit zejména na základě stížnosti pro překročení pravomoci (recours pour excès de pouvoir) a to s účinky ex tunc (zrušením je akt odstraněn od samého počátku, správa musí zajistit nápravu, nahradit škodu atd.) Uvedené stížnost se může týkat individuálních i normativních správních aktů a k jejímu přijetí stačí pouhý široce pojmávaný zájem stěžovatele (nevyžaduje se tedy porušení subjektivního práva).

V Německu lze hovořit o třech větvích správního soudnictví a to obecné správní soudnictví (tzv. Verwaltungsgerichtsbarkeit), soudnictví ve věcech sociálního pojištění (Sozialgerichtsbarkeit) a konečně finanční správní soudnictví. (Finanzgerichtsbarkeit) V první obecné větvi správního soudnictví vykonávají správní soudnictví soudy v technickém smyslu to správní soudy (Verwaltungsgericht), vrchní správní soudy (Oberverwaltungsgericht) a spolkový správní soud (Bundesverwaltungsgericht). Žalobu na zrušení individuálního správního aktu (Anfechtungsklage gegen einen Verwaltungsakt) může po vyčerpání opravných prostředků uvnitř správy podat ten, jehož subjektivní práva byla porušena. Přípustné jsou i žaloby na nečinnost (Verpflichtungsklage), na plnění (Leistungsklage) a žaloby určovací. (tzv. Feststellungsklage) Lze také navrhnout, aby správní soud přezkoumal platnost právního předpisu (nižší právní síly než zákon), jestliže navrhovatel přímo z tohoto předpisu nebo jeho uplatněním vznikla nebo patrně vznikne újma. Proti rozhodnutím správních soudů je v zásadě přípustné odvolání k vrchním správním soudům.⁸ V soudnictví ve věcech sociálního pojištění rozhodují v prvním stupni sociálněsprávní soudy (Sozialgericht), ve druhém stupni zemské sociálněsprávní soudy (Landessozialgericht) a v posledním stupni spolkový soud ve věcech sociálního pojištění. (Bundessozialgericht) Finančně-správní soudnictví je pouze dvoustupňové, přičemž v prvním stupni rozhodují finančněsprávní soudy. (Finanzgericht) a v druhém a posledním stupni spolkový finanční dvůr (Bundesfinanzhof)

⁸ blíže k této problematice Arnold, R. Soudní kontrola správních rozhodnutí v Německu. Právní rozhledy, 2002, č. 7 a 8.

3. SROVNÁNÍ ŘÍZENÍ PODLE ČÁSTI 5. OBČANSKÉHO SOUDNÍHO ŘÁDU A ŘÍZENÍ O ŽALOBĚ PROTI NEZÁKONNÉMU ROZHODNUTÍ PODLE SOUDNÍHO ŘÁDU SPRÁVNÍHO - PRAVOMOC

Ač § 104b a § 104c o.s.ř. hovoří o věcné příslušnosti v rámci správního soudnictví, nelze než konstatovat, že se spíše jedná o pravomoc soudů obou větví správního soudnictví, čemuž svědčí především sám § 4 s.ř.s. a dále také § 1 zákona č. 131/2002 Sb. o rozhodování některých kompetenčních sporů. Tato skutečnost vyplývá mimo jiné i z toho, že každá větev správního soudnictví má svou zvláštní úpravu věcné příslušnosti (§ 7 s.ř.s. a § 249 o.s.ř.)

Jak již bylo výše řečeno, v řízení podle části 5. o.s.ř. je poskytována ochrana tzv. soukromým subjektivním právům, zatímco v řízení o žalobě proti nezákonnému rozhodnutí je poskytována ochrana veřejným subjektivním právům. Příkladem rozhodnutí, která jsou napadána správní žalobou podle části páté o.s.ř. jsou rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu o dlužných telekomunikačních poplatcích podle zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, nebo rozhodnutí pozemkového úřadu o uplatněném restitučním nároku podle zákona o půdě, zákon č. 229/1991 Sb. či rozhodnutí katastrálního úřadu ve věcech vkladu práva k nemovitostem podle zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, či rozhodování Energetického regulačního úřadu podle zákona č. 458/2000 Sb., energetického zákona. Příkladem rozhodnutí přezkoumávaných ve správním soudnictví podle soudního řádu správního jsou rozhodnutí ve věcech daňových, stavebních, celných, azylových, přestupkových, územního řízení, služebních vztahů, svobodného přístupu k informacím, ochranných známek, hospodářské soutěže a dalších.

Argumentace, že se o veřejném subjektivním oprávnění rozhoduje v řízení správním podle správního řádu, je tedy vadná.⁹ Dále nepřísluší argumentace, že účast veřejnoprávního subjektu (státu, obce, samosprávného kraje nebo jiné veřejnoprávní korporace) v právním vztahu nečiní ještě takový vztah veřejnoprávním (typicky nárok na náhradu škody proti státu nebo územním samosprávným celkům podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem). Také nepřísluší argumentace při odlišování soukromých a veřejných subjektivních práv týkající se toho, že veřejné právo obsahuje výlučně normy kogentní a soukromé pouze normy dispozitivní. Také rozlišování podle toho, zda do právního vztahu vstupuje subjekt na základě své vůle (což bývá pravidlem u vztahu soukromého práva), neplatí výjimečně; oprávnění stavět jako oprávnění veřejnoprávní nabývá přece subjekt k žádosti a naproti tomu zánik vlastnického práva jako změna soukromého statusu nastává při vyvlastnění vrchnostenským aktem.¹⁰ Z toho je zřejmé, že určení, zda zkoumaný právní vztah je třeba považovat za veřejnoprávní nebo soukromoprávní a posouzení, zda uplatněný nárok, o kterém rozhodoval správní orgán, je nárokem práva soukromého nebo veřejného, je často obtížné a sporné. Řešení otázek tzv. dualismu práva patří k nejkomplicovanějším právním otázkám, a to tím spíše, že po likvidaci správního soudnictví po roce 1948 tyto otázky byly záměrně pomíjeny (z pochopitelných důvodů socialistické právo poskytovalo veřejnoprávním nárokům téměř nulovou soudní ochranu). Proto byl zřízen pro řešení těchto kompetenčních sporů, tedy sporů mezi soudy v občanském soudním řízení na straně jedné a soudy ve správním soudnictví na straně druhé (viz. § 104b odst. 3 o.s.ř. a § 104c o.s.ř.) s účinností od 1.1.2003 zvláštní senát

⁹ Např. náleží Ústavního soudu č. 61/1996 Sb. ÚS

¹⁰ další rozdíly viz. Bureš, J., Drápal, L., Krčmář, Z. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. II. díl. 7 vydání. Praha : C.H.Beck, 2006, str. 1311

podle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů. Tento šestičlenný senát je ustaven vždy na dobu tří let ze tří soudců Nejvyššího soudu, jmenovaných předsedou Nejvyššího soudu a ze tří soudců Nejvyššího správního soudu, jmenovaných předsedou Nejvyššího správního soudu. V pravomoci tohoto senátu je usnesením rozhodnout o tom, který soud je příslušný o konkrétní věci rozhodovat; současně usnesením zruší všechna rozhodnutí soudů civilních nebo správních, vydaná v této věci, která jeho výroku odporují. Výrokem zvláštního senátu jsou pak vázány - mimo jiné - všechny soudy. Proto má řešení této otázky širokou závaznost a fakticky - třebaže jde o rozhodnutí kompetenčního konfliktu v jednotlivé konkrétní věci - působí svou autoritou jako významný precedent.

Nutnou součástí reformy z roku 2002 muselo být také stanovení mechanismu, který zajistí, aby věci soukromého práva neprojednávaly správní soudy a naopak aby věci veřejného práva neprojednávaly soudy, které rozhodují věci práva občanského, obchodního, pracovního nebo rodinného. Tento mechanismus má část procesní a institucionální. Základní procesní předpisy, totiž občanský soudní řád (pro soudnictví ve věcech soukromého práva) a soudní řád správní (pro správní soudnictví) umožňují, aby soud, který rozhoduje věci soukromého práva, mohl zastavit řízení (§ 104b odst. 1 o.s.ř.), jestliže k němu dojde žaloba, kterou se někdo domáhá zrušení rozhodnutí správního orgánu ve věci veřejnoprávní, resp. aby soud správní mohl odmítnout žalobu (§ 46 odst. 2 s.ř.s.), kterou se někdo domáhá přezkoumání rozhodnutí, kterým správní orgán rozhodoval ve věci soukromoprávní. V takových případech ale mají obojí soudy vždy povinnost žalobce současně poučit, na který soud se má správně obrátit a v jaké lhůtě – 1 měsíc od právní moci usnesení o odmítnutí návrhu či zastavení řízení; současně je zajištěno, aby žalobce, který se takovým poučením řídí, neztrácel lhůtu, kterou zákon stanoví k podání žaloby. Lhůta mu tedy zůstává zachována, i když se obrátí do nesprávné větve soudnictví. Aby se zabránilo opakovanému odmítání či zastavování řízení, obsahují oba procesní předpisy technologickou „zpětnou klapku“¹¹ v ust. § 104b odst.3, § 104c o.s.ř. a § 46 odst. 3 a 4 s.ř.s. Tato ustanovení zajišťují, že věc musí být předložena zvláštnímu senátu, zřízenému podle zákona č. 131/2002Sb., jestliže se soud správní neztotožní s názorem soudu civilního nebo soud civilní s názorem soudu správního.

4. AKTIVNÍ LEGITIMACE, ŽALOBA, ŽALOBNÍ NÁROK

Podle soudního řádu správního má obecnou žalobní legitimaci má ten, kdo tvrdí, že byl na svém právu zkrácen rozhodnutím správního orgánu, buď přímo samotným rozhodnutím anebo tím, že ke zkrácení na právech došlo v důsledku porušení práv při vedení správního řízení a dále účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle § 65 odst. 1 s.ř.s., tvrdí-li, že byl postupem správního orgánu zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Žalobce, který tedy nutně nemusí být účastníkem předchozího správního řízení, se v těchto případech žalobou domáhá toho, aby takové rozhodnutí bylo zrušeno nebo aby bylo prohlášeno za nicotné, neboli nulitní, tedy za neexistující.¹² Ten, kdo byl potrestán za správní delikt (například za přestupek, ale také za jiný správní delikt, včetně kázeňského potrestání) a má za to, že

¹¹ viz. Bureš, J., Drápal, L., Krčmář, Z. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. II. díl. 7 vydání. Praha : C.H.Beck, 2006, str. 1312

¹² tzv. paakt. Podle § 77 správního řádu je nicotné takové rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný, dále takové rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně a fakticky neuskutečnitelným nebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu

uložený trest je zjevně nepřiměřený, může žádat namísto toho, aby uložený trest byl zmírněn nebo od něj bylo upuštěno.

Ve správním soudnictví podle soudního řádu správního platí jako ústavní zásada princip „generální klauzule“, který znamená, že přezkoumatelná jsou všechna rozhodnutí, pokud to zákon výslovně nevylučuje. Soudní řád správní některé takové výluky procesního charakteru sám stanoví (např. rozhodnutí povahy pouze předběžné, rozhodnutí, kterými se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem), jiné výluky stanoví zvláštní zákony (tak např. jsou vyloučena z přezkoumání rozhodnutí o dobrovolných dávkách nemocenského pojištění). Důležité je uvědomit si, že tyto výluky představují pouze výjimky z principu obecného přezkumu.

Správní žaloba podle soudního řádu správního musí splňovat zákonné náležitosti, aby o ní soud mohl jednat (§ 37 odst. 3 a § 71 s. ř. s.). Jednou z nejpodstatnějších je kromě správního označení napadeného rozhodnutí a uvedení toho, co má soud udělat („žalobní petit“ - zpravidla se žalobce domáhá toho, aby konkrétní rozhodnutí správního orgánu bylo zrušeno) také úplné a správné vymezení žalobních bodů, tj. uvedení toho, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce rozhodnutí za nezákonné. K žalobním bodům, které by byly uvedeny nebo rozšířeny až po lhůtě, určené k podání žaloby, soud nemůže přihlížet. Žaloba, která nemá zákonné náležitosti a žalobce je přes výzvu soudu včas neodstraní, bude soudem odmítnuta.

Na rozdíl od žaloby podané proti rozhodnutím správních orgánů ve správním soudnictví, kterou se žalobce domáhá v zájmu ochrany svých práv zrušení správních rozhodnutí pro nezákonnost, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti nebo v případě, kdy správní orgán rozhodl o uložení trestu za správní delikt, upuštění od něj nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených, žalobou podanou podle části 5. o.s.ř. se žalobce domáhá, aby soud nově projednal a rozhodl věc, která byla pravomocně rozhodnuta předtím jiným než soudním orgánem. (tedy v obnoveném nalézacím řízení) Základním účelem tohoto řízení je tedy nové posouzení věci, která byla předtím předmětem řízení před jiným orgánem a ne řízením přezkumným, zkoumajícím v zájmu ochrany práv jednotlivců či v zájmu ochrany veřejného zájmu napadené správní rozhodnutí a jemu předcházející řízení.¹³ Přezkumný důsledek soudního řízení podle části 5. o.s.ř. vůči rozhodnutí jiného orgánu se projevuje též v tom, že soud žalobu zamítne, dospěje-li k závěru, že jiný orgán rozhodl o sporu nebo o jiné právní věci správně. (§ 250 i o.s.ř.)

K návrhu podle 5. části o.s.ř. je oprávněn ten, kdo tvrdí, že byl dotčen na svých právech rozhodnutím správního orgánu, kterým byla jeho práva nebo povinnosti založena, změněna, zrušena, určena nebo zamítnuta. Tento návrh se nazývá žalobou. Žaloba musí kromě obecných náležitostí podání (§ 42 odst. 4 o.s.ř.) obsahovat označení účastníků řízení, sporu nebo jiné právní věci, o které správní orgán rozhodl, a rozhodnutí správního orgánu, vylíčení skutečností, které svědčí o tom, že žaloba je podána včas, údaje o tom, v čem žalobce spatřuje, že byl rozhodnutím správního orgánu dotčen na svých právech, označení důkazů, které by měly být v řízení před soudem provedeny, jakož i to, v jakém rozsahu má být spor nebo jiná právní věc soudem projednána a rozhodnuta a jak má být spor nebo jiná právní věc soudem rozhodnuta. K žalobě je žalobce povinen připojit stejnopis rozhodnutí správního orgánu a listinné důkazy, jichž se dovolává.

¹³ Vopálka, V. Nová úprava správního soudnictví. ASPI Publishing, 2003, str. 223

5. PŘÍPUSTNOST ŽALOBY V OBOU VĚTVÍCH SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ, LHŮTA K JEJÍMU PODÁNÍ, ODKLADNÝ ÚČINEK ŽALOBY

Jednou ze základních podmínek žaloby podle s.ř.s. je to, aby žalobce před tím, než se obrátí na soud, vyčerpал možnost podat řádný opravný prostředek ve správním řízení (zpravidla tedy odvolání nebo tzv. rozklad); pokud žalobce nevyčerpá v řízení před správním orgánem řádně opravné prostředky, je žaloba podle § 68 s.ř.s. jako nepřipustná odmítnuta. (§ 46 odst. 1 písm. d) Teprve poté, neuspěje-li s tímto opravným prostředkem, je jeho žaloba přípustná; musí být podána ve lhůtě zákonem stanovené, zpravidla do dvou měsíců ode dne, kdy mu bylo doručeno zamítavé rozhodnutí o opravném prostředku. Některé zákony však stanoví pro napadení jednotlivých rozhodnutí správních orgánů lhůtu kratší. Žaloba je dále nepřipustná a tedy jejím důsledkem je její odmítnutí, pokud jediným důvodem žaloby je tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí, dále pokud žaloba směřuje jen proti důvodům rozhodnutí.

Současně s podáním žaloby může žalobce požádat soud, aby žalobě byl přiznán odkladný účinek (§ 73 s. ř. s.), jestliže by - mimo jiné - právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu. Vyhoví-li soud takové žádosti, znamená to, že až do rozhodnutí o žalobě samotné se pozastavují účinky právní moci rozhodnutí správního orgánu, například jeho vykonatelnost.

Žaloba podle části 5. o.s.ř. musí být rovněž podána ve lhůtě dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu. Zmeškání této lhůty nelze prominout. Žaloba je nepřipustná, jestliže žalobce nevyužil v řízení před správním orgánem řádné opravné prostředky nebo jestliže jím uplatněné řádné opravné prostředky nebyly správním orgánem pro opožděnost projednány.

Podání žaloby podle páté části o.s.ř. nemá odkladný účinek na právní moc ani na vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu. Soud na žádost žalobce odloží vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu až do právní moci rozhodnutí o žalobě, jestliže by neprodleným výkonem rozhodnutí správního orgánu hrozila žalobci závažná újma, popř. právní moc rozhodnutí správního orgánu až do právní moci rozhodnutí o žalobě, jestliže je žalobce závažně ohrožen ve svých právech a odklad se nedotkne nepřiměřeným způsobem práv nabytých třetími osobami.

6. VĚCNÁ A MÍSTNÍ PŘÍSLUŠNOST SOUDU

Žalobu podle soudního řádu správního je třeba podat u soudu, který je k jejímu projednání příslušný. Věcně příslušné v I. stupni jsou zásadně krajské soudy (dosavadní věcná příslušnost okresních a vrchních soudů byla reformou odstraněna). Místně příslušný je ten krajský soud, v jehož obvodu má sídlo správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal (zpravidla tedy ten, který rozhodl ve druhém stupni správního řízení o odvolání nebo rozkladu). Výjimky (§ 7 s. ř. s.) jsou stanoveny jednak pro věci důchodového pojištění a důchodového zabezpečení (zde je příslušný krajský soud, v jehož obvodu má žalobce bydliště) a jednak pro věci nemocenského pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (zde je příslušný ten krajský soud, v jehož obvodu má sídlo správní orgán, který rozhodoval v I. stupni, což zpravidla bude také soud, v jehož obvodu žalobce bydlí).

K řízení podle 5. části o.s.ř. jsou v prvním stupni zpravidla věcně příslušné okresní soudy. Krajské soudy rozhodují jako soudy prvního stupně ve věcech vkladu práva k nemovitostem. K řízení je místně příslušný obecný soud účastníka, jemuž byla nebo podle návrhu podaného u správního orgánu měla být uložena povinnost k plnění. Není-li dána příslušnost podle

prvního pravidla, je místně příslušným obecný soud účastníka, na jehož návrh bylo řízení před správním orgánem zahájeno. Nelze – li určit místní příslušnost ani tímto způsobem, je místně příslušným soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který o sporu nebo o jiné právní věci rozhodl. Týkalo-li se řízení před správním orgánem práva k nemovitosti, je k řízení místně příslušný vždy soud, v jehož obvodu je nemovitost.

7. ÚČASTENSTVÍ A POVINNOST BÝT ZASTOUPEN ADVOKÁTEM

Účastníky řízení podle soudního řádu správního jsou žalobce, tedy ten, kdo podal žalobu a žalovaný, jímž je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, tj. o posledním přípustném řádném opravném prostředku. Žalobce nemusí být nyní v řízení zastoupen advokátem jako podle dřívějšího právního stavu. Předmětem žaloby je rozhodnutí žalovaného správního orgánu.

Na řízení podle s.ř.s. se účastní také další osoby - osoby zúčastněné na řízení (§ 34 s. ř. s.). Jsou to osoby, které - stejně jako žalobce - byly vydáním napadeného rozhodnutí dotčeny na svých právech, ale také osoby, které mohou být přímo dotčeny na svých právech jeho zrušením podle žalobního návrhu (například stavebník - držitel stavebního povolení v řízení o žalobě, kterou podal jeho soused proti stavebnímu úřadu a domáhal se zrušení vydaného stavebního povolení). K tomu, aby se někdo stal osobou zúčastněnou na řízení, se vyžaduje také to, aby taková osoba výslovně prohlásila, že bude svá práva v řízení uplatňovat. Ke správnému zjištění okruhu osob, které by přicházely v úvahu, se ukládá žalobci už v žalobě jejich výčet uvést, a také soud má povinnost, aby v případě, že v průběhu řízení vyjde najevo, že tu taková osoba je, ji o jejich právech poučil a umožnil jí do řízení vstoupit.

Výrazný rozdíl řízení podle části 5. o.s.ř. od projednávání žalob proti rozhodnutím správních orgánů ve správním soudnictví se týká vymezení okruhu účastníků řízení. Účastníky řízení jsou podle § 250a odst. 1 o.s.ř. žalobce a ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem. Účastníkem tedy není správní orgán, který ve věci rozhodoval, na rozdíl od správního soudnictví podle soudního řádu správního. Vedle žalobce tedy budou účastníky řízení osoby, kterým postavení účastníka řízení před správním orgánem ze zákona náleželo, i když s nimi správní orgán jako s účastníky řízení nejednal. Jakmile soud podle § 250a odst. 2 o.s.ř. zjistí, že se řízení neúčastní někdo, kdo je jeho účastníkem, přibere jej i bez návrhu usnesením do řízení. Proti tomuto usnesení není odvolání přípustné.

8. PRŮBĚH ŘÍZENÍ A ROZHODNUTÍ

Řízení před správním soudem podle soudního řádu správního ovládá přísná koncentrační zásada. Správní soud posuzuje v řízení o žalobě především právní otázky, na rozdíl od dřívějšího stavu může ale také na návrh provést důkazy, jimiž osvětlí skutkovou stránku věci, ze které vycházel správní orgán. Nedostatky skutkových zjištění ze správního řízení, které dříve nutně vedly ke zrušení rozhodnutí, mohou být dnes částečně napraveny doplněním dokazování před soudem. Do jisté míry se tak zmenšuje prostor pro dříve dosti četná rozhodnutí, kterými soud rušil napadené rozhodnutí správního orgánu pro nedostatečná skutková zjištění, tedy pro vady provedeného řízení. Přesto v podstatné části věcí nebylo a není nutné provádět dokazování; tím pozbývá také svého nejdůležitějšího smyslu vlastní ústní projednání věci v jednací síni. Zákon proto umožňuje rozhodnout soudu bez toho, že by bylo nařizováno jednání, a to buď se společným souhlasem obou stran sporu (§ 51 s. ř. s.) a nebo také tam, kde rozhodnutí správního orgánu trpí takovými vadami, které by ani při soudním ústním jednání nebylo možno odstranit, a je třeba jej zrušit (§ 76 s. ř. s.).

Podle § 78 s.ř.s. je výsledkem řízení před soudem rozsudek (o věci samé), jímž se buď žaloba zamítá a nebo se napadené rozhodnutí zrušuje a to pro nezákonnost¹⁴ nebo pro vady řízení, popř. i tehdy, zjistí-li že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil, a věc se vrací správnímu orgánu k dalšímu řízení, popř. tak, že vysloví nicotnost rozhodnutí. Ve zmíněných případech uložení trestů za správní delikt může soud na návrh vyslovit, že od uloženého trestu se upouští, popřípadě může výrok o uloženém trestu zmírnit. Tam, kde soud nerozhoduje ve věci samé, řízení skončí vydáním usnesení (např. o odmítnutí žaloby podle § 46 s.ř.s., o zastavení řízení podle § 47 s.ř.s.). Zvláštním způsobem skončení řízení je nově zavedený institut „uspokojení navrhovatele“ (§ 62 s. ř. s.). Umožňuje se tu správnímu orgánu, aby i po vydání rozhodnutí a jeho napadení žalobou na soudě sám nahlédl, že tu došlo k pochybení a porušení zákona, a rozhodl o věci znovu tak, že žalobce bude novým rozhodnutím uspokojen. V takovém případě soud - po vyjádření žalobce - usnesením řízení zastaví a právní mocí usnesení nabude právní moci současně také nové uspokojující rozhodnutí správního orgánu. Příčina sporu tak může být urychleně odstraněna.

Z části 5. o.s.ř. není zřejmé, zda zde upravené soudní řízení je řízením sporným či nesporným. I s ohledem na vymezení předmětu tohoto řízení by spíše přicházelo v úvahu, že toto soudní řízení bude mít charakter řízení nesporného, předcházelo-li mu nesporné řízení před správním orgánem, jinak půjde o řízení sporné. Pokud není částí 5. občanského soudního řádu stanoveno jinak, užijí se na řízení ohledně takové žaloby přiměřeně ustanovení části první až čtvrté o zákona.

Ustanovení § 250d odst. 1 o.s.ř. upravuje rovněž koncentraci pro uvedení rozhodných skutečností o věci samé a označení důkazů k jejich prokázání nejpozději do skončení prvního jednání, které v řízení před soudem konalo, k později uvedeným skutečnostem a důkazům se nepřihlíží. Výjimkou jsou situace, jde-li o skutečnosti nebo důkazy, jimiž má být zpochybněna věrohodnost provedených důkazních prostředků, které nastaly nebo vznikly po prvním jednání nebo které účastník nemohl bez své viny včas uvést.

Při rozhodování o žalobě není soud podle § 250e odst. 1 o.s.ř. vázán skutkovým stavem, jak byl zjištěn správním orgánem. V řízení před soudem mohou být prováděny nové důkazy, mohou být zopakovány důkazy provedené před správním orgánem, případně může vzít za svá též skutková zjištění správního orgánu. (§ 250e odst. 2 o.s.ř.). Přičemž v řízení se uplatní zásad pravdy formální.

Soud v řízení podle 5. části o.s.ř. může o podané žalobě rozhodnout několika způsoby. Soud žalobu podle § 250g o.s.ř. odmítne, byla-li podána opožděně, nebo byla-li podána někým, kdo k žalobě není oprávněn, nebo je-li nepřípustná (zde však nejde o případ, kdyby žaloba byla podána ve věci náležející do věcné příslušnosti soudu rozhodujícího ve správním soudnictví). Soud žalobu podle § 250i o.s.ř. zamítne, dospěje-li k závěru, že správní orgán rozhodl o

¹⁴ rozhodnutí je nezákonné, jestliže je v rozporu s právním řádem, tedy zejména porušuje-li ústavní pořádek, nebo pokud je v rozporu s vnitrostátními právními předpisy, tedy zákony, zákonnými opatřeními Senátu a podzákonnými právními předpisy a nebo je v rozporu s mezinárodní smlouvou, která je podle čl. 10 Ústavy součástí právního řádu, má-li být taková smlouva v daném případě použita namísto zákona. Dnem, kdy se stala ČR členem EU, jsou na území ČR závazná a bezprostředně použitelná zejména nařízení vydaná příslušnými orgány EU. Podle judikatury ESD je každý vnitrostátní soud povinen v mezích své pravomoci přímo používat právo EU, chránit práva, která z tohoto právního systému vznikají jednotlivcům a nepřihlížet k ustanovením vnitrostátního práva, která jsou v rozporu s právem EU, blíže k judikatuře ESD např. Pitrová, L., Pomahač, R. : Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora. Díl I, Praha, Linde, 2000, str. 63 a násl.

sporu nebo o jiné právní věci správně. Odmítne-li soud žalobu anebo zamítne-li žalobu, zůstává rozhodnutí správního orgánu nedotčeno.

Dospěje-li soud k závěru, že o sporu nebo o jiné právní věci má být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, rozhodne ve věci samé podle § 250j odst. 1 o.s.ř. rozsudkem, přičemž rozsudek soudu nahrazuje rozhodnutí správního orgánu v takovém rozsahu, v jakém je rozsudkem soudu dotčeno. Tento následek musí být uveden ve výroku rozsudku.

9. OPRAVNÉ PROSTŘEDKY

Ve správním soudnictví podle soudního řádu správního rozhodují soudy v jediném stupni. Proti jejich rozhodnutí není přípustné odvolání ani žádný jiný řádný opravný prostředek. Proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů - s výjimkami, které jsou odůvodněny povahou věci (např. věci volební) - je však možno podat mimořádný opravný prostředek - kasační stížnost, o které rozhoduje Nejvyšší správní soud. Možnost podání kasační stížnosti je výrazně pozitivní počin oproti dřívější úpravě jednostupňového správního soudnictví a to nejen proto, že se tak soudní ochrana výrazně prohlubuje, ale i proto, že se tak umožňuje sjednocování právních názorů, což je důležité také pro jednotný výkon veřejné správy.

Kasační stížnost je zásadně přípustná proti každému rozhodnutí krajského soudu, nicméně soudní řád správní upravuje z tohoto obecného pravidla některé výjimky a to ve věcech volebních, jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, proti rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení a rozhodnutím majícím dočasný charakter. Kasační stížnost rovněž nepřipouští tzv. nova. Mimo zkoumání přípustnosti kasační stížnosti (§ 104 s. ř. s.) se Nejvyšší správní soud u kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany zabývá také jejich případnou nepřijatelností (§ 104a s. ř. s.), tj. zda taková kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele či nikoliv.

Protože formulování kasační stížnosti je právně odborně náročné, stanoví zákon, že stěžovatel musí být zastoupen advokátem, tzv. advokátní přímus (neplatí to v případech, kdy právní odbornost stěžovatele je zajištěna jinak, § 105 odst. 2 s. ř. s.).

K podání kasační stížnosti je aktivně legitimován nejen účastník řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na takovém řízení. Účastníkem řízení o kasační stížnosti jsou stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení.

Lhůta pro podání kasační stížnosti je dvoutýdenní a běží od doručení rozhodnutí. Její zmeškání nelze prominout. Je-li však kasační stížnost včas podána, ale má nedostatky, má stěžovatel právo na to, aby nedostatky mohl odstranit do jednoho měsíce od doručení usnesení, kterým mu je soud vytkl. Kasační stížnost je třeba podat u toho krajského soudu, který vydal rozhodnutí, proti kterému stížnost směřuje. Ten také se postará o odstranění nedostatků, soustředění spisů a opatření vyjádření druhé strany; poté věc předloží k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu.

Kasační stížnost nemá ex lege odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele usnesením přiznat, tj. pozastavit do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí. Aby však soud mohl odkladný účinek přiznat, musí být kumulativně splněno, že výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by znamenaly pro stěžovatele nenahraditelnou újmu, dále že přiznáním odkladného účinku nebudou dotčena nepřiměřeným způsobem nabytá práva třetích osob a toto přiznání není v rozporu s veřejným zájmem.

Kasační soud nemůže překročit meze kasační stížnosti a je tak jejím rozsahem vázán, přičemž platí, že ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, kasační soud nepřihlíží. Pokud jde o tvrzené důvody obsažené v kasační stížnosti, je těmito důvody kasační soud vázán. Platí však výjimky pro případy, kdy řízení před soudem bylo zmatečné nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. (viz. výše)

Kasační soud může o kasační stížnosti rozhodnout několikerým způsobem a to v závislosti na tom, zda-li je kasační stížnost důvodná nebo nedůvodná. Není-li důvodná, kasační soud ji rozsudkem zamítne. Pokud kasační soud dospěje k závěru, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení. V takovém případě je krajský soud vázán právním názorem, který kasační soud vyslovil ve zrušovacím rozhodnutí.

Druhým mimořádným opravným prostředkem podle soudního řádu správního je obnova řízení (§ 111 s. ř. s.). Je však přípustná jen v řízení o žalobách proti nezákonným zásahům a v řízení ve věcech politických stran, tedy tam, kde soud sám zjišťoval skutkový stav věci). Tak jako podle ostatních procesních předpisů se řízení rozpadá do dvou fází: řízení o povolení obnovy a řízení obnovené. V první fázi se zkoumá, zda je dán důvod obnovy (tedy to, že vyšly najevo důkazy nebo skutečnosti, které účastník bez své viny neuplatnil v původním řízení, v jejichž světle může být výsledek řízení pro něj příznivější), ve druhé fázi, poté, kdy je obnova řízení povolena, se provede nové řízení ve věci samé. K podání návrhu je stanovena lhůta tři měsíců od okamžiku, kdy se navrhovatel o důvodu obnovy dozvěděl, nejpozději však lze návrh podat do tří let od právní moci původního rozhodnutí.

Při přezkumu soudních rozhodnutí vydaných v řízení podle části páté o.s.ř. se použijí s ohledem na ust. § 245 o.s.ř. příslušná ustanovení části čtvrté o.s.ř. o rozhodování o opravných prostředcích, proto proti rozhodnutí lze podat jak řádný opravný prostředek odvolání, tak mimořádné opravné prostředky a to dovolání, žalobu na obnovu řízení a žalobu pro zmatečnost.

10. ZÁVĚR

Rozdíly obou posuzovaných druhů řízení jsou uvedeny v následující tabulce.

	Řízení podle části 5.o.s.ř.	Řízení podle s.ř.s.
Pravomoc	Ochrana je poskytována soukromým subjektivním právům	Ochrana je poskytována veřejným subjektivním právům
Příslušnost věcná	Okresní soudy (výjimka: KS ve věcech vkladu práva k nemovitostem do KN)	Krajské soudy
Příslušnost místní	a) obecný soud účastníka, jemuž byla nebo podle návrhu podaného u správního orgánu měla být uložena povinnost k plnění,	Soud, v jehož obvodu má sídlo správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal (výjimky jsou stanoveny jednak pro věci důchodového

b) obecný soud účastníka, na jehož návrh bylo řízení před správním orgánem zahájeno, není-li dána příslušnost podle písmena a), pojištění a důchodového zabezpečení - zde je příslušný krajský soud, v jehož obvodu má žalobce bydliště a jednak pro věci nemocenského pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti - zde je příslušný ten krajský soud, v jehož obvodu má sídlo správní orgán, který rozhodoval v I. stupni)

c) soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který o sporu nebo o jiné právní věci rozhodl, není-li dána příslušnost podle písmena a) nebo b) výjimka - týkalo-li se řízení před správním orgánem práva k nemovitosti, je k řízení místně příslušný vždy soud, v jehož obvodu je nemovitost.

Složení soudu	Samosoudce	Samosoudce nebo senát složený ze tří soudců
Aktivní legitimace	ten, kdo tvrdí, že byl dotčen na svých právech rozhodnutím správního orgánu, kterým byla jeho práva nebo povinnosti založena, změněna, zrušena, určena nebo zamítnuta	Ten, kdo tvrdí, že byl na svém právu zkrácen rozhodnutím správního orgánu
Lhůta pro podání žaloby	2 měsíce od doručení rozhodnutí správního orgánu o opravném prostředku	2 měsíce od doručení rozhodnutí správního orgánu
Přípustnost žaloby	Žalobce vyčerpal řádné opravné prostředky ve správním řízení	Žalobce vyčerpal řádné opravné prostředky ve správním řízení
Soudní poplatek	1000,-Kč / 2500,-Kč	2000,-Kč
Žalobní petit	Žalobce se domáhá, aby soud nově projednal a rozhodl věc, která byla pravomocně rozhodnuta předtím jiným než soudním orgánem.	Žalobce se domáhá toho, aby rozhodnutí bylo zrušeno nebo aby bylo prohlášeno za nicotné, neboli nulitní, tedy za neexistentní. Ten, kdo byl potrestán za správní delikt, může žádat namísto toho,

aby uložený trest byl zmírněn
nebo od něj bylo upuštěno.

Žaloba podána k soudu, který není k rozhodnutí pravomocný	Soud řízení zastaví a poučí žalobce o zachování lhůty, pokud podá žalobu do 1 měsíce u soudu, který má pravomoc ve věci rozhodnout	Soud žalobu odmítne a poučí žalobce o zachování lhůty, pokud podá žalobu do 1 měsíce u soudu, který má pravomoc ve věci rozhodnout
Účastenství	Žalobce a žalovaný = správní orgán	žalobce a ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem.
Odkladný účinek žaloby	Může být na návrh přiznán	Může být na návrh přiznán
Rozhodnutí soudu	Soud žalobu zamítne, dospěje-li k závěru, že správní orgán rozhodl o sporu nebo o jiné právní věci správně. Dospěje-li soud k závěru, že o sporu nebo o jiné právní věci má být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, rozhodne ve věci samé podle § 250j odst. 1 o.s.ř. rozsudkem, přičemž rozsudek soudu nahrazuje rozhodnutí správního orgánu v takovém rozsahu, v jakém je rozsudkem soudu dotčeno.	Výsledkem řízení před soudem rozsudek (o věci samé), jímž se buď žaloba zamítá a nebo se napadené rozhodnutí zrušuje a to pro nezákonnost nebo pro vady řízení, popř. i tehdy, zjistí-li že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil, a věc se vrací správnímu orgánu k dalšímu řízení, popř. tak, že vysloví nicotnost rozhodnutí. V případech uložení trestů za správní delikt může soud na návrh vyslovit, že od uloženého trestu se upouští, popřípadě může výrok o uloženém trestu zmírnit.
Možnost vyřídit věc smírem	Smír § 99 o.s.ř.	Uspokojení navrhovatele §62s.ř.s.
Opravné prostředky	Odvolání, dovolání, žaloba na obnovu řízení a pro zmatečnost	Kasační stížnost, žaloba na obnovu řízení

Reforma správního soudnictví z roku 2002 aktivací Nejvyššího správního soudu jednoznačně přispědčila specializovanému správnímu soudnictví (třebaže nyní jde o hybridní model –

Nejvyšší správní soud a specializované senáty krajských soudů, protože tyto specializované senáty krajských soudů jsou stále součástí jednotných soudů). Z parlamentních debat je však patrné, že budoucí vývoj soudní kontroly správního aktu povede spíše k dobudování specializované soustavy správních soudů než k návratu k „jednotné“ soudní soustavě, vzniklé likvidací soudů veřejného práva v letech padesátých a soudnictví tak bude připodobněno justičním soustavám převážné většiny států evropského kontinentu. (viz. shora kap. 2 francouzský a německý model)

Literatura:

- Bureš, J., Drápal, L., Krčmář, Z. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. II. díl. 7 vydání. Praha : C.H.Beck, 2006, 1054 s.
- Hlavsa, P., Soudní řád správní a předpisy související s výkladem. Linde Praha, 2002
- Zoulík, F., Historický vývoj a typy správního soudnictví. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 1993, č. 2 –3 Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Soudní řád správní. Komentář. Praha, C.H.Beck, 2004 Mazanec, M. Správní soudnictví. Praha, 1996
- Schelleová, I. – Schelle, K., Z historie správního soudnictví. In : Historie a současnost veřejné správy (Sborník příspěvků z vědecké konference), Brno, Masarykova univerzita, 1993
- Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 6. vydání, Praha, C.H.Beck, 2006
- Vopálka, V., Nová úprava správního soudnictví. ASPI Publishing, 2003
- Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A., Teorie práva. Praha, Eurolex Bohemia, 2001
- Pitrová, L., Pomahač, R., Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora. Díl I. Praha, Linde, 2000
- Macur, J., Správní soudnictví. Brno, 1986
- Varvařovský, P., Ke koncepci správního soudnictví. Právní praxe, 1994, č. 1
- Zoulík, F., Správní soudnictví jako druh soudnictví. Právo a zákonnost, 1991, č. 1
- Holub, M. a kol., Vzory smluv a podání. 10. vydání. Praha, Linde 2006

Kontaktní údaje na autora – email:

zahra@volny.cz