

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

DIPLOMOVÁ PRÁCE
KOMPETENČNÍ SPORY ROZHODOVANÉ
NEJVYŠŠÍM SPRÁVNÍM SOUDEM

Zpracovala: Marie Jandová

Plzeň 2019

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci zpracovala samostatně, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Plzni dne

.....

Marie Jandová

Poděkování

Ráda bych poděkovala vedoucímu mé diplomové práce JUDr. Milanu Podhrázkému, Ph.D. za odborné vedení, cenné rady, připomínky při konzultacích k této diplomové práci a čas, který odbornému vedení této diplomové práce věnoval.

Obsah

1	Úvod.....	1
2	Pojem kompetence	3
2.1	Pravomoc a působnost.....	4
2.2	Příslušnost.....	7
3	Pojem kompetenční spor.....	11
3.1	Kladné kompetenční spory	14
3.2	Záporné kompetenční spory	14
3.3	Třídění kompetenčních sporů podle orgánu, který o nich rozhoduje	15
4	Kompetence Nejvyššího správního soudu v rámci kompetenčních sporů.....	20
4.1	Pojem správní orgán	20
4.2	Kompetenční spory mezi správním úřadem a orgánem územní, zájmové či profesní samosprávy	23
4.3	Kompetenční spory mezi samosprávami navzájem.....	25
4.4	Kompetenční spory mezi ústředními správními úřady.....	26
4.4.1	Ústřední správní úřady	27
5	Řízení o kompetenčních sporech	31
5.1	Nejvyšší správní soud.....	32
5.1.1	Vznik Nejvyššího správního soudu v České republice	33
5.1.2	Nejvyšší správní soud v současnosti	35
5.2	Kompetenční žaloba	37
5.3	Řízení o kompetenčním sporu	40
5.3.1	Nepříslušnost Nejvyššího správního soudu.....	43
5.4	Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu	46
5.4.1	Odmítnutí žaloby.....	49
5.4.2	Zastavení řízení	50
5.4.3	Postoupení věci.....	50
5.4.4	Určení pravomoci a vyslovení nicotnosti	51
5.4.5	Náhrada nákladů řízení.....	52
5.5	Opravné prostředky	52
6	Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu	54
6.1	Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. Komp 2/2012-102 ze dne 29. května 2013.....	54
6.2	Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. Komp 1/2008-107 ze dne 17. prosince 2008.....	57

6.3	Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. Komp 4/2010-40 ze dne 17. září 2010	59
7	Závěr	63
8	Resumé.....	65
9	Seznam použitých pramenů a literatury.....	66

1 Úvod

Kompetenční spory řešené Nejvyšším správním soudem se nemusí jevit ani jako rozsáhlé, ani jako zajímavé téma. Přesto je jedním z prvních věcí, které každý řeší při svých každodenních záležitostech spojených s fungováním jak právnických, tak fyzických osob. Při každém podání, stížnosti či pouhé žádosti je jako první nutné vyřešit právě kompetenci. Tím, že vyřešíme tuto otázku, ulehčíme svou cestu ke kýženému cíli nejen sobě, ale i dalším osobám, které se budou muset následně celou věcí zabývat.

Ačkoliv téma samotné se nemůže objevovat v dávné historii a není tedy možné zahájit tuto práci dalekosáhle úvodním slovem o tom, jak stejná problematika probíhala ve starověkém Římě, jelikož jen těžko najdeme už v této době Nejvyšší správní soud, který je i v České republice relativně novým institutem, i tak je kompetence pojmem důležitým pro historii. Jak je totiž uvedeno již v předchozím odstavci, tak otázka řešení kompetence provází běžný život fyzických osob i existenci právnických osob.

Problematika kompetenčních sporů se na první pohled může zdát jako vzdálená, avšak může být denním chlebem pro zaměstnance státní sféry. Kompetenční spory se týkají nejen soudů, ale i každého úřadu. Určení kompetence může být chápána negativně jako moc, která nutí určitý orgán k tomu, aby se věcí zabýval. Je však možné pochopit tento pojem v pozitivním slova smyslu, kdy pro některé orgány může být kompetence určitou výzvou, které se chopí v případě, že věcí, která jim byla předložena k vyřešení, se nechtějí, nemohou nebo neumějí zabývat (z čehož v případě první varianty není zcela určité, zda se jedná o pozitivní či negativní využití pojmu kompetence). Pokud však nastane situace, kdy vznikne spor o to, kdo je kompetentní (či více kompetentní) k tomu, aby danou věc vyřešil, je zapotřebí využít instituce, kterou zákonodárce pro tyto situace připravil.

Možná díky tomu, že otázku kompetence většina laiků neřeší a přenechává ji právně vzdělané společnosti, tak na toto téma není příliš publikací, které by sepisovaly otázku kompetenčních sporů. V případě vzniku kompetenčních sporů vše probíhá pro většinu laiků skrytě a zajímavá je pouze rozhodnutí, které vydá kdosi.

Přítom pro dnešní právní stát je typické, že v rámci státu kooperuje velké množství orgánů a korporací, které dále zajišťují běžný chod moci výkonné soudní i zákonodárné. Zároveň tyto orgány a korporace si vynucují práva, jež jsou určena zákony. Vzhledem k tomu je chybou právního systému, které se snad ani nelze vyhnout, že působnost těchto orgánů a korporací není dokonale upravena a je zřejmé, že pak vznikají spory o to, kdo má v určité věci jednat a rozhodovat. Tato situace je nevyhnutelná, ač se jí snaží zákonodárce svým jednáním neustále upravovat. A jestliže již není možná úprava formou činnosti zákonodárce, pak nastupuje moc soudní, která svou judikaturou zasahuje do takových konfliktů a snaží se je do budoucnosti vyřešit tam, kde vznikla mezera v zákoně.

Cílem této diplomové práce by tedy mělo být zkompletovat informace týkající se kompetenčních sporů rozhodovaných Nejvyšším správním soudem a uvést je co nejvíce pochopitelným způsobem a vytvořit text, který by pomohl k možnosti vytvoření určité mapy. Tedy cesty, jak celou tematiku kompetenčních sporů pochopit a zároveň porozumět i postupům Nejvyššího správního soudu při výkonu jeho agendy týkající se právě kompetenčních sporů.

2 Pojem kompetence

Pojem kompetence má spoustu významů. Každý znalec teorie práva má svůj vlastní způsob, jak tento pojem vyjádřit a jak ho zpracovat. Nicméně jde o pojem, který nemá žádnou obecnou definici, jež by se mohla použít. Proto v této kapitole bude uvedeno několik možností, jak pojem kompetence vysvětlit. Avšak jedná se jen o drobné rozdíly ve výkladu tohoto pojmu.

Pojem kompetence v obecném kontextu je sám o sobě důležitou složkou pro pochopení celé problematiky. Kompetence vymezuje, jaký je rozsah pravomoci a působnost orgánů veřejné správy. Tento pojem je natolik závažnou problematikou, že je upravena již v některých ústavách států či v tzv. kompetenčních zákonech (např. zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích ve znění pozdějších novel)¹.

Avšak pojem kompetence není žádnou novinkou. To, kdo je příslušný či způsobilý konat v dané věci řešili již právníci v době minulé. Již jeden z nejznámějších českých právních filozofů a právních teoretiků František Weyr uvádí u svého rozboru zásady *Lex posterior derogat priori*, že normotvůrce musí být kompetentní k tomu, aby mohl změnit normu. Weyr označuje kompetenci jako příslušnost². Zároveň však označuje kompetenci za schopnost či propůjčenou způsobilost.

V dalším významu pak lze chápat pojem kompetence v tom smyslu, že jde o vlastnost právních subjektů či orgánů. Tato vlastnost pak spočívá v povinnosti něco určitou formou konat. Proto lze říci, že kompetence je úzce spjata s pojmy působnost, pravomoc a příslušnost.³

Harvánek uvádí další z možných vysvětlení pojmu kompetence. Podle něj jde o souhrn práv a povinností, jímž dojde k vymezení pravomocí. Kompetence je pak rozlišena na věcné, osobní, teritoriální či funkční rozhraničení pravomoci jednotlivých orgánů.

V širším slova smyslu lze kompetenci chápat jako synonym pro slovo přičitatelnost. Proto lze pro pojem kompetence považovat za podstatné, komu bude jako vlastnost přičítána. Zpravidla je kompetence chápána jako vlastnost právních subjektů nebo orgánů – udává, co mohou a smějí a jaká jsou jejich oprávnění. V širším slova smyslu lze pak také říci, že ten, kdo je vázán nějakou

¹ Gerloch 2009, 57

² Weyr 2015, 105

³ Frumarová 2013, 313

povinností, která mu byla uložena, je kompetentní, což je možné chápat jako subjekt, jenž je zatížený povinností.⁴

Weyr navíc ve své Teorii práva uvádí ještě jeden pojem související s pojmem kompetence. Tímto pojmem je „kompetenční kompetence“ (překládaná z němčiny ze slova Kompetenzhoheit).⁵ Weyr tímto termínem upravuje nadřazenost jednoho orgánu nad druhým. Podle něj jde o orgán, který má kompetenci udělovat kompetenci nějakému dalšímu orgánu a zároveň i sobě. Je pak tedy orgánem svrchovaným a nadaným kompetenční výsostí. Zároveň však upozorňuje i na to, že tento orgán by měl být pouze jeden.

Kompetenci můžeme vnímat jako oprávnění nebo jako povinnost. Kompetenci jako povinnost uvažujeme tehdy, když např. státní úředník vykonává svou kompetenci v rámci své funkce, která mu byla svěřena. Pokud se pak mluví o oprávnění, pak se jedná o případy, kdy má např. státní úředník, „právo“ na určitou kompetenci.⁶

Zároveň je nutné uvést i to, že základním předpokladem pro určení kompetentnosti správního orgánu rozhodnout ve správním řízení v určité věci je jeho věcná a místní příslušnost k takovému rozhodnutí. Z předchozí teze tedy vyplývá nutnost, aby úprava příslušnosti byla co nejvíce jasná a jednoznačná, jak ostatně vyplývá ze základních principů právního státu⁷. Je však bohužel samozřejmé, že zatím neexistuje žádná ideální úprava, ve které by nedocházelo ke vznikům sporných situací, kdy není zcela jasné, kdo je kompetentní k vyřešení nastalého problému. Tím pak vzniká potřeba objektivního vyřešení této situace, přičemž i nadále musí být dodržena a zachována procesní práva každého z účastníků řízení.⁸

2.1 Právomoc a působnost

K určení, který správní orgán je příslušný k projednání konkrétní věci, je velmi důležité nejprve určit právomoc a působnost. Na základě těchto dvou aspektů se určuje, který správní orgán má jaké úkoly, jenž má řešit. A aby mohl

⁴ V tomto případě však potřeba využívat pojmu „kompetentní“ není až tak využívána, protože už z toho, že je subjekt povinný vyplývá, že je i kompetentní a jednalo by se tedy pouze o synonyma. Nicméně je spíše vrozený pojem povinný než kompetentní.

⁵ Weyr 2015, 123

⁶ Weyr 2015, 120

⁷ Potvrzeno také rozhodnutím Ústavního soudu Pl. ÚS 77/06.

⁸ Sedláček 2011, 69

tento svůj úkol vykonávat, tak jsou mu svěřeny prostředky, pomocí nichž plní tyto úkoly.

Pravomoc je často používána jako synonymum pro pojem kompetence. Avšak tento pojem lze také vykládat jako ony svěřené prostředky, jejichž pomocí plní správní orgány své úkoly. Při tomto výkladu je však nutné pochopit, že se jedná o prostředky právní. Pravomocí také můžeme rozumět právní prostředky, které má k dispozici správní orgán pro výkon své působnosti.

Pravomoc však navazuje na příslušnost, protože výsledkem stanovení pravomoci je nalezení orgánu příslušného vykonávat veřejnou moc v oblasti své působnosti, jenž mu byla stanovena, a tento správní orgán musí dále podle zákonem stanovených právních předpisů v daném řízení pokračovat, či je možné vykládat pravomoc jako samotnou realizaci státní moci v příslušné formě. Kompetence lze dále podle Ústavního soudu chápat již jen jako konkrétní věcné vymezení otázek, které jsou realizované v procesu výkonu pravomoci.⁹ Orgán, jemuž byla svěřena pravomoc, rozhoduje autoritativně o právech i povinnostech subjektů. Je tedy zřejmé, že subjekty a správní orgán si nejsou rovni a rozhodnutí zcela záleží na správním orgánu.

Pravomocným orgánem je ten orgán, který je určený příslušným právním předpisem. I zde je však nutné využití principu proporcionality¹⁰ k aplikaci prostředků svěřených orgánu, protože jak známo vše, co se nachází v oblasti veřejné správy, má být přiměřené. Prostředky tedy musí být přiměřeny účelu a nemají nikdy zasahovat do práv a zájmů soukromých osob nad nezbytnou míru.¹¹ S tím souvisí i to, že správní pravomoc se má uplatňovat pouze pro dosažení cíle, který je určen příslušným předpisem

K dodržení zásady proporcionality se užívá tzv. „test“ proporcionality vycházející ze tří základních kritérií: vhodnosti; zda jde o prostředek, který co nejméně poškozuje dotčené osoby; a přiměřenosti.

Vždy je nutné určit i působnost. Působnost je chápána ve správním právu jako okruh vymezených úkolů. Vymezení působností je jedním z nejdůležitějších prvků pro veřejnou správu.¹²

⁹ Nález Ústavního soudu IV. ÚS 150/01 ze dne 9.10.2003

¹⁰ Podle docenta Vopálky jde o princip proporcionality, jestliže „*správní orgán může zasahovat do práv osob jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu*“

¹¹ Hendrych 2016, 555

¹² Hendrych 2016, 74

Jelikož tedy patří působnost k důležitým prvkům, tak je rozlišena na: věcnou působnost, územní působnost a osobní působnost.

Působnost věcná je dále ještě rozdělována na působnost všeobecnou a dílčí. Co se týče všeobecné věcné působnosti, tak tato působnost se vztahuje na případy, kdy se na daném území koncentruje výkon veřejné správy téměř výhradně u jednoho vykonavatele. Takový vykonavatel má na daném území působnost ve všech záležitostech, avšak s výjimkou záležitostí, které jsou zákonem svěřeny vykonavateli jinému.

Pro dílčí působnost věcnou je pak charakteristické rozdělení veřejných úkolů. Může tedy dojít k vytvoření samostatných odvětví veřejné správy nebo k rozčlenění v rámci už existujícího subjektu veřejné správy. Pokud dojde k druhému ze zmíněných případů, pak dochází k rozčlenění na základě horizontální dekoncentrace nebo na základě vertikální dekoncentrace.

Na základě územní působnosti se posuzuje, zda má určený správní orgán působnost celostátní, regionální nebo místní.

Poslední z uvedených je působnost osobní. Tato působnost však není podle profesora Hendrycha zařazována mezi základní rozčlenění působnosti. Podle něj je působnost osobní uváděna jen v případech, „*kdy řešení určité věcné problematiky se neuplatňuje obecně (vůči všem subjektům), ale u vybraných kategorií subjektů se přikazuje zvláštnímu správnímu úřadu*“.¹³ Dále také uvádí, že osobní působnost není vlastně kategorií působnosti, ale je pouze alternativou k věcné působnosti. Na konec je třeba uvést, že výše uvedené metody určování působnosti nejsou absolutní.

Jako poslední můžeme uvést stanovení působnosti zákonem, kdy tato metoda nabourává předchozí jistotu určení působnosti. Zákonodárce stanovuje působnost zákonem buď tak, že udá taxativní výčet, které subjekty mají v dané věci působnost¹⁴, nebo jen uvede generální klauzuli přikazující určitým subjektům nebo vykonavatelům správní úkoly v určitém územním obvodu, jestliže nejsou zákonem přikázány orgánům jiným.

Ohledně působnosti se vyjádřil Nejvyšší správní soud tak, že: „...je nutno usilovat o takový výklad právních předpisů, který směřuje k jasnému vymezení věcné působnosti jednotlivých správních orgánů tak, aby se tyto kompetence

¹³ Hendrych 2016, 74

¹⁴ tzv. enumerativní metoda

navzájem nepřekrývaly“.¹⁵ Ve smyslu tohoto vyjádření lze pak uvést, že pojem kompetence a působnost mohou být chápány jako synonyma.¹⁶

2.2 Příslušnost

Základním předpokladem pravomoci je věcná a místní příslušnost k vydání rozhodnutí v dané věci.¹⁷ Můžeme však vycházet z toho, že příslušnost je procesním vyjádřením kompetence jako kategorie hmotněprávní. Jak už bylo uvedeno dříve, tak je snaha, aby úprava příslušnosti byla co nejvíce jasná a jednoznačná. Proto najdeme úpravu příslušnosti téměř v každém zákoně. Jistě by byl považován za nedostatečný zejména takový právní předpis, který se zabývá procesní částí jakéhokoliv právního odvětví a neupravuje jakkoliv příslušnost. Pro každý takový právní předpis by tedy měla být určena příslušnost věcná a místní. V některých případech je pak ještě jistě nutné či alespoň vhodné uvést i příslušnost časovou nebo funkční. Pro potřebu této práce je důležitá zejména úprava pro příslušnost orgánů veřejné moci, a tedy se budeme zaměřovat hlavně na ně. Dle správního řádu se jakékoliv podání činí u toho správního orgánu, který je příslušný věcně a místně a místní příslušnost se určuje až poté, co je stanovena příslušnost věcná.

Pokud tedy začneme věcnou příslušností tak se jedná o tu příslušnost, která určuje, jaký správní orgán má v dané věci působnost a pravomoc. Docent Vopálka dále uvádí, že: *„úprava věcné příslušnosti musí vycházet i z organizace správy a do zabudovaných instančních vztahů, proto je její součástí i určení orgánu, který rozhoduje v první instanci“*. Dále vysvětluje pojem věcné příslušnosti i judikatura, která konstatuje: *„věcná příslušnost ve správním řízení určuje kompetentní správní orgán nejen odvětvově, ale určuje též, který stupeň orgánu v hierarchické struktuře správy má rozhodovat v tom kterém stupni správního řízení“*¹⁸.

V případě správního řízení je věcná příslušnost chápána jako vztah správního orgánu k předmětu řízení – tzn. který správní orgán je příslušný v rámci skupiny správních orgánů působících v jednom odvětví provádět správní řízení v konkrétní věci.¹⁹ Věcná příslušnost je upravena v § 10 správního řádu. Toto

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č.j. 5 A 116/2001-46

¹⁶ Fumarová 2013, 314

¹⁷ Hendrych 2016, 402

¹⁸ Rozsudek KS v Ústí nad Labem ze dne 21.11.2001, č.j. 15 Ca 288/2001-20

¹⁹ Hendrych 2003, 1105

ustanovení však vychází z ústavního požadavku uvedeného v čl. 79 odst. 1 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava: „*Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem*“. Nicméně je třeba podotknout, že věcná příslušnost nemůže být vymezena individuálně, ale jedná se o druhové vymezení. Toto je způsobeno tím, že právo je vytvářeno okruhy věcí, jež jsou spojeny vnitřní podobností, mají společné znaky, a tyto skupiny se svěčují k rozhodnutí jednotlivých správních orgánů²⁰. Je určitě správné v případě určování věcné příslušnosti podle § 10 správního řádu zmínit, že se nemusí vždy jednat o zvláštní zákon, který by upravoval věcnou příslušnost, ale tato příslušnost může být řešená i samotným správním řádem.

Avšak i tak je ustanovení § 10 správního řádu obecné a tedy jen v obecné rovině určuje, který druh správního orgánu (či který jeho stupeň) provede správní řízení a na jeho základě následně vydá rozhodnutí. U jednotlivých řízení stanoví věcnou příslušnost odpovídající zákon nebo podzákoný obecně závazný právní předpis.

Na rozdíl od místní příslušnosti, která je možná v některých případech změnit, tak je věcná příslušnost neměnná po celou dobu řízení. S tím souvisí zásada *perpetuatio fori*. Tato zásada upravuje situace, kdy dojde ke změně okolností a tím i ke změně věcné příslušnosti. Není-li však stanoveno v zákoně jinak, tak řízení dokončí ten správní orgán, který řízení započal a byl v době zahájení správního řízení příslušný danou věc řešit.

Jestliže dojde k porušení věcné příslušnosti, tak se jedná o vážné porušení a zakládá *ex offio* důvod ke zrušení vydaného rozhodnutí. Nedodržení kritérií věcné příslušnosti nakonec může způsobit i nicotnost takto vydaného aktu. Ke zrušení takového rozhodnutí může dojít pomocí využití řádných či mimořádných opravných prostředků, ale není možné takovou vadu napravit procesním úkonem správního orgánu, který rozhodnutí vydal.

Na určení věcné příslušnosti navazuje určení příslušnosti místní, funkční a dále i instanční (týkající se situace upravené v § 89 odst. 1 správního řádu – tj. v případě, že zákon nestanoví něco jiného, tak platí, že odvolací instancí, je nejbližší nadřízený správní soud).

Vedle věcné působnosti je působnost místní určující, který z věcně příslušných správních orgánů má z hlediska své územní působnosti vést správní řízení. Tato příslušnost je (ve správním řízení) určena vztahem mezi správním

²⁰ Rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2014, č.j. 6 Ads 87/2013-131

orgánem a věcí rozhodovanou v určitém místě. Místní příslušnost se tak určuje podle jednotlivých kritérií, která určují, jestli se jednotlivá řízení týkají:

- a) činnosti účastníka;
- b) nemovitosti;
- c) podnikatelské činnosti fyzické osoby (*místem podnikání ve smyslu § 11 odst. 1 písm. c) správního řádu je rovněž adresa sídla vedená v živnostenském rejstříku²¹*);
- d) fyzické osoby; nebo
- e) právnické osoby,

Je však nutné poznamenat, že tato místní příslušnost nemusí být definitivní, protože není vyloučeno určení zvláštním zákonem místní příslušnosti jiné a musí být také dodržena obecná zásada *lex specialis derogat legi generali*. Na rozdíl od věcné příslušnosti je porušení místní příslušnosti pouhou vadou v řízení, která nemůže způsobit nicotnost (platí zde presumpce správnosti).

Další odlišností od věcné příslušnosti pak je rozdílnost v rámci změny příslušnosti. V případě místní příslušnosti je možné změnit příslušnost atrakcí, delegací nebo postoupením, protože někdy nastane potřeba, aby zákonem založená příslušnost byla modifikována. Avšak je stanoveno obecné pravidlo, které určuje, že ke změnám příslušnosti má dojít pouze v případech, kdy se jedná o případy důvodné. Nemělo by docházet k zatěžování účastníků více, než kdyby ke změně příslušnosti nedošlo²².

Atrakcí se rozumí změna příslušného správního orgánu, kdy převezme rozhodování nadřízený orgán původního správního orgánu. Nadřízenost upravuje obecně správní řád nebo je nadřízenost upravena zvláštním zákonem. O atrakci rozhoduje nadřízený správní orgán usnesením, které je oznámeno veřejnou vyhláškou.

Nadřízený správní orgán rozhoduje usnesením i o delegaci. V případě delegace rozhodne nově podle usnesení věcně příslušný orgán, který je podřízený správnímu orgánu, jenž o delegaci rozhodl. Správní orgán, který nově rozhoduje o řízení je však na stejné úrovni jako správní orgán původní²³. Delegace je tedy pouze změnou místní příslušnosti a příslušnost věcná i funkční zůstávají zachovány.

²¹ Závěr č. 138 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 30.5.2014

²² Potěšil C.H.Beck, 331

²³ Oba správní orgány musí náležet pod ten samý nadřízený správní orgán.

Poslední možností změny místní příslušnosti je postoupení věci. V případě této změny příslušnosti rozhoduje o změně sám příslušný správní orgán. Také je tato varianta pouze dispozitivní a není situace, kdy by byla nutnou změnou místní příslušnosti. Jako v předchozích případech je i postoupení na základě usnesení, kdy důvodem k postoupení je vhodnost, ale i jiné případy²⁴. Avšak zákon stanoví omezení v postoupení věci. Toto omezení spočívá v nutnosti vyžádat si předchozí souhlas orgánu, jemuž má být věc postoupena.²⁵

V rámci místní příslušnosti může nastat i situace, kdy je věcně i místně příslušných více správních orgánů²⁶. V těchto případech se pak uplatňuje tzv. pravidlo předstižení. Podle pravidla předstižení je k provedení řízení příslušný ten správní orgán, ke kterému bylo jako první dáno podání. V případě ex offio řízení je příslušný ten správní orgán, který učinil úkon jako první.²⁷

Další z příslušností je funkční příslušnost. Funkční příslušnost upravuje, který z orgánů je příslušný správní řízení vést. Avšak ve správním řádu není nikde upravena obecná funkční příslušnost. Tato příslušnost je upravena pouze v § 130 správního řádu, který upravuje příslušnost orgánu veřejnoprávní korporace nebo jiné právnické osoby. Nicméně funkční příslušnost není řazena mezi hlavní příslušnosti určované ve správním řízení, a proto není nutné pro tuto práci ji dále rozvíjet.

²⁴ K postoupení může dojít i v jiných než právní úpravou předvídaných případech.

²⁵ Potěšil C.H.Beck, 599

²⁶ Tato situace často nastává v případech, kdy nemovitost zasahuje do více správních obvodů nebo pokud je místní příslušnost stanovena zákonem pro více správních orgánů.

²⁷ Jemelka C.H.Beck, 56

3 *Pojem kompetenční spor*

V předchozí kapitole došlo k vysvětlení pojmu kompetence a k vysvětlení její důležitosti, avšak v případě, že nedojde k naprostému dodržení základních principů tvorby práva, tak může dojít ke konfliktu týkající se toho, který z orgánů je kompetentní k rozhodnutí v dané věci. Tyto případy označujeme jako kompetenční spory.

Problematikou kompetenčních sporů se zabýval už J. Pražák ve svém dvoudílném díle *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními*. Podle Pražáka lze jako kompetenční spor označit každou intervenci správy proti soudu. Tato intervence směřuje k tomu, aby soudu bylo bráněno rozhodovat v dané věci. Při této myšlence, jak chápat pojem kompetenčního sporu, přitom vycházel z francouzské úpravy.

Kompetenční spory mohou být také chápány jako konflikty státních orgánů, které nastávají při jejich rozhodování v individuálně určené věci. V těchto případech se pak jedná o spory, kdy správní orgány mají v určitém jedinečném případě právo a povinnost vydat rozhodnutí. Nelze však chápat kompetenční spory pouze jako spory v oblasti správy veřejné. A někteří autoři označují řešení konfliktů i jako určitou formu kontroly veřejné správy.²⁸

Ke kompetenčním sporům můžeme také přistupovat z hlediska formálního nebo z hlediska materiálního. Z formálního nebo také jinak označovaného institucionálního hlediska přistupujeme ke kompetenčním sporům z pohledu pravomoci, kterou jednotlivé soudní nebo jiné státní orgány mají. Pokud jde o materiální hledisko, tak rozlišujeme kompetenční spory podle jednotlivých oblastí možných sporů, jež jsou přiřazovány k orgánu či k více orgánům, zatímco jsou všechny tyto orgány příslušné daný spor řešit.

Definici kompetenčního sporu nalezneme i v úpravě vycházející ze zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů. V tomto ustanovení je za kompetenční spor označen takový spor, „*ve kterém si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno pravomocné rozhodnutí. Kompetenčním sporem je též spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků.*“²⁹ Tato definice se nechá označit jako taková, která přišla poměrně pozdě, protože samotná úprava kompetenčních sporů

²⁸ Sládeček 2013, 352

²⁹ § 1 odst. 2 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů

byla až do roku 2002 upravena jen v § 8a zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu. Nicméně vzhledem k celkové přeměně, kterou rok 2002 přinesl (úprava správního soudnictví jako dvojinstanční a také faktické vytvoření Nejvyššího správního soudu), byla úprava kompetenčních sporů nově upravena i v právě zmiňovaném kompetenčním zákoně nebo např. také v soudním řádu správním, který nabyl účinnosti ve stejnou dobu.

Za kompetenční spor můžeme označit situaci, kdy při rozhodování dojde ke sporu mezi orgány, a to na základě toho, že není možné určit, kdo může vydat rozhodnutí v dané věci, protože tak není upraveno ve zvláštním zákoně ani obecném zákoně. Nicméně i na případ, kdy není tento problém upraven zvláštním předpisem, je obecná úprava připravena. Např. v § 133 odst. 1 správního řádu je řečeno, že jestliže není úprava ve zvláštním předpisu, pak je provedeno v prvním stupni řízení ústředním správním orgánem, v jehož působnosti se rozhodovaná věc nachází, nebo ústředním orgánem, který je rozhodované věci nejbližší. Avšak je nutné přihlídnout k tomu, že ústředním správním úřadům může působnost stanovit jen zákon³⁰.

Nicméně pokud není nalezen ani ústřední orgán, který by mohl danou věc posoudit (tedy ústřední orgán, který by se cítil být kompetentním k rozhodnutí o dané věci), tak může být podána žaloba k soudu podle § 97 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního. Aktivní legitimaci však v případě podávání této žaloby mají nejen správní orgány, ale také kterýkoliv z účastníků konkrétního správního řízení.

Ne vždy je však nutné, aby v zákoně bylo nepřesně vymezeno, kdo je v daném případě kompetentní. Je totiž také možnost toho, že jde jen o nedostatečnou znalost příslušného právního předpisu nebo došlo k chybné interpretaci. Pokud však dojde ke sporu mezi správními orgány, tak o tomto sporu rozhoduje jim nejbližší nadřízený správní orgán. O tomto sporu je obeznámen nadřízený správní orgán jedním ze správních orgánů, kteří se přou o kompetenci. Tato povinnost oznámit svůj konflikt plyne správním orgánům ze zákona.

Společně nadřízený správní orgán vydá rozhodnutí, jenž je pro podřízené orgány závazným. V tomto rozhodnutí je autoritativně stanoveno, který ze správních orgánů je v dané věci povinen rozhodnout, a tedy kdo řízení povede. Je však nutné uvést, že žádné rozhodnutí, které je vydáno nadřízeným správním

³⁰ Čl. 79 odst. 1 Ústavy

orgánem v těchto sporech, nemá povahu správního rozhodnutí (jde jen o interní akty).

Jestliže pak nastane onen výše zmiňovaný případ, kdy nemají správní orgány společný nadřízený správní orgán, tak se přesune celý problém na úroveň ústředního správního orgánu. A tím vzniká tzv. dohodovací řízení. V něm ústřední správní úřady projednávají spory o příslušnost mezi správními orgány nemající společně nadřízený správní orgán a také o příslušnost mezi ústředními správními orgány, pokud jsou určeny jako správní orgány prvního stupně.

Spory se týkají toho, kdo z orgánů má vydat rozhodnutí v dané věci. Kompetenční spory mohou být děleny na:

- a) kladné kompetenční spory;
- b) záporné kompetenční spory.

V případech kompetenčních sporů se někdy hovoří o sporech o příslušnost a jindy zase jako o sporech o pravomoc, avšak jsou i případy, kdy jsou výslovně označovány jako „kompetenční spory“. Kompetenční spory jsou označovány jako spory o příslušnost např. v občanském soudním řádu nebo ve správním řádu. Naopak v případě např. zákona o Ústavním soudnictví nebo v případě soudního řádu správního se kompetenční spory označují jako spory o pravomoc. Pro obě tyto varianty však zároveň může dojít i k použití pojmu kompetenční spor.³¹

V rámci textu předchozího odstavce lze říci, že kompetenčními spory můžeme určit jako spory o příslušnost a pravomoc. Je možné také říci, že jde o spor, kdy se rozhoduje, který z orgánů má vydat v tom konkrétním případě rozhodnutí. Zároveň je možné podotknout, že kompetenční spor je natolik zásadní pro každé odvětví práva, že téměř v každém procesním předpisu je problematika kompetenčních sporů upravena.

Pro to, aby se předcházelo kompetenčním sporům, je také upravena příslušnost, pravomoc a působnost. I tak je tato úprava někdy nedokonalá a přes konstantní snahu zákonodárců o předcházení kompetenčních sporů k nim stále dochází. Dále je také nutné podotknout, že záporné kompetenční spory převažují nad spory kladnými³². Avšak nelze chápat kompetenční spory jako projev svévole správního orgánu a tedy neochotu orgánů rozhodovat v daných věcech.

³¹ Frumarová 2013, 316

³² Kliková 2016, 110

3.1 *Kladné kompetenční spory*

Již v 19. století J. Pražák rozděloval kompetenční spory na spory kladné a záporné. Toto rozdělení podle něj pramenilo z toho, zda si v téže věci kladou nárok na to, že mohou rozhodovat, dva a více správních orgánů. Ve své knize pak Pražák ke kladnému kompetenčnímu sporu uvádí toto: „... *nastane afirmativní konflikt kompetenční mezi soudy a úřady správními tím, že oba si osobují příslušnost v téže věci.*“³³

Chápání kladných kompetenčních sporů se tedy od doby 19. století ve formálním pojetí celého problému nijak nezměnila. O kladný kompetenční spor se nemusí i nadále jednat pouze v případech, že jde o spor o příslušnost mezi správním úřadem a soudem, ale i mezi dvěma či více správními úřady samotnými. Rozdíl můžeme najít pouze v tom Pražákově tvrzení, ve kterém uvádí, že uvažujeme jen o jedné moci – tj. státní moc. Pak je možné logicky chápat kompetenční spor pouze mezi dvěma úřady a spor se vede o agendu jim přikázanou. Stejně tak je možné určit, že jedinou instancí, která je schopná případný kladný kompetenční spor rozhodnout je jen vladař jako hlava moci výkonné. Neměnnou zůstala skutečnost, že počet pozitivních kompetenčních sporů byl již v době Rakouska-Uherska (konkrétně Rakouska) ve viditelně nižším počtu než kompetenční spory negativní.

K lepšímu vysvětlení pozitivního kompetenčního sporu v současnosti můžeme uvést i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. Komp 6/2008-14 ze dne 4. března 2009. V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud ve sporu, kde se žalobce J.T. domáhal určení, který ze správních orgánů je kompetentní v případě změny koncovky rodného čísla žalobce. Nejvyšší správní soud uvedl, že o kladný kompetenční spor jde tehdy, „*pokud alespoň dva správní orgány si osobují (...) pravomoc vydat rozhodnutí v téže právní věci, tedy ve věci se stejným účastníkem (účastníky) řízení a se shodným předmětem řízení*“.

3.2 *Záporné kompetenční spory*

Na rozdíl od kompetenčního sporu kladného, může být veřejností chápán záporný kompetenční spor jako mnohem více negativní. A to z toho důvodu, že v případě takového sporu odmítají správní orgány či soudy příslušnost k dané věci. Je tedy mnohem více náročné tento případ vyřešit. Nicméně nakonec vždy musí být příslušný nějaký orgán.

³³ Pražák 1883, 44

Záporný kompetenční spor lze také vymezit jako spor, ve kterém strany sporu popírají svou pravomoc nebo příslušnost k vydání rozhodnutí ve stejné věci.

V obou případech, tedy jak v případě kladného kompetenčního sporu, tak v případě záporného sporu, se musí postupem, který byl výše v této kapitole zmíněn, dojít k určení kompetentního orgánu. Použije se k tomu buď společného nadřízeného orgánu nebo v případě, že takový orgán není možné určit, rozhoduje ústřední správní orgán.

O záporné kompetenční spory se jedná jen v případech, kdy orgány odmítají svou příslušnost. Jestliže tedy správní orgán odmítá vydat rozhodnutí z věcných důvodů, pak se nejedná o kompetenční spor.³⁴

3.3 Třídění kompetenčních sporů podle orgánu, který o nich rozhoduje

Pokud si uděláme malý exkurz do minulosti, tak zjistíme, že počátky správního soudnictví na našem území je nutné hledat již v Rakousku – Uhersku. V 70. letech 19. století byly vybudovány první orgány pro kontrolu dodržování zákonnosti rozhodování orgánů státní správy a územní správy. Avšak tyto základy byly přerušeny v období protektorátu Čechy a Morava. Správní soudnictví bylo úplně zrušeno a následně po 1. lednu 1953 končí existence správního soudnictví zcela³⁵ a vrací se až po roce 1991. Správní soudnictví pak bylo zakotveno zákonem č. 519/1991 Sb., který novelizoval občanský soudní řád (část pátá občanského soudního řádu).

V důvodové zprávě ke kompetenčnímu zákonu však je uvedeno, že právní úprava z počátku 90. let neobsahovala uspokojivé prostředky. Proto došlo k zásadní reformě správního soudnictví, která vedla až k vydání kompetenčního zákona a soudního řádu správního.

Jak již bylo dříve uvedeno původní úprava před rokem 2002 vycházela hlavně z občanského řádu správního. Nicméně dnes upravuje snad každý procesní předpis problematiku kompetenčních sporů. Přesto kompetenční spory stále zůstávají problémem, který je nutno řešit. V případě, že zůstaneme pouze v odvětví práva správního, pak se rozdělují kompetenční spory takto:

- a) spory mezi orgány moci soudní,
- b) spory mezi orgány moci soudní a výkonné, nebo

³⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu čl. Komp 3/2009-11

³⁵ Ústava z roku 1948 sice obsahovala ustanovení o správním soudnictvím, ale to bylo novelizací zrušeno.

c) spory uvnitř moci výkonné.³⁶

Je však možné kompetenční spory rozlišovat i podle toho, který orgán je příslušný k řešení toho kterého kompetenčního sporu. V předchozím odstavci je uvedeno, jak můžeme dělit kompetenční spory. Obě tato hlediska jsou vnitřně provázaná, protože v závislosti na tom, o jaký kompetenční spor se jedná, se určuje, který z orgánů je oprávněn o sporu rozhodnout. Toto rozdělení zároveň úzce souvisí i s tím, kde je úprava tohoto daného kompetenčního konfliktu upravena. Podle všech těchto kritérií se pak stanoví, kdo je oprávněn o kompetenčním sporu rozhodnout.

Kompetenční spory mohou být řešeny v rámci tří druhů řízení. Jedná se o řízení před Ústavním soudem, řízení podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, jehož předmětem jsou spory o pravomoc nebo věcnou příslušnost vydat rozhodnutí, nebo řízení před Nejvyšším správním soudem.³⁷

Pro kompetenční spory platí, že mohou být předmětem rozhodování Nejvyššího správního soudu, jak vyplývá z § 97 odst. 1 a 4 soudního řádu správního. Nicméně lze stanovit, že toto pravidlo má velké množství výjimek. Výjimka souvisí už s úpravou uvedenou v Ústavě, která určuje, že k rozhodnutí ve věci kompetenčních sporů je příslušný Ústavní soud³⁸. Ani Ústavním soudem však výčet orgánů pravomocných k rozhodování o věcech týkajících se kompetenčních sporů nekončí. Dalším orgánem, který o kompetenčních sporech může rozhodovat je nadřízený orgán, či ústřední orgán. Poslední z tohoto výčtu musí být i uvedení zvláštního senátu, který je také rozhoduje v některých případech o kompetenčních sporech.

Začneme-li kompetenčními spory, jež jsou řešeny nadřízeným orgánem, pak je nutné uvést, že v tomto případě se vždy jedná o kompetenční spor mezi orgány dle správního řádu. V tomto případě pak záleží ještě na tom, jestli se jedná o kompetenční spor pozitivní nebo negativní. V případě pozitivního kompetenčního sporu má orgán, který se do takové situace dostane, povinnost bezodkladně situaci oznámit nejbližše společně nadřízenému správní orgánu. Přitom je třeba brát ve zřetel § 178 správního řádu, který obecně stanovuje, že pokud není stanovené zvláštním zákonem jinak, pak je nadřízeným správním

³⁶ Šimíček 2004, 183

³⁷ Mates 2014, 147

³⁸ Viz čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy

orgánem orgán kraje, jestliže jde o kompetenční spor mezi orgány obce. Pokud však alespoň jeden z orgánů je orgánem kraje, pak je společným nadřízeným Ministerstvo vnitra. Oba výše zmíněné případy se však vztahují pouze na případy, kdy se jedná o samostatnou působnost orgánu obce nebo kraje.

Jestliže je pak nutno vyřešit kompetenční spor vznikající v případě přenesené působnosti, tak je věcně příslušný ústřední správní úřad. Pokud je to vhodné, pak je příslušný ústřední správní úřad, který má obor působnosti neblíží rozhodované věci.³⁹

Pro řešení kompetenčních sporů je důležitý pojem ústředního správního úřadu, který je často orgánem rozhodujícím o kompetenčních sporech podle správního řádu. Ústřední správní orgány jsou upraveny a zakládány na základě kompetenčního zákona. Je však nutno podotknout, že úplný základ ministerstev pochází již z Ústavy – konkrétně z čl. 79 Ústavy. Avšak Ústava svěřuje vytvoření ministerstev a jiných správních úřadů zákonům.

Nicméně ani v Ústavě a ani v kompetenčním zákoně není pojem ústředního správního orgánu přímo definován. Podle Kněžínek jde o takové správní úřady, *„které jako vykonavatelé státní správy mají celostátní, z věcného hlediska dílčí působnost, a současně nemají žádný nadřízený správní úřad.“*⁴⁰ Přitom právě onen prvek neměnnosti nadřízeného správního úřadu je často se opakující a většinou společností vnímaný jako definující prvek pro ústřední správní úřady. Ústřední správní úřady dělíme na ministerstva, v jejichž čele je člen vlády (ministr) a jiné ústřední správní úřady. Odlišujícím prvkem mezi těmito dvěma druhy je právě přítomnost člena vlády. Ústřední orgány jsou dále také orgány, jejichž působnost je celostátní.

Vrátíme-li se k záporným kompetenčním sporům podle správního řádu, tak se v případě sporů o místní příslušnost postupuje stejně jako u pozitivních kompetenčních sporů. Rozdílná je úprava u kompetenčních sporů týkajících se věcné příslušnosti. V tomto případě pak není možné postupovat jinak než spor rozhodnout v rámci správního soudnictví – tj. podle soudního řádu správního. Na soud se však může obrátit ten, kdo by byl účastníkem ve správním řízení, které zatím nebylo zahájeno kvůli kompetenčnímu sporu, ale i správní orgány prohlašující svou nepříslušnost.

³⁹ § 178 odst. 2 SŘ

⁴⁰ Kněžínek 2016, 7

Dalším orgánem, který rozhoduje o kompetenčních sporech je Ústavní soud. Ten je k takovému rozhodování příslušný podle Ústavy – tj. podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy. Dle tohoto ustanovení je Ústavní soud pravomocný rozhodovat o sporech o rozsahu kompetencí „*státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému zákonu*“⁴¹.

Nicméně pravomoc Ústavního soudu určená v čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy je podmíněnou pravomocí. V souladu s tímto článkem je vždy nutné se rovnou zaměřit i na třetí odstavce zmíněného článku, kde je v písmenu b) upraveno, že může být stanoveno, že bude rozhodovat Nejvyšší správní soud místo Ústavního soudu „*spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy*“⁴², jestliže tak stanoví zákon. Zákonem, který upravuje tuto pravomoc svěřenou Nejvyššímu správnímu soudu pak upravuje soudní řád správní. Lze tedy shrnout, že kompetenční spory jsou v současné době převážně přeneseny na Nejvyšší správní soud.⁴³ Ústavní soud tedy rozhoduje o těch kompetenčních sporech, které jsou zúžené na spory mezi těmi státními orgány, které nelze považovat za správní úřady. Ústavní soud pak nemůže rozhodovat o kompetenčních sporech mezi správními úřady navzájem, ani mezi správním úřadem a orgány územní samosprávy.

Kompetenční spory řešené u Ústavního soudu jsou tedy navrhovány těmito účastníky: Parlamentem ČR, prezidentem ČR, vládou, ČNB, NKÚ. Pokud je alespoň jeden z účastníků řízení jmenovaný v předchozí větě, pak je pravomocným o kompetenčním sporu rozhodovat Ústavní soud.⁴⁴

Pokud jde o kompetenční spory, které zůstávají v pravomoci Ústavního soudu, pak se jedná o kompetenční spory mezi státním orgánem a orgánem územní samosprávy, mezi státními orgány navzájem a mezi orgány územní samosprávy navzájem. Ohledně kompetenčních sporů řešených Ústavním soudem není ani v Ústavě, ani v zákoně o Ústavním soudu nikde uvedeno rozlišení na pozitivní a negativní kompetenční spory, ale můžeme usoudit, že i v tomto případě takové rozdělení existuje a lze je používat.⁴⁵

Jak bylo zmíněno v předchozích odstavcích, tak je pravomoc přenesena na Nejvyšší správní soud podle čl. 87 odst. 3 písm. b) Ústavy. Do tohoto

⁴¹ čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy

⁴² čl. 87 odst. 3 písm. b) Ústavy

⁴³ Forejtová 2014, 177

⁴⁴ Klíma 2009, 686

⁴⁵ Forejtová 2014, 177

přenesení se zahrnuje i tzv. Zvláštní senát, který je složený ze tří soudců Nejvyššího správního soudu a tří soudců Nejvyššího soudu. Tento Zvláštní senát byl zřízen zákonem o rozhodování některých kompetenčních sporů. Zvláštní senát rozhoduje o kompetenčních sporech, které vznikají mezi soudy nebo rozhodují o kompetenčních sporech, kde alespoň jednou ze stran je soud. V případě, že pouze na jedné straně je soud, tak druhou stranou mohou být orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy. Do pravomoci zvláštního senátu pak náleží také spory mezi soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví. Úkolem Zvláštního senátu je určit, kdo je ve sporu příslušný vydat rozhodnutí v konkrétní věci.

Je zajímavé, že Zvláštní senát je tvořen sudým počtem soudců, kteří zároveň mění svého předsedu tak, aby polovinu funkčního období byl předsedou soudce Nejvyššího správního soudu a polovinu soudce Nejvyššího soudu. Sudý počet soudců je zárukou, že ani soudci z Nejvyššího správního soudu, ani soudci z Nejvyššího soudu nebudou mít v hlasování nadváhu nad druhou stranou. Při řízení se Zvláštní senát řídí obecnými ustanoveními soudního řádu správního.

Posledním, kdo má pravomoc rozhodovat o kompetenčních sporech, je Nejvyšší správní soud. Jako všechny předchozí, rozhoduje i Nejvyšší správní soud jak o pozitivních, tak o negativních kompetenčních sporech. Jeho pravomoc vychází už z Ústavy, z již zmiňovaného čl. 87 odst. 3. Podle § 97 odst. 1 soudního řádu správního přísluší Nejvyššímu správnímu soudu rozhodovat o dvou skupinách kompetenčních sporů: rozhodování o otázkách, v nichž vždy působí správní úřady a rozhodování o otázkách, v nichž vždy působí orgány územní samosprávy.⁴⁶ Dále rozhoduje Nejvyšší správní soud o kompetenčních sporech úředních správních úřadů navzájem.

⁴⁶ Klíma 2009, 684

4 Kompetence Nejvyššího správního soudu v rámci kompetenčních sporů

Nejvyšší správní soud je vrcholným soudním orgánem ve věcech, které patří do pravomocí soudů ve správním soudnictví. To je jasné i z § 7 odst. 1 soudního řádu správního, který stanovuje, že pokud není upraveno zvláštním zákonem nebo soudním řádem správním jinak, tak je příslušný krajský soud.

Z předchozího odstavce vyplývá, že agenda Nejvyššího správního soudu není jednotně stanovena. Nejčastější náplní práce Nejvyššího správního soudu je mimořádný opravný prostředek – kasační stížnost. Dále však tento soud rozhoduje i o řízeních ve věcech volebních nebo v řízeních, které mu byly svěřeny čl. 87 odst. 3 písm. a) a b) Ústavy. Podle písm. a) se jedná o zrušení opatření obecné povahy a podle písm. b) jde o kompetenční spory mezi státními orgány a orgány územní samosprávy, pokud nejsou podle zákona k řešení těchto sporů příslušné jiné orgány.

Kompetenční spory řeší Nejvyšší správní soud v případě, že jde o kompetenční spory, kde jsou stranami správní úřad a orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy, orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem nebo ústřední správní úřady navzájem. Nejvyšší správní soud je kompetentní řešit právě jen tyto kompetenční spory.

Nesmí se však zapomínat na to, že u všech kompetenčních sporů (ať už u záporných či kladných) musí být splněna podmínka uvedená v ustanovení § 97 odst. 2 a 3 soudního řádu správního.

4.1 Pojem správní orgán

Správní orgán je subjektem správního řízení. Obecně subjekty správního řízení svou procesní činností ovlivňují proces, mají svá práva a povinnosti. Přitom v procesním řízení je vždy na jedné straně správní orgán jako subjekt veřejné správy. Správní orgán je subjektem veřejné správy. Je tedy nositelem práv a povinností, díky nimž je pak zákonem pověřen, aby rozhodoval o právech a povinnostech subjektů jiných.

Za správní orgány se považují: orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků, jiné orgány, právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Okruh správních orgánů je stanoven celkem široce. Tento výčet totiž zahrnuje všechny možné typy orgánů, které mají nebo mít mohou svěřenu správní působnost. I proto se ve výčtu objevil pojem „jiné

orgány“, který ještě rozšiřuje tento výčet o orgány, kterým zákon svěřil působnost v oblasti veřejné správy, ale zároveň tento orgán není zařaditelný pod ostatní kategorie.⁴⁷

Jelikož je povinnost vycházet ze základních zásad správního řízení, tak nesmíme zapomenout, že i správní orgán musí vyhovovat požadavkům na příslušnost věcnou, funkční a místní. Věcná příslušnost správních orgánů je stanovena zákony nebo na základě zákona⁴⁸. Věcná příslušnost správního orgánu je určována především zvláštními zákony, ale není žádnou výjimkou, že je věcná příslušnost upravena správním řádem či může jít i o jinou formu stanovení působnosti. Podle judikatury Ústavního soudu je totiž možné, aby příslušnost byla stanovena i prováděcím právním předpisem⁴⁹.

Jestliže existuje v rámci správního orgánu vnitřní struktura, pak je nutné se zabývat funkční příslušností. V současné době však určení funkční příslušnosti je možné na úrovni obcí či krajů, profesních samospráv nebo ústředních správních orgánů.⁵⁰ Funkční příslušnost je upravena v zákoně stejně tak jako jakákoliv jiná příslušnost. Jedná se o *lex specialis*⁵¹. Žádná obecná úprava funkční příslušnosti totiž není ve správním řádu uvedena.

Místní příslušnost správních orgánů je určena správním řádem. Tedy tak, jak je již uvedeno v kapitole 2.2. Místní příslušnost se určuje podle několika kritérií: podle činnosti účastníka; podle umístění nemovitosti; podle toho, kde fyzická osoba podniká, podle toho, kde má fyzická osoba trvalé bydliště; nebo podle toho, kde má právnická osoba své sídlo. Není však zcela vyloučeno, aby jiný zákon než správní řád, upravoval místní příslušnost. Pak se postupuje podle zásady *lex specialis derogat legi generali*.

Další důležitou okolností, která je směrodatná pro to, aby byl určen správný správní orgán je to, aby byl řádně vybrán dotčený orgán. Ve smyslu správního řádu je za dotčený orgán považován takový orgán, který je stanoven zvláštním zákonem a také správní orgán či jiné orgány veřejné moci, jenž jsou příslušné, aby vydali závazná stanoviska nebo vyjádření. Tato závazná stanoviska nebo vyjádření se pak stávají podkladem pro rozhodnutí správního orgánu. Poslední variantou, jak může být správní orgán označen jako dotčený orgán je, že

⁴⁷ Hendrych 2016, 249

⁴⁸ V tomto případě se jedná o situace, kdy je správní orgán příslušný podle veřejnoprávní smlouvy nebo statutem hl. m. Prahy, autorizací udělenou fyzické osobě.

⁴⁹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/2000

⁵⁰ Hrozinková 2015, 58

⁵¹ Např. z. č. 128/2000 Sb., zákon o obcích

bude za dotčený orgán prohlášen jiným zvláštním zákonem. Tento zvláštní zákon pak ale musí upravit i jejich procesní oprávnění.

Nicméně je třeba upozornit na fakt, že pro účely soudního řádu správního do pojmu správní orgán patří nejen orgán moci výkonné, ale i orgán územního samosprávného celku, anebo fyzická osoba, právnická osoba či „jiný orgán“.

Aby však pojem orgán územního samosprávného celku byl zcela zřejmý, tak ho trochu uvedeme. Jedná se totiž o orgán obce nebo kraje, který je zároveň jedním z projevů územní samosprávy. Tento projev spočívá právě v právu územních samospráv ustanovovat své orgány a úřední osoby. Územní samosprávy však mohou vykonávat svou samostatnou působnost nebo působnost přenesenou.

Mezi orgány obce tedy řadíme orgány uvedené v z. č. 128/2000 Sb., o obcích. Jedná se o zastupitelstvo obce, radu obce, starostu, obecní úřad, zvláštní orgány, orgány zastupitelstva obce a rady obce. Jako příkladem zvláštního orgánu obce můžeme uvést např. komisi pro projednávání přestupku a pokud jde o orgány zastupitelstva obce a rady obce, tak jako příklad můžeme uvést zastupitelstvem obce zřizované kontrolní výbory.

Organizace orgánů kraje pak odpovídá svou strukturou organizaci obcí. Avšak úprava orgánů krajů vychází ze zákona č. 129/2000 Sb., o krajích. Na rozdíl od obcí, je starosta nahrazen hejtmánem a tedy není možné zde najít ani místostarostu, který je nahrazen náměstkem hejtmána. Orgány krajů tedy jsou: zastupitelstvo kraje, rada kraje, hejtmán, krajský úřad a zvláštní orgán kraje.

Dalším správním orgánem může být orgán zájmové samosprávy. I zájmová samospráva působí v rozsahu samostatné působnosti a pravomoci, jež jim byla svěřena zákonem. Mezi zájmové samosprávy patří různé stavovské komory jako je lékařská komora, advokátní komora či exekutorská komora. Mezi zájmové samosprávy však řadíme i veřejné vysoké školy. Každá ze stavovských komor pak je dělena na orgány, jimž je přisouzena určitá příslušnost a pravomoc.

Pokud chceme definovat profesní samosprávu, tak vycházíme z předchozího odstavce. V jistých mezích se totiž dá označit zájmová samospráva za synonymum profesní samosprávy. Hlavní rozdíl je v tom, že zájmová samospráva v užším slova smyslu nemusí mít nutně povinné členství (jde např. o Hospodářskou komoru v Praze), kdežto u profesních samospráv tato povinnost vzniká (př. nikdo nemůže být lékařem, pokud není členem lékařské komory). Navíc profesní samosprávy jsou zřizovány zákonem, který pak upravuje i jejich organizaci a členství.

Mezi všemi v této kapitole uvedenými orgány může vzniknout kompetenční spor, jak už název kapitoly sám o sobě evokuje. Před 1. 1. 2003 byly tyto spory řešeny téměř výlučně Ústavním soudem podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy. Nicméně již od počátku se Ústavní soud považoval pouze za subsidiární a převážná část kompetenčních sporů měla být řešena Nejvyšším správním soudem. Vstupem soudního řádu správního v účinnost, k čemuž došlo právě ve zmíněný den, však byly tyto kompetenční spory svěřeny Nejvyššímu správnímu soudu.

4.2 Kompetenční spory mezi správním úřadem a orgánem územní, zájmové či profesní samosprávy

V předchozí kapitole bylo nastíněno, co je správním orgánem a že se jedná o legislativní zkratku. Pro kompetenční spory mezi správním úřadem a orgánem územní, zájmové či profesní samosprávy je nutné vysvětlit ještě to, kdo je druhým účastníkem tohoto kompetenčního sporu – tj. správním úřadem.

Je vhodné si povšimnout, že při výčtu stran, který je uvedený v nadpisu se neobjevuje legislativní zkratka „správní orgán“, ale pojem správní úřad. Tento pojem byl zavedený společně se soudním řádem správním – nachází se hned v prvních ustanoveních – tj. v § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního.

Úřad je vykonavatelem veřejné správy. Tento pojem je používán i Ústavou, a to vždy s přívlastkem správní. Dříve byl tento správní úřad označován jako „orgán státní správy“. Ke správnému pochopení obou pojmů – pojmu orgán a úřad – je tedy důležité zabývat se vztahem mezi nimi. Tento vztah je však jedním z těch, který není nikde zcela jasně vyřešen a je řešen již v publikacích minulého století.

Pojem úřad má v českém jazyce v zásadě trojí význam. První je funkčním pojetím pojmu úřad, druhý je pojetí úřadu jako pomocného útvaru a třetí je institucionální pojetí.

Funkční pojetí je chápáno tak, že je zákonem stanovený a přesně ohraničený okruh záležitostí. Tyto záležitosti jsou přiřazené nějaké organizační jednotce či přímo orgánu jako jejich působnost. Působnost je vykonávána fyzickými osobami jako monokratickým nebo kolegiálním orgánem příslušného subjektu veřejné správy.

Druhým pojetím může být pojetí úřadu jako pomocného útvaru. V tomto případě jde pak o soubor osob, který je přidělený orgány, aby pomáhal při výkonu

jeho úřadu. Tento soubor osob tvoří organizační jednotku bez vrchnostenské pravomoci vydávat abstraktní nebo konkrétní právní akty⁵². Právě v tvorbě organizační jednotky spočívá ono pojetí pomocného útvaru.

Poslední variantou je pak pojetí úřadu jako instituce. Tak je v České republice chápán pojem úřad převážně. Jedná se o obecné označení organizační jednotky, které má určitou věcnou a územní působnost. To, že české právo chápe pojem úřad převážně ve smyslu institucionálním vyplývá z čl. 79 odst. 1 a 2 Ústavy. Za úřad je považována každá trvalá organizační jednotka, která byla zřízena jako vykonavatel veřejných úkolů, a přitom není právnickou osobou.

Správní úřad je specialitou k pojmu úřad. Toto speciální vymezení je výrazem dělby práce, která vznikla mezi organizačními složkami určitého subjektu veřejné správy. V předchozích obdobích se používal spíše pojem orgán státní správy, ale tento pojem se stával problematickým, protože byl používán v obou, institucionálním i funkčním, pojetí.⁵³ Nicméně ještě dnes je možné se setkat s výrazem orgán státní správy v právních předpisech, jejichž účinnost je datována do doby před účinností Ústavy.

Správní úřady jsou součástí moci výkonné a jsou konstituovány jako monokratické – tj. v čele tohoto správního úřadu stojí jedna fyzická osoba. Je možné shrnout, že „*správní úřad je organizační jednotkou, která je zřízena a její působnost stanovena zákonem, navenek ohraničená a vystupující vůči veřejnosti prostřednictvím svých orgánů nebo zástupců, kteří jednají jménem subjektu, jehož je správní úřad organizační součástí (organizační složkou).*“⁵⁴ Pojem správní úřad však stále nemá legální definici a vychází se hlavně z výkladů Nejvyššího správního soudu, který podle zákona poskytuje ochranu proti nezákonným rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu.

Vycházíme-li z předchozích vysvětlení, pak pokud jde o spor mezi správním úřadem na straně jedné a na straně druhé územní, zájmovou či profesní samosprávou, pak musíme vykládat pojem správní úřad ve významu čl. 79 Ústavy, kde se ve všech třech odstavcích čl. 79 hovoří o ministerstvech a „jiných správních úřadech“⁵⁵

⁵² Pravomoc vydávat abstraktní nebo konkrétní právní akty náleží v tomto smyslu jen orgánu, u kterého byl takový pomocný útvar zřízen a pro něhož pracuje.

⁵³ Hendrych 2016, 67

⁵⁴ Hendrych 2016,68

⁵⁵ V souvislosti s čl. 79 Ústavy je nutné vykládat i čl. 68 odst. 2 a 5 Ústavy, kde je také použito pojmu ministerstvo, ale následně je použit už jen termín „jiný úřad“. V kontextu však je vykládán tento jiný úřad jako jiný správní úřad.

Kompetenční spor upravený § 97 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního vzniká mezi vykonavatelem státní správy (v tomto případě jde o správní úřad) a orgánem samosprávy. Jde-li však o případ, kde orgán územní samosprávy rozhoduje v přenesené působnosti, pak se pro tento případ podle judikatury Nejvyššího správního soudu nejedná o orgán samosprávy. Právě rozlišování případů, kdy rozhoduje orgán územní samosprávy v samostatné a kdy v přenesené působnosti, považuje Nejvyšší správní soud za směrodatné v rozhodování, zda se vůbec o kompetenční spor uvedený v § 97 odst. 1 soudního řádu správního jedná. V každém jednotlivém případě je nutné individuálně hodnotit, o jakou působnost se jedná.⁵⁶

Toto stanovisko zastává Nejvyšší správní soud opakovaně. Ale je možné nalézt i opačné názory. Např. Vopálka uvádí, že pro eventuální kompetenční spor není „rozhodné, zda jednají (orgány územní samosprávy) v přenesené nebo samostatné působnosti“.⁵⁷

Podle Frumarové jsou tyto spory, které vznikají mezi správními úřady a orgány územní, zájmové či profesní samosprávy, spory o to, zda rozhodnutí o konkrétní věci spadá do oblasti státní správy nebo samosprávy (na straně jedné stojí vždy správní úřad, jak už z názvu celé této kategorie vyplývá, a na druhé je orgán samosprávy).⁵⁸ Což vyplývá i z judikatury, jenž vždy jako první hodnotí právě onen vztah stran k státní správě nebo k samosprávě.

4.3 Kompetenční spory mezi samosprávami navzájem

Vzhledem k rozsáhlé problematice správních orgánů, a tedy i základů pro orgány samospráv, je možné vycházet z toho, že je zde možnost i vzniku sporů mezi samosprávnými orgány navzájem. Vycházíme-li z obecných základů uvedených v předchozích kapitolách, tak je samozřejmé, že ani zde nedochází k žádné výjimce a je možné setkat se spory zápornými i kladnými.

Není nutné, aby se jednalo o různé samosprávy. Tedy může dojít ke konfliktům jak mezi samosprávou zájmovou a územní, tak i ke sporu mezi dvěma územními samosprávami. Je dokonce i možné, aby vznikal spor mezi orgány té samé územní samosprávy (tj. může jít o spor mezi radou a zastupitelstvem té samé územní samosprávy).

⁵⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Komp 2/2004-51

⁵⁷ Vopálka 2004, 249

⁵⁸ Frumarová 2013, 322

Tyto spory jsou upravované v § 97 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního.

4.4 Kompetenční spory mezi ústředními správními úřady

Pokud se podíváme na zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy České republiky (označovaný jako kompetenční zákon), tak v tomto zákoně najdeme pojem „ústřední orgán státní správy“. Jedná se o výčet čtrnáct ústředních orgánů státní správy je však i připuštěno, aby tento výčet byl rozšířen zvláštním zákonem. Avšak pak musí být za ústřední právní úřad výslovně označen⁵⁹.

Je také zajímavé, že kompetenční zákon hovoří nejen dnes již zastaralou terminologií, která označuje ústřední správní úřady za ústřední orgány státní správy, ale navíc ještě ve svém § 1 hovoří o „ministerstvech a jiných ústředních orgánech státní správy“. Vychází se však zpravidla z toho, že za ústřední správní úřad se považují takové správní úřady, které za ústřední označí tento kompetenční zákon.

Posledním z kompetenčních sporů popsaných v § 97 soudního řádu správního je kompetenční spor právě mezi ústředními správními úřady. Nicméně soudní řád správní nikde nedefinuje pojem ústřední správní úřad. Kompetenční spor tohoto typu (podle § 97 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního) může vzniknout jen mezi ústředními správními úřady, které vznikly na základě kompetenčního zákona.

Pro tyto konflikty je však nutné ještě uvést judikaturu Ústavního soudu. Ta ve svém usnesení sp. zn. Pl. ÚS 52/04 ze dne 30. 11. 2010 uvedla, že se nemusí vždy vycházet z formálního pojetí pojmu ústřední správní orgán, jak je popsáno výše, ale je možné přiklonit se k materiálnímu pojetí ústředních správních úřadů. Podle Ústavního soudu je za ústřední správní orgán považován takový správní úřad, který naplňuje znaky ústředních správních úřadů. To znamená, že jde o výkon státní správy, jenž představuje část náplně tohoto úřadu. Dále je působnost správního úřadu celostátní a zároveň není ústřední správní orgán podřízen jinému správnímu úřadu.

Jako v mnoha jiných případech je však obtížné říci, který z přístupů určující, zda je správní úřad ústřední je správný. V současnosti v sobě ústřední

⁵⁹ Potěšil 2014, 914

správní úřady spojují prvky formální i materiální a je tedy zcela na judikatuře, aby dále do budoucna určila, zda se jedná o ústřední správní úřad nebo ne. Zřejmě i proto se vždy Nejvyšší správní soud zabývá právě v úvodu otázkou, zda jde o ústřední správní úřad či nikoliv.

4.4.1 Ústřední správní úřady

Již v předchozích kapitolách bylo popsáno, co je ústředním orgánem. Pokud si toto vezmeme jako opěrný bod pro vysvětlení pojmu ústřední správní úřad, pak je pro toto sousloví nutné již jen spojit si své poznatky s vysvětlením, co je správní úřad. Ale je důležité upozornit, že ústřední správní orgán je synonymem pro ústřední státní správu⁶⁰ a její vymezení není zdaleka tak jednoduché.

Ústřední státní správa lze vymezit podle tří samostatných pramenů práva. První vychází z pozitivně právní úpravy (kompetenčního zákona), druhý z judikatury a posledním pramenem pak jsou zásady, ze kterých ústřední orgány státní správy odvozují své fungování.

Pokud zahájíme výklad týkající se ústřední státní správy prvním pramenem tedy kompetenčním zákonem, pak je ústřední státní správa, a tedy i ústřední správní úřad, vrcholnou státní mocí. Ačkoliv by se tedy dalo předpokládat, že takto důležitý orgán bude mít své vlastní zastoupení v ústavních zákonech, tak se o něm paradoxně nezmiňuje ani Ústava, ani zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod. Slovní spojení ústřední státní správa není ani v jednom z těchto pramenů práva uvedeno.

Nicméně v Ústavě je uveden pojem správní úřad, a to v již dříve zmiňovaném čl. 79 odst. 1 Ústavy. Z tohoto ustanovení jasně vyplývá, že ministerstvo nebo jiný správní úřad může vzniknout pouze na základě zákona a nemůže být využito jakéhokoliv právního předpisu, který by měl nižší sílu, než je právě právní síla zákona. Tímto zákonem, který ministerstva upravuje, je právě kompetenční zákon. Jeho první část se již věnuje zřízení ústředních orgánů státní správy, druhá část se věnuje působnosti orgánů zřízených tímto zákonem, třetí část zakládá zásady činnosti orgánů ústřední správních úřadů a část čtvrtá se již věnuje jen závěrečným ustanovením.

Již v ustanovení § 1 kompetenčního zákona je stanoveno čtrnáct ústředních správních orgánů označených jako ministerstva. Jedná se o taxativní výčet a osobě, která vede jedno z ministerstev vzniká právo na to být členem vlády.

⁶⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. Komp 2/2003-22 ze dne 27. 5. 2003

Nicméně k závěru zákona se předchozí teze částečně nabourává, protože je určeno, že členství ve vládě nelze zcela dovozovat jen z § 1.

Ministerstva však nejsou jedinými ústředními správními úřady, které tento zákon upravuje. Hned v § 2 kompetenčního zákona se uvádí i „další ústřední orgány státní správy“. V tomto případě jde pak o orgány odlišné od ministerstev. Zákon těmto dalším orgánům již nepropůjčuje žádný jednotný název a ani zde nenajdeme žádný taxativní výčet. O odlišnosti mezi ministerstvy a dalšími ústředními orgány státní správy hovoří nálezný Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/07 ze dne 9. 2. 2010. Ústavní soud zde další ústřední orgány státní správy označuje za takové orgány, jenž „nemají přímou existenční vazbu – na rozdíl od vlády – na politickou vůli (důvěru Poslanecké sněmovny)“. Lze tedy vycházet z toho, že ústředními správními úřady jsou jen ministerstva a další ústřední orgány státní správy, které jsou kompetenčním zákonem explicitně ustanoveny.

Nicméně ani tato úprava není definitivní a tak je třeba nahlédnout i do judikatury, která se ústředními správními úřady také zabývala. Například Vrchní soud v Praze⁶¹ určil, že pojem „ústřední orgán republiky“ je synonymem k pojmu ústřední orgán státní správy. Tedy i v případě ústředních orgánů republiky se musí vycházet z kompetenčního zákona a nemůže tedy existovat ústřední úřad republiky, který by nebyl za takový prohlášen zákonem. Opět se zde objevuje fakt, že k tomu, aby byl nějaký orgán označen jako ústřední, tak nestačí pouhá celorepubliková působnost.

V duchu tohoto rozhodnutí se pak vyjadřuje i Nejvyšší správní soud ve svém usnesení sp. zn. Komp 1/2003 ze dne 27. 5. 2003.

Změna pak nastává až dalším usnesením Nejvyššího správního soudu z roku 2004⁶². I v tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud nejprve potvrdil předešlé závěry, že ústřední správní orgán je totožný s pojmem ústřední orgán státní správy. Dále pak pokračoval, že ústřední správní orgán je jen takový, který je určen kompetenčním zákonem, ale zároveň připustil i možnost, že může takový orgán vzniknout i na základě zvláštního zákona, kterým by se orgán zřizoval. Toto byl názor, který do té doby nikdo nevyřkl. Na závěr pak uvádí, že v případě, kdyby každý orgán s celorepublikovou působností byl ústředním správním orgánem, tak by celá situace vedla k právní nejistotě.

⁶¹ Usnesení Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 98/93 ze dne 21. 4. 1993

⁶² Usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. Komp 1/2004 ze dne 23. 7. 2004

Průlom v judikatuře však přišel až s pozdějším rozhodnutím Ústavního soudu. Až usnesení pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 52/04 ze dne 30. 11. 2010 přineslo průlom. Ačkoliv i zde Ústavní soud vychází z rozhodnutí výše uvedeného Vrchního soudu v Praze a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (sp. zn. Komp 1/2004), tak uvádí, že závěr druhého uvedeného není absolutní. Ústavní soud na příkladu Úřadu na ochranu osobních údajů uvedl, že ačkoliv zákon, na základě kterého byl tento Úřad zaveden, ho prohlašuje za ústřední správní orgán, tak by jím nebyl bez toho, aby byl uveden ve výčtu kompetenčního zákona.

Podle Ústavního soudu jednali oba soudy ve svém rozhodování příliš formalisticky. Jejich vyslovením, že může být ústřední správní úřad určen i zvláštním zákonem by se toto jednání mohlo dostat do rozporu s materiální zásadou právního státu. Podle Ústavního soudu nestačí pouhé prohlášení za ústřední orgán zákonem, ale musí obligatorně být toto prohlášení následováno i naplněním dalších znaků ústředního úřadu. Tím byl změněn původní taxativní výčet § 1 kompetenčního zákona – jedná se pouze o iluzi.⁶³

Ústavní soud dále judikoval, že materiálními znaky ústředních správních orgánů jsou tři. Prvním znakem je, že předmětný orgán má podstatnou působnost v oblasti výkonu státní správy. Druhým znakem je vykonávání státní správy na území celé České republiky, a nikoliv jen na vybraných částech. Třetím a posledním znakem je jeho nepodřazenost (přímá) pod žádný jiný ústřední správní orgán. Ani v tomto případě však nejde o taxativní výčet materiálních znaků.

Jak již bylo uvedeno v úvodu této podkapitoly, tak třetí možnost, jak určit, který správní orgán je ústřední. A to pomocí zásad fungování ústředních správních úřadů. Podle Šimka jsou některé z těchto zásad uvedeny již v Ústavě či Listině. Nejsou však označené výslovně právě pojmem ústředního správního orgánu, ale jedná se o zásady pro státní moc. Není je však možné vyloučit i pro ústřední správní orgány.

Kompetenční zákon sám o sobě se věnuje zásadám, takže pro tuto chvíli opomene ony zásady uvedené v Ústavě a Listině. V § 20 kompetenčního zákona je vyjádřeno, že pod pojmem „ministerstva“ nelze pro účely části třetí kompetenčního zákona uvést jen výklad *stricto sensu* podle § 1 kompetenčního zákona, ale je nutné vycházet i z § 2 stejného zákona. Ústřední správní orgány se mají povinnost dle kompetenčního zákona řídit ústavními zákony a zákony, ale

⁶³ Šimek 2015, Ústřední státní správa v ČR: střet zákona a judikatury

i usneseními vlády, z čehož je možné dovodit podřízenost těchto ústředních správních úřadů vládě. Vláda má také dle § 28 kompetenčního zákona řídicí, kontrolní a sjednocovací pravomoci vůči činnosti ministerstev.

Ministerstva jsou dále vázána i meziministerskou informační povinností. Na základě toho jsou pak nižší orgány nuceny v rámci vertikální spolupráce poskytovat ministerstvům jako nadřízeným úřadům informace, které jsou nutné pro jejich činnosti jako ústředních správních úřadů. Ze zákona však vyplývá pouze jednostranný tok těchto informací.

Ačkoliv lze tedy na první pohled říct, že v případě ústředních správních úřadů je jejich postavení naprosto jasné, tak vzhledem k uvedené judikatuře vychází najevo, že ještě nebylo uvedeno k této problematice vše a situace se bude minimálně v judikatuře dále vyvíjet.

5 *Řízení o kompetenčních sporech*

Řízení o kompetenčních sporech obecně řeší nadřízený správní orgán (popř. ústřední správní orgán), Ústavní soud, Zvláštní senát složený ze tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu, anebo Nejvyšší správní soud samotný. Pro tuto práci je nejdůležitější právě poslední ze zmíněných a proto budeme vycházet ze soudního řádu správního. Konkrétně jde o díl 6 tohoto zákona – tj. řízení o kompetenčních žalobách.

Tento díl nejprve určuje, co je kompetenční spor a které z kompetenčních sporů jsou upravovány soudním řádem správním. Hned úvodní ustanovení (§ 97 soudního řádu správního) určuje, že stranami v kompetenčních sporech řešených podle soudního řádu správního jsou: správní úřad a orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy; nebo orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem; a nebo ústřední správní úřady navzájem.

Je však vhodné se alespoň v malé míře zabývat i jinými způsoby řešení kompetenčních sporů. Úprava řešení kompetenčních sporů je tedy zakotvena i ve správním řádu, v zákoně č. 183/1993 Sb., o Ústavním soudnictví nebo v zákoně o rozhodování některých kompetenčních sporů.

Začneme kompetenčními spory řešenými podle správního řádu. Jestliže jde o spory o místní příslušnost, pak rozhoduje nadřízený správní orgán. O těchto sporech hovoří správní řád v § 11 odst. 2. Nelze-li tedy určit místní příslušnost jinak, tak je určena nejbližše společně nadřízeným správním orgánem. Ten postupuje podle obecných ustanovení správního řádu a výsledkem takového řízení je usnesení, které obsahuje formální náležitosti podle § 76 správního řádu.

Pokud jde o spory o věcnou příslušnost, tak se vychází z ustanovení § 133 správního řádu. Ten na rozdíl od sporů o místní příslušnost přenechává rozhodování v prvním stupni na ústředním správním úřadu a podle zvláštního zákona. Správní řád pak již jen obecně upravuje povinnost ústředních správních úřadů projednat spor v dohodovacím řízení. V těchto dohodovacích řízeních se projednávají jak spory o příslušnost mezi správními orgány, které nemají společně nadřízený správní orgán, ale i spory o příslušnost mezi ústředními správními orgány. Ovšem jen tehdy, jedná-li se o správní orgány v prvním stupni. Dále již však dohodovací řízení upraveno ve správním řádu není, protože dohodovací řízení není správní řízení. Není zde totiž postup, jehož výsledkem by bylo vydání nějakého rozhodnutí, které by mělo ať už konstitutivní nebo deklaratorní účinky.

Kompetenční spor podle § 133 správního řádu vzniká až tehdy, když se ústřední orgány do patnácti dnů nedohodnou v rámci dohodovacího řízení. Spor, který takto vznikne, je následně příslušný rozhodovat Nejvyšší správní soud podle soudního řádu správního. Ústřední správní úřady jsou tedy povinny podat žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu.

Dalším ze zmíněných je řešení kompetenčních sporů podle zákona o Ústavním soudnictví. V případě kompetenčních sporů rozhodovaných podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy rozhoduje Ústavní soud spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků – o příslušnost vydat rozhodnutí. Účastníky řízení jsou právě státní orgány a územní samosprávné celky, které jsou uvedeny v návrhu, jenž je Ústavnímu soudu předkládán. Opět je zde možnost jak záporného, tak kladného kompetenčního sporu.

Závěrem Ústavního soudu může být nález, kterým soud rozhodne, který účastník je příslušný vydat rozhodnutí, kvůli kterému je řízení vedeno. V rámci nálezu pak také může Ústavní soud rozhodnout o tom, zda jemu předkládaná věc spadá do příslušnosti státu nebo územní samosprávy.

5.1 Nejvyšší správní soud

Je rozhodně nutné věnovat pozornost ustanovení § 97 soudního řádu správního až dokonce, protože v odst. 4 tohoto ustanovení je výjimka z obecného pravidla uvedeného v soudním řádu správním. Tedy neuplatní se zde pravidlo, že je věcně příslušný k řízení krajský soud, jak by vyplývalo z § 7 odst. 1 soudního řádu správního, ale v tomto případě se kompetenčním sporem zabývá Nejvyšší správní soud. Jak vyplývá z již dříve uvedených informací, tak základy pro toto uspořádání najdeme již v Ústavě. Jde o onen čl. 87 odst. 3 písm. b) Ústavy. Nicméně cesta od tohoto ústavního článku k § 97 soudního řádu správního byla vcelku komplikovaná a jistě stojí za to se s ní zabývat.

Vývoj Nejvyššího správního soudu započal již v době předcházející Českou republiku. Nejvyšší správní soud měl v době první republiky sídlo v Praze a byl zřízen zákonem č. 3/1918 Sb.⁶⁴. Tomuto soudu byla svěřena působnost jak rakouského správního soudu, tak i působnost rakouského říšského soudu. Tento nejvyšší správní soud rozhodoval o stížnostech občanů proti porušení politických práv, která byla zaručena tehdejší ústavou. Podle tohoto zákona se řídil nejvyšší

⁶⁴ Tento zákon převzal úpravu s některými drobnými úpravami ze zákona o zřízení správního soudního dvora z 22. října 1875, č. 36/1876 ř.z.

správní soud až do roku 1937, kdy byla vydána novela (zákon č. 164/1937 Sb.). Novela měla především urychlit a zefektivnit tento soud.

Nejvyšší správní soud první republiky se podobně jako Nejvyšší správní soud dnes zabýval přezkumem „*konečných rozhodnutí neb opatření správního úřadu*“⁶⁵. Přijata k přezkoumání nejvyšším správním soudem tedy mohla být jen taková stížnost, jenž směřovala proti aktu správního úřadu. Takový úřad je pak pasivně legitimován.

Během 2. světové války byla činnost nejvyššího správního soudu pozastavena. Avšak po válce byla jeho působnost na krátkou dobu obnovena. A v rámci debat o nové ústavě mělo dokonce dojít k rozšíření jeho působnosti.

Ještě v roce 1948 bylo s nejvyšším správním soudem v ústavě počítáno, ačkoliv měl být přenesen do Bratislavy (jak se nakonec i stalo a na základě zákona č. 166/1949 Sb. bylo sídlo do Bratislavy přeneseno). Nicméně již v roce 1952 byl nejvyšší správní soud zrušen. Nově měla být ochrana zájmů občanů zajištěna jinak, a to pomocí prokuratury, která se osvědčila v Sovětské svazu.

K obnově nejvyššího správního soudu pak dochází teoreticky přijetím Listiny základních práv a svobod. V čl. 36 odst. 2 se umožňuje, že každý, kdo se cítí být na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, se může obrátit na soud. Toto pravidlo bylo následně ještě podpořeno čl. 91 odst. 1 Ústavy, který znovu založil Nejvyšší správní soud. V této kapitoly je vhodné ještě uvést, že v roce 1991 bylo novelou obnovenou správní soudnictví a jeho úprava zařazena do občanského soudního řádu.

5.1.1 Vznik Nejvyššího správního soudu v České republice

Jelikož došlo k opětovnému zařazení Nejvyššího správního soudu do soustavy soudů, tak nastala nutnost vrátit se k tomuto soudu i fakticky. Nicméně fakticky vznikl Nejvyšší soud až v roce 2002. Do té doby neexistovala ani žádná jiná zákonná úprava správního soudnictví a jediná úprava tohoto odvětví práva vycházela z občanského soudního řádu. Šlo o část pátou tohoto zákona, která nakonec byla nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 zrušena.

Přestože mluvíme v souvislosti se vznikem Nejvyššího správního soudu i soudním řádem správním hlavně o tomto nálezu, je vhodné zmínit, že již v průběhu let 1999 - 2001 bylo předloženo Ústavnímu soudu několik návrhů, aby

⁶⁵ Hácha 1929, 869

právě ona pátá část občanského soudního řádu byla zrušena jako neústavní. Mezi stěžovateli byl dokonce i IV. senát Ústavního soudu, který inicioval zahájení řízení o posouzení ústavnosti ustanovení části páté občanského soudního řádu a kvůli tomu přerušil dvě svá řízení.⁶⁶

Z těchto návrhů je možno zmínit na příklad návrh, ve kterém bylo požadováno zrušení ustanovení § 250d odst. 3 a § 250j odst. 4 občanského soudního řádu. V tomto návrhu šlo hlavně o to, že těmito ustanoveními dochází k porušení základních lidských práv a svobod (šlo o onen čl. 36 odst. 2 Listiny). Tento návrh však nakonec navrhovatel rozšířil a žádal zrušení celé části páté občanského soudního řádu, a to i přes to, že zákonem č. 30/2000 Sb. byla provedena novelizace, která odstraňovala mimo jiné i nedostatky v § 250d odst. 3 občanského soudního řádu.

Z postupného vývoje celé situace lze mít za to, že ačkoliv finální rozhodnutí ohledně zrušení části páté občanského soudního řádu byla vydána až později, tak již na přelomu milénia se zákonodárce pokoušel o vyřešení tehdejší zákonné úpravy. K tomuto závěru lze dospět i pokud postoupíme ještě trochu zpět a podíváme se na rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 28/95, kde Ústavní soud řekl, že v tehdejší legislativní úpravě není zřetelně a jasně založeno právo na přezkoumání rozhodnutí vydaných správními úřady. A také vzhledem k tomu, že v době, kdy předseda Ústavního soudu dotazoval ministra spravedlnosti (dotaz ze dne 7. 6. 2001), již byly započaty práce na reformně správního soudnictví.

Ústavní soud nakonec rozhodl, že všechny návrhy, které byly podány v souvislosti s částí pátou občanského soudního řádu budou sjednoceny do jednoho společného řízení, které nakonec bylo vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS 16/99. Je vhodné také poznamenat, že tehdejší řešení správního soudnictví uvedené v části páté občanského soudního řádu neporušovalo jen český ústavní pořádek, ale taktéž byla v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních lidských práv a svobod. I proto nakonec Ústavní soud přistoupil k jinému řešení než by byla změna současné úpravy. Bylo však třeba radikálnější reformy v odvětví správního soudnictví.

Podle úpravy občanského soudního řádu mělo být správní soudnictví pouze jednoinstanční, což nelze vykládat zcela jako povinnost jednotlivých odvětví. Ale jestliže měla být Česká republika považována za právní stát, pak bylo nutné i dodržení čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod

⁶⁶ Pomahač 2018, 494

či čl. 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (zákon č. 130/1976 Sb.), které zaručují právo na minimálně jedno opravné řízení, tak jednoinstančnost nebyla přípustná. To však bylo v § 250j odst. 4 občanského soudního řádu účinného až do roku 2002 zcela popřeno, jelikož toto ustanovení znělo: „Proti rozhodnutí soudu není přípustný opravný prostředek.“

Ústavní soud tedy svůj nálezn sp. zn. 16/99 shrnul tak, že tehdejší úprava správního soudnictví obsahuje ústavněprávní deficity, které je nutné vyřešit. Ústavní soud dokonce shledal, že některé aktivity veřejné správy (i jejich nečinnost) nejsou pod žádnou soudní kontrolou. Rozhodnutí vydané v prvním stupni správního soudnictví bylo také konečné. Ve většině případů šlo dokonce o absolutní konečnost, pokud není využito ústavní stížnosti. To je však naprosto v rozporu s požadavky právního státu. Ústavní soud také poukázal na to, že ačkoliv je v čl. 91 Ústavy uveden v soustavě soudů Nejvyšší správní soud, tak fakticky za dobu trvání České republiky tento soud ještě nevznikl.

Proto nakonec plénum Ústavního soudu rozhodlo, že dojde ke zrušení celé páté části občanského soudního řádu, jelikož jakékoliv dílčí úpravy by nedostačovaly k nápravě takto rozsáhlého problému. Vykonatelnost rozhodnutí byla odložena na 31. 12. 2002, protože vzhledem k rozsahu změn bylo potřeba ponechat dostatečnou legisvakanční lhůtu a zároveň lhůtu dostatečnou pro přípravu nové úpravy.

Nová úprava nakonec nabyla účinnosti 1. ledna 2003. Je však vhodné podotknout, že ačkoliv soudní řád správní je novou úpravou, tak ne všechna ustanovení jsou zcela nová, ale byla převzata právě z části páté občanského soudního řádu.

V rámci této nové úpravy byl konečně zřízen i Nejvyšší správní soud se sídlem v Brně⁶⁷.

5.1.2 Nejvyšší správní soud v současnosti

Úprava Nejvyššího správního soudu je v § 11 a násl. soudního řádu správního. Od roku 2003 je Nejvyšší správní soud charakterizován jako „*vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví*“⁶⁸. Podle jeho charakteristiky se tedy nejčastěji zabývá právě mimořádnými

⁶⁷ § 11 soudní řád správní

⁶⁸ § 12 odst. 1 soudního řádu správního

opravnými prostředky proti rozhodnutím soudů v první instanci. Nicméně do jeho působnosti přísluší i další rozhodování.

Nejvyšší správní soud rozhoduje ve věcech, které soudní řád správní určí, že o nich rozhoduje právě Nejvyšší správní soud. Jedná se o rozhodování ve věcech volebních, ve věcech politických stran a v případě kompetenčních sporů. Dále Nejvyšší správní soud přijímá stanoviska týkající se rozhodovací činnosti soudů. V neposlední řadě se při své rozhodovací činnosti může usnášet na zásadních usneseních, které jsou v zájmu zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů.

Svá rozhodnutí vydává ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. V této Sbírce mohou být vydáváná i některá rozhodnutí krajských soudů v oblasti správního soudnictví.

Nejvyšší správní soud se skládá z předsedy, místopředsedy soudu, předsedů kolegií, předsedů senátů a dalších soudců. Přisedící se řízení v případě Nejvyššího správního soudu neúčastní. Předseda a místopředseda Nejvyššího správního soudu jsou jmenováni na 10 let prezidentem republiky. Nejvyšší správní soud pak může rozhodovat v senátech nebo v rozšířených senátech. Tzv. „standardní“ senát se skládá z předsedy a dvou soudců nebo v případě věci volebních, místního referenda, ve věci politických stran a politických hnutí nebo v řízení o kompetenčních žalobách se senát skládá z předsedy a šesti soudců.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu má stejně jako senát dvě podoby. První podoba rozšířeného senátu rozhoduje o věcech postoupených senátem složeným z předsedy a dvěma přisedícími. Tento rozšířený senát se skládá z předsedy a šesti soudců.

Druhá podoba rozšířeného senátu rozhoduje ve všech ostatních případech a je složena z předsedy a osmi soudců. Jedná se na příklad o situace, kdy je přijímáno zásadní usnesení týkající se věci, která byla senátem Nejvyššího správního soudu předložena, aby rozšířený senát posoudil určitou právní otázku. Při rozhodování této otázky senát opakovaně dospívá k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru o téže právní otázce. A přitom právě o tento právní názor (o téže právní otázce) se opírá rozhodnutí správního orgánu. Další případy, kdy je věc předkládána rozšířenému senátu k posouzení jiné právní otázky, je upravena Jednacím řádem Nejvyššího správního soudu, který je dostupný na webových stránkách Nejvyššího správního soudu.

Jednací řád Nejvyššího správního soudu upravuje mimo jiné i další vnitřní organizaci Nejvyššího správního soudu, činnost senátů i rozšířených senátů a další podrobnější úpravu týkající se Nejvyššího správního soudu. Tento Jednací řád byl vydán ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a je účinný od 1. ledna 2004.

Nejvyšší správní soud dále působí i jako kárný soud ve věcech podle zákona č. 7/2002 Sb. o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Podle tohoto zákona se posuzuje zejména kárná odpovědnost soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Kromě toho se posuzují i způsobilosti vykonávat funkci soudce nebo státního zástupce. Pro tyto případy je vytvořen senát složený z předsedy senátu, jeho zástupce, soudce a tří přísedících⁶⁹.

5.2 Kompetenční žaloba

Po roce 2003 tedy již existuje instance, která je způsobilá řešit kompetenční spory, je-li k takovému sporu příslušný Nejvyšší správní soud. Kdy je tento soud příslušný je již vyřešeno v předchozích kapitolách. Žaloby, které jsou pak předkládány Nejvyššímu správnímu soudu můžeme vzhledem k lepšímu odlišení od ostatních, označit jako kompetenční žaloby. Tato terminologie není upravena žádným zákonem, ale je pro tento text vhodnější k lepšímu pochopení celé problematiky.

Pokud začneme od základů, pak je důležité zdůraznit, že funkce správního soudnictví spočívá v ochraně subjektivních práv fyzických i právnických osob. K této ochraně dochází způsobem a za podmínek, které stanoví soudní řád správní. Přitom jako veřejné subjektivní právo je označována možnost subjektu se určitým způsobem chovat. Ve správním soudnictví je dále možné rozhodovati o rozpuštění politických stran nebo i jen pozastavení jejich činnosti (§ 94 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního). Dále rozhoduje i o kompetenčních žalobách.

Správní soudy rozhodují tedy mimo jiné i o návrzích, jež se nazývají kompetenčními žalobami. A jelikož není v hlavě druhé dílu 6 žádná úprava toho, jak má tato žaloba vypadat, pak musíme vycházet z § 37 soudního řádu správního. V odstavci 3 tohoto ustanovení je totiž upraveno, jak má vypadat podání směřující k jednomu ze soudů správního soudnictví.

Avšak pokud se nejprve zaměříme na předcházející odstavce, pak v nich najdeme formální náležitosti pro podání ve správním soudnictví. Obecně totiž

⁶⁹ § 4 odst. 1 zákona č. 7/2002 Sb.

platí, že podání může být učiněno jakoukoliv formou. Omezení se týká pouze toho, že toto podání musí být podáno explicitně. Ke konkludentním podáním se nepřihlíží. Zákon může upravit konkrétně formu podání, avšak v případě kompetenčních žalob tomu tak není, takže je možné vycházet z obecné teze § 37 odst. 1 soudního řádu správního.⁷⁰

Ačkoliv ve veřejném právu je větší váha na striktní dodržování všech pravidel stanovených zákonem, v tomto případě správní soudnictví trochu uvolňuje svá pravidla a posuzuje každý úkon podle věcného obsahu, a nikoliv podle formálního označení. Jakkoliv je tedy tato možnost nepravděpodobná, tak v případě vzniku omylu ohledně označení podání, které má být kompetenční žalobou, tak tato žaloba stejně bude přijata na základě svého obsahu.

Nicméně i když zákon umožňuje podávat jakoukoliv formou, tak v případě, že předseda senátu uloží účastníkům povinnost podávat určitou formou, tak je toto jeho rozhodnutí závazné.

Přestože je volba podání ve správním soudnictví možná, tak je vždy třeba zvážit, zda je zvolená varianta opravdu vhodná. Je dobré upozornit, že podání elektronickou poštou pomocí e-mailové schránky může často způsobit problém s identifikací. Je vhodnější, pokud již účastník chce využít variantu elektronického podání, využít datovou schránku, kde je jakákoliv další autorizace bezúčelná⁷¹. Pro uznání datových schránek jako dostatečných identifikátorů pro podání hovoří například i náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 289/15 ze dne 7. 3. 2016. Ten ve svém rozhodnutí uvádí, že Obvodní soud pro Prahu 8 jednal přepjatě formalisticky, když nepřihlédl k podání stěžovatelky, která využila možnosti podání prostřednictvím datové schránky.

Stejně tak potvrdil Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 2560/13, ze dne 20. 5. 2014 možnost, aby byly procesní úkony činěny v elektronické formě. V tomto případě Ústavní soud dokonce uvedl, že je možné odeslat e-mailovou zprávu, kterou následně odesílatel věrohodně prokáže, že k jejímu odeslání došlo (není-li tak jasné už ze samotné zprávy). A jestliže je možné, aby soud přijímal takové informace e-mailem, pak lze extenzivně stanovit, že je možné použít i datové schránky.

⁷⁰ V tomto případě je jasná provázanost mezi občanským soudním řádem a soudním řádem správním, kdy § 41 soudního řádu správního umožňuje tytéž možnosti podání návrhu.

⁷¹ Zákonodárce toto uznal novelou § 42 občanského soudního řádu, která je účinná od 1. 1. 2014 a tuto svou novelu odůvodňuje tím, že datová schránka je individuálně přidělena a nemožnost identifikace vlastníka tak nevzniká.

Vedle formálních náležitostí musí kompetenční žaloba splňovat i obsahové náležitosti. Základním pravidlem je, aby z každého podání bylo zřejmé, proti komu (čemu) podání směřuje, co navrhuje. Dalším z naprosto nevyhnutelných náležitostí je pak to, aby každá kompetenční žaloba byla podepsána⁷² a datována⁷³. Vzhledem k tomu, že je nutné určení, proti komu kompetenční žaloba směřuje, je samozřejmě nutné označit i toho, kdo kompetenční žalobu podává. V nezbytném rozsahu je žalobce povinen uvést své osobní údaje (jméno, příjmení a adresu na kterou lze doručovat)⁷⁴.

Z logiky věci je dále nutné uvést skutečnost, které se žaloba týká – tedy že se jedná o kompetenční žalobu. Z výše uvedeného je však zřejmé, že i v případě, kdy by došlo k chybě v označení, ale z obsahu by bylo zcela jasné, o co žalobci šlo, by bylo na podání nahlíženo jako na kompetenční žalobu. Dále pokud to považuje žalobce za vhodné, tak je podán návrh na ustanovení zástupce a případně i na osvobození od soudních poplatků. V případě kompetenční žaloby je však žádat o osvobození od soudních poplatků bezpředmětné, protože v případě kompetenčních žalob je řízení nezaplatněné (viz § 11 odst. 1 písm. i) zákona č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích).

Je nutné, aby v rámci kompetenční žaloby byl uveden i petit žaloby. Tedy čeho se žalobce domáhá. V případě kompetenčních žalob jde o to, kdo je příslušný o dané věci rozhodovat. A to ať už jde o kompetenční spory negativní nebo pozitivní. Navíc petit v případě kompetenčních žalob musí odpovídat zejména § 100 odst. 2 soudního řádu správního – žalobce musí navrhnout, který ze správních orgánů má pravomoc vydat rozhodnutí ve věci uvedené v žalobě. Nejvyšší správní soud však tímto petitem vázán není. I proto není požadováno, aby žalobce konkrétně jmenoval jeden z orgánů, kterému má být pravomoc určena a postačí jen obecně formulovaný petit. V případě konkrétního petitu by se totiž nejspíš vždy vycházelo z toho, že pravomocným je žalovaný a kdyby soud dospěl k opačnému závěru, tak by byl nucen věc zamítnout. V případě řízení o kompetenčních žalobách, je toto řešení dosti nepraktické a je tedy lepší, aby soud rozhodl, že může být pravomocným rozhodnout ve věci i žalobce. Jako u všech jiných podání i zde je však možné přiložit i listiny, ze kterých vyplývá, čeho se žalobce dovolá.

⁷² Podpis garantuje autenticitu oprávněné osoby.

⁷³ Datování je důležité z hlediska zásady *ne bis in idem*.

⁷⁴ S osobními údaji se nakládá podle nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2016/679 ze dne 27. 4. 2016.

Kompetenční žalobu je nutné předložit soudu v potřebném počtu stejnopisů. Vždy musí být jeden stejnopis pro soud a po jednom stejnopisu pro každého účastníka řízení.

5.3 Řízení o kompetenčním sporu

Řízení o kompetenčních sporech je upraveno v § 97 až 101 soudního řádu správního. Nicméně je třeba do tohoto řízení zahrnout i obecná ustanovení, která v soudním řádu správním najdeme v předchozích částech zákona. Do jisté míry je dokonce nutné brát ve zřetel i občanský soudní řád, jenž se přiměřeně použije k ustanovením, které najdeme v soudním řádu správním.

Řízení o kompetenčních sporech je zahájeno dnem, kdy kompetenční žaloba došla Nejvyššímu správnímu soudu. Jako účastníci tohoto řízení vystupují žalobce a žalovaný, jak vyplývá z § 32 soudního řádu správního, který kompetenční žalobu označuje jako žalobu a z toho vyplývá pojmenování stran v tomto řízení.

Kdo je legitimizován k podání žaloby v případě kompetenčních sporů je upraveno v § 98 odst. 1 soudního řádu správního. Ten, kdo je oprávněn podat žalobu disponuje tzv. aktivní legitimací a ten, kdo je žalován je naopak legitimován pasivně. Tím se dostává do postavení žalovaného. Ohledně aktivní legitimace je možné v případě kompetenčních žalob uvést, že aktivní legitimace záleží na druhu kompetenčního sporu – tj. zda se jedná o kompetenční spor kladný či záporný. V případě pasivní legitimace je v soudním řádu správním uvedena přímo definice, která říká, že takto legitimován je správní orgán, který je jednoduše druhou stranou kompetenčního sporu.

Jestliže je na základě žaloby řešen kladný kompetenční spor, pak je aktivně legitimován správní orgán, který si osobuje pravomoc vydat o věci rozhodnutí a tím i rozporuje právo jiného správního orgánu rozhodnout o věci. Nemusí se však jednat jen o případ, kdy již došlo k rozhodnutí, ať už v meritru věci nebo jen bylo vydáno zatímní rozhodnutí, ale správní orgán disponující aktivní legitimací může podat žalobu ještě před tím, než žalovaný správní orgán rozhodne. Pro vznik kompetenčního sporu mezi oběma stranami postačí, že oba správní orgány hodlají o téže věci vést správní řízení. Není nutné, aby jeden z nich

rozhodnutí vydal.⁷⁵ Tato situace je upravena v § 98 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního.

Pokud se jedná o záporný kompetenční spor, pak je aktivně legitimován správní orgán, který svou pravomoc v konkrétní věci naopak popírá. Nicméně v tomto případě je popírána pravomoc rozhodnout i správním orgánem jiným, který svou pravomoc již popřel. Soudní řád správní tento případ upravuje v § 98 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního.

Poslední variantou upravující postavení aktivně a pasivně legitimovaných účastníků upravuje § 98 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního, jenž určuje aktivně legitimovaného toho, o jehož právech nebo povinnostech se rozhoduje nebo se rozhodovat mělo. V tomto odstavci jde tedy o účastníky správního řízení, tak jak jsou definováni ustanovením § 27 správního řádu. Tito účastníci mohou zahájit svým jednáním jak řízení o kompetenčním sporu kladném, tak o kompetenčním sporu záporném. I přesto, že je možné, aby podali účastníci podle § 27 správního řádu kompetenční žalobu, je preferováno, aby byla kompetenční žaloba podávána spíše správními orgány – tj. tím, kdo popírá svou pravomoc vydat rozhodnutí. Kompetenčními spory je totiž narušena jistota účastníků, kteří podali řádný návrh a očekávají, že o jejich věci bude rozhodnuto.

Pasivně legitimován je ve všech případech, které byly výše uvedené, vždy správní orgán, jenž je vedle žalobce druhou stranou sporu. Pokud by však byla podána kompetenční žaloba podle § 98 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního, tak jsou žalovanými oba správní orgány, mezi kterými ke sporu dochází.

Vzhledem k tomu, že v soudním řádu správním ani v jiném zákoně není upravena možnost, že by Nejvyšší správní soud věc zamítl, tak v případě, že by ani žalobce ani žalovaný⁷⁶, nebo ani jeden z žalovaných⁷⁷ nebyl shledán soudem pravomocný, aby rozhodl, tak je možné podle § 98 odst. 3 soudního řádu správního přibrat do řízení dalšího žalovaného – další správní orgán. Musí však jít o správní orgán, o kterém Nejvyšší správní soud předběžně uvažuje jako o soudu, který by mohl být pravomocný vést řízení a vydat rozhodnutí. V tomto případě je povinností Nejvyššího správního soudu, aby upravil z úřední povinnosti okruh žalovaných a přibral svým jednáním dalšího žalovaného. O přibrání dalšího žalovaného rozhoduje Nejvyšší správní soud usnesením.

⁷⁵ Jemelka 2013, 835

⁷⁶ v případech § 98 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního

⁷⁷ v případě § 98 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního

V případě přibírání dalšího žalovaného je třeba také dbát pravidla ohledně povahy věci. Stranou již započatého kompetenčního sporu totiž může být pouze takový správní orgán, který odpovídá stranám. Pokud by tedy šlo o spor mezi dvěma ústředními orgány, pak přibráním žalovaným může být opět jen ústřední správní orgán⁷⁸. Jako nepřímý důkaz tohoto tvrzení můžeme použít rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. Komp 5/2010. V tomto rozhodnutí totiž soud uvádí, že *„dospěje-li soud k závěru, že pravomoc vydat rozhodnutí ve věci uvedené v kompetenční žalobě má správní orgán, který není žalobcem ani žalovaným, ale je některému z nich organizačně podřízen, soud rozsudkem uloží povinnost rozhodnout v dané věci přímo tomuto správnímu orgánu“*.

Jelikož až na řízení, kdy je žalobcem účastník řízení podle § 27 správního řádu, je vždy účastníkem řízení o kompetenční žalobě právnická osoba, která sama za sebe nemůže jednat a jedná tedy skrze pověřenou fyzickou osobu. Nicméně v případě řízení o kompetenční žalobě je jednání za správní orgán upraveno ještě rozsáhlejším způsobem. Jestliže je jednou ze stran kompetenčního sporu správní úřad, pak za něj jedná ústřední správní úřad, jenž je příslušný podle úseku státní správy. Důvody k této úpravě jsou, že ústřední správní úřady tak mají ve svém úseku přehled o kompetenčních sporech mezi správními úřady a také zajišťuje správním úřadům odborné zázemí právě pro průběh řízení o kompetenčních žalobách⁷⁹.

Avšak i z jednání ústředního správního orgánu za správní úřad existují výjimky. Pak správní úřad jedná sám. První výjimka nastává v případě, kdy neexistuje žádný ústřední správní orgán, který by za správní úřad mohl jednat. Jestliže nastane tato výjimka, pak se správní úřad musí řídit pravidly plynoucími z § 33 odst. 5 soudního řádu správního, podle nějž jedná za správní úřad fyzická osoba-vedoucí.

Druhá výjimka nastává, jestliže se jedná o takový kompetenční spor, kdy jsou spornými nejen správní úřady, ale i příslušnost ústředního správního řádu. Druhá výjimka však fakticky nemůže nastat, protože v soudním řádu správním není upravena varianta, kdy by vznikl spor mezi ústředním správním orgánem a správním úřadem.⁸⁰

⁷⁸ Jemelka 2013, 836

⁷⁹ Jednáním se rozumí i podání kompetenční žaloby

⁸⁰ Blažek 2016, komentář k § 98

Vše výše zmíněné v této kapitole se týkalo účastníků řízení o kompetenčních žalobách. Avšak i v případě těchto žalob je možné hovořit o osobách zúčastněných. Soudní řád správní dokonce předpokládá přítomnost osob zúčastněných na řízení a umožňuje jim uplatňovat svá práva.

Osoby zúčastněné na řízení jsou obecně definovány v § 34 odst. 1 soudního řádu správního a rozumí se jimi osoby, které byly přímo dotčeny na svých právech a povinnostech. Pouze tím, že osoba získá titul osoby zúčastněné na řízení, se může spoluúčastnit řízení, které se jí přímo dotýká, ale není v něm účastník. Na rozdíl od obecné úpravy, která osobu zúčastněnou označuje jako osobu, která výslovně oznámila, že bude v řízení uplatňovat své postavení zúčastněné osoby, je podle § 98 odst. 5 soudního řádu správního zúčastněná osoba každá osoba, která byla účastníkem řízení před tím, než byla podána kompetenční žaloba. Navíc se u těchto osob presumuje ono dotčení na jejich právech a povinnostech tím, že bylo vydáno rozhodnutí nebo naopak rozhodnutí vydáno nebylo. Tímto je tedy vyloučen § 34 odst. 4 soudního řádu správního a soud nemůže rozhodovat o tom, zda je osoba účastníkem či není.

Řízení o kompetenčních žalobách probíhá u Nejvyššího správního soudu a před senátem, který je příslušný o dané žalobě rozhodovat. Výsledkem činnosti Nejvyššího správního soudu je pak rozhodnutí, na které není možné podat řádný opravný prostředek.

5.3.1 Nepříslušnost Nejvyššího správního soudu

Ještě předtím, než je zahájeno řízení samotné, je však nutné zohlednit, zda je kompetenční žaloba sama o sobě vůbec přípustná. Přípustnost této žaloby je řešena v § 99 soudního řádu správního. Ten stanoví, ve kterých případech je žaloba nepřípustná a bude tedy podle § 46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního odmítnuta. V tomto případě lze odmítnutí ze strany Nejvyššího správního soudu chápat jako sankci – zejm. v ustanovení § 99 písm. a) soudního řádu správního.

Soudní řád správní zná tři případy, kdy nejsou kompetenční žaloby přípustné. Jako důvody pro nepřípustnost se v soudním řádu správním uvádí buď, že se vůbec nejedná o kompetenční spor; nebo že je příslušný rozhodovat o kompetenčním sporu jiný orgán, jenž je určen zvláštním zákonem (např. zákon o kompetenčních sporech); anebo je-li možné odstranit kompetenční spor (na základě tohoto nebo jiného zákona) pouze na základě návrhu aktivně legitimované

osoby, a to dokonce i jako předběžnou otázku. V posledním ze jmenovaných případů je však nutné vzít v potaz ústavní stížnost, která tvoří výjimku. Jiná kombinace než ta, která je určena § 97 odst. 1 soudního řádu správního, možná není.

Je však nutné zdůraznit, že definičními znaky, kromě stran kompetenčního sporu jsou ale i věcná vymezení tohoto sporu. Oba definiční znaky musí být splněny kumulativně, aby mohl Nejvyšší správní soud posoudit daný případ jako příslušný a vydat v dané věci rozhodnutí.

Jestliže se jedná o případ nepříslušnosti, kdy se nejedná o kompetenční spor, tak je podstatné si opět uvědomit tři předpoklady, které uvádí § 97 soudního řádu správního. Nepůjde tedy ani o spor mezi správním úřadem a orgánem územní, zájmové nebo profesní samosprávy, ani o spor mezi orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem, a ani o spor mezi ústředními správními úřady. Ve zkratce lze tedy označit za nepřipustné ty případy, kdy neběží žádné řízení, v němž by vznikl kompetenční spor, o kterém může rozhodovat Nejvyšší správní soud, nebo jestliže odpadl předmět řízení, anebo předmět řízení neexistuje.⁸¹

O kompetenční spor nejde ani v tom případě, kdy mezi správními orgány je jejich pravomoc nesporná, ale je sporná jiná otázka, která se týká např. jejich majetku nebo otázka určení práva. V těchto případech je rozhodování Nejvyššího správního soudu v oblasti kompetenčních žalob nepřipustné, ačkoliv je nutné uznat, že jiný soud pravomoc rozhodnout má.

Pokud zaměříme pozornost na zbylé ustanovení § 97 soudního řádu správního, tak jak již víme, je zde uvedeno, co je kladný a co záporný kompetenční spor. Oba tyto spory jsou přitom založena na „*existenci konkrétního a aktuálního řízení, v němž jde o práva či povinnosti individuálně určených účastníků řízení*“⁸².

Druhý případě, kdy je kompetenční žaloba nepřipustná, nastává v případě, že má rozhodovat jiný orgán. Tento případ však je možné označit za podmnožinu prvního případu. Jedná se totiž o kompetenční spor, případně je možné i podat kompetenční žalobu, ale k rozhodnutí o tomto kompetenčním sporu není příslušný sedmičlenný senát Nejvyššího správního soudu. Tato situace navazuje na úpravu čl. 87 odst. 2 písm. k) Ústavy.

⁸¹ Blažek 2016, komentář k § 97

⁸² Zavřelová 2013, 841

Rozhodování kompetenčních sporů spadá do příslušností Ústavního soudu. Nicméně tento soud je oprávněn rozhodovat spory v případech, kdy se jedná o kompetenční spory mezi státními orgány a orgány územní samosprávy s důležitým dodatkem: jestliže tak není příslušný rozhodovat jiný orgán podle zákona. Jelikož je tedy upraveno zákonem, že o kompetenčních sporech rozhoduje i Nejvyšší správní soud a Zvláštní senát, tak je okruh rozhodování ohledně kompetenčních sporů pro Ústavní soud poměrně úzký.⁸³ Ústavní soud tedy řeší především kompetenční spory mezi vrcholnými ústavními orgány jako jsou vláda nebo prezident. Ústavní soud má za úkol rozhodnout o kompetencích, které vycházejí ze samotné Ústavy, nebo spory o pravomoc učinit jiné opatření, než je vydání správního rozhodnutí.

Druhým orgánem, který je způsobilý rozhodovat o kompetenčních sporech, je Zvláštní senát. Ten byl zřízen podle zákona o rozhodování o kompetenčních sporech. Zvláštní senát rozhoduje ve dvou případech. První případ nastává, jestliže vznikne spor mezi soudem a orgánem moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy. Druhý spor, který spadá pod rozhodování Zvláštního senátu, je spor mezi soudem občanskoprávním a soudem správním.

Pojem kompetenční spor, jenž je užíván v § 99 písm. b) soudního řádu správního, je nutné chápat v souladu s definičními znaky uvedenými v § 97 soudního řádu správního.

Poslední variantou, kdy je kompetenční žaloba označována jako nepřislušná je pak situace, kdy lze kompetenční spor odstranit jinak, v jiném řízení. Jestliže vycházíme z § 97 a násl. soudního řádu správního, tak je zřejmé, že kompetenční spor vznikne v rámci řízení před správním orgánem. V úvahu je tedy možné brát odstranění takto vzniklého sporu již v rámci správního řízení i v rámci dalších instrumentů správního soudnictví.

Jedná-li se o kompetenční spor kladný, pak může účastník podat podnět k přezkumnému řízení nebo může využít svého práva odvolat se. Je pak na rozhodnutí nadřízeného správního orgánu, aby rozhodl o tom, zda jeho podřízený orgán měl pravomoc vydat rozhodnutí, vůči kterému podal účastník odvolání nebo podnět.

Účastník má dokonce možnost využít ustanovení § 78 odst. 1 správního řádu a může dát podnět k prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. Tento krok

⁸³ Blažek 2016, komentář k 99

je pak většinou následován podáním žaloby proti správnímu rozhodnutí dle § 65 a násl. soudního řádu správního, kde účastník taktéž může požadovat vyslovení nicotnosti takového rozhodnutí.

Využití možnosti podání žaloby proti správnímu rozhodnutí není jedinou možností, která se v případě kompetenčních sporů využívá. V rámci hlavy II soudního řádu správního se dále běžně využívá i žaloby na ochranu před nečinností podle § 79 s násl. soudního řádu správního. Ta je však využívána v případě záporných kompetenčních sporů. Nicméně další z řízení upravených v této hlavě – řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením – je z povahy věci neaplikovatelné, pokud jde o kompetenční spor. Avšak za jiný procesní prostředek je naopak považována kasační stížnost, která navazuje na žaloby uvedené v díle 1 a 2 soudního řádu správního.

Z výše uvedeného lze jednoduše usoudit, že zákonodárce chtěl učinit podání kompetenční žaloby jako nástroj ultima ratio. Primárně by měl být zvolen způsob jiný, i když by kompetenční žaloba byla nejrychlejším způsobem, jak vyřídit problém nastalý v řízení jehož je účastníkem.

Kladnou stránkou kompetenční žaloby však je, že zákon neuvádí žádnou lhůtu, ve které by byl účastník správního řízení povinen podat tuto žalobu. Je tedy možné využít všechny jiné prostředky a přesto nepromeškat lhůtu pro podání kompetenční žaloby. Obdobně toto pravidlo platí i v případě, kdy účastník správního řízení zmešká lhůty pro využití jiných prostředků. Pak už mu nezbyvá jiná možnost než podat kompetenční žalobu.

5.4 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Nejvyšší správní soud vykonává svou rozhodovací činnost prostřednictvím senátů. Počet členů těchto senátů je různý, avšak i v případě Nejvyššího správního soudu se rozložení jednotlivých případů mezi senáty určuje podle rozvrhu práce na příslušný rok. V případě kompetenčních žalob rozhoduje také tzv. standardní senát, avšak takový skládající se z předsedy a šesti soudců. Podle rozvrhu práce pro rok 2019 pak je pouze jeden sedmičlenný senát, který rozhoduje v řízení o kompetenčních žalobách podle § 97 a násl. soudního řádu správního složený z předsedy senátu Michala Mazance a členů Filipa Dienstbiera, Davida Hipsra,

Zdeňka Kühna, Tomáše Langáška, Tomáše Rychlého (členem od 1. 4. 2019), Karla Šimka a Marie Žiškové (členkou do 31. 3. 2019)⁸⁴.

Tento sedmičlenný senát vydává rozhodnutí v podobě usnesení či vydání rozhodnutí v meritu věci ve formě rozsudku. V soudním řádu správním není upravena možnost zamítnutí žaloby pro nedůvodnost, jak je tomu v případě jiných žalob uvedených v Hlavě II soudního řádu správního. V tomto případě lze hovořit pouze o nepřislušnosti podle ustanovení § 99 soudního řádu správního. Výsledkem nepřislušnosti je pak odmítnutí vydaném ve formě usnesení.

O kompetenčních sporech se rozhoduje podle skutkového i právního stavu v době vydání rozhodnutí⁸⁵. Vedle tohoto je však třeba vypořádat se i se zásadou *perpetuatio fori*⁸⁶, jež provází všechny procesní úpravy. Judikatura v tomto případě shledala, že je rozhodné, jestli je otázka této zásady řešena v rámci přechodných ustanovení. Jestliže nastane změna v právní úpravě a nově je přiznávána kompetence zákonem jinému orgánu, tak je pro určení příslušnosti podstatná pouze právní skutečnost. Pokud je tedy změnou právní úpravy dotčeno určení věcné příslušnosti, tak se zásada *perpetuatio fori* neuplatní. A tedy v případě, že přechodná ustanovení absentují, tak ke dni účinnosti nové právní úpravy bude působnost vést řízení převedena na orgán nově příslušný v dané věci jednat.⁸⁷ Původně příslušný orgán už v takovém případě nesmí vydat rozhodnutí, ke kterému by byl podle zásady *perpetuatio fori* příslušný.⁸⁸

V případě záporného kompetenčního sporu není žádný problém, jestliže nastane situace, kdy dojde ke změně právní úpravy a tím se změní i příslušnost, ale v případě kladného kompetenčního sporu, kde je navíc vydáno rozhodnutí ve věci samé, soud musí zvážit následky pravidla vycházející z ustanovení § 100 odst. 1 soudního řádu správního – tj. skutkový a právní stav v době rozhodnutí. Podle Jiráska má soud čtyři možná řešení, jak situaci vyřešit v případě kladného kompetenčního sporu.

První je možný, pokud správní orgán v době vydání rozhodnutí měl pravomoc k vydání tohoto rozhodnutí a tato pravomoc mu zůstala i v době, kdy soud rozhodoval. Pak je rozsudek Nejvyššího správního soudu nabíledni: Nejvyšší správní soud určí, že pravomoc vydat rozhodnutí má tento orgán.

⁸⁴ dostupné online na stránkách: http://www.nssoud.cz/dokumenty/rozvrh_prace_2019.pdf

⁸⁵ Toto je další výhoda v případě užití tzv. jiných nástrojů.

⁸⁶ Upravena v § 132 správního řádu

⁸⁷ Frumarová 2013, 328

⁸⁸ Rozsudek NSS sp. zn Komp 6/2009, ze dne 31. 12.2009

Druhá varianta je, že správním orgán v době vydání rozhodnutí pravomoc k vydání neměl a ani mu tedy nezůstala. Rozhodnutí je pak Nejvyšším správním soudem shledáno nicotným a je rozhodnuto, že pravomoc vydat rozhodnutí má orgán druhý.

Třetí možnost již zahrnuje změnu právní úpravy. Rozhodl-li správní orgán v souladu s právním předpisem účinným v době vydání, ale následně došlo ke změně právní úpravy a tímto původně pravomocný orgán svou pravomoc ztratil, tak záleží zcela na okolnostech a důvodech, které vedly ke vzniku kompetenčního sporu. Nelze však určit žádné pravidlo, dle kterého by šlo přesně stanovit, zda soud určí, že pravomoc vydat rozhodnutí má původní správní orgán. Soud totiž může na základě okolností seznat, že rozhodnutí je nicotné a pravomoc vydat rozhodnutí má druhý správní orgán.

Poslední, čtvrtou, variantou, o které Jirásek hovoří, je případ, kdy správní orgán naopak neměl v době vydání rozhodnutí pravomoc vydání, ale díky změně legislativy mu nyní tato pravomoc náleží. Tato pravomoc však tomuto správnímu orgánu vznikla až v době, kdy již byl kompetenční spor v průběhu. Nejvyšší správní soud pak zpravidla uzná jako pravomocného vydat rozhodnutí tento správní orgán, ačkoliv mu původně pravomoc rozhodnout nepříslušela. V tomto případě je totiž vhodné zvážit ekonomické dopady, které by nastaly v případě, že by bylo původní rozhodnutí prohlášeno za nicotné.

Dále je nutno poznamenat, že řízení o kompetenční žalobě není vázáno zásadou koncentrace řízení. V rámci řízení o kompetenčních žalobách není dán žádný okamžik, po kterém by již nebylo možné uvést další skutečnosti upřesňující skutkový stav. Tím vzniká pro soud komplikovanější situace a musí tedy přihlížet ke všemu, co vyjde najevo nebo to sám zjistí až v okamžiku vyhlášení rozhodnutí. Nevýhodou pro účastníky řízení o kompetenčních žalobách je nejistota ohledně toho, že kdykoliv během řízení může vyjít najevo skutečnost, jenž povede k odmítnutí žaloby nebo k zastavení řízení⁸⁹.

Nejvyšší správní soud může rozhodnout formou usnesení nebo formou rozsudku. Na rozsudku, který vynáší sedmičlenný senát Nejvyššího správního soudu, se usnází tento senát svou nadpoloviční většinou v rámci neveřejné porady (přítomen je pouze zapisovatel) podle ustanovení § 54 odst. 1 soudního řádu správního. Formální náležitosti, které rozsudek musí mít, spočívají hlavně

⁸⁹ K zastavení řízení může dojít např. v případě, kdy jeden ze správních orgánů v rámci záporného kompetenčního sporu uzná, že je příslušný o věci rozhodovat.

v písemné formě, označení Nejvyššího správního soudu jako instituce, která rozhodnutí vydala (včetně jmen všech soudců – tj. sedmičlenného senátu pravomocného rozhodovat o kompetenčních žalobách), označení účastníků a jejich zástupců, výrok, odůvodnění, poučení o opravném prostředku a den a místo vyhlášení. Rozsudek je vyhotoven do jednoho měsíce od vyhlášení.

Stejně jako rozhodnutí i usnesení se vyhláší veřejně. U usnesení to však platí pouze v případech, kdy je usnesení učiněno během jednání a pak není nutné jej doručovat. Písemnou formu má naopak usnesení, kterým dochází k ukončení řízení, nebo je jím přiznán odkladný účinek či je učiněn návrh na předběžné opatření. Písemné usnesení je doručováno tomu, komu je ukládána povinnost. Jinak se pro usnesení použijí obdobně ustanovení týkající se rozhodnutí. Obecně se právní úprava usnesení nachází v § 55 soudního řádu správního.

Pokud jde o nemeritorní rozhodnutí, pak Nejvyšší správní soud rozhoduje formou usnesení a toto řízení vždy probíhá bez jednání. Usnesením může být žaloba o kompetenční spor odmítnuta, řízení může být zastaveno, nebo věc může být postoupena. Rozhoduje-li Nejvyšší správní soud v meritu věci, pak vydává rozsudek.

V rámci kompetenčních sporů řešených Nejvyšším správní soudem může být rozhodnuto buď tak, že žaloba bude odmítnuta, dojde k zastavení řízení, postoupení věci nebo bude rozhodnuto v meritu věci (bude určena pravomoc a zároveň určena nicotnost). Dále se soud musí zabývat i tím, zda má některý z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

5.4.1 Odmítnutí žaloby

Odmítnutí žaloby je nejčastější varianta rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v oblasti kompetenčních žalob.⁹⁰ Aby došlo k odmítnutí kompetenční žaloby, tak musí být splněna alespoň jedna z možností uvedených v § 46 odst. 1 soudního řádu správního. Ze čtyř variant, které jsou uvedené v odst. 1 tohoto ustanovení je nemožné jen odmítnutí z důvodů uvedených v § 46 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního – odmítnutí pro předčasnost a opožděnost návrhu. Již v předchozích kapitolách však bylo uvedeno, že nejčastějším případem pro odmítnutí je § 46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního.

Důvodem pro odmítnutí žaloby je samozřejmě i překážka věci rozhodnuté. Tím vzniká obtížná situace, kdy je třeba posoudit, zda rozhodnutím, kterým soud

⁹⁰ Jemelka 2013, 846

rozhodl o své nepřislušnosti a postoupení věci konkrétnímu správnímu orgánu, vzniká překážka věci rozhodnuté. A zda vůbec může postoupený správní orgán podat kompetenční žalobu, nebo je výrok soudu závazný. Nejvyšší správní soud dospěl k rozhodnutí, že překážka věci rozhodnuté není tímto způsobem stanovena a správní orgán tedy má právo podat kompetenční žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu.⁹¹

5.4.2 Zastavení řízení

Druhý případ, kdy sedmičlenný senát Nejvyššího správního soudu rozhoduje ve formě usnesení, je zastavení řízení. Řízení se zastavuje pro zpětvzetí návrhu dle § 47 písm. a) soudního řádu správního. Ke zpětvzetí kompetenční žaloby přitom není nutný ani souhlas soudu⁹² a tím je zachována dispoziční zásada. V případě zastavení řízení jde totiž o ryzí rozhodnutí žalobce, zda vezme žalobu zpět. A jeho rozhodnutí není ničím omezeno.

Kromě vzetí návrhu zpět má možnost využít účastník i ustanovení § 62 soudního řádu správního (v provázanosti s § 47 písm. b) soudního řádu správního) a tím zastavit řízení. Jestliže se tedy jeden z účastníků během řízení chopí pravomoci rozhodnout v dané věci (v případě záporného kompetenčního sporu), tak druhý účastník může prohlásit, že je s tímto postupem spokojen a soud řízení usnesením zastaví.

Žádný jiný způsob zastavení řízení v případě řízení o kompetenčních žalobách není možný.

5.4.3 Postoupení věci

Kompetenční žaloba, která byla podána k Nejvyššímu správnímu soudu, může být i postoupena. A ačkoliv zákonodárce na tuto možnost pamatoval, tak dosud nebyla nikdy použita. Dokonce podle Zavřelové není zcela jisté, jestli by bylo vůbec možné, aby k postoupení došlo. Pokud se totiž vezme v potaz ustanovení § 99 písm. b) soudního řádu správního, tak v případě, že je příslušný rozhodovat o kompetenčním sporu jiný orgán, tak je kompetenční žaloba shledána nepřijatelnou. A pak je jediná možnost a to odmítnutí takové žaloby.

Nicméně pokud by se aplikoval § 104 odst. 1 věta druhá občanského soudního řádu, pak by mohla být věc postoupena po nabytí právní moci usnesení,

⁹¹ Rozsudek NSS sp. zn. Komp 6/2011 ze dne 7. 3. 2012

⁹² Na rozdíl od Nejvyššího správního soudu má Ústavní soud možnost zvažovat, zda vůle navrhovatele je menší než veřejný zájem.

kterým se žaloba odmítá. Pokud by se použil tento postup, pak nelze hovořit o žádném pochybení, ale spíše naopak lze najít klady na takovém postoupení. Takový postup by byl hospodárný a navíc by šlo o vstřícné jednání vůči účastníkům řízení.⁹³

Avšak vzhledem, k tomu, že ještě toto ustanovení nebylo aplikováno, pak lze jen polemizovat o úmyslech zákonodárce. I proto je možné nalézt názory, že postoupením věci měl zákonodárce na mysli postoupení rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 soudního řádu správního.

5.4.4 Určení pravomoci a vyslovení nicotnosti

Pokud není použita jedna z předchozích variant, pak je vynesena rozsudek, kterým se určuje, který z orgánů má pravomoc rozhodnout v dané věci. Přitom soud vychází z petitu uvedeného v žalobě a formuluje své rozhodnutí právě podle něho. Je zajímavé, že soudní řád správní v případě kompetenčních žalob počítá prakticky pouze s variantou, kdy soud rozhodne v meritu věci a rozhodne o pravomoci. Zákonodárce v tomto případě totiž vychází z toho, že v případě, kdy vzniká kompetenční spor podle § 97 soudního řádu správní, bude rozhodnuto o správním orgánu mající pravomoc v dané věci rozhodnout. I proto má soud možnost *ex offio* rozhodnout o změně okruhu účastníků podle § 98 odst. 3 soudního řádu správního a přibrat dalšího účastníka.

Soud však současně s výrokem o určení pravomoci může rozhodnout i o nicotnosti. Tato možnost nastává v případě, že kompetenční žaloba byla podána až poté, co bylo vydáno rozhodnutí, které se nakonec ukázalo jako vydané nepravomocným orgánem. Výrok o nicotnosti je učiněn i bez návrhu a může se týkat i jen části rozhodnutí. Vyslovení nicotnosti je možné jen v případě kladných kompetenčních sporů.

Jelikož však pojem nicotnost nebyl přes jeho hojné používání nikdy definován legální definicí, tak je třeba si stanovit i právě tento pojem. Touto otázkou se zabýval i Nejvyšší správní soud, který svým rozsudkem rozšířeného senátu sp. zn. 8 Afs 78/2006 stanovil v oblasti pojmu nicotnost poměrně podrobný výklad. Za nicotné je považováno správní rozhodnutí, které vydal orgán věcně zcela nepřislušný a které trpí vadami činící z něj vnitřně rozporné rozhodnutí a dokonce i právně a fakticky neuskutečnitelné. Za nicotné je dále považováno i takové rozhodnutí správního orgánu, které vůbec za rozhodnutí považovat nelze.

⁹³ Jemelka 2013, 846

5.4.5 Náhrada nákladů řízení

Již dříve bylo uvedeno, že podání kompetenční žaloby je osvobozeno od soudních poplatků. Nicméně ostatní náklady účastníků řízení zůstávají a proto je zákonodárce vyřešil v § 101 soudního řádu správního. V tomto ustanovení je uvedeno, že v rámci rozhodování soudu nebude rozhodováno o nákladech řízení, protože žádný z účastníků řízení nárok na náhradu nákladů nemá. Nejvyšší správní soud tedy vůbec o přiznání nákladů nesmí rozhodovat, ani je někomu z účastníků přiznat. Avšak i tak musí výrok o náhradě nákladů soud učinit z úřední povinnosti.

Každý účastník je tedy povinen nést si své vlastní náklady, které mu vzniknou, či které vzniknou jeho zástupci. Podle Jiráska zde zákonodárce považoval, vzhledem k povaze kompetenčních sporů, náklady za nízké, jelikož řízení většinou nejsou náročná na dokazování a navíc jsou oba účastníci orgány veřejné správy.

Ačkoliv je toto ustanovení specialitou k obecnému ustanovení § 60 odst. 1 soudního řádu správního, tak soud neodhlíží od dalších pravidel ohledně nákladů uvedených v soudním řádu správním. Pokud by totiž došlo k uspokojení a řízení by tak bylo zastaveno, tak by mohl mít navrhovatel stále oproti odpůrci možnost domoci se nákladů. Nejvyšší správní soud už dokonce o takové náhradě nákladů rozhodl ve svém usnesení sp. zn. Komp 4/2008 ze dne 19. 8. 2008.

Pozornost je třeba věnovat i tomu, že zákon výslovně stanoví, že právo nežádat náhradu nákladů řízení mají pouze účastníci řízení. Osoby zúčastněné tedy naopak nárok na náhradu nákladů mají. Jejich právo na svědečné, znalečné, tlumočné a další náklady tedy zůstává nedotčeno a tyto osoby mohou své právo využít i v případě kompetenčních sporů. Soud přiznává osobám zúčastněným náhradu nákladů v případě zvláštního zřetele hodných důvodů.

Výrok o náhradě nákladů je učiněn v rozsudku nebo v usnesení, které uzavírá řízení.

5.5 Opravné prostředky

Soudní řád správní zná pouze mimořádné opravné prostředky. V Hlavě třetí je upravena kasační stížnost a obnova řízení.

Nicméně vzhledem k povaze kasační stížnosti, je, v případě kompetenční žaloby podle § 97 a násl. soudního řádu správního, nemožná. Podle § 102 soudního řádu správního je kasační stížnost opravným prostředkem proti

pravomocnému rozhodnutí, jež bylo vydáno krajským soudem ve správním soudnictví.

V případě kompetenční žaloby, která je rozhodována Nejvyšším správním soudem je tedy nemožné kasační stížnost využít. Pokud by byla kasační stížnost k tříčlennému senátu Nejvyššího správního soudu podána, tak by byla odmítnuta podle § 46 soudního řádu správního.

Dalším opravným prostředkem je pak obnova řízení. Ani ta však není v případě kompetenčních žalob možná, jelikož v ustanovení § 114 odst. 1 soudního řádu správního je uveden taxativní výčet případů, kdy je obnova řízení možná. Rozhodnutí v oblasti kompetenčních sporů zde uvedeno není a tedy a contrario není obnova řízení přípustná.

Z toho vyplývá, že je možné využít pouze ústavní stížnosti. I v tomto případě však existují omezení. Stěžovatelem v rámci ústavní stížnosti může být jen fyzická nebo právnická osoba, která byla žalobcem, a pravomocným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu byla porušena jeho základní lidská práva nebo svobody. Z toho vyplývá, že v případě, kdy budou účastníky pouze územní samosprávné celky, které nejsou právnickými ani fyzickými osobami a nemohou být tedy ani nositeli základních lidských práv a svobod, je nemožné podat i ústavní stížnost.

To je navíc potvrzeno i v nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/99 ze dne 9. 11. 1999. V tomto nálezů plénum přijalo stanovisko, ze kterého je jasné, že správní orgán, jehož rozhodnutí bylo napadeno správní žalobou a vedlo k rozhodnutí v neprospěch tohoto správního orgánu, není aktivně legitimován k tomu, aby podal ústavní stížnost proti takovému rozhodnutí.

Naopak jako opravný prostředek by ústavní stížnost bylo možné použít, pokud by byl navrhovatelem účastník původního správního řízení. Za přípustnou by mohla být za přípustnou považována i ústavní stížnost podaná zastupitelstvem obce, které by v návrhu uvedlo, že rozhodnutím Nejvyššího správního soudu došlo k porušení základního práva na samosprávu. Nicméně k takové variantě prozatím nedošlo.

6 Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Judikatura Nejvyššího správního soudu je přístupná elektronicky. Veřejnosti je přístupný v rámci dálkového přístupu celý archiv rozhodnutí tohoto soudu, včetně rozhodnutí týkajících se kompetenčních sporů.

Pro poznání tématu kompetenčních sporů řešených Nejvyšším správním soudem je vhodné se zabývat i judikaturou, která pro danou problematiku vznikla. Ačkoliv je však působnost i existence Nejvyššího správního soudu v poměru s ostatními soudy krátká, tak za dobu jeho existence byla vytvořena poměrně rozsáhlá judikatura.

Jelikož není možné zcela pochopit problematiku tohoto typu, aniž bychom přihlédli k judikatuře během tvorby této práce, je již spousta rozhodnutí uvedena v předchozích kapitolách. Tato kapitola slouží jen k poukázání toho, jak jednotlivá rozhodnutí vypadají a jaký je postup Nejvyššího správního soudu v případě těchto sporů.

V této kapitole jsou uvedeny tři rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, na základě kterých by mělo být ukázáno, jak tento soud postupuje a jak jednotlivá rozhodnutí obecně vypadají. Do této kapitoly je zahrnuto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. Komp 2/2012-102, č.j. 1/2008-107 a rozhodnutí č.j. Komp 4/2010-40.

6.1 Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. Komp 2/2012-102 ze dne 29. května 2013

V rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. Komp 2/2012 vznikl kompetenční spor mezi Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy jako žalobcem a Ministerstvem financí a Ministerstvem pro místní rozvoj jako žalovanými. Šlo tedy o kompetenční spor podle § 97 písm. c) soudního řádu správního. Ve sporu těchto tří ústředních správních úřadů se rozhodovalo, který z nich je příslušný vydat rozhodnutí ohledně žádosti osoby R. K. (osoba zúčastněná na řízení před Nejvyšším správním soudem) ze dne 20. února 2009. Předmětná žádost byla doručena Ministerstvu financí a na základě této výzvy se R. K. dožadoval určení výše a způsobu poskytnutí náhrady za znárodněné nemovitosti. Žadatel byl vnukem a zároveň synovcem původních majitelů nemovitostí.

Nemovitost, za kterou se pan R. K. domáhal náhrady, byla na základě § 1 dekretu prezidenta republiky č. 131/1945 Sb. převedena do vlastnictví

Československého státu a za pozemky takto nabyté se stát zavázal uhradit dosavadním vlastníkům nemovitostí náhradu. Avšak nemovitý majetek předků pana R. K. nebyl zařazen do žádné z kategorií uvedených v § 1 dekretu prezidenta republiky č. 131/1945 Sb. Nebyla jim tedy vyplacena žádná náhrada. Na předmětných nemovitostech měl být vybudován Akademický dům v Praze. K tomu však nikdy nedošlo a nemovitosti byly převedeny do správy Bytového podniku hlavního města Prahy.

V roce 2009 byl předmětný nemovitý majetek v příslušném katastru nemovitostí veden jako zastavěná plocha a nádvoří a byl zastaven budovou hotelu. Obě nemovitosti náleželi do vlastnictví soukromé osoby.

Po podání žádosti Ministerstvu financí byla věc postoupena žalobci, Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy. Nicméně žalobce se necítil být věcně příslušný pro vyřízení věci a proto věc postoupil Ministerstvu pro místní rozvoj. Avšak ani ten neshledal, že by byl věcně příslušný a věc postoupil zpět žalobci. Žalobce byl tedy jednáním obou žalovaných donucen, aby využil § 133 odst. 3 správního řádu a přistoupil k dohodovacímu řízení. Ani dohodovací řízení nevedlo k tomu, aby by byl určen ústřední orgán příslušný o žádosti rozhodnout. Mezi žalovanými a žalobcem tak vznikl záporný kompetenční spor.

Žalobce vycházel z dekretu prezidenta republiky č. 131/1945 Sb., podle kterého náhrada vlastníkům nemovitostí měla být určena ministry školství a osvěty, spravedlnosti, finanční, dopravy a ochrany práce a sociální péče. Přitom žalobce uvedl, že povinnost poskytnout náhradu podle stejného dekretu spadalo pod tehdejšího Ministra financí. Proto by měl jeho nástupce, Ministerstvo financí, rozhodovat o žádosti R. K. A pokud by Nejvyšší správní soud nerozhodl podle dekretu prezidenta republiky č. 131/1945 Sb., pak by se měl řídit ustanovením § 133 odst. 1 správního řádu⁹⁴. Pak by byl dle žalobce příslušné rozhodovat Ministerstvo pro místní rozvoj, které je ústředním orgánem státní správy pro vyvlastnění.

Naopak Ministerstvo financí k dané věci uvedlo, že v daném případě vlastně nešlo o znárodnění, ale postupovalo se podle dekretu prezidenta republiky č. 131/1945 Sb. Věcně příslušným tedy nebylo Ministerstvo financí. Jako ukázkou toho, že se nejedná o znárodnění uvedlo Ministerstvo financí několik jiných

⁹⁴ *Nelze-li věcnou příslušnost při rozhodování v oblasti státní správy určit na základě zvláštního zákona, provede řízení v prvním stupni ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží, popřípadě ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší.*

dekretů prezidenta republiky a poukázalo na fakt, že pokud se jednalo o znárodňovací zákony, tak hned v úvodu vždy bylo uvedeno: „*dnem vyhlášení tohoto dekretu se znárodňují...*“. Tato uvozující teze však v dekretu prezidenta republiky č. 131/1945 Sb. nebyla uvedena a tedy nešlo o znárodnění. Navíc tento dekret ani nesplňoval obecný smysl „znárodňovacích“ dekretů. Nemovitý majetek, který byl zabrán předkům pana R. K. nebyl určen k obnově Československé republiky.

Ministerstvo financí dále uvedlo, že pokud se v rámci dekretu prezidenta republiky č. 131/1945 Sb. hovořilo o ministru financí, tak to bylo v souladu se zajištěním finančních prostředků na náhradu, která měla být poskytnuta a nikoliv tedy ve spojitosti s poskytnutím náhrady samotné. Uvedlo také, že v 50. letech 20. století bylo právě Ministerstvo školství, věd a umění považováno za orgán, jenž byl příslušný rozhodovat o věcech náhrady dle dekretu prezidenta republiky č. 131/1945 Sb. Navíc i právní předchůdce R. K. se obracel na Ministerstvo školství, věd a umění, aby podniklo kroky ve věci náhrady za předmětnou nemovitou věc.

Proto Ministerstvo financí určilo, že příslušné k rozhodnutí o žádosti je v první řadě Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Posléze je pak příslušné Ministerstvo pro místní rozvoj.

Ministerstvo pro místní rozvoj také trvalo na tom, že není příslušné v dané věci rozhodnout. Podle něj není odpovědné ani Ministerstvo financí. Svě závěry odůvodňuje tím, že Ministerstvo financí rozhoduje o náhradě pouze v případě vyvlastnění, ale o vyvlastnění jde pouze tehdy, jestliže dojde k odnětí vlastnictví k majetku na základě správního procesu, nebo na základě správního aktu. V případě Akademického domu nešlo o správní akt a nešlo tedy ani o vyvlastnění.

Ministerstvu pro místní rozvoj navíc nesvěřuje žádný zákon, aby rozhodoval o plnění finančních závazků, ke kterým se zavázala republika dekrety prezidenta v roce 1945. Navíc nemá v rozpočtu ani žádné finanční prostředky vyhrazené pro situaci, kdy by měl vyplácet finanční závazky státu.

Naproti výkladu Ministerstva pro místní rozvoj se však postavil Nejvyšší správní soud, který řekl, že podstatou vyvlastnění i znárodnění je zabavení vlastnického práva k věci. K vyvlastnění však může dojít jak na základě zákona (tedy i na základě dekretu prezidenta republiky), tak na základě individuálního správního aktu. Vždy však musí následovat náhrada za vlastnické právo. Právo na náhradu je soukromoprávního charakteru a proto by o něm mělo být

rozhodováno v rámci agendy soukromoprávních soudů a podle občanského soudního řádu.

Pokud se tedy expropriát nedohodne s příslušnou organizační složkou státu, pak má právo se obrátit na soud s žalobou podle části třetí občanského soudního řádu.

Nejvyšší správní soud dále ve svém rozhodnutí řekl, že ačkoliv vznikl R. K. nárok na náhradu dle dekretu prezidenta republiky č. 131/1945 Sb., tak v tomto dekretu není nikde stanoveno, že by v rozhodování o náhradě byl příslušný správní orgán. Jeho příslušnost by totiž musela být zákonem stanovena⁹⁵. Proto nebyla pravomoc správním orgánům v daných případech dána. I podle tohoto stanoviska lze predikovat rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ohledně příslušnosti v daném sporu.

Nejvyšší správní soud použil i svou předešlou judikaturu (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 88/2008-85 ze dne 19. 11. 2009), ve které bylo určeno, že pokud rozhodovalo Ministerstvo financí ve věci náhrady za majetek znárodněný podle dekretů prezidenta republiky č. 100/1945 Sb. a č. 114/1948 Sb., tak jeho rozhodnutí byla vydána v soukromoprávní věci. A pokud by v dané věci bylo pokračováno, tak by se tak stalo na základě žaloby dle občanského soudního řádu a žaloba by byla podána k občanskoprávnímu soudu. Závěr vyplývající z tohoto předchozího rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se dá aplikovat i na případ záporného kompetenčního sporu, který je předmětem této kapitoly.

Nejvyšší správní soud tedy shledal, že v případě kompetenčního sporu č. j. Komp 2/2012-102 není příslušný ani žalobce, ale ani jeden z žalovaných.

6.2 Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. Komp 1/2008-107 ze dne 17. prosince 2008

Usnesení č.j. Komp 1/2008-107 bylo vydáno ve sbírce Nejvyššího správního soudu pod č. 1911/2009 Sb. NSS. Tato judikatura se týká rozhodnutí, které vydal Vinařský fond. Rozhodnutím Vinařského fondu byli dotčeni žalobci (dvě právnické osoby), kteří byli nuceni na toto rozhodnutí podat kompetenční žalobu proti Ministerstvu financí a Ministerstvu zemědělství.

Žalobci byli dotčeni rozhodnutím natolik, že se rozhodli podat odvolání proti platební výměře, která jim byla Vinařským fondem vyměřena. Avšak tento

⁹⁵ Viz čl. 79 odst. 1 Ústavy

fond jim sdělil, že zákon neupravuje žádný odvolací orgán a odvoláním se tedy nemá kdo zabývat. Proto se žalobci obrátili na Krajský soud v Brně, který podle nich měl rozhodnout o vyslovení nicotnosti platebních výměrů.

Krajský soud však odmítl jejich žalobu kvůli nevyčerpání všech opravných prostředků před správním orgánem. Po podání kasační stížnosti rozhodl až Nejvyšší správní soud o tom, že krajský soud měl rozhodnout o tom, který orgán je příslušný rozhodnout o odvolání jako druhý stupeň ve správním řízení. Krajský soud tedy odmítl žalobu znovu, ale určil jako příslušný orgán pro odvolání v rámci správního řízení Ministerstvo financí.

Proto se žalobci obrátili na Ministerstvo financí, které však sdělilo, že podle jeho názoru není příslušné ono. Jako příslušné označilo Ministerstvo zemědělství. Avšak ani to nezaujalo kladné stanovisko a svou příslušnost také popřelo. Tím vznikl záporný kompetenční spor a žalobci se tedy obrátili na Nejvyšší správní soud, aby rozhodl, který z ústředních správních orgánů je v dané věci příslušný.

Nejvyšší správní soud se věcí zabýval a ve svém odůvodnění uvedlo, že Vinařský fond zřízený zákonem č. 50/2002 Sb., novelizující vinařský zákon. Zákon v tomto znění určil Vinařský fond jako právnickou osobu, která byla povinna řídit se dle procesních postupů, které jsou určeny v případě odvodů zákonem č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. V zákoně však není nikde uvedeno, že by mělo proběhnout řízení o opravném prostředku – v zákoně o správě daní a poplatků totiž tato varianta není upravena. V případě žalobců, kteří vycházeli z § 18f odst. 8 zákona o správě daní a poplatků je procesní normou. Nikoliv však kompetenční normou.

Dále Nejvyšší správní soud provedl rozbor norem, kde jednotlivé normy rozdělil na kompetenční normy určující, kdo má rozhodovat, procesní normy rozhodující, jak má rozhodovat a normy hmotněprávní stanovující o čem má rozhodovat. V případě, že by existovala kompetenční norma a procesní norma, ale absentovala by norma hmotněprávní, tak by neměl orgán o čem rozhodovat. Stejně tak není možné, aby byla určena norma hmotněprávní a procesní, ale zcela chyběla norma kompetenční a nebylo by možné vycházet ani z žádného obecného předpisu, který by danou problematiku alespoň obecně upravoval.

V případě Vinařského fondu je upravena v prvním stupni jak hmotněprávní, tak procesní i kompetenční norma. Nicméně ve vztahu k zákonu o správě daní a poplatků je propojenost mezi oběma předpisy pouze na úrovni

prvního stupně a nelze dovozovat, že se zákon o správě daní a poplatků využije na řízení zahájené Vinařským fondem zcela. V tomto případě nedojde k odvolacímu řízení dle zákona o správě daní a poplatků, ale dle zákona č. 115/1995 Sb. ve znění novely č. 50/2002 Sb.

Nelze aplikovat ani názor Krajského soudu v Brně, který určil, že se Vinařský fond v daném případě chová jako správce daně a řídí se tedy zákonem o správě daní a poplatků, čímž by žalobcům vznikl nárok na odvolání podanému k Ministerstvu financí. Ačkoliv má totiž Vinařský fond celorepublikovou působnost a v případě nutnosti vyhledávání nadřízeného orgánu by přicházel v úvahu pouze ústřední orgán, tak Nejvyšší správní soud s tímto nesouhlasil. I proto, že zmiňovaný zákon o správě daní a poplatků převážně tvořen procesními normami, neupravuje nijak kompetence. Mezi Vinařským fondem a Ministerstvem financí neexistuje žádný vztah nadřízenosti a podřízenosti určený některým z právních předpisů tvořících právní řád České republiky.

K druhému žalovanému, Ministerstvu zemědělství, se Nejvyšší správní soud vyjádřil obdobně jako k Ministerstvu financí a určil, že příslušnost Ministerstva zemědělství není o nic větší než příslušnost Ministerstva financí. I ve vztahu k Ministerstvu zemědělství absentuje kompetenční norma určující toto Ministerstvo jako příslušné k rozhodnutí o odvolání ve věci rozhodnutí o výměře Vinařským fondem.

Nejvyšší správní soud určil jako nekompetentní jak Ministerstvo financí, tak Ministerstvo zemědělství. Neurčil ani jiný správní orgán. Došlo tedy k vydání usnesení o odmítnutí věci.

Nakonec je dobré shrnout, že Krajský soud v Brně správně argumentoval tím, že ve správních řízeních převládá dvojinstančnost, avšak není to zcela pravidlem. Nicméně novela upravující zákon č. 115/1995 Sb. již druhou instancí upravuje a odvolacím orgánem, v případech obdobných s případem žalobců, je předseda Rady Fondu. Tato úprava byla účinná již v době rozhodnutí, ale v době, kdy k předmětnému kompetenčnímu sporu došlo, tato novela ještě nenabyla účinnosti a proto nebyla aplikovatelná.

6.3 Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. Komp 4/2010-40 ze dne 17. září 2010

Rozsudek č. j. Komp 4/2010-40 byl stejně jako předchozí usnesení vydán ve sbírce Nejvyššího správního soudu, a to pod č. 2195/2011 Sb. NSS. V tomto

případě se jedná o záporný kompetenční spor mezi Ministerstvem financí (žalobce) a Ministerstvem životního prostředí (žalovaný).

V případě tohoto kompetenčního sporu rozhodovalo Ministerstvo financí na základě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech odvolání proti Magistrátu hl. m. Prahy ohledně poplatků za komunální odpad⁹⁶. Ministerstvo však s tímto rozhodnutím nesouhlasilo. V případě poplatků za komunální odpad se dle Ministerstva financí nejedná o poplatek spadající do režimu místních poplatků. Své stanovisko obhajoval historickým vývojem právních předpisů upravujících poplatky za odpady. Ze kterého dle něj vyplývá, že na rozdíl výroku Nejvyššího správního soudu nelze předjímat, že poplatky za komunální odpad je možné subsumovat pod místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů.

Podle Ministerstva financí patří poplatek za komunální odpad do přenesené působnosti obce⁹⁷. V rámci této úpravy pak dle Ministerstva financí je dvojí úprava poplatků za komunální odpad. Obec může jednat vybírat úhradu za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů na základě písemné smlouvy formou poplatku za komunální odpad. Jednak může jít o poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy a třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů jako místní poplatek. Jde tedy o dva režimy a obec vybírá, který z režimů si zvolí.

U prvního režimu jde však v případě řízení o přenesenou působnost obce dle § 17a zákona č. 185/2001 Sb. o odpadech a změně některých dalších zákonů. Druhý režim se pak řídí zákonem č. 565/1990 Sb. Hl. m. Praha si zvolila režim dle zákona č. 185/2001 Sb. – řízení tedy probíhá dle daňového řádu v přenesené působnosti. Ani v tomto případě není jasně stanovena kompetenční norma, která by určila příslušný orgán. Ani zde není upravena jasně podřízenost a nadřízenost mezi jednotlivými orgány rozhodujícími o poplatcích za komunální odpad.

Argument ohledně dvojí kvalifikace komunálního odpadu byla v odůvodnění rozhodnutí Nejvyššího správního soudu potvrzena, stejně tak jako možnost obce sama rozhodnout, který režim poplatků si zvolí. Tímto Nejvyšší

⁹⁶ Jedná se o rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 A 56/2009-58 ze dne 11. srpna 2009. Nejvyšší správní soud v něm určuje Ministerstvo životního prostředí jako nekompetentní ve věci rozhodování o poplatcích za komunální odpad, protože ve věcech poplatků a daní je kompetentní vždy Ministerstvo financí.

⁹⁷ Novela z. č. 565/1990 Sb. s účinností od 1. 1. 2003

správní soud částečně akceptoval argumentaci Ministerstva financí a určuje tuto stránku jako dílčí nepřesnost rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, na základě kterého mělo Ministerstvo financí rozhodovat, jelikož byl poplatek chybně podřazen do režimu zákona o místních poplatcích, i když se jednalo o poplatek autonomní.

Nejvyšší správní soud však za podstatné v celém kompetenčním sporu považoval fakt, že oba režimy spadají do samostatné působnosti obce. Nicméně dle Nejvyššího správního soudu řízení o těchto poplatcích probíhá vždy v přenesené působnosti obce. V jeho rámci je obec oprávněna vydat platební výměr. Nedá se tedy vycházet z výkladu Ministerstva financí, že pouze v případě zákona č. 565/1990 Sb. se jedná o přenesenou působnost. Jelikož se musí vycházet z teorie práva, která udává, že výklad právního řádu by měl být jednotný, logický, vnitřně provázaný a funkční systém. Je nesmyslné vycházet z toho, že každý režim je v jiné působnosti obce. Nejvyšší správní soud také vychází z toho, že oba poplatky „*jsou koncipovány jako alternativní a směřující ke stejnému účelu*“⁹⁸, a proto je nelogické, aby odvolací řízení probíhalo u různých orgánů. Rozhodl se tedy pro jednotný režim v rámci odvolacího řízení o poplatcích za komunální odpad.

Nelze ani vycházet z toho, že není žádná kompetenční norma, která by upravovala nadřízený orgán, který by byl odvolacím orgánem. Zákon č. 185/2001 Sb. totiž jasně odkazuje na daňový řád, který ve svém ustanovení § 50 odst. 1 upravuje obecné pravidlo o nadřízeném orgánu⁹⁹. Ačkoliv nelze aplikovat vždy celý systému opravných prostředků upravených v daňovém řádu, tak v případě správy poplatku za komunální odpad je možné aplikovat celou tuto část¹⁰⁰.

Není pochyb o tom, že v případě poplatků za komunální odpad je podpůrně použitý daňový řád. Toto je upraveno i v již zmíněném § 17a odst. 6 zákona č. 185/2001 Sb. V případě hl. m. Prahy je přenesená působnost možná svěřit i orgánům městských států¹⁰¹, nicméně v případě komunálního odpadu není situace nijak upravena a proto přísluší magistrátu, který se tak stává orgánem I.

⁹⁸ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. Komp 4/2010-40 ze dne 17. září 2010

⁹⁹ Nadřízeným orgánem je orgán neblíže vyššího stupně nadřízený správci daně, jenž napadené rozhodnutí vydal.

¹⁰⁰ V souladu s usnesením Nejvyššího správního soudu č.j. Komp 1/2008-107 ze dne 17. prosince 2008

¹⁰¹ Určuje tak Statut hl. m. Prahy

stupně. Při výkonu přenesené působnosti je pak hl. m. Praha podřízeno příslušnému ministerstvu.

Nejvyšší správní soud dále poukazuje na to, že v § 4 odst. 1 kompetenčního zákona, je jako ústřední orgán pro daně, poplatky a clo určeno jako příslušné Ministerstvo financí. Proto je i v případě rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy ve II. stupni věcně příslušné Ministerstvo financí. Nejvyšší správní soud tedy rozhodl, že i v daném případě je příslušné právě toto Ministerstvo a tím potvrdil rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, dle jehož rozhodnutí došlo k předání celého řízení Ministerstvem životního prostředí.

7 Závěr

Tato diplomová práce, jakkoliv se snaží pojmout problematiku kompetenčních sporů řešených Nejvyšším správním soudem komplexně, není dostatečným vyjádřením celého problému. Ačkoliv v ní převládá snaha k tomu, aby uceleně vyjádřila co nejvíce informací, které se daného problému týkají, tak jen na vysvětlení pojmů, které jsou pro pochopení problematiky potřebné, by bylo třeba mnohem více stránek. V případě této práce je totiž, jak vyplývá; z judikatury, esenciální právě pochopení terminologie. Proto se vždy Nejvyšší správní soud v případě kompetenčních sporů nejprve zabývá terminologií, ze které pak odvozuje své závěry.

Samotný proces Nejvyššího správního soudu je jen poskrovnu popsán soudním řádem správním. Na první pohled snadná úprava je, jako většina úprav týkající se správního soudnictví, rozvětvena do obecné části soudního řádu správního a navíc se zde částečně využívají i právní předpisy jiné, čímž se okruh původní krátké úpravy rozšiřuje a stává se tím komplikovanějším. I přesto se jedná o, dle mého názoru, dobře zpracovanou úpravu, která navazuje na letité zkušenosti, které zákonodárce čerpal z bohaté historie, která předcházela vytvoření části třetí hlavy druhé dílu šestého soudního řádu správního. A jakkoliv se zdá na první pohled jako právní úprava malého rozsahu, obsahuje v sobě dostatečnou oporu pro řízení, která pak senát Nejvyššího správního soudu vede.

I přes to, že je oblast kompetenčních sporů problematická a sporná, tak je prokázána touto prací dostatečnost úpravy a to navzdory obtížnosti pochopení základních pojmů. Jak se v průběhu této práce ukázalo, je obtížné určit nejen pojem správní úřad, který je ještě v mnoha předpisech určován jako správní orgán, ale často je problém i s ústředními správními úřady, u nichž je v současné chvíli nutné hlavně sledovat vývoj judikatury. Proto bylo nutné se těmto pojmům věnovat téměř tolik, jako pojmům kompetence, kompetenční spor apod.

Navíc je judikatura, která je tvořena v současné době pouze jedním senátem Nejvyššího správního soudu, bohatá a rozmanitá. Poslední kapitola této práce se tím stala jednou z nejkomplicovanějších z celé práce a proto je společným jmenovatelem pouze malého počtu rozhodnutí, které tato práce obsahuje, snaha poukázat na to, jak jsou rozhodnutí koncipována. V žádném případě nelze v daných rozhodnutích najít nějaký vzorec, jak rozhoduje Nejvyšší správní soud. Je však možné i z tohoto malého počtu zjistit, že převážná většina rozhodnutí týkajících se kompetenčních sporů je odmítnutími.

Judikatura se i v případech kompetenčních sporů řešených Nejvyšším správním soudem stále rozvíjí a do budoucna je možné, že se závěry, které jsou uvedené v této práci, změní. V současnosti by však bylo možné použít tuto diplomovou práci minimálně pro studenty právnických fakult jako odbornou a přesto krátkou studii, která problémem kompetenčních sporů řešených Nejvyšším správním soudem do určité míry vysvětluje. Téma kompetenčních sporů bývá studenty často považována jako komplikované, což je zřejmě podtrženo faktem, že kompetenční spory nejsou nikde zpracované v takovém měřítku, aby byly pro studenty pochopitelné. Většinou jde o pouhou jednu kapitolu, ve které jsou informace natolik zhuštěné, že se stávají často nepochopitelnými.

Při proniknutí do tohoto tématu je však možné objevit, že jakkoliv je na první pohled komplikované porozumět dané problematice, tak při bližším prostudování a nahlédnutí do problematiky, se stává srozumitelnější. Je tedy nejpravděpodobnější, že za obvinění z obtížnosti kompetenčních sporů obecně, spory řešené Nejvyšším správním soudem nevyjímaje, může jen nedostatek studijních materiálů a případně nedostatečná zvědavost.

8 *Resumé*

This diploma thesis deals with the question of competence disputes which are solved by the Supreme Administrative Court of the Czech Republic. The problem of competence disputes itself is highly important for all states, which are obliged to rule of law. Despite its importance, the legal norms are not perfect as it should be and that is why competence disputes have started. Because this topic is too wide for only one thesis I rather choose to focus on just one piece of this problem.

The Supreme Administrative Court is just one of institutions which can solve competence disputes. Basically, all competence disputes considered by the Supreme Administrative Court are in regime of the law N. 150/2002 Sb.

The thesis is divided into ten chapters out of which the first chapter is introduction and the last four are the conclusion of the thesis. The actual start is in the second chapter has aim to find what is the actual meaning of the term competence. It could be considered as obvious term but it is so commonly use that there is a great reason clarify it.

The third chapter explains different types of competence disputes. There is quite a lot of types of competence disputes in Czech Republic. The type depends on the institution that is responsible for decision making in relation to the particular kind of competence disputes. All types of this disputes are derived from the Art. 87 Constitution.

The fourth and fifth chapter is providing the explanation of the core of this thesis. It is giving the three kinds of the competence disputes which are solved by the Supreme Administrative Court. Moreover, it introduces several terms that are important to comprehend before the disputes are described. The fifth chapter is about process which the Supreme Administrative Court is using when resolving the problem.

The last, sixth, chapter contains three decision which were made by the Supreme Administrative Court. They represent a sample of decisions made to these days and make the way for future uses. The sixth chapter is not to find some pattern in the decisions. These decisions are only to show the importance and necessity of just the single one senate of the Administrative Supreme Court, that makes decisions in the competence disputes. Furthermore, the last chapter should give reader a small preview to the judicature of this Court.

9 Seznam použitých pramenů a literatury

Literatura:

FOREJTOVÁ, Monika. Ústavní soudnictví. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2014. ISBN 978-80-87713-09-9.

GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk. 2009. 978-80-7380-233-2

HARVÁNEK, Jaromír. Teorie práva. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-104-5.

HENDRYCH, Dušan. Právní slovník. 2. rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. Beckovy odborné slovníky. ISBN 80-717-9740-5.

HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

HORIZNKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-071-0.

JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 4. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-484-1.

KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Marek CHADIMA, et al. Správní řád. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Meritum (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-943-4.

KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3.

KNĚŽÍNEK, Jan. Kompetenční zákon: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-338-9.

MATES, Pavel a Marek STARÝ. Základy správního práva procesního. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2014. Eupress. ISBN 978-80-7408-088-3.

POMAHAČ, Richard, Martin KOPECKÝ, Lenka PÍTROVÁ, Helena PRÁŠKOVÁ a Josef STAŠA. Správní právo: casebook. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-938-1.

POMAHAČ, Richard a Lenka PÍTROVÁ. Správní právo. 2. vydání. Praha: Univerzita Karlova, Právníká fakulta, 2018-. ISBN 978-80-87975-78-7.

POTĚŠIL, Lukáš. Správní řád: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-598-5.

POTĚŠIL, Lukáš, ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges. 2014. ISBN 978-80-7502-024-6.

PRAŽÁK, Jiří. Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl 1 / sepsal Jiří Pražák. V Praze : František Šimáček, 1883

PRAŽÁK, Jiří. Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl 2 / sepsal Jiří Pražák. V Praze : František Šimáček, 1883

SCHELLE, Karel. Dějiny veřejné správy. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-374-7.

SEDLÁČEK, Stanislav. Soudní kontrola veřejné správy. Brno: Masarykova univerzita. 2011. 978-80-210-5746-3

SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.

SLÁDEČEK, Vladimír. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9.

ŠIMÍČEK, Vojtěch a Vít HLOUŠEK, ed. Dělbá soudní moci v České republice. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2004. ISBN 80-210-3318-5.

VOPÁLKA, Vladimír. Soudní řád správní: komentář. Praha: C.H. Beck, 2004. Komentované zákony (C.H. Beck). ISBN 80-7179-864-9.

WEYR, František, HORÁK, Ondřej, ed. Teorie práva. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Klasická právnická díla (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-000-5.

Online zdroje:

BLAŽEK, Tomáš, Jan JIRÁSEK, Pavel MOLEK, Petr POSPÍŠIL, Vendula SOCHOROVÁ a Petr ŠEBEK. Soudní řád správní: online komentář [online]. 3. aktualizace. C. H. Beck, 2016 [cit. 2019-03-04]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zsl4zq&tocid=nnptembrgzpw62zsl4zq>

FRUMAROVÁ, Kateřina. Kompetenční spory rozhodované Nejvyšším správním soudem. Správní právo[online]. 2013, XLVI(6), 313-331 [cit. 2018-11-05]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-6-2013.aspx>

ŠIMEK, Filip. Ústřední státní správa v ČR: střet zákona a judikatury [online]. 25.11.2015, 10 [cit. 2019-03-16]. Dostupné z: <http://www.e-polis.cz/clanek/ustredni-statni-sprava-v-cr-stret-zakona-a-judikatury.html>

Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb. *Nejvyšší správní soud* [online]. 2011 [cit. 2019-01-24]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Zvlastni-senat-zrizeny-podle-zakona-c-131-2002-Sb-/art/52?menu=269>

Právní předpisy:

Zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu

Zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů

Zákon č. 164/1937 Sb., o nejvyšším správním soudě

Dekret prezidenta republiky č. 100/1945 Sb., o znárodnění dolů a některých průmyslových podniků

Dekret prezidenta republiky č. 131/1945 Sb., o vybudování Akademického domu – Památníku 17. listopadu

Zákon č. 114/1948 Sb., o znárodnění některých dalších průmyslových a jiných podniků a závodů a o úpravě některých poměrů znárodněných a národních podniků

Zákon č. 166/1949 Sb., o sídle správního soudu

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky

Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích

Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

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

Zákon č. 115/1995 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících právních předpisů

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

Zákon č. 30/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)

Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů

Zákon č. 50/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 115/1995 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících právních předpisů, ve znění zákona č. 216/2000 Sb., a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Mezinárodní prameny práva:

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech – vyhláška ministra zahraničních věcí 120/1976 Sb.

Protokol č. 7 k Úmluvě o ochraně základních lidských práv a svobod – sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

Úmluva o ochraně základních lidských práv a svobod – sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679 – o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů)

Judikatura:

Nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2014, II ÚS 2560/13

Nález Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2018, II ÚS 289/15

Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 4. 1993, sp.zn. 6 A 98/93

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 21. 8. 2003 č.j. 5 A 116/2001-46

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2014, č.j. 6 Ads 87/2013-131

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č.j. 8 Afs 78/2006-74

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2009, č.j. 5 As 88/2008-85

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 11. 2001, č.j. 15 Ca 288/2001-20

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, č.j. Komp 2/2004-51

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2003, č.j. Komp 1/2003-27

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2003, č.j. Komp 2/2003-22

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2004, č. j. Komp 1/2004-70

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2018, č.j. Komp 1/2008-107

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2008, č.j. Komp 4/2008-49

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2009, č.j. Komp 3/2009-11

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2009, č.j. Komp 6/2009-35

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2010, č.j. Komp 4/2010-40

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2011, č.j. Komp 5/2010-35

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2013, č.j. Komp 2/2012-102

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2001, Pl. ÚS 9/99

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 7. 2000, Pl. ÚS 16/99

Nález Ústavního soudu ze dne 24. 5. 2004, Pl. ÚS 52/04

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2010, Pl. ÚS 6/07