

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Jaroslav Solar

Kompetenční spory

Diplomová práce

Olomouc 2016

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Kompetenční spory vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 15. 3. 2016

.....

Jaroslav Solar

Rád bych tímto poděkoval Doc. JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D. za odborné vedení mé diplomové práce, za cenné rady, které mi při vypracování této práce poskytla a zároveň za čas, který odbornému vedení diplomové práce věnovala.

Obsah

Seznam použitých zkratek	6
1 Úvod.....	7
2 Dualismus práva.....	10
2.1 Pojem právo, právo pozitivní.....	10
2.2 Problematika dělení práva na právo soukromé a veřejné	10
2.2.1 Teorie zájmová.....	10
2.2.2 Teorie mocenská	11
2.2.3 Teorie organická	12
2.2.4 Metoda právní regulace.....	12
3 Správní právo a správní soudnictví	14
3.1 Historie správního práva a správního soudnictví.....	14
4 Základní pojmy	18
4.1 Veřejná správa	18
4.2 Orgán veřejné správy	19
4.3 Pravomoc	19
4.3.1 Pravomoc orgánu veřejné správy.....	20
4.3.2 Pravomoc civilního soudu.....	21
4.3.3 Pravomoc správního soudu	23
4.4 Příslušnost.....	23
4.4.1 Věcná příslušnost	23
4.4.2 Místní příslušnost.....	24
5 Kompetenční spory	27
5.1 Řešení konfliktů dle správního řádu	28
5.1.1 Spory o místní příslušnost správních orgánů	28
5.1.2 Spory o věcnou příslušnost	29

5.2	Řešení konfliktů Nejvyšším správním soudem	30
5.2.1	Průběh řízení a vydání rozhodnutí	31
5.3	Řešení konfliktů Ústavním soudem	32
5.3.1	Postup řízení a vydání rozhodnutí.....	34
5.4	Řešení konfliktů zvláštním senátem	35
5.4.1	Průběh řízení a vydání rozhodnutí	36
6	Závěr.....	40
	Seznam použitých zdrojů.....	42
	Shrnutí.....	48
	Summary.....	49
	Klíčová slova/Key words.....	50

Seznam použitých zkratk

Listina	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
Ústava	zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
ř. z.	říšský zákon z období Rakouska-Uherska
o.s.ř.	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
s.ř.s.	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
ZRKS	zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů
ZÚS	zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
NS	Nejvyšší soud České republiky
NSS	Nejvyšší správní soud České republiky
ÚS	Ústavní soud České republiky
zvláštní senát	zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

1 Úvod

Jako téma své diplomové práce jsem si zvolil kompetenční spory. Problematika kompetenčních sporů se prolíná v mnoha oblastech práva. Zasahuje jak do soukromoprávní sféry, tak do sféry správního práva a vodítko k řešení kompetenčních konfliktů jsou obsažena i v nejbazálnější oblasti práva – právu ústavním.

Téma kompetenčních sporů jsem si vybral z mnoha důvodů. Prvním z nich je bezpochyby fakt, že současná podoba řešení kompetenčních sporů je ošetřena poměrně novou právní úpravou, a to z roku 2003. V tomto roce došlo ve správním právu k rozsáhlé novelizaci právních předpisů. Z důvodu relativní čerstvosti a také značné roztržitosti právních norem, které se kompetenčním sporům věnují, je uvedená oblast málo rozpracována odborníky. V neposlední řadě mne zaujala náročnost vymezení samotného pojmu kompetenční spor a jeho následky.

Kompetenční spor jako takový je jevem problematickým. Vzniká na základě nejasnosti v rozdělení kompetencí mezi orgány státní moci na všech úrovních. Na tuto problematiku nelze nahlížet jen jako na spor mezi jednotlivými orgány, ale má mnohem dalekosáhlejší následky, které negativně ovlivňují i subjekty, které nejsou stranami kompetenčního sporu. Jedná se o fyzické nebo právnické osoby, pro které je podstatný výsledek primárního řízení, nikoli kompetenčního sporu. V tomto případě dochází k prodloužení doby řízení a omezení subjektu ve výkonu jeho práv a povinností.

Dalším problematickým tématem je vymezení hranice mezi právem soukromým a veřejným, tedy dualistické pojetí. Z tohoto důvodu objasňuji tento pojem hned v první kapitole. Zde je třeba nejprve rozdělit právo na přirozené a pozitivní, které se dále dělí na právo veřejné a soukromé. Možnosti tohoto dělení jsou nastíněny za pomoci několika základních teorií. Využívám teorii zájmovou, mocenskou, organickou, ale také metodu právní regulace, kde se zmiňuji i o stanovisku Nejvyššího správního soudu a zvláštního senátu.

V diplomové práci považuji za nutné seznámit čtenáře s historickým vývojem správního práva a správního soudnictví. Současná právní úprava totiž vychází z koncepce, která vznikla již za dob Rakouska-Uherska a dále byla recipována prvorepublikovými zákonodárci. V poválečném období došlo k faktickému potlačení správního soudnictví, jelikož komunistický režim kladl důraz na ochranu socialistické zákonnosti a veřejného majetku, nikoli na ochranu subjektivních práv jedinců. Po změně režimu v 90. letech minulého století došlo k začlenění správního soudnictví do části páté o.s.ř., která byla ovšem pro značnou neúplnost velmi kritizována Ústavním soudem. Situace vyústila až ve zrušení

celé části páté o.s.ř. v roce 2002 a nahrazena nově vzniklými zákony upravujícími správní právo a kompetenční spory. Jednalo se o zákony č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, zákon č. 151/2002 Sb. a byla přijata nová část pátá o.s.ř.. Ve čtvrté kapitole vymezují základní pojmy, které jsou důležité pro správné uchopení celé problematiky kompetenčních konfliktů. Patří mezi ně vysvětlení pojmu veřejná správa a její orgány společně s definicí pojmu ústřední správní úřad. Pro pochopení samotného pojmu kompetence, který je obvykle chápán několika způsoby, je třeba vymezit pojem pravomoc jak orgánu veřejné správy, tak civilního a správního soudu a dále definovat věcnou a místní příslušnost orgánů státní moci.

Poslední kapitolu věnuji samotným kompetenčním sporům. Kompetenční spory jsou všechny konflikty státních orgánů vznikající při rozhodování v individuálně určené věci, tedy jedná se o spory o to, který orgán má věc projednat a rozhodnout.¹ Takto vzniklé spory dělíme na pozitivní nebo negativní. Pozitivním konfliktem se rozumí případ, kdy si rozhodnutí v dané věci osobuje více orgánů. Naopak negativní konflikt je veden o to, který z orgánů má rozhodnout, pokud svou kompetenci všechny dotčené orgány popírají. Zde by mohlo dojít k porušení článku 36, odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který subjektu zaručuje možnost vymáhat svá práva před nezávislým soudem nebo jiným orgánem. V rámci své diplomové práce se zabývám kompetenčními spory mezi státními orgány, veřejnoprávními samosprávnými korporacemi, civilními soudy, správními soudy a správními orgány. Tyto spory mohou být řešeny dle správního řádu správními orgány, dle soudního řádu správního Nejvyšším správním soudem, dle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, Ústavním soudem a dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, zvláštním senátem. U každého způsobu řešení kompetenčních konfliktů popisují možnosti vzniku sporu, účastníky, průběh řízení a vydání rozhodnutí. Také kladu silný důraz na uvádění konkrétních právních předpisů, které se kompetenčních sporů týkají.

Cílem této diplomové práce je tedy ucelené představení problematiky kompetenčních sporů s důrazem na možné případy jejich vzniku, vysvětlení způsobu řešení různých typů konfliktů a jejich vzájemné provázanosti. Dále si kladu za cíl představit konkrétní právní předpisy, které se tématu kompetenčních sporů dotýkají, a jejich další formování judikaturou Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a rozhodnutím zvláštního senátu, které má také precedenční charakter.

¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., akt. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009., str. 330.

Stanovených cílů dosahují základními metodologickými postupy pro získávání a zpracovávání informací. Prvním z prostředků je tvorba literární rešerše. Podstatným zdrojem informací o problematice kompetenčních sporů jsou jak ucelené publikace, sbírky zákonů, judikatura a vysokoškolské učebnice, tak periodika a odborné články. Tato odborná díla byla vyhledávána v katalozích knihoven nebo v elektronické podobě prostřednictvím specializovaných vyhledávačů za pomoci klíčových hesel. Těmito hesly byly například: kompetenční spor, státní správa, samospráva, historie správního soudnictví, rozhodnutí zvláštního senátu, pravomoc, příslušnost, kompetence atp. Informace, které byly tímto způsobem získány, byly dále zpracovány analyticky, synteticky, metodou abstrakce a dedukce a metodou srovnávací a popisnou. Analýzou rozumíme rozbor zkoumaného předmětu, jevu či situace na jednotlivé části, které jsou později blíže zkoumány. Jejím cílem je poznat určitý systém a odhalit jeho fungování. Syntéza je proces opačný, kdy jsou jednotlivé části sjednocovány v celek a zároveň jsou sledovány souvislosti mezi jednotlivými složkami. Metodou abstrakce jsou nepodstatné jevy odděleny od jevů podstatných a dedukcí je vyvození konkrétních závěrů ze závěrů obecných. Užitím srovnávací neboli komparativní metody jsou studovány podobnosti nebo odlišnosti zkoumaných jevů. Pomocí popisné metody jsou zjišťovány a popisovány znaky zkoumaného jevu. Tyto znaky jsou následně zachyceny a popsány, aby popis byl co nejúplnější a co nejlépe odrážel skutečnost.²

Ve své diplomové práci jsem jako výchozí studijní materiály použil zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, zákon č. 500/2004 Sb., soudní řád, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ale také zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky a Listinu základních práv a svobod uvozenou do ústavního pořádku České republiky usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. U některých zákonů bylo třeba užití komentovaného znění usnadňující pochopení daného tématu.

² SYNEK, M., SEDLÁČKOVÁ, H., VÁVROVÁ, H.: *Jak psát diplomové a jiné písemné práce*, VŠE v Praze, Fakulta podnikohospodářská, 2002, 59 s., dostupné z <http://fph.vse.cz/att/dp.pdf>.

2 Dualismus práva

2.1 Pojem právo, právo pozitivní

V průběhu lidských dějin se střetáváme s nejednotným chápáním pojmu „právo“. Hned ze začátku je důležité si uvědomit, že právo je všude kolem nás a neexistuje žádný významný společenský vztah, který by nebyl upraven právními normami.³

Můžeme rozlišovat právo přirozené a pozitivní. Hlavním rysem přirozeného práva je universální platnost z důvodu původu v přírodě, bohu či lidském rozumu. Právo přirozené, existující již od nepaměti, lze chápat jako pojem nadřazený právu pozitivnímu. Zmíněné právo pozitivní, které můžeme definovat takto: „ *Pozitivní právo je soubor obecně závazných modelů chování (právních norem), vyjadřujících ideály a hodnoty zorganizované ve stát, stanovených kompetentními státními orgány, určených k organizaci, řízení, kontrole společenských vztahů právem upravených, jejichž zachování je vynutitelné státním donucováním* “⁴, by mělo být v souladu s právem přirozeným.

Z výše uvedené definice nám tedy vyplývá, že pozitivní právo je vytvářeno státními orgány, ovlivňuje společenské vztahy a je vynutitelné státní mocí.

2.2 Problematika dělení práva na právo soukromé a veřejné

Právo pozitivní je možné dělit dle vlastností do mnoha skupin. Dle působnosti norem se jedná o vnitrostátní nebo mezinárodní právo, dle účelu a prostředku se jedná o hmotné nebo procesní právo a dle adresnosti se právo dělí na objektivní nebo subjektivní. Pro naše téma je důležité dělení na právo „veřejné“ a „soukromé“. Pro lepší způsob k pochopení, jak správně na právní dualismus nahlížet, nám poslouží následující teorie.

2.2.1 Teorie zájmová

Teorie zájmová je nejstarší a pochází ze Starověkého Říma, kde ji prvně definoval právník Ulpian. Tato teorie vyjadřuje toto: „*jde-li o veřejné zájmy nebo o obecné blaho, budou se řídit právem veřejným, a naopak, půjde-li o zájmy soukromé, budou se řídit*

³ OSINA, Petr. *Teorie práva*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2013. Student (Leges), str. 206-207

⁴ KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007. Vysokoškolské právnícké učebnice., str. 16

normami práva soukromého.“⁵ Tato teorie se nedá v dnešní době dobře uchopit, protože nelze jednoznačně specifikovat pojmy veřejné blaho, veřejné zájmy a soukromé zájmy. V případě, že se jedná o věc v soukromém zájmu, je zároveň vždy posuzována i z hlediska toho, aby nezasahovala do zájmu veřejného.⁶

2.2.2 Teorie mocenská

Teorie mocenská byla donedávna převládající teorií, podle níž se řídil i Ústavní soud. Tato teorie je založena na vztahu účastníků právního vztahu. Pokud jsou účastníci ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti, bude se vycházet z práva veřejného. Pokud se jedná o vztah rovnosti, jde o právo soukromé. Základním znakem určujícím, že se jedná o vztah rovnosti, byla nemožnost účastníků občanskoprávních vztahů jednostranně založit někomu právo, anebo mu uložit povinnost z důvodu jejich rovnosti, kterou upravoval § 2 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Právě z tohoto ustanovení by mohlo vyplývat, že možnost založení práva nebo uložení povinnosti je dána pouze subjektům práva veřejného, což ovšem mění výjimky v právu soukromém, kde touto možností subjekty disponují.⁷

Základním příkladem jsou vztahy pracovněprávní, které spadají do oblasti práva soukromého, ale platí zde vztah nadřízenosti a podřízenosti. Dalším příkladem, kdy se veřejnoprávní prvky projevují v soukromoprávní sféře, je zákon o rodině, náhrada škody nebo obchodní zákoník.⁸

Opačným případem mísení prvků veřejného a soukromého práva jsou určité principy stanovené v právu hospodářské soutěže, životního prostředí a zdravotnickém právu, která spadají do veřejného práva, avšak soukromoprávní prvky jsou v nich více či méně obsaženy.⁹

⁵ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice, str. 26

⁶ KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007. Vysokoškolské právnické učebnice, str. 23

⁷ ZOUBEK, Vladimír. *Právověda a státověda: úvod do právního a státovědního myšlení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, str. 130-131

⁸ JEMELKA L., PODHRÁZKÝ M., VETEŠNÍK P., ZAVŘELOVÁ J., BOHADLO D., ŠURÁNEK P. *Soudní řád správní: komentář*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, str. 1072- 1073.

⁹ KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007. Vysokoškolské právnické učebnice, str. 25

2.2.3 Teorie organická

Tato teorie bývá označována také jako teorie subjektů. „*Klade důraz na to, zda právní subjekt se ocitá v určitém právním poměru z důvodu svého členství v některé veřejné korporaci nebo nikoli. V prvním případě jde o poměr práva veřejného, ve druhém o poměr práva soukromého.*“¹⁰ Tento způsob rozlišení práva je však velmi nepřesný. Členství ve veřejnoprávní korporaci nemusí nutně znamenat, že se jedná o oblast veřejného práva. Příkladem je například řízení o náhradě škody, kdy jsou účastníci v soukromoprávním vztahu, které může být vedeno i proti státu dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.¹¹

Na organickou teorii navazuje mnoho modernějších teorií, které původní teorii rozvíjejí a doplňují. Příkladem je například teorie zvláštního práva, kterou se zabýval i Nejvyšší správní soud. Dalším je formální organická teorie, považující za normy veřejného práva ty normy, které za subjekty oprávněné nebo povinné definují pouze nositele veřejné moci a materiální organická teorie, která považuje za předmět veřejného práva všechny právní normy, kde je alespoň jeden ze subjektů nositelem moci veřejné.¹²

2.2.4 Metoda právní regulace

Metoda právní regulace je určitá legislativní pomůcka, kterou používá stát k hledání specifík jednotlivých odvětví práva. Tento způsob přiřazuje určitou metodu právní regulace jak právu veřejnému tak soukromému. Touto teorií se zabýval Nejvyšší správní soud, který díky ní dokázal upřesnit hranici mezi právem soukromým a veřejným, která souvisí s: „*[...]působením jednotlivých účastníků právního vztahu na vznik a rozvíjení tohoto vztahu, resp. vyjadřující povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu.*“¹³.

Výše uvedené rozdělení práva bylo nadále rozvíjeno zvláštním senátem v rozhodnutí č. j. Konf 81/2004, kde je za metodu právní regulace soukromého práva považována rovnost subjektů, která se vyznačuje nemožností jednostranného ukládání povinností a zakládání práv.

¹⁰ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice, str. 27

¹¹ KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007. Vysokoškolské právnické učebnice, str. 24

¹² HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice, str. 27

¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2004, č.j. 4 As 47/2003-136

Základním právním institutem je zde smlouva, která je založena na principu rovného postavení účastníků při formování jejího obsahu.¹⁴

Metoda právní regulace veřejného práva je založena na principu nadřazenosti a podřazenosti účastníků, kde je nadřazený subjekt nositelem veřejné moci a má možnost jednostranně ukládat práva a povinnosti dalším účastníkům tohoto právního vztahu. Ukládání těchto práv a povinností je potom prováděno vydáváním úředního rozhodnutí, na jehož formu ani obsah nemá podřazený účastník žádný vliv.¹⁵

Na základě tohoto rozlišování ovšem nelze nabýt dojmu, že pouze soukromoprávní vztah může vzniknout projevem vůle, protože takto vznikají i některé vztahy práva veřejného.¹⁶ Rozhodování správního orgánu ve věcech veřejnoprávních vždy nějakým způsobem ovlivňuje i sféru soukromého práva, což je jevem přirozeným, ovšem nesmíme z toho nabýt dojmu, že by toto rozhodnutí správního orgánu mělo také soukromoprávní povahu. Zůstává tedy rozhodnutím veřejnoprávním.¹⁷

¹⁴ Usnesení Zvláštního senátu ze dne 5.5.2005, č. j. Konf 81/2004

¹⁵ Tamtéž

¹⁶ JEMELKA L., PODHRÁZKÝ M., VETEŠNÍK P., ZAVŘELOVÁ J., BOHADLO D., ŠURÁNEK P. *Soudní řád správní: komentář*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, str. 1073.

¹⁷ ZAVŘELOVÁ, Jitka. Dualismus práva v rozhodování zvláštního senátu. *Správní právo*. 2011, 1-2, str. 19

3 Správní právo a správní soudnictví

3.1 Historie správního práva a správního soudnictví

Správní právo je relativně mladé právní odvětví. První zárodky práva správního sahají do období států stavovských. Jednalo se o dualistické pojetí, kde část veřejné správy probíhala pod vedením státu, a část pod vedením šlechty či veřejných korporací.¹⁸

V období panovnického absolutismu podléhala veřejná správa pouze panovníkovi. Panovník, představující státní moc, nebyl sám schopen zajistit správu veškerých oblastí veřejného života. Pro potřeby jednotlivých oblastí, jako například finančních, vojenských a daňových, byl zřízen výkonný aparát, který měl za úkol tyto oblasti spravovat. Ovšem tento systém nebyl nezávislý, ale byl přímo podřízen moci panovníka.¹⁹

V pozdějším období se stále více projevuje teorie nabytých práv a možnost civilního soudu odsoudit stát k náhradě škody při zásahu do majetkových práv poddaného. Trend postupného rozdělování práva na právo veřejné a soukromé pokračuje i během 17. a 18. století, kdy vzniká na soudech nezávislý systém správních úřadů.²⁰

V roce 1867 byla přijata v Rakousko-Uhersku Prosincová ústava platící až do roku 1918, kdy vznikl samostatný Československý stát. Tato ústava formovala Rakousko-Uhersko jako parlamentní monarchii, rozdělila moc na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Toto rozdělení státní moci přetrvalo až do dnešní doby.²¹

Roku 1867 byl také přijat zákon č. 144/1867 ř. z., o soudcovské moci. Článek 15 tohoto zákona stanovil, že „*když někdo tvrdí, že je ve svých právech poškozen rozhodnutím nebo nařízením správního úřadu, pak je oprávněn uplatňovat své nároky proti zástupci správního úřadu před správním soudním dvorem ve veřejném ústním jednání.*“, tedy stanovil jakousi prvotní možnost přezkumu rozhodnutí správních úřadů soudní mocí. Současně byl ovšem ústavou vyloučen přezkum rozhodnutí správních orgánů v soukromých věcech.²²

¹⁸ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice, str. 28-29

¹⁹ Tamtéž

²⁰ VOJÁČEK, Ladislav, SCHELLE, Karel, KNOLL, Vilém. *České právní dějiny*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, str. 196-200

²¹ ADAMOVÁ, Karolina. *Prameny k dějinám práva v českých zemích*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. Dokumenty (Aleš Čeněk). str. 244

²² MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4., přeprac. vyd., V nakl. Leges vyd. 1. Praha: Leges, 2010. Student (Leges), str. 277-278

V zákoně č. 143/1867 ř. z., o říšském soudu, byl zřízen Říšský soud, který ovšem na oblast správního soudnictví měl pouze velmi omezený vliv. Roku 1875 byl zřízen Soudní dvůr správní ve Vídni, který byl prvním soudem zabývajícím se správním právem na území monarchie. Procesní postupy tohoto soudu byly upraveny v zákoně č. 36/1876 ř. z., „Říjnový zákon“, který byl na dobu svého vzniku legislativním dílem velmi flexibilním. Obsahoval kompetenční výluky, které sloužily k ochraně subjektivních práv jednotlivce. Soud jako takový zkoumal pouze zákonnost správního aktu. Moderní úpravy rakouského i českého správního soudnictví vycházejí i nadále z tohoto zákona, což dodnes svědčí o jeho velice nadčasové koncepci.²³

Při vzniku samostatné Československé republiky byl mezi prvními zákony přijat také zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, kterým vznikl na území Československa Nejvyšší správní soud. Existence NSS navazovala na již zrušený Soudní dvůr správní ve Vídni, a proto byl pro jeho činnost s některými změnami převzat „říjnový zákon“, který platil na území bývalého Československa až do konce roku 1952.²⁴

Po roce 1945 existovaly na území osvobozeného Československa 2 správní soudy. Jedním z nich byl Správní soud v Bratislavě a druhým Nejvyšší správní soud v Brně. V zákoně č. 150/1948 Sb. a zákoně č. 318/1948 Sb. však byla zakotvena existence pouze jediného správního soudu s celorepublikovou působností. Prováděcí předpisy, které by objasnily otázku, o který z těchto dvou soudů se jedná, však nebyly nikdy vydány. Řešení nabídl až zákon č. 166/1949 Sb., kterým bylo sídlo Nejvyššího správního soudu přesunuto do Bratislavy, což mělo za následek faktické zrušení této instance. Nový politický režim zastával názoru, že socialistická společnost nepotřebuje správního soudnictví. Případně vzniklé spory měly být řešeny v rámci všeobecného dozoru prokuraturou.²⁵

Ústavní zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře již neobsahoval ustanovení o správním soudu a veškeré předpisy o Správním soudu byly zrušeny derogací zákona o prokuratuře č. 65/1952 Sb. Tento zákon také upravil povinnosti generálního prokurátora, jimiž byl dozor nad správními orgány, jejich upozornění o zjištěných nedostacích a v neposlední řadě podávání protestů proti jejich rozhodnutím a opatřením. Ovšem nejednalo

²³ SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, str. 14

²⁴ Historie. *Nejvyšší správní soud* [online]. Praha: JUDr. Michal Mazanec, místopředseda NSS, 2013 [cit. 2016-03-02]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

²⁵ SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, str. 18-19

se o ochranu subjektivních práv jedinců, nýbrž pouze o ochranu socialistické zákonnosti a veřejného majetku. Ochrana subjektivních práv jedinců ohrožená jednáním správních úřadů v tehdejší době nebyla právem vůbec ošetřena.²⁶

Po Sametové revoluci roku 1989 dochází ke změně politického režimu. Československá socialistická republika prochází jako poslední stát Střední Evropy demokratizačním procesem. Tyto principy jsou zakotveny v článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. V průběhu prvních dvou let po revoluci došlo k rozsáhlé novelizaci zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, kde byla přidána část pátá, zabývající se správním soudnictvím. Tato část obsahovala 3 hlavy. První z nich zahrnovala obecná ustanovení, včetně věcné příslušnosti soudu, která byla přiřazena obecné soustavě soudů. Druhá hlava upravovala postupy řízení při podání žaloby proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů a třetí řešila postup podání opravných prostředků proti nepravomocným správním rozhodnutím.²⁷

Během 90. let byl tento způsob úpravy Správního práva značně kritizován a i přes mnohé novelizace se nedostatky nepodařilo odstranit. Neexistenci Nejvyššího správního soudu, jakožto nejvyšší specializované instance, suploval Ústavní soud, který v rámci svého působení rušil jednotlivá ustanovení obsažená v části 5. o.s.ř.. K přelomovému rozhodnutí Ústavního soudu České republiky došlo ve věci spojených návrhů (ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001) na zrušení některých ustanovení části páté "Správní soudnictví" zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, resp. na zrušení celé této části zákona, kde ústavní soud rozhodl takto: „Část pátá "Správní soudnictví" (§ 244-250s) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje dnem 31. prosince 2002.“²⁸ Své rozhodnutí odůvodnil takto: „*Současná úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficity. Především nejsou některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, pod kontrolou soudní moci vůbec. Dále pak ne každý, kdo může být ve svých právech dotčen správním rozhodnutím, má právo obrátit se na soud. Pokud pak i takové právo má, není stranou v plnohodnotném fair procesu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ač by tomu tak v řadě věcí býti mělo. Vydané soudní rozhodnutí je pak konečné a (s*

²⁶ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice, str. 32-35

²⁷ Historie parlamentarismu a české ústavnosti. *Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky* [online]. Praha: Parlament České republiky [cit. 2016-03-02]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw>

²⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 27.6.2001, č.j Pl. ÚS 16/99-1

výjimkou ústavní stížnosti) nereformovatelné, což vede k nejednotné judikatuře, jakož i k nerovnému postavení správního úřadu, tedy ke stavu rozpornému s požadavky právního státu. Konečnost některých rozhodnutí (zastavení řízení) pak může vést i k odmítnutí spravedlnosti. Konečně pak výkon správního soudnictví je organizován způsobem, který ignoruje skutečnost, že Ústava v čl. 91 uvádí jako součást soustavy soudů Nejvyšší správní soud.“²⁹

Významným mezníkem moderního správního soudnictví v České republice je rok 2003. V tomto roce nabyly účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů a zákon č. 151/2002 Sb. měnící některé zákony z důvodu přijetí SŘS. Výše uvedená trojice zákonů tvoří základní pilíř současného správního práva a je významným vodítkem k řešení kompetenčních sporů ve státní správě. Dále byla přijata nová část pátá zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu. Tímto vznikla v rámci soudnictví České republiky soustava správního soudnictví složená z krajských soudů, které rozhodují jednoinstančně v oblasti veřejného soukromého práva³⁰, a Nejvyššího správního soudu, který je soudem vrcholným a řeší kasační stížnosti a další případy stanovené zákonem č. 150/2002 Sb.³¹ V neposlední řadě je nutno uvést zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který upravuje postup správních orgánů ve správním řízení.

²⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 27.6.2001, č.j Pl. ÚS 16/99-1

³⁰ §3 a §4 zákona č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

³¹ §12 zákona č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

4 Základní pojmy

4.1 Veřejná správa

Veřejná správa je jedním ze základních pojmů, které je třeba pro účely této diplomové práce definovat. Nejzásadnějším rozdílem mezi správou soukromou a veřejnou je oblast zájmu. Soukromá správa se zabývá správou vlastního majetku, dosažením zisku, řídí se vlastní vůlí a je vykonávána v soukromém zájmu soukromými osobami. Na rozdíl od správy soukromé je pro veřejnou správu klíčový veřejný zájem, který je nadřazen zájmům soukromým.³²

Veřejná správa se dělí na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu.³³ Dle subjektů, vykonávajících státní správu na základě zákona, můžeme dělit státní správu na přímou a nepřímou. Přímá státní správa je vykonávána orgány státu, které se nazývají správní úřady. Nepřímá státní správa je poté vykonávána v přenesené působnosti veřejnoprávními korporacemi. Tato přenesená působnost vychází z čl. 105 zákona 1/1993 Sb., Ústava České republiky, který zní takto: „*Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon*“³⁴. Veřejnoprávní korporace jsou samostatnou právnickou osobou, která má právo vlastnit svůj majetek a uzavírat smlouvy, a je pro ni typický výkon samosprávy a státní správy v přenesené působnosti.³⁵

Přesun veřejnoprávních státních záležitostí na veřejnoprávní subjekty je základním principem decentralizace výkonu veřejné moci. Tuto samosprávu vykonávají veřejnoprávní korporace a dělí se na územní samosprávu, která je vykonávána kraji a obcemi, a na zájmovou samosprávu. Zájmová neboli profesní samospráva je spojení subjektů s určitým společným personálním nebo majetkovým zájmem. Příkladem jsou profesní samosprávy (Česká lékařská

³² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., akt. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009., s. 27-30

³³ SCHELLE, Karel, DUDOVÁ, Jana, DOSTÁLOVÁ, Jana, GALVAS, Milan, HARVÁNEK, Jaromír, HUNGR, Pavel, SCHELLEOVÁ, Ilona, VESELÁ, Renata. *Základy práva*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, str. 189-190

³⁴ Zákon 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

³⁵ SCHELLE, Karel, DUDOVÁ, Jana, DOSTÁLOVÁ, Jana, GALVAS, Milan, HARVÁNEK, Jaromír, HUNGR, Pavel, SCHELLEOVÁ, Ilona, VESELÁ, Renata. *Základy práva*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, str. 184-186

komora, Česká advokátní komora, Notářská komora České republiky) a školské samosprávy.³⁶

Do ostatní veřejné správy řadíme instituce, které vykonávají veřejnou správu částečně samosprávně a částečně nesamosprávně, jako například VZP, ČTK, Česká televize.

4.2 Orgán veřejné správy

Orgán veřejné správy je státní orgán vykonávající přímou státní správu (správní úřad³⁷), nestátní samosprávní subjekt vykonávající i státní správu, a i soukromá fyzická nebo právnická osoba, které byl na základě zákona propůjčen výkon státní správy. Příkladem tohoto propůjčení jsou Stanice technické kontroly nebo lesní stráž.³⁸

Dále je nutno definovat pojem ústřední správní úřad. Jeho definice je dovozována ze zákona 2/1969 Sb., zákon o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (neboli „kompetenční zákon“). Dle tohoto zákona se za ústřední správní orgány považují ministerstva, v jejichž čele je člen vlády, a další ústřední správní orgány zřízené zákonem. Jsou jimi například Český statistický úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Státní úřad pro jadernou bezpečnost a Český telekomunikační úřad.³⁹

4.3 Pravomoc

Pravomoc lze obecně definovat jako souhrn oprávnění určitého orgánu jednat a rozhodovat v určitých zákonem stanovených záležitostech. Pravomoc soudu lze vymezit jako okruh záležitostí, které jsou soudy oprávněny a povinny projednávat a rozhodnout, na rozdíl od záležitostí, které jsou svěřeny do pravomoci jiných státních orgánů. Postup soudů pak upravují procesní předpisy, které se liší pro jednotlivé druhy soudnictví.⁴⁰

Pokud se ovšem zaměříme konkrétně na právo veřejné, není tento pojem dostatečně jednoznačně vymezen. Jde o oprávnění vydávat závazné právní akty jménem státu, které jsou vynutitelné za pomoci prostředků státního donucení. Pravomoc právních subjektů můžeme

³⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., akt. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009., s. 297-300

³⁷ Pojem „správní úřad“ vychází z čl. 79 zákona 1/1993 Sb., Ústava České republiky, kde je použit ve spojitosti s možností jeho zřízení.

³⁸ SCHELLE, Karel, DUDOVÁ, Jana, DOSTÁLOVÁ, Jana, GALVAS, Milan, HARVÁNEK, Jaromír, HUNGR, Pavel, SCHELLEOVÁ, Iлона, VESELÁ, Renata. *Základy práva*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, str. 198-200

³⁹ Tamtéž

⁴⁰ STAVINHOVÁ, Jaruška, HLAVSA, Petr. *Civilní proces a organizace soudnictví*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 189.

rozlišit na pravomoc normotvornou a pravomoc aplikační, která spočívá ve vydávání správních nebo soudních rozhodnutí.⁴¹ Nadále se ve své diplomové práci budu zabývat pravomocí aplikační, která se přímo vztahuje k problematice kompetenčních sporů. Ve správním právu mají tuto pravomoc civilní soudy, správní soudy a správní orgány.⁴²

4.3.1 Pravomoc orgánu veřejné správy

Pravomoc některých orgánů veřejné správy je zakotvena již v Ústavě. Článek 8 Ústavy zaručuje samosprávnou pravomoc územním samosprávným celkům, článek 97 hlavy páté Ústavy potom vytváří základní pravidla pro Nejvyšší kontrolní úřad a v neposlední řadě článek 98 hlavy šesté Ústavy, který hovoří o České národní bance. Vznik správních úřadů je upraven v čl. 79 odst. 1. Ústavy a možnost vydávat právní předpisy těmito úřady zakládá čl. 79 odst. 3 Ústavy. Ústava sama o sobě vytváří základní rámec fungování právního státu, jehož hlavním stavebním kamenem je i veřejná správa, ovšem tato úprava probíhá pouze v obecné rovině a sama Ústava odkazuje na další zákonné normy. Pravomoci jednotlivých orgánů veřejné správy jsou podrobněji upraveny ve zvláštních zákonech. Jsou to například zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, zákon č. 130/2000 Sb., o hlavním městě Praze, zákon č. 561/2004 Sb., Školský zákon, zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a další. Činnost správních orgánů můžeme dělit na abstraktní, která zahrnuje vydávání nařízení a statutárních předpisů, dále pak na konkrétní, jež je řešena dále, a ostatní, do nichž spadají faktické úkony, pokyny, bezprostřední zásahy a exekuční úkony.⁴³

Základní zásady činnosti správních orgánů jsou upraveny v druhé hlavě zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Správní úřad musí postupovat dle platných právních předpisů⁴⁴ takovým způsobem, aby byl zjištěn stav věci, o které jsou důvodné pochybnosti⁴⁵, a měl by se snažit o smírné odstranění rozporů⁴⁶. Tento postup se nazývá správním řízením, které je v § 9 SŘ upraveno takto: „*Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání*

⁴¹ VEČEŘA, Miloš, HANUŠ, Libor, HARVÁNEK, Jaromír, HOUBOVÁ, Drahomíra, POLČÁK, Radim, ŠKOP, Martin, VANĚK, Roman. *Teorie práva v příkladech*. 2., přeprac. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, str. 317

⁴² § 7 zákona č. 99/1963 Sb., Občanský správní řád, ve znění pozdějších předpisů a § 4 zákona č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

⁴³ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice, str. 185-188

⁴⁴ § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁵ § 3 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁶ § 5 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů

*rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*⁴⁷

V rámci správního řízení jsou vydávány správní akty. „*Správní akt je konkrétní jednostranný správní úkon, ve kterém orgán veřejné správy v jednotlivém případě autoritativně řeší právní poměry určitých adresátů.*“⁴⁸ Správní akty se dají dělit dle mnoha hledisek. Prvním kritériem je povaha právních účinků, dle nichž rozdělujeme správní akty na konstruktivní a deklaratorní. Dle trvání účinků aktu rozlišujeme akty neomezené a omezené, a podle přínosu obsahu správního aktu pro adresáta rozlišujeme akty k jeho dobru a k jeho tíži. Další z konkrétních činností správních orgánů vedle vydávání správních aktů je vydávání individuálních služebních aktů, které se také vztahují ke konkrétní věci, ale působí pouze na podřízené správní subjekty. Tedy nejsou závazné mimo správní oblast.⁴⁹

Poměrně novým pojmem ve správním právu je pojem Opatření obecné povahy. Novela správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) z roku 2003 upravuje opatření obecné povahy v části šesté, kde je negativně definováno v § 171 takto: „*Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.*“⁵⁰ Pro lepší pochopení nám poslouží původní návrh správního řádu vymezující tento pojem pozitivně takto: „*§ 137 Opatřením obecné povahy je úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.*“ z čehož lze dovodit, že opatření obecné povahy nelze zařadit mezi činnosti abstraktní ani konkrétní.

4.3.2 Právní moc civilního soudu

Právní moc civilních soudů je upravena v zákoně č. 99/1963 Sb. takto: „*§ 7 (1) V občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány. (2) Spory a jiné právní věci uvedené v odstavci 1, o nichž podle zákona rozhodly jiné orgány než soudy, soudy v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují za podmínek uvedených v části páté tohoto zákona. (3) Jiné věci projednávají a rozhodují*

⁴⁷ zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., akt. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, str. 108

⁴⁹ Tamtéž, str. 109-112

⁵⁰ zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů

soudy v občanském soudním řízení, jen stanoví-li to zákon. (4) Pravomoc soudů ve věcech správního soudnictví upravuje zvláštní zákon.“⁵¹ Právě odstavec 4 upravuje pravomoc civilního soudu ve věcech správního soudnictví. Při tomto řízení se užije nově vzniklé části páté zákona č. 99/1963 Sb., o.s.ř., což vyplývá z § 244 o.s.ř. „§ 244 (1) Rozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu (dále jen „správní orgán“) podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva (§ 7 odst. 1), a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení. (2) Ustanovení odstavce 1 neplatí, a) rozhodl-li o sporu nebo o jiné právní věci rozhodce nebo stálý rozhodčí soud nebo rozhodčí komise spolku, b) jestliže se rozhodnutí správního orgánu v důsledku námitek nebo jiného obdobného úkonu účastníka právního poměru učiněného před správním orgánem podle zvláštního zákona zrušuje nebo pozbývá účinnosti, c) odkázal-li podle zvláštního právního předpisu správní orgán účastníky právního poměru s jejich nároky na řízení před soudem.“⁵² Z tohoto paragrafu nám vyplývá, že se musí jednat o rozhodování správního orgánu ve věcech vyplývajících z práva občanského, pracovního, rodinného nebo obchodního. Tedy správní orgán může rozhodovat pouze ve věcech soukromoprávních, které již nabyly právní moci. Samo o sobě splnění této podmínky nestačí. Civilní soudy se mohou zabývat pouze žalobami proti meritorním rozhodnutím správních orgánů.⁵³ V dalších případech je pravomocný k rozhodnutí vždy správní soud. Tato podmínka byla vyslovena v rozhodnutí č. j. Konf 22/2006-8, „pravomoc soudu v občanském soudním řízení bude založena až tehdy, kdy správní orgán rozhodne věcně o sporu nebo o jiné právní věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů, tj. zjistí, co je právem, nebo právo založí.“⁵⁴ Vzhledem k výše uvedenému zvláštní senát vyslovil, že rozhodnout o věci je příslušný soud ve správním soudnictví.

Pravomoc civilních soudů je také vymezena v § 68 písm. b), kde je rozebírána nepřípustnost žaloby ke správnímu soudu „§ 68 Žaloba je nepřípustná také tehdy, [...] b) jde-

⁵¹ Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁵² Tamtéž

⁵³ WINTEROVÁ, Alena, MACKOVÁ, Alena. *Civilní právo procesní: vysokoškolská učebnice*. 7. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2014. Učebnice (Linde), str. 94-96

⁵⁴ Usnesení zvláštního senátu ze dne 20. září 2007, sp. zn. Konf 22/2006-8

li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu,[...]“⁵⁵ odkazující na část pátou o.s.ř..

4.3.3 Pravomoc správního soudu

Pravomoc právních soudů je upravena v zákoně č. 150/2002 Sb., s.ř.s, v § 4 takto: „§ 4 (1) Soudy ve správním soudnictví rozhodují o a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“), b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu, c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, d) kompetenčních žalobách. (2) Ve správním soudnictví dále soudy rozhodují a) ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda, b) ve věcech politických stran a politických hnutí, c) o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem.“⁵⁶ Uvedený soubor podmínek je rozšířen o podmínku vyplývající z § 2 s.ř.s., vymezující pravomoc pouze na ochranu veřejných subjektivních práv. Ve správním soudnictví se lze domáhat ochrany pouze na návrh a po vyčerpání všech řádných opravných prostředků.⁵⁷

Jak již bylo zmíněno v předešlé kapitole, správní soudy jsou také pravomocné k rozhodování soukromoprávních věcí, které nebyly správním orgánem rozhodnuty meritorně, ale procesně. Tedy nebylo určeno, co je právem nebo nebylo právo založeno. V těchto případech bude soud také postupovat dle ustanovení o řízení obsažených v s.ř.s..⁵⁸

4.4 Příslušnost

Příslušnost vymezuje rozsah působnosti mezi jednotlivými orgány veřejné moci. Příslušnost se dělí na věcnou, místní a funkční.

4.4.1 Věcná příslušnost

K pochopení podstaty kompetenčních sporů je nutno nejdříve vymezit věcné příslušnosti civilních a správních soudů a správních orgánů.

⁵⁵ Zákon č. 150/2002Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁶ Tamtéž

⁵⁷ JEMELKA L., PODHRÁZKÝ M., VETEŠNÍK P., ZAVŘELOVÁ J., BOHADLO D., ŠURÁNEK P. *Soudní řád správní: komentář*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, str. 35

⁵⁸ Usnesení zvláštního senátu ze dne 20. září 2007, sp. zn. Konf 22/2006

Věcná příslušnost soudů obecně určuje, který článek soudní soustavy je příslušný k projednání a rozhodnutí věci v prvním stupni. U civilních soudů je obsažena v § 9 o.s.ř., kde je uveden jako primárně věcně příslušný okresní soud. Soudy krajské a Nejvyšší soud rozhodují jako soudy prvního stupně pouze tehdy, stanoví-li tak zákon.⁵⁹ Tato obecná právní úprava ovšem nemůže být použita v případech, kdy civilní soudy jednájí dle části 5. o.s.ř. ve věcech, v nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. Zde se použije speciální právní úprava obsažená v § 249 o.s.ř., znějící následovně: *(1) Není-li dále stanoveno jinak, jsou k řízení v prvním stupni příslušné okresní soudy. (2) Krajské soudy rozhodují jako soudy prvního stupně ve věcech vkladu práva k nemovitostem.*“

Správní řád soudní upravuje věcnou příslušnost správních soudů v § 7 odst. 1 takto: *„(1) Nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení věcně příslušný krajský soud.“*

„Správní orgány jsou věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona.“, tímto způsobem upravuje věcnou příslušnost správních orgánů správní řád v § 10. Jako příklad můžeme uvést § 52 zákona č. 200/1990 Sb: *„Přestupky projednávají a) obecní úřady nebo zvláštní orgány obcí (§ 53 odst. 4), b) jiné správní orgány, stanoví-li tak zvláštní zákon.“* Zde je upravena věcná příslušnost obecních úřadů a zvláštních orgánů obcí v přestupkovém řízení proti veřejnému pořádku, majetku a občanskému soužití.⁶⁰

4.4.2 Místní příslušnost

Určuje konkrétní věcně příslušný orgán veřejné moci na základě místních hledisek. Místní příslušnost civilních soudů je upravena v § 84 a následujících o.s.ř.. Dělí se na místní příslušnost obecnou, danou na výběr, kde je volba na žalobci, a výlučnou, kde je příslušnost určena zákonem. Obecná příslušnost se určuje dle bydliště fyzické osoby, sídla právnické osoby, nebo sídla organizační složky státu, která za stát jedná. Právě toto určení je důležité pro postup soudu v řízení dle části páté o.s.ř.. Místně příslušný soud dle § 250 odst. 1. je obecný soud účastníka, jemuž byla uložena povinnost k plnění. Pokud tento způsob určení není možný, bude příslušný obecný soud účastníka, na jehož návrh bylo řízení zahájeno, a pokud ani tento způsob nelze použít, bude to soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu,

⁵⁹ DRÁPAL, Ljubomír. *Občanský soudní řád: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. Velké komentáře, str. 39-42

⁶⁰ § 53 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

proti jehož rozhodnutí je řízení vedeno. Samostatnou kapitolou je řízení o právech k nemovitosti, zde je vždy místně příslušný soud, v jehož obvodu se nemovitost nachází.⁶¹

Jak již bylo výše zmíněno příslušnost správních soudů je upravena v § 7 s.ř.s.. Místně příslušným správním soudem je soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni, nebo zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Není-li soud, u něhož byl návrh podán místně příslušný, postoupí jej k vyřízení soudu příslušnému. Při nesouhlasu tohoto soudu s postoupením věci, rozhoduje o příslušnosti Nejvyšší správní soud. Výjimku představují řízení ve věcech důchodového pojištění, úrazového pojištění a dávek podle zvláštních předpisů vyplácených společně s důchody, kde je místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště nebo sídlo, popřípadě, v jehož obvodu se zdržuje.⁶²

Místní příslušnost správních orgánů určuje § 11 SŘ:

„(1) Místní příslušnost správního orgánu je určena

- a) v řízeních týkajících se činnosti účastníka řízení (§ 27) místem činnosti,*
- b) v řízeních týkajících se nemovitosti místem, kde se nemovitost nachází,*
- c) v ostatních řízeních týkajících se podnikatelské činnosti účastníka řízení, který je fyzickou osobou, místem podnikání,*
- d) v ostatních řízeních týkajících se fyzické osoby místem jejího trvalého pobytu, popřípadě místem pobytu na území České republiky podle druhu pobytu cizince (dále jen "místo trvalého pobytu"); nemá-li fyzická osoba místo trvalého pobytu na území České republiky, je místní příslušnost určena posledním známým místem jejího pobytu na území České republiky,*
- e) v ostatních řízeních týkajících se právnické osoby místem jejího sídla nebo místem sídla její organizační složky; u zahraniční právnické osoby je místní příslušnost správního orgánu určena sídlem její organizační složky zřízené v České republice; po zrušení organizační složky je místní příslušnost určena posledním sídlem této organizační složky na území České republiky.*

(2) Je-li místně příslušných více správních orgánů a nedohodnou-li se jinak, provede řízení ten z nich, u něhož jako prvního byla podána žádost nebo který z moci úřední učinil

⁶¹ DRÁPAL, Ljubomír. *Občanský soudní řád: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. Velké komentáře, str. 2020-2021

⁶² JEMELKA L., PODHRÁZKÝ M., VETEŠNÍK P., ZAVŘELOVÁ J., BOHADLO D., ŠURÁNEK P. *Soudní řád správní: komentář*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, str. 46-47

úkon jako první. V ostatních případech nebo nelze-li podmínky místní příslušnosti určit, určí místní příslušnost usnesením nejbližše společně nadřízený správní orgán. Není-li takového orgánu, určí místní příslušnost usnesením ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží.“

5 Kompetenční spory

Pro řešení kompetenčních sporů je velmi důležité si nejprve správně definovat pojem kompetence. Tento pojem bohužel není v současném právu jednoznačně vymezen a často bývá zaměňován s jinými pojmy. Pro lepší pochopení tohoto pojmu použijí definice několika významných odborníků v oboru práva. Například Viktor Knapp ve své publikaci chápe kompetenci jako specifikaci pravomoci.⁶³ Naproti tomuto Dušan Hendrych pohlíží na kompetenci jako na specifikaci působnosti⁶⁴ a v neposlední řadě Vladimír Mikule a Vladimír Sládeček považují kompetenci za sloučení pravomoci s působností.⁶⁵ Jak z již výše uvedených definic vyplývá, pojem kompetence může být vykládán mnoha způsoby, které se navzájem mohou vylučovat.

Problematika chápání pojmu kompetence se prolíná i celou právní úpravou upravující kompetenční spory. Mezi kompetenční spory řadíme spory o příslušnost a spory o pravomoc. Kompetenční spory jsou všechny konflikty státních orgánů vznikající při rozhodování v individuálně určené věci, tedy jedná se o spory o to, který orgán má věc projednat a rozhodnout.⁶⁶ Spory vznikají na základě ne zcela jednoznačné formulace právních předpisů, rozporu mezi právními předpisy a v neposlední řadě z důvodu dvoukolejnosti rozhodování soudů, u kterého je nutné nejprve správně určit, zda se jedná o právo veřejné nebo soukromé.

Z výše uvedeného vyplývá, že se kompetenčním konfliktem rozumí jakýkoliv spor o rozhodování. Pokud si rozhodnutí nárokuje více orgánů, jedná se o kladný, neboli pozitivní konflikt. Tento případ musí být rozhodnut, jelikož je nepřípustné, aby došlo k rozhodnutí v totožné věci dvěma různými orgány zároveň. Opačným případem je záporný čili negativní konflikt, kde orgány popírají svoji pravomoc k vydání rozhodnutí. Právě tento konflikt by mohl vést k porušení článku 36 odst. 1 Listiny, který zní takto: „(1) Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“ Z tohoto článku vyplývá nepřípustnost stavu *denegatio iustitiae*

⁶³KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice, str. 65

⁶⁴ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice, str. 121

⁶⁵MIKULE, V., SLÁDEČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu – komentář a judikatura k Ústavě a Listině základních a práv a svobod*. 1. vydání. Praha : Eurolex Bohemia s.r.o., 2001, str. 156-157

⁶⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., akt. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, str. 331

(odpírání spravedlnosti), což by při negativních kompetenčních sporech nastávalo. Právě takový konflikt tedy musí být vždy rozhodnut.⁶⁷

Kompetenční spory mohou vznikat mezi:

- státními orgány navzájem
- veřejnoprávními samosprávnými korporacemi navzájem
- státním orgánem a veřejnoprávní samosprávnou korporací
- soudem a správním orgánem
- soudy navzájem

Řešení kompetenčních sporů probíhá:

- správními orgány podle správního řádu
- Nejvyšším správním soudem dle soudního řádu správního
- u Ústavního soudu dle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
- před zvláštním senátem dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

5.1 Řešení konfliktů dle správního řádu

Správní řád se předmětem kompetenčních sporů zabývá velmi komplexně, ale bohužel je tato tematika roztříštěna do několika hlav. Nalezneme zde řešení sporů o místní příslušnost, sporů o věcnou příslušnost, ale také pravidla pro předcházení pozitivních kompetenčních sporů.

5.1.1 Spory o místní příslušnost správních orgánů

Při řešení sporů o místní příslušnost klade správní řád důraz na prevenci vzniku těchto konfliktů. Jak již z podstaty vyplývá, může se jednat pouze o konflikty mezi správními orgány, které nemají celostátní působnost. Jsou to správní úřady s regionální působností a orgány obcí a krajů.

Pokud nelze jednoznačně určit místní příslušnost dle § 11 odst. 1 SŘ, postupuje se dle odst. 2, který stanovuje postup takto: „(2) *Je-li místně příslušných více správních orgánů a nedohodnou-li se jinak, provede řízení ten z nich, u něhož jako prvního byla podána žádost nebo který z moci úřední učinil úkon jako první. V ostatních případech nebo nelze-li*

⁶⁷ WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. A kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 728-729

*podmínky místní příslušnosti určit, určí místní příslušnost usnesením nejbližše společně nadřízený správní orgán. Není-li takového orgánu, určí místní příslušnost usnesením ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží.*⁶⁸ Právě z tohoto ustanovení je možné dovodit veliký důraz na prevenci, protože je zde uvedena primárně možnost dohody mezi místně příslušnými správními orgány. Další nástroj, sloužící k prevenci vzniku konfliktů a k urychlení průběhu řízení, je postoupení pro nepřislušnost dle § 12 SŘ, který dává za úkol věcně nebo místně nepřislušnému orgánu bezodkladně postoupit věc orgánu příslušnému. Orgán, jemuž byla věc postoupena, musí věc projednat nebo postoupit jinému orgánu, ovšem již pouze se souhlasem nadřízeného správního orgánu.⁶⁹

Z důvodu odstranění pochybností, o který nadřízený správní orgán se jedná, je bližší specifikace uvedena v § 178 SŘ: „(1) *Nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.* (2) *Nelze-li nadřízený správní orgán určit podle odstavce 1, určí se podle tohoto odstavce. Nadřízeným správním orgánem orgánu obce se rozumí krajský úřad. Nadřízeným správním orgánem orgánu kraje se rozumí v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušný ústřední správní úřad, popřípadě ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší. Nadřízeným správním orgánem jiné veřejnoprávní korporace se rozumí správní orgán pověřený výkonem dozoru a nadřízeným správním orgánem právnické nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy se rozumí orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání; není-li takový orgán stanoven, je tímto orgánem orgán, který tyto osoby výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil. Nadřízeným správním orgánem ústředního správního úřadu se rozumí ministr, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Nadřízeným správním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu se rozumí vedoucí příslušného ústředního správního úřadu.*“⁷⁰

5.1.2 Spory o věcnou příslušnost

Postup řešení sporů o věcnou příslušnost je upraven v § 133 SŘ. Tento paragraf upravuje kladný kompetenční konflikt, záporný kompetenční konflikt, postup při

⁶⁸ § 11 zákona č. 500/2004 Sb., Soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁹ HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Nový správní řád a zákon související s odkazy a výkladovými poznámkami*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2005, str. 30-31

⁷⁰ § 178 zákona č. 500/2004 Sb., Soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

projednávání sporu, negativně vymezuje svou účinnost a řeší běh lhůt. Dále uvedené postupy nelze aplikovat pro řešení sporů mezi územními samosprávnými celky při výkonu samostatné působnosti a mezi územními samosprávnými celky při výkonu samostatné působnosti s jinými správními orgány. Zde je vždy příslušný k rozhodování Nejvyšší správní soud.⁷¹

Pokud nelze určit věcnou příslušnost na základě zvláštního zákona, postupuje se dle § 133 odst. 1 SŘ tak, že provede řízení ústřední správní úřad, do jehož působnosti věc náleží, nebo jehož obor je projednáván věci nejbližší.⁷² Pokud se jedná o pozitivní konflikt správních orgánů, musí svůj spor oznámit nejbližší společně nadřízenému orgánu. Pokud ovšem tento orgán neexistuje, projedná spor ústřední správní úřad, který je těmto správním orgánům nadřízený. Tyto ústřední správní orgány projednávají spor v tzv. dohodovacím řízení. V případě, že během následujících 15 dnů od zahájení řízení nedojde k dohodě, vzniká kompetenční spor mezi ústředními správními úřady, které jsou povinny bezodkladně podat žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu.⁷³

Dle § 133 odstavce 1 SŘ by teoreticky nemělo docházet k negativním kompetenčním konfliktům. Pokud by k tomuto sporu přece jen došlo, použije se odstavec 4 téhož paragrafu, z něž vyplývá, že je případný účastník řízení nebo správní orgán oprávněn podat žalobu k soudu. Tato možnost je dána pouze v případě, že se žádný správní orgán nepovažuje za příslušný k řízení.⁷⁴

5.2 Řešení konfliktů Nejvyšším správním soudem

Významnou roli v oblasti řešení kompetenčních sporů hraje také Nejvyšší správní soud. Jak bylo již výše zmíněno, NSS rozhoduje o kasačních stížnostech, ale i o dalších případech uvedených v zákoně č. 150/2002 Sb.⁷⁵ Nejvyšší správní soud sídlí v Brně. Stojí na vrcholu soudní soustavy správního soudnictví a je sestaven z předsedy, místo předsedy, předsedů senátů a dalších soudců. Všichni členové NSS jsou jmenováni prezidentem České republiky. NSS rozhoduje v tříčlenných, šestičlenných, sedmičlenných a devíti členných

⁷¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, str. 1005

⁷² Tamtéž, str. 1006

⁷³ SKULOVÁ, S. a kolektiv. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, s69-71

⁷⁴ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, str. 1011-1012

⁷⁵ JURNÍKOVÁ, J. *Nejvyšší správní soud v správního soudnictví v České republice*. Jurisprudence, 2001, č.9-10, str. 4-6.

senátech.⁷⁶ Jednou z dalších oblastí jeho činnosti je rozhodování kompetenčních sporů dle § 97 a následujících zákona č. 150/2002 Sb.

V tomto případě rozhoduje NSS v tzv. rozšířeném sedmičlenném senátu⁷⁷. Nejvyšší správní soud rozhoduje v kompetenčních sporech mezi správními úřady a orgány samosprávy, mezi orgány samosprávy navzájem a mezi ústředními správními úřady. Dále je v zákoně využito zkratky uvedené v § 4 odst. 1 písm. a) „správní orgán“, který v sobě zahrnuje orgány moci výkonné, orgán územního samosprávného celku a fyzickou nebo právnickou osobu nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.⁷⁸

5.2.1 Průběh řízení a vydání rozhodnutí

K podání návrhu jsou oprávněny správní orgány účastníci se sporu a ten, o jehož právech nebo povinnostech bylo nebo mělo být rozhodováno. Samotné řízení probíhá dle ustanovení uvedených v zákoně č. 150/2002 Sb., které se týkají řízení ve správním soudnictví. Účastníky tohoto řízení jsou dle § 98 s.ř.s. žalobce a žalovaný. Soud může přibrat jako dalšího žalovaného usnesením jiný správní orgán než ten, proti kterému byla podána žaloba, má-li za to, že řízení a vydání rozhodnutí má být v jeho pravomoci. Pokud účastník řízení, o kterém se vede kompetenční spor, sám nepodal žalobu, stává se osobou zúčastněnou.⁷⁹

Při rozhodnutí NSS je určeno, který ze správních orgánů je pravomocný k vydání rozhodnutí ve věci určené v žalobě. NSS takto rozhoduje vždy rozsudkem obsahujícím zároveň vyslovení nicotnosti všech rozhodnutí správních orgánů nebo jejich jednotlivých výroků, pokud jsou v rozporu s určením pravomoci soudem.⁸⁰

NSS může také žalobu odmítnout z důvodu nepřipustnosti. Důvody nepřipustnosti jsou blíže specifikována v § 99 s.ř.s.: „*Žaloba je nepřipustná, a) nejde-li o kompetenční spor, nebo b) přísluší-li rozhodovat o kompetenčním sporu jinému orgánu podle zvláštního zákona,*

⁷⁶ Úvod. Nejvyšší správní soud [online]. Praha: *Nejvyšší správní soud*, 2014 [cit. 2016-03-02]. Dostupné z: <<http://www.nssoud.cz/Uvod/art/1>>

⁷⁷ JEMELKA L., PODHRÁZKÝ M., VETEŠNÍK P., ZAVŘELOVÁ J., BOHADLO D., ŠURÁNEK P. *Soudní řád správní: komentář*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, str. 115

⁷⁸ Tamtéž, str. 20-21

⁷⁹ SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, str. 75-76

⁸⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., akt. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, str. 325

anebo c) lze-li na návrh žalobce kompetenční spor odstranit, a to i jako otázku předběžnou, v jiném řízení podle tohoto nebo zvláštního zákona, s výjimkou ústavní stížnosti.“⁸¹

5.3 Řešení konfliktů Ústavním soudem

Zřízení Ústavního soudu je zakotveno v Ústavě České republiky. Jeho vznik je datován k 15. červenci 1993, kdy tehdejší prezident České republiky Václav Havel jmenoval do funkce prvních dvanáct soudců tohoto soudu.⁸² Ústavní soud nenáleží do soustavy obecných soudů, jeho základní funkcí je ochrana ústavnosti, základních práv a svobod vyplývajících z Ústavy a Listiny a dalších ústavních zákonů České republiky. Při své činnosti zaručuje také ústavní charakter výkonu státní moci.⁸³

Jeho základní funkce je uvedena v článku 83 Ústavy, kde je uvedeno: „*Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti.*“⁸⁴ Následující články upravují jeho organizaci, podmínky jmenování soudců a jeho pravomoci. Základní rámec rozhodovací pravomoci je upraven v článku 87 Ústavy, kde je mimo jiné upravena jeho pravomoc při rozhodování kompetenčních sporů, a to v písm. k). Tato úprava určuje, že Ústavní soud rozhoduje: „*spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu.*“⁸⁵ Ve spojitosti s odstavcem 3 Ústavy, který umožňuje přenesení rozhodovací pravomoci u kompetenčních sporů na Nejvyšší správní soud, by se mohlo zdát, že ústavní soud již nebude svou pravomoc v tomto úseku vůbec využívat. Ovšem jistá rozhodovací pravomoc kompetenčních sporů byla Ústavnímu soudu ponechána. V kapitole 5.2 Řešení konfliktů Nejvyšším správním soudem je uvedeno, že „*Nejvyšší správní soud rozhoduje v kompetenčních sporech mezi správními úřady a orgány samosprávy, mezi orgány samosprávy navzájem a mezi ústředními správními úřady.*“ Zde je přesně vymezen okruh účastníků kompetenčních sporů, které spadají do rozhodovací pravomoci NSS, kdežto Ústava

⁸¹ § 99 zákona č. 150/2002Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

⁸² Historie ústavního soudnictví. *Ústavní soud* [online]. Brno: Ústavní soud, 2015 [cit. 2016-03-02]. Dostupné z: <<http://www.usoud.cz/historie-ustavniho-soudnictvi/>>

⁸³ Postavení a pravomoci Ústavního soudu. *Ústavní soud* [online]. Brno: Ústavní soud, 2015 [cit. 2016-03-02]. Dostupné z: <<http://www.usoud.cz/de/postaveni-a-pravomoci/>>

⁸⁴ Zákon 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁵ Článek 87 zákona 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

určuje za účastníky kompetenčního konfliktu veškeré státní orgány a orgány územní samosprávy.⁸⁶

Ústavní soud v rámci svého působení také definoval pojmy „pravomoc“ a „kompetence“ státních orgánů. Pravomoc je dle ÚS samostatnou realizací státní moci ve formě normotvorné nebo individuálně rozhodovací, kdežto kompetence jsou dle něj konkrétní věcně vymezené otázky realizované v procesu výkonu pravomoci. Dále také vyznačil rozdíl mezi kompetencí a příslušností. Kompetence je Ústavním soudem chápána jakožto institut hmotného práva a příslušnost jako institut procesního práva.⁸⁷

Pojem státní orgán je širším pojmem než pojem orgán veřejné správy. Mezi státní orgány patří orgány moci výkonné, moci soudní i moci zákonodárné. Jejich moc pramení z hlavy druhé Moc zákonodárná, hlavy třetí Moc výkonná a hlavy čtvrté Moc soudní Ústavy. Ústavní soud řešil svou pravomoc v rámci kompetenčních sporů ve Sdělení č. 8/2001 Sb., o vyhrazení si rozhodování sporů o rozsah kompetencí vrcholných ústavních orgánů nadaných originární pravomocí z Ústavy samé a rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutím velkých senátů kolegií Nejvyššího soudu, kde si vyhrazuje: „1. Rozhodování sporů o rozsah kompetencí vrcholných ústavních orgánů nadaných originární pravomocí z Ústavy samé; 2. Rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutím velkých senátů kolegií Nejvyššího soudu.“⁸⁸. Jeho odůvodnění zní následovně: „Rozhodování sporů o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřisluší-li podle zákona jinému orgánu, podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy bylo svěřeno bez výjimky § 15 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., senátům Ústavního soudu.“⁸⁹ Pod pojmem vrcholné ústavní orgány se skrývají například obě komory parlamentu České republiky, prezident a vláda. Toto sdělení však již pozbylo platnosti a v průběhu dalších let bylo postupně nahrazováno novými sděleními až do roku 2012, kdy bylo přijato sdělení č. 364/2012 Sb. Žádné z těchto dalších sdělení již pojem vrcholný ústavní orgán neuvádí, ale pro účely vymezení účastníků slouží jako vhodná pomůcka.

⁸⁶ KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, str. 435

⁸⁷ HENDRYCH, Dušan. *Správní úřad a správní orgán v českém právu*. Právní fórum, 2004, č.5, str. 197.

⁸⁸ Sdělení Ústavního soudu č. 8/2001Sb., o vyhrazení si rozhodování sporů o rozsah kompetencí vrcholných ústavních orgánů nadaných originární pravomocí z Ústavy samé a rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutím velkých senátů kolegií Nejvyššího soudu

⁸⁹ Tamtéž

5.3.1 Postup řízení a vydání rozhodnutí

Postup Ústavního soudu při řízení v těchto kompetenčních konfliktech je upraven v § 120 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Řízení se zahajuje na návrh, který je oprávněn podat státní orgán nebo zastupitelstvo územního samosprávného celku.⁹⁰ Účastníky tohoto řízení jsou státní orgány a územní samosprávné celky uvedené v návrhu na zahájení řízení nebo ty, které si osobují nebo popírají kompetenci vydat rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu.⁹¹ Ústavní soud projednává kompetenční spory v plénu, které je tvořeno patnácti soudci.⁹² Po skončení řízení Ústavní soud svým nálezem rozhodne, který orgán je příslušný k vydání rozhodnutí. Pokud se jedná o spor mezi státním orgánem a orgánem územního samosprávného celku, Ústavní soud určí, zda-li věc spadá do kompetence státu nebo územní samosprávy.⁹³ Součástí vydaného nálezu je i zrušení rozhodnutí vydaných nepravomocným orgánem, popřípadě zrušení rozhodnutí orgánu, který tímto svou kompetenci popřel.⁹⁴

Jako důkaz významné role Ústavního soudu při řešení kompetenčních konfliktů uvádím následující příklady z praxe. Prvním z nich je náleze Ústavního soudu ze dne 19. října 1995 I. ÚS 27/95, který řeší konflikt mezi vysoko postavenými státními orgány, v tomto případě Ministerstvem vnitra a Ministerstvem kultury. Tento negativní kompetenční spor vznikl na základě popření pravomoci k přezkumu rozhodnutí okresního úřadu, kterým byla odmítnuta registrace Nadace pro rozvoj Boží církve v České republice. Ústavní soud rozhodl, že pravomoc k přezkumu rozhodnutí náleží Ministerstvu kultury. Odůvodnění ÚS se zakládalo na obsahové spojitosti a podobnosti této nadace s církví, k jejichž registraci má pravomoc Ministerstvo kultury.

Důležitým příkladem role Ústavního soudu při řešení kompetenčních sporů je konflikt mezi předsedou vlády resp. vládou a prezidentem České republiky ve věci jmenování guvernéra a viceguvernéra České národní banky. Jedná se o náleze ÚS 285/2001 Sb. ze dne 20. června 2001, o nutnosti kontrasignace předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády při jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB prezidentem republiky. Vláda České republiky

⁹⁰ WAGNEROVÁ, E., DOSTÁL, M., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2007. Komentáře nakladatelství ASPI, str. 551-552

⁹¹ Tamtéž, str. 559

⁹² Čl. 1 odst. 1 sdělení ústavního soudu č. 364/2012 Sb. ze dne 30.10.2012

⁹³ WAGNEROVÁ, E., DOSTÁL, M., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2007. Komentáře nakladatelství ASPI, str. 566

⁹⁴ Tamtéž, str. 567-568

se ohrazuje proti jmenování guvernéra a viceguvernéra ze dne 20. listopadu 2000, kdy prezident jmenoval do funkce představitele ČNB bez spolupodpisu předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Dle čl. 62 písm. k) Ústavy prezident jmenuje členy Bankovní rady ČNB, ovšem vláda guvernéra a viceguvernéry nepovažuje za řadové členy Bankovní rady a svoje stanovisko opírá o čl. 63 Ústavy, kde je k rozhodnutí prezidenta republiky vyžadována kontrasignace předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Ústavní soud návrh zamítl s odůvodněním, že Ústava nerozlišuje řadové členy ČNB od viceguvernéřů a guvernéra, čili kontrasignace předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády není nutná.

Dalším specifickým případem, kdy Ústavní soud řeší kompetenční konflikt, je podání ústavní stížnosti proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nebo zvláštního senátu. Toto rozhodnutí musí být vydáno v řízení o kompetenčním sporu a osoba podávající ústavní stížnost musí namítat porušení ústavně zaručených základních práv a svobod. Tato možnost je zakotvena v článku 87 odst. 1 písm. d) Ústavy.⁹⁵ Ústavní stížnost může být podána ve lhůtě 2 měsíců od doručení rozhodnutí. Osoby oprávněné k podání ústavní stížnosti jsou pouze dotčená fyzická nebo právnická osoba.

5.4 Řešení konfliktů zvláštním senátem

Výše uvedené způsoby řešení kompetenčních sporů se zabývají řešením konfliktů mezi všemi možnými účastníky mimo soudů. Mezníkem v řešení těchto kompetenčních sporů bylo přijetí zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Parlament České republiky tímto zákonem vložil pravomoc rozhodovat „[...] při kladných nebo záporných kompetenčních sporech o pravomoc nebo věcnou příslušnost (dále jen „pravomoc“) vydat rozhodnutí, jehož stranami jsou a) soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy, b) soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví.“ do rukou nově vzniklého orgánu, kterým je zvláštní senát. Z paragrafu 1 ZRKS vyplývá, že zvláštní senát rozhoduje o kompetenčních konfliktech v případě, kdy jedna ze stran sporu je soud. Zákonodárce se při tvorbě tohoto zákona nechal inspirovat prvorepublikovým zvláštním senátem, který vykonával v meziválečném období obdobnou funkci.⁹⁶

⁹⁵ KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, str. 424

⁹⁶ VRCHA, Pavel. Rozhodování kompetenčních sporů zvláštním senátem, Vrcha.webnode.cz [online], 2011. [cit. 2016-02-15]. Dostupné z: <<http://vrcha.webnode.cz/news/rozhodovani-kompetencnich-sporu-zvlastnim-senatem/>>

Zvláštní senát není součástí soudní soustavy, i když dle ustanovení § 2 odst. 5 ZRKS je působení ve zvláštním senátu a jeho činnost výkonem soudnictví. Jedná se o orgán soudního typu, který ovšem nemůže být považován za řádný soud z důvodu jeho rozhodovací pravomoci kompetenčních konfliktů, kde alespoň jedním z účastníků je soud. Jednalo by se o porušení jedné ze základních zásad právního státu *nemo iudex in re sua* (nikdo nemůže býtí soudcem ve své vlastní věci).⁹⁷

Zvláštní senát je složen ze sudého šestičlenného sboru soudců. Jedná se o 3 soudce Nejvyššího soudu a 3 soudce Nejvyššího správního soudu. Jejich funkční období je tříleté a jsou jmenováni předsedy daných soudů, přičemž daný soudce vždy se jmenováním musí souhlasit. Pro každého jmenovaného člena zvláštního senátu je jmenován i konkrétní náhradník. Tato funkce je velmi důležitá z důvodu možného vyloučení pro podjatost, ale také z důvodu případné nepřítomnosti soudce. Zárukou nestrannosti a nepodjatosti, jak ze strany soudců Nejvyššího soudu, tak Nejvyššího správního soudu, je sudý počet soudců. Každý člen soudcovského sboru má pouze jeden hlas při hlasování a k rozhodnutí je potřeba většinový počet hlasů. Předseda, který je volen na polovinu funkčního období z řad soudců NS a na druhou polovinu období z řad soudců NSS, má stejnou váhu při rozhodování, jako ostatní členové zvláštního senátu.⁹⁸

Rovnováha v počtu soudců mezi oběma větvemi soudnictví je také velmi důležitá, neboť zvláštní senát zasedá v sídle Nejvyššího správního soudu v Brně a předseda NSS dohlíží na jeho řádný chod. Mezi další funkce předsedy Nejvyššího správního soudu patří ukládání kárných opatření členům zvláštního senátu, vyřizování stížností a podávání informací o činnosti zvláštního senátu. Usnesení zvláštního senátu jsou vydávána ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.⁹⁹

5.4.1 Průběh řízení a vydání rozhodnutí

Řízení před zvláštním senátem se zahajuje pouze na návrh. Tento návrh musí obsahovat navrhovaný způsob rozhodnutí, který je závislý na tom, o jaký druh kompetenčního

⁹⁷ JEMELKA L., PODHRÁZKÝ M., VETEŠNÍK P., ZAVŘELOVÁ J., BOHADLO D., ŠURÁNEK P. *Soudní řád správní: komentář*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, str. 1080

⁹⁸ SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, str. 88-89

⁹⁹ Tamtéž, str. 89

sporu se jedná. Může se jednat o návrh na rozhodnutí ve věci veřejnoprávní nebo soukromoprávní, ovšem zvláštní senát není tímto petitem vázán.¹⁰⁰

Možnosti podání návrhu na řešení kompetenčního sporu jsou upraveny v § 3 odst. 2 ZRKS, kde je uvedeno následující: „*Návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu je oprávněna podat některá z jeho stran nebo účastník řízení ve věci, v níž se otázka pravomoci vydat rozhodnutí stala spornou.*“¹⁰¹ K omezení aktivní legitimace dochází v případě, kdy jedna ze stran kompetenčního sporu se již dříve zřekla své rozhodovací pravomoci. V těchto situacích jsou aktivně legitimováni k podání návrhu pouze účastníci řízení, ve kterém nastala sporná otázka a druhá strana kompetenčního konfliktu.¹⁰² I když § 3 odst. 2 ZRKS připouští možnost podání návrhu i účastníkům řízení, ve kterém se otázka pravomoci stala spornou, mělo by tak docházet až v nejnútnejších případech. Přednostně legitimováni k podání návrhu by měli být vždy strany kompetenčního sporu. Toto lze dovodit i z důvodové zprávy k zákonu ZRKS, ale také z usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 34/2006-22, kde je uvedeno: „*I. Zastaví-li soud řízení ve věci občanskoprávní o podané žalobě s tím, že věc postoupí správnímu orgánu, ale správní orgán pouze účastníkům sdělí, že se věci zabývat nebude pro nedostatek vlastní pravomoci (aniž by současně podal zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb. návrh na rozhodnutí záporného kompetenčního sporu), je žalobce v původním občanskoprávním sporu legitimován k tomuto návrhu sám (§ 3 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů).*“¹⁰³

Řízení o kompetenčním sporu před zvláštním senátem je považováno za krajní nápravný prostředek. Podmínkou k zahájení řízení je vyčerpání všech řádných opravných prostředků. Při řízení o řádném opravném prostředku je nadřízený soud povinen zkoumat také pravomoc soudu první instance a v případě, že shledá chybné posouzení pravomoci, je oprávněn dané rozhodnutí zrušit a nesrovnalost napravit.¹⁰⁴

¹⁰⁰ ŠÍNOVÁ, Renáta, KOVÁŘOVÁ KOCHOVÁ, Ingrid. *Civilní proces*. Vydání první. V Praze: C.H. Beck, 2015. Academia Iuris, str. 299-300

¹⁰¹ § 3 ods. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰² JEMELKA L., PODHRÁZKÝ M., VETEŠNÍK P., ZAVŘELOVÁ J., BOHADLO D., ŠURÁNEK P. *Soudní řád správní: komentář*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, str. 1089

¹⁰³ Usnesení Zvláštního senátu ze dne 28. 5. 2007, č.j. Konf 34/2006-22

¹⁰⁴ JEMELKA L., PODHRÁZKÝ M., VETEŠNÍK P., ZAVŘELOVÁ J., BOHADLO D., ŠURÁNEK P. *Soudní řád správní: komentář*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, str. 1089

Postup při řízení před zvláštním senátem je upraven dle § 4 ZRKS takto: „*Na řízení před zvláštním senátem se přiměřeně užití ustanovení části třetí hlavy první soudního řádu správního.*“¹⁰⁵ Tato hlava obsahuje obecná ustanovení o řízení ve správním soudnictví. Zvláštní senát při svém řízení nevydává rozhodnutí v meritu věci, ale pouze rozhoduje v otázce kompetencí. Vydané pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, správní orgány a soudy.¹⁰⁶ Proti tomuto rozhodnutí není přípustný žádný opravný prostředek.

Zvláštní senát při rozhodování kompetenčních sporů mezi soudy pouze určí, zda-li se jedná o rozhodovací pravomoc soudu v občanském soudním řízení nebo ve správním soudnictví. Vydané rozhodnutí neobsahuje konkrétní určení věcně a místně příslušného soudu, ani neurčuje další postup řízení.¹⁰⁷

V případně kladného kompetenčního konfliktu, kdy jedna ze stran již vydala meritorní rozhodnutí, ke kterému nebyla pravomocná, zvláštní senát vysloví nicotnost takového rozhodnutí.¹⁰⁸ Pokud se jedná o konflikt negativní, kdy jedna ze stran vydala rozhodnutí, kterým popírá svou kompetenci a zvláštní senát při svém řízení mu rozhodovací kompetenci přisoudí, zároveň je zvláštní senát povinen zrušit rozhodnutí, kterým byla kompetence popřena.¹⁰⁹

Jak je již výše uvedeno, kompetenční konflikty rozhodované zvláštním senátem jsou konflikty nejen mezi soudy správními a civilními, ale také mezi soudy a orgány moci výkonné a orgány samosprávy. Mezi orgány moci výkonné patří vláda, jako její vrcholný orgán, orgány vykonávající státní správu, ale i hlava státu. Kompetenční spor mezi hlavou státu a soudem se může zdát velmi nepravděpodobný, a z tohoto důvodu bych rád uvedl příklad, kdy k takovému konfliktu skutečně došlo. Jedná se o spor již výše zmiňovaný č. j. Konf 34/2006-22 mezi Nejvyšším soudem a prezidentem republiky. V tomto sporu byla dána pravomoc do rukou prezidenta republiky s tímto odůvodněním: „*Právní poměry osob,*

¹⁰⁵ §4 zákona č.131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších

¹⁰⁶ ZVLÁŠTNÍ SENÁT ZŘÍZENÝ PODLE ZÁKONA Č. 131/2002 SB. *Nejvyšší správní soud* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, 2015 [cit. 2016-03-02]. Dostupné z: <<http://www.nssoud.cz/Zvlastni-senat-zrizeny-podle-zakona-c-131-2002-Sb-/art/52?menu=269>>

¹⁰⁷ ŠÍNOVÁ, Renáta, KOVÁŘOVÁ KOCHOVÁ, Ingrid. *Civilní proces*. Vydání první. V Praze: C.H. Beck, 2015. Academia Iuris, str. 301

¹⁰⁸ §5 ods. 2 zákona č.131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších

¹⁰⁹ §5 ods 3. tamtéž

které konají vojenskou činnou službu formou základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení v ozbrojených silách České republiky, a některé právní poměry vojáků v záloze, upravuje zákon č. 220/1999 Sb., o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze (§ 1 zákona č. 220/1999 Sb.). V těchto právních vztazích rozhodují služební orgány, kterými jsou prezident republiky, ministr obrany a v rozsahu určeném rozkazem prezidenta nebo rozkazem ministra velitelé, náčelníci, ředitelé a jiní vedoucí zaměstnanci (§ 2 odst. 1 cit. zákona). Pravomoc služebního funkcionáře jednat a rozhodovat v právních vztazích osob, které konají vojenskou činnou službu je přitom dána - jak z povahy věci plyne - i po skončení doby trvání vojenské činné služby propuštěním od útvaru a vydáním vojenského dokladu (§ 3 odst. 3 zákona č. 220/1999 Sb.).

Z uvedeného vyplývá, že zákon pravomoc k projednání a rozhodnutí o dané věci vyplývající z právních poměrů osob, které konají vojenskou činnou službu formou základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení v ozbrojených silách České republiky nesvěřuje soudu ani ve smyslu ustanovení § 7 odst. 3 o. s. ř. Projednání a rozhodnutí o dané věci tedy brání nedostatek podmínky řízení (nedostatek pravomoci soudu), kterou nelze odstranit (§ 104 odst. 1 o. s. ř.).¹¹⁰

¹¹⁰ Usnesení Zvláštního senátu ze dne 28. 5. 2007, č.j. Konf 34/2006-22

6 Závěr

Ve své diplomové práci jsem se zabýval problematikou kompetenčních sporů. Kompetenční konflikty jsou jevem nechtěným, jelikož prodlužují dobu řízení a omezují subjekt ve výkonu vlastních práv a povinností. Jejich vznik je však jevem nevyhnutelným a i zákonodárce při tvorbě současné právní úpravy počítal s jejich výskytem. Důkazem je například zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, který vznikl současně se zákony č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a přijetím nové části páté občanského soudního řádu v roce 2003. Tato právní úprava navazuje na bohatou historii správního soudnictví bývalého Rakouska-Uherska, jehož rozsáhlé právní předpisy byly recipovány prvorepublikovými zákonodárci. Z tohoto faktu tedy vyplývá, že problematika kompetenčních sporů není jevem nahodilým a ojedinělým, ale vzniká současně se vznikem všech dotčených orgánů.

Diplomová práce je logicky uspořádána do čtyř částí. V první části jsem považoval za důležité vysvětlit dualistické pojetí práva rozdělené na právo soukromé a veřejné. Toto pojetí, které zákonodárce vybral při tvorbě právních norem, je zásadním kritériem pro rozhodování kompetenčních sporů mezi soudy civilními a správními před zvláštním senátem. Dále bylo nutné vysvětlit význam základních pojmů, které se dané problematiky týkají. Zabýval jsem se jak pojmem pravomoc, příslušnost, veřejná správa a orgán veřejné správy, tak pojmem kompetence. Po definování výše uvedených pojmů jsem přistoupil k samotné problematice kompetenčních sporů.

Zaměřil jsem se na ucelený výklad kompetenčních sporů řešených dle současné právní úpravy. Konflikty mohou být řešeny za pomoci správního řádu správními orgány, s užitím soudního řádu správního Nejvyšším správním soudem. Dále jsem se zabýval řešením kompetenčních sporů Ústavním soudem, který zde dle mého názoru hraje velmi významnou roli, protože do jeho pravomoci spadá rozhodování kompetenčních konfliktů mezi nejvyššími státními orgány. Některé z těchto sporů jsem pro snadnější pochopení a zdůraznění významu konkrétněji rozebral. Dalším způsobem rozhodování některých kompetenčních sporů je řízení před zvláštním senátem upravené v zákoně č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

Kompetenční spory by měly být vždy řešeny. Pokud se jedná o konflikty pozitivní, kdy si rozhodnutí v dané věci osobuje více orgánů státní moci, mohlo by dojít k vydání dvojího rozhodnutí v téže věci. Tento případ by ohrozil právní jistotu subjektu řízení. Negativní kompetenční spory, kdy všechny dotčené orgány popírají své rozhodovací

kompetence, je třeba řešit, aby nedocházelo k odpírání možnosti subjektu vymáhat svá práva před nezávislým soudem nebo jiným orgánem, což je zakotveno v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Za cíl této diplomové práce jsem vytyčil utvoření komplexního přehledu problematiky kompetenčních sporů s důrazem na vysvětlení příčin jejich vzniku a možné způsoby jejich řešení. K dosažení stanoveného cíle jsem využil jak současnou právní úpravu, tak odborné publikace a články, komentáře k zákonům, ale i některé významné elektronické zdroje. Musím konstatovat, že ačkoli není problematice věnováno tolik pozornosti, kterou by si dle mého názoru zasloužila, byl jsem schopen získat veškeré informace potřebné ke splnění zadaných cílů.

Jsem toho názoru, že ač se jedná o problematiku v současné podobě vcelku mladou, její právní ošetření je poměrně dostatečné. V případě nejasností fungují jako vzorová rozhodnutí judikáty Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a rozhodnutí zvláštního senátu, kterými jsou mezery v právní úpravě postupně vyplňovány. Jelikož těchto vzorových rozhodnutí postupem času přibývá, měla by se i úměrně zvyšovat rychlost řešení kompetenčních sporů.

Závěrem mohu konstatovat, že vzniku kompetenčních sporů se nedá nikdy úplně předejít, lze pouze zdokonalit postup jejich řešení.

Seznam použitých zdrojů

Monografie a komentáře

ADAMOVIČ, Karolina. *Prameny k dějinám práva v českých zemích*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. Dokumenty (Aleš Čeněk). 360 s. ISBN 80-86898-04-0.

DRÁPAL, Ljubomír. *Občanský soudní řád: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. Velké komentáře. 1600s. ISBN 978-80-7400-107-9.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice. 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2.

HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Nový správní řád a zákon související s odkazy a výkladovými poznámkami*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2005. 335 s. ISBN 80-7357-104-8.

JEMELKA L., PODHRÁZKÝ M., VETEŠNÍK P., ZAVŘELOVÁ J., BOHADLO D., ŠURÁNEK P. *Soudní řád správní: komentář*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8.

KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005. 1019 s. ISBN 80-86898-44-X.

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. 247 s. ISBN 80-7179-028-1.

KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007. Vysokoškolské právnické učebnice. 249 s. ISBN 978-80-7201-637-2.

MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4., přeprac. vyd., V nakl. Leges vyd. 1. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). 640 s. ISBN 978-80-87212-39-4.

MIKULE, V., SLÁDEČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu – komentář a judikatura k Ústavě a Listině základních a práv a svobod*. 1. vydání. Praha : Eurolex Bohemia s.r.o., 2001. 464 s. ISBN 80-86432-10-6

OSINA, Petr. *Teorie práva*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2013. Student (Leges). 240 s. ISBN 978-80-87576-65-6.

SCHELLE, Karel, DUDOVÁ, Jana, DOSTÁLOVÁ, Jana, GALVAS, Milan, HARVÁNEK, Jaromír, HUNGR, Pavel, SCHELLEOVÁ, Ilona, VESELÁ, Renata. *Základy práva*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 714 s. ISBN 80-86432-68-8.

SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 99 s. ISBN 80-86432-90-4.

SKULOVÁ, S. a kolektiv. *Správní právo procesní*. 1.vydání. Praha: Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, 280 s. ISBN 80-86861-54-6.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., akt. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009. 464 s. ISBN 978-80-7357-382-9.

STAVINOHOVÁ, Jaruška, HLAVSA, Petr. *Civilní proces a organizace soudnictví*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2003. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 332. 660 s. ISBN 80-7239-155-0.

ŠÍNOVÁ, Renáta, KOVÁŘOVÁ KOCHOVÁ, Ingrid. *Civilní proces*. Vydání první. V Praze: C.H. Beck, 2015. Academia Iuris. 359 s. ISBN 978-80-7400-600-5.

VEČEŘA, Miloš, HANUŠ, Libor, HARVÁNEK, Jaromír, HOUBOVÁ, Drahomíra, POLČÁK, Radim, ŠKOP, Martin, VANĚK, Roman. *Teorie práva v příkladech*. 2., přeprac. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. 415 s. ISBN 978-80-7357-551-9.

VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012. 1458 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

VOJÁČEK, Ladislav, SCHELLE, Karel, KNOLL, Vilém. *České právní dějiny*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. 684 s. ISBN 978-80-7380-127-4.

WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. A kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). 931 s. ISBN 978-80-7357-750-6.

WAGNEROVÁ, E., DOSTÁL, M., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2007. Komentáře nakladatelství ASPI. 636 s. ISBN 978-80-7357-305-8.

WINTEROVÁ, Alena, MACKOVÁ, Alena. *Civilní právo procesní: vysokoškolská učebnice*. 7. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2014. Učebnice (Linde). 624 s. ISBN 978-80-7201-940-3.

ZOUBEK, Vladimír. *Právověda a státověda: úvod do právního a státovědního myšlení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. 700 s. ISBN 978-80-7380-239-4.

Články

ZAVŘELOVÁ, Jitka. Dualismus práva v rozhodování zvláštního senátu. *Správní právo*, 2011, roč. 44, č. 1-2, s. 11-26

HENDRYCH, Dušan. *Správní úřad a správní orgán v českém právu*. Právní fórum, 2004, č.5, str. 197.

JURNÍKOVÁ, J. *Nejvyšší správní soud v správního soudnictví v České republice*. Jurisprudence, 2001, č.9-10, str. 4-6.

Právní předpisy

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Zákon č. 143/1867 ř.z., o říšském soudu

Zákon č. 144/1867 ř.z., o soudcovské moci

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 136/2002 Sb. účinném ke dni 12. června 2002

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního

Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Důvodové zprávy

Důvodová zpráva k zák. č. 131/2002 Sb.

Zdroje v elektronické podobě

Historie. *Nejvyšší správní soud* [online]. Praha: JUDr. Michal Mazanec, místopředseda NSS, 2013 [cit. 2016-03-02]. Dostupné z: <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>

Historie parlamentarismu a české ústavnosti. *Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky* [online]. Praha: Parlament České republiky [cit. 2016-03-02]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw>>

SYNEK, M., Sedláčková, H., Vávrová, H.: *Jak psát diplomové a jiné písemné práce*, VŠE v Praze, Fakulta podnikohospodářská, 2002, 59 s., dostupné z <<http://fph.vse.cz/att/dp.pdf>>

Úvod. *Nejvyšší správní soud* [online]. Praha: *Nejvyšší správní soud*, 2014 [cit. 2016-03-02]. Dostupné z: <<http://www.nssoud.cz/Uvod/art/1>>

VRCHA, Pavel. *Rozhodování kompetenčních sporů zvláštním senátem*, Vrcha.webnode.cz [online], 2011. [cit. 2016-02-15]. Dostupné z: <<http://vrcha.webnode.cz/news/rozhodovani-kompetencnich-sporu-zvlastnim-senatem/>>

Postavení a pravomoci Ústavního soudu. *Ústavní soud* [online]. Brno: Ústavní soud, 2015 [cit. 2016-03-02]. Dostupné z: <<http://www.usoud.cz/de/postaveni-a-pravomoci/>>

Historie ústavního soudnictví. *Ústavní soud* [online]. Brno: Ústavní soud, 2015 [cit. 2016-03-02]. Dostupné z: <<http://www.usoud.cz/historie-ustavniho-soudnictvi/>>

ZVLÁŠTNÍ SENÁT ZŘÍZENÝ PODLE ZÁKONA Č. 131/2002 SB. *Nejvyšší správní soud* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, 2015 [cit. 2016-03-02]. Dostupné z: <<http://www.nssoud.cz/Zvlastni-senat-zrizeny-podle-zakona-c-131-2002-Sb-/art/52?menu=269>>

Judikatura

Rozhodnutí Ústavního soudu

Nález Ústavního soudu ze dne 27.6.2001, č.j. Pl. ÚS 16/99-1,

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 10. 1995, č.j. I. ÚS 27/95

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 20.6.2001 č. 285/2001Sb.

Sdělení č. 8/2001 Sb., o vyhrazení si rozhodování sporů o rozsah kompetencí vrcholných ústavních orgánů nadaných originární pravomocí z Ústavy samé a rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutím velkých senátů kolegií Nejvyššího soudu

Sdělení ústavního soudu č. 364/2012 Sb. ze dne 30.10.2012

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2004, č.j. 4 As 47/2003-136

Rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

Usnesení Zvláštního senátu ze dne 5.5.2005, č. j. Konf 81/2004

Usnesení zvláštního senátu ze dne 20. září 2007, sp. zn. Konf 22/2006-8

Usnesení Zvláštního senátu ze dne 28. 5. 2007, č.j. Konf 34/2006-22

Shrnutí

Tématem této diplomové práce jsou kompetenční spory. Kompetenční spory jsou všechny konflikty státních orgánů vznikající při rozhodování v individuálně určené věci, tedy jedná se o spory o to, který orgán má věc projednat a rozhodnout. Kompetenční konflikty vznikají mezi státními orgány, veřejnoprávními samosprávnými korporacemi, civilními soudy, správními soudy a správními orgány. Existují dva typy kompetenčních sporů, a to spory pozitivní a negativní. Kladné kompetenční konflikty vznikají v případě, že si pravomoc rozhodnout osobuje více orgánů státní moci. Opakem je negativní konflikt, při kterém svou kompetenci rozhodnout dotčené orgány popírají. Kompetenční spory jako takové jsou vždy jevem nechtěným, jelikož prodlužují dobu řízení a omezují subjekt ve výkonu vlastních práv a povinností. Pro lepší pochopení tohoto tématu je v diplomové práci shrnuta historie správního práva a soudnictví, vymezeny základní způsoby dělení práva, vysvětleny pojmy, které se problematiky týkají a uvedeny způsoby vzniku a řešení kompetenčních sporů. Cílem diplomové práce je ucelené představení problematiky kompetenčních sporů, vysvětlení způsobu vzniku a řešení těchto konfliktů ve spojitosti se současnou právní úpravou.

Summary

This master's thesis deals with the competence conflicts. Competence conflicts are all disputes between state authorities which come into existence while decision reaching in individually determined case. These disputes are about competence for discussion and decree of the case. Competence conflicts come into existence among state authorities, public self-governing corporations, civil courts, administrative courts and administrative authorities. There are two types of competence disputes – positive and negative. The positive competence conflict comes into existence, when the case is claimed to be decreed by more than one state authority. The very opposite is negative competence conflict, which comes into existence while all affected authorities deny their competence to make decision. The competence conflict is always an inadvertent matter, because it complicates the proceeding itself and reaching decision and cuts down the subject from exercising his own rights and duties. For better understanding of the topic, I chose to sum up the history of administrative law and justice, to delimit basic ways of law division, to explain terms concerning the competence conflicts and to describe the origins of disputes and ways of solution. The target of this master's thesis is comprehensive familiarization of the reader with the topic, explanation of origins and aspects of the solution using contemporary legislation.

Klíčová slova/Key words

kompetenční spor / the competence conflict

státní správa / administrative authorities

samospráva / self-government

rozhodnutí zvláštního senátu / decision of special senate

historie správního práva a soudnictví / history of administrative law and justice

pravomoc / remit

příslušnost / jurisdiction

kompetence / competence

civilní soudy / civil courts

správní soudy / administrative courts

rozhodování / decision making

současná právní úprava / contemporary legislation