

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická
Katedra

Diplomová práce
Správní soudnictví v oblasti
správního dozoru

Plzeň, 2012

Daniela Pernetová

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracovala samostatně a výhradně s využitím citovaných pramenů.

V Plzni dne 29.3. 2012

Daniela Pernetová

Obsah

Úvod	2
1. Pojem a druhy správního dozoru	3
1.2. Pojetí Správního dozoru v širším a užším smyslu slova.....	4
1.3. První fáze správního dozoru.....	5
1.3.1. Hmotně právní úprava.....	5
1.3.2 Procesně-právní úprava.....	7
1.3.2.1. Kontrolní zjištění – oprávnění a povinnosti.....	8
1.4. Druhá fáze správního dozoru.....	10
1.4.2. Procesně-právní úprava.....	10
1.2. Druhy správního dozoru.....	14
2. Podoba správního soudnictví v České republice	16
2.1. Pojem správní soudnictví.....	16
2.2. Historický vývoj správního soudnictví na našem území.....	17
2.3. Řízení podle části páté OSŘ.....	20
2.3. Správní soudnictví v České republice.....	21
2.2.1. Krajské soudy.....	22
2.2.2 Nejvyšší správní soud.....	22
2.2.3 Pravomoc správních soudů.....	24
2.4. Řízení ve správním soudnictví.....	24
3. Žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu	30
3.1. Žalobní legitimace.....	30
3.2. Účastníci řízení.....	31
3.3. Lhůty a náležitosti žaloby.....	32
3.4. Nepřípustnost žaloby.....	33
3.5. Rozhodnutí o žalobě.....	33
3.6. Nezákonný zásah v oblasti správního dozoru.....	35
4. Žaloba proti nečinnosti správního orgánu	37
4.1. Rozhodnutí a osvědčení.....	37
4.2. Předmět žaloby, žalobní legitimace.....	38
4.3. Nečinnost správního orgánu.....	39
4.4. Vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti.....	40
4.5. Lhůty a náležitosti žaloby proti nečinnosti.....	42
4.6. Rozhodnutí.....	43
4.7. Nečinnost správního orgánu v oblasti správního dozoru.....	45
5. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu	48
5.1. Žalobní legitimace.....	50
5.2. Nepřípustnost žaloby.....	51
5.3 Účastníci řízení a náležitosti žaloby.....	54
5.4. Odkladný účinek žaloby.....	55
5.5. Projednání žaloby.....	55
5.6. Žaloba proti rozhodnutí v oblasti správního dozoru.....	56
6. O judikatuře soudní – specifika soudního řízení	60
Závěr	65
Resumé	66
Seznam použitých zdrojů	68
Přílohy	72

Úvod

Správní dozor představuje nejfrekventovanější činnost veřejné správy a pro dnešní společnost jde o velmi aktuální a diskutované téma, jelikož řadový občan denně naráží na tuto správní činnost jednotlivých dozorčích orgánů. Jde tedy o kontrolní činnost, se kterou se můžeme běžně setkávat, aniž bychom správně vnímali, jaký dopad a důsledky mohou pro kontrolovanou osobu nastat. Zájem o oblast správního dozoru nabývá s postupem času stále větších rozměrů a efektivně uchopit takto rozsáhlou materii a její podstatu vystihnout v několika stránkách, je nadsadovým úkolem. Z tohoto důvodu jsem rozčlenila mou diplomovou práci do několika kapitol, ve kterých se budu snažit čtenáři přiblížit problematiku členění, význam a vůbec pojem správního dozoru, vysvětlit a poukázat na možnosti obrany adresáta veřejné správy proti nezákonnému zásahu správního orgánu, proti nečinnosti správního orgánu nebo proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu při výkonu správního dozoru, následně se zaměřím na jednotlivé druhy žalob správního soudnictví, jakými jsou žaloba proti nezákonnému zásahu, žaloba proti nečinnosti a žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. V této části mé práce nejprve teoreticky vymezím jednotlivé instituty žalob. Čtenáři se tak dostane velmi komplexní přehled o žalobní legitimaci, náležitostech žaloby a samotném uplatnění. Následující tematikou pak navážu na jejich použití v rámci správního dozoru, a to v oblastech daňové kontroly, stavebního dozoru a činnosti České obchodní inspekce, kde si čtenář předchozí získané informace a poznatky bude moci lépe představit v běžném životě. Využití žalob adresátem veřejné správy přiblížím na praktických příkladech, k čemuž využiji nejen soudní judikatury Nejvyššího správního soudu, ale i několik ukázek z malopodnikatelské sféry. Na závěr stručně shrnu vývoj správního soudnictví a potažmo soudní judikatury na území České republiky, který dosáhl v posledních letech neuvěřitelných změn, a tím se postavení adresáta veřejné správy, jeho práv pevněji a efektivněji zakotvilo do zákonné úpravy.

.

1. Pojem a druhy správního dozoru

Dozor je širší veřejností chápán jako určité pozorování faktického stavu a jeho srovnávání s ideálním a žádoucím, jako určitá kontrolní činnost, při které dochází ke kontrole chování nebo kontrole dodržování právních předpisů. Pod tímto pojmem si veřejnost často představí například inspekci, dohled či kontrolu.

1.1. Pojem správní dozor

„Pod pojmem správní dozor rozumíme takovou správní činnost, při které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních norem. V návaznosti na hodnocení podle okolností aplikuje zejména nápravné nebo sankční prostředky, jimiž reaguje na zjištěný nesoulad mezi skutečným a žádoucím chováním dozorovaného subjektu.“¹ Správní dozor se uskutečňuje výhradně mimo rámec vztahů nadřízenosti a podřízenosti a v minulosti byl prezentován jako vnější správní kontrola.² To, že správní dozor je uskutečňován právě vůči nepodřízeným adresátům veřejné správy, je důležitým znakem správního dozoru a odlišuje ho od jiných právních institutů, např. dozoru instančního.³ Správní dozor se též uskutečňuje mimo interní vztahy členské nebo vnitřní vztahy mezi subjekty veřejné správy. Jde o kontrolní činnost veřejné správy, která může být označena různými způsoby např. státní dozor, dohled, inspekce. Používání těchto výrazů je značně nahodilé a spíše se řídí dle určitého ustálení v daném oboru působnosti. Pouze z daného označení nelze tedy nikdy přesně určit, jaký je charakter dané správní činnosti a zda- li se jedná o činnost zjišťovací či již činnost nápravnou. Přesná terminologická hranice mezi jednotlivými kontrolními činnostmi se nedá přesně nalézt. K. Kramář k tomu uvádí: „zda jde o činnost naplňující jen informační či ovlivňovací funkci kontroly a v jakém rozsahu, nelze tedy nikdy dovozovat jen

¹ J. Staša In Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část. 7.vydání*, Praha: C.H.Beck 2009 s. 299

² Srov. Červený, Z. In Lukeš, Z. a kol.: *Československé správní právo. Obecná část*. Praha: Panorama, 1981, s. 214- 216

³ Instanční dozor vykonávají správní úřady instančně vyšší vůči instančně nižším a ve své podstatě znamená přezkoumávání správního aktu instančně podřízeného orgánu.

*z použitého slovního označení, nýbrž vždy je třeba zjišťovat rozbořem konkrétní právní úpravy, která těchto pojmů používá“.*⁴

Předmětem správního dozoru je faktické zjištění skutečného stavu u dozorovaného a jeho porovnání s žádoucím. Správní dozor tedy kontroluje plnění povinností, uložených na základě daného právního předpisu. Dozorčí orgán nekontroluje veškeré povinnosti a činnosti kontrolovaného. „*Správní dozor je věcně specializovaná kontrolní činnost, tzn. není nikdy univerzálně zaměřen na veškeré činnosti kontrolované osoby, resp. na kontrolu plnění povinností, jež pro tuto osobu vyplývají ze všech předpisů správního práva.*“⁵ V případě zjištění nedostatků u dozorovaného subjektu přichází na řadu (jako reakce na zjištění nesouladu mezi faktickým stavem a stavem žádoucím) uplatnění nápravných prostředků či sankčních prostředků vůči dozorovanému. V případě správního dozoru „*jde o správní činnost výsostnou a vrchnostenskou, při které správní orgány autoritativně a mocensky regulují právní poměry adresátů veřejné správy.*“⁶

1.2. Pojetí Správního dozoru v širším a užším smyslu slova

Správní dozor můžeme chápat různě a to:

- a) Správní dozor v širším smyslu slova
- b) Správní dozor v užším smyslu slova

Správní dozor v širším smyslu slova v sobě zahrnuje dvě fáze (dvě etapy), na rozdíl od správního dozoru v užším smyslu slova, který se na fáze nečlení a zahrnuje pouze fázi kontrolní a nikoliv i posléze fázi nápravnou. Podle mého názoru se jeví pojetí správního dozoru v širším smyslu slova přesnější, jelikož na fázi zjišťovací by z logického hlediska měla navazovat fáze nápravná.

Obě dvě fáze správního dozoru jsou od sebe odděleny, nejsou však od sebe odděleny na základě časové posloupnosti a mohou se vzájemně časově prolínat. Vznikne-li tedy v průběhu fáze zjišťovací jakékoli nebezpečí nebo je zjištěno závažné

⁴ Kramář, K.: *Kontrola ve veřejné správě – Díl 1*. Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s. 2005, s. 32-33

⁵ Kindl, M.; Kramář, K.; Rajchl, J.; Telecký, D.: *Základy správního práva 2. upravené vyd.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s.233, ISBN 978-80-7380-190-8

⁶ Hálová, M. - Rajchl, J.: *Rozhodování o nápravných prostředcích správního dozoru*. Správní právo 8/2008 s.457

kontrolní zjištění (např. nebezpečí z prodlení), může dojít k uplatnění nápravných či sankčních opatření a to již v první fázi správního dozoru.

Obecně tedy chápeme správní dozor jako formu správní činnosti, která se člení na dvě základní fáze:

- fáze kontrolního zjišťování (obligatorní fáze)
- fáze uplatnění nápravných nebo sankčních prostředků (fakultativní fáze)

1.3. První fáze správního dozoru

Mluví-li se tedy o první fázi správního dozoru, jedná se o fázi kontrolního zjišťování, kdy dozorčí orgán využívá svá oprávnění ke zjištění skutečného stavu a může vůči dozorovanému použít zajišťovací prostředky (př. pořádková pokuta) k jeho zjištění. I když nejde o správní řízení, je zde potřeba jisté úpravy procesních vztahů, které vznikají v první fázi správního dozoru. Tuto úpravu procesních vztahů v základním rozsahu zajišťuje zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Ustanovení zákona o státní kontrole se vztahují na výkon správního dozoru tehdy, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup. První fázi správního dozoru můžeme rozdělit podle toho, zda se jedná o hmotně-právní úpravu či o procesně-právní úpravu správního dozoru.

1.3.1. Hmotně právní úprava

Hmotně právní úprava první fáze správního dozoru odpovídá na následující otázky:

- a) Kdo kontroluje?
- b) Kdo je kontrolován?
- c) V jakých věcech a podle jakých hledisek je dozorovaná osoba kontrolována?

Ad a) Kontrolními orgány rozumíme dozorčí orgány, kterým zákon svěřuje dozorčí působnost. Tyto dozorčí orgány patří mezi vykonavatele veřejné správy. Kontrolní orgány mají za povinnost zjistit skutečný stav. Dozorčí činnost provádí nejčastěji správní úřady nebo jednotlivé úřední osoby (příslušník Policie ČR). Pravomoc vykonávat správní dozor právnickým eventuálně fyzickým osobám soukromého práva

vzniká přímo ze zákona nebo mnohdy formou autorizace.⁷ Fyzická osoba může být například členem tzv. veřejných stráží (lesní stráž, rybářská stráž, myslivecká stráž, strážci přírody).

Příklad: Typickým příkladem výkonu správního dozoru v přenesené působnosti je Myslivecká stráž. Dle § 12 odst. 2 věty první: „*Mysliveckou stráž ustanovuje orgán státní správy myslivosti na období 10 let*“.⁸ Dále § 14 upravuje, jaká jsou oprávnění myslivecké stráže. Můžeme mezi ně zařadit například:

- myslivecká stráž může požadovat předložení zbrojního průkazu,
- zadržet osobu přistiženou při neoprávněném lovu,
- usmrcovat zvířata.⁹

Ad b) Kontrolovanými jsou vždy fyzické či právnické osoby, o kterých to stanoví zákon. Jsou to zejména osoby občanské společnosti. Tyto osoby jsou v nepodřízeném vztahu k dozorčímu orgánu. Mají za povinnost poskytnout kontrolnímu orgánu veškeré informace potřebné pro řádné kontrolní zjištění.

Mezi kontrolované osoby však můžeme zařadit také jednotlivé organizační složky státu (př. správní úřady, útvary Policie ČR). Do pozice kontrolovaného se mohou organizační složky státu dostat v postavení adresáta veřejné správy a může být u nich kontrolováno dodržování povinností, které se týká např. bezpečnosti práce nebo ochrany osobních údajů.¹⁰

Ad c) Předmětem kontrolování správního dozoru, stejně tak jako předmětem jakékoli kontroly, je soulad mezi danými povinnostmi subjektu a jejich dodržováním. Povinnosti kontrolovaného subjektu by měly v právním státě vycházet z práva. Hlediskem kontrolování je u správního dozoru zákonnost a další hlediska, jako jsou například hospodárnost či účelnost, se neuplatňují. Kontrolován je tedy soulad mezi chováním konkrétního subjektu a právem.

⁷ Kramář, K.: *Kontrola ve veřejné správě – Díl 1*. Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s. 2005, str. 37

⁸ §12 odst. 2 věta první zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti

⁹ Viz §14 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti

¹⁰ Kramář, K.: *Kontrola ve veřejné správě – Díl 1*. Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s. 2005, s. 37

Povinnosti vyplývají:

- ze zákona nebo jiného právního předpisu,
- z jiného předpisu, jehož závaznost zakládá zákon,
- z opatření obecné povahy,
- ze správního aktu,
- z veřejno-právní smlouvy.
- Jestliže zákon nestanoví něco jiného, může jít pouze o veřejnoprávní povinnosti.

1.3.2 Procesně-právní úprava

Jak již bylo výše řečeno základní úpravu procesních vztahů nalezneme v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole a ve zvláštních zákonech. Úprava zákona o státní kontrole je ve vztahu k zvláštním zákonům úpravou subsidiární.¹¹ Jestliže by tedy zvláštní zákon stanovoval něco jiného, než zákon o státní kontrole, použije se zvláštní zákon (např. zákon o České obchodní inspekci stanoví povinnost dozorčímu orgánu, který provádí kontrolu na základě podnětu, který obdržel zvenčí, aby informoval o zjištěných nedostatcích a jejich příčinách toho, kdo podnět podal).¹² V určitých případech, při výkonu správního dozoru, může být platnost zákona o státní kontrole (jako obecného kontrolního řádu) zcela vyloučena. To znamená, že pro výkon dozoru platí naprosto jiná samostatná ucelená zákonná úprava a v takovémto případě se obecný kontrolní řád nepoužije ani subsidiárně. Příkladem může být daňová kontrola prováděná dle daňového řádu.

Procesně-právní úprava určuje, jakým postupem dozorčího orgánu probíhá kontrolní zjišťování. Postup dozorčího orgánu slouží při kontrole ke zjištění skutečného stavu, který je posléze formulován v kontrolním protokolu, ten ovšem nezakládá žádná práva ani povinnosti. Cílem kontrolního řízení (procesního postupu) není vydání deklaratorního či konstitutivního rozhodnutí, ale slouží ke zjištění skutečného stavu, vymezení případných nedostatků a nemá za úkol ovlivňovat hmotně-právní poměry kontrolované osoby. Při zjišťování nedostatků je možné dle povahy kontrolního řízení vymežit i jejich příčiny. Příkladem zde může být Česká obchodní inspekce, která při provádění kontroly nejen zjišťuje nedostatky, ale i jejich příčiny.

¹¹ Subsidiární, jinak též řečeno podpurný.

¹² § 5a odst. 2 zákona č. 64/1986 Sb., o české obchodní inspekci

Kontrolní protokol

Výsledek kontrolního řízení je zaznamenán do tzv. kontrolního protokolu. Kontrolní protokol (dokument, záznam) má pouze popisný charakter. Do kontrolního protokolu se zapisují zjištěné skutečnosti, nedostatky, a ustanovení, která byla zjištěnými nedostatky porušena. Vyhotovuje se i tehdy pokud nedostatky zjištěny nebyly a skutečný stav je v souladu s právem.

Obecné náležitosti kontrolního protokolu¹³ jsou upraveny v § 15 odst. 2 zákona č.552/1991 Sb., o státní kontrole. Náležitostmi kontrolního protokolu je označení kontrolního orgánu a kontrolních pracovníků, kteří kontrolu prováděli, identifikace kontrolované osoby, místo, čas a předmět kontroly, kontrolní zjištění, označení dokladů a ostatních materiálů, o které se kontrolní zjištění opírá. Vyhotovený protokol je následně podepsán kontrolními pracovníky, kteří kontrolu provedli.¹⁴ Jednou z povinností kontrolních pracovníků je povinnost seznámit kontrolované osoby s obsahem protokolu a předat jim stejnopis protokolu, proti kterému mohou ve lhůtě pěti dnů ode dne seznámení podat námitky. Kontrolní pracovník může stanovit lhůty i delší. Pokud se kontrolovaný odmítne seznámit s protokolem, nevznikne mu možnost, vznést proti protokolu námitky.¹⁵ Řízení o námitkách nelze zaměňovat s řízením o uložení nápravného prostředku. Řízení o námitkách je zvláštní řízení, a pokud je jim plně vyhověno, může o nich rozhodnout sám kontrolující, v jiném případě o námitkách rozhoduje vedoucí příslušného dozorčího orgánu, a to s konečnou platností.

1.3.2.1. Kontrolní zjištění – oprávnění a povinnosti

K vytvoření kontrolního zjištění v první fázi správního dozoru je zapotřebí konkrétního úředního postupu, tzv. kontrolního řízení, ve kterém jsou navzájem upravena práva a povinnosti kontrolních orgánů a tomu odpovídající práva a povinnosti kontrolovaných subjektů.

¹³ Viz příloha č. 1

¹⁴ Viz §15 odst. 2 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵ Viz §15-18 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole

Procesní oprávnění dozorčích orgánů

Dozorčímu orgánu napomáhají procesní oprávnění ke zjištění celkového stavu věci. Jednotlivé úřední osoby jsou nadány dozorčími oprávněními a naproti tomu dozorované osoby mají povinnost strpět úkony dozorčího orgánu. Kontrolovaný má povinnost poskytnout součinnost dozorčímu orgánu ke zjištění skutečného stavu. Povinnost poskytnout součinnost vyplývá ze zákona.¹⁶

Oprávnění realizuje úřední osoba pověřená provedením dozoru pomocí faktických úkonů, na jejichž základě má právo požadovat informace. Mezi dozorčí oprávnění patří zejména právo vstupu, právo prohlídky, právo ověřit si totožnost dozorovaného subjektu, právo požadovat předložení nosiče informací, odebrání vzorků (za náhradu i bez náhrady), požadovat předložení materiálů, dokladů, dokumentů atd.

Dozorovaný nesmí zatajovat žádné informace, poskytnuté informace musí být pravdivé, „*liberačním důvodem zde není, že by někdo uvedl v nebezpečí trestního postihu sebe nebo osobu blízkou.*“¹⁷

K zajištění stavu umožňujícího provést kontrolní zjištění může použít dozorčí orgán své oprávnění udílet závazné pokyny a ukládat pořádkové pokuty. Výše uložené pokuty může být až 50 000 Kč a opakovaně uložená pokuta se může vyšplhat v součtu až do výše 200 000 Kč.¹⁸

Procesní povinnosti dozorčích orgánů

Při zahájení kontrolní činnosti musí dozorčí orgán sdělit dozorovanému, že kontrola byla zahájena, a předložit mu pověření k zahájení kontroly. „*Základní povinnost spočívá ve zjištění skutečného stavu věci a v zajištění potřebných dokladů k jeho prokázání.*“¹⁹ Průběh kontroly by měl vést ke zjištění skutečného stavu, čehož by měl dozorčí orgán dosáhnout získáním veškerých dostupných informací. Neměl by opomenout žádný ze svých úkonů. I při zjišťování protiprávního jednání by měl dozorčí orgán vynaložit veškerou péči na to, aby byly zjištěny všechny skutečnosti, které nasvědčují tomu, že k protiprávnímu jednání došlo, a stejně tak musí postupovat u

¹⁶ Srov. Staša, J. In Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7.vyd., Praha: C. H. Beck 2009 s.308

¹⁷ Staša, J. In Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7.vyd., Praha: C. H. Beck 2009 s. 309

¹⁸ Srov. Staša, J.: *Úvod do českého správního práva*. 3. upravené vyd. Praha PA ČR, 1998 s. 135

¹⁹ Tamtéž s. 310

zjišťování skutečností, které vedou k závěru, že v daném případě k protiprávnímu jednání vůbec nedošlo. Dozorčí orgán má dále poučovací povinnost vůči dozorovanému. Dozorčí orgán musí být při výkonu dozoru nestranný. Po skončení kontrolní činnosti sepíše kontrolní dokument (protokol), kde popíše všechny zjištěné skutečnosti, popřípadě nedostatky, které zjistil a označí ta ustanovení právních předpisů, která dozorovaný porušil. Po odevzdání stejnopisu dozorovanému, má dozorovaný právo podat proti protokolu námitky.²⁰

1.4. Druhá fáze správního dozoru

„Zatímco prvá fáze je pro správní dozor pojmově určující, je druhá fáze fakultativní a její přítomnost závisí jednak na výsledku zjištění a hodnocení, jednak na tom jakými pravomocemi disponuje dozorčí orgán.“²¹ Stejně tak, jako první fázi správního dozoru, tak i druhou fázi správního dozoru můžeme rozdělit dle právní úpravy na hmotně-právní a procesně-právní úpravu. Druhá fáze se zabývá uložením nápravných prostředků při zjištění nedostatků v předchozí fázi správního dozoru. Druhá fáze je fakultativní fáze a nemusí vůbec nastat, pokud při první fázi nebyly nalezeny žádné nedostatky. V této fázi dochází k vydávání výsledných regulativních aktů. Tyto akty regulativní povahy ukládají dozorovanému splnění určité povinnosti a jejich účelem je odstranění nedostatků a nastolení vzájemného souladu s právem.

1.4.1. Hmotně-právní úprava

Hmotně-právní úprava druhé fáze správního dozoru upravuje, jaké následky může vyvodit na základě kontrolního zjištění dozorčí nebo jiný správní orgán. K donucení splnění primární povinnosti kontrolovaného má správní orgán k dispozici nápravné prostředky, sankce a jiné následky.

Nápravné prostředky

Nápravné prostředky jsou uplatňovány ve chvíli, kdy kontrolovaný nesplnil svoji primární povinnost uloženou právním předpisem nebo jiným aktem vydaným na

²⁰ Kramář, K.: *Kontrola ve veřejné správě – Díl 1*. Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s. 2005, s. 41

²¹ J.Staša In Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7.vyd., Praha: C. H. Beck 2009 s. 315

základě práva, a mají zabezpečit zjednání nápravy a splnění primární povinnosti. Většinou bývají doprovázeny uložením sankce v podobě peněžité částky. Jejich účel je tedy odstranění zjištěných nedostatků a nastolení stavu, který je v souladu s právem. Uložení nápravného prostředku je založeno na tom, že „*příslušný správní orgán autoritativně konstatuje (deklaruje) porušení právní povinnosti ze strany kontrolovaného (...) a uloží mu první povinnost směřující k odstranění zjištěných nedostatků.*“²² Obecný nápravný prostředek ukládá dozoranému odstranit nedostatky, a to ve lhůtě stanovené dozorčím orgánem. Dozorčí orgán zároveň ponechává kontrolovanému na výběr, jaký způsob nebo-li postup odstraňování nedostatků použije. Obecný nápravný prostředek nařizující, jakým způsobem mají být nedostatky odstraněny, obsahuje konkrétní závazný pokyn. Četnost těchto obecně nápravných prostředků obsahujících konkrétní závazný pokyn roste s odborností dozoru.

Specifickým nápravným prostředkem dozoru se ukládá např. povinnost zdržet se určitého jednání, uzavření provozovny či prodejny, uložení náhradního plnění.²³ Příkladem pro specifický nápravný prostředek je oprávnění inspekce nařídít uzavření provozovny nebo prodejny po dobu dvou dnů a nedojde-li k odstranění nedostatků, je ředitel inspektorátu oprávněn uzavření prodloužit až do doby, kdy nedostatky budou odstraněny.²⁴

Sankce

Jestliže při kontrolním řízení byly objeveny nedostatky, které naplňují svou povahou skutkovou podstatu správního deliktu, správní orgán uloží kontrolovanému spolu s nápravným prostředkem správní sankci, většinou ve formě pokuty. Tato pokuta se může pohybovat v rozmezí od stovek korun do stovek milionů korun. Mezi nepeněžité sankce patří například propadnutí zboží, které neodpovídá vydaným předpisům.

Sankce a nápravné prostředky dozoru mohou být ukládány souběžně. Příkladem zde může být uložení nápravného opatření, které se týká odstranění nebezpečné části stavby a současné uložení peněžité sankce za spáchaný správní delikt. Při výkonu stavebního dohledu i při jakémkoli výkonu správního dozoru tedy nic nebrání v tom,

²² Hálková, M. - Rajchl, J.: *Rozhodování o nápravných prostředcích správního dozoru*. Správní právo 8/2008 s. 457

²³ Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7.vyd., Praha: C. H. Beck 2009 s. 312

²⁴ Viz §8 odst. 1, 3 zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci

aby za zjištěné nedostatky byl uložen nejen nápravný prostředek, ale současně i uložena sankce.

Jiné následky

Jiné následky kontroly, které jsou vyvozovány dozorčími orgány vůči kontrolovanému, můžou spočívat zejména ve sdělení informací o kontrolním zjištění, o opatřeních, která byla přijata k nápravě, a nebo informace o uložených sankcích.²⁵ Zveřejňování těchto informací nemá za následek uložení další povinnosti kontrolovanému, ale může mít na kontrolovaného citelný dopad, zejména ve chvíli, kdy na základě takto zveřejněné skutečnosti může ztratit své dobré jméno u svého současného obchodního partnera či u svého potenciálního obchodního partnera.

1.4.2. Procesně-právní úprava

Procesně-právní úprava se řídí otázkou, jakým postupem dozorčího orgánu probíhá vyvozování následků. Nápravné prostředky jsou obecně vydávány na základě zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu a mají většinou formu rozhodnutí. Ovšem oprávnění dozorčích orgánů ukládat kontrolovaným na základě provedeného kontrolního zjištění nápravné prostředky, mohou být upravena ve zvláštních procesních ustanoveních, odchylných od obecné právní úpravy a majících před obecnou právní úpravou přednost. Obecná forma nápravného prostředku má formu rozhodnutí, popřípadě faktického zásahu.²⁶ Záleží na právní úpravě dané oblasti správního dozoru, jaké formy nápravného prostředku se užije. Například dle § 60 odst. 1 živnostenského zákona (zákon č.455/1991 Sb.) ukládá živnostenský úřad rozhodnutím povinnost odstranit nedostatků.²⁷ Formu faktického zásahu naopak využívá v rámci své pravomoci²⁸ (zadržování osob, usmrcování zvířat, odejmutí střelné zbraně) tzv. myslivecká stráž.

Použití faktického zásahu na rozdíl od rozhodnutí, nepředchází žádné správní řízení. Faktický zásah slouží k odstranění nedostatků v místě kontroly. Kontrolovaný musí tento zásah strpět, ale na druhou stranu zásah nesmí trvat nepřiměřenou dobu. Po

²⁵ Kramář, K.: *Kontrola ve veřejné správě – Díl I.* Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s. 2005, s. 45

²⁶ Srov. Hálová, M.- Rajchl, J.: *Rozhodování o nápravných prostředcích správního dozoru.* Správní právo 8/2008 s. 460

²⁷ § 60 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání

²⁸ § 14 odst. 1 zákona č. 449/ 2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů

skočení ohrožení právem chráněného zájmu musí faktický zásah skončit. Faktický zásah můžeme posuzovat dle síly zásahu. Slabší formu představuje faktický pokyn a naopak formu silnější představuje bezprostřední zásah.

Příklad: Při výkonu správního dozoru může inspektor České obchodní inspekce na místě kontroly zakázat dodávku, nákup, prodej nebo použití zboží, pakliže nesplňuje podmínky, které je nutné splnit, aby mohlo být zboží uvedeno na trh. Jestliže se dokonce na místě kontroly prokáže, že zboží je zdravotně závadné, může být znehodnoceno. Pokud zboží znehodnotí sám inspektor, jedná se z jeho strany o bezprostřední zásah, jestliže ale inspektor nařídí jeho znehodnocení, bude se jednat o faktický pokyn. O opatření se učiní písemný záznam a oznámí se dozorované osobě. Dozorovaná osoba může podat proti kontrole námitky. O námitkách rozhoduje ředitel příslušného inspektorátu, a to s konečnou platností.

Řízení na místě, příkazní řízení

K uložení nápravných prostředků můžeme využít institutu řízení na místě dle §143 správního řádu. Řízení na místě je řízení navazující na výkon správního dozoru. V tomto řízení má kontrolující možnost ukládat nápravné prostředky na místo faktického zásahu, při zachování suspenzivního účinku odvolání, jako při uložení faktického zásahu, ale zároveň je posíleno postavení kontrolovaného o možnost využít opravné prostředky (odvolání lze podat do 15 dnů a bude o něm rozhodovat odvolací správní orgán). Mezi další institut, který lze využít při ukládání nápravných prostředků je ustanovení §150 správního řádu, na základě kterého je možné o nápravných prostředcích rozhodnout ve zkráceném řízení formou příkazu. V tomto příkazním řízení může být jediným podkladem pro vydání příkazu kontrolní protokol. Proti příkazu lze podat do osmi dnů odpor. Příkaz je podáním odporu zrušen a dojde k pokračování ve správním řízení. Při nepodání odporu se stává příkaz pravomocný a tedy rozhodnutí vykonatelné. Zvláštním institutem je příkaz, který lze vydat na místě dle §150 odst. 5 správního řádu. Použije se tehdy, pokud je důkladně zjištěn skutečný stav a lze nedostatky odstranit ihned. Příkaz se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím ve chvíli, kdy kontrolovaný vlastnoručně podepíše prohlášení, ve kterém s uložení

povinnosti souhlasí.²⁹ Pokud se ale k vydanému příkazu nevyjádří, stane se vykonatelným po uplynutí lhůty pro podání odporu.

1.2. Druhy správního dozoru

a) jednorázový správní dozor

Výběr kontrolovaných je nahodilý a namátkový. Může probíhat i na základě podnětu, který dozorčí orgán obdržel zvenčí (tzv. incidenční správní dozor).

b) soustavný správní dozor

Soustavný správní dozor probíhá u předem určeného okruhu adresátů veřejné správy soustavně (opakovaně). Při definování soustavného správního dozoru můžeme mluvit též o tom, že se jedná o dozor zpřísněný, který probíhá v určitých časových periodách. (př. veterinární dozor nad výrobou masa)

c) průběžný a následný správní dozor

Zaměřuje se na činnost adresáta veřejné správy, která právě probíhá, kdežto následný správní dozor kontroluje, jakým způsobem probíhá odstraňování nedostatků zjištěných při dřívějším kontrolním zjišťování. Pokud by byla realizována podobná činnost předběžně zřejmě s největší pravděpodobností nepůjde o správní dozor.³⁰

d) vrchní správní dozor

Vrchním správním dozorem se rozumí činnost ministerstev nebo jiných správních úřadů při výkonu dozorčí působnosti.³¹ Je nejen zaměřen na činnost adresátů veřejné správy, ale zejména je zaměřen na činnost podřízených dozorčích orgánů. Jako takovým může být orgánem vrchního dozoru ministerstvo dopravy, které může kontrolovat dodržování zákona o pozemních komunikacích a tento dozor by vykonávalo vůči obcím a krajům jako vykonavatelům primárního dozoru.

e) pořádkový správní dozor

²⁹ Hálková, M.- Rajchl, J.: *Rozhodování o nápravných prostředcích správního dozoru*. Správní právo 8/2008 s. 492-493

³⁰ Rov. Hácha, E: Dozor. Slovník veřejného práva československého. Předběžný dozor II s.997

³¹ Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná Část*. 7.vyd., Praha: C. H. Beck 2009 s. 304

„Pořádkový správní dozor souvisí se zajišťováním veřejného pořádku.“³² Jedním z důležitých znaků pořádkového dozoru je, že ho vykonávají orgány Policie ČR, anebo tzv. veřejné strážce. Pořádkový správní dozor je vykonáván na veřejně přístupných místech a kontrolovanými jsou anonymní adresáti veřejné správy. Dozorčím orgánem, který vykonává pořádkový správní dozor, je např. obecní a městská policie, vojenská policie, celní stráž, orgány pořádkové a dopravní policie aj.

f) specializovaný správní dozor

Správní dozor specializovaný vykonávají správní úřady jako svou hlavní činnost. Jsou za účel výkonu správního dozoru přímo zřízeny. Příkladem správního úřadu vykonávajícího specializovaný správní dozor je Česká obchodní inspekce, Státní energetická inspekce nebo Státní úřad inspekce práce.

Příklad činnosti České obchodní inspekce při výkonu specializovaného správního dozoru

(viz příloha č. 2):

Česká obchodní inspekce (ČOI) provedla v roce 2001 inspekci u podnikatelky E. B. Inspekce byla zaměřena na kontrolu správnosti účtování, srovnání s cenou zboží a různé. Správnost účtování byla v souladu s právem, avšak u kontroly oceňování došlo ze strany podnikatelky E.B. k nesplnění povinností řádně označit zboží cenovkou a došlo k porušení ustanovení § 12 odst. 1, §18 odst. 1 zákona č. 634/1992 Sb., zákon o ochraně spotřebitele. Za zjištěné nedostatky byla podnikatelce uložena bloková pokuta, kterou kontrolovaná na místě uhradila.

g) běžný správní dozor

Běžný dozor je svěřen vykonavatelům veřejné správy, „*plnící správní úkoly širokého rozsahu a povahy.*“³³ Běžný správní dozor vykonávají dozorčí orgány vedle svých jiných úkolů. Je součástí jejich působnosti. Příkladem by zde mohla být devizová kontrola prováděná ČNB.

³² Kramář, K.: *Kontrola ve veřejné správě – Díl 1.* Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s. 2005, s. 35

³³ Kindl, M.; Kramář, K.; Rajchl, J.; Telecký, D.; *Základy správního práva 2. upravené vyd.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 233, ISBN 978-80-7380-190-8

2. Podoba správního soudnictví v České republice

Zrod správního soudnictví jako takového byl skoro vždy úzce svázán s určitou historickou událostí v té, které zemi. Např. v Anglii bylo historickou událostí vydání Magny Charty Libertatum (Velké listiny svobod) v roce 1215, která ve svém odst. 39 zakotvovala, že „osobní a majetková sféra člověka je nedotknutelná a může do ní být zasáháno pouze na základě zákona.“³⁴ Ve Francii byla důležitým impulsem Velká francouzská buržoazní revoluce v roce 1789 a další událostí bylo v roce 1867 rakousko-uherské vyrovnání. S touto poslední událostí je spojen i vývoj správního soudnictví na našem území, jelikož české země patřily do tehdejší Rakousko-uherské monarchie.

2.1. Pojem správní soudnictví

Samotný pojem správní soudnictví je pojmem víceznačným. Například V. Mikule k pojmu správní soudnictví uvádí: „Výraz *správní soudnictví* je *mnohoznačný a musí být proto opatrně používán a vykládán.*“³⁵ Při definování pojmu správního soudnictví jako takového, musíme vycházet z právního systému v jednotlivých státech. Nelze tedy obecně říci, co je správní soudnictví bez toho, aniž bychom nepřihlédli k podobě této instituce v daném státě. o různých podobách tohoto institutu lze konstatovat, že směřují ke stejnému cíli, a to jak opět uvádí V. Mikule „*zajistit jednotlivci efektivní ochranu jeho subjektivních veřejných práv.*“³⁶

▪ Názory českých autorů na pojem správní soudnictví:

- F. Weyr: „*Jeví se jako zvláštní druh řízení ve věcech správních, které přizpůsobeno jest formám řízení soudního.*“³⁷
- E. Hácha: „*Chceme-li zahrnouti alespoň hlavní rysy zařízení, jež se označují názvem správní soudnictví abrazi více či méně souznačnými, sotva lze o nich povšechni říci něco přesnějšího než, že jde tu o pronikání veřejné správy tradičními metodami soudnictví, takže snad lze mluvit o judicializaci správy.*“³⁸

³⁴ Schellová, I.: *Správní soudnictví*. Epolex Bohemia s.r.o., Praha 2004 s. 9 ISBN 80-86432-90-4

³⁵ V. Mikule In. Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd., Praha: C.H. Beck 2009 s. 542

³⁶ Mikule, V.: *Ideové základy správního soudnictví*. AUC Iuridica 1993, č. 2-3, s. 15

³⁷ Weyr, F.: *Československé právo správní. Obecná část*. Brno: Nakl. Spolku Právnicků 1992 s. 110

³⁸ Hácha, E.: *Správní soudnictví* In *Slovník veřejného práva slovenského*. Svazek IV. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohre, 1938, s. 589 an.

- P. Mates a M. Mazanec: správní soudnictví je „*praktické vymezit toliko v úzké vazbě na pozitivní úpravu toho, kterého státu a metodami právní komparatistiky tyto úpravy porovnávat (...), zajistit jednotlivci efektivní ochranu jeho subjektivních veřejných práv.*“³⁹

Dnes je pro nás správní soudnictví neodmyslitelným znakem právního státu, „*zaručujícím každému ochranu individuálních (ale i skupinových) práv proti nezákonnému zásahu veřejné moci.*“⁴⁰ Pojem správní soudnictví můžeme z jedné strany chápat, jako soudní kontrolu veřejné správy, uskutečňovanou pomocí rozhodovací činnosti veřejné správy, nebo na druhou stranu můžeme chápat tento pojem z hlediska toho, že jde o naplňování funkce státu prostřednictvím správního soudnictví ve smyslu nalézání práva.

2.2. Historický vývoj správního soudnictví na našem území

Jak již bylo výše řečeno, správní soudnictví se na našem území začalo vyvíjet již za dob Rakouska-Uherska, kdy byl nejprve přijat zákon o moci soudcovské (zákon č. 144/1867), který tvořil základ pro vytvoření Správního soudního dvora (Verwaltungsgerichtshof) ve Vídni. Správní soudní dvůr byl zřízen 22. října 1875. Řízení před tímto soudním dvorem bylo ústní a veřejné. Aktivně legitimován pro řízení byl ten, kdo se domníval, že byl na svých právech zkrácen.⁴¹

Správnímu soudnímu dvoru ve Vídni dle zákona č. 36/1876 ř.z., na jehož základě byl zřízen příslušelo, dle § 2 „*nalézati v každém případě, když kdo praví, mu bylo protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního v právech jeho ublíženo.*“⁴² První jednání proběhlo v červenci roku 1876 pod předsednictvím prvního prezidenta soudu barona Stählina. Zákon sám byl velmi stručný a počet jeho ustanovení nepřevyšoval padesát paragrafů. Celková koncepce zákona byla velmi originální a důkladně promyšlená. Malý počet paragrafů nevadil, protože dotváření procesních ustanovení, které zákon obsahoval, bylo velmi pružné a docházelo k němu pomocí rozhodovací činnosti soudců.

³⁹Mates, P. - Mazanec, M.: *Úvahy a fakta o správním soudnictví*. Právní rozhledy č.7, s.227

⁴⁰ Mazanec, M.: *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996 s. 13

⁴¹ Schellová, I.: *Správní soudnictví*, Eurolex bohemia s.r.o. praha 2004 s. 14 ISBN 80-86432-90-4

⁴² Viz §2 odst. 1 zákon č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudu

V den vzniku Československa 28. října 1918 byl Národním výborem československým přijat zákon č.11/1918 Sb., o vzniku Československa, známý též jako recepční zákon. Byl přejet rakousko-uherský právní řád a to na základě čl. 2 zákona 11/1918 který uvádí, že: „*Veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají v platnosti.*“⁴³ Ač byl převzat na základě těchto zákonů systém veřejné správy, správního soudnictví se vůbec nedotýkal. Až v listopadu roku 1918 byl zřízen Nejvyšší správní soud na základě zákona č. 3/1918 Sb., jehož sídlem byla Praha. Prvním prezidentem soudu se stal František Pantůček (1872-1945). Zákon jednoduše a zcela obecně vymezil kompetence Nejvyššího správního soudu.

Ústava z roku 1920 přinesla ústavní zakotvení správního soudnictví, a to ve dvou ustanoveních v §86 a §88.⁴⁴ Ustanovení § 86 mělo za úkol upravovat ochranu občanů na nižší úrovni a zároveň bylo důležité k zavedení zákona č. 158/1920 Sb., o správním soudnictví u úřadů okresních a župních. Právě tento zákon měl naplnit ideu F. Pantůčka a E. Háchy o správním soudnictví u nás. Jejich představou bylo vytvoření zvláštních správních senátů v okresech a župách, které měli rozhodovat v nižší instanci. Naopak v nejvyšší instanci měl rozhodovat Nejvyšší správní soud, a to pouze o zákonnosti. Tento zákon nenabyl nakonec účinnosti a reforma nebyla uskutečněna.⁴⁵ Neuskutečnění tohoto zákona vedlo k neúměrnému zatížení Nejvyššího správního soudu.

O necelých dvacet let později v roce 1937 přišla novela zákona o Nejvyšší správní soud (zákon č.164/1937). Měla zejména vyřešit problém Nejvyššího správního soudu, který spočíval v jeho neefektivnosti a zdlouhavosti řízení.

Období protektorátu bylo pro Nejvyšší správní soud velmi nesnadné. Jeho rozhodovací činnost byla především zaměřena na protižidovské zákony. Po konci 2. světové války byla nejprve jeho činnost postupně oslabována a po jeho přesunu do Bratislavy došlo v roce 1953 na základě zákona č. 65/1952 k jeho právnímu zániku. „*Funkce správního soudnictví měla být nahrazena tzv. všeobecným dozorem prokuratury.*“⁴⁶ Až na základě přijetí nového občanského soudního řádu (zákona

⁴³ Viz čl. 2 zákona č. 11/1918 Sb., o vzniku Československa

⁴⁴ „*Soudní ochranu proti správním úřadům poskytuje v nejvyšší stolici soud složený z neodvislých soudců a zřízený pro území celé republiky.*“ § 88 zákona č. 121/1920, Ústavní listina Československé republiky „*V nižších státních úřadech správních budiž podle možnosti zastoupen živel občanský a budiž postaráno při správních úřadech o nejvydatnější ochranu práv a zájmů občanstva (správní soudnictví).*“ § 86 zákona č. 121/1920, Ústavní listina Československé republiky

⁴⁵ Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174> [cit. 21.2.2012]

⁴⁶ Sládeček, V.- Tomoszková, V. a kol.: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010 s. 36

č.99/1963 Sb.) bylo umožněno prostřednictvím tzv. opravného prostředky k civilnímu soudu přezkoumávání některých rozhodnutí správních orgánů.

O necelých třicet let později v roce 1991 byla přijata Základní listina práv a svobod, která položila ústavní základ pro obnovu správního soudnictví v Československé republice, a to v čl. 36 odst. 2.⁴⁷

V. Mikule k tomu uvádí, „*Takto bylo právo na soudní ochranu před nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné správy zaručeno jakožto právo základní, a to použitím principu tzv. generální klauzule (právo náleží vždy, není-li zákonem výslovně vyloučeno).*“⁴⁸

Správní soudnictví bylo oživeno až v zákoně č. 519/1991 Sb. Pomocí tohoto zákona byla do občanského soudního řádu vložena část pátá. Avšak dle části páté činnost správního soudnictví nevykovávají správní soudy, ale civilní soudy, a to v občanské soudním řízení. Tato úprava správního soudnictví byla ovšem velmi často zpochybňována odbornou veřejností a i samotný ústavní soud kritizoval toto nešťastné řešení. Ústavní soud měl funkci jakéhosi odvolacího orgánu na základě ústavní stížnosti [čl. 87 odst.1 písm. d) Úst.] proti pravomocnému rozhodnutí civilního soudu, proti kterému nebylo přípustné odvolání. Ústavní soud fungoval podle svých slov místo Nejvyššího správního soudu, který nebyl doposud zřízen. A tak Ústavní soud svým nálezem č. 96/2001 Sb. ÚS, sv. 22, v roce 2002 celou pátou část občanského soudního řádu zrušil.

Naprosto novou právní úpravu správního soudnictví přinesl zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, kterým ve své části druhé zřizuje Nejvyšší správní soud se sídlem v Brně. Tato Nová právní úprava sebou přinesla podrobnější úpravu řízení, mechanismus pro sjednocení rozhodování, dále zejména větší šíři pravomocí správních soudů.

⁴⁷ „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*“ čl. 36 odst. 2 zákona 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod

⁴⁸ Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7.vyd., Praha: C. H. Beck 2009 s. 550

2.3. Řízení podle části páté OSŘ

Správním soudům, přísluší „*přezkum rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejného práva, kdežto ochranu proti rozhodnutím správních orgánů ve věcech soukromého práva poskytují soudy civilní.*“⁴⁹ Právo civilních soudů, poskytovat právní ochranu ve vymezených případech, ve kterých správní orgán rozhodoval ve věci soukromého práva, je založeno na nové části páté, občanského soudního řádu. Část pátá byla opět zařazena do občanského soudního řádu na základě zákona č. 151/2002 Sb. Díky této části páté o.s.ř. je možné, aby soud rozhodující ve věcech soukromého práva mohl zastavit řízení, pokud k soudu dojde žaloba, kterou se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí správního orgánu ve věcech veřejného práva. A také naopak správní soud má možnost odmítnout žalobu, pokud se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí správního orgánu ve věcech soukromého práva. Oba soudy přitom mají povinnost řádně poučit o tom, na který soud se má žalobce obrátit.

V praxi může ovšem dojít ke vzniku kompetenčního sporu mezi soudy civilními a soudy správními. V pozitivním smyslu slova si mohou pravomoc přisvojovat obě dvě větve soudnictví a v negativním smyslu slova pravomoc mohou obě dvě větve odmítat. Pro rozhodování o těchto kompetenčních sporech byl zřízen (zákonem č. 131/2002 Sb.) zvláštní senát. Tento senát je šestičlenný a je ustanoven ze tří soudců Nejvyššího správního soudu a ze tří soudců Nejvyššího soudu. Senát o sporu rozhoduje usnesením a jeho výrokem jsou pak vázány všechny soudy.⁵⁰

Žalobu podle části páté o.s.ř. je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech dotčen rozhodnutím správního orgánu. Správním orgánem se pro účel občanského soudního řádu rozumí orgán moci veřejné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, smírčí orgán zřízený podle zvláštního předpisu.⁵¹ Aby bylo rozhodnutí správního orgánu projednáno v občanském soudním řízení, musí se týkat vztahů občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních a musí být pravomocné. Pravomocnost je velmi specifickým znakem a odlišuje řízení podle části páté od jiných řízení podle o.s.ř.

⁴⁹Sládeček, V. - Tomoszková, V. a kol.: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010 s. 40

⁵⁰Dostupné z:

<http://www.nssoud.cz/Rozhodovani-spravniho-organu-ve-vecich-soukromeho-prava/art/497?menu=317>

[cit. 20.2.2012]

⁵¹ Srov. § 246 odst. 1. a 244 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

Žaloba musí být podána do dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu. Žaloba není přípustná ve chvíli, kdy žalobce nevyužil v řízení před správním orgánem řádné opravné prostředky. Další možností pro nepřipustnost žaloby je ta, že žalobce sice využil řádné opravné prostředky, ale ty nebyly pro opožděnost správním orgánem projednány. Podání žaloby nemá odkladný účinek na právní moc a vykonatelnost rozhodnutí, avšak soud jej může na žádost žalobce přiznat. V prvním stupni jsou k řízení příslušné okresní soudy, nestanoví-li zákon jinak. Krajské soudy jsou věcně příslušné v řízení v prvním stupni ve věcech vkladu práva k nemovitosti.

Výrazným rozdílem mezi řízením podle s.ř.s. a části páté o.s.ř. můžeme spatřit ve vymezení účastníků. Podle SŘS je účastníkem řízení správní orgán, ale podle části páté o.s.ř. jsou účastníky řízení žalobce a ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem.⁵² Tudíž podle ustanovení § 250a o.s.ř. nemůže být účastníkem řízení správní orgán, který vydal napadené rozhodnutí.

Soud může o žalobě rozhodnout různě. Žalobu soud může usnesením odmítnout ve chvíli, kdy byla podána opožděně, je neoprávněná nebo žalobu podala neoprávněná osoba. Řízení může být soudem také zastaveno pro zpětvzetí žaloby. Aby bylo řízení v tomto případě zastaveno, musí se zpětvzetím návrhu souhlasit ostatní účastníci. Žalobce může žalobu vzít zpět zcela nebo zčásti. Soud může dále žalobu zamítnout v případě, dospěje-li k závěru, že správní orgán rozhodnul o sporu nebo o jiné právní věci správně.⁵³ Rozsudkem ve věci samé rozhodne, pokud se správní orgán domnívá, že dospěl ke špatnému závěru a o věci má být rozhodnuto jinak. Tímto rozsudkem nahradí rozhodnutí správního orgánu, a to v rozsahu v jakém je rozsudkem soudu dotčeno.

2.3. Správní soudnictví v České republice

Ve správní soudnictví na našem území jednají a rozhodují krajské soudy a Nejvyšší správní soud. Jsou to soudy nezávislé a rozhodují na základě zákona. „*Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným zákonem a za podmínek stanovených zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.*“⁵⁴

⁵² Srov. §250a zákona č. 99/1963Sb., občanského soudního řádu a §33 zákona č. 150/ 2002 Sb., soudního řádu správního

⁵³ Viz § 250i zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu

⁵⁴ Viz § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního

2.2.1. Krajské soudy

Krajské soudy jsou věcně příslušné vždy, pokud soudní řád správní nebo zvláštní zákon nestanoví jinak. Případy, kdy je věcně příslušný Nejvyšší správní soud, stanoví soudní řád správní (rozhodování kompetenčních sporů, rozhodování o rozpuštění politické strany atd.) Pokud by se stalo, že žaloba, kterou je věcně příslušný projednávat krajský soud, bude doručena k Nejvyššímu správnímu soudu, ten bude jednat podle ustanovení § 7 odst. 4 s.ř.s. a postoupí věc místně a věcně příslušnému krajskému soudu.⁵⁵

Místní příslušnost nově upravila novela správního řádu soudního. Dříve byl místně příslušným soud, v jehož obvodu bylo sídlo správního orgánu, který vydal ve věci rozhodnutí v posledním stupni, nově je tomu jinak a místně příslušným je soud, v jehož obvodu vydal správní orgán rozhodnutí v prvním stupni.

U Krajských soudů rozhodují specializovaní samosoudci nebo specializované senáty. „*Předseda Krajského soudu dává na základě pravomocných rozhodnutí Krajského soudu ve správním soudnictví podněty k přijetí stanoviska Nejvyššímu správnímu soudu.*“⁵⁶

2.2.2 Nejvyšší správní soud

Nejvyšší správní soud byl zřízen 1.1. 2003, a to zákonem č. 150/2002 Sb., soudním řádem správním. Jeho sídlo bylo umístěno stejně tak, jako sídlo Nejvyššího soudu, a to do Brna. „*Do pravomocí Nejvyššího správního soudu spadá zejména rozhodování o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů o žalobách a návrzích na ochranu veřejných subjektivních práv.*“⁵⁷ Nejvyšší správní soud rozhoduje ve věcech volebních, ve věcech rozpuštění politických stran a politických hnutí, dále rozhoduje o pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti, jakož i v řízení o některých kladných a záporných kompetenčních sporech mezi orgány veřejné správy. O těchto věcech rozhoduje Nejvyšší správní soud jednoinstančně.⁵⁸ Dříve rozhodoval Nejvyšší správní soud také ve věcech zrušení opatření obecné povahy nebo jejich částí

⁵⁵ Usnesení NSS ze dne 12.1. 2012 č.j. Na 4/2012 -11

⁵⁶ Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7.vyd., Praha: C.H.Beck 2009 s. 556

⁵⁷ Více na <http://www.nssoud.cz/Obecne-informace/art/557?menu=173> [cit. 9.2.2012]

⁵⁸ Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7.vyd., Praha: C.H.Beck 2009 oddíl 3.

pro rozpor se zákonem. Dle novely soudního řádu správního nyní spadá rozhodování o těchto věcech do příslušnosti krajských soudů.

Dále má Nejvyšší správní soud pravomoc rozhodovat jako kárný soud, o kárné odpovědnosti soudců, státních zástupců, exekutorů.⁵⁹

Nejvyšší správní soud je složen z:

- předsedy soudu a z místopředsedy soudu (jejich volební období je deset let)
- předsedů kolegií (aktuálně nalezneme na Nejvyšším správním soudu dvě kolegia, a to finančně správní kolegium a administrativně správní kolegium),
- předsedů senátů (aktuální počet předsedů senátu je 14)
- a dalších soudců

Nejvyšší správní soud, jak je z výše uvedeného složení patrné, rozhoduje v senátech, tyto senáty mohou být ve složení tříčlenném, pětičlenném, sedmičlenném, devítičlenném. V sedmičlenném nebo devítičlenném složení rozhoduje tzv. rozšířený senát. Rozšířený senát je významnou součástí Nejvyššího správního soudu v oblasti sjednocování judikatury. *„Dospěl-li senát nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.“*⁶⁰ O postoupení věci rozhodne senát usnesením. Pokud se rozšířený senát usnese na právním názoru, který je shodný s dosavadní rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu, přijme takovéto usnesení jako zásadní usnesení.

Nejvyšší správní soud se věnuje také zajišťování jednoty rozhodování. Za tímto účelem vydává Nejvyšší správní soud Sbíрку rozhodnutí, ve které se uveřejňují plénem předem vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a krajských soudů, stanoviska zaujímaná plénem či kolegií a v neposlední řadě nesmíme opomenout *„zásadní usnesení přijímaná rozšířeným senátem v oblasti rozhodování správních orgánů.“*⁶¹

⁵⁹ Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7.vyd., Praha:C.H.Beck 2009 oddíl 3.

⁶⁰ §17 odst. věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního

⁶¹ Více na <http://www.nssoud.cz/Obecne-informace/art/557?menu=173> [9.2.2012]

2.2.3 Pravomoc správních soudů

Správní soudy rozhodují:

- o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů,
- o ochraně proti nečinnosti správního orgánu,
- o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu,
- o kompetenčních žalobách,
- ve věcech volebních,
- ve věcech místního a krajského referenda,
- ve věcech politických stran a politických hnutí,
- o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem.

2.4. Řízení ve správním soudnictví

Zahájení řízení

Řízení ve správním soudnictví je zahajováno vždy na návrh a nelze zde tedy postupovat z úřední povinnosti. Zároveň musí být splněna podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků ze strany navrhovatele (§5 s.ř.s.). Řízení je zahájeno dnem, kdy došel návrh k soudu.

Účastníci řízení

Účastníci v řízení mají rovné postavení. Účastníky řízení jsou navrhovatel a odpůrce. V případech, kdy se návrh nazývá žalobou, jedná se o žalobce a žalovaného. „*Odpůrcem je ten, o němž to stanoví zákon.*“⁶² Odpůrcem může být například správní orgán, který je povinen vydat rozhodnutí. Správní orgán, který rozhodoval v prvním stupni v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu apod.

Účastník jako v každém řízení musí mít způsobilost být účastníkem řízení a musí mít procesní způsobilost.⁶³

⁶² §33 odst. 1 věta druhá zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního

⁶³ „*Každý může před osudem jako účastník samostatně jednat v tom rozsahu, v jakém má způsobilost vlastními úkony nabývat práv a brát na sebe povinnosti.*“ §20 zákona č. 63/1993 Sb., občanský soudní řád

Pokud se stane účastníkem řízení právnická osoba nebo stát, jedná za ni, ten kdo je k tomu oprávněn na základě zvláštního zákona. Za správní orgán jedná jeho vedoucí.

Osoby zúčastněné na řízení

Tento institut osoby zúčastněné na řízení přináší a upravuje soudní řád správní v § 34. Jedná se o obdobný institut jako je institut vedlejšího účastníka v občanském soudním řízení. Osoba zúčastněná na řízení je osoba, která byla dotčena na svých právech a povinnostech vydáním žalobou napadeného rozhodnutí nebo byla dotčena nevydáním rozhodnutí, zrušením rozhodnutí anebo vydáním rozhodnutí podle návrhu výroku soudu. Osoba zúčastněná není účastníkem řízení a bude svá práva uplatňovat v řízení jako osoba zúčastněná na řízení. Navrhovatel je povinen ve svém návrhu uvést osoby jemu známé, a o kterých může být uvažováno jako o osobách zúčastněných. Předseda senátu tyto osoby vyrozumí a vyzve, aby se vyjádřili, zda uplatní svá práva jako osoby zúčastněné.⁶⁴ Pokud by byl počet osob zúčastněných enormně vysoký, mohou svá práva uplatňovat pouze prostřednictvím společného zmocněnce. Procesní práva institutu osoby zúčastněné jsou upravena též v soudním řádu správním v §34 odst. 3 (např. právo žádat o udělení slova, předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu atd.). Osoba zúčastněná je na základě § 102 s.ř.s. oprávněna stejně tak, jako účastník řízení k podání žaloby.

Zastoupení

Účastníci řízení, jak již bylo výše řečeno, musí být nadáni způsobilostí být účastníkem řízení a procesní způsobilostí. Zatímco způsobilost být účastníkem řízení znamená způsobilost mít práva a povinnosti a její ztráta připadá v úvahu až smrtí, procesní způsobilost může účastník řízení ztratit kdykoli během svého života.

Jestliže účastník ztratí způsobilost procesní, musí být v řízení zastoupen. Zastoupení není v jiných případech, než je případ ztráty procesní způsobilosti povinné. Výjimkou ovšem zůstává řízení o kasační stížnosti. A to na základě ustanovení § 105 odst. 2, kdy „*stěžovatel musí být zastoupen advokátem.*“⁶⁵

⁶⁴ Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7.vyd., Praha:C.H.Beck 2009 s. 559

⁶⁵ §105 odst. 2 před středníkem zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního

V případě, že byl účastník zcela osvobozen od soudních poplatků a je zapotřebí k uplatnění jeho práv před soudem, aby byl zastupován, může mu předseda senátu na jeho žádost ustanovit zástupce. Náklady na odměnu zástupce v takovémto případě hradí stát.⁶⁶ (Účastník řízení může být osvobozen zcela nebo zčásti od soudních poplatků.)

Lhůty

„Počítání lhůt ve správním soudnictví se věcně neodchyluje od zvyklé úpravy v jiných procesních předpisech.“⁶⁷ Lhůty počínají běžet počátkem dne následujícího poté, kdy došlo k rozhodné události určující její počátek. Dodržování lhůt ze strany účastníků řízení je důležité. Předseda senátu sice může zmeškání lhůt prominout, ale jen ze zvlášť závažných a omluvitelných důvodů. Toto prominutí je možné jen na základě žádosti, kterou je nutné podat do dvou týdnů od odpadnutí důvodu meškání a spolu s žádostí je nutné spojit i zmeškaný úkol.

V některých případech však lhůtu prominout nelze, např. dvouměsíční lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

Po dobu řízení některé lhůty neběží, je tomu tak například u lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikt, pro výkon rozhodnutí o správním deliktu, pro zánik práva ve věcech daní a poplatků. Důvodem zatavení běhu lhůty je možnost soudu rozhodnout. Jestliže by lhůta například skončila v průběhu řízení, soud by nemohl vydat rozhodnutí.⁶⁸

Odmítnutí návrhu

K odmítnutí návrhu může dojít z různých důvodů. Důvody pro odmítnutí návrhu jsou překážka věci rozhodnuté (překážka rei judicatae), překážka věci zahájené (překážka litispendence).

Dalším důvodem pro odmítnutí návrhu a nepokračování v řízení je nesplnění podmínek řízení. Tato překážka musí být neodstranitelná nebo odstraněna nebyla. K odmítnutí návrhu může dojít také pokud návrh byl podán předčasně nebo byl podán opožděně. To znamená, že na jedné straně mohlo dojít k nevyčerpání všech řádných

⁶⁶ Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7.vyd., Praha: C.H.Beck 2009 s. 560

⁶⁷ Schellová, I.: *Správní soudnictví*, Eurolex bohemia s.r.o. Praha 2004 str. 45 ISBN 80-86432-90-4

⁶⁸ Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7.vyd., Praha: C.H.Beck 2009 s. 561

opravných prostředků nebo o nich nebylo ještě rozhodnuto nebo může jít v případě opožděného podání o zmeškání lhůty pro podání návrhu. Další z možností, na jejímž základě může dojít k odmítnutí návrhu je ta, že „*Návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.*“⁶⁹

Soudní řád správní upravuje ve svých ustanoveních i případy, kdy je návrh nepřijatelný. I v tomto případě, kdy jde o nepřijatelnost návrhu se návrh odmítá (př. §68, §92, §99 s.ř.s.).

Zastavení a přerušování řízení

a) K *zastavení řízení* dojde např.:

- v případě zpětvzetí návrhu,
- jestliže dojde k plnému uspokojení navrhovatele postupem správního orgánu,
- nebyl-li zaplacen soudní poplatek.

V situaci, kdy dojde k zastavení řízení, soud vydá o zastavení řízení usnesení. Další situace, ve kterých může dojít k zastavení řízení, může stanovit soudní řád správní sám nebo zvláštní zákon.

b) *Přerušování řízení*

Vedle již dříve soudním řádem upravených situací, kdy může dojít k přerušování řízení, se vlivem novely správního řádu soudního můžeme dozvědět, že k přerušování řízení může dojít jestliže soud „*rozhodl, že požádá Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o předběžné otázce.*“⁷⁰ Soud řízení přerušuje usnesením a po odpadnutí překážky usnesením vysloví, že se v řízení pokračuje.

Jednání

Správní soudy mají i dnes možnost projednat věc bez nařízení jednání. Může se tak stát v případě, že napadené rozhodnutí správního orgánu natolik trpí vadami, že jeho projednání nemá význam. Další situací, kdy nebude jednání nařízeno, je situace, kdy se účastníci na řízení bez jednání shodnou (shodně navrhnou nebo souhlasí).

⁶⁹ Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část.* 7.vyd., Praha:C.H.Beck 2009 s. 561

⁷⁰ §48 odst 1 písm. b), zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního

Předseda k projednání věci samé nařídí jednání. Účastníky jednání předvolá a o jejich předvolání je předseda soudu vyrozumí s takovým předstihem, který je přiměřený povaze věci, aby účastníci měli čas na přípravu. Účastníkům musí být poskytnuto nejméně však deset dnů na jejich přípravu. Kratší lhůtu k přípravě může soud stanovit v řízeních, ve kterých má soud za povinnost rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny.

Jednání je veřejné a zahajuje jej předseda senátu. Mohou vzniknout důvody pro vyloučení veřejnosti. Takovými důvody mohou být projednávané informace, které jsou tajné. Důvodem může být též obchodní tajemství, mravnost, anebo veřejný pořádek. Veřejnost může být vyloučena z celého řízení nebo z jeho části. Pokud se řádně předvolaní účastníci nedostaví k řízení, nebrání jejich neúčast v projednání věci ani v jejím skončení, nejsou-li důvody pro odročení.⁷¹ Na závěr před vyhlášením rozsudku musí být uděleno účastníkům slovo ke konečným návrhům. Rozsudek je vyhlášen po skončení jednání, není-li to možné, předseda senátu vyhlásí den a hodinu, kdy vyhlášení rozsudku dojde (nejpozději do jednoho měsíce po skončení jednání, a jsou-li všichni účastníci přítomni do deseti dnů). Jestliže proběhlo ve věci jednání a při vyhlášení rozsudku je přítomen alespoň jeden účastník řízení nebo osoba zúčastněná, anebo veřejnost, potom se rozsudek vyhláší ústně. Pakliže jsou vyhlášení rozsudku přítomny pouze osoby soudní, vyhlásí se rozsudek vyvěšením zkráceného vyhotovení na úřední desce soudu, a to po dobu čtrnácti dnů. Protokol se sepisuje o jednání a dalších úkonech, při nichž soud jedná s účastníky nebo provádí dokazování.

Rozhodnutí a opravné prostředky

Rozsudkem soud rozhoduje, pokud rozhoduje o merituu věci (př. žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, žaloba proti nečinnosti správního orgánu aj.). Usnesením soud rozhoduje ve věci samé nebo v jiných věcech tam, kde to stanoví zákon.

Opravné prostředky jsou přípustné tam, kde to stanoví zákon (kasační stížnost, povolení na obnovu řízení). Nejsou ovšem vyloučeny ani prostředky ochrany podle zákona o Ústavním soudu.⁷² Kasační stížnost je opravným prostředkem a lze ji podat proti rozhodnutí krajského soudu, pokud není v zákoně uvedena jako nepřípustná (§ 104 s.ř.s.). Kasační stížnost může podat nejen účastník řízení, ze kterého napadené rozhodnutí vzešlo, ale i osoba zúčastněná za podmínek uvedených v § 106 odst. 2 s.ř.s.

⁷¹ § 49 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního

⁷² Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

Ovšem účastníky řízení jsou stěžovatel a všechny osoby, které byly účastníky před krajským osudem (§ 105 odst. 1 s.ř.s.). Osoba zúčastněná není účastníkem řízení o kasační stížnosti. Specifikem řízení o kasační stížnosti je, že stěžovatel musí být zastoupen advokátem, pokud nemá on sám nebo jeho zaměstnanec, anebo jeho člen, který za něj jedná nebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání. Důvody kasační stížnosti jsou taxativně vymezeny v § 103 s.ř.s. a jejich výčet je poměrně široký. Jako příklad zde můžeme uvést tvrzení, že rozhodnutí je nezákonné, jelikož krajský soud nesprávně posoudil právní otázky v řízení, anebo vady řízení, které spočívají v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán vycházel v napadeném rozhodnutí, nemá oporu ve spisech. Kasační stížnost se podává do dvou týdnů od doručení rozhodnutí a stěžovatel se může domáhat zrušení rozhodnutí. Jestliže Nejvyšší správní soud dojde k závěru, že kasační stížnost je důvodná, rozhodnutí zruší a vrátí krajskému soudu k dalšímu projednání. Nově ovšem může dle § 110 odst. 2 s.ř.s., Nejvyšší správní soud zrušit rozhodnutí, a pokud byly již v řízení před krajským soudem pro takovýto postup důvody, potom současně se zrušením rozhodnutí ve věci rozhodne. Nejvyšší správní soud rozhodne, pokud se jednalo o zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti, dále pokud rozhoduje o opatření obecné povahy nebo jeho části, a pokud rozhoduje o ochraně ve věcech místního nebo krajského referenda. Pokud se věc vrátí k dalšímu projednání před krajským soudem, je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Dalším druhem opravného prostředku ve správním soudnictví je návrh na obnovu řízení. Návrh na obnovu řízení je přípustný jen proti rozsudku, který je vydán v řízení o ochraně před zásahem správního orgánu a ve věcech politických stran a hnutí (§ 114 odst. 1 s.ř.s.). Účastníky řízení jsou ti, kdo byly účastníky řízení před soudem, proti kterému návrh na obnovu řízení směřuje a ten, kdo podal návrh. Soud, který vydal rozhodnutí v daném řízení, které má být obnoveno, usnesením obnovu povolí, pouze tehdy pokud shledá oprávněnost důvodů uvedených účastníkem v návrhu. Pokud oprávněnost těchto důvodů neshledá, usnesením návrh zamítne. Jestliže je soudem obnova řízení povolena, právní moc napadeného rozsudku se odkládá do právní moci rozhodnutí v obnoveném řízení.⁷³ Rozhodnutí, které je vydané na základě obnovy řízení původní rozhodnutí nahrazuje ze zákona, aniž by původní rozhodnutí muselo být zrušeno.

⁷³ Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7.vyd., Praha: C. H. Beck 2009 s. 600-601

3. Žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu

Vznik soudního řádu správního v roce 2003 nově znamenal, že dosáhnout ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu bude možné prostřednictvím správního soudnictví. Ochrany před nezákonným zásahem se do 31.12.2002 mohli adresáti veřejné správy domáhat pouze podáním ústavní stížnosti k Ústavnímu soudu. Žádná jiná možnost k ochraně adresátů veřejné správy zkrátka neexistovala. Nově je ústavní stížnost proti nezákonnému zásahu přípustná až ve chvíli, kdy byly adresátem vyčerpány všechny možnosti ochrany, které poskytuje správní soudnictví.

Pojem zásah není soudním řádem správním přesně definován a nečiní to ani žádný jiný zákon. Je ovšem nutné konstatovat, že se zde jedná pouze o zásah v oblasti veřejné správy. Soudní řád správní vymezuje zásah velmi široce a uvádí v § 82, že jde o nezákonný zásah, pokyn či donucení správního orgánu.⁷⁴ Přesné vymezení samotného zásahu není možné, jelikož pod tento pojem je možné podřadit veliký počet faktických úkonů správních orgánů, ke kterým jsou tyto správní orgány na základě různých zákonů oprávněny. Nejvyšší správní soud pojem zásah vyložil tak, že jde o aktivní úkony správních orgánů nebo jiných součástí veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci a související většinou s výkonem správní činnosti.⁷⁵ Aktivním úkonem správního orgánu může být např. faktický pokyn, bezprostřední zásah, zajišťovací úkon apod., na jejichž základě jsou adresáti veřejné správy nuceni či lépe povinni něco strpět, něco konat či něčeho se zdržet. Zásah by neměl mít ovšem podobu rozhodnutí správního orgánu, jelikož proti rozhodnutí by měla být uplatněna žaloba proti rozhodnutí správního orgánu.

3.1. Žalobní legitimace

Novela soudního řádu správního z 1. ledna 2012 zasáhla i do žalobní legitimace žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. V soudním řádu správním zůstala první část ustanovení § 82 s.ř.s. nezměněna, kdy je žalobu proti nezákonnému zásahu oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Dále zůstalo

⁷⁴ § 82 zákona č. 150/2002 sb., soudní řád správní

⁷⁵ Rozsudek NSS ze dne 01.12.2004, čj. 3 As 52/2003 - 278 [983/2006 Sb. NSS]

nezměněno to, že byl zásah zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu zasaženo. Nově právní úprava vypustila část ustanovení, které umožňovalo žalobci domáhat se ochrany před nezákonným zásahem pouze tehdy, trvá-li zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Dříve bylo trvání zásahu nebo jeho důsledků či jeho možné opakování důležitou podmínkou pro soudní řízení, pokud tato podmínka splněna nebyla, řízení bylo zastaveno. Právní úprava po 1.1. 2012 říká, že žalobce se může domáhat ochrany proti nezákonnému zásahu, anebo určení toho, že zásah byl nezákonný.⁷⁶ Dřívější úprava pouhé konstataování toho, že zásah byl nezákonný, vůbec nepřipouštěla a žalobu, která by se takového konstataování domáhala, pokládala za nepřijatelnou.

Žalobce se dnes tedy může domáhat za prvé rozhodnutí, které by nezákonný zásah správního orgánu zakazovalo (ovšem při splnění podmínky trvání zásahu, jeho důsledků či pod hrozbou opakování) nebo se může nově domáhat pouze deklaratorního rozhodnutí, které by konstatovalo, že zásah byl nezákonný.

3.2. Účastníci řízení

Účastníky řízení jsou žalobce a žalovaný. Toho, kdo je žalobně legitimován a je oprávněn k podání žaloby na základě § 82 s.ř.s., tedy žalobce, jsme si již přiblížili výše. Žalovaným v tomto řízení bude správní orgán, který zásah provedl (§ 83 s.ř.s.). U zásahu ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem nebo jedná-li se o příslušníka takového sboru, se stává žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž jsou takovéto sbory podřízeny.⁷⁷ V případě, kdy se jedná o obecní policii, stává se žalovaným obec. V případě zásahu ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru atd., mluvíme v oblasti správního soudnictví o zásahu v oblasti veřejné správy. Situací, kdy se nejedná o zásah v oblasti veřejné správy, může být např. postavení Policie ČR, jako orgánu činného v trestním řízení. Policie je veřejným ozbrojeným sborem, ale to samo o sobě nezavdává příčinu k tomu, aby soudy správního soudnictví v rámci své pravomoci přezkoumávali zákonnost jejího postupu, jako orgánu činného v trestním řízení. Policie na základě zákona č. 283/1991Sb., o Policii České republiky

⁷⁶ Srov. §82 zákona č. 150/2002Sb., soudního řádu správního před datem 1.1. 2012 a po datu 1.1.2012

⁷⁷ Viz §83 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního

plní velké množství různorodých úkolů, které ne vždy musí spadat do oblasti veřejné správy.

Pravomoc správního soudu, rozhodnout o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, je dána ve chvíli, kdy je založena pravomoc správního orgánu, rozhodovat ve věcech veřejnoprávních.⁷⁸ Ustanovení § 82 an. s.ř.s., lze tedy vykládat pouze v souvislosti s ustanovením §4 odst.1 s.ř.s. Definice správního orgánu [§ 4 odst. 1 písm. a) s.ř.s.] je úzce spjata s oblastí veřejné správy a lze z této definice vyvodit, že soudní kontrola, kontrola zákonnosti ve správním soudnictví probíhá pouze v oblasti veřejné správy. Tudíž lze napadnout žalobou pouze takové zásahy správního orgánu, které patří do oblasti veřejné správy.

3.3. Lhůty a náležitosti žaloby

Žalobce musí podat žalobu do dvou měsíců ode dne, kdy se dozvěděl o nezákonném zásahu. Zde se jedná o subjektivní lhůtu pro podání žaloby a na rozdíl od objektivní lhůty je velmi krátká. Objektivní lhůta pro podání žaloby činí dva roky od okamžiku, kdy k zásahu došlo. Zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout.

Žaloba musí obsahovat obecné náležitosti (čeho se týká, kdo jí činí, proti komu směřuje, co navrhuje, podpis a datum) a dále žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu obsahuje zvláštní náležitosti, které můžeme nalézt v §84 odst. 2. s.ř.s. Zvláštní náležitosti žaloby jsou označení zásahu, proti němuž se chce žalobce domáhat ochrany, vylíčení rozhodujících skutečností, označení důkazů, jichž se žalobce dovolává a návrh výroku rozsudku.

Může ovšem nastat situace, kdy žalobce splní všechny své povinnosti, ale nesprávně posoudí svou žalobní legitimaci dle §82 s.ř.s., která je dána tvrzením žalobce. Nejvyšší správní soud vyjádřil svůj názor, že nelze z žádného ustanovení s.ř.s. dovodit povinnost žalobce závazně určit, dle jakého ustanovení či dílu soudního řádu správního bude soud jeho návrh posuzovat, ani povinnost soudu být tímto případným návrhem vázán. Vázanost soudu zákonem a nikoliv tvrzením žalobce vyplývá z ustanovení

⁷⁸ Rozsudek NSS ze dne 28.4.2005, č.j. 2 Aps 2/2004- 69 [623/2005 Sb. NSS]

§ 2 odst. 1 s.ř.s.⁷⁹ Nejvyšší správní soud ve svém názoru uvedl, že soud je po zahájení řízení povinen dle obsahu nikoliv podle formy žalobního návrhu určit, jakému typu ochrany žalobce odpovídá. Nebude-li soud sám schopen bez jakýchkoliv pochybností určit, o jaký typ ochrany se jedná, potom vyzve předseda senátu podatele usnesením k opravě nebo odstranění vad podání (§37 odst. 5 s.ř.s.).⁸⁰

3.4. Nepřípustnost žaloby

Nepřípustnost žaloby je založena za prvé na tom, zda-li je možné domáhat se ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky. Pokud takováto možnost existuje a je možné využít jiné právní prostředky, které jsou žalobci nabízeny právním řádem, musí je využít, a není přitom rozhodující, „zda žalobce subjektivně považuje právní prostředky, jimiž se může domáhat právní ochrany či nápravy stavu, za efektivní či nikoliv.“⁸¹ Za druhé je možné učinit podání žaloby pouze tehdy, pokud byly vyčerpány všechny prostředky obrany uvnitř správy.

Před novelizací soudního řádu správního se nepřípustnost žaloby vztahovala také na to, domáhala-li se žaloba pouze určení, že zásah byl nezákonný. Dnes tomu již tak není a žaloba, která se domáhá určení zásahu za nezákonný, je přípustná.

3.5. Rozhodnutí o žalobě

Rozhodnutí soudu o žalobě má formu rozsudku. Pokud soud určí, že zásah je nezákonný a trvá-li takovýto zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí jeho opakování, zakáže správnímu orgánu pokračovat v porušení žalobcova práva a nařídí mu, je-li to samozřejmě možné, aby obnovil stav před zásahem. Obnovením stavu můžeme například rozumět likvidaci informací, které byly na základě nezákonného zásahu získány. Dále soud může rozhodnout o tom, zda zásah byl nezákonný, a to podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.⁸² Jde-li např. o ozbrojené síly nebo veřejný ozbrojený sbor, který uskutečnil nezákonný zásah, uloží soud zákaz či

⁷⁹ „Soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem, za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem.“ §2 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

⁸⁰ Rozsudek NSS ze dne 25.5. 2005 č.j. 6 Aps 2/2005-60

⁸¹ Rozsudek NSS ze dne 1.12.2004 č.j. 3 AS 52/2003- 278 [983/2006 Sb. NSS]

⁸² §87 odst. Zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

příkaz správnímu orgánu, který sbor řídí. U obecní policie tento zákaz či příkaz uloží soud obci. V případě, že není žaloba důvodná, soud žalobu odmítne.

3.6. Nezákonný zásah v oblasti správního dozoru

V této podkapitole je mým cílem, vymežit a blíže popsat aspekty žaloby na ochranu před nezákonným zásahem v oblasti správního dozoru. Jak již bylo v první kapitole řečeno, správní dozor je kontrolní činností veřejné správy, při které dochází ze strany dozorcího orgánu k používání faktických zásahů. Tyto faktické zásahy (faktické pokyny, bezprostřední zásahy) jsou typickou ukázkou aktivních úkonů správního orgánu v oblasti veřejné správy, tudíž splňují definici zásahu, tak jak jej popsal Nejvyšší správní soud.⁸³ Jelikož již při samotném výkonu kontrolního zjišťování dochází k určitému zasahování do právních poměrů kontrolovaného, který je povinen něčeho se zdržet, něco konat a nebo strpět. Fakticky to může pro kontrolovaného znamenat, že samotný výkon kontroly (v extrémnějších případech) má na kontrolovaného větší dopad, než následně uložený nápravný prostředek či sankce.⁸⁴ Pokud tedy adresát shledá tento zásah za nezákonný, může se proti němu bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, pokud neexistují žádné jiné právní prostředky ochrany a již vyčerpal všechny řádné opravné prostředky. Příkladem pro nezákonný zásah v oblasti správního dozoru, který bych chtěla dále více přiblížit, může být nezákonný zásah v oblasti daňové kontroly.

Daňová kontrola je určitým kontrolním procesem, který má nemalý dopad na kontrolovaného. Daňová kontrola není samostatným kontrolním řízením ani samostatnou fází daňového řízení a jejím účelem je zjistit výši daňového základu, případně zjistit jiné okolnosti pro správné stanovení daně. Daňová kontrola je ukončena sepsáním daňového protokolu. Jedná se o soubor relevantních poznatků, které z daňové kontroly vplynuly. V žádném případě nelze daňový protokol prohlásit za rozhodnutí, má pouze popisný charakter, tak jako např. kontrolní protokol České obchodní inspekce o provedené kontrole (viz příloha č. 2), a jedná se o pouhý podklad pro případné vydání rozhodnutí.

Pod pojmem správce daně si představíme, že jde o správní nebo státní orgán. Správním orgánem máme na mysli orgán moci výkonné, orgán územního

⁸³ Rozsudek NSS ze dne 1.12.2004 č.j. 3 AS 52/2003- 278 [983/2006 Sb. NSS]

⁸⁴ Kramář, K.: *Kontrola ve veřejné správě – Díl I.* Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s. 2005, s.

samosprávného celku, jiný orgán nebo právnickou či fyzickou osobu vykonávající působnost v oblasti veřejné správy.⁸⁵ Je důležité si také přiblížit, co je to daň. Daň je určité označení pro platby do veřejného rozpočtu, které jsou povinné a vyznačují se neúčelovostí a svojí neekvivalentností. Je to peněžité plnění, které daňový řád označuje jako daň, clo nebo poplatek.

Samotné zahájení daňové kontroly je určitým úkonem, který směřuje proti kontrolovanému. Správce daně provádějící daňovou kontrolu je nadán pravomocí činit úkony na základě zákona, ale svou pravomoc musí uskutečňovat v souladu se zákony a právními předpisy v jejich mezích. Pokud by správce daně nedodržel zákon a překročil jemu zákonem vymezené pravomoci, mohlo by se z jeho strany jednat o nezákonný zásah správního orgánu, proti kterému poskytují správní soudy ochranu. Zahájení i provádění daňové kontroly může být podle okolností nezákonným zásahem, proti kterému je možno podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (§ 82 an. s.ř.s.).⁸⁶ Za nezákonný zásah při provádění daňové kontroly ze strany správce daně považujeme kontrolu, která je bezdůvodně opakována a jejím cílem je stejný předmět, dále kontrolu probíhající v době, kdy již uplynula doba k vyměření daně, kontrola osoby, která byla členem již neexistující právnické osoby či kontrola, v jejímž průběhu dochází k nezákonnému postupu ze strany správce daně.⁸⁷ Další nezákonnost daňové kontroly můžeme spatřovat v tom, že porušuje velké množství ústavně zaručených práv daňového subjektu. V průběhu kontroly dochází přinejmenším k porušování subjektivních práv kontrolovaného. Takovým to zásahem do subjektivních práv kontrolovaného může být porušení sféry osobní svobody. Daňová kontrola, které není prováděna pracovníkem v mezích zákona, může porušit právo na ochranu vlastnictví.⁸⁸ Tím mohou být omezena práva vlastníka užívat jeho věc. Dalším omezením, které můžeme spatřovat v provádění daňové kontroly, je omezení subjektivního veřejného práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, a nebo zásah do práva na soukromí a případně též zásah do dobré pověsti, který může způsobit sám faktor, že je daňová kontrola opakována při stejném předmětu kontroly. Nezákonná daňová kontrola bude též často v rozporu s právem na respektování obydlí, a to především v případě podnikatelské činnosti fyzické osoby.⁸⁹ Možnost podat žalobu

⁸⁵ § 10 odst. 1, 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád

⁸⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31.8. 2005 č.j. 2 Afs 144/2004- 110 [735/2006 Sb. NSS]

⁸⁷ Tamtéž.

⁸⁸ čl .11 zákona č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod

⁸⁹ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31.8. 2005 č.j. 2 Afs 144/2004- 110 [735/2006 Sb. NSS]

na ochranu proti nezákonnému zásahu má daňový subjekt ve chvíli, kdy vyčerpал všechny řádné opravné prostředky (§ 5 s.ř.s.). V případě daňové kontroly jsou řádnými opravnými prostředky dle §108 DŘ rozklad⁹⁰ a odvolání. Tyto řádné opravné prostředky směřují proti rozhodnutí správního orgánu. V takovémto případě, kdy se jedná pouze o řádné opravné prostředky, které lze podat pouze proti rozhodnutí, se daňový subjekt po jejich vyčerpání nemůže domáhat ochrany ve správním soudnictví, zákazem porušování práv v důsledku nezákonného zásahu, ale musel by k ochraně svých práv použít institut žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

Žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu lze podat pouze tehdy, směřuje-li proti faktickému úkonu správce daně (faktickému pokynu, bezprostřednímu zásahu, atd.) Jak už bylo řečeno výše, daňová kontrola je složena z mnoha úkonů a může se stát nezákonným zásahem.

Dříve dle zákona 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků musel kontrolovaný nejdříve využít námitek, jako řádného opravného prostředku, před podáním žaloby ke krajskému soudu. Jelikož novelou daňového řádu z 1.3. 2012 byly námitky vyňaty z okruhu řádných opravných prostředků, lze se nyní proti zásahu správního orgánu domáhat ochrany přímo podáním žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu.

Před 1.1. 2003 se mohl daňový subjekt bránit proti takovémuto zásahu podáním ústavní stížnosti, dnes již existuje možnost bránit se podáním žaloby u krajského soudu.

⁹⁰ Rozklad je možné podat proti rozhodnutí ústředního správního orgánu (Ministerstvo financí) nebo proti rozhodnutí úřední osoby stojící v jeho čele. O rozkladu rozhoduje úřední osoba stojící v čele ústředního správního orgánu.

4. Žaloba proti nečinnosti správního orgánu

Žaloba proti nečinnosti správního orgánu, stejně tak, jako žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je od 1.1.2003 novým způsobem ochrany adresáta veřejné správy ve správním soudnictví. Před 1. lednem 2003 ochranu adresáta proti nečinnosti správního orgánu poskytoval Ústavní soud. Malou výjimku představovala ustanovení občanského soudního řádu (§ 250 odst. 2, § 250b odst. 2) ve znění účinném do 31.12. 2002. Podat žalobu dle části páté o.s.ř. mohla osoba, která byla účastníkem řízení, ale správní orgán s ní, jako s účastníkem, nejednal. Po ověření tvrzení žalobce, že mu nebylo doručeno, soud rozhodnul a uložil správnímu orgánu povinnost doručit.

4.1. Rozhodnutí a osvědčení

Žalobce se může domáhat u soudu uložení povinnosti správnímu orgánu vydat rozhodnutí či osvědčení. Žalobou proti nečinnosti správního orgánu se žalobce může domáhat ochrany jen tehdy, pokud je správní orgán nečinný při vydání rozhodnutí, jímž má být založeno, změněno, zrušeno nebo závazně určeno právo nebo povinnost žalobce. Rozhodnutí tedy chápeme, jako akt aplikace práva, který vydávají správní orgány. Jedná se o individuální správní akt, ve kterém se rozhoduje o právech a povinnostech žalobce. Pojem „rozhodnutí“ správního orgánu, jehož vydání se lze domáhat žalobou proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 s.ř.s.), je legislativní zkratkou, kterou soudní řád správní zavedl v ustanovení § 65 odst. 1 a která se tak vztahuje i na všechna další ustanovení, která následují po ustanovení § 65 s.ř.s. Tato legislativní zkratka byla v ustanovení § 65 s.ř.s. použita poprvé. Neustále musíme mít ovšem na mysli, že i když má správní orgán povinnost vydat rozhodnutí či osvědčení, nemůže se žalobce domáhat prostřednictvím žaloby proti nečinnosti vydání jakéhokoliv rozhodnutí nebo osvědčení, ale může se domáhat jejich vydání, pouze pokud se bude jednat o akty správní povahy, „*jako výsledky činnosti správních orgánů při výkonu veřejné správy.*“⁹¹ Jestliže tedy úkon správního orgánu nemůže zasáhnout do práv a povinností žalobce, potom není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s., není v pravomoci soudu poskytovat ve správním soudnictví ochranu proti správnímu orgánu, který je s provedením úkonu

⁹¹ Diplomová práce Majerová, A: *Druhy žalob ve správním soudnictví*, Plzeň 2011, s. 91

v prodlení. Soud proto nemůže rozhodnout o povinnosti, kterou by správnímu orgánu uložil provedení úkonu.⁹² Zároveň musí být splněno to, že rozhodnutí, které má správní orgán povinnost vydat, je materiálním správním aktem tzn. rozhodnutím ve věci samé.

Osvědčení je důležitým úkonem při výkonu veřejné správy. Osvědčení je úřední potvrzení určité nesporné skutečnosti. Nemůže být deklaratorním správním aktem, protože se vydává pouze tehdy, pokud není zapotřebí autoritativního zjištění. Osvědčení se vydává o věcech, o kterých není žádných pochyb, a ani zde není žádný spor a není potřeba správního uvážení. V případě osvědčení se jedná o veřejnou listinu a lze se proti ní bránit pouze důkazem opaku.⁹³ Za osvědčení nemůžeme pokládat například záznam do katastru nemovitostí. Zápis se neprovádí ve správním řízení a jde pouze o evidenci práv vzniklých na základě rozhodnutí jiných orgánů. Neprovede-li katastrální úřad záznam v katastru nemovitostí, nelze se záznamu domáhat žalobou proti nečinnosti správního orgánu, protože katastrální úřad nemá v daném případě žádnou právní povinnost vydat věcné rozhodnutí nebo osvědčení.⁹⁴ Žádost o provedení záznamu nelze považovat ani za rozhodnutí, ani za osvědčení.

4.2. Předmět žaloby, žalobní legitimace

Žalobně legitimován (§ 79 odst. 1 s.ř.s.) je ten, kdo bezvysledně vyčerpal všechny prostředky na svoji ochranu před nečinností správního orgánu. Potom může u krajského soudu podat žalobu proti nečinnosti správního orgánu a domáhat se tím, aby soud uložil správnímu orgánu vydání rozhodnutí ve věci nebo osvědčení. Soud, pokud žalobci vyhoví, uloží správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení, nemůže mu ale uložit jinou povinnost, a to povinnost zahájit správní řízení. Uložení povinnosti vydat rozhodnutí lze pouze tehdy, když bylo správní řízení již zahájeno. Soud žalobu proti nečinnosti správního orgánu, kterou by se žalobce domáhal zahájení řízení odmítne v důsledku nedostatečné pravomoci soudu.

Žalobu nemůžeme také podat ve chvíli, kdy zvláštní zákon s nečinností správního orgánu spojuje fikci o vydání rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní

⁹² Rozsudek NSS ze dne 26.2.2004 č.j. 1 Ans 1/2003- 50

⁹³ Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7.vyd., Praha: C. H. Beck 2009 s.287

⁹⁴ Rozsudek ze dne 24.6.2004 č.j. 2 Ans 1/2004-64 [670/2005 Sb. NSS]

důsledek.⁹⁵ Proti takovémuto fiktivnímu rozhodnutí se může žalobce bránit žalobou proti rozhodnutí a zejména podáním odvolání ve správním řízení.

Žalovaným je správní orgán, který má povinnost dle tvrzení žalobce vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Pokud žalobce označí v své žalobě správní orgán, který nemá pravomoc vydat rozhodnutí, soud žalobu zamítne. Nemůže v daném případě zkoumat, zda tuto pravomoc má jiný správní orgán, protože uložit povinnost vydat rozhodnutí může jenom žalovanému.⁹⁶

4.3. Nečinnost správního orgánu

Pod pojmem nečinnost správního orgánu chápeme situaci, kdy správní orgán má na základě zákona konat, a přesto nekoná. Pojmem správní orgán chápeme ve smyslu ustanovení § 4 s.ř.s., Nečinnost správního orgánu při vydávání rozhodnutí ve věci nebo osvědčení se týká za prvé správního orgánu prvního stupně a za druhé i odvolacího orgánu (př. odvolací orgán nebude v řízení dále pokračovat, i když byly podány řádné opravné prostředky). V případě, že by bránila vydání rozhodnutí nebo osvědčení nějaká skutečnost, nejedná se o nečinnost správního orgánu. V rozsudku ze dne 13.4.2006 vyslovil senát NSS svůj názor, že podáním kasační stížnosti je právě tou skutečností, která brání správnímu orgánu v činění úkonů v řízení. Kasační stížnost podal správní orgán proti rozhodnutí krajského soudu, který pravomocným rozhodnutím zrušil rozhodnutí správního orgánu a vrátil mu věc k dalšímu projednání. Po podání kasační stížnosti správní orgán nepokračoval v řízení ani nevydal nová rozhodnutí, proto byla na správní orgán podána žaloba proti nečinnosti správního orgánu. Po zamítnutí žaloby krajským soudem, podal žalobce kasační stížnost s tím, že se domáhá zrušení napadeného rozsudku krajského soudu, jelikož podání kasační stížnosti nepovažuje za překážku pokračování ve správním řízení. NSS uvedl, že v takovémto případě řízení pokračuje až po rozhodnutí NSS o kasační stížnosti a o nečinnost se v daném případě nejedná. Opačného názoru byl jiný senát NSS, který poté postoupil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Rozšířený senát vyjádřil svůj názor, že pokud krajský soud zruší rozhodnutí správního orgánu, je povinností správního orgánu pokračovat v řízení a přitom se řídit závazným právním názorem, který krajský soud vyjádřil ve

⁹⁵ Viz. §79 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

⁹⁶ Rozsudek NSS ze dne 4.11.2004, č.j. 3 Ans 2/2004-60

svém pravomocném rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost. Správní orgán může sám navrhnout při podání kasační stížnosti, aby jí byl přiznán odkladný účinek. Samotné podání kasační stížnosti, pokud není ze zákona spojeno s odkladným účinkem nebo nebyl-li vysloven soudním rozhodnutím, nemá na plnění povinností správním orgánem žádný vliv. Při nerespektování pravomocného rozhodnutí správním orgánem a při nepokračování v řádném řízení, se může dle okolností jednat o nečinnost, proti které se lze bránit žalobou proti nečinnosti (§ 79 an. s.ř.s.)⁹⁷ Podání kasační stížnosti dle judikatury NSS není skutečností, která by bránila správnímu orgánu konat v řízení jakékoliv úkony.

4.4. Vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti

Žalobce může podat žalobu proti nečinnosti pouze tehdy, pokud vyčerpal všechny prostředky, které jsou stanoveny procesním předpisem na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a jsou platné pro řízení u správního orgánu. Ochrana před nečinností správního orgánu nalezneme v hlavě sedmé správního řádu (§ 80 s.ř.). Ustanovení §80 s.ř. dávají možnost účastníkovi řízení domáhat se ochrany před nečinností u nadřízeného správního orgánu. Nadřízený správní orgán činí opatření proti nečinnosti z moci úřední. O nečinnosti správního orgánu se nadřízený správní orgán většinou dozví z podnětu účastníků správního řízení. Po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí má účastník právo podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti správního orgánu. Nadřízený správní orgán buďto zahájí řízení z moci úřední a učiní nezbytné kroky k vydání rozhodnutí, anebo žádost usnesením zamítne.

Ovšem z obecné zásady dobré správy lze také dovodit, že o nečinnosti by se mohl nadřízený správní orgán dozvědět na základě hierarchického systému kontroly. Takový to způsob kontroly znamená, že správní orgány by samy předkládali svému nadřízenému správnímu orgánu věci, ve kterých nedodrží lhůtu pro vydání rozhodnutí. Takovou to povinnost lze uložit zejména interními normativními akty.⁹⁸

Nadřízený orgán může učinit opatření proti nečinnosti, kterým reaguje dle okolností na zjevné nedodržení lhůty podřízeným správním orgánem, stanovené pro vydání rozhodnutí. Toto oprávnění správního orgánu, provést opatření ještě před uplynutím lhůty, je preventivní a zcela záleží na úvaze nadřízeného správního orgánu,

⁹⁷ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24.4. 2007 č.j. 2 Ans 3/ 2006-49, [1255/2007 Sb., NSS]

⁹⁸ Ondruš, R. *Správní řád, s poznámkami a důvodovou správou*, Linde Praha a.s., 2005, s. 262

kdy a s jak velkým předstihem toto opatření učiní. Avšak takovéto opatření je povinen učinit s tak velkým předstihem, aby v důsledku nedodržení lhůty podřízeným správním orgánem nedošlo k průtahům, které by se daly kvalifikovat dle §80 odst. 1.

Na základě správního řádu má nadřízený orgán na výběr ze čtyř možných opatření proti nečinnosti. Za prvé může správnímu orgánu přikázat, aby ve stanovené lhůtě učinil opatření, která jsou potřebná ke zjednání nápravy, anebo aby vydal rozhodnutí. Za druhé může usnesením převzít věc a rozhodnout na místo správního orgánu, který v řízení nečinil. Za třetí je možné, aby pověřil na základě usnesení jiný správní orgán, který se nachází v jeho obvodu, vedením řízení, anebo za čtvrté může usnesením stanovenou lhůtu pro vydání rozhodnutí prodloužit, lze-li ovšem předpokládat, že správní orgán je v této lhůtě schopen meritorní rozhodnutí vydat.

Nadřízený správní orgán nenapomáhá jen k vydání rozhodnutí v již zahájeném správním řízení, ale dozví-li se, že správní orgán nezahájil řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech, které zahájení řízení z moci úřední odůvodňují, nadřízený správní orgán uplatní opatření na ochranu proti nečinnosti.

Před podáním žaloby podle § 79 odst. 1 s. ř. s. proti nečinnosti správního orgánu, který nemá nadřízený správní orgán není nutné využít ochranu proti nečinnosti podle § 80 (zákona č. 500/2004 Sb.), a to i kdyby se žalobce (účastník správního řízení) domáhal toho, aby správní orgán uložil povinnost „být činným“ sám sobě a ve vztahu k sobě samotnému její splnění kontroloval. V této situaci by se jednalo nejvýše o formální naplnění litery zákona. Nijak by se neprojevovalo ve faktickém postěžování si nadřízenému orgánu na podřízený správní orgán a očekávání nápravy z pozice nadřízeného, a tím skutečné pomoci žalobci, k níž má na základě § 80 (zákona č. 500/2004 Sb.) směřovat.⁹⁹ Před nabytím účinnosti nového správního řádu (1.1.2006) se mohl účastník správního orgánu domáhat ochrany před nečinností u soudu ihned. Jelikož procesní předpis platný pro správní řízení prostředky ochrany do účinnosti nového správního řádu neobsahoval a nebylo možné po účastníkovi řízení požadovat, aby k naplnění § 79 s.ř.s. vyhledával jiné alternativní prostředky ochrany před

⁹⁹ Usnesení krajského soudu v Brně ze dne 1.7.2008, č.j. 62Ca 39/2008-102, [1760/2009 Sb. NSS]

nečinností správního orgánu.¹⁰⁰ Tudíž nešlo pro naplnění § 79 s.ř.s použít § 50 (zákona č. 71/1967Sb.)¹⁰¹ jako prostředku ochrany před nečinností správního orgánu.

4.5. Lhůty a náležitosti žaloby proti nečinnosti

Lhůty

Žalobce může podat žalobu do jednoho roka ode dne, kdy ve věci, ve které se domáhá ochrany před nečinností, marně proběhla zvláštním zákonem stanovená lhůta pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení. Jestliže není taková lhůta stanovena, lze podat žalobu do jednoho roka ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo naopak správním orgánem vůči žalobci učiněn poslední úkon. Na základě § 80 odst. 1 s.ř.s. je pod posledním úkonem žalobce vůči žalovanému (správnímu orgánu) a úkonem žalovaného vůči žalobci myšleno, že se jedná o úkon procesní a nejedná se o pouhé sdělení, oznámení, anebo urgenci. Stejně vyjádřili svůj názor ve svém rozsudku i Nejvyšší správní soud, když uvedl, že: „*Takovýmto úkonem není samotná urgence vyřízení či sdělení správního orgánu, že má za to, že nejsou dány důvody, aby ve věci dále rozhodoval.*“¹⁰² Procesním úkonem rozumíme návrh na zahájení řízení, odvolání proti rozhodnutí, předvolání účastníka řízení, doručení rozhodnutí atd. Lhůtu podle §80 odst. 1 nelze prominout.

V případě, že by došlo k nečinnosti správního orgánu ještě před účinností soudního řádu správního (tedy před 31.12.2002) a tato nečinnost by trvala i nadále, je žaloba podle § 79 a násl. s. ř. s. v zásadě možná. U lhůt k podání této žaloby je nutno vycházet z § 80 odst. 1 s. ř. s. V této situaci je nutné brát na zřetel, že lhůta k podání žaloby však nemohla začít běžet dříve, než bylo možné toto právo s ohledem na právní úpravu uplatnit poprvé (podat žalobu v našem případě), tedy dříve než 1. 1. 2003.¹⁰³ Toto stanovisko Nejvyššího správního soudu vykládáme tak, že žalobu proti nečinnosti lze podat podle nové právní úpravy (po 1.1.2003) i v případě, že skutečnosti na které se váže počátek lhůty vznikly před tímto datem. Lhůta sama počíná běžet až dnem 1.1.2003, pokud nečinnost správního orgánu trvá i nadále.

¹⁰⁰ Rozsudek NSS ze dne 25.11.2003, č.j. 5 As 21/2003-40, [491/2005 Sb. NSS]

¹⁰¹ „Dovoluje-li to povaha věci a nelze-li nápravy dosáhnout jinak, správní orgán, který by byl jinak oprávněn rozhodnout o odvolání, sám ve věci rozhodne, pokud správní orgán příslušný k rozhodnutí nezahájil řízení, ač je k tomu povinen nebo pokud nerozhodl ve lhůtě stanovené v § 49 odst. 2.“ §50 zákona č. 71/1976 Sb., o správním řízení

¹⁰² Rozsudek ze dne 12.6.2006 č.j. 8 Ans 3/2005- 107, [931/2006 Sb. NSS]

¹⁰³ Rozsudek ze dne 12.6.2006 č.j. 8 Ans 3/2005- 107, [931/2006 Sb. NSS]

Pokud po podání žaloby odpadne důvod jejího podání, tedy pokud např. vydá správní orgán rozhodnutí (nebo osvědčení), jehož vydání se žalobce domáhá a dojde ke zpětvzetí žaloby, soud řízení usnesením zastaví. V takovém to případě má žalobce na základě §60 odst.3 s.ř.s. právo na náhradu nákladů.¹⁰⁴

Náležitosti

Žaloba proti nečinnosti musí obsahovat obecné náležitosti žaloby a vedle toho musí obsahovat ještě zvláštní náležitosti žaloby, které spočívají v označení věci, v níž se žalobce domáhá ochrany proti nečinnosti, vylíčení rozhodujících skutečností, označení důkazů a návrh výroku rozsudku.

4.6. Rozhodnutí

Soud rozhoduje o uložení povinnosti správnímu orgánu vydat rozhodnutí nebo osvědčení na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Soud rozhoduje formou rozsudku. Vydání rozsudku závisí především na tom, zda žalobce před podáním žaloby vyčerpal všechny prostředky ochrany proti nečinnosti. Za druhé záleží na dodržení lhůty pro podání žaloby ze strany žalobce, a zda správní orgán mezitím nesplnil svou povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a zůstává ve správním řízení stále nečinný, zda je tedy žaloba důvodná. Pokud soud shledá žalobu důvodnou, uloží správnímu orgánu povinnost vydat meritorní rozhodnutí, a to v přiměřené lhůtě. Správní orgán je poté povinen dostát uložené povinnosti a ve stanovené lhůtě rozhodnutí vydat, a to způsobem stanoveným právními předpisy (např. návrh zamítnout, návrhu vyhovět, meritorně rozhodnout, řízení zastavit). V řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu může soud pouze ukládat povinnost vydat rozhodnutí, není ale oprávněn zavázat správní orgán k vydání rozhodnutí o určitém obsahu, tj. určit, jak konkrétně má být správní orgán činný.¹⁰⁵ Dále může soud správnímu orgánu uložit povinnost vydat osvědčení. K vydání osvědčení musí opět dojít v přiměřené lhůtě. Správní orgán poté na základě jen mu uložené povinnosti rozhodne o

¹⁰⁴Usnesení krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30.5.2003, č.j. 30 Ca19/2003 - 15, [490/2005Sb. NSS]

¹⁰⁵Rozsudek NSS ze dne ze dne 30.09.2004, čj. 7 Afs 33/2003 – 80, [456/2005 Sb. NSS]

vydání osvědčení, a buďto osvědčení o určité nesporné skutečnosti vydá nebo žalobce musí uvědomit, že osvědčení nelze vydat. Do obsahu osvědčení nesmí soud opět zasahovat. Při shledání žaloby jako bezdůvodné soud žalobu odmítne.

Po vydání rozsudku o uložení povinnosti nemá správní soud možnost kontroly nad správním orgánem a nemůže tak zkontrolovat, zda došlo k nápravě a správní orgán splnil uloženou povinnost. Při nedodržení lhůty stanovené správním soudem má žalobce možnost navrhnout výkon rozhodnutí dle ustanovení o.s.ř., a to na základě §274 písm. b) občanského soudního řádu.

4.7. Nečinnost správního orgánu v oblasti správního dozoru

Soudní ochrana proti nečinnosti správního orgánu je po bezvýsledném vyčerpání prostředků ve správním řízení poskytnuta především z důvodu, aby účastník řízení neseřvával ve stavu právní nejistoty, a to případě, kdy byly již učiněny určité úkony samotným účastníkem nebo příslušným správním orgánem, které směřují ke změně právního postavení účastníka a zbývá tedy jen vydat příslušné rozhodnutí, proti kterému by se mohl účastník případně bránit žalobou proti nečinnosti.¹⁰⁶ Typickým příkladem je nečinnost správního orgánu při výkonu stavebního dozoru.

V případě řízení o odstranění stavby je řízení zahajováno vždy z moci úřední. Stavební úřad může zahájit řízení o odstranění stavby, které svým závadným stavem ohrožuje život a zdraví osob či zvířat, dále ohrožuje bezpečnost, životní prostředí či dokonce majetek třetích osob. Dále může stavební úřad nařídít například odstranění stavby, která je provedena nebo prováděna bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu, které je stavebním zákonem vyžadováno.¹⁰⁷ Řízení se tedy zahajuje ve chvíli, kdy stavební úřad učinil na základě provedené kontroly zjištění, že došlo ke splnění podmínek, které zákon presumuje. Takováto kontrola může být stavením úřadem vykonána i na základě podnětu, který může učinit jakákoli osoba. Ovšem samotný podnět nezakládá povinnost stavebnímu úřadu (i jakémukoli jinému správnímu orgánu), aby řízení zahájil. Řízení se zahajuje jen na základě skutkového zjištění, které bylo uskutečněno při výkonu správního dozoru a nemůže být zahájeno ve chvíli, kdy by

¹⁰⁶ Rozsudek NSS ze dne 8.7.2009 č.j 3 Ans 1/2009- 58

¹⁰⁷ § 129 odst. 1 písm. a), b) zákon č. 183/ 2006 sb., stavební zákon

vycházelo pouze ze správní úvahy nebo z tvrzení, která jsou uvedena v podnětu podatele.

Stavební úřad má povinnost podnět v zákonné lhůtě vyřídit a informovat o tom podatele. Podatel se tedy nemůže domoci zahájení řízení z moci úřední pouze na základě podnětu, který učinil. Nemůže se domoci ani vydání rozhodnutí, a to ani pomocí jiných zákonných institutů.

Neshledá – li tedy stavební úřad při provedené kontrole žádné důvody pro zahájení řízení, informuje o tom podatele a řízení nezahájí. Pokud ovšem dojde k zahájení řízení, bude takovéto řízení zahájeno na základě zjištění provedených při výkonu stavebního dozoru.

V případě, že je tedy řízení zahájeno má správní orgán povinnost vydat rozhodnutí. Pakliže svou povinnost neplní a dochází z jeho strany k nečinnosti, lze se bránit prostředky, které jsou k ochraně proti nečinnosti správního orgánu stanoveny (§80 s.ř.). Teprve až po bezvýsledném vyčerpání tohoto prostředku ochrany proti nečinnosti, se může nositel veřejných subjektivních práv domáhat soudní ochrany, a to prostřednictvím žaloby proti nečinnosti správního orgánu. Soudní ochrany se nemůže domáhat kdokoliv. Například podatelem, který podal podnět k zahájení řízení o odstranění stavby může být také kdokoli, ale pouze ten, kdo má právo (vyplývajícího z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) na vydání meritorního rozhodnutí nebo osvědčení, může být účastníkem řízení a může se domáhat soudní ochrany.

Soudní ochranu v daném případě poskytují krajské soudy, které ovšem nemohou zavazovat správní orgány k vydání rozhodnutí o určitém obsahu, ale mohou jim uložit pouze povinnost vydat příslušné meritorní rozhodnutí nebo určité osvědčení. Krajský soud vysloví, že správní orgán je nečinný ve chvíli, když subjektivní veřejné právo směřuje k vydání rozhodnutí, a jedná se o případy, kdy je zahájení správního řízení k vydání rozhodnutí v určité věci v dispozici určité osoby, která je svým podáním zahájila, ale samotný správní orgán je ve věci nečinný. Nebo správní řízení zahájil správní orgán, ale dále je v řízení nečinný.

K samotnému odstranění tzv. černé stavby nemusí dojít, ale vždy a ne vždy je to žádoucí. Někdy by takovýto postup mohl znamenat „*nepřiměřený zásah do práv vlastníka nebo stavebníka.*“¹⁰⁸ Stavebník může požádat o dodatečné povolení stavby,

¹⁰⁸ Rozsudek NSS ze dne 7.5.2010 5 Ans 5/2009 -143

Jelikož řízení o odstranění stavby je vedeno ve veřejném zájmu a takováto možnost je zákonem předpokládána. Jedná se zejména o případy, kdy je např. stavebník nebo vlastník schopen prokázat, že stavba není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, a nebo není prováděna nebo provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje. Pokud ovšem stavebník nebo vlastník stavby požádá o dodatečné povolení stavby nemůže se posléze domáhat u soudu (žalobou proti nečinnosti správního orgánu) vydání rozhodnutí o odstranění stavby. Jelikož není možné vydat rozhodnutí o odstranění stavby, než bude rozhodnuto o žádosti o dodatečném povolení stavby. Toto především vyplývá z povinnosti stavebního úřadu přerušit řízení o odstranění stavby ve chvíli, kdy je zahájeno řízení o dodatečném povolení. Ovšem i v případě, kdy stavební úřad nesplní svou povinnost a nepřerušit řízení o odstranění stavby, a to i v případě, kdy je zahájeno a vedeno řízení o dodatečném povolení stavby, není možné v řízení o odstranění stavby vydat rozhodnutí. Opačný závěr by vedl k nerozumným důsledkům, jelikož pokud by rozhodl správní orgán (stavební úřad) o odstranění stavby a ta byla odstraněna, ztrácí řízení o dodatečném povolení smysl.¹⁰⁹ Stejně tak, jako ztrácí smysl, aby bylo vydáno rozhodnutí o jejím dodatečném povolení.

Podobným způsobem může postupovat daňový subjekt (kontrolovaný), pakliže dojde v daňovém řízení ke zbytečným průtahům a správce daně v řízení nekoná.

Ochrany proti nečinnosti se může daňový subjekt domáhat, jestliže již uplynula lhůta, v níž měl správce daně provést úkon nebo úkon neprovedl ve lhůtě pro takovýto úkon obvyklé, a nebo nevydal rozhodnutí bezodkladně potom, co došlo ke shromáždění podkladů potřebných pro rozhodnutí.¹¹⁰ Pokud je správce daně v řízení nečinný, lze podat podnět k nejbližší nadřízenému správci daně, a to za předpokladu, že správce daně neprovedl úkon, který v řízení učinit měl a od posledního úkonu, který provedl vůči osobě, která podala podnět, uplynuly tři měsíce. Nadřízený orgán prověří podnět daňového subjektu, a pokud ho shledá důvodným, do třiceti dnů od obdržení podnětu, uloží správci daně povinnost zjednat nápravu. Jestliže správce daně sám nezjedná nápravu do třiceti dnů od obdržení příkazu, nadřízený orgán zjedná nápravu sám a vyzoomí o tom osobu, která podala podnět.¹¹¹ Jestliže ovšem daňový subjekt se svým

¹⁰⁹Rozsudek NSS ze dne 27.01.2010, čj. 1 Ans 9/2009 - 87

¹¹⁰ §38 odst. 1 zákona č.280/2009 Sb., daňový řád

¹¹¹ §38 odst. 3 zákona č.280/2009 Sb., daňový řád

podnětem neuspěje, může podat žalobu proti nečinnosti správního orgánu, opět k věcně příslušnému krajskému soudu, který uloží správci daně povinnost vydat rozhodnutí.

Důležité je, že žalobce domáhající se ochrany proti nečinnosti správního orgánu, podáním žaloby u soudu, musí nejdříve vyčerpat prostředky ochrany proti nečinnosti správního orgánu. V případě výše zmíněného daňového řízení jsou prostředky ochrany pro nečinnosti zakotveny přímo v daňovém řádu (zákon č. 280/2009 Sb.). Kdežto stavebník, který se chce domoci vydání stavebního povolení, využívá ochrany, kterou mu poskytuje správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.)

Pokud by tak žalobce neučinil a nevyužil by prostředky, které procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k jeho ochraně, krajský soud jeho žalobu zamítne.

5. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

Žaloby proti rozhodnutí správního orgánu byly do roku 2002 jediným institutem v působnosti správních soudů a v současnosti jsou i nadále nejčastějšími žalobami ve správním soudnictví.

Samotný pojem rozhodnutí jsme si již přiblížili v předešlé kapitole. Zde je nutné k výše uvedenému dodat, že rozhodnutím dle § 65 odst. 1, rozumíme úkon správního orgánu. Výraz úkon usnadňuje pochopení výkladu, že závisí pouze na obsahu, a nikoliv na formě úkonu, zda určitý úkon je či není rozhodnutím. I neformální úkon může být rozhodnutím, takovým je i pouhý dopis.¹¹² Takovéto rozhodnutí nemá např. předepsané náležitosti, je špatně označeno, chybí odůvodnění aj. S takovými to formálně vadnými úkony veřejná správa spojuje právní účinky, a tedy pojem „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba chápat v materiálním smyslu jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci. Námitky, že rozhodnutí nemělo příslušnou formu a nebylo vydáno v řízení, musíme odmítnout již proto, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu.¹¹³ Za samostatné rozhodnutí ovšem nesmíme brát stanovisko dotčeného orgánu.

Soud poskytuje ochranu proti rozhodnutím, která jsou nezákonná a jsou v rozporu s právním řádem. Neposkytuje ochranu ve chvíli, když se žalobce domnívá, že rozhodnutí jsou např. neúčelná nebo nevhodná. Soud poskytuje ochranu před nezákonným rozhodnutím ve chvíli, kdy se jedná o rozhodnutí, které zejména porušuje ústavní pořádek, je v rozporu s vnitrostátními právními předpisy, anebo je v rozporu s mezinárodní smlouvou, která je inkorporována do českého právního řádu na základě čl. 10 Úst.

Za nezákonné může být považováno i to rozhodnutí, při jehož vydávání správní orgán překročil meze správního uvážení nebo svého správního uvážení zcela zneužil. Správní orgán je oprávněn postupovat dle svého uvážení při udělování oprávnění a povinností. Soud při takovémto „úvahovém rozhodnutí“ nezkontroluje, zda daný správní orgán přijal právě to nejúčelnější rozhodnutí, ale zkoumá, zda dané rozhodnutí, které bylo vydáno na základě správního uvážení, je v souladu se zákonem.

¹¹² Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd., Praha: C.H. Beck 2009 s. 564

¹¹³ Rozsudek NSS ze dne 24.05.2006, čj. 1 Afs 147/2005 – 107, [923/2006 Sb., NSS]

Pokud správní orgán rozhoduje na základě tzv. absolutně volné úvahy, potom záleží jenom na něm, zda dané oprávnění či povinnost udělí. Jedná se o relativně úplnou volnost za pomoci formulace: „může, ale nemusí“.¹¹⁴ Takovéto relativně volné uvážení můžeme spatřit např. při rozhodování správního orgánu o udělení státního občanství. Dříve bylo na toto rozhodnutí pohlíženo jako na nepřezkoumatelné ve správním soudnictví. Dnes se již proti němu můžeme bránit podáním žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Žadatel o udělení státního občanství České republiky je tedy legitimován k žalobě proti rozhodnutí, kterým mu nebylo státní občanství uděleno, pokud tvrdí, že v řízení o jeho žádosti byla porušena jeho práva, jako účastníka správního řízení.¹¹⁵ Jestliže není rozhodnutí, které správní orgán učinil na základě volného uvážení vyloučeno zákonem ze soudního přezkumu, je takové rozhodnutí přezkoumatelné.

Dále správní soudy poskytují ochranu proti rozhodnutí, které je nicotné. Nicotné rozhodnutí můžeme jinak nazvat například paakt, nulita, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, zdánlivý akt, právní nullum atd. Přesnou definici nicotnosti v soudním řádu správním nenalezneme, přesto můžeme říct, že nicotné rozhodnutí, je takové rozhodnutí, k jehož vydání chyběla soudu pravomoc nebo se jedná o rozhodnutí absolutně věcně nepříslušného správního orgánu. Nebo je to takové rozhodnutí správního orgánu, které trpí závažnými vadami. S nejzávažnějšími vadami jsou spojeny také ty nejzávažnější následky rozhodnutí. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím. Na nicotné rozhodnutí hledíme, jakoby vůbec neexistovalo. Nicotnost nelze zhojit ani postupem času. „*Definičně lze za nicotný správní akt považovat akt, který vykazuje tak závažné vady, že vůbec není schopen vyvolat žádné právní účinky. Logicky jde o právní nullum a platí zásada „quod nullum est, nullum prodisit effectum“*“¹¹⁶ Jiným důvodem pro vyslovení nicotnosti rozhodnutí může být dle judikatury např.:

- že povinnost byla uložena někomu, kdo není právní osobou,
- obsah výroku je nesmyslný,
- rozhodnutí bylo vydáno na základě neplatného nebo zrušeného právního předpisu,
- rozhodnutí bylo vydáno v řízení zahájeného ex offio, přestože mělo jít o řízení, které lze zahájit pouze na návrh.

¹¹⁴ Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd., Praha: C.H. Beck 2009 s. 566

¹¹⁵ Rozsudek NSS ze dne 23.03.2005, čj. 6 A 25/2002 – 42, [906/2006 Sb. NSS]

¹¹⁶ Srov. Rozsudek rozšířeného senátu ze dne 13.5.2008 č.j. 8 Afs 78/2006- 74, [1629/2008sb. NSS]

5.1. Žalobní legitimace

Pokud se jedná o žalobu proti rozhodnutí, musíme nejprve rozlišit v rámci § 65 an. s.ř.s. rozdíly mezi žalobu obecnou, zvláštní žalobu k ochraně veřejného zájmu a ve věcech územní samosprávy.

1) Žaloba obecná (§ 65s.ř.s)

Žalobce může být ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv, a to v předcházejícím řízení úkonem (rozhodnutím) správního orgánu, kterým se mění, ruší nebo závazně určují jeho práva, anebo povinnosti. Žalobce se může domáhat jeho zrušení nebo vyslovení jeho nicotnosti. Žalobcem v takovémto případě může být např. i stát, jestliže v posuzovaném veřejnoprávním vztahu nevystupoval ve vrchnostenském postavení.¹¹⁷ K podání žaloby je legitimován i ten, kdo je účastníkem řízení před správním orgánem (není k žalobě oprávněn dle § 65 odst.1 a) tvrdí-li, že byl postupem správního orgánu na svých právech zkrácen, a to takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Pokud správní orgán svým rozhodnutím uložil trest za správní delikt, může se ten, komu byl tento trest uložen, domáhat jeho snížení nebo dokonce může žádat, aby došlo k upuštění od něj.

Žalobní legitimace je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu založena na tvrzení žalobce (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Pokud soud odmítne žalobu pro nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. s odůvodněním, že rozhodnutí vydané ve prospěch žalobce nepřivodilo žalobci zkrácení na právech, potom soud chybuje. Takovýto závěr je totiž závěrem o věcné legitimaci a nikoli závěrem o legitimaci procesní. Takové to zdůvodnění odmítnutí žaloby může být vysloveno po meritorním projednání věci.¹¹⁸

¹¹⁷ Rozsudek NSS ze dne 11.11.2004, čj. 2 As 36/2004 – 46, [477/2005 Sb. NSS]

¹¹⁸ Rozsudek NSS ze dne 14.02.2006, čj. 1 Afs 40/2005 – 62, [1477/2008 Sb. NSS]

2) Zvláštní žaloba k ochraně veřejného zájmu (§ 66 s.ř.s)

Žalobu k ochraně veřejného zájmu může podat správní orgán (ten, o němž to stanoví zákon), v případě, že splňuje podmínky určené zákonem upravujícím řízení před správním orgánem. Dále může podat žalobu nejvyšší státní zástupce nebo veřejný ochránce práv za předpokladu, že k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem. Ve všech těchto případech je nutnost ochrany veřejného zájmu natolik důležitá, že je prodloužena lhůta k podání žaloby na tři léta (§72 odst. 2 s.ř.s.) od právní moci rozhodnutí a nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Žalobu dále může podat ten, komu je toto oprávnění svěřeno na základě zvláštního zákona, nebo do českého právního řádu inkorporované na základě mezinárodní smlouvy. Žaloby na ochranu veřejného zájmu jsou nepřijatelné ve chvíli, kdy žalobu ze stejných právních důvodů v téže věci podal již někdo jiný, anebo pokud právní důvody v téže věci byly uplatňovány v jiné žalobě, která byla soudem zamítnuta.

3) Žaloba ve věcech samosprávy (§ 67 s.ř.s.)

Ustanovení § 67 se použijí v okamžiku, kdy zvláštní zákony¹¹⁹ svěřují za předem stanovených podmínek správnímu úřadu, v rámci dozoru nad výkonem samostatné působnosti hl.m Prahy, obce a kraje pravomoc, domáhat se žalobou zrušení usnesení, nebo opatření orgánu územně samosprávného celku v samostatné působnosti. Nad rámec tohoto může magistrát hlavního města Prahy podat žalobu, kterou by se domáhal zrušení usnesení nebo rozhodnutí orgánu městské části hlavního města Prahy.¹²⁰ Dále může být svěřeno oprávnění územně samosprávnímu celku, domáhat se podáním žaloby zrušení rozhodnutí o rozpuštění jejich zastupitelstva.

5.2. Nepřípustnost žaloby

V některých případech bude žaloba odmítnuta, jelikož ji soud pokládá za nepřijatelnou. Nepřípustná žaloba bude v okamžiku, kdy žalobce nevyčerpal všechny řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Soud nemůže věcně

¹¹⁹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

¹²⁰ Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná Část*. 7.vyd., Praha: C. H. Beck 2009 s.570

projednat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, jestliže proti rozhodnutí nebyl podán řádný opravný prostředek, pokud je přípustně.¹²¹ Nepochybně důležité je, zmínit se i o případech, kdy žalobce podal žalobu proti rozhodnutí o blokové pokutě. Bloková pokuta je uplatňována dozorčím orgánem přímo na místě při výkonu dozoru. Pokud došlo při kontrolním zjištění k méně závažnému porušení povinnosti ze strany kontrolovaného. Pokud žalobce s uložením pokuty na místě souhlasil, měla by být tato žaloba nepřijatelná. NSS se k tomuto případu, kdy žalobce podal žalobu proti rozhodnutí o uložení blokové pokuty, vyjadřuje ve svém rozsudku, když uvádí, že pokud je žaloba nepřijatelná, protože žalobce nevyčerpal všechny řádné opravné prostředky, „tím spíše musí být nepřijatelná žaloba proti rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení podle § 84 a násl. zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, které bylo vydáno v důsledku souhlasu účastníka řízení.“¹²² Tudíž žalobce musel vědět, že přestupek nebude nadále projednáván ve správním řízení a nebude se posuzovat jeho skutkové i právní jednání. Pokud žalobce nevyčerpal opravný prostředek pouze na základě chybného poučení od správního orgánu, potom soud sice žalobu odmítne, ale i přesto postoupí věc k vyřízení opravného prostředku příslušnému správnímu orgánu.

Dalším důvodem nepřijatelnosti žaloby je, že žaloba směřuje proti rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, která byla vydána v mezích zákonné pravomoci správního orgánu. Jak je již uvedeno ve druhé kapitole, správním soudům přísluší přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů týkající se veřejného práva. Pokud se ke správnímu soudu dostane žaloba proti rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, soud žalobu odmítne a poučí žalobce o možnosti domoci se svého práva u civilního soudu, a to do jednoho měsíce od právní moci usnesení, ve kterém správní soud žalobu odmítl. V poučení soud taktéž uvede, ke kterému věcně příslušnému soudu se má žalobce obrátit (§ 46 odst. 2 s.ř.s.).

Nepřijatelná je i žaloba, ve které se domáhá žalobce pouze vyslovení nicotnosti, aniž by se jeho vyslovení domáhal již v řízení před správním orgánem, i když na základě §78 odst. 1 sp.ř., mohl dát podnět k prohlášení nicotnosti. Dalšími důvody nepřijatelnosti žaloby jsou: žaloba směřuje jen proti důvodům rozhodnutí, anebo žalobce se domáhá přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkumu vyloučeno soudním řádem správním, anebo jiným zvláštním zákonem. Příkladem jsou zde kompetenční vyluky (§ 70 s.ř.s.).

¹²¹ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 1993, sp. zn. 29 Ca 19/993, [SJS 36/1994]

¹²² Rozsudek NSS ze dne 29.12.2004, čj. 6 As 49/2003 – 46, [505/2005 Sb. NSS]

Ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu :

- které nejsou rozhodnutím,
- mají pouze předběžnou povahu,
- jimiž se upravuje vedení řízení,
- jsou z přezkoumání vyloučeny zvláštním zákonem.

Rozhodnutí, která mají předběžnou povahu, musí splňovat dle judikatury NSS dva znaky. Prvním znakem (jinak též materiálním znakem) je, že musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, které upravuje předběžně či dočasně poměry osob, zajišťuje určité věci nebo osoby či zatímně fixuje určitý stav. Druhým procesním znakem je, že proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jí byla dotčena, možnost bránit se v řízení, jež musí nutně proběhnout před správním orgánem, který v dané věci rozhodne s konečnou platností.¹²³ Pokud se jedná o úkony, které upravují vedení řízení, můžeme si pod tímto představit např. rozhodnutí o pokračování v daňové exekuci, anebo rozhodnutí o návrhu na vyloučení pracovníka správního orgánu z řízení.

Správce daně rozhoduje o vyloučení pracovníka rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení (§ 70 písm. c) s. ř. s.), které není přezkoumatelné samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Toto rozhodnutí musí proto předcházet rozhodnutí o věci samé, aby případné vady daňového řízení bylo možno namítat v řízení o žalobě proti meritornímu rozhodnutí.¹²⁴

Úkony správního orgánu, jež jsou z přezkoumání vyloučeny zvláštním zákonem jsou např. rozhodnutí o neudělení víza, o odepření vstupu na území ČR, dále kázeňské tresty ukládané Vězeňskou službou osobám, které jsou ve výkonu trestu odnětí svobody.¹²⁵ Takovéto úkony jsou vždy činěny na základě zvláštního zákona, kterými mohou být zákon č. 326/199Sb., o pobytu cizinců na území ČR, anebo např. zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody.

¹²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.03.2006, čj. 2 Afs 183/2005 - 64

¹²⁴ Rozsudek NSS ze dne 15.10.2003, čj. 3 Afs 20/2003, [114/2004 Sb. NSS]

¹²⁵ Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná Část*. 7.vyd., Praha:C.H.Beck 2009 s.571-572

5.3 Účastníci řízení a náležitosti žaloby

Účastníky řízení jsou v tomto případě žalobce, žalovaným je správní orgán, který vydal rozhodnutí v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. Správním orgánem, který rozhodoval v posledním stupni, je myšlen orgán, který rozhodoval o posledním řádném opravném prostředku (např. o odvolání).

Předmětem řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu bude právě napadené rozhodnutí správního orgánu. Žaloba obsahuje obecné (§ 37 odst 2 a 3 s.ř.s.) a zvláštní (§ 71) náležitosti. Zvláštní náležitosti žaloby jsou:

- označení napadeného rozhodnutí, dále den, kdy bylo doručeno nebo jinak oznámeno žalobci,
- označení osob zúčastněných na řízení (jen pokud jsou žalobci známy),
- označení výroku rozhodnutí (které žalobce napadá),
- žaloba musí obsahovat žalobní body, ze kterých musí být jasně patrné, z jakých právních a skutkových důvodů považuje výroky, které žalobce označil za nezákonné či nicotné,
- dále musí žalobce uvést, jaké důkazy navrhuje provést k prokázání svých tvrzení,
- návrh výroku rozsudku.

Žalobce musí k žalobě připojit jeden opis žaloby. V důsledku přísné dispoziční zásady v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu musí žaloba obsahovat žalobní body. Zákon stanovuje, že žaloba musí vždy obsahovat minimálně jeden žalobní bod (viz věta druhá ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s.). Pokud žaloba žádný žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek podmínek řízení odstraněn, a to ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.) Avšak soud nemá zákonnou povinnost v těchto případech vždy vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu ustanovení § 37 odst.5 s. ř. s., protože kdybychom pojali povinnost soudu takto široce, zjevně by odporovala zmíněné zásadě dispoziční a zásadě koncentrace řízení (v souladu s těmito dvěma zásadami je tento typ řízení koncipován).¹²⁶ Jestliže se žalobce v průběhu řízení rozhodne žalobní body omezit, má na to právo kdykoli v průběhu řízení. V opačném případě, kdyby se žalobce domáhal rozšíření žaloby na dosud nenapadené výroky

¹²⁶ Rozsudek NSS ze dne 23.10.2003, čj. 2 Azs 9/2003 – 40, [113/2004 Sb. NSS]

rozhodnutí nebo chtěl rozšířit žalobu o další žalobní body, může tak učinit jen ve lhůtě pro podání žaloby.

5.4. Odkladný účinek žaloby

Lhůta pro podání žaloby je dva měsíce od oznámení rozhodnutí žalobci, a to doručením písemného rozhodnutí nebo jiným způsobem. Podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu nemá vůči napadenému rozhodnutí odkladný účinek. Soud však může přiznat podání odkladný účinek na návrh žalobce. O odkladném účinku rozhodne usnesením. Vyhovění návrhu žalobce má své podmínky. Soud podání přizná odkladný účinek pouze tehdy, pokud se domnívá, že by žalobce utrpěl nepoměrně větší újmu (při výkonu napadeného rozhodnutí), než by vznikla jiným osobám při přiznání odkladného účinku. Soud bere v úvahu taktéž veřejný zájem, jestliže by přiznání odkladného účinku mělo být v rozporu s důležitým veřejným zájmem, návrhu nevyhoví. Nově je do ustanovení § 73 s.ř.s vložen odst. 4, který uvádí, jak rychle by měl soud o odkladném účinku rozhodnout. Soud odůvodněním usnesení rozhodne bez zbytečného odkladu. Pokud ovšem nehrozí nebezpečí z prodlení, může soud rozhodnout do 30 dnů od jeho podání. Při kladném vyřízení návrhu se napadenému rozhodnutí přizná odkladný účinek a až do konce řízení před soudem se účinky napadeného rozhodnutí pozastaví. Soud má pravomoc usnesení o přiznání odkladného účinku v průběhu řízení zrušit, a to bez návrhu, jestliže nebyly důvody k jeho přiznání, nebo jestliže v průběhu řízení odpadly.

5.5. Projednání žaloby

Samotné projednání žaloby je upraveno v ustanoveních § 74-77 s.ř.s, kdy soud rozhoduje podle skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu (§75 odst. 1). Při dokazování před soudem může soud samotné dokazování zopakovat nebo důkazy provedené správním orgánem doplnit. Soud rozhoduje na základě zásady volného hodnocení důkazů. Dojde-li ze strany soudu ke zrušení žaloby, je správní orgán povinen důkazy, které byly zjištěny soudem, zahrnout

mezi své podklady pro své rozhodnutí.¹²⁷ Pokud nedojde k odmítnutí žaloby nebo k zastavení řízení, soud rozhodne rozsudkem (meritorní rozhodnutí). Soud může napadené rozhodnutí zrušit, prohlásit za nicotné či může žalobu zamítnout. Soud rozhodnutí zruší pro jeho nesoulad s právním řádem. Soud může rozhodnutí zrušit také v případě, že správní řízení, které předcházelo vydání rozhodnutí, bylo vadné. V takovém to případě může soud rozhodnutí zrušit bez nařízení jednání.¹²⁸ Vady mohou spočívat v nesrozumitelnosti, nedostatku důvodů rozhodnutí atd. Soud může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které žalobou napadenému rozhodnutí předcházelo. Pokud bylo takovéto rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně zrušeno, věc se vrací do stádia před jeho rozhodnutím.¹²⁹ Pakliže soud usoudí, že napadené rozhodnutí trpí tak závažnými vadami, že vyvolávají jeho nicotnost, potom vysloví ve svém rozsudku nicotnost napadeného rozhodnutí. Nicotnost může soud vyslovit také jenom u části rozhodnutí, pakliže je tato část rozhodnutí oddělitelná (např. některý z výroků). Právní názor krajského soudu je závazný pro správní orgán, ať již se jedná o případ, kdy bylo rozhodnutí správního orgánu zrušeno, anebo o případ, kdy bylo rozhodnutí prohlášeno za nicotné, protože trpělo vadami. Právní názor soudu by měl být dobře patrný z jeho rozsudku a měl by být naprosto zřetelně oddělen od jiných částí odůvodnění rozsudku. Mělo by být naprosto jednoznačné, z jakých důvodů bylo rozhodnutí zrušeno, či byla vyslovena jeho nicotnost právě proto, aby se správní orgán mohl ve svém dalším řízení podobných chyb vyvarovat.

5.6. Žaloba proti rozhodnutí v oblasti správního dozoru

Dozorčí orgán, který dojde na základě výsledku kontrolního řízení k tomu, že došlo k porušení povinnosti ze strany dozorovaného, může vydat rozhodnutí o uložení nápravného prostředku, popřípadě došlo-li k porušení povinnosti, která naplňuje svou povahou skutkovou podstatou správního deliktu, může dozorčí orgán uložit za takovéto porušení i sankci. Pokud se ovšem kontrolovaný domnívá, že rozhodnutí, vydané příslušným dozorčím orgánem je nezákonné nebo dokonce nicotné, může se domáhat

¹²⁷ Srov. § 78 odst. 6 zákona 150/2004 Sb., soudní řád správní

¹²⁸ Srov. § 76 odst. 1, 2 zákona 150/2004 Sb., soudní řád správní

¹²⁹ Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná Část*. 7.vyd., Praha:C.H.Beck 2009 s.574

soudní ochrany podáním žaloby proti rozhodnutí, a to po vyčerpání řádných opravných prostředků.

Dozorčí orgán může vydat nezákonné rozhodnutí ve chvíli, kdy se například domnívá, že došlo ze strany kontrolovaného k porušení zákona, i když tomu tak ve skutečnosti není a rozhodnutí vydané správním orgánem se posléze stane nezákonným, jelikož není v souladu s právem. Takovým to případem kdy, došlo ze strany dozorčího orgánu k vydání nezákonného rozhodnutí je, např. kontrola prováděná inspektorem České obchodní inspekce u kontrolovaného (nákupní středisku P. ČR spol. s.r.o.).

Česká obchodní inspekce provedla v roce 2006 v nákupním středisku kontrolu, o které byl inspektorem sepsán kontrolní protokol. Kontrolou bylo zjištěno, že v provozovně bylo v době kontroly uvedeno, že na oděvy, obuv, hračky a papír se vztahuje dne 21.4. sleva 20% a na svítidla se vztahuje sleva 10%. Dále bylo zjištěno na základě provedené kontroly, že sleva poskytnutá spotřebiteli při koupi zboží, se odečte až na pokladě. V kontrolním protokolu inspektor uvedl, že došlo ze strany kontrolovaného k porušení ustanovení §12 zákona o ochraně spotřebitele, když kontrolovaný na výrobky neuvedl konečnou cenu a ponechal na nich cenu původní. Dále bylo inspektorem České obchodní inspekce zjištěno, že se v provozovně nachází obuv nesoucí označení zaměnitelné se zapsanou ochrannou známkou. Tato obuv byla Českou obchodní inspekcí zabavena v této i v dalších provozovnách P. ČR spol. s.r.o., které se nacházejí v České republice. Na základě uvedených zjištění inspektorát České obchodní inspekce zahájil řízení pro porušení jednotlivých ustanovení zákona o ochraně spotřebitele. Výsledkem tohoto řízení bylo vydání rozhodnutí, kterým bylo uloženo kontrolovanému zaplacení pokuty ve výši 30 000 Kč, propadnutí zabavené obuvi a úhrada nákladů řízení za klamání spotřebitele. Proti tomuto rozhodnutí podal kontrolovaný odvolání, které bylo ústředním inspektorátem České obchodní inspekce zamítnuto. Ústřední inspektorát setrval na názoru, že obuv byla zabavena oprávněně, jelikož se dala lehce zaměnit se zapsanou ochrannou známkou. Ztotožnil se i s názorem, že došlo ze strany kontrolovaného ke klamání spotřebitele, když zboží ve slevě nebylo označeno cenou platnou v okamžiku nabídky a spotřebitel cenu zjistil až ve chvíli, když obdržel prodejní doklad. Proti tomuto rozhodnutí podal kontrolovaný žalobu proti rozhodnutí správního orgánu k Městskému soudu v Praze, který ovšem jeho žalobu zamítnul. Kontrolovaný (žalobce) nakonec podal kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. K otázce, zda zabavená obuv je padělkem, se Nejvyšší správní soud vyjádřil tak, že považuje rozhodnutí Městského soudu za souladné se zákonem, protože

nemůžeme nechat spotřebitele na pospas padělkům, které se dají od originálních výrobků odlišit pouze vysokou kvalitou, která je pro běžného spotřebitele těžko rozpoznatelná. V druhém případě se ovšem Nejvyšší správní soud s rozhodnutím Městského soudu neztotožnil. Podle České obchodní inspekce byly porušeny předpisy zákona o ochraně spotřebitele konkrétně §13 odst. 1 a 2.¹³⁰ Nejvyšší správní soud přitom považuje za rozhodující, že nemohlo dojít ke znevýhodnění spotřebitele, pokud cena nebyla přímo uvedena na výrobku. Spotřebitel měl totiž v posuzovaném případě jednoznačně k dispozici informace, na jejichž základě mohl snadno a přitom kvalifikovaně učinit své spotřebitelské rozhodnutí. Způsob, jakým uplatnil kontrolovaný slevy ve své provozovně, byl v souladu se zákonem.¹³¹ Správní orgán vystavil celé rozhodnutí riziku nezákonnosti ve chvíli, kdy spojil řízení týkající se různých provozoven (ve kterých byla zabavena obuv) a pouze v jediné z nich došlo podle správního orgánu k porušení zákona v důsledku nedostatečné informovanosti spotřebitele o ceně výrobku. V tomto společném řízení správní orgán uložil pokutu za dvě porušení téhož zákona v jediné provozovně.¹³² Rozhodnutí městského soudu bylo zrušeno a věc vrácena k dalšímu projednání. Městský soud musí ve svém rozhodnutí zohlednit právní názor Nejvyššího správního soudu.

Dozorovaný se může u soudu domáhat zrušení napadeného rozhodnutí i z důvodu jeho nicotnosti. Pokud správní orgán vydal rozhodnutí na základě zrušeného právního předpisu, vyvolalo by to jeho nicotnost. Pakliže by ovšem vydal rozhodnutí na základě sice neúčinného, ale platného právního předpisu, nejedná se o nedostatek právního podkladu takového charakteru, který by vyvolával nicotnost rozhodnutí, působí však jeho nezákonnost.¹³³ Důvody, které by mohly způsobit nicotnost, byly již řečeny výše. Ovšem za pozornost jistě stojí zde zmínit usnesení Nejvyššího správního soudu, ve kterém rozšířený senát uvedl, že nicotnost rozhodnutí může být též způsobena správcem daně, který dodatečným platebním výměrem doměřil daň z příjmu fyzických osob zemřelému (zaniklému daňovému subjektu).¹³⁴ Dodatečný platební výměr byl zesnulému vyměřen v daňovém řízení, které bylo zahájeno na základě skutečností zjištěných při daňové kontrole, která byla provedena v roce 2002 za zdaňovací období

¹³⁰ Zákona č. 526/1990 Sb., o cenách

¹³¹ Rozsudek NSS ze dne ze dne 13.01.2009, čj. 2 As 75/2008 - 96

¹³² Rozsudek NSS ze dne ze dne 13.01.2009, čj. 2 As 75/2008 - 96

¹³³ Rozsudek NSS ze dne 23.03.2010, čj. 4 As 17/2009 - 62

¹³⁴ Rozsudek rozšířeného senátu ze dne 13.5.2008 č.j. 8 Afs 78/2006- 74, [1629/2008sb. NSS]

roku 1998. Daňové řízení bylo zahájeno a vedeno s pozůstalou, ovšem správní orgány vycházely z toho, že daň doměřují zemřelému. Na základě toho je dodatečný platební výměr postížen závažnou vadou, neboť zaniklý subjekt nemá právní subjektivitu, nemůže mít práva a povinnosti a ani se nemůže k jejich nabytí, změně nebo zániku svým jednáním zavazovat.¹³⁵ Tudíž rozhodnutí správního orgánu, které je postíženo závažnou vadou je nutné považovat za nicotné.

Rozšířený senát dále ve svém rozsudku charakterizuje nicotnost jako specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími i nezhoditelnými. Rozhodnutí, které trpí takovými vadami je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není běžným rozhodnutím, které je nezákonné, nýbrž rozhodnutím, které pro jeho vady vůbec „nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat“¹³⁶, a které neumí vyvolat veřejnoprávní účinky.

¹³⁵ Rozsudek rozšířeného senátu ze dne 13.5.2008 č.j. 8 Afs 78/2006- 74, [1629/2008sb. NSS]

¹³⁶ Tamtéž

6. O judikatuře soudní- specifika soudního řízení

V této kapitole je mým cílem přiblížit vývoj institutů správního soudnictví (žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, žaloby proti nečinnosti správního orgánu a žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu) v oblasti správního dozoru. Správní soudnictví se na našem území začalo opět formovat až v roce 1991, kdy položila pro jeho znovuzrození základní kámen Listina základních práv a svobod.¹³⁷ Pro nás je možná dnes těžko uvěřitelný fakt, že před rokem 2003 se adresáti veřejné správy mohly bránit u civilních soudů proti výkonu správního dozoru pouze žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a například žalobu proti nečinnosti správního orgánu nebylo možné podat, protože tento institut žaloby české právo neznalo. Jak Vrchní soud v Praze sám uvedl ve svém usnesení z 8.11.1993, pokud vydá správní úřad akt nevrchnostenské povahy (v daném případě záporné stanovisko, které má povahu sdělení), který nelze napadnout správní žalobou (žalobou proti rozhodnutí), anebo nelze proti němu podat opravný prostředek, místo toho aby vydal řádné rozhodnutí, potom jedná v rozporu se zákonem. Bránit se proti takovému postupu musí adresát jinými právními prostředky, než správní žalobou, protože institut žaloby, kterou by se žalobce u soudu domáhal uložení povinnosti správnímu orgánu o věci vydat řádné rozhodnutí (žalobu proti nečinnosti), není v českém právu zakotven.¹³⁸ Žalobce se žalobou proti nečinnosti nemohl nejen bránit proti postupu správního orgánu, pokud místo rozhodnutí vydal akt nevrchnostenské povahy, ale nemohl se bránit ani proti postupu správního orgánu, když správní orgán rozhodnutí vůbec nevydal. V případě, že by se žalobce chtěl proti takovému postupu bránit podáním žaloby, soud by s ohledem na ustanovení § 104 odst. 1 o.s.ř. řízení usnesením zastavil s tím, že soud při svém rozhodování postupuje dle části páté o.s.ř. a k rozhodování využívá procesní prostředky tam upravené. Žaloba proti nečinnosti mezi procesní prostředky nepatří. A z tohoto důvodu se žalobce nemůže domáhat vydání správního rozhodnutí, protože soud nemá právní prostředek, jímž by takovou povinnost správnímu orgánu uložil.¹³⁹ Pokud by se žalobce proti usnesení krajského soudu odvolal k Vrchnímu soudu, nebylo by toto odvolání přípustné, jelikož proti této žalobě se nelze dle § 250 odst. 4 o.s.ř.¹⁴⁰ ani odvolat, ani

¹³⁷ Viz kapitola 2.2. historický vývoj správního soudnictví na našem území

¹³⁸ Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 8.11. 1993 č.j. 15 C 260/93-10

¹³⁹ Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7.11. 1995, č.j. Na 276/95-12

¹⁴⁰ §250 zákona č. 519/1991 sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád

podat dovolání, ani podat návrh na obnovu řízení. Pro projednání opravného prostředku, musí být splněny podmínky řízení, jednou z nich je funkční příslušnost soudu. V této situaci, kdy ve správním soudnictví není přípustný opravný prostředek proti usnesení o zastavení řízení, projednávající žalobu proti nečinnosti, nemůžeme žádný funkčně příslušný soud nalézt, a tudíž i Vrchní soud pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, toto řízení zastaví.

Proto, aby se mohl adresát veřejné správy domáhat ochrany před nečinností správního orgánu, musel by podat ústavní stížnost k Ústavnímu soudu. Ústavní soud chrání ústavně zaručená práva projednat věc bez zbytečných průtahů.¹⁴¹ Takovéto průtahy považuje za jiný zásah správního orgánu, tedy orgánu veřejné moci. Na základě ústavní stížnosti může Ústavní soud zakázat správnímu orgánu v pokračování porušování daného práva adresáta veřejné správy, kterého se správní orgán dopouští tím, že např. v řízení nekoná, anebo nevydal rozhodnutí nebo ryzí osvědčovací akt. Příkladem ryzího osvědčovacího aktu byl živnostenský list a zákon uváděl, že jde o průkaz živnostenského oprávnění. Avšak živnostenský list pouze osvědčoval, že živnostenské oprávnění v určitý den vzniklo. Další možností, jak by mohl Ústavní soud rozhodnout, pokud by správní orgán mezitím než bylo řízení u Ústavního soudu skončeno požadované rozhodnutí vydal, je vyslovit, že k porušení daného práva došlo.

Pokud ze strany správního orgánu došlo k nezákonnému zásahu, musel adresát podat taktéž ústavní stížnost, protože správní soudnictví do roku 2003 ochranu před takovýmto zásahem neupravovalo. Jak už je z výše řečeného patrné, žalobce se mohl domáhat ochrany tehdy, pokud šlo o zásah do jeho ústavou zaručených práv.¹⁴² Ústavní soud ve svém usnesení uvedl, že zásah může být pouze individuální akt aplikace práva nebo jiný individuální zásah do základních práv a svobod a nejedná se o vydání právního předpisu.¹⁴³ Zde musíme ovšem rozlišovat mezi zásahem, který spočívá v pravomocném rozhodnutí, a které může Ústavní soud zrušit, a jiným zásahem spočívajícím v jednorázovém protiprávním a navíc protiústavním jednání (lépe řečeno útoku) správního orgánu vůči základním ústavně zaručeným právům a svobodám, kterým může být např. výše zmiňovaná nečinnost správního orgánu. Jelikož před rokem 2003 adresát veřejné správy nebyl vybaven žádnými procesními prostředky ke své

¹⁴¹ Čl 38 odst. 2 zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod práv

¹⁴² Čl. 87 odst. 1 písm d) Úst.

¹⁴³ Srov. Usnesení Ústavního soudu ze dne 3.10. 1996 sp.z. III. ÚS 246/96

ochraně, podal ústavní stížnost k Ústavnímu soudu bez toho, aniž by vyčerpal jakýkoli řádný opravný prostředek.

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je dnes brána jako institut ochrany adresáta veřejné správy proti nezákonným a nicotným rozhodnutím správního orgánu. Před rokem 2003 byla žaloba proti rozhodnutí správního orgánu považována za kasační nástroj soudní kontroly zákonnosti správního aktu, tudíž rozhodování soudu o správní žalobě nebylo přezkumem věcné správnosti, ale soud přezkoumával pouze zákonnost vydaného rozhodnutí. Pokud se například žalobce domáhal u soudu zrušení rozhodnutí České inspekce životního prostředí (v daném případě pro nedostatečné zjištění skutečného stavu), na jehož základě byla žalobci uložena pokuta ve výši 350 000 Kčs a dále mu bylo uloženo provedení asanace a rekultivace skládky, mohl se domáhat přezkumu tohoto rozhodnutí v rámci zákonnosti rozhodnutí a nemohl požadovat po soudu, aby provedl dokazování, na základě kterého by sám došel k jiným skutkovým zjištěním, o které by své rozhodnutí později opřel.

Správní soudnictví sloužilo především k nápravě právních vad napadeného rozhodnutí a k odstranění nezákonnosti. Soudy byly vázány skutkovým stavem, tak jak je zjistil správní orgán, a nemohly samy provádět dokazování dle § 250i odst. 1 o.s.ř.¹⁴⁴ Soud samozřejmě zrušil napadené rozhodnutí, pakliže došel k závěru, že správní orgán posoudil věc ve svém rozhodnutí po právní stránce nesprávně nebo že skutkový stav, který byl zjištěn při prováděné kontrole, a z kterého vycházelo rozhodnutí správního orgánu, je v rozporu s obsahem spisů, anebo že zjištění skutkového stavu nedostačuje k posouzení věci. Podle okolností zrušil i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a vrátil věc žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení. Soud zrušil napadená rozhodnutí i tehdy, jestliže se ukázalo až při jednání, že je nepřezkoumatelné, a to pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů.¹⁴⁵ Pokud by se ukázalo, že tu byly nevyužitě důkazní prostředky, které by mohly být provedeny jako důkazy, a na jejichž základě by mohly být ovlivněny podklady pro vydání rozhodnutí, soud rozhodnutí zruší a vrátí věc k dalšímu projednání. Vrchní soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 8.12.1995 k výše uvedenému dále konstatoval, že i při posuzování, zda byla dodržena zákonnost

¹⁴⁴ „Při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí je pro soud rozhodující skutkový stav, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí; dokazování se neprovádí“ § 250i odst. 1 zákona č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád

¹⁴⁵ Srov. § 250j odst. 2 zákona č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád

při hodnocení důkazů, je ovšem kognice soudu omezena podobným způsobem, jako při přezkumu rozhodnutí, která byla učiněna na základě zákonem povolené volné úvaze správního orgánu a „*soud nemůže vlastní úvahou nahrazovat proces úvahy správního orgánu.*“¹⁴⁶ Dále soud nemůže z provedených důkazů (a v žádném případě z důkazů, které by provedl sám, nad rámec těch, které byly již ve správním řízení provedeny správním orgánem) dospět k jinému hodnotícímu úsudku a už vůbec ne k jinému právnímu závěru. Pokud by tak učinil, překročil by pravomoc, která mu byla zákonem vymezena, a plnil by úkol, který přísluší vykonávat státní správě. Tím, že by překročil pravomoc mu zákonem vymezenou, by přejímal odpovědnost za svůj vyslovený právní názor, protože i v případě „*pouhého kasatorního rozhodování by vázal správní orgán právním názorem k otázce, kterou soudu řešit nepřísluší.*“¹⁴⁷ Ve svém usnesení Vrchní soud dospěl nakonec k závěru, že při kontrole České inspekce životního prostředí došlo ke zjištění, které bylo dostatečné, ačkoliv bylo založeno na nepřímých důkazech. Správní orgán posoudil skutkový stav správě a rozhodnutí a žalobu proto zamítnul. Dnes postupují krajské soudy při dokazování jiným způsobem. Pokud žalobce podá žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, a soud nařídí jednání, ve kterém se dokazování provádí, bude soudem posouzeno nejen, zda rozhodnutí správního orgánu je zákonné či nikoliv, ale soud může v rámci dokazování, důkazy správního orgánu zopakovat nebo doplnit.¹⁴⁸ Soud je oprávněn rozhodnout, které z navržených důkazů provést, a které neprovádět a může provést i důkazy jiné (§52 odst. 1 s.ř.s.). Soud by neměl být při svém rozhodování omezován ve skutkových otázkách tím, co při své kontrole zjistil a jaká skutková zjištění provedl správní orgán. Soud by při svém rozhodování měl mít možnost posoudit, tato skutková zjištění, a to z hlediska zákonnosti, závažnosti a pravdivosti. Při svém dokazování soud hodnotí důkazy zcela nezávisle a samostatně. Důkazy jsou hodnoceny jednotlivě a i v jejich souhrnu a i společně s důkazy, které provedl správní orgán v řízení před ním. Soudem prováděné dokazování musí vždy směřovat jedině k osvědčení skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu. Ke skutkovým novotám zásadně soud nepřihlíží.¹⁴⁹ Pokud by žalobce navrhováním důkazů chtěl podpořit tvrzení uvedená v žalobě, popřípadě v jejím včasném rozšíření, nelze toto navrhování důkazů považovat za

¹⁴⁶ Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 8.12.1995, č.j. 6 A 183/93-33

¹⁴⁷ Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 8.12.1995, č.j. 6 A 183/93-33

¹⁴⁸ „V rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak.“ § 77 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

¹⁴⁹ Rozsudek NSS ze dne 28.3.2007 č.j. 1 As 32/2006-99, [1275/2007Sb. NSS]

rozšíření žaloby, a není proto omezeno lhůtou stanovenou.(§ 71 odst. 2 věta třetí s.ř.s.)¹⁵⁰ Pokud by soud došel k závěru, že nemůže provést při jednání důkazy navržené žalobcem v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, jestliže jejich provedení žalobce nenavrhnul již v průběhu správního řízení, je v rozporu s principem plné jurisdikce.¹⁵¹ Tento názor Nejvyššího správního soudu byl vysloven v případě, kdy žalobkyně podala kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, který zamítl její žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (v tomto případě rozhodnutí České obchodní inspekce o zákazu prodeje ocelových konstrukcí) s tím, že účastník má právo a povinnost předložit důkazy, které potvrzují jeho tvrzení již ve správním řízení a k důkazům, které žalobce poprvé navrhnul až v žalobě, podle něj soud nemůže přihlížet. Takovýto procesní postup krajského soudu považuje Nejvyšší správní soud za zcela nepřijatelný a opírá svůj názor nejen o ustanovení soudního řádu správního (§ 77 odst. 2 s.ř.s), ale i o cíl reformy správního soudnictví účinného od 1.1.2003, který má vycházet z čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, tedy aby věc o níž bylo rozhodnuto správním orgánem, byla projednána způsobem, který judikatura Evropského soudu pro lidská práva označila termínem plné jurisdikce.¹⁵² S tímto odůvodněním Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu a vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§110 odst. 2 s.ř.s.). Stejně tak, jako je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, je správní orgán vázán právním názorem, který ve svém rozhodnutí vysloví krajský soud a pokud krajský soud zruší rozhodnutí správního orgánu a provede-li v jednání dokazování je správní orgán povinen tyto důkazy zahrnout mezi své podklady pro nové rozhodnutí.

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu byla jedinou žalobou, kterou se mohl žalobce domáhat ochrany svého práva ve správním soudnictví, které bylo vykonáváno civilními soudy. I dnes si žaloba proti rozhodnutí drží svůj primát ve vztahu k žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu.

¹⁵⁰ Rozsudek NSS ze dne 27.04.2007, čj. 4 Azs 176/2006 – 84, [1834/2009 Sb. NSS]

¹⁵¹ Rozsudek NSS ze dne 21.06.2006, čj. 1 As 42/2005 – 62, [1617/2008 Sb. NSS]

¹⁵² Tamtéž.

Závěr

Výkon správního dozoru sám o sobě může velmi nepříznivě dopadat na adresáta veřejné správy. Proto si myslím, že je velmi důležité, aby adresát měl možnost bránit se, jak proti nezákonnému zásahu správního orgánu, který může již nastat jen při pouhém kontrolním zjišťování, tak proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu, které bylo vydáno na základě kontrolního zjištění, anebo proti nečinnosti správního orgánu. Výkon správního dozoru může vést k nezákonnému zásahu správního orgánu a fakticky to může znamenat, že již samotný výkon kontroly má na dozorovaného velký dopad a v některých případech dopad daleko větší než následně uložený nápravný prostředek nebo případně uložená sankce. Nezákonný zásah může být zásah do velkého množství ústavou zaručených práv a minimálně jde o zásah do subjektivních práv kontrolovaného. Před rokem 2003 byla úprava této problematiky z mého pohledu nedostačující. Dnes se již kontrolovaný může dobře bránit, proti takovému porušování jeho práv, a to prostředky, které mu nabízí dnešní úprava správního soudnictví. Stejně tak byla dříve podle mého názoru naprosto nedostačující úprava problematiky, která se týkala samotné nečinnosti správního orgánu. Tehdejší civilní soudy neposkytovali adresátovi veřejné správy žádnou ochranu a adresát se musel bránit pouze ústavní stížností. Úprava správního soudnictví citelně postrádala jakoukoli možnost fyzických nebo právnických osob dovolat se soudní ochrany, a to v případech, kdy ve správním řízení docházelo k průtahům a správní orgán neplnil svou povinnost vydat rozhodnutí v zákonem stanovených lhůtách. Účelem dnešní právní úpravy je poskytnout ochranu účastníkům správního řízení. Dnes může kontrolovaný vyřešit situaci, ve které správní orgán nekoná tím, že se nejprve obrátí na nadřízený orgán, a pokud neuspěje, může se obrátit na krajské soudy s žalobou proti nečinnosti správního orgánu. Myslím si, že je velmi důležité, aby adresát veřejné správy měl možnost domáhat se takovéto ochrany ve správním soudnictví. Posledním prostředkem ochrany, kterým jsem se ve své práci zabývala, je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. Ochranu adresáta proti nezákonnému nebo nicotnému rozhodnutí řešili již civilní soudy před rokem 2003, ačkoli řízení mělo povahu kasačního řízení, byl zde již institutu této žaloby zakotven. Dnes se řízení o žalobě proti správnímu orgánu liší zejména v dokazování. Od roku 2003 má tedy již kontrolovaný možnost bránit se proti činnosti a někdy i nečinnosti správního orgánu při výkonu správního dozoru. Tuto komplexní ochranu mu dnes poskytuje správní soudnictví.

Resüme

Übung administrative Aufsicht kann selbst sehr negative Auswirkungen auf den Empfänger der Regierung haben. Ich denke also, es ist sehr wichtig, dass der Empfänger die Möglichkeit sich verteidigen hat, sich sowohl gegen die illegale Einmischung der Verwaltungsbehörde, die nur auftreten können, bei der bloßen kontrollern Feststellung, dann gegen illegale administrative Entscheidung, die auf der Grundlage der Ergebnisse dieser kontrollen Feststellung oder gegen Untätigkeit der Verwaltungsbehörde. Übung administrative Aufsicht kann zu der illegalen Einmischung der Behörde führen und in der Tat könnte es bedeutet, dass die Macht der Kontrolle sehr großen Einfluss auf den überwachten hat und in einigen Fällen einen Einfluss weit größer als die nachfolgend abgeschiedene oder Rechtsmittel oder Sanktionen verhängt. Rechtswidrige Störungen können durch eine Vielzahl von Rechten durch die Verfassung und hinsichtlich der minimalen Eingriffen in die Rechte des Einzelnen gesteuert garantiert getroffen zu werden. Vor Jahr 2003 war die Behandlung von diesem Problem aus meiner Sicht unzureichend. Heute kann sich der Empfänger gut verteidigen, gegen solche Verletzungen seiner Rechte, die von der aktuellen Verwaltungsgerichtsbarkeitangebotet ist. Ebenso meiner Meinung nach war völlig unzureichende die Behandlung von Fragen, die sich mit der Verwaltung der Inaktivität betroffen ist. Die ehemaligen Zivilgerichten erbrachten keine Empfänger der öffentlichen Verwaltung und der Schutz der Empfänger nur mussten die Verfassungsbeschwerde zu verteidigen. Anpassung der administrativen Gerechtigkeit fehlte jede Möglichkeit einer natürlichen oder juristischen Personen auf gerichtlichen Rechtsschutz berufen, in Fällen, wo die Verwaltungsverfahren gab es Verzögerungen und Verwaltungsbehörde war nicht der Erfüllung seiner Verpflichtung zur Entscheidung innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Fristen zu erteilen. Der Zweck der heutigen Gesetzgebung ist, die Teilnehmer in Verwaltungsverfahren zu schützen. Heute kann der Kontrollierte, um eine Situation, in der die Behörde umdrehen, die von der ersten Umdrehung an höherer Stelle gehalten lösen wird, und wenn er ausfällt, wenden Sie sich bitte beim Amtsgericht eine Klage gegen die Untätigkeit der Verwaltung. Ich denke, es ist sehr wichtig, dass der Empfänger der Regierung die Möglichkeit, einen solchen Schutz in administrative Gerechtigkeit zu suchen hatte. Die letzten Mittel des Schutzes, den ich in meiner Arbeit angesprochen, die Klage gegen die Entscheidung der Verwaltungsbehörde. Schutz gegen illegale oder Adressat nicotnému Entscheidung hat

bereits die Zivilgerichte vor 2003 gelöst, obwohl die Art des Verfahrens Verfahren ansprechen sollte, wurde dort bereits diese Aktion einzuleiten verankert. Heute ist eine Klage gegen eine Verwaltungsbehörde vor allem in verschiedenen Beweise. Seit 2003 hat sich daher so gesteuert, dass gegen die Tätigkeit und Untätigkeit manchmal Verwaltungsbehörde bei der Ausübung der administrativen Aufsicht zu verteidigen. Dieser umfassende Schutz bietet es administrative Gerechtigkeit heute.

Seznam použitých zdrojů

Knižní literatura

Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7.vyd., Praha: C. H. Beck 2009

Hácha, E: Dozor In Slovník veřejného práva československého. Předběžný dozor Svazek II. Brno : Polygrafia – Rudolf M. Rohre, 1938

Kindl, M.; Kramář, K.; Rajchl, J.; Telecký, D.; *Základy správního práva* 2. upravené vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-190-8

Kramář, K.: *Kontrola ve veřejné správě – Díl 1*. Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s. 2005

Lukeš, Z. a kol.: *Československé správní právo. Obecná část*. Praha: Panorama, 1981

Mazanec, M.: *Správní soudnictví* . Praha: Linde, 1996

Ondruš, R. *Správní řád, s poznámkami a důvodovou správou*, Linde Praha a.s., 2005

Schellová, I.: *Správní soudnictví*. Epolex Bohemia s.r.o., Praha 2004, ISBN 80-86432-90-4

Sládeček, V.- Tomoszková,V. a kol.: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010

Staša, J.: *Úvod do českého správní práva*. 3. upravené vyd. Praha PA ČR, 1998

Weyr, F.: *Československé právo správní. Obecná část*. Brno: Nakl. Spolku Právníků 1992

Časopisecká literatura

Hálová, M. - Rajchl, J.: *Rozhodování o nápravných prostředcích správního dozoru*. *Správní právo* 8/2008

Mates, P. - Mazanec, M.: *Úvahy a fakta o správním soudnictví*. *Právní rozhledy* č.7

Mikule, V.: *Ideové základy správního soudnictví*. *AUC Iuridica* 1993, č 2-3.

Právní předpisy

Zákon č. 2/1993 Sb., **Listina základních práv a svobod**, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 182/1993 Sb., **o Ústavním soudu**, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 11/1918 Sb., **o vzniku Československa**, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 99/1963 Sb., **občanský soudní řád**, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 150/2002 Sb., **soudní řád správní** ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 500/2004 Sb., **správní řád**, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 71/ 1976 Sb., **o správním řízení**, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 280/2009 Sb., **daňový řád**, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 52/1991 Sb., **o státní kontrole**, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 64/1986 Sb., **o české obchodní inspekci**, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 455/1991 Sb., **o živnostenském podnikání**, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 449/2001 Sb., **o myslivosti**, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 183/2006 Sb., **stavební zákon**, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 36/1876 ř.z., **o zřízení správního soudnictví**

Judikatura

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 1993, sp. zn. 29 Ca 19/993, [SJS 36/1994]

Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 8.11. 1993 č.j. 15 C 260/93-10

Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7.11. 1995, č.j. Na 276/95-12

Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 8.12 1995, č.j. 6 A 183/93-33

Usnesení Ústavního soudu ze dne 3.10. 1996 sp.z. III. ÚS 246/96

Usnesení krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30.5.2003, č.j. 30 Ca19/2003 - 15, [490/2005Sb. NSS]

Rozsudek NSS ze dne 15.10.2003, čj. 3 Afs 20/2003, [114/2004 Sb. NSS]

Rozsudek NSS ze dne 23.10.2003, čj. 2 Azs 9/2003 – 40, [113/2004 Sb. NSS]

Rozsudek NSS ze dne 25.11.2003, č.j. 5 As 21/2003-40, [491/2005 Sb. NSS]

Rozsudek NSS ze dne 26.2 2004 č.j. 1 Ans 1/2003- 50

Rozsudek ze dne 24.6.2004 č.j. 2 Ans 1/2004-64 [670/2005 Sb. NSS]

Rozsudek NSS ze dne ze dne 30.09.2004, čj. 7 Afs 33/2003 – 80, [456/2005 Sb. NSS]

Rozsudek NSS ze dne 4.11.2004, č.j. 3 Ans 2/2004-60

Rozsudek NSS ze dne 11.11.2004, čj. 2 As 36/2004 – 46, [477/2005 Sb. NSS]

Rozsudek NSS ze dne 01.12.2004, čj. 3 As 52/2003 - 278 [983/2006 Sb. NSS]

Rozsudek NSS ze dne 29.12.2004, čj. 6 As 49/2003 – 46, [505/2005 Sb. NSS]

Rozsudek NSS ze dne 23.03.2005, čj. 6 A 25/2002 – 42, [906/2006 Sb. NSS]

Rozsudek NSS ze dne 28.4.2005, č.j. 2 Aps 2/2004- 69 [623/2005 Sb. NSS]

Rozsudek NSS ze dne 25.5. 2005 č.j. 6 Aps 2/2005-60

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31.8. 2005 č.j. 2 Afs 144/2004- 110 [735/2006 Sb. NSS]

Rozsudek NSS ze dne 14.02.2006, čj. 1 Afs 40/2005 – 62, [1477/2008 Sb. NSS]

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.03.2006, čj. 2 Afs 183/2005 - 64

Rozsudek NSS ze dne 24.05.2006, čj. 1 Afs 147/2005 – 107 , [923/2006 Sb., NSS]

Rozsudek ze dne 12.6.2006 č.j. 8 Ans 3/2005- 107, [931/2006 Sb. NSS]

Rozsudek NSS ze dne 21.06.2006, čj. 1 As 42/2005 – 62, [1617/2008 Sb. NSS]

Rozsudek NSS ze dne 28.3. 2007 č.j. 1 As 32/2006- 99, [1275/2007Sb. NSS]

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24.4. 2007 č.j. 2 Ans 3/ 2006-49, [1255/2007 Sb., NSS]

Rozsudek NSS ze dne 27.04.2007, čj. 4 Azs 176/2006 – 84, [1834/2009 Sb. NSS]

Rozsudek rozšířeného senátu ze dne 13.5.2008 č.j. 8 Afs 78/2006- 74, [1629/2008sb. NSS]

Usnesení krajského soudu v Brně ze dne 1.7.2008, č.j. 62Ca 39/2008-102, [1760/2009 Sb. NSS]

Rozsudek rozšířeného senátu ze dne 13.5.2008 č.j. 8 Afs 78/2006- 74, [1629/2008sb. NSS]

Rozsudek NSS ze dne ze dne 13.01.2009, čj. 2 As 75/2008 - 96

Rozsudek NSS ze dne 8.7.2009 č.j 3 Ans 1/2009- 58

Rozsudek NSS ze dne 27.01.2010, čj. 1 Ans 9/2009 - 87

Rozsudek NSS ze dne 23.03.2010, čj. 4 As 17/2009 - 62

Rozsudek NSS ze dne 7.5.2010 5 Ans 5/2009 -143

Usnesení NSS ze dne 12.1. 2012 č.j. Na 4/2012 -11

Seznam příloh

Příloha č. 1 – Kontrolní protokol- Státní zemědělská a potravinářská inspekce

Příloha č. 2 –Kontrolní protokol- Česká obchodní inspekce

