

## **AKTUÁLNÍ OTÁZKY ŘÍZENÍ PŘED SPRÁVNÍMI SOUDY**

PETR PRŮCHA

Masarykova Univerzita, Právnická fakulta

### **Abstract in original language**

N/A

### **Key words in original language**

Správní soudnictví; soudní kontrola; veřejná správa.

### **Abstract**

N/A

### **Key words**

Administrative Justice; administrative judiciary system; public administration.

## **1. ÚVODNÍ POZNÁMKA**

Ve svém následujícím příspěvku chci, alespoň tezovitě, poukázat na některé po mém soudu aktuální otázky současného režimu naší právní úpravy řízení před správními soudy. Mám přitom na mysli otázky, které se problematiky řízení před správními soudy týkají obecněji, a to ve spojení s jeho posláním, koncipováním a funkcemi, a které lze označit nejen jako otázky k prezentaci a úvaze, ale současně také jako otázky, na jejichž konci lze vysledovat skutečné otazníky. Jmenovitě se tak chci zamyslet nad tím, zda je správní soudnictví v našem pojetí spíše „kontrolou“, nebo spíše „rozhodováním ve věci“, dále ve spojení s tím i nad dalšími doprovodnými otázkami, a to, jak je to se subsidiaritou soudního přezkumu, a také, zda je pro danou úpravu adekvátní režim subsidiarity občanského soudního řádu.

Je správní soudnictví v našem pojetí spíše kontrolou, nebo je spíše rozhodováním ve věci ?

Správní soudnictví je v našich podmínkách zpravidla označováno za soudní formu kontroly veřejné správy, nicméně se správním soudnictvím je stejně tak spojována představa o nápravném rozhodování, kdy je příp. pochybení rozhodnutí orgánů veřejné správy zhojeno rozhodnutím soudu. Již z tohoto stručného a také zjednodušeného konstatování je zřejmé, že položená otázka, tedy zda je správní soudnictví v našem pojetí spíše kontrolou, nebo spíše rozhodováním ve věci, je otázkou legitimní.

Nejprve se nabízí uvést několik obecnějších poznámek.

Kontrola je obvykle vnímána jako proces či procedura, která slouží ke zjištění, zda sledovaný stav odpovídá stavu předpokládanému či jinak

očekávanému, a pro případ zjištění nesouladu je její výsledek slouží ke zjednání nápravy. Pokud kontrola končí zjištěním, příp. návrhem nápravy, hovoří se obvykle o kontrole v užším slova smyslu (vyjadřující kontrolní funkci), pokud však kontrola sama vyústí ve vlastní zjednání nápravy, tj. po zjištění nesouladu pokračuje<sup>1</sup> a končí nápravným opatřením, potom se hovoří o kontrole v širším smyslu (ke kontrolní funkci přistupuje funkce nápravná, která na úseku kontroly rozhodování má povahu nápravné rozhodovací funkce).

Kontrola veřejné správy vykonávaná soudy vyjadřuje ústavně zakotvené právo na soudní ochranu.<sup>1</sup>

Veřejná správa a soudnictví představují ve smyslu stávající koncepce dělby moci, státního mechanismu a ústavně provedeného členění na jeho složky samostatné, vzájemně oddělené a na sobě bezprostředně nezávislé organizační systémy s vlastní strukturou a posláním. Zjednodušeně řečeno veřejná správa má „spravovat“, tj. realizovat výkonnou moc podzákonným a nařizovacím způsobem za účelem prosazení a ochrany veřejných zájmů, zatímco soudy mají „soudit“, tj. nalézat právo. To však na druhé straně nevylučuje, aby vztahům mezi subjekty a objekty veřejné správy byla poskytována, do jisté míry obdobně jako jiným právním vztahům, soudní ochrana.

Při koncipování správního soudnictví<sup>2</sup> se zpravidla hledá odpověď na definování a naplnění podstaty a funkce správního soudnictví, přičemž nelze jinak než vyjít z podstaty a funkcí veřejné správy a současně z podstaty a funkcí soudnictví, a usilovat o optimální doplnění jedněch druhými.

Těžiště problému soudní kontroly veřejné správy nepochybně spočívá v odpovídajícím vymezení vztahu veřejné správy a soudnictví. Vyjdeme-li z toho, že posláním soudní činnosti je zjednodušeně řečeno poskytnutí ochrany tam, kde bylo právní postavení subjektů narušeno, logicky s vyústěním v meritorní nápravu, je otázkou, zda při soudní kontrole podřaditelných postupů veřejné správy, v nichž takové porušení práva přichází v úvahu, soudy mají svými rozhodnutími nahrazovat rozhodnutí správních orgánů. Přitom soudní kontrolou nemůže být dotčena ochrana, kterou je možné a nakonec i žádoucí poskytovat ze strany orgánů veřejné správy.

---

<sup>1</sup> viz čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, č. 2/1993 Sb.

<sup>2</sup> Tento příspěvek se zaměřuje na „správní soudnictví“ v užším, resp. organizačním slova smyslu, tj. na soudnictví příslušející toliko správním soudům. Tzn., že se nezabývá soudním přezkoumáváním správních aktů a procedur jim předcházejícím, které je svěřeno obecným soudům a Ústavnímu soudu, jež lze zahrnout do „správního soudnictví“ v širším, resp. funkčním slova smyslu.

Je zřejmé, že jak v situaci, kdy by správní soudy zjednávaly nápravu tak, že by vadná rozhodnutí „toliko“ rušily a vracely správním orgánům se závazným právním názorem, tak potom v situaci, kdy by soudy měly svojí meritorií rozhodovací činností nahrazovat (jako „další stupeň“) předchozí rozhodnutí správních orgánů, vždy půjde o soudnictví specifické tím, že se vyznačuje obsahovým vztahem ke správě.<sup>3</sup> Pro funkci správního soudnictví by to potom mělo znamenat především to, že bude poskytovat soudní ochranu veřejným subjektivním právům, majícím v příslušných souvislostech svůj původ v reálných výstupech činnosti orgánů veřejné správy, popř. i v jiných projevech či dopadech jejich chodu, a to způsobem, které se budou jevit neadekvátnější.

Správní soudnictví je přitom charakteristické tím, že již při svém kvalifikovaném zrodu (tady máme na mysli kontinentálně evropský půdorys) a dále po celý jeho následný vývoj až do současnosti, byla a je daná otázkou právě tou otázkou, jejímž řešením se jednotlivé systémy správního soudnictví od sebe odlišovaly, a to nejen posláním a funkcemi, ale i organizačně. I když základem správního soudnictví vždy byla a i nadále je poskytování soudní ochrany veřejným subjektivním právům, v různém rozsahu k němu také patřilo a i v současnosti patří poskytování ochrany ve spojení s právem objektivním. V současné Evropě tak neexistuje jediný, resp. jednotný systém, správního soudnictví. Nicméně na straně druhé, přes rozdílné přístupy ke správnímu soudnictví tak, jak se v historii postupně konstituovaly a dále v průběhu vývoje dotvářely resp. modifikovaly<sup>4</sup>, je nesporné, že správní soudnictví je co do své podstaty a funkce nezastupitelné. Soudní kontrola veřejné správy pak, či tak, musí také zaujímat speciální postavení.

Dosavadní praxe soudní kontroly veřejné správy v zemích, v nichž je výrazněji rozvinuta, se zásadně ubírá třemi základními směry. Buďto

- "správní soudnictví" přísluší nezávislým správním úřadům, nebo
- jsou zřizovány samostatné speciální správní soudy, které jsou nezávislé jak na veřejné správě, tak na soustavě obecných soudů, nebo

---

<sup>3</sup> viz blíže např. Merkl, A.: *Obecné právo správní*, II. díl, Praha-Brno, 1932, str. 219 a násl.

<sup>4</sup> To platí i pro z dnešního pohledu nejvyspělejší režimy správního soudnictví, jako je anglický, francouzský, německý (ve své době nejvýrazněji formovaný v důsledku "sporů" O.Bähra a R.Gneista, jejichž názory nesporně ovlivnily i úvahy a přístupy ke správnímu soudnictví v jiných zemích) a rakouský.

- je soudní kontrola veřejné správy svěřována obecným soudům.<sup>5</sup>

Známé a také praktikované modely správního soudnictví přitom umožňují nejen předmětovou, ale současně často i institucionální, a souběžně s tím i procesní, diferenciaci mezi tzv. obecným soudnictvím a tzv. veřejnoprávním soudnictvím, resp. soudnictvím "veřejného práva". Tato institucionálně rozdílná orientace "správního soudnictví" potom souvisí ve značné míře s chápáním shora připomínané podstaty a funkce správního soudnictví.

Zjednodušeně řečeno, tam, kde je preferována kontrolní funkce správního soudnictví (tj. vadné správní akty rušit a vracet správním orgánům k novému projednání), je správní soudnictví obvykle zabezpečováno obecnými soudy (podle zásady, že soudy nemají nahrazovat správu, ale právo nalézat). Naproti tomu tam, kde je preferována rozhodovací funkce správního soudnictví (soudy v jistém smyslu završují předchozí rozhodování správy svými nápravnými rozhodnutími v meritu věci, jako posledními v řadě), je správní soudnictví obvykle vykonáváno nezávislými správními úřady, nebo samostatnými speciálními správními soudy (správní soudnictví je vnímáno jako další přezkumná a opravná instance). Nicméně toto neplatí obecně a v režimech správního soudnictví v jednotlivých státech se projevovaly a projevují i opačné přístupy, či přístupy tzv. křížem.

Přirozeně, že odpovídající naplnění podstaty a funkce správního soudnictví je vždy možné jen za předpokladu konstituování správního soudnictví na principu tzv. plné jurisdikce, a i tady lze říci, že pohledy na tzv. plnou jurisdikci se mohou nejrůznějším způsobem a lišit, a v praxi se také liší. Opět zjednodušeně vyjádřeno lze konstatovat, že tam, kde je preferována kontrolní funkce správního soudnictví, je plná jurisdikce zpravidla spatřována v možnosti vracet se ke zjištěnému skutkovému stavu a doplňovat dokazování, zatímco tam, kde je preferována rozhodovací funkce správního soudnictví je plná jurisdikce vnímatelná širěji (dalo by se hovořit o „plné“ či „pravé“ jurisdikci), jako proces zahrnující navíc i možnost nápravného rozhodnutí v meritu věci. Krom toho potom v obou rovinách ještě platí, že soudy mohou mít zákonem uloženo přezkoumávané akty či stavy posuzovat podle skutkového stavu, který existoval v době aktivity (příp. i nečinnosti) správního orgánu, nebo podle skutkového (ale příp. i právního) stavu ke dni svého rozhodnutí) tj. rozhodnutí soudu.

---

<sup>5</sup> Charakteristice a rozboru předmětného zaměření správního soudnictví v uvedených směrech, včetně geneze, vzájemného ovlivňování, výhod a nevýhod, se dostatečně věnuje naše dnes již rozsáhlejší a také snadno dostupná literatura. Stále nejkompaktněji to platí o pracech J.Macura – Macur,J.: Správní soudnictví, UJEP Brno, 1986, Macur,J.: Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době, MU Brno, 1992. Návazně se monograficky předmětnou problematikou zabývá Mazanec,M.: Správní soudnictví, Linde Praha, 1996, a dále je za zřetelnou třeba označit a neopomenout již svým posláním srovnávací monografii - Pomahač,R., Pítrová,L.: Evropské správní soudnictví, C.H.Beck Praha, 1998

Správní soudnictví na straně druhé, a to v obou představitelných případech (preference jedné nebo druhé dovoditelné funkce) má společného jmenovatele v opodstatněnosti soudního přezkumu aktů veřejné správy. Ta vyplývá především z řady odlišností vlastního soudního přezkoumání od stávajícího pojetí přezkumného řízení prováděného samotnými správními orgány. Zatímco na správní přezkum s výjimkou převážných případů řádných opravných prostředků a při splnění předepsaných podmínek též u obnovy řízení, není obecně právní nárok (typicky u mimořádného opravného prostředku, směřujícího k posouzení zákonnosti správních rozhodnutí), na soudní projednání zákonnosti rozhodnutí správního orgánu je, s určitými výjimkami, nárok vždy. To je pokud jde o systém veřejné správy, dáno především tím, že oprávněnost takového podnětu posuzuje sám orgán veřejné správy zpravidla výše postavený a je vybaven pravomocí kvalifikovat takový podnět jako neopodstatněný a přezkum vůbec nezahájí. Přezkumná činnost orgánů veřejné správy je tak z hlediska poskytování právní ochrany porušeným subjektivním právům již z tohoto důvodu, v porovnání s možnostmi soudní ochrany, méně komfortní. Činnost orgánů veřejné správy ve sledované oblasti navíc postrádá jednotný přístup, s ohledem na značnou členitost veřejné a v jejím rámci zejména státní správy, je poznamenána resortismem a reálně zde přichází v úvahu rozdílnost názorů jednotlivých ústředních orgánů státní správy. Posláním správního soudnictví je tak, vedle kultivace, i sjednocování právních názorů při rozhodování veřejné správy.

Soudní přezkoumávání postupů a aktů veřejné správy má tedy v systému záruk zákonnosti ve veřejné správě nejen své opodstatnění, ale také by v něm mělo zaujímat speciální postavení, což vyplývá již z obecné podstaty a zaměření veřejné správy a obecné podstaty a zaměření soudnictví.

A nyní připomeňme, jak se s předmětnou otázkou vypořádala naše aktuální právní úprava správního soudnictví.

Stávající úprava správního soudnictví je, jak je všeobecně známo, obsažena v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Na tomto místě se sluší poznamenat, že zatímco předchozí právní úprava správního soudnictví (obsažená v tzv. občanském soudním řádu a zrušená Nálezem Ústavního soudu č. 276/2001 Sb. s účinností k 31.12.2002) vycházela z jeho tzv. funkční varianty, tzn. režimu či pojetí, kdy rozhodnutí orgánů veřejné správy přezkoumávaly tzv. obecné soudy, soudní řád správní staví na "aktivování" ústavně právního záměru zřízení Nejvyššího správního soudu, a tím položení základu tzv. organizační variantě správního soudnictví. K tomu viz ust. čl. 91 Ústavy České republiky, jenž stanoví, že působnost a organizaci Nejvyššího správního soudu stanoví zákon. Současně Ústava České republiky v čl. 87 odst. 2 výslovně uvádí, že "zákon může stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje

Z "organizačního" hlediska se v zákoně počítá s tím, že zásadně ve správním soudnictví rozhodují krajské soudy, a to prostřednictvím tzv. specializovaných senátů. Nejvyššímu správnímu soudu přitom přísluší zajišťování jednoty a zákonnosti rozhodování tím, že se usnází na tzv. zásadních usneseních či na tzv. stanoviscích, jakož i to, že rozhoduje o kasačních stížnostech ve stanovených případech, a dále rozhoduje ještě v některých dalších případech stanovených zákonem.<sup>7</sup>

Z hlediska obsahového, či předmětového, přinesla předmětná zákonná úprava režim přezkoumávání těch rozhodnutí správních orgánů, která podléhají úpravě v čl. 6 odst. 1 (evropské) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (ČR k ní přistoupila v rámci svého členství v RE, a publikovala ji pod č. 209/1992 Sb.), tzv. v plné jurisdikci.

Za daného stavu věci naše soudy ve správním soudnictví podle aktuálně platné právní úpravy rozhodují o:

- žalobách proti rozhodnutím 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,
- ochraně proti nečinnosti správního orgánu,
- ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu,
- kompetenčních žalobách.
- Mimo to soudům ve správním soudnictví přísluší rozhodovat ještě
- ve věcech volebních a věcech místního referenda,
- ve věcech politických stran a politických hnutí,

---

Nejvyšší správní soud a) o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem, b) spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu."

<sup>7</sup> To koresponduje koncepci, v jejímž smyslu „řádné“ správní soudnictví probíhá před jedinou soudní instancí. V zájmu sjednocení rozhodování je potom zakládána i možnost podání *kasační stížnosti*, jako mimořádného opravného prostředku z důvodů porušení zákonnosti při rozhodování soudu. Specifické postavení má i institut *obnovy řízení*, a to rovněž jako mimořádného opravného prostředku.

- o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem.

Co však daná zákonná úprava, vzdor ústavně právně podpořenému legitimnímu očekávání nezahrnuje, je rozhodování o zrušení právních předpisů (s povahou normativních správních aktů) nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem. Tyto případy soudní kontroly veřejné správy tak zůstaly ponechány ústavnímu soudnictví.

Mimo to je třeba poznamenat, že tzv. zvláštní zákony založily kárnou pravomoc Nejvyššího správního soudu ve věcech soudců, státních zástupců a exekutorů, což však již vybočuje z věcného rámce vlastního správního soudnictví.

Bližší pohled na danou úpravu ukazuje, že z pohledu sledované otázky, není její přístup jednotný, spíše naopak.

V případě **řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů** obecně platí, že správní soudnictví je v této oblasti, resp. na tomto úseku činnosti veřejné správy, ovládáno kontrolní funkcí.

Pro toto řízení platí, že nedojde-li k odmítnutí žaloby, soud jedná ve věci, přičemž za určitých podmínek může rozhodovat i bez nařízení jednání (to platí zejména tehdy, jestliže to účastníci shodně navrhli, nebo jestliže s takovým postupem souhlasí). Soud přitom napadené rozhodnutí přezkoumává v mezích uvedených žalobních bodů, je oprávněn příp. doplnit i dokazování a podle zjištěného výsledku může žalobu zamítnout, nebo přezkoumávané rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení a novému rozhodnutí. Při přezkoumávání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu při vydání přezkoumávaného rozhodnutí. Důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí může být buďto nezákonnost rozhodnutí nebo vady řízení, v němž bylo předmětné rozhodnutí vydáno. Pro nezákonnost přitom soud napadené rozhodnutí zruší i tehdy, pokud zjistí, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení, nebo tyto meze tzv. zneužil. Když soud napadené rozhodnutí zrušuje, může podle okolností zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo. Právním názorem, který vysloví soud ve zrušujícím rozsudku (soud může vyslovit i nicotnost rozhodnutí), je správní orgán v dalším řízení vázán.

Výjimkou, z pohledu sledované otázky je však případ, kdy se ve správním soudnictví rozhoduje o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za přešůpek nebo za jiný správní delikt. V takovém případě může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích jeho zákonného rozpětí. Podmínkou přitom je, že takové řešení navrhne sám žalobce. V tomto případě je správní soudnictví ovládáno rozhodovací funkcí.

V celém rozsahu přitom pro toto řízení platí, že soudní přezkum je subsidiární, a jeho použití přichází v úvahu až po marném sjednávání nápravy v samotné veřejné správě.

V režimu řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu se z pohledu sledované otázky projevuje specifická situace. Předepsaný postup totiž na straně jedné potvrzuje a podporuje kontrolní funkci správního soudnictví, na straně druhé je však modifikován prvky rozhodovací funkce správního soudnictví.

To souvisí s tím, že předmětné řízení přichází v úvahu na základě podané žaloby toho, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení před správními orgány stanoví k jeho ochraně před nečinností správního orgánu. Takový subjekt se může domáhat toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, nebo osvědčení. Žalovaným je přitom správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

Lhůta pro podání žaloby je jednoroční, žalobu lze tedy podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci v níž se žalobce domáhá ochrany, marně uplynula lhůta pro vydání předmětného rozhodnutí či osvědčení.

Příslušný krajský soud, který ve věci rozhoduje, však vychází ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Pokud soud shledá žalobu důvodnou, uloží příslušnému správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu. V opačném případě soud žalobu zamítne.

Tzn., že kontrolní funkce správního soudnictví j v tomto režimu beze zbytku naplněna jen potud, pokud ke dni rozhodnutí soudu nečinnost správního orgánu trvá. V případě opačném se význam kontrolní funkce vytrácí, neb i když byl původně správní orgán nečinný, avšak ke dni rozhodnutí soudu již činný je, soud mu nic nevytýká (neb již není co ukládat k nápravě) a soud svým zamítavým rozhodnutím fakticky nečinnost (její neexistenci) reflektuje meritorně.

I v tomto řízení platí, že soudní přezkum je koncipován jako subsidiární, neb od nabytí účinnosti nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) je povinností žalobce před podáním žaloby vyčerpat prostředky, které procesní předpis platný pro řízení před správními orgány stanoví k jeho ochraně před nečinností správního orgánu (v době přijetí a nabytí účinnosti soudního řádu správního tomu tak nebylo, neb platil předchozí správní řád, který s ničím takovým nepočítal).

Do jisté míry obdobná, jako bezprostředně výše popsaná, je i situace v případě režimu řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu. To přichází v úvahu na základě podané žaloby toho, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím. Takový subjekt se



může domáhat ochrany proti takovému zásahu, pokud takový zásah trvá, nebo pokud trvají jeho důsledky, anebo pokud hrozí opakování takového zásahu. Žalovaným je přitom správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl předmětný nezákonný zásah.

Lhůta pro podání žaloby je dvouměsíční, žalobu lze tedy podat nejpozději do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze přitom žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k nezákonnému zásahu došlo.

Příslušný krajský soud, který ve věci rozhoduje, vychází ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Pokud soud shledá žalobu důvodnou, zakáže příslušnému správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže aby, pokud je to možné, obnovil stav, který tu byl před nezákonným zásahem. V opačném případě soud žalobu zamítne. Tzn., že i v tomto případě je soudní přezkum charakteristický kontrolní funkcí, modifikovanou však funkcí rozhodovací.

Čím se však toto rozhodování od bezprostředně výše charakterizovaného rozhodování liší je, přístup k soudní ochraně před nezákonným zásahem není podmíněn vyčerpáním procesních prostředků k ochraně v režimu správního procesu, soudní přezkum tak není koncipován jako subsidiární, vlastní rozhodnutí soudu tak v jistém smyslu poskytuje primární ochranu, a i tímto se tento „soudní přezkum“ dále výrazně blíží režimu rozhodovací funkce.

Stejně tak obdobná se jeví i situace v případě řízení o kompetenčních žalobách. Toto řízení přichází v úvahu u tzv. kladných nebo záporných kompetenčních sporů, jejichž stranami jsou správní úřad a orgán územní nebo zájmové samosprávy, nebo orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy, anebo ústřední správní úřady navzájem. Žalobu je oprávněn podat správní orgán, který si v kladném kompetenčním sporu osobuje pravomoc vydat rozhodnutí a popírá pravomoc správního orgánu, který ve věci vede řízení, nebo, který již ve věci rozhodl. V záporném kompetenčním sporu je potom žalobu oprávněn podat orgán, který popírá svou pravomoc vést o věci řízení a rozhodovat, a který současně tvrdí, že tato pravomoc přísluší jinému správnímu orgánu, jenž tuto pravomoc popřel. Žalobu je oprávněn podat i ten, o jehož právech či povinnostech bylo či mělo být rozhodováno v řízení před správním orgánem. K řízení o kompetenčních žalobách je příslušný Nejvyšší správní soud.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> V této souvislosti platná právní úprava inspiruje k následujícímu zamyšlení: Nejvyšší správní soud je příslušný mj. k řešení kompetenčních sporů mezi „ústředními správními úřady navzájem“, přičemž Nejvyšší správní soud sám podléhá Ministerstvu spravedlnosti jako ústřednímu orgánu státní správy, resp. ústřednímu správnímu úřadu. Tato skutečnost logicky klade značné nároky na zajištění takových vzájemných vztahů Nejvyššího správního soudu a Ministerstva spravedlnosti, které budou garantovat nezbytnou nezávislost Nejvyššího správního soudu.

Lhůta pro podání žaloby není stanovena.

Soud vychází ze skutkového, a dokonce i právního, stavu, který je tu v době jeho rozhodování. Pokud soud shledá žalobu důvodnou, určí, který ze správních orgánů má řízení provést a rozhodnutí vydat. Jinak žalobu odmítne, příp. zastaví řízení nebo rozhodne o postoupení věci. Tzn., že i tady není vždy předmětem posuzování soudem stav, který byl impulsem k podání žaloby, ale v příslušných případech je naopak rozhodujícím předmětem zájmu soudu stav, který již (přesto, že tomu ve stádiu podání žaloby mohlo být a zpravidla také bylo jinak) nápravu nevyžaduje.

Současně platí, že s ohledem na dikci § 133 správního řádu, rozhodování soudu o kompetenčních žalobách subsidiární jen částečně, a to jen v případě tzv. pozitivních kompetenčních konfliktů. Naproti tomu v případě tzv. negativních kompetenčních konfliktů režim správního řádu s jejich řešením nepočítá, a naopak s (již) jejich „primárním“ řešením odkazuje na soud. V takových případech soud správu toliko nekontroluje, ale dané otázky přímo rozhoduje.

Řízení ve věcech volebních je vnitřně diferencované soudní řízení, jehož posláním je poskytovat ochranu ve věcech seznamu voličů, dále ve věcech registrace kandidátních listin nebo přihlášek k registraci, jakož i ve věcech neplatnosti voleb a hlasování, a stejně tak i ve věcech zániku mandátu.

Dané řízení se týká jak voleb do zastupitelstev územních samosprávních celků, tak voleb do Parlamentu české republiky, tak i voleb do Evropského parlamentu.

Lhůty pro podání návrhů vyplývají z jednotlivých volebních zákonů. Zákonná úprava správního soudnictví v těchto případech stanoví lhůty pro rozhodnutí soudu, a to diferencovaně od tří do dvaceti dnů.

Soud přitom rozhoduje v intencích jednotlivých návrhů, a to s ohledem na požadovanou ochranu a důvodnost návrhu.

Z povahy věci platí, že soud vychází ze skutkového i právního stavu, který byl v době, kdy nastal stav či situace, které jsou předmětem přezkoumání.

Pro tento výrazně strukturovaný režim soudního přezkumu dílem platí, že jde o uplatnění kontrolní funkce, dílem o uplatnění funkce rozhodovací. Projevem uplatnění rozhodovací funkce je rozhodnutí, jímž by příp. byla vyslovena neplatnost voleb či neplatnost hlasování.

Pokud jde o otázku, nakolik je takový soudní přezkum subsidiární, k tomu je třeba poznamenat, že právní úprava se i v tomto směru staví k dané otázce diferencovaně.

---

Pokud jde o řízení ve věcech politických stran a politických hnutí, toto přichází v úvahu v případě návrhu na rozpuštění politické strany nebo politického hnutí, či pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti, a dále v případě návrhu na určení, že návrh na registraci, popř. návrh na registraci změny stanov nemá nedostatky.

Bližší podmínky pro podání předmětných návrhů a pro posouzení opodstatněnosti v úvahu přicházejících návrhů vyplývají ze zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

V případech návrhů na rozpuštění politické strany, atd., je k rozhodování příslušný Nejvyšší správní soud, v případech návrhů ve věcech registrace je k řízení příslušný krajský soud. Přitom v případech návrhů na rozpuštění politické strany, atd. se rozhoduje podle skutkového stavu, který je tu v době rozhodnutí. Tzn., že pokud by případně soud shledal podmínky pro pozastavení činnosti, či pro rozpuštění politické strany či hnutí, stejně tak pro znovuoobnovení jejich činnosti, nebude se v pravém slova smyslu jednat o kontrolu, nýbrž půjde o meritorní rozhodování soudu. To tím spíše, že toto rozhodování není v žádném slova smyslu subsidiární ve vztahu k veřejné správě na daném úseku.

**Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části** je podmíněno návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí ze strany toho, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy<sup>9</sup>, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona podatel současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.<sup>10</sup> Specifikem tohoto řízení je, že v něm nepřichází v úvahu účast tzv. osob zúčastněných na řízení. Pokud jde o odpůrce, tím je v předmětném řízení ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno.

Právní úprava výslovně stanoví, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného obcí nebo krajem, může podat též Ministerstvo

---

<sup>9</sup> k tomu viz ust. § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

<sup>10</sup> V takovém případě se žaloba nebo jiný návrh nebude podávat k Nejvyššímu správnímu soudu, který je jinak příslušný k soudnímu přezkoumání opatření obecné povahy, ale k příslušnému krajskému soudu a ten potom za užití § 48, odst. 2, písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, cestou senátu nebo samosoudce, který má o návrhu rozhodnout, dospěje-li k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho část, jehož bylo ve věci použito, je v rozporu se zákonem, podá Nejvyššímu správnímu soudu návrh na jeho zrušení.

vnitřně, návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, může podat též obec.

K řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je příslušný Nejvyšší správní soud, který při rozhodování posuzuje soulad opatření obecné povahy a řízení které jeho vydání předcházelo se zákonem. Soud přitom není vázán právními důvody návrhu. Pokud soud dospěje k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho částí je v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho část zruší dnem, který v rozsudku určí. Přitom platí, že práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho částí zůstávají nedotčena. V případě, že soud zjistí, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí není důvodný, soud jej zamítne. Ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy se rozhoduje rozsudkem, zákon stanoví pro toto rozhodnutí lhůtu (svou povahou pořádkovou) 30ti dnů.

Ze souvislostí textu právní úpravy je třeba dovodit, že soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu při vydání přezkoumávaného opatření obecné povahy. Soudní přezkoumávání opatření obecné povahy přitom není koncipováno jako subsidiární, neb podmínkou pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí není předchozí uplatnění nějakých opravných prostředků ve veřejné správě. V dané skupině případů se tak jedná o uplatnění kontrolní funkce správního soudnictví, avšak bez podmínky předchozího vyčerpání prostředků možné nápravy před správními orgány. Vlastní kontrolní rozhodnutí soudu tak v jistém smyslu poskytuje primární ochranu.

Výše uvedený průřezový pohled na aktuální stav právní stav našeho režimu správního soudnictví tedy ukazuje, že z pohledu svého poslání a zejména pak z pohledu konkrétních funkcí na jednotlivých úsecích soudního přezkoumávání, je výrazně vnitřně diferencován. Staví dílem na funkci kontrolní (ve smyslu kontroly v tzv. užším slova smyslu), dílem na funkci rozhodovací (ve smyslu kontroly v tzv. širším slova smyslu), přičemž, ač v režimu plné jurisdikce, je režim správního soudnictví vnitřně diferencován i pokud jde o režim či požadavek subsidiarity.

Na shora položenou otázku, tj., **zda je správní soudnictví v našem pojetí spíše kontrolou, nebo je spíše rozhodováním ve věci**, tak z pohledu platné právní úpravy jednoznačně dát nelze. Nutně se tak vtírá otázka jiná (pro tento příspěvek nevytčená), zda je daný diferencovaný systém pro jednotlivé úseky rozhodování adekvátní. Rámcově lze zřejmě odpovědět kladně, i když bližší či detailnější pohled, který by však již přesahoval rámec tohoto příspěvku, by zřejmě mohl dospět také diferencovaným závěrům. To přinejmenším ve spojení s diferencovaným režimem subsidiarity správního soudnictví.

Nicméně, co v rámci tohoto příspěvku třeba, byť toliko několikaslovnou poznámkou, ještě zmínit je, je otázka, zda je pro danou úpravu adekvátní režim subsidiarity občanského soudního řádu. Soudní řád správní je (a to zcela odůvodněně) specifickým procesním předpisem pro rozhodování správních soudů, nicméně z procesní opatrnosti počítá se subsidiaritou dalšího procesního předpisu, a to jmenovitě – jak bylo připomenuto – se subsidiaritou občanského soudního řádu (viz § 64 s.ř.s.). Kloní se tak k civilistickému soudnímu prostředí<sup>11</sup>, což odpovídá takovému pojetí správního soudnictví, kdy je toto soudnictví převážně kontrolou rozhodování ve vztahu k přezkoumávaným postupům a výsledným aktům veřejné správy. S ohledem to, že jak bylo výše popsáno, správní soudy v našich podmínkách určitým dílem plní také ve své podstatě „meritorní“ rozhodovací funkci v otázkách „správy“, je potom k úvaze a zamyšlení, zda by pro tyto případy a situace neměl být subsidiární spíše správní řád, který je v současné době navíc již poměrně podrobně pojatým a propracovaným procesním právním předpisem.

### **Závěrečná poznámka**

Zcela na závěr chci poznamenat, že smyslem a cílem tohoto příspěvku bylo poukázat na vybrané aktuální otázky našeho stávajícího režimu řízení před správními soudy, které v odborné literatuře z posledního období (pokud je mi známo) nejsou připomínány a ani jinak akcentovány, byť pro jsou pro jeho fungování podstatné. Povede-li tento diskusní příspěvek k zamyšlení alespoň u některých jeho čtenářů, budu jeho účel považovat za splněný.

### **Contact – email**

*petr.prucha@law.muni.cz*

---

<sup>11</sup> Výjimkou jsou případy zvláštními zákony založené kárné pravomoci Nejvyššího správního soudu ve věcech soudců, státních zástupců a exekutorů, kde je odkazováno na použití trestního řádu.