

# Kompetenční spory rozhodované Nejvyšším správním soudem

Otázka jednoznačného určení konkrétního orgánu veřejné moci, jemuž přísluší rozhodnutí v individuálně určené věci má nepochybný význam jak z pohledu zachování principu dělby moci ve státě, tak i z pohledu naplňování principu zákonnosti a právní jistoty. Přesto však problematika rozhodování kompetenčních sporů – a to nejen Nejvyšším správním soudem – patří k otázkám, jimž není věnováno příliš pozornosti a jež jsou spojeny s řadou interpretačních a aplikačních nejasností a nejednoznačností, s nimiž se potýká jak právní teorie, tak i praxe.

Úvod příspěvku je proto zaměřen na obecnější právně teoretická východiska dané problematiky, zejména na vymezení pojmu kompetence a kompetenční spor. Následně je již pozornost věnována podrobné charakteristice kompetenčních sporů rozhodovaných Nejvyšším správním soudem, jakož i samotnému řízení o kompetenčních žalobách dle soudního řádu správního.

## I. K pojmu „kompetence“

Z pohledu vymezení pojmu „kompetenční spor“ je nejprve nezbytné osvětlit význam pojmu „kompetence“, byť jde o otázku velmi spornou, na jejímž zodpovězení v podstatě dodnes nepanuje jednoznačná shoda v právní teorii ani praxi.

Kompetenci lze v podstatě nejobecněji chápat jako *vlastnost právních subjektů nebo orgánů spočívající v povinnosti či možnosti něco určitou formou konat, činit*. Je tedy úzce spjata s pojmy působnost, pravomoc a příslušnost, přičemž právě v ohledu vzájemného vztahu, resp. obsahového překrývání pojmu kompetence na straně jedné a pojmů působnost,<sup>1)</sup> pravomoc<sup>2)</sup> a příslušnost<sup>3)</sup> nepanuje shoda.

<sup>1)</sup> Působnost je obvykle ve správněprávní nauce chápána jako vymezení okruhu úkolů, záležitostí (působnost věcná), jež musí či může orgán veřejné moci v určitém území (obvodu) vykonávat, řešit (působnost územní); jako zvláštní kategorie věcné působnosti se pak uvádí působnost osobní. K tomu podrobněji viz např. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 109 až 112; či SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání, Praha: Aspi – Wolters Kluwer, 2009, s. 244 až 249.

<sup>2)</sup> Pravomoc lze vymezit jako právní prostředky, které jsou svěřeny orgánu veřejné moci za účelem výkonu jeho působnosti. K tomu podrobněji viz např. HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 109 až 112; či SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 244 až 249. P. Průcha pak vymezuje pravomoc jako způsobilost subjektů veřejné správy k výkonu veřejné správy, jež je realizována v příslušném okruhu jejich působnosti – podrobněji viz PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 8. vydání. Brno – Plzeň: nakl. Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 125 a násled.

<sup>3)</sup> Příslušnost (věcná, místní, funkční) je chápána jako institut práva procesního, jenž vyjadřuje, který z orgánů majících stejnou působnost (kategorie hmotněprávní) je příslušný v konkrétním případě rozhodovat – viz např. HENDRYCH, D. *Správní úřad a správní orgán v českém právu*. *Právní fórum* č. 5/2004, s. 197; či obdobně též SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 330.

V podstatě lze v tomto ohledu rozlišit několik základních přístupů k dané problematice. Prvý z nich, který považuje *kompetenci za jistou (následnou) specifikaci pravomoci*, je reprezentován např. V. Knappem, dle kterého „meze možnosti chování, tj. oprávnění soudů a jiných státních orgánů a orgánů územní samosprávy se nazývají pravomocí, popř. kompetencí (příslušností)“.<sup>4)</sup> Pravomocí se dle V. Knappa zpravidla rozumí generické označení orgánu oprávněného o věci rozhodovat, kdežto kompetencí se rozumí specifické označení takového orgánu; tedy otázkou pravomoci je například, zda o určité věci přísluší rozhodovat soudu nebo správnímu orgánu, a je-li dána např. pravomoc soudu, je pak otázkou určení příslušnosti (kompetence), zda bude rozhodovat např. soud okresní či krajský. V tomto pojetí je tedy v podstatě *kompetence spojena s příslušností, jež je chápána jako specifikace pravomoci*.

Druhý z přístupů *považuje kompetenci za působnost*. Vedle právní teorie<sup>5)</sup> lze tento přístup vysledovat i v praxi Ústavního soudu, i když ani v rámci jeho rozhodovací činnosti se nejedná o jediný možný výklad a aplikaci tohoto pojmu.<sup>6)</sup> Ve svém nálezu sp. zn. IV. ÚS 150/01 ze dne 9. 10. 2003 čtvrtý senát Ústavního soudu uvádí: „Je nutné trvat na striktním rozlišování pravomoci a kompetence. Pravomocí státního orgánu je třeba chápat samostatnou realizaci státní moci v příslušné formě (tj. ve formě normotvorné nebo individuálně rozhodovací), zatímco kompetence jsou již zcela konkrétním věcným vymezením otázek realizovaných v procesu výkonu pravomoci.“<sup>7)</sup> Obdobně pak například i Nejvyšší správní soud v jednom ze svých rozhodnutí uvádí: „...je nutno usilovat o takový výklad právních předpisů, který směřuje k jasnému vymezení věcné působnosti jednotlivých správních orgánů tak, aby se tyto kompetence navzájem nepřekrývaly.“<sup>8)</sup> V tomto pojetí jsou tedy pojmy kompetence a působnost chápány v podstatě jako synonyma.

Vedle toho pak existují i další – zpravidla již obsahově širší a definičně obecnější – formy náhledu na pojem kompetence. Jde například o přístup některých autorů spočívající ve *sloučení pojmu pravomoci i působnosti do pojmu kompetence*<sup>9)</sup> či ve velmi obecném vymezení tohoto pojmu, kdy například dle F. Weyra se kompetencí v nejobecnější rovině „*míní obsah toho, co orgán smí, má nebo je oprávněn činit*“.<sup>10)</sup>

<sup>4)</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 197.

<sup>5)</sup> Např. FILIP, J., SVATONĚ, J. *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 60; HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 110; PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. II. díl. 2. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 634; SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 330.

<sup>6)</sup> I nadále je totiž používán v rozhodovací činnosti Ústavního soudu pojem kompetence i ve významu pravomoc či příslušnost – viz POUPEROVÁ, O. Kompetenční spory ústředních správních úřadů. In SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012.

<sup>7)</sup> Obdobně např. i usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 198/12 ze dne 27. 2. 2012; srov. i nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/06 ze dne 12. 12. 2006.

<sup>8)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, čj. 5 A 116-2001.

<sup>9)</sup> Např. MIKULE, V., SLÁDEČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 350.

<sup>10)</sup> WEYR, F. *Teorie práva*. Brno – Praha: Orbis, 1936, s. 119.

Pokud tak shrneme výše uvedené poznatky, lze v podstatě konstatovat, že pojem *kompetence* je pojmem širokým a bohužel *obsahově velmi nejednoznačným*, jenž v sobě v podstatě může zahrnovat pojem působnost, pravomoc i příslušnost. Tato skutečnost ostatně konvenuje s výrokem D. Hendrycha, dle něhož se v oblasti veřejného práva pojem kompetence „ukázal být příliš *vágním* na to, aby postihl rozdíl mezi pravomocí, působností a příslušností, a ty mohly být od sebe pojmově odděleny“.<sup>11)</sup>

Osobně se kloním k závěru, byť samozřejmě při respektování odlišných názorů, že pojem kompetence by měl v podstatě (napříč právním řádem) znamenat, resp. vyjadřovat v nejobecnější rovině jak pojem působnosti (resp. příslušnost v procesněprávní rovině), tak i pojem pravomoci; tedy že jde v podstatě o vymezení toho, který orgán druhově (pravomoc) a individuálně (příslušnost) určený je povinen či oprávněn to či ono rozhodovat, resp. konat (působnost). Následně je pak nutno respektovat jistá specifika a dílčí odlišnosti, jež jsou pro výklad pojmů působnost, pravomoc a příslušnost, a tedy potažmo i pojmu kompetence vlastní jednotlivým právním odvětvím a jejich naukám.<sup>12)</sup>

Proto, pokud se zabýváme problematikou *kompetence z pohledu správního práva a ve smyslu kompetenčních sporů*, jejichž stranou (či stranami) jsou především orgány veřejné správy, pak se osobně přikláním k vymezení kompetence ve smyslu V. Knappa, který považuje kompetenci za jistou (následnou) specifikaci pravomoci, a v jehož pojetí je tedy v podstatě *kompetence spojena s příslušností*, jež je chápána jako specifikace pravomoci. Pokud totiž budeme vycházet z nauky správního práva a jejího pojetí pojmů působnost, pravomoc a příslušnost<sup>13)</sup> a z právních norem, jež upravují kompetenční konflikty, které mají vztah k veřejné správě a jejímu výkonu, dospíváme k závěru, že se jedná v podstatě buď o *spory o příslušnost* rozhodnout v přesně identifikované věci konkrétním orgánem veřejné správy,<sup>14)</sup> nebo o *spory o pravomoc* vůbec, tj. spory o to, zda má v konkrétní věci rozhodovat orgán veřejné správy či soud.<sup>15)</sup>

## II. K pojmu „kompetenční spor“

Výše nastíněná nejednoznačnost výkladu pojmu „kompetence“ v podstatě předesílá neustálenost i v užívání a výkladu pojmu „kompetenční spor“ jak

---

<sup>11)</sup> HENDRYCH, D. Správní úřad a správní orgán v českém právu. *Právní fórum* č. 5/2004, s. 197.

<sup>12)</sup> K tomu srov. např. obsáhlý komentář k odlišnostem ve výkladu některých základních pojmů v nálezu pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/04 ze dne 25. 9. 2007.

<sup>13)</sup> Blíže k těmto pojmům srov. pozn. č. 1, 2 a 3.

<sup>14)</sup> Popřípadě konkrétním soudem, jde-li o spory mezi soudy ve smyslu zákona č. 131/2002 Sb., tedy o spory mezi soudy rozhodujícími v občanském řízení a soudy ve správním soudnictví – což je otázka mající nepochybně přímý význam i pro samotný výkon veřejné správy.

<sup>15)</sup> Shodně srov. např. SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 330; či POUPEROVÁ, O. Kompetenční spory ústředních správních úřadů. In SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012.

v názorech nauky, tak i v terminologii platné legislativy. Jak například upozorňuje V. Sládeček, někdy se hovoří „o sporech o příslušnost (např. občanský soudní řád, trestní řád, správní řád, zákon o Ústavním soudu), jindy o sporech o pravomoc (např. zákon o komp. sporech, soudní řád správní),<sup>16)</sup> ačkoli se tyto konflikty někdy (zároveň) explicitně označují jako kompetenční spory (např. zákon o Ústavním soudu, zákon o komp. sporech, soudní řád správní)“.<sup>17)</sup>

Nicméně v návaznosti na výše uvedené lze kompetenční spory vymezit jako *spory o pravomoc nebo spory o příslušnost* (jež je procesním vyjádřením působnosti jakožto kategorie hmotněprávní),<sup>18)</sup> resp. jde o *konflikty mezi jednotlivými orgány veřejné moci o to, kdo má v určitém konkrétním případě vydat rozhodnutí* (musí být dána identita skutkové podstaty, osob i ustanovení právního předpisu, jež má být aplikován).<sup>19)</sup> Vedle tohoto spíše obecného právněteoretického vymezení, pak definice kompetenčních sporů nabízejí v částečné či úplnější podobě – ať už explicitně či implicitně – prakticky všechny základní procesní předpisy.<sup>20)</sup>

V této souvislosti je nutné upozornit na poněkud šířeji koncipované pojetí kompetenčních konfliktů řešených Ústavním soudem dle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy, resp. dle § 120 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, kde jsou užity ústavní pojem „spor o rozsah kompetencí“ a obrat „vydat rozhodnutí, činit opatření nebo jiné zásahy“. Dle Ústavního soudu se oba tyto pojmy zcela nekryjí (kdy pojem spor o rozsah kompetencí je pojmem širším), neboť dle jeho názoru „*spor o rozsah kompetencí* jako ústavní pojem zahrnuje nejen otázku širě věcného či jiného vymezení okruhu působnosti otázek, o kterých může orgán veřejné moci rozhodovat..., ale zahrnuje i samotnou existenci okruhu věcí, k jejichž autoritativnímu rozho-

---

<sup>16)</sup> Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“); zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád); zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“); zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu; zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“); zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

<sup>17)</sup> SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 329.

<sup>18)</sup> Je v této souvislosti zajímavé připomenout, že J. Pražák nazval své rozsáhlé dílo *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními*, kdy v textu často pracuje současně i s pojmem kompetenční konflikt a mj. zde uvádí: „Vycházíme-li však z názoru, že státní moci jestiž jediná a nedílná, že ty které orgány jsou pouze činitelé vůle jediného celku organického, má divergence náhledův o tom, kterému z těchto orgánů přísluší tu kterou záležitost vyřizovati, pouze ráz sporu dvou úřadův o agendu jim přikázanou...“ (PRAŽÁK, J. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními*. I. Praha: nákl. knihtiskárny Františka Šimáčka, 1883, s. 41). J. Hoetzel uvádí, že pod „kompetenčním konfliktem v širším smyslu rozumíme rozpor názorů o příslušnosti mezi dvěma úřady“, přičemž úřadem rozumí i soudy (HOETZEL, J. *Kompetenční konflikty*. In *Slovník československého práva veřejného*. Sv. II. Reprint pův. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 251 a násl.). M. Mazanec chápe kompetenční spor jako vzájemný spor o příslušnost k řešení věci, vznikající mezi orgány moci soudní, moci výkonné, moci zákonodárné a orgány samosprávnými (MAZANEC, M. In BUREŠ, J., DRÁPAL, L., MAZANEC, M. *Občanský soudní řád (komentář)*. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 26).

<sup>19)</sup> K totožnosti skutkové i právní viz podrobněji níže.

<sup>20)</sup> Srov. zejm. § 9 až 13, § 84 – 89a o. s. ř., § 13 až 16 trestního řádu, § 11 odst. 2, § 133 s. ř., § 1 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, § 97 odst. 2 a 3 s. ř. s., § 120 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

dování je takový orgán příslušný, i když se nejedná o rozhodnutí (popř. opatření) vydané postupem podle určitého právního řádu (soudní řád správní, občanský soudní řád, trestní řád, správní řád a další procesní předpisy) a mající vlastnosti právního aktu (psaná forma, právní moc, vykonatelnost, atd.); ...tento pojem proto nelze zužovat na tradiční pojetí kompetenčního sporu...“.<sup>21), 22)</sup>

Obecně pak rozlišujeme dva základní typy kompetenčních sporů – *pozitivní* kompetenční konflikt a *negativní* kompetenční konflikt. Pokud odhlédneme od definic uvedených v některých zákonech, lze vymezit kladný (pozitivní) kompetenční spor jako konflikt, ve kterém si dva či více orgánů veřejné moci nárokují vydání rozhodnutí. Záporný (negativní) kompetenční spor naopak představuje situaci, kdy každý z „oslovených“ orgánů veřejné moci odmítá rozhodnout.

Pokud bychom se jen stručně dotkli *důvodů vzniku kompetenčních sporů*, nelze na ně povětšinou pohlížet jako na jistou svévůli či neochotu, popř. neznalost ze strany příslušného orgánu veřejné moci (byť samozřejmě nejsou ani tyto důvody *a priori* vyloučeny). Důvodem jsou zpravidla nejednoznačné či chybně formulované či vzájemně rozporné právní normy, resp. právní normy kompetenční, jež upravují pravomoc a působnost jednotlivých orgánů veřejné moci. Požadavek na jasné a jednoznačné vymezení kompetence jednotlivých orgánů (z našeho pohledu pak správních orgánů při výkonu vrchnostenské veřejné správy) vyplývá již ze základních principů právního státu, kdy státní, resp. veřejnou moc lze vykonávat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Každý orgán veřejné moci by přitom – s ohledem na princip předvídatelnosti práva a minimalizace zásahů do sféry soukromých osob – měl usilovat o takový výklad kompetenčních norem, aby byly kompetence jednotlivých orgánů jasné a vzájemně se nepřekrývaly, a to zejména v případech, kdy jsou těmito orgány činěna vrchnostenská rozhodnutí.<sup>23)</sup> Dalším z poměrně častých důvodů vzniku kompetenčních konfliktů je nutnost jednoznačně stanovit, zda rozhodovaná věc spadá do oblasti práva veřejného či soukromého, což – s ohledem na neexistenci jednoznačné hranice a množství různých teorií vymezujících definiční znaky obou systémů – nebývá v řadě případů snadno určitelná věc.

V rámci stávající právní úpravy pak lze rozlišovat *čtyři základní skupiny kompe-*

---

<sup>21)</sup> Podrobněji viz náleží pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/04 ze dne 25. 9. 2007.

<sup>22)</sup> Z tohoto pohledu tak byly velmi zajímavé i některé poněkud polemické nálezy Ústavního soudu, které se zabývaly spory o rozsah tzv. sdílené kompetence (např. náleží pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/01 ze dne 20. 6. 2001 ve sporu o kontrassegnaci rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB; či náleží pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/06 ze dne 12. 12. 2006 o sporu, zda je třeba k přidělení soudce k Nejvyššímu soudu ČR ministrem spravedlnosti souhlas předsedy tohoto soudu). K tomu srov. Malenovský, R. nebo Sládeček, V., kteří s postupem řešení konfliktu jako kompetenčního konfliktu nesouhlasí – viz MALENOVSKÝ R. Řízení ve sporech o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy před Ústavním soudem – interpretační analýza a reflexe dosavadní judikatury. *Jurisprudence č. 5/2007*;; SLÁDEČEK, V. cit. dílo, s. 343.

<sup>23)</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, čj. 5 A 116/2001; či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. Komp 1/2008-107.



tenčních sporů – kdy bych jako diferenční kritérium zvolila orgán veřejné moci, kterému přísluší spor rozhodnout (tedy hledisko formální, institucionální) dle příslušného procesního předpisu.<sup>24)</sup> Jedná se tedy o kompetenční spory, jež přísluší rozhodovat:

- a) *Správním orgánům* podle správního řádu – jde tedy o kompetenční spory týkající se pouze veřejné správy a současně i uvnitř veřejné správy řešené (konkrétně jde o spory o místní příslušnost – § 11 odst. 2 s. ř. a o spory o věcnou příslušnost – § 133 s. ř.),
- b) *Nejvyššímu správnímu soudu* podle soudního řádu správního ve vazbě na čl. 87 odst. 3 Ústavy (o nichž bude podrobně pojednáno níže),
- c) *Zvláštnímu senátu* podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů,<sup>25)</sup> kdy jde o spory mezi soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy nebo o spory mezi soudy v občanském řízení a soudy ve správním soudnictví,<sup>26)</sup>
- d) *Ústavnímu soudu* podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy a dle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, kdy pro rozhodování kompetenčních sporů Ústavním soudem platí pravidlo subsidiarity, a tudíž po změnách spočívajících v přijetí zejména soudního řádu správního, zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů, popř. správního řádu, přísluší v dané oblasti Ústavnímu soudu nepříliš jasná „zbytková kompetence“.<sup>27)</sup>

### III. Kompetenční spory rozhodované Nejvyšším správním soudem podle s. ř. s.

Na nutnost rozhodování kompetenčních sporů pamatovala již Ústava ČR a ještě před úpravou správního soudnictví samostatným zákonem svěřila v čl. 87 odst. 1 písm. k) rozhodování sporů o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy Ústavnímu soudu a současně stanovila v čl. 87 odst. 2 písm. b), že zákon může stanovit, že tyto spory, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu, rozhoduje Nejvyšší správní soud (nyní čl. 87 odst. 3 písm. b) Ústavy). V souladu s tím pak zákonodárce v souvislosti s přijetím soudního řádu správního přenesl od 1. 1. 2003 zčásti tuto kompetenci Ústavního soudu na Nejvyšší správní soud a svěřil mu rozhodování kompetenčních sporů týkajících se rozhodování v rámci výkonu veřejné správy (§ 4 odst. 1 písm. d) a § 97 až 101 s. ř. s.).

Základní vymezení kompetenčního sporu podává ust. § 97 s. ř. s., přičemž

<sup>24)</sup> Někteří autoři naopak volí hledisko materiální, kdy přiřazují jednotlivé oblasti možných sporů orgánům příslušným je řešit – např. SLÁDEČEK, V. Rozhodování kompetenčních konfliktů soudními a jinými státními orgány. In HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.). *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: MU – Mezinárodní politologický ústav, 2004, s. 179 a násl.

<sup>25)</sup> Subsidiárně se pak užije soudní řád správní.

<sup>26)</sup> Podrobněji k tomu viz např. MIKULE, V. Kompetenční spory mezi správou a soudy. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 579 až 585; SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 336 a násl.

<sup>27)</sup> Viz podrobněji např. MIKULE, V. *Ústavní soud*. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 593 až 594; či Sládeček, V., cit. dílo, s. 336 až 340.

nejobecněji lze říci, že se jedná o spor mezi orgány vykonávajícími veřejnou správu o existenci či neexistenci jejich pravomoci rozhodnout v určité věci. Konkrétně se pak dle § 97 odst. 1 s. ř. s. jedná o spor, jehož stranami jsou:

- a) správní úřad a orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy, nebo
- b) orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem, anebo
- c) ústřední správní úřady navzájem.

Zde je nutno upozornit na skutečnost, že při výčtu stran kompetenčního sporu zákonodárce upustil od legislativní zkratky „*správní orgán*“, zavedené jinak v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to zřejmě proto, aby tyto orgány právě pro potřebu úpravy řízení o kompetenčních sporech mohl roztrždit do skupin a jasně tak vymezit pravomoc Nejvyššího správního soudu k rozhodování těchto sporů.<sup>28)</sup> Počínaje ust. § 97 odst. 2 však již opět pracuje soudní řád správní s pojmem „*správní orgán*“. Na problematičnost takovéto dikce zákona upozorňuje V. Sládeček, který poukazuje na skutečnost, že kompetenční žalobu může podat „*správní orgán*“ (dle § 98 odst. 1 písm. a) a b) ve spojení s § 97 odst. 2 a 3 s. ř. s.) – tedy dle jeho názoru například i orgán moci výkonné či fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (§ 4 odst. 1 s. ř. s.), což však odporuje vymezení stran kompetenčního konfliktu dle § 97 odst. 1 písm. a), b) a c). Z toho pak autor dovozuje, že kompetenční konflikt může mezi těmito „*nestrannými*“ vzniknout, zákon jim poskytuje legitimaci k podání žaloby, avšak Nejvyšší správní soud nedisponuje pravomocí takový konflikt rozhodnout.<sup>29)</sup> Naopak jiní autoři, např. V. Mikule<sup>30)</sup> či V. Vopálka,<sup>31)</sup> zastávají názor, že kompetenční spory mezi těmi orgány či osobami, jež nejsou uvedeny ve výčtu v § 97 odst. 1 s. ř. s., vzniknout nemůže. Osobně se domnívám, že pojem „*správní orgán*“ by měl být v ustanoveních upravujících řízení o kompetenčních žalobách (tj. v § 97 až 101) interpretován restriktivně – a to ve smyslu ust. § 97 odst. 1 s. ř. s. Pokud při interpretaci zohledníme nejen jazykový, ale též i teleologický aspekt výkladu, lze dospět k závěru, že pokud zákonodárce v těchto ustanoveních (§ 97 až 101) používá pojem *správní orgán*, míní tím pouze ty správní orgány, jež vymezil výslovně a taxativně jako (jediné možné) strany kompetenčních sporů v § 97 odst. 1 s. ř. s.

### ***1. Kompetenční konflikty mezi správním úřadem a orgánem územní, zájmové či profesní samosprávy***

Tak jako již od počátku tohoto příspěvku, i zde narážíme na problematičnost jasného vymezení některých základních pojmů – a to zejména pojmů „*úřad*“ a „*orgán*“. Jak podotýká D. Hendrych, neexistuje dosud v nauce správního práva

<sup>28)</sup> Srov. VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2004, s. 249.

<sup>29)</sup> Podrobnější argumentace viz SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 334 a 335.

<sup>30)</sup> MIKULE, V. *Správní soudnictví*. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 561

<sup>31)</sup> VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M., cit. dílo, s. 249.

jednoznačné řešení poměru „úřad – orgán“ a jsou tak ponechány různé možnosti výkladu; přičemž sám autor rozlišuje tzv. funkční pojetí úřadu,<sup>32)</sup> institucionální pojetí úřadu<sup>33)</sup> a pojetí úřadu jako pomocného útvaru.<sup>34), 35)</sup>

Platné právo pak pojímá úřad především ve smyslu institucionálním (čl. 79 odst. 1 Ústavy), tzn., že považuje za úřad každou trvalou organizační jednotku, která byla zřízena jako vykonavatel veřejných úkolů a není právnickou osobou. S ohledem na výše uvedené tak lze *správní úřad* vymezit jako organizační jednotku, která je zřízena a její působnost stanovena zákonem, navenek ohraničená a vystupující vůči veřejnosti prostřednictvím svých orgánů nebo zástupců, kteří jednají jménem subjektu, jehož je správní úřad organizační složkou.<sup>36)</sup> Toto vymezení však může modifikovat výše uvedené funkční pojetí úřadu, kdy je výkon určitých veřejných záležitostí přičleněn např. samosprávné veřejnoprávní korporaci, resp. jejímu orgánu (např. stavební úřad, matriční úřad, apod.).<sup>37)</sup> Například dle V. Vopálky tak lze *správními úřady rozumět státní orgány ve smyslu čl. 79 odst. 1 Ústavy*, tedy vládu,<sup>38)</sup> ministerstva a jiné ústřední správní úřady, další správní úřady s celostátní působností, správní úřady s omezenou územní působností, veřejné ozbrojené sbory, popř. další úřady či orgány, pokud v oblasti veřejné správy rozhodují o právech a povinnostech fyzických a právnických osob.<sup>39)</sup> Zejména ze závěru tohoto vymezení plyne, že autor v podstatě vychází z institucionálního pojetí správního úřadu modifikovaného pojetím funkčním.

Druhou stranou tohoto kompetenčního sporu je pak orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy. Zde bych se krátce zastavila u výkladu pojmu „*orgán územní samosprávy*“. Je jednoznačné, že se jedná o orgány obcí, krajů a hl. města Prahy tak, jak je vymezují jednotlivé zákony.<sup>40)</sup> Poněvadž se však v České republice uplatňuje smíšený model výkonu územní veřejné správy, vykonávají orgány

<sup>32)</sup> Tj. zákonem stanovený a přesně ohraničený okruh záležitostí, které jsou přiřazeny nějaké organizační jednotce nebo přímo orgánu jako jejich působnost, kterou vždy vykonávají fyzické osoby jako monokratické či kolegiální orgány příslušného subjektu veřejné správy.

<sup>33)</sup> Tedy obecné označení organizační jednotky, které je přikázána určitá věcná a územní působnost, přičemž toto označení je významově shodné s doposud u nás ještě převažujícím označením správních útvarů (úřadů) slovem orgán.

<sup>34)</sup> Rozuměno soubor osob přidáný orgánu na pomoc při výkonu jeho úřadu (funkce) a tvořící organizační jednotku bez vrchnostenské pravomoci vydávat konkrétní či abstraktní akty.

<sup>35)</sup> HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 98 a násl. D. Hendrych pak přiřazuje pojmu úřad význam institucionální a pojmu orgán význam funkční – podrobněji viz HENDRYCH, D. Správní úřad a správní orgán v českém právu. *Právní fórum č. 5/2004*, s. 200. K trojímu pojetí správního úřadu srov. též SLÁDEČEK, V. cit. dílo, s. 244 a násl.

<sup>36)</sup> HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 100.

<sup>37)</sup> P. Průcha k tomu uvádí, že „o správní úřady se tak jedná především v režimu organizace státní správy, nicméně správní úřady přicházejí v úvahu i v podmínkách samosprávy, ponějvíce územní samosprávy“ – podrobněji viz PRŮCHA, P., cit. dílo, s. 128 a násl.

<sup>38)</sup> Vláda nicméně plní spíše úkoly spočívající v politickém vedení veřejné správy a pouze výjimečně vystupuje jako „klasický“ správní úřad – viz podrobněji HENDRYCH, D. a kol. cit. dílo, s. 7 a násl., s. 124, či SLÁDEČEK, V. cit. dílo, s. 252 a násl.

<sup>39)</sup> VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M., cit. dílo, s. 249.

<sup>40)</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení); zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.



územních samosprávných celků nejen samosprávu, ale i státní správu v rámci tzv. přenesené působnosti. Zásadní a dosud jednoznačně nezodpovězenou otázkou pak je, zda se orgánem územní samosprávy rozumí orgán územního samosprávného celku vykonávající jak státní správu, tak i samosprávu, či zda pouze ten, jenž vykonává samosprávu. Tato otázka pak úzce souvisí i s výše uvedenou problematikou vymezení správního úřadu (zejména v jeho funkčním pojetí).

V науce se lze setkat s názory autorů, kteří se domnívají, že pokud jde o orgány samosprávy, není pro eventuální kompetenční spor rozhodné, zda jednájí v přenesené nebo samostatné působnosti.<sup>41)</sup> Osobně bych si dovolila přiklonit se spíše k opačnému náhledu – a to, že je nezbytné zohlednit, zda orgán samosprávy vykonává státní správu či samosprávu. Pokud se například podíváme na situaci, kdy by vznikl spor mezi dvěma obecními úřady (což jsou orgány obce) jakožto stavebními či matričními úřady, domnívám se, že by spor neměl být řešen jako kompetenční konflikt dle soudního řádu správního, ale jako spor mezi dvěma správními úřady (ve funkčním pojetí) podle správního řádu. Dané problematiky se dotkla již i judikatura Nejvyššího správního soudu, dle které „je třeba velmi důsledně rozlišovat, kdy určitý orgán územního samosprávného celku vykonává svoji samostatnou (samosprávnou) působnost a kdy vystupuje jako orgán státní správy (vykonává přenesenou působnost)..., přičemž na orgány vykonávající veřejnou správu je třeba nahlížet nikoliv z hlediska jejich formálního vymezení (tedy krajský úřad bezvýjimečně vždy vystupující jako orgán územní samosprávy), ale nepochybně je nezbytné individuálně v každé konkrétní věci hodnotit, jaké pravomoci daný orgán právě vykonává...“<sup>42)</sup>

## **2. Kompetenční konflikty mezi orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem**

Pokud jde o vymezení pojmu orgán územní samosprávy, lze odkázat na výše uvedené. Co se týče *zájmové nebo profesní samosprávy*, oba termíny se neztídká používají *promiscue*, nicméně zájmová samospráva má patrně poněkud širší obsah, resp. profesní samosprávu zahrnuje.<sup>43)</sup> Orgánem zájmové nebo profesní samosprávy pak lze v současné době v ČR rozumět především orgány profesních (stavovských) komor.<sup>44)</sup>

<sup>41)</sup> Srov. např. VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M., cit. dílo, s. 249; obdobně i MIKULE, V. *Správní soudnictví*. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 560, nicméně v navazujícím výkladu autor zmiňuje i opačný názor judikatury (s. 561).

<sup>42)</sup> K podrobnější argumentaci viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, čj. Komp 2/2004-51, kde byl řešen spor mezi Krajským úřadem Jihočeského kraje a Ministerstvem životního prostředí jakožto vodoprávních úřadů, kdy soud dospěl k závěru, že se vůbec nejedná o kompetenční spor ve smyslu s. ř. s. Srov. též rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 15. 6. 2000, Soudní judikatura ve věcech správních č. 1042/2002.

<sup>43)</sup> SLÁDEČEK, V. Rozhodování kompetenčních konfliktů soudními a jinými státními orgány. In HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.). *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: MU – Mezinárodní politologický ústav, 2004, s. 186.

<sup>44)</sup> Profesní komory je pak nutno odlišit především od občanských sdružení dle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů.

Domnívám se, že spory uvedené pod § 97 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak představují v podstatě spory o to, zda řešení, resp. rozhodnutí konkrétní věci spadá do oblasti státní správy nebo naopak samosprávy (tedy na jedné straně stojí vždy správní úřad a na straně druhé orgán samosprávy); a spory uvedené pod § 97 odst. 1 písm. b) pak představují spory uvnitř samosprávy (a to jak například mezi orgány územní samosprávy navzájem, tak i mezi orgánem územní samosprávy a orgánem profesní samosprávy, apod.). V nauce se však lze setkat i s jiným výkladem,<sup>45)</sup> kdy pod spory dle § 97 odst. 1 dle písm. a) jsou řazeny i spory mezi dvěma odlišnými orgány samosprávy (tj. např. spory mezi orgánem územní samosprávy a orgánem zájmové samosprávy, či mezi orgánem zájmové samosprávy a orgánem profesní samosprávy); a pod spory dle písm. b) pak jen konflikty mezi zde uvedenými orgány stejného druhu (např. spor mezi dvěma orgány územní samosprávy nebo spor mezi dvěma orgány zájmové samosprávy).

### 3. Kompetenční konflikty mezi ústředními správními úřady navzájem

Pojem *ústřední správní úřad* postupně nahrazuje zejména v nových právních předpisech dříve užívaný pojem *ústřední orgán státní správy*. Nicméně například klíčový právní předpis pro tuto oblast – kompetenční zákon<sup>46)</sup> – stále hovoří o „ministerstvech a jiných ústředních orgánech státní správy“. V nauce se zpravidla uvádí, že ústředními správními úřady jsou ty správní úřady, kterým toto postavení výslovně přiznává *kompetenční zákon*,<sup>47)</sup> a pro něž je typická celostátní územní působnost, vrcholné postavení v rámci organizace veřejné (resp. státní) správy na daném věcném úseku, monokratičnost či pravomoc vydávat prováděcí právní předpisy.<sup>48)</sup> Jak však upozorňuje O. Pouperová, poslední tři uvedené charakteristiky jsou praxí a pozitivním právem často popřeny.<sup>49)</sup> Obdobně i judikatura zastávala názor, že „ústředním správním úřadem“ jsou jen ty správní úřady, které

<sup>45)</sup> VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M., cit. dílo, s. 249.

<sup>46)</sup> Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR. Ostatně i sám soudní řád správní v rámci úpravy kompetenčních sporů užívá jak pojem ústřední správní úřad [§ 97 odst. 1 písm. c)], tak současně i pojem ústřední orgán státní správy (§ 98 odst. 4).

<sup>47)</sup> Srov. SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 268; HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 120 až 121.

<sup>48)</sup> Srov. např. SLÁDEČEK, V. Správní úřady s celostátní působností. In: HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.) *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita v Brně a Mezinárodní politologický ústav, 2004, s. 196 až 200.

<sup>49)</sup> Některé ústřední správní úřady totiž završují hierarchicky uspořádanou soustavu úřadů jen tak, že jsou jediným vykonavatelem státní správy v určitém resortu a nemají žádné jim podřízené správní úřady (např. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Energetický regulační úřad). Stejně tak ne všechny ústřední správní úřady lze považovat za monokratické (např. Český telekomunikační úřad, dříve rovněž Komise pro cenné papíry). Pokud jde o pravomoc vydávat podzákonné právní předpisy, zákony k vydávání takových právních předpisů zmocňují nejen správní úřady s celostátní územní působností, ale také správní úřady s územní působností omezenou (např. nařízení krajské veterinární správy). Přitom neplatí, že by zákony všem správním úřadům, jimž je výslovně zákonem přiznáno postavení správních úřadů ústředních, svěřovaly pravomoc vydávat právní předpisy. Podrobněji viz POUPEROVÁ, O. Ústřední správní úřady – formální, nebo materiální pojetí? *Právník č. 1/2013*, s. 72 a násl.

jsou takto výslovně označeny a vypočteny v kompetenčním zákoně, popř. jiném zvláštním zákoně.<sup>50)</sup>

K zásadnímu narušení tohoto *formálního pojetí* ústředního správního úřadu došlo v souvislosti s usnesením Ústavního soudu, jímž odmítl svou pravomoc řešit spor mezi Radou pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „Rada“) a Českým telekomunikačním úřadem (Pl. ÚS 52/04), neboť dospěl k závěru, že jde o spor mezi dvěma ústředními správními úřady (jenž přísluší rozhodovat Nejvyššímu správnímu soudu). K závěru, že Rada je ústředním správním úřadem, dospěl Ústavní soud na základě těchto *materiálních kritérií*: 1) výkon státní správy představuje podstatnou (byť menšinovou) část náplně daného orgánu, 2) správní úřad vykonává celostátní působnost a 3) úřad není přímo podřízen jinému ústřednímu správnímu úřadu.<sup>51)</sup> I k tomuto materiálnímu přístupu je však přistupováno kriticky, kdy například Nejvyšší správní soud uvádí, že „zavedení podobných kritérií stojících mimo pozitivní právo by vedlo k tomu, že soudy by v každém konkrétním případě musely zkoumat, zda žalovaný úřad je, či není ústřední; takový postup by přivodil nejen stav právní nejistoty, ale byl by nutně základem nejednotné judikatury.“<sup>52)</sup>

Je velmi obtížné jednoznačně říci, který z výše uvedených přístupů je správný. V současné době v podstatě všechny ústřední správní úřady díky provedeným změnám právních úprav v sobě spojují prvek formální s prvky materiálními. Do budoucna však nelze vyloučit, že vyvstane opět potřeba tuto otázku v praxi řešit a přiklonit se k jednomu či druhému přístupu, popř. k jednomu z přístupů za současného použití druhého jako určitého korektivu.<sup>53)</sup> Lze tedy uzavřít, že v současnosti stranou sporu dle § 97 odst. 1 písm. c) může být především některé ze 14 ministerstev či z 11 jiných ústředních správních úřadů (zakotvených v kompetenčním zákoně)<sup>54)</sup> či Úřad pro ochranu osobních údajů a Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (jimž postavení ústředního správního úřadu přiznávají zvláštní zákony<sup>55)</sup>).<sup>56)</sup>

---

<sup>50)</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Komp 1/2004-70 ze dne 23. 7. 2004, dle kterého „... ústředními správními úřady ve smyslu ustanovení § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jsou jen ty ústřední orgány státní správy České republiky, které jsou buď kompetenčním nebo zvláštním zákonem jako ústřední správní úřad nebo ústřední orgán státní správy výslovně označeny.“

<sup>51)</sup> Podrobněji viz usnesení pléna Ústavního soudu Pl. ÚS 52/04 ze dne 30. 11. 2010.

<sup>52)</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Komp 1/2004-73 ze dne 23. 7. 2004.

<sup>53)</sup> Podrobnější úvahy a zamyšlení nad touto problematikou viz POUPEROVÁ, O. Ústřední správní úřady – formální, nebo materiální pojetí? *Právník č. 1/2013*, s. 76 a násl.

<sup>54)</sup> Viz § 1 a 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR.

<sup>55)</sup> Srov. § 2 odst. 2 zákona č. 101/2002 Sb., o ochraně osobních údajů; § 4 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

<sup>56)</sup> Již v minulosti se soudy v řadě rozhodnutí zabývaly otázkou, zda jde o ústřední správní úřad či nikoli – srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 1. 1994, čj. 6 A 166/93 (SJS 205/1998), dle kterého Česká lékařská komora není ústředním orgánem státní správy; usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 5. 1995, čj. 7 A 68/95 (SJS 810/2001), dle kterého Všeobecná zdravotní pojišťovna není ústředním orgánem státní správy; z novějších pak usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2003, čj. Komp 1/2003-27 (Bezpečnostní infor-

Soudní řád správní vedle vymezení stran kompetenčního konfliktu (§ 97 odst. 1) též rozlišuje a definuje kladný a záporný kompetenční konflikt. *Kladným kompetenčním sporem* je spor, ve kterém si správní orgány osobují pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem; naopak *záporným* je takový spor, ve kterém správní orgány popírají svou pravomoc<sup>57)</sup> vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem (§ 97 odst. 2).<sup>58)</sup> Koncepce pozitivních i negativních kompetenčních sporů je tudíž založena na existenci konkrétního řízení a totožnosti věci, jež je dána současnou identitou skutkové podstaty, osob i právní normy.<sup>59)</sup>

#### IV. Řízení o kompetenčních sporech dle soudního řádu správního

Řízení o kompetenčních sporech je upraveno v § 97 až 101 s. ř. s., nicméně vedle toho se na řízení vztahují i obecná ustanovení soudního řádu správního o řízení (§ 32 až 64), a ve smyslu § 64 s. ř. s. se použijí přiměřeně též ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu. *K řízení o kompetenčních žalobách je příslušný Nejvyšší správní soud* (§ 97 odst. 4 s. ř. s.), jenž rozhoduje v senátě složeném z předsedy a šesti soudců (§ 16 odst. 2 písm. a) s. ř. s.).

Řízení se zahajuje podáním návrhu, který zákon nazývá *kompetenční žalobou*. *Aktivně legitimován* k podání žaloby je:

- a) *správní orgán, který si v kladném kompetenčním sporu osobuje pravomoc o věci vydat rozhodnutí a popírá pravomoc správního orgánu, který ve věci vede řízení nebo rozhodl*<sup>60)</sup> – není tedy vyžadováno, aby také žalobce již v téže věci vedl řízení či o ní rozhodl, současně není rozhodující, zda jde o řízení zahajované na návrh

---

mační služba není ústředním správním úřadem); usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2003, čj. Na 350/2003-4 (Grantová agentura není ústředním správním úřadem).

<sup>57)</sup> Přestože soudní řád správní hovoří o kompetenčních konfliktech jako o sporech o pravomoc, je třeba upřesnit, že v případě sporu mezi ústředními správními úřady jde spíše o spor o věcnou příslušnost.

<sup>58)</sup> Srov. poněkud odlišnou definici kladného a záporného kompetenčního sporu v zákoně č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (§ 1 odst. 2).

<sup>59)</sup> Dle J. Hoetzla „identita věci je dána dvěma momenty: totožností skutkové podstaty a totožností právní normy.“ (HOETZEL, J. Kompetenční konflikty. In *Slovník československého práva veřejného*. Sv. II. Reprint pův. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 252); či srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, čj. Komp 6/2008-14, dle kterého se o kladný či záporný kompetenční konflikt jedná tehdy, pokud „alespoň dva správní orgány si osobují či popírají pravomoc vydat rozhodnutí v téže právní věci, tedy ve věci se stejným účastníkem (účastníky) řízení a se shodným předmětem řízení“; či též usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, čj. Komp 5/2008-85.

<sup>60)</sup> Žalobu musí podat vždy ten orgán, jež má dle zákona aktivní legitimaci, což je třeba zohlednit zejména u subjektů, které jsou vnitřně organizačně strukturovány (typicky obce a kraje) – k tomu srov. např. usnesení zvláštního senátu, dle kterého „...stranami kompetenčního sporu jsou tento soud a Magistrát města Brna, ...k podání návrhu na rozhodnutí o kompetenčním sporu tedy nebyl legitimován jiný orgán tohoto města, tedy ani zastupitelstvo Statutárního města Brna“ (usnesení zvláštního senátu ze dne 4. 5. 2005, čj. Konf 33/2004-13).

či *ex offio*; účelem je zabránit situaci, kdy by o téže věci rozhodovaly či rozhodly současně dva či více správních orgánů,

- b) *správní orgán, který v záporném kompetenčním sporu popírá svou pravomoc o věci vést řízení a rozhodovat, a tvrdí, že tato pravomoc náleží jinému správnímu orgánu, který svou pravomoc popřel* – zde je účelem řízení zabránit v právním státě krajně nežádoucímu stavu tzv. *denegatio iustitiae* (srov. čl. 36 odst. 1 Listiny),
- c) *ten, o jehož právech nebo povinnostech bylo nebo mělo být rozhodováno v řízení před správním orgánem* – smyslem je dát osobě, která má zájem na tom, aby v její věci bylo vůbec jednáno a rozhodnuto (v případě negativního konfliktu), či aby rozhodnutí bylo vydáno orgánem k tomu majícím skutečně pravomoc, resp. příslušnost (v případě kladného sporu)<sup>61)</sup> prostředek obrany, a to za situace, kdy ani jeden ze zúčastněných správních orgánů sám kompetenční žalobu nepodá.<sup>62)</sup>

*Pasivně legitimován* je správní orgán, který je druhou stranou kompetenčního sporu. Pokud je žaloba podána osobou, o jejíchž právech a povinnostech má být rozhodováno, pak jsou žalovanými správní orgány, mezi nimiž je dán kompetenční spor. Každá osoba, která byla účastníkem řízení, v němž kompetenční spor vznikl (rozumí se tím zřejmě řízení před správními orgány, které jsou žalobci i žalovanými), má v řízení před soudem *ex lege* postavení osoby zúčastněné na řízení, pokud kompetenční žalobu sama nepodala (§ 98 odst. 5 s. ř. s.) a může v řízení uplatňovat zákonem jí přiznaná práva, pokud soudu výslovně oznámila, že bude v řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat (§ 34 odst. 1 a 3 s. ř. s.).

Z pohledu *náležitostí* i pro kompetenční žalobu platí ust. § 37 odst. 3 s. ř. s., dle kterého z každého podání musí být zřejmé: čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno. *Petit žaloby* musí odpovídat především § 100 odst. 2 s. ř. s., tzn., že žalobce musí navrhnout, aby soud určil, který ze správních orgánů má pravomoc vydat rozhodnutí ve věci uvedené v žalobě. Postačí přitom obecně formulovaný petit, nevyžaduje se, aby žalobce petit formuloval konkrétním označením správního orgánu (patrně vždy žalovaného), jehož pravomoc má být určena, byť to bude v řadě případů nasnadě.<sup>63)</sup> Takovýmto konkretizovaným petitem totiž nebude soud beze zbytku vázán. Kompetenční žalobu, kterou se žalobce domáhá určení, že žalovaný je správním orgánem, který má pravomoc vydat rozhodnutí, soud v případě, že dospěje k opačnému závěru, nezamítne, ale bez dalšího rozhodne, že správním orgánem, který má pravomoc vydat rozhodnutí, je žalobce. Soudní řád správní ostatně ani nepočítá s tím, že by kom-

<sup>61)</sup> Právní řád poskytuje takové osobě i další možnosti a prostředky ochrany, například možnost podnětu k prohlášení nicotnosti či žalobu na ochranu proti nečinnosti.

<sup>62)</sup> K tomu viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2003, čj. Komp 2/2003-22, dle kterého „...takovouto osobou je především účastník správního řízení, ...oprávněným k podání žaloby o rozhodnutí kompetenčního sporu naopak zásadně není zmocněnec účastníka řízení...“.

<sup>63)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2008, čj. Komp 4/2006-103.



petenční žaloba měla být zamítnuta, jako je tomu v jiných žalobních řízeních dle tohoto zákona.<sup>64)</sup>

Skutečnost, že v řízení o kompetenční žalobě soud není vázán *petitem*, pak jednoznačně vyplývá i z § 98 odst. 3 s. ř. s., který stanoví soudu *povinnost přibrat (usnesením) do řízení jako dalšího žalovaného správní orgán*, v jehož pravomoci dle předběžné úvahy soudu může být vedení řízení a vydání rozhodnutí a který přitom není v žalobě jako účastník řízení označen. Na druhou stranu však tato skutečnost neznamena, že by soud mohl v řízení rozhodovat o čemkoli, vždy je vázán vymezením kompetenčního sporu, resp. jeho existencí. Je-li tu takový spor, musí o něm rozhodnout tak, že určí, který ze sporčících se či do řízení přibraných správních orgánů má pravomoc vydat rozhodnutí.<sup>65)</sup> Pro podání žaloby *není zákonem stanovena lhůta* a je otázkou, zda je to předností či naopak slabinou stávající právní úpravy.

Obdobně jako i u jiných typů žalob stanoví soudní řád správní *důvody nepřipustnosti kompetenční žaloby* (§ 99). Je-li žaloba nepřipustná, soud žalobu *usnesením odmítne* (§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). *Kompetenční žaloba je nepřipustná,*

- a) nejde-li o kompetenční spor, nebo
- b) přísluší-li rozhodovat o kompetenčním sporu jinému orgánu podle zvláštního zákona, 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.

#### ***Nepřipustnost žaloby dle § 99 písm. a) s. ř. s.***

Kompetenční spor musí splňovat veškeré výše uvedené atributy; musí tedy jít o spor v konkrétní věci mezi takovými správními orgány, jež jsou vymezeny jako potenciální strany sporu soudním řádem správním, a musí zde být dána totožnost věci. Pokud tedy nejde o spor v konkrétní věci, ale pouze o obecné řešení abstraktní otázky kompetence k rozhodování v určitých záležitostech, pak je žaloba odmítnuta pro nepřipustnost.<sup>66)</sup> Dalším důvodem nepřipustnosti je situace, kdy odpadne předmět kompetenčního sporu, přičemž lze uvést některé příklady z rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu: „...žalobce podal kompetenční žalobu v okamžiku, kdy rozhodnutí, k jehož vydání si žalobce osobuje pravomoc, bylo již zrušeno, ...předmět kompetenčního sporu tudíž odpadl...“<sup>67)</sup> či „...nepřichází-li tedy, jak soud vyložil, již v úvahu rozhodnutí, který orgán má rozhodnout o podání (odvolání), musela být žaloba odmítnuta...“<sup>68)</sup> Jde v podstatě o to, že v tomto řízení není soud příslušný rozhodovat

<sup>64)</sup> Srov. např. § 78 odst. 7, § 81 odst. 3, § 87 odst. 3 s. ř. s.

<sup>65)</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2008, čj. Komp 4/2006-103; či též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, čj. Komp 2/2008-159.

<sup>66)</sup> K tomu srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2011, čj. Komp 6/2010-123; či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, čj. Komp 5/2008-85.

<sup>67)</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2011, čj. Komp 6/2010-123.

<sup>68)</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, čj. Komp 1/2006-127.

spory, které by měly pouze teoretickou hodnotu.<sup>69)</sup> Kompetenční spor je sporem, který „není pouze akademickou disputací, ...musí jít o spor o rozhodnutí, které může žalobce, žalovaný nebo jiný orgán ve smyslu § 98 odst. 3 s. ř. s. s ohledem na okolnosti daného případu reálně vydat, ...nejde tedy o rozhodnutí, které bylo třeba vydat v minulosti, důvody pro jeho vydání však mezitím pominuly; ...stejně tak vydáním rozhodnutí se stává řízení ve věci negativního kompetenčního sporu bezpředmětným...“.<sup>70)</sup>

Dále pak musí splňovat strany sporu definiční znaky uvedené v § 97 odst. 1 s. ř. s., proto například nemohl vzniknout kompetenční konflikt dle soudního řádu správního mezi nadřízeným a podřízeným správním úřadem v rámci výkonu vymezeného úseku státní správy a Nejvyšší správní soud musel takovou žalobu jako nepřipustnou odmítnout.<sup>71)</sup> Taktéž pak nemůže vzniknout kompetenční spor v případě, kdy zákon nezaloží žádnému správnímu orgánu kompetenci rozhodovat v určité záležitosti, tedy, když chybí kompetenční norma; o takovou neexistující pravomoc nemůže spor vzniknout.<sup>72)</sup> Nepřipustnost žaloby je dána dále i absencí totožnosti věci<sup>73)</sup> či tehdy, pokud není předmětem sporu pravomoc k vydání rozhodnutí, ale otázka pravomoci k realizaci obsahu již vydaného pravomocného rozhodnutí.<sup>74)</sup>

### *Nepřipustnost žaloby dle § 99 písm. b) a c) s. ř. s.*

Pod písmeno b) ust. § 99 s. ř. s. budou spadat situace, kdy je k rozhodnutí kompetenčního sporu příslušný zvláštní senát, Ústavní soud či správní orgán (viz podrobněji výše). Pokud jde o poslední důvod nepřipustnosti, lze z něj dovodit, že kompetenční žaloba by měla přicházet v úvahu až jako poslední z možných řešení.<sup>75)</sup> Pokud se tedy žalobce může domoci vyřešení sporné otázky v rámci jiného, jím vyvolaného řízení (a to i jako otázky předběžné), je kompetenční žaloba nepřipustná. Takovým prostředkem může být například podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu, popř. žaloby proti rozhodnutí správního orgánu

---

<sup>69)</sup> K tomu srov. též důvodovou zprávu k vládnímu návrhu soudního řádu správního ze dne 15. 4. 2002, tisk č. 1080/0.

<sup>70)</sup> Podrobněji viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2011, čj. Komp 6/2010-123.

<sup>71)</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, čj. Komp 2/2004-51.

<sup>72)</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. Komp 1/2008-107 (týkající se neexistence kompetenční normy, jež by zakotvila pravomoc rozhodovat o odvolání proti platebním výměrům Vinařského fondu).

<sup>73)</sup> „Vydání cestovního pasu a s tím probíhající správní řízení, vydání občanského průkazu a vedení živnostenského rejstříku a příp. i používání rodného čísla na písemnostech, nelze považovat za shodný předmět řízení, byť jsou v tomto případě dány určité souvislosti“ – podrobněji srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, čj. Komp 6/2008-16.

<sup>74)</sup> „...v daném případě není předmětem sporu vydání rozhodnutí, ale toliko spor o to, který z účastníků je příslušným k zabezpečení opatření k nápravě podle již vydaného a pravomocného rozhodnutí...“ – viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, čj. Komp 3/2004-40.

<sup>75)</sup> K tomu srov. shodně např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/08 ze dne 3. 6. 2008.

(v jehož rámci se může domáhat vyslovení nicotnosti vydaného rozhodnutí), popř. podání podnětu k prohlášení nicotnosti dle správního řádu (kdy však už nejde o řízení, jehož zahájení je v dispozici účastníka). Nicméně pokud již nelze takovýto prostředek úspěšně uplatnit (např. pro uplynutí lhůty k podání žaloby), domnívám se, že plyne z dikce zákona, že by neměla být žaloba pro nepřípustnost odmítnuta (neboť soud v řízení vychází ze skutkového a právního stavu ke dni jeho rozhodnutí a v tu dobu již spor nelze odstranit jinak, například právě v důsledku uplynutí lhůty pro podání nečinnostní žaloby).<sup>76)</sup>

Nejvyšší správní soud *vychází vždy ze skutkového a právního stavu, který je tu v době jeho rozhodnutí* (§ 100 odst. 1 s. ř. s.). Soud tedy musí v každém jednotlivém případě posoudit, zda ke dni jeho rozhodnutí kompetenční spor trvá, resp. zda jsou naplněny všechny výše uvedené znaky kompetenčního sporu.<sup>77)</sup> V této situaci je nezbytné se stručně zastavit u situace, kdy *v průběhu kompetenčního sporu dojde ke změně relevantní právní úpravy co do příslušnosti správního orgánu* k řízení, a to z pohledu, zda a jaký vliv má tato změna na právní posouzení sporu.

Soud rozhoduje v řízení dle právního stavu, který je zde v době jeho rozhodování, nicméně vedle toho je třeba se vypořádat se *zásadou perpetuatio fori*, která se promítá do všech procesních úprav a v případě správního řádu je upravena v § 132 („změní-li se v průběhu řízení okolnosti rozhodné pro určení místní příslušnosti či věcné příslušnosti co do stupně a nestanoví-li zákon jinak, dokončí řízení správní orgán původně příslušný“). Judikatura v tomto ohledu dospěla k závěru, že okolnostmi rozhodnými pro určení příslušnosti jsou pouze právní skutečnosti, s nimiž právní úprava spojuje důsledky ve vztahu k určení příslušnosti; touto okolností však není právní úprava jako taková.<sup>78)</sup> Pokud tedy dojde ke změně právní úpravy týkající se určování věcné příslušnosti, tak se zásada *perpetuatio fori* neuplatní, a v takové situaci je pak rozhodné, zda příslušný zákon řeší tuto otázku v rámci přechodných ustanovení. Při jejich absenci však platí, že ke dni účinnosti změny právní úpravy působnost vést řízení přechází na orgán příslušný dle nové právní úpravy.<sup>79)</sup> Zásadně tedy bude platit, že pozbude-li správní orgán v průběhu řízení (vč. řízení o opravných prostředcích) svoji věcnou příslušnost v důsledku změny právní úpravy a nestanoví-li jinak přechodná ustanovení, pak nesmí původně věcně příslušný správní orgán vydat rozhodnutí (tím by byla dána jeho nicotnost), a v řízení pokračuje správní orgán, kterému svěřuje věcnou působnost nová právní úprava.<sup>80)</sup>

V průběhu řízení o kompetenční žalobě pak může dojít zejména v případech negativních sporů k aplikaci institutu *tzv. uspokojení navrhovatele* dle § 62 s. ř. s.

---

<sup>76)</sup> Shodný názor viz VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M., cit. dílo, s. 253.

<sup>77)</sup> K tomu srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2011, čj. Komp 6/2010-123.

<sup>78)</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 17. 6. 2009, čj. Konf 104/2008-7.

<sup>79)</sup> Podrobněji viz usnesení zvláštního senátu ze dne 17. 6. 2009, čj. Konf 104/2008-7.

<sup>80)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2009, čj. Komp 6/2009-35; obdobné úvahy lze vysledovat i v nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 429/2000 ze dne 19. 4. 2001.

Podle tohoto ustanovení platí, že dokud soud nerozhodl, může odpůrce vydat nové rozhodnutí nebo opatření, popř. provést jiný úkon, jímž navrhovatele uspokojí, nezasáhne-li tímto postupem práva nebo povinnosti třetích osob. Zejména v případě negativních sporů tak může dojít k uspokojení žalobce v případech, kdy v průběhu soudního řízení je některým z orgánů popírajících pravomoc požadované rozhodnutí vydáno. Tím v podstatě odpadne předmět řízení, a pokud navrhovatel soudu sdělí, že je uspokojen, pak soud řízení usnesením zastaví.<sup>81)</sup> Právní moc či obdobné účinky úkonu, kterým byl navrhovatel uspokojen, jsou pak ze zákona odloženy ke dni právní moci usnesení o zastavení řízení.<sup>82)</sup>

Pokud Nejvyšší správní soud žalobu neodmítne,<sup>83)</sup> nezastaví-li řízení<sup>84)</sup> nebo nerozhodne-li o postoupení věci,<sup>85)</sup> pak *rozsudkem určí, který ze správních orgánů má pravomoc vydat rozhodnutí* ve věci uvedené v žalobě. Jak již bylo výše podrobně rozebráno, soud není vázán petitem žaloby, a je-li výsledek posouzení sporu z jeho strany odlišný od toho, co navrhuje žalobce, není to důvodem k zamítnutí žaloby (viz výše). Soud pak současně *vysloví nicotnost všech rozhodnutí správních orgánů* nebo jejich jednotlivých výroků, *pokud jsou v rozporu s určením pravomoci soudem* (§ 100 odst. 2 s. ř. s.). Takový výrok soud učiní i bez návrhu (§ 76 odst. 2 s. ř. s. tu platí obdobně).

Tato ustanovení pak zjevně nemíří jen na ta rozhodnutí správních orgánů, která byla vydána účastníky řízení o kompetenční žalobě, jak je tomu např. v řízení dle zákona č. 131/2002 Sb. (§ 5 odst. 2), ale opravňuje soud vyslovit nicotnost kteréhokolik rozhodnutí správního orgánu, které shledá být v rozporu s výrokem o určení pravomoci; této pravomoci ovšem soud využije jen tam, kde nebudou k dispozici žádné jiné mechanismy (zejm. možnost užití § 77 a 78 správního řádu).<sup>86)</sup> Podle názoru Nejvyššího správního soudu obsaženého v jeho rozhodnutích však zmíněná *možnost vyslovení nicotnosti rozhodnutí soudem dopadá toliko na případy kladných kompetenčních konfliktů, v nichž již bylo vydáno rozhodnutí o věci samé*.<sup>87)</sup> Pouze v takovýchto případech disponuje Nejvyšší správní soud nástrojem k autoritativní deklaraci nicotnosti rozhodnutí o věci samé. Zůstává tak zodpovědět otázku, jak naložit s rozhodnutími, jimiž jeden z účastníků sporu popřel svoji pravomoc, popř. věcnou příslušnost, přičemž soud rozhodne opačně. Soudní řád správní tento problém – na rozdíl opět od zákona č. 131/2002 Sb. (§ 5 odst. 3)<sup>88)</sup> – neřeší. Nicméně lze dovodit, že takovéto rozhodnutí je pouze rozhodnutím, jímž se upravuje vede-

---

<sup>81)</sup> Viz § 62 odst. 4 s. ř. s., přičemž soud řízení zastaví též tehdy, nevyjádří-li se takto navrhovatel ve stanovené lhůtě, nicméně ze všech okolností případu je zřejmé, že k jeho uspokojení došlo.

<sup>82)</sup> K aplikaci institutu uspokojení navrhovatele v řízení o kompetenční žalobě srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2008, čj. Komp 4/2008-49.

<sup>83)</sup> K důvodům odmítnutí srov. zejm. § 46 s. ř. s.

<sup>84)</sup> K důvodům pro zastavení srov. zejm. § 47 s. ř. s.

<sup>85)</sup> K otázce postoupení srov. § 7 s. ř. s.

<sup>86)</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2008, čj. Komp 4/2006-103.

<sup>87)</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, čj. Komp 4/2007-99; či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2008, čj. Komp 4/2006-103.

<sup>88)</sup> Zákon dává zvláštnímu senátu pravomoc takovéto rozhodnutí zrušit.

ní řízení a nikoli rozhodnutím ve věci, jímž by se zakládala překážka věci rozhodnuté (dle § 48 odst. 2 s. ř.), a tudíž není třeba je rušit, neboť nesprávné závěry v něm učiněné jsou překonány a nahrazeny příslušným rozsudkem soudu.<sup>89)</sup>

Pokud se týká případných možností *obransy proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kompetenční žalobě*, pak lze jen stručně připomenout, že ani užití institutu kasační stížnosti (srov. § 53 odst. 3 a § 102 s. ř. s.) ani obnova řízení (§ 114 odst. 1 s. ř. s.) není v těchto případech možná. V úvahu tedy přichází pouze možnost obrany prostřednictvím *ústavní stížnosti*, avšak toliko pro ty případy, kdy stěžovatelem bude fyzická nebo právnická osoba, jež byla žalobcem a jež tvrdí, že pravomocným rozhodnutím (Nejvyššího správního soudu) v řízení (o kompetenční žalobě), jehož byla účastníkem, bylo porušeno její ústavně zaručené základní právo nebo svoboda.<sup>90)</sup> Naopak stát či jiný veřejnoprávní subjekt (např. územně samosprávný celek jakožto veřejnoprávní korporace) pokud vystupuje prostřednictvím svých orgánů v právních vztazích v pozici subjektu veřejného práva vrchnostensky, čili jako nositel veřejné moci, z povahy věci není a ani nemůže být nositelem (subjektem) základních práv a svobod a tudíž ani není aktivně legitimován k podání ústavní stížnosti.<sup>91)</sup> Ostatně již v roce 1999 přijalo plénum Ústavního soudu stanovisko,<sup>92)</sup> dle kterého správní orgán, jehož rozhodnutí bylo úspěšně napadeno správní žalobou, není aktivně legitimován k podání ústavní stížnosti proti rozhodnutí správního soudu.<sup>93)</sup>

## V. Závěr

Problematiku kompetenčních konfliktů lze považovat jednak za zajímavou, ale především velmi důležitou, neboť otázka řádného a jednoznačného určení konkrétního orgánu veřejné moci, jemuž přísluší řešení (rozhodnutí) konkrétní věci, má význam jak z pohledu samotného zachování principu dělby moci ve státě, tak i z pohledu principu právní jistoty adresátů veřejné moci, včetně zamezení případného nebezpečí tzv. *denegatio iustitiae*. Přesto však otázce kompetenčních

---

<sup>89)</sup> Shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009; čj. Komp 4/2007-99, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2008, čj. Komp 4/2006-103.

<sup>90)</sup> Srov. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>91)</sup> Srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 352/03 ze dne 27. 1. 2005.

<sup>92)</sup> Stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/99 ze dne 9. 11. 1999.

<sup>93)</sup> K problematice právnických osob jako subjektů oprávněných podat ústavní stížnost – srov. např. FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 492 a násl.; WAGNEROVÁ, E., DOSTÁL, M., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. 1. vydání. Praha: Aspi, a.s., 2007, s. 321 a násl.; SLÁDEČEK, V. *Ústavní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 125 a násl.; MIKULE, V., SLÁDEČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu (komentář a judikatura k Ústavě ČR a k Listině základních práv a svobod)*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 222 a násl.; MIKULE, V., SLÁDEČEK, V. K jednomu z problémů právnických osob jako stěžovatelů v judikatuře Ústavního soudu. In DANČÁK, B., ŠIMÍČEK, V. *eds./ Lidská práva a právní stát v judikatuře ústavních soudů*. Brno: MPÚ, 2000, s. 50 až 60.



sporů není věnována až taková pozornost, jakou by si bezesporu zasloužily, což může být dáno i skutečností, že jde o oblast velmi problematickou a často i spornou, zejména co do výkladu a chápání základních výchozích pojmů jako kompetence, kompetenční spor či úřad vs. orgán. Totéž v podstatě platí i pro samotné kompetenční spory řešené Nejvyšším správním soudem, kdy i zde se příspěvek snaží poukázat a současně i osvětlit či přinést různé náhledy na výklad základních pojmů a institutů, jež mohou činit v praxi obtíže, a dále pak přiblížit i samotné řízení a rozhodování kompetenčních sporů, opět zejména s poukazem na problematické aspekty, jež musí být nezřídka odstraňovány především za pomoci judikatury, či případně i právní nauky. Přes všechny výše uvedené výhrady však lze konstatovat, že vznikne-li kompetenční spor mezi jakýmkoli orgány veřejné moci, poskytuje česká právní úprava nástroje k jejich řešení, byť ne vždy jsou určení (výběr) a následný výklad a aplikace daného prostředku řešení takového sporu jednoduché, resp. jednoznačné.

### **Shrnutí:**

Autorka se v příspěvku věnuje problematice kompetenčních sporů se zaměřením na spory rozhodované Nejvyšším správním soudem. Úvodem je věnována pozornost problematickým a v teorii i praxi dosud ne jednoznačně pojímaným výchozím pojmům dané problematiky – tj. pojmům kompetence a kompetenční spor. Následně jsou již podrobně charakterizovány jednotlivé kompetenční spory rozhodované Nejvyšším správním soudem, jakož i samotné řízení o těchto sporech dle soudního řádu správního, kdy se autorka zaměřuje především na problematické aspekty stávající právní úpravy a z toho v praxi plynoucí interpretační a aplikační nejasnosti, přičemž se snaží přinést – i v kontextu s relevantní judikaturou – jejich možná řešení.

### **Conflicts over the competence being decided by the Supreme Administrative Court – summary:**

In the Article, the author deals with the issue of conflicts over the competence, focusing on conflicts being decided by the Supreme Administrative Court. First, the attention is paid to the terms “competence” and “conflict over the competence” which have been interpreted in different ways in theory as well as in practice. Subsequently, particular conflicts over the competence being decided by the Supreme Administrative Court are described in detail. Furthermore, the author analyzes relevant proceedings under the Code of Administrative Justice, focusing especially on questionable aspects of current legal regulation and following interpretation and application ambiguity being faced in practice. Finally, the author tries to offer possible solution to this problem, also in the context of relevant case law.