

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Pavel Kozelka

**Řízení o žalobě
proti rozhodnutí správního orgánu**

Disertační práce

Školitelé: doc. JUDr. Vladimír Mikule
doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

Studijní program: Teoretické právní vědy – Správní právo a správní věda

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 11.02.2022

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 812.444 znaků včetně mezer.

Pavel Kozelka

V Písku dne 11.02.2022

Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval svým školitelům, doc. JUDr. Vladimíru Mikulemu a doc. JUDr. Heleně Práškové, CSc., za jejich cenné rady, trpělivost a podporu, kterou mi věnovali v průběhu tvorby této disertační práce.

Pavel Kozelka

V Písku dne 11.02.2022

*Chceme-li najít něco velikého,
nesmíme přehlížet to malé,
co jsme už našli ¹.*

¹ BLAŽEK, Vratislav. *Třetí přání*. Vyd. 1. v Čs. spis. Praha: Československý spisovatel, 1967. Hry. S. 1c.

Obsah

1. Úvod.....	10
2. Cíl práce	12
3. Správní soudnictví a jeho východiska.....	13
3.1. Pojem a funkce správního soudnictví.....	15
3.2. Typy správního soudnictví	17
3.3. Správní soudnictví na našem území do roku 1989	21
3.4. Obnovení správního soudnictví po roce 1989	28
3.5. Východiska stávající úpravy správního soudnictví	33
3.6. Prameny práva	37
3.7. Organizace správního soudnictví.....	41
3.8. Pravomoc soudů ve správním soudnictví	43
3.9. Nejvyšší správní soud.....	44
3.9.1. Adjudikační funkce	47
3.9.2. Integrační funkce.....	52
3.9.3. Administrativní funkce.....	54
3.9.4. Nejvyšší správní soud v číslech	55
3.10. Krajské soudy ve správním soudnictví	59
3.10.1. Příslušnost.....	61
3.10.2. Krajské soudy v číslech	62
3.11. Kompetenční spory	68
3.12. Zvláštní senát	70
3.12.1. Zvláštní senát v číslech.....	72
4. Současná úprava řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.....	74
4.1. Žalobní legitimace	74
4.2. Správní orgán.....	83
4.3. Rozhodnutí správního orgánu.....	90
4.4. Vymezení pojmu rozhodnutí v rámci triády správních žalob.....	94

4.5.	Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu	105
4.5.1.	Vymezení pojmu veřejný zájem.....	106
4.5.2.	Žalobní legitimace správního orgánu	107
4.5.3.	Žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce	109
4.5.4.	Žalobní legitimace veřejného ochránce práv.....	118
4.5.5.	Žalobní legitimace podle zvláštního zákona nebo mezinárodní smlouvy.....	125
4.5.6.	Podmínky uplatnění zvláštní žalobní legitimace.....	129
4.6.	Žaloby ve věcech samosprávy	130
4.6.1.	Žaloba jako prostředek dozoru nad výkonem samosprávy	132
4.6.2.	Žaloba k ochraně proti rozpuštění zastupitelstva	134
4.7.	Nepřípustnost žaloby	136
4.7.1.	Nevyčerpání řádných opravných prostředků.....	137
4.7.2.	Rozhodnutí v soukromoprávní věci	139
4.7.3.	Poprvé uplatněná nicotnost jako jediný důvod žaloby	142
4.7.4.	Směřuje-li žaloba pouze proti odůvodnění rozhodnutí	147
4.8.	Kompetenční výluky.....	150
4.8.1.	Úkony, které nejsou rozhodnutími	152
4.8.2.	Úkony předběžné povahy	155
4.8.3.	Úkony, jimiž se upravuje vedení řízení.....	158
4.8.4.	Úkony, které závisejí na posouzení stavu osob nebo věcí	159
4.8.5.	Úkony týkající se nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti.....	161
4.9.	Účastníci řízení	162
4.10.	Osoby zúčastněné na řízení.....	168
4.11.	Žaloba a její náležitosti	173
4.11.1.	Označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci	174
4.11.2.	Označení osob zúčastněných na řízení	176
4.11.3.	Označení výroků napadeného rozhodnutí	176

4.11.4.	Žalobní body	177
4.11.5.	Označení důkazů k prokázání tvrzení žalobce	182
4.11.6.	Návrh výroku rozsudku	183
4.12.	Lhůta k podání žaloby	186
4.13.	Postup soudu po podání žaloby	191
4.14.	Odkladný účinek žaloby	194
4.15.	Předběžné opatření	197
4.16.	Uspokojení navrhovatele	200
4.17.	Rozhodnutí o žalobě	204
4.17.1.	Rozhodování o věci bez nařízení jednání	205
4.17.2.	Příprava věci k projednání	209
4.17.3.	Přezkoumání napadeného rozhodnutí	210
4.17.4.	Dokazování	211
4.17.5.	Rozhodnutí o žalobě	218
4.17.6.	Náklady řízení	219
4.18.	Důsledky rozhodnutí o žalobě	222
5.	Komparativní modely správního soudnictví	224
5.1.	Vývoj správního soudnictví ve Francii	224
5.2.	Německé správní soudnictví	228
5.3.	Slovenské správní soudnictví	231
6.	Výsledky práce	235
7.	Diskuse	239
8.	Závěr	246
	Seznam zkratk	247
	Seznam použitých zdrojů	247
	Abstrakt	282

1. Úvod

Přeměny v hodnotách vnímaných naší společností po roce 1989, kdy byl zájem státu nadřazený nad ostatní byl nahrazen zájmem společnosti a došlo k přistoupení k mezinárodním smlouvám chránícím lidská práva a hodnoty, spolu s naplněním těchto hodnot představovaly postupné krůčky rodící se demokracie. Prostřednictvím orgánů veřejné správy je realizována veřejná moc, kterou stát ve stanoveném rozsahu přenesl i na subjekty nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí.

Běžný život každého člověka je v neustálé relaci ke správním orgánům a jejich rozhodovací činnosti. To, že člověk bude zcela nečinný, neznamená, že je vyvázan z rozhodovací činnosti správních orgánů a že tato činnost nemůže do jeho práv zasahovat, to velmi závažným způsobem. Uvažte sami – například distributoru zahradní techniky byla Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže uložena pokuta za poškozování spotřebitele, jehož se dopustil prostřednictvím určování cen pro další prodej, ve výši 96.751.000, - Kč². Nikdo se nemůže žádným způsobem z rozhodovací činnosti správních orgánů vyvázat a je nucen na tuto rozhodovací činnost reagovat³. To ovšem neznamená, že veřejnoprávní regulace prostřednictvím rozhodovací činnosti správních orgánů je *a priori* něco špatného.

Veřejná správa představuje účelově zaměřený systém vybudovaný za účelem zabezpečení činnosti výkonné moci ve státě ve sféře veřejné správy⁴, jejímž nositelem je stát⁵, a bez její činnosti si funkci státu nelze představit. Jejím prostřednictvím by měla být realizována tzv. dobrá správa. Za dobrou správu pak lze považovat takové chování orgánů státní správy, které jim sice nepředepisuje přímo zákon, ale které po nich přesto můžeme požadovat. Naproti tomu špatná správa vede ke vzniku nespravedlností, k obtěžování osob přehnanou byrokracií, k průtahům a jiným nežádoucím důsledkům⁶.

² Úřad pro ochranu hospodářské soutěže | Tiskové zprávy z oblasti hospodářské soutěže | Společnost GARLAND poškozovala spotřebitele, hrozí jí pokuta téměř 100 milionů korun. [online]. [Cit. 08.02.2022]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/tiskove-zpravy/hospodarska-soutez/3213-spolecnost-garland-poskozovala-spotrebitele-hrozi-ji-pokuta-temer-100-milionu-korun.html>

³ V souladu s právní zásadou *vigilantibus iura scripta sunt*.

⁴ SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. S.16.

⁵ HENDRYCH, Dušan, Taisia ČEBIŠOVÁ, Martin KOPECKÝ, Vladimír MIKULE, Richard POMAHAČ, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Vladimír VOPÁLKA. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3. S. 4.

⁶ ČERNÍN, Karel. *Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv*. In HRABCOVÁ, Dana, ed. *Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 97-106. ISBN 80-210-4001-7. S. 11-15.

V souvislosti s postupným převáděním státní a veřejné moci veřejné správě je zapotřebí využívání této moci kontrolovat. Veřejná kontrola a svobodná kritika je základem demokracie⁷. V demokratické společnosti slouží ke kontrole činnosti veřejné správy především soudy.

Soudní přezkum rozhodovací činnosti orgánů veřejné správy vychází z ústavních principů dělby moci, k nimž jsme se prostřednictvím ústavních zákonů a mezinárodních smluv přihlásili, a realizuje systém vzájemných brzd a protivah mezi mocí výkonnou a soudní. Toto pojetí odpovídá zásadám právního státu podle nichž, je jednání státu předvídatelné, vymahatelné a proti nimž je možné uplatnit sankci⁸. Za tím účelem jsou soudům svěřeny ty pravomoci, jejichž prostřednictvím je jim umožněna kontrola výkonné moci. Jde především o pravomoc soudu zrušit napadené rozhodnutí správního orgánu⁹ a zavazovat je závazně vyslovenými právními názory – to však pouze v případech rozhodování o subjektivních právech. Pravomoci svěřené soudům odpovídá povinnost správních orgánů se názory vyslovenými v rozhodnutích soudů řídit a v jejich mezích postupovat dále v řízení a další rozhodovací činnosti¹⁰. Tím není dosaženo pouze záruky zákonnosti, ale rovněž kultivace veřejné správy¹¹.

Čtenář bude seznámen s východisky správního soudnictví a jeho principy pohledem historického vývoje v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Přitom nelze pominout analýzu organizace správního soudnictví, která se výrazně podílí jak na kvalitě, tak na rychlosti soudem poskytované soudní ochrany. Z toho důvodu je součástí práce rovněž analýza organizace a nápadu Nejvyššího správního soudu, který rozhoduje o kasačních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím soudů rozhodujících ve správním soudnictví a souvisejících otázkách, včetně náhrady nákladů řízení ve správním soudnictví, a to nejen pohledem *de lege lata*, ale též návrhů *de lege ferenda*.

Práce byla vypracována podle právního stavu ke dni 31.12.2021.

⁷ ČAPEK, Karel. *Hovory s T. G. Masarykem. Demokracie*. Příprava vydání POHORSKÝ, Miloš. 1., souborné vydání Praha: Československý spisovatel, 1990. (Spisy / Karel Čapek; sv. 20). ISBN 80-202-0170-X.

⁸ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: ASPI, 2003. ISBN 80-86395-78-2. S. 278.

⁹ Ve smyslu definice § 4 odst. 1 písm. a) s.ř.s.

¹⁰ Usnesení rozš. sen. NSS ČR čj. 2 Ans 3/2006-49 ze dne 24.04.2007, č. 1255/2007 Sb. NSS.

¹¹ BAXA, Josef. *Správní řád v judikatuře Nejvyššího správního soudu* In. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, 214-224. ISBN 978-80-87975-57-2. S. 225.

2. Cíl práce

Cílem této práce je provést rozbor podstatných institutů právní úpravy soudního řádu správního (zákona č. 150/2002 Sb.), jejichž prostřednictvím je poskytována veřejným subjektivním právům osobám dotčeným rozhodnutím správního orgánu prostřednictvím řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, a to včetně organizace správního soudnictví, a posouzení, zda je jejich prostřednictvím poskytována dostatečná právní ochrana veřejných subjektivních práv, a navrhnout možnosti její úpravy.

V této souvislosti nelze přehlédnout bezprostředně související a veřejně komunikované problémy správního soudnictví, které spočívají zejména v době, po kterou trvá poskytnutí soudní ochrany, a to jak ve vztahu k rozhodovací činnosti krajských soudů rozhodujících ve správním soudnictví, tak k době vyřízení kasační stížnosti proti zde vydaným rozsudkům u Nejvyššího správního soudu. Doba řízení bezprostředně souvisí s účinnou ochranou veřejných subjektivních práv. Z tohoto důvodu se v první části práce budu zaměřovat na činnost soudů ve správním soudnictví a analýzu projednávaných věcí z hlediska doby vyřízení. Významnou část podkladů se mi podařilo získat prostřednictvím mimořádné ochoty tiskové mluvčí Nejvyššího správního soudu paní Sylvy Dostálové a vedoucího oddělení justiční analýzy a statistiky odboru strategie a koncepce justice Ministerstva spravedlnosti České republiky pana Václava Jonáše.

Základními metodami práce budou převážně logické metody při současné kombinaci normativního přístupu, kdy stávající právní úprava bude podrobena analýze a syntéze ve spojení s empirickým zkoumáním poskytované ochrany v rámci problematických okruhů prostřednictvím již proběhlých soudních řízení při částečné komparaci se zahraniční právní úpravou. Přitom jsem mohl využít znalostí získaných při své vlastní advokátní právní praxi, ale též komunikaci se soudci, kteří rozhodují ve správním soudnictví. Neopomenutelným zdrojem informací se rovněž staly konference a semináře.

Použita je v první řadě zejména metoda deskripce ve spojení s metodou klasifikace, jejímž prostřednictvím jsou identifikovány a zaříděny zkoumané jevy, vztahy a souvislosti. Ty jsou následně definovány prostřednictvím metody analýzy ve spojení s metodou komparace. Prostřednictvím metody syntézy jsou formulovány závěry, které hodnotí faktory zkoumaných jevů, vztahů a souvislosti ve vazbě k návrhu rozhodných faktorů, na které je zapotřebí se v nové právní úpravě zaměřit.

3. Správní soudnictví a jeho východiska

Počátky soudní kontroly státní moci, jako předstupně vývoje současného demokratického zřízení v evropském kontextu, představuje dne 15. června 1215 v Anglii přijatá Velká listina svobod – Magna Carta Libertatum, jako řešení feudálů vzbouřených proti králi Janu I., zvanému Bezzemkovi. Ačkoliv v počátcích nebyla příliš dodržována¹², její význam spočívá zejména v článcích 38 a 40 označovaných jako zlaté pasáže (Golden passage)^{13,14}, jejichž prostřednictvím umožňovala ve vymezeném rozsahu omezení královské moci, upravovala právní vztahy panovníkem a přímými držiteli léna od panovníka, který byl vázán právem. Jimi byly zaručeny principy zákonného trestu a právo na posouzení trestu, uděleného panovníkem, soudem a zákaz zneužití moci.

Význam Magny Charty byl především symbolický, kdy bylo upřednostňováno právo a zákon před mocí panovníka ve prospěch zástupců parlamentu. Stala se tak východiskem nejen amerického boje za nezávislost a při vytváření Ústavy Spojených států amerických a ústav jednotlivých členských států¹⁵, ale též moderních revolucí vznikajících ve jménu svobody, rovnosti a proti politické libovůli, kdy se každý může dovolávat proti zneužívání nebo rozšiřování moci¹⁶. Magnou Chartou tak byl v Anglii vytvořen systém soudní kontroly státní správy, kdy bylo vytvořeno právní podvědomí, že každý neoprávněný zásah musí být prostřednictvím k tomu povolaných nezávislých a nestranných soudů odstraněn¹⁷.

¹² KUNS, Jan. *Magna Charta Libertatum. Díl I. - Ústav práva a právní vědy* [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.ustavprava.cz/blog/2015/06/magna-charta-libertatum-dil-i/>

¹³ KUNS, Jan. *Magna Charta Libertatum. Díl II. - Ústav práva a právní vědy* [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.ustavprava.cz/blog/2015/06/magna-charta-libertatum-dil-ii/>

¹⁴ Článek 38: „*V budoucnu žádný úředník nesmí postavit muže před soud na základě jeho nepodloženého prohlášení, aniž by předložil věrohodné svědky jeho pravdy. Článek 39: Žádný svobodný člověk nesmí být zadržen nebo uvězněn nebo zbaven práv nebo majetku, postaven mimo zákon nebo vyhoštěn nebo jakýmkoli způsobem zbaven svého postavení, nebudeme proti němu postupovat silou nebo k tomu nebudeme posílat jiné, kromě zákonný úsudek jeho rovných nebo podle zákona země.*“ Článek 40: „*Nikomu neprodáme, nikomu neodmítneme nebo neodložíme právo nebo spravedlnost.*“ Zdroj: *Two anniversaries: the enduring fragility of Magna Carta | History and Policy. History and Policy | Connecting historians, policymakers and the media* [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <http://www.historyandpolicy.org/opinion-articles/articles/two-anniversaries-the-enduring-fragility-of-magna-carta>.

¹⁵ BLAHOŽ, Josef. *Magna Carta Libertatum – osmisté výročí*. Právník 6/2015, ročník 154, [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/casopisy/casopis-pravnik/archiv/2015/2015-6.html?a=3006>

¹⁶ PŘIBÁŇ, Jiří. *In Před 800 lety byla podepsána Magna charta libertatum, Velká listina práv a svobod* | iROZHLAS – spolehlivé a rychlé zprávy [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/veda-technologie/historie/pred-800-lety-byla-podepsana-magna-charta-libertatum-velka-listina-prav-a-svobod_201506152120_jpiroch

¹⁷ SCHELLE, Karel. *K počátkům správního soudnictví*. In SKULOVÁ, Soňa, Alena KLIKOVÁ a David HEJČ (eds.) *Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019, 407 s. Spisy Masarykovy univerzity: řada teoretická, Edice Scientia, 655. ISBN 978-80-210-9360-7 (brož.), 978-80-210-9361-4. S. 81.

Ačkoliv přímý význam Magny Charty v čase pominul, její skutečná hodnota spočívá v tom, že se stala zárodkem ochrany osobních práv jednotlivce¹⁸ v jednotlivých kulturách, do kterých její idea vstoupila prostřednictvím revolucí za boj svobody a demokracie proti absolutismu a feudalismu.

Myšlenky boje za svobodu a demokracii se projevovaly i v případě francouzské monarchie, (ta byla s výjimkou Ruska nejlidnatější zemí v Evropě), jejíž výkonnou moc představovalo především šest ministerstev podřízených králi jako absolutnímu vládci, byla spravována státními úředníky a soudci, kteří rozhodovali autonomně, a ne vždy loajálně ke svému panovníkovi. Tato skutečnost způsobovala napětí ve státní sféře z důvodu konfliktů mezi královskou mocí ale též z důvodu sociálního pnutí, které měly příčinu v materiálních a ekonomických obtížích především nižších společenských vrstev^{19,20}. K eskalaci napětí došlo v důsledku odmítnutí pokusů reformovat francouzskou monarchii šlechtou, přičemž s ohledem na špatné ekonomické poměry došlo v květnu roku 1789 k revoluci parlamentní a v jejím důsledku došlo k prohlášení Národního shromáždění, které jako ústavodárné shromáždění zrušilo zbytky feudalismu a vrchnostenských privilegií, vyhlásilo Deklaraci práv občana a člověka, v červenci roku 1789 k revoluci městské, kde povstal pařížský lid a dobyl státní vězení Bastila v důsledku zprávy o odvolání ministra Neckera, s nímž francouzský lid spojoval ideu svobody²¹, a v revoluci rolnickou, která vedla k ozbrojeným vzpourám a vypalování šlechtických sídel. Dne 26. srpna 1789 byla přijata Deklarace práv člověka a občana, která obsahovala požadavek na dělbu moci ve státě a vymezovala odpovědnost státních úředníků za výkon jim svěřené funkce²².

Ústavodárné shromáždění, jehož prostřednictvím si poslanci-reformátoři vytyčili úkol položit základy nové francouzské společnosti²³, prosadilo mimo jiné nové administrativní rozdělení Francie a modernizaci soudnictví²⁴. Ve spojení s článkem XIV. deklarace práv člověka a občana, bylo potvrzeno, že jednotlivé formy moci mají být odděleny, čímž byl založen dualistický výkon soudnictví.

¹⁸ KUKLÍK, Jan. *Čím i dnes Magna Charta oslovuje (nejen) anglosaský svět* [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/aktualne/cim-i-dnes-magna-charta-oslovuje-nejen-anglosasky-svet-98820.html>

¹⁹ TINKOVÁ, Daniela. *Francouzská revoluce*. Praha: Triton, 2008. Dějiny do kapsy. ISBN 978-80-7387-138-3. S. 21 – 24.

²⁰ HROCH, Miroslav a Vlasta KUBIŠOVÁ. *Velká francouzská revoluce a Evropa: 1789/1800*. Praha: Svoboda, 1990. Členská knihnice. ISBN 80-205-0151-7. S. 56-65.

²¹ MICHELET, Jules. *Francouzská revoluce*. Praha: Odeon, 1989. Klub čtenářů. ISBN 80-207-0093-5. S. 30n.

²² TINKOVÁ, Daniela. *Francouzská revoluce*. (2008) S. 49 – 66.

²³ Tamtéž S. 72

²⁴ HROCH, Miroslav a Vlasta KUBIŠOVÁ. *Velká francouzská revoluce a Evropa: 1789/1800*. (1990). S. 126.

V této souvislosti Vladimír Čermák příležitostně uvádí, že teprve Francouzskou revolucí se stala předmětem veřejného zájmu podstata člověka ve všech jejích aspektech, „jež se pokusila poskytnout recept na všechnu mizerii světa“. Idea přirozeného práva a právní ochrany se tak stala základem francouzské školy²⁵. Tomu odpovídá i revoluční vlna vycházející právě z Francouzské revoluce, která se projevila v dalších zemích²⁶. Obdobně ji hodnotil Karel Marx, který poukázal na to, že Francouzská revoluce vyjadřovala ještě více potřeby tehdejšího světa než potřeby místa, kde vznikla²⁷.

Vývoj francouzského správního soudnictví je popsán v kapitole 5.1 Vývoj správního soudnictví ve Francii.

3.1. Pojem a funkce správního soudnictví

Pojem správního soudnictví jako prostředku soudní kontroly veřejné správy není ve věci své podstaty, funkce a účelu definován jednotně ani v různých právních řádech, ani v jednom právním řádu v jeho různých obdobích²⁸ a jeho terminologické vyjádření je předmětem názorových rozporů²⁹. To je dáno zejména historickými souvislostmi jeho vzniku a institucí, jimiž je ochrana poskytována³⁰. Správní soudnictví se v jednotlivých právních řádech etablovalo v důsledku rozštěpení absolutní státní moci a na ní ústavního zakotvení a rozvoje občanských práv ve spojení s novým uspořádáním dělby moci, kterou bylo umožněno vytvořenými mechanismy kontrolovat³¹.

Význam správního soudnictví podle Jiřího Hoetzela spočíval v naplnění smyslu právního řádu moderního státu, aby se občanu dostalo ochrany proti úřadům prostřednictvím zvláštních soudů, jimiž jsou „zařízení, která mají garantovati dobré aplikování veřejné správy“³².

²⁵ KUBEŠ, Vladimír. *Dějiny myšlení o státu a právu ve 20. století se zřetelem k Moravě a zvláště Brnu*. Díl 1. Brno: Masarykova univerzita, 1995. Acta Universitatis Brunensis. Iuridica. ISBN 80-210-1144-0. S. 105.

²⁶ FENYK, Jaroslav. *Vademecum státního zástupce*. Praha: ASPI Publishing, 2003. ISBN 80-86395-80-4. S. 1nn.

²⁷ KLÍMA, Arnošt. *Manufakturní období v Čechách*. Praha: Nakladatelství Československé akademie věd, 1955. S. 103.

²⁸ MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Řada teoretická. ISBN 80-210-0484-3. S. 7.

²⁹ MAZANEC, Michal. *Nejvyšší správní soud a správní soudnictví: (Poznámky ke koncepci)*. Právní praxe. 1993, 41(7), 416-423. ISSN 1211-0825. S. 416-423.

³⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *K pojmu správní soudnictví*. In SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2. S. 18.

³¹ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-7201-021-2. S. 14.

³² HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Druhé přepracované vydání. V Praze: Melantrich, 1937. Řada spisů právnických a hospodářských. S. 403n.

Emil Hácha charakterizuje správní soudnictví s tím, že ... „jde tu o pronikání veřejné správy tradičními metodami soudnictví, takže snad lze mluvit o judicialisaci správy.“³³.

V rámci vědecké diskuse o problematice rozšíření soudní kontroly správy v ČSSR (konané dne 15.02.1967) zazněla otázka, zda je správní soudnictví (soudní kontrola správy) jako právní záruka realizace subjektivních práv zcela nutné, nebo lze tento institut beze zbytku a plně adekvátně nahradit jiným. František Zoulík odůvodnil, že tam, kde je spor o realizaci nebo porušení subjektivních práv, musí být nezávislý třetí, „jehož posláním je, aby tento spor rozhodl. Z toho pak vyplývá, že orgán, který je povolán poskytovat záruku realizace subjektivních práv, musí být strukturálně i funkčně tak vybaven a přizpůsoben, aby měl a mohl mít toto postavení nezávislého třetího. Takovým orgánem je orgán soudního typu, orgán nezávislý jak na obou stranách, které před ním stojí, tak i na věci, která je projednávána. Požadavek soudcovské nezávislosti posuzován z tohoto hlediska se pak jeví jako předpoklad pro to, aby soud byl soudem; není tedy jen určitým v podstatě politickým požadavkem, ale jeho opodstatnění je přímo funkční.“ Na tomto základě František Zoulík formuloval závěr, že „Posláním správního soudnictví je především poskytnout dokonalou ochranu subjektivním právům. Lze od něj očekávat jedině plnění tohoto cíle a jeho efektivnost posuzovat podle toho, zda a jak jej plní. Účinnost tohoto institutu je proto touto povahou vymezena a tím i omezena. Rozšíření soudní kontroly správy mohlo by tedy být jen součástí řady opatření k posílení zákonnosti ve státní správě, avšak součástí prakticky nenahraditelnou institutem jiným.“³⁴.

Funkční pojetí správního soudnictví potvrzoval v rámci odborné diskuse na konci šedesátých let i Vladimír Mikule, který jej s ohledem na jeho československou tradici a funkci, kterou má plnit, vymezil těmito znaky: 1) jde o činnost soudů, tedy orgánů odlišných od správních orgánů, 2) jde o činnost kontrolní, kdy soud srovnává správní akt s kontrolním kritériem, kterým je právní řád, 3) soudní kontrola se týká pouze individuálních správních aktů a podmínek jejich vzniku; netýká se tedy správní činnosti, která se ve formě správních aktů neprojevuje, ani právních aktů normativních, a to s vyloučením odpovědnosti vůči přímému původci aktu, 4) je kontrolou právní, kdy kontrolním kritériem je pouze právní řád a nikoliv požadavky politické, hospodářské a jiné účelnosti, 5) jeho hlavním cílem je právní kontrola individuálního správního aktu, 6) v soudním řízení, které je zahájeno pouze k návrhu, ztrácí

³³ HÁCHA, Emil. In HÁCHA, Emil, JIŘÍ HOETZEL, KAREL LAŠTOVKA a FRANTIŠEK WEYR. *Slovník veřejného práva československého*. Sv. 4, S až T. Brno: Polygrafia - Rudolf M. Rohrer, 1938. S. 589-590.

³⁴ ZOULÍK, František. *Vědecká diskuse o problematice rozšíření soudní kontroly správy v ČSSR konané dne 15.02.1967*. In Právník číslo 07/1967. S. 636n.

správní orgán své dosavadní výsadní postavení ve správním řízení a stává se účastníkem řízení a 7) rozhodnutí působí *erga omnes*³⁵.

Definice správního soudnictví jeho funkcí je zastávána právní teorií dodnes. Michal Mazanec vymezuje správní soudnictví „jako jeden z nástrojů k nastolení a udržení rovnováhy mezi mocí soudní a mocí výkonnou a do značné míry také mezi mocí soudní a zákonodárnou.“, jehož úkolem je přezkum zákonnosti aktů orgánů veřejné správy, prováděný soudem složeným ze soudců osobně i funkčně nezávislých, na základě generální klauzule ve formalizovaném řízení, odlišném od řízení ve věcech civilních.“³⁶. Podle Vladimíra Sládečka jde o „činnost, která je zaměřena na ochranu subjektivních veřejných práv a kontrolu zákonnosti v jednání orgánů veřejné správy, jež vykonávají státní orgány zpravidla soudního typu, příp. státní orgány více či méně nezávislé“³⁷.

Za nejkompexnější definici správního soudnictví prostřednictvím funkcí lze považovat definici Vladimíra Mikuleho, jenž za tyto funkce považuje 1. ochranu subjektivních práv fyzických a právnických osob, 2. ochranu objektivního práva, 3. ochranu politických zákonodárných kompromisů, 4. ochranu dělby státní moci a 5. právně kultivační funkci³⁸, kdy se v rozhodovací činnosti nezávislých správních soudů odráží nejen kontrola činnosti správních orgánů, ale následně též v právním řádu, přičemž soudy vnímají právní úpravu nikoliv jako text, ale jako východisko pro svou rozhodovací činnost. Petr Průcha funkci správního soudnictví shledává především v poskytnutí „soudní ochrany veřejným subjektivním právům, majícím v příslušných souvislostech svůj původ v reálných výstupech činnosti orgánů veřejné správy, popř. i v jiných projevech či dopadech do jejího chodu“. Naplnění podstaty a funkce správního soudnictví je podle něj možné pouze za předpokladu správního soudnictví na principu tzv. plné jurisdikce³⁹.

3.2. Typy správního soudnictví

Odlišné okolnosti vzniku správního soudnictví jako nezávislé kontroly veřejné správy se v jednotlivých právních řádech projevují v různém přístupu zákonodárců k jeho

³⁵ MIKULE, Vladimír. *TEZE k problematice správního soudnictví v ČSSR*. Právník 05/1968. S. 283.

³⁶ MAZANEC, Michal. *Nejvyšší správní soud a správní soudnictví: (Poznámky ke koncepci)*. (1993).

³⁷ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. (2010). S. 30.

³⁸ MIKULE, Vladimír. *Význam správního soudnictví pro všeobecnou právní kultivaci veřejné správy*. Správní právo 3-4/97. S. 137-144.

³⁹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0. S. 332.

systemovému, organizačnímu a institucionálnímu uspořádání s ohledem na politický, hospodářský a sociální stav společnosti⁴⁰. Nezávislost a nestrannost kontroly je zapotřebí vnímat v souladu s článkem 6 odst. 1 Úmluvy, kdy podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva právo na spravedlivé projednání věci nezávislým a nestranným⁴¹ soudem neznamená nutně, že rozhodujícím orgánem musí být soud ve formálním smyslu, ale důležité je jeho materiální vymezení⁴², přičemž se nemusí jednat o soud ve smyslu vnitrostátního práva⁴³. V této souvislosti je důležité připomenout, že za nezávislý⁴⁴ a nestranný nemůže být považován takový soud, který je propojen s orgánem, jenž vydal napadené rozhodnutí, byť se tak děje pouze prostřednictvím podávaných stanovisek⁴⁵.

Při porovnání jednotlivých typů správního soudnictví přitom musíme vnímat celou řadu odlišností jednotlivých právních řádů, které nespočívají jen v rozdílné terminologii, ale především v rozdílném vnímání jednotlivých typů správních řízení a jimi realizovaných rozhodnutí a na ně navazujících opravných prostředků a řízení o nich. To vše porovnání znesnadňuje⁴⁶.

Vladimír Mikule v souvislosti s potřebou zřízení správního soudnictví popsal charakteristiky základních typů správního soudnictví⁴⁷:

1) Pojetí, v němž je správní soudnictví ztotožňováno se správním řízením, tedy rozhodovací činností, kterou neprovádí orgán na aktivní správě nezávislý, ale správní orgán, procesně ovšem postupem podle vzoru civilního procesu soudního. Řízení před správním orgánem je řízením správním, v němž strany (účastníci) mají podobná procesní práva jako v soudním procesu civilním.

2) Tzv. pruský (severoněmecký) model správního soudnictví v řízeních, v nichž se rozhodovaly právní věci správy, měly strany nejen přiznána procesní práva po vzoru civilního procesu, ale byl kladen důraz na nestrannost rozhodování zapojením tzv. občanského (laického) živlu v kolegiálních orgánech. Tento model se prosadil ve druhé polovině 19. století v některých německých zemích. Správní soudnictví nemělo být omezeno pouze na ochranu subjektivních

⁴⁰ POMAHAČ, Richard a PÍTROVÁ, Lenka. *Evropské správní soudnictví*. Praha: Beck, 1998. Právnícké učebnice. ISBN 80-7179-183-0. S. 3 a 131.

⁴¹ Rozsudek ESLP ve věci *Campbell a Fell proti Spojenému království* ze dne 28.06.1984, stížnost č. 7819/77 a 7878/77.

⁴² KMEC, Jiří. *Kapitola XVI [čl. 6 EÚLP]*. In KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012. S. 565.

⁴³ Rozsudek ESLP ve věci *Sramek proti Rakousku* ze dne 22.10.1984, stížnost č. 8790/79.

⁴⁴ Rozsudek ESLP ve věci *Procola proti Lucembursku* ze dne 28. 9. 1995, č. stížnosti 14570/89.

⁴⁵ POMAHAČ, Richard a Lenka PÍTROVÁ. *Evropské správní soudnictví*. (1998). S. 53 - 54.

⁴⁶ MAZANEC, Michal, *Správní soudnictví*. (1996). S. 19.

⁴⁷ MIKULE, Vladimír. *Ideové základy správního soudnictví*. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica. 1993, In KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9. S. 467n.

práv s omezením přezkumu správního uvážení, ale bylo zaměřeno na ochranu právního řádu ze strany samosprávných místních úřadů s laickým prvkem. Úpravy rozlišovaly tzv. sporné záležitosti správní od ostatních správních záležitostí. V nižších stupních rozhodovaly o sporných věcech kolegiální ochrany složené ze státního úředníka (jako předsedy) a členů (přísedících), které přímo volilo (v Prusku) či na jejichž výběru se podílelo (např. v Bádensku) shromáždění reprezentující místní samosprávu. Nejvyšší instancí pro věci sporné byl správní dvůr soudní, složený jen ze soudců z povolání (Bádensko, Brusko), nebo ministerstvo (Sasko).

3) Tzv. francouzský typ, který je příznačný tím, že správní soudnictví je vykonáváno speciálními orgány vytvořenými uvnitř organismu veřejné správy, jímž sice formálně není přiznána osobní soudcovská nezávislost, ale pod vlivem tradice a veřejného mínění ji ve skutečnosti mají. Jeho vznik souvisí s revolučním rokem 1789 ve Francii, kdy měl chránit správu před zásahy soudů. Ty byly do té doby oporou královského absolutismu. Na to navazoval v roce 1790 zákon, jímž byly odděleny soudní funkce a správní funkce a obecným soudům bylo zakázáno jakkoli se vměšovat do záležitostí týkajících se státní správy. Nejvyšším článkem správního soudnictví je od roku 1799 Státní rada, která vedle jurisdikční funkce plní i poradní funkci vůči vládě. Správní soudnictví je vykonáváno v rámci soudní sekce, které není ústavně zařazeno do systému moci soudní. Tento typ je vícestupňový, ve Státní radě ho vykonávají v prvním stupni správní soudy a ve druhé stupni odvolací správní dvory (a v některých případech zvláštní soudní dvory).

4) Typy správního soudnictví, v němž jedině obecné soudy poskytují ochranu vůči správě. Podle článku 39 *anglické Velké listiny svobod (Magna Charta Libertatum)* bylo možné zasáhnout do osobní svobody nebo majetku svobodného člověka jen výrokem soudu. Správa přitom nebyla nadána nařizovací mocí, zásadně nemohla tvořit správní akty, ale byla omezena na možnost obracet se k soudcům, aby příslušný rozkaz nebo zákaz vydali. To se změnilo počátkem 19. století, kdy získávaly správní orgány pravomoc vydávat též individuální správní akty přezkoumatelné soudy. Přestože byl kontinentální systém zvláštních soudů považován za popření idey vlády práva, po první světové válce došlo i zde k rozšíření působnosti státní správy a vznikly správní tribunály, které nebyly řádnými soudy, ale jen získávaly pravomoc rozhodovat o nárocích nebo ve sporech vyplývajících z činnosti veřejné správy.

5) Tzv. rakouský model správního soudnictví vykonávaný speciálním soudem, který je v technickém smyslu oddělen od správy, ale současně je oddělen i od soudů „řádných“ (obecných). Na tento model navázalo po rozpadu monarchie Československo a nové Rakousko.

Tyto charakteristiky se staly jedním z podkladů připravované úpravy správního soudnictví České republiky. Michal Mazanec při hodnocení skutečných modelů správního

soudnictví došel k závěru, že dobře fungující systémy jsou tvořeny vždy kombinací dvou anebo více modelů s tím, že budoucí právní úprava správního soudnictví by neměla být rigidní, ale měla by být otevřená možnému dalšímu vývoji⁴⁸.

Jak již bylo uvedeno, zásadní vliv na vývoj správního soudnictví na evropském kontinentu měl revoluční vývoj ve Francii, neboť právě skutečnost, že se jednalo o největší monarchii, předznamenávala, že tyto změny mohou postihnout i ostatní monarchie. Revoluční myšlenky a politika osvícenského absolutismu tvůrců pokrokových reforem se tak stala inspirací pro budoucí vývoj v Evropě⁴⁹. To se týkalo i nově vzniklého francouzského správního soudnictví, které prezentovalo myšlenku nezávislé vnější kontroly veřejné správy. Přitom nelze přehlédnout, že francouzské právo tvoří nejvýznamnější prototyp kontinentálního právního systému^{50, 51}.

Pro ovlivnění právní úpravy československého práva francouzským právem byla zásadní skutečnost, že ve Francii existovaly významné zahraniční spolky, jejichž prostřednictvím byla idea Československého státu propagována. Po vypuknutí první světové války došlo k vytvoření Výboru kolonie a dobrovolníků českých v Paříži, který byl posléze uznán francouzským ministerstvem vnitra⁵². Tomáš Garrigue Masaryk si byl vědom významu mocností států dohody (Francie, Velké Británie a Ruska) pro budoucí vznik Československé republiky, a proto udržoval styky s britskými a francouzskými novináři, jejichž prostřednictvím, resp. prostřednictvím významných deníků „hostitelských států“, politické představitele Francie a Velké Británie informoval o plánech samostatného Československa a jeho budoucím uspořádání. Vyjednávání podpory mocností dohody a propagace budoucího československého státu samozřejmě nebyla realizována pouze Masarykem, ale celou řadou dalších osobností, zejména Edvardem Benešem a Milanem Rastislavem Štefánikem, kteří (mimo to, že zde rovněž studovali) působili ve Francii jako zahraniční odboj⁵³ a následně jako zástupci prozatímní československé vlády (Edvard Beneš jako ministr zahraničních věcí a ministr vnitra a Milan Rastislav Štefánik jako ministr národní obrany)⁵⁴. Dne 14. listopadu 1918 byl Edvard Beneš

⁴⁸ MAZANEC, Michal. *K úvahám nad záměry reformy správního soudnictví*. Časopis pro právní vědu a praxi 2/2000. S. 225n.

⁴⁹ HROCH, Miroslav a Vlasta KUBIŠOVÁ. *Velká francouzská revoluce a Evropa: 1789/1800*. (1990). S. 115 – 128.

⁵⁰ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1999. Právnícké učebnice. ISBN 80-7179-028-1. S. 91-94.

⁵¹ KNAPP, Viktor. *Velké právní systémy: úvod do srovnávací právní vědy*. Praha: C.H. Beck, 1996, XVI, S. 248. ISBN 80-7179-089-3. S. 55, 92-94, 114.

⁵² VOJÁČEK, Ladislav. *První československý zákon: pokus o opožděný komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Právní monografie. ISBN 978-80-7552-185-9. S. 103n.

⁵³ MARVAN, Miroslav a Josef CHALOUPECKÝ. *Dějiny pojišťovnictví v Československu. Díl 2, Dějiny pojišťovnictví v Československu (1918-1945)*. Bratislava: Alfa Konti, 1993. ISBN 80-88739-01-2. S. 5.

⁵⁴ PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti: úvahy a polemiky. 1, Český stát a Němci*. Praha: Karolinum, 2002. ISBN 80-246-0489-2. S. 146 – 148.

jmenován ministrem zahraničních věcí a Milan R. Štefánik ministrem vojenství ve vládě Všenárodní koalice ministerského předsedy Karla Kramáře⁵⁵.

3.3. Správní soudnictví na našem území do roku 1989

Vznik správního soudnictví na našem území bezprostředně souvisí s revoluční vlnou procházející roku 1848 západní a střední Evropou, na jejímž počátku bylo vyhlášení ústavy a dne 25. února 1848 vyhlášení Francie republikou, která prosazovala myšlenky Deklarace práv člověka a občana, přijaté dne 26. srpna 1789 francouzským Národním shromážděním⁵⁶. Hlavními společnými body vznikajících evropských systémů demokratické společnosti, z nichž vycházely přijímané ústavy, se tak staly princip svobody občana, respektování nezadatelných, nezczitelných a nepromlčitelných práv člověka, princip důsledného oddělení zákonodárné, výkonné a soudní moci, princip ústavnosti zákonů, princip zákonnosti správy, princip nezávislosti soudů, princip zákazu retroaktivity trestního práva, princip právní ochrany a právní kontroly, zásada právní jistoty a spravedlnosti a svoboda projevu a náboženského vyznání⁵⁷. Shora uvedeným principům a zásadám odpovídalo mj. stanovisko, že **jednání veškerých státních orgánů je důsledně založeno na respektování zákonů a občan má právo na odvolání proti jednání správních úřadů k nezávislým soudům**⁵⁸.

Správní soudnictví respektující zásady demokratické společnosti bylo ústavně zakotveno až základním zákonem státní moci č. 144/1867 ř.z., o moci soudcovské (označovaný jako prosincová ústava), který v článku 15 stanovil, že „[1] *Kdy koli úřadu správnímu dle zákonů nynějších nebo těch, které příště budou vydány, přísluší rozhodovati v příčině odporujících sobě nároků osob soukromých, může ten, kdož by tímto rozhodnutím ve svých právech soukromých vzal škodu, proti straně druhé řádným pořadem práva moci hledati. [2] Měl-li by se mimo to někdo rozhodnutím nebo nějakým nařízením úřadu správního ve svých právech za zkrácena, má toho vůli, domáhati se práva svého před soudem správním ve veřejném a ústním řízení proti zástupci úřadu správního. [3]. V kterých případnostech bude soud správní rozhodovati, jak bude složen a jak řízení před ním půjde předse, ustanoví se zvláštním zákonem.*“.

⁵⁵ Karel Kramář a Edvard Beneš mj. studovali na pařížské svobodné škole politických věd.

⁵⁶ RAK, Jiří. *EVROPA A ČESKÉ ZEMĚ V DOBĚ „JARA NÁRODŮ“*. In POKORNÝ, Jiří, BĚLINA, Pavel. *Dějiny zemí Koruny české. 2, Od nástupu osvícenství po naši dobu*. 9. vydání. Praha: Paseka, 2003. ISBN 80-7185-606-1. S. 87-90.

⁵⁷ BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*. 4. přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 523 s. ; 22 cm. ISBN 978-80-7357-629-5. S. 29.

⁵⁸ LACINA, Karel a Vladimír ČECHÁK. *Vývoj systémů veřejné správy*. Brno: Professional Publishing, 2001. ISBN 80-86419-13-4. S. 34nn.

S ohledem na současně přijatou úpravu zákona č. 143/1867 ř.z. o zřízení říšského soudu – který byl mimo jiné povolán k rozhodování o kompetenčních konfliktech a o sporných věcech v souvislosti se zřízením správních soudů – a v souladu s oddělením veřejné správy od soudní moci osamocněním okresních soudů v souladu s článkem 14 prosincové ústavy⁵⁹ bylo možné předpokládat brzké vytvoření správních soudů. To se však projevilo pouze jako příslib⁶⁰. Ke zřízení správního soudu došlo až po opětovných peticích⁶¹, kdy byl zákonem č. 36 o zřízení správního soudu, publikovaným pod číslem 36/1876 ř.z. zřízen Správní soudní dvůr ve Vídni, jemuž příslušelo „nalézati v každém případě, když kdo praví, že mu bylo protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního v právních jeho ublíženo. Úřadové správní, na jejich rozhodnutí neb opatření se může u správního soudu vésti, jsou jak orgánové správy státní, tak i orgánové správy zemské, okresní a obecní.“.

Vzhledem k tomu, že byl zřízen pouze jeden soud, byl kvůli obavám z přetížení ustaven po vzoru vysokých britských správních soudů jako soud kasační, který neměl projednávat otázky skutkové⁶². Správní soudnictví bylo ústní a veřejné a stěžovatel musel být zastoupen advokátem. Podaná stížnost neměla odkladný účinek; ten mohl být přiznán na návrh, a to pouze pokud se prokázalo, že by výkonem rozhodnutí vznikla nenahraditelná škoda a odložení výkonu nebrání veřejné ohledy⁶³.

Uspořádání Československé republiky bylo současně významně ovlivněno složením obyvatelstva, tj. tzv. německou menšinou, kterou tvořilo 3.123.568 obyvatel, maďarskou menšinou, kterou tvořilo přes 754.431 obyvatel a ruskou menšinou, kterou tvořilo 461.840 obyvatel, zatímco Čechoslováků bylo 8.760.937 obyvatel⁶⁴. Soužití Čechoslováků s Němci v nově vzniklém státě bylo provázeno odporem Němců k novému zřízení. Ti svůj odpor projevovali prostřednictvím celé řady provokací o jejich utlačování a potřebě ochrany jejich práv⁶⁵. Nová vláda se tak od samého počátku musela zabývat nejen konstitucí nového státního uspořádání, ale současně vymezováním se proti okolním státům, kde musela vysvětlovat svůj

⁵⁹ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005. ISBN 80-7106-709-1. S. 321.

⁶⁰ KOPECKÝ, Martin. *Ústavní zakotvení rakouského modelu soudní kontroly správy a jeho následování*. Právnik (Praha). 2017, 1072–1084. ISSN 0231-6625.

⁶¹ HÁCHA, Emil. In NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD: *normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materialit a písemnictví*. Praha: Československý kompas, 1933. Komentované zákony Československé republiky. S. 1.

⁶² MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. (1992). S. 112.

⁶³ SCHELLEOVÁ, Iлона. *Správní soudnictví*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-90-4. S. 15.

⁶⁴ STÁTNÍ ÚŘAD STATISTICKÝ. *Statistická příručka Republiky Československé II. IA Hlavní data o obyvatelstvu rep. Československé podle okresů a žup*. Praha 1925. Praha: Státní úřad statistický, 1920-1932.

⁶⁵ HERBEN, Jan. DR. DESIDERIUS. *T.G. Masaryk, první občan nové Evropy*. Praha: Fr. Borový, 1925, 58 s., front. S. 55. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelvizize.cz/archiv/1270851-cesi-a-nemci-za-prvni-republiku>

postoj zejména k německé menšině a bránit se jejímu tvrzení o tom, že je utlačována. Tato obrana, resp. snaha vysvětlit postupy byla navenek publikována například prostřednictvím vydávaného státního tisku Prager Presse⁶⁶.

V souvislosti se vznikem samostatné Československé republiky řešil zákonodárce (Národní výbor Československý) potřebu komplexní úpravy jejího právního řádu. Ta byla komplikována rozdílnou právní úpravou na celém území, kdy bylo zapotřebí vypořádat se jak rozdílností rakouským říšským právem a uherským právem. Rozdílná úprava rakouského říšského práva a uherského práva spočívala zejména v tom, že právně totožná věc byla řešena prostřednictvím rozličných právních norem a úřadů, které byly rovněž rozdílně označeny, a to současně v odlišných řízeních^{67,68}. Nedostatek času k přijetí nové úpravy a současně výhoda znalosti uplatňovaných institutů a právní kontinuita^{69,70}, přes její těžkopádnost a nákladnost⁷¹, vedly k potřebě přijetí širšího kontextu recepce rakouského a uherského práva⁷² (to však s výjimkou Obnoveného zřízení zemského⁷³). Vlastní úprava správního soudnictví však byla zakotvena prostřednictvím recepce říjnového zákona (zákona ze dne 22.10.1875 č. 36/1876 ř.z. ve znění novely ze dne 21.09.1905 č. 149/1905 ř.z. jednacím řádu přijatého prostřednictvím ministerského nařízení ze dne 22.08.1907 č. 209/1907 ř.z.) a jeho adaptaci s některými změnami (Pantůčkovy škrty⁷⁴) zákonem č. 3/1918 Sb. o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů a zákonem č. 11/1918 Sb. o zřízení samostatného státu československého. Přijetí se však netýkalo samotného nejvyššího správního soudu, který byl nově zřízen se sídlem v Praze a jemuž byla svěřena pravomoc rozhodovat v jediném stupni s působností na celém území republiky o stížnostech proti rozhodnutím veřejné správy (podle zákona č. 36/1876 ř.z. a kompetenčních výluk). Na rozdíl od dosavadní právní úpravy byla

⁶⁶ VALENTINOVÍČ, Boris. Jakovenko. *La bibliographie d'Edouard Beneš*. Prague: [Bibliothèque Internationale de Philosophie], 1936. S. 85 – 123.

⁶⁷ HOETZEL, Jiří. *Soudní kontroly veřejné správy: (se zákony o nejvyšším soudu správním, jeho jednacím řádu, soudu volebním a patentním)*. [Praha]: nákladem spolku českých právníků "Všehrd", 1924. Československé zákony. S. 7 – 10.

⁶⁸ PLUNDR, Otakar a Petr HLAVSA. *Organizace justice a prokuratury*. 5. podstatně přepracované a doplněné vydání. Praha: Panorama, 259 s. S. 15.

⁶⁹ SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-90-4. S. 15.

⁷⁰ KUKLÍK, Jan. *Příběh československé ústavy 1920. I, Příprava a přijetí ústavní listiny*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2020. ISBN 978-80-246-4541-4. S. 37.

⁷¹ PETRÁŠ, René. *K problematice správní reformy za první ČSR*. In NOVOTNÝ, Oto. *Pocita Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha: ASPI Publishing, 2002. ISBN 80-86395-47-2.

⁷² VOJÁČEK, Ladislav. *První československý zákon: pokus o opožděný komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Právní monografie. ISBN 978-80-7552-185-9. S. 157 - 161.

⁷³ KUKLÍK, Jan a Petra SKŘEJPKOVÁ. *Kořeny a inspirace velkých kodifikací: příspěvek k aplikaci "Principů" E.F. Smidaka*. [Praha]: Havlíček Brain Team, 2008. Avenira edice. ISBN 978-80-87109-07-6. S. 89.

⁷⁴ Dr. Ferdinand Pantůček byl významným českým politikem podílejícím se mj. na právní úpravě správního soudnictví. V letech 1918–1925 byl prezidentem Nejvyššího správního soudu.

Nejvyššímu správnímu soudu zrušením výluky (§ 3 písm. e)) svěřena pravomoc soudního přezkumu zákonných hranic volného uvážení v zákonem vymezených případech.

Michal Mazanec vnímá zrušení výluky ze soudního přezkumu nikoli jako vytvoření nové meze soudního přezkumu, ale jako zachování judikaturou vybudovaného práva soudu zkoumat zákonné hranice volného uvážení a zjišťovat, zda mají ve spisech oporu, která na nepřezkoumatelnosti správního aktu po věcné stránce ničeho nemění⁷⁵.

Počínaje rokem 1920 začal Nejvyšší správní soud vydávat sbírku nálezů ve věcech administrativních. Jejím uspořádáním byl pověřen dr. Josef V. Bohuslav, rada a posléze senátní prezident nejvyššího správního soudu. Od roku 1934 (roč. 16) pak byla vydávána na jeho počest jako Bohuslavova sbírka nálezů Nejvyššího soudu ve věcech finančních („Boh. F“) a administrativních („Boh. A“). Její vydávání bylo ukončeno v roce 1949 (roč. 29), přičemž poslední vydání se týkalo rozhodnutí za rok 1948. S ohledem na principy správního soudnictví jsou v ní uveřejněné právní závěry zčásti použitelné i v *nyní* platné právní úpravě⁷⁶.

Rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu se po krátkém čase stala častým terčem kritiky politických stran. To vedlo k obavě, aby za účelem politizace veřejné správy nedošlo k jeho odstranění – správní soud byl pokládán za jeden ze základních pilířů právního státu⁷⁷. Proto zákonodárce přistoupil k ústavnímu zakotvení nejvyššího správního soudu⁷⁸ v § 88 zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky. S ohledem na text jeho vymezení a zařazení v hlavě týkající se moci soudní a výkonné, které navazovalo na úpravu správního soudnictví v § 86, se počítalo s vytvořením soustavy správních soudů, jejímž vrcholem by byl právě Nejvyšší správní soud.

Vytvořením soustavy správního soudnictví by se výrazně ulehčilo Nejvyššímu správnímu soudu. Tomu odpovídala i navržená právní úprava zákona č. 158/1920 Sb. o správním soudnictví u úřadův okresních a župních, podle níž měly být vytvořeny okresní a župní senáty⁷⁹. Zřízení těchto senátů a zákona o správním řízení před nimi však bylo neustále odkládáno,

⁷⁵ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. (1996). S. 19.

⁷⁶ MAZANEC, Michal. *Nejvyšší správní soud*. Nejvyšší správní soud. Brno. 2006. S. 30.

⁷⁷ Srov. MEISSNER, Otto. In NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD: *komentář k zákonu ze dne 16. června 1937, číslo 164/Sb. z. a n. o nejvyšším správním soudě a k jednacímú řádu pro nejvyšší správní soud, publikovanému vládní vyhláškou ze dne 16. července 1937, číslo 191/Sb. z. a n.* - Praha: Československý kompas, 1937. Komentované zákony Československé republiky. S. 51-70.

⁷⁸ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. (1937). S. 425.

⁷⁹ Srov. RAŠÍN, Alois. NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Komentář k zákonu ze dne 16. června 1937, číslo 164/Sb. z. a n. o nejvyšším správním soudě a k jednacímú řádu pro nejvyšší správní soud, publikovanému vládní vyhláškou ze dne 16. července 1937, číslo 191/Sb. z. a n.* S. 90-93.

až nakonec bylo rozhodnuto je nerealizovat. Správní soudnictví tak bylo nadále zajišťováno pouze Nejvyšším správním soudem⁸⁰.

V této souvislosti považuji za vhodné připomenout, že ve specializovaných věcech byly namísto Nejvyššího správního soudu povolány k soudní ochraně práv specializované soudy: patentový soud (zákon č. 30/1897 ř.z., o ochraně vynálezů), ústavní soud (zákon č. 162/1920 Sb., o ústavním soudě), soustava soudů pojišťovacích (zákon č. 221/1924 Sb., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří) a kartelový soud (zákon č. 141/1933 Sb., o kartelech a soukromých monopolech).

K odbřemenění Nejvyššího správního soudu zřízením specializovaných soudů však nedošlo. To bylo dáno tím, že personální obsazení nově zřízeného patentového a kartelového soudu bylo zajišťováno prostřednictvím soudců Nejvyššího správního soudu⁸¹. Soudci Nejvyššího správního soudu zajišťovali činnost patentového soudu prostřednictvím předsedy a přísedícího soudu⁸² a činnost kartelového soudu prostřednictvím prezidenta anebo senátního prezidenta nejvyššího správního soudu, jakožto předsedy, ze senátního prezidenta nebo rady nejvyššího správního soudu jakožto náměstka předsedy a z potřebného počtu radů nejvyššího správního soudu, kteří byli společně s odbornými soudci členy soudu⁸³. V případě ústavního soudu byla jeho činnost pouze sporadická, kdy fungoval pouze do roku 1931⁸⁴ a poté ve velmi omezené míře na přelomu let 1938 a 1939. V poválečném období již jeho činnost obnovena nebyla, neboť jeho povaha byla v rozporu s vnímáním pojetí práva, které „*nesmělo překážet zúčtování se zrádci a kolaboranty a revolučním změnám*“⁸⁵. Tomu současně odpovídala změna pojetí změny dělby moci, kdy namísto klasické dělby moci se uplatňovala idea jednotného výkonu státní moci v duchu spolupráce⁸⁶.

Přetížení Nejvyššího správního soudu mělo být odstraněno zákonem č. 164/1937 Sb., který navýšil personální zabezpečení soudu, umožnil účast v senátech právníky-nesoudci, ve stanovených případech kromě jiného umožnil rozhodování tříčlenným senátem namísto senátu pětičlenného, stanovil závaznost zveřejněných zásad rozšířeného senátu jak pro Nejvyšší

⁸⁰ SCHELLE, Karel in MALÝ, Karel a Ladislav SOUKUP. *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě*: sborník příspěvků. Praha: Karolinum, 2010. ISBN 978-80-246-1718-3. S. 741-790.

⁸¹ RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý Kompas, 1937, 241 s. S. 84.

⁸² Viz § 41 odst. 2 zákona č. 30/1897 ř.z. o ochraně vynálezů (zákon patentový).

⁸³ Viz § 20 odst. 1 zákona č. 141/1933 Sb., Zákon o kartelech a soukromých monopolech (kartelový zákon).

⁸⁴ PETERKOVÁ, Magdaléna. *Vývoj Veřejné správy a správního řízení v letech 1918-1967*. in BENEDA, Ivo. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Periplum, 2007, 445 s.; 21 cm. ISBN 978-80-86624-45-7.

⁸⁵ LANGÁŠEK, Tomáš. *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920-1948*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 319 s. ISBN 978-80-7380-347-6.

⁸⁶ KLAUS, Václav. *Projev prezidenta republiky k 15. výročí vzniku Ústavního soudu ze dne 10.09.2008*. Václav Klaus. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.klaus.cz/clanky/795>.

správní soud, tak pro správní úřady, umožnil uložení pokuty tomu, kdo brojí proti jasnému znění zákona, nebo pro zřejmou svévoli, a rovněž zavedl rozhodování soudu v neveřejném zasedání na základě soudních spisů a zjednodušil procesní postup odmítnutí stížnosti bez věcného projednání. Současně rozšířil pravomoc Nejvyššího správního soudu k rozhodování o stížnostech státních občanů pro porušení politických práv zaručených jim ústavou, byla-li jejich věc vyřízena v zákonem předepsaným správním pořádku bez odpovídajícího oprávnění zkoumat ústavnost napadeného rozhodnutí⁸⁷. V důsledku mnichovského diktátu a následné německé okupace však odpověď na účinnost přijaté právní úpravy nemohla přijít.

Osamostatněním Slovenského státu zákonem č. 1/1939 Sl.z. ze dne 14.03.1939 a v této souvislosti slovenským zákonodárcem (zákonem č. 186/1939 Sl.z.) konstituovanými novými ústředními orgány, mezi něž patřil *Najvyšší správny súd* (ten byl zřízen zákonem č. 69/1939 Sl.z.), byla působnost Nejvyššího správního soudu omezena pouze na území dnešní České republiky⁸⁸. Nejvyšší správní soud přesto fungoval i v průběhu druhé světové války⁸⁹, byť ve velmi omezeném režimu. Dobové poměry mu totiž neumožňovaly plnohodnotnou ochranu práv, jako je tomu v demokratickém právním státě, neboť jeho pravomoc byla omezena pravomocí německého soudnictví podřízeného vůli říšského protektora.

Poválečná obnova správního soudnictví byla významně ovlivněna legislativní dvojkolejností, neboť podle Košického vládního programu k ní byla na území Slovenska oprávněna Slovenská národní rada⁹⁰, zatímco ústavním dekretem č. 11/1944 Úř. věst. čsl. o obnovení právního pořádku byla stanovena kontinuita s právním řádem první republiky a popřena legalita Mnichova a všeho, co po něm následovalo. Kontinuita právního řádu se týkala pouze České republiky, neboť na Slovensku se jí prosadit nepodařilo⁹¹. Na Slovensku tak nadále působil *Najvyšší správny súd* zřízený po osamostatnění Slovenska v roce 1939. Správní soud byl sice upraven v ústavě z roku 1948, avšak po únorovém převratu ve stejném roce nebylo pro ochranu veřejných subjektivních práv místo⁹².

⁸⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Nástin vývoje ústavního soudnictví na území Československa (a České republiky)*. Právní rozhledy. 1998, č. 11. S. 544–551.

⁸⁸ VOJÁČEK, Ladislav a Karel SCHELLE. *Právní dějiny na území Slovenska*. Ostrava: Key Publishing, 2007. Právo. ISBN 978-80-87071-43-4. S. 291, 298.

⁸⁹ MAZANEC, Michal. *Zánik bývalého Nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů Státního ústředního archivu*. In NOVOTNÝ, Oto. *Pocita Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. (2002)* S. 159–182.

⁹⁰ VOJÁČEK, Ladislav a Karel SCHELLE. *Právní dějiny na území Slovenska*. Ostrava: Key Publishing, 2007. Právo. ISBN 978-80-87071-43-4. S. 322n.

⁹¹ Tamtéž 308.

⁹² MAZANEC, Michal. *Nejvyšší správní soud*. Nejvyšší správní soud. Brno. 2006. S. 31.

Kontrola veřejné správy prostřednictvím nezávislého správního soudnictví, jak byla realizována v období první republiky, se neslučovala se záměry komunistické strany. Ta nemohla připustit, aby jí vykonávaná moc byla jakkoliv zpochybňována. Nejvyšší správní soud byl postupně oslabován cíleným omezováním počtu soudců, přesunem jeho sídla (v roce 1949) z Prahy do Bratislavy⁹³ a zamezením publikace jeho rozhodnutí nejen ve specializovaných sbírkách, ale vůbec⁹⁴. Posléze převzaly jeho věcnou a funkční příslušnost finanční prokuratury⁹⁵ a celý proces likvidace Nejvyššího správního soudu a správního soudnictví byl završen soudní reformou⁹⁶, kdy byl Nejvyšší správní soud s účinností od 18. listopadu 1952 vypuštěn ze soudního systému a byly zrušeny všechny předpisy, které se jej týkaly⁹⁷.

V souladu s organizací prokuratury byl dozor nad správným a jednotným používáním a zachováváním zákonů a jiných právních předpisů národními výbory, označovaný jako všeobecný dozor, vykonáván nejprve generálním prokurátorem⁹⁸ a posléze prokurátory⁹⁹. Jan Kuklík v této souvislosti připomíná, že „*Soudní přezkum správních rozhodnutí zůstal do roku 1960 zachován pouze u některých otázek týkajících se sociálního pojištění*“¹⁰⁰. Počínaje rokem 1960 bylo ústavně zakotveno, že soudnictví je podřízeno a vykládáno v souladu se socialistickým právním vědomím pod všeobecným dozorem socialistické prokuratury¹⁰¹. Ten byl zaměřen pouze na ochranu objektivního práva, a proto nemohl v žádném případě nahradit funkci správního soudnictví¹⁰². Soudní kontrola rozhodnutí veřejné správy tak byla až do roku 1989 výrazně omezena a týkala pouze pojišťovacího soudnictví¹⁰³ (jehož úprava byla v roce 1948 realizována prostřednictvím zákona o národním pojištění¹⁰⁴ a počínaje rokem 1950 byla realizována prostřednictvím občanského soudního řádu¹⁰⁵) a věcí tiskových¹⁰⁶. Od roku 1964 pak byla upravena v rámci hlavy čtvrté, která upravovala přezkoumání

⁹³ Zákon č. 166/1949 Sb. ze dne 11.05.1949. *O sídle správního soudu.*

⁹⁴ KINDL, Vladimír. *Několik poznámek o rozhodování Nejvyššího správního soudu (správního soudu) v letech 1945-1952 ve věcech církví a náboženských společností (O stavu současného a možnostech budoucího poznání).* in NOVOTNÝ, Oto. *Pocita Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám.* (2002). S. 183-190.

⁹⁵ Zákon č. 270/1949 Sb. ze dne 19.12.1949. *O finančních prokuraturách.*

⁹⁶ Zákon č. 64/1952 Sb., ze dne 30.10.1952. *O soudech a prokuratuře.*

⁹⁷ KUKLÍK, Jan, Karolína ADAMOVÁ, Petr BĚLOVSKÝ, et al. *Dějiny československého práva 1945-1989.* Praha: Auditorium, 2011. ISBN 978-80-87284-17-9. S. 201.

⁹⁸ Zákon č. 65/1956 Sb., ze dne 19.12.1956. *O prokuratuře.* § 3.

⁹⁹ Zákon č. 60/1965 Sb., ze dne 17.06.1965. *O prokuratuře.* § 14.

¹⁰⁰ KUKLÍK, Jan. *Vývoj československého práva 1945-1989.* Praha: Linde, 2009. ISBN 978-80-7201-741-6. S.304.

¹⁰¹ Viz článek 102 ústavního zákona č. 100/1960 Sb. *Ústava Československé socialistické republiky.*

¹⁰² KOPECKÝ, Martin. *Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví.* Správní právo. 2018, s. 33-55. ISSN 0139-6005.

¹⁰³ Zákon č. 221/1924 Sb., ze dne 09.10.1924. *O pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří.*

¹⁰⁴ Zákon č. 99/1948 Sb., ze dne 15.04.1948. *O národním pojištění.*

¹⁰⁵ Zákon č. 142/1950 Sb., ze dne 25.10.1950. *O řízení ve věcech občanskoprávních.*

¹⁰⁶ Srov. § 36 zákona č. 99/1963 Sb. ve znění zákona č. 133/1982 Sb. účinném od 01.04.1983.

rozhodnutí jiných orgánů¹⁰⁷. Vladimír Mikule v této souvislosti uvedl, že se správním soudnictvím tehdejší právní řád fakticky počítal, to existovalo „spíše potenciálně než reálně“¹⁰⁸.

Přestože právní úprava ochranu práv ve správním soudnictví neposkytovala, právní teorie si její potřeby byla vědoma a k rozšíření soudní kontroly správy a její osvěty pořádala celou řadu akcí^{109, 110}. Po násilném potlačení pražského jara v roce 1968, odůvodňovaném potřebou normalizace poměrů, však pro nezávislé správní soudnictví nebylo v našem právním řádu místa. Tento stav trval až do sametové revoluce v listopadu roku 1989.

3.4. Obnovení správního soudnictví po roce 1989

Zásadním mezníkem společenského a právního vývoje představuje 17. listopad 1989, který představoval počátek tzv. „sametové revoluce“. V jejím důsledku došlo ke zhroucení komunistického systému v Československu a nastolení počátku procesu změn sledujících mimo jiné naplnění zásad právního státu, jenž uznává základní lidská práva a svobody, procesu obnovování politického systému založeného na demokratických principech¹¹¹, procesu podpory vzniku svobodné tržní ekonomiky a ochrany soukromého vlastnictví¹¹². Václav Pavlíček v této souvislosti zdůrazňuje význam pojmu revoluce, jako pojmu objektivního a věcného. Ten shledává v přerušení kontinuity právního řádu či státu, jako činnosti, která popřela legalitu minulého stavu a nastoluje stav nový¹¹³. Protiprávnost komunistického režimu byla posléze deklarována zákonem¹¹⁴, jenž mj. uvádí, že komunistický režim byl zločinný, nelegitimní a zavrženíhodný, perzekvoval občany nebo jim hrozil perzekucí a odpor proti tomuto režimu se považuje za legitimní, spravedlivý, morálně oprávněný a hodný úcty¹¹⁵.

¹⁰⁷ Zákon č. 99/1963 Sb. ze dne 04.12.1963. *Občanský soudní řád*.

¹⁰⁸ MIKULE, Vladimír. *Správní soudnictví v Československu*. S. 45. via KRYSKA, David. *Srovnání českého a polského správního soudnictví* 2013. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/83321>. Vedoucí práce Vladimír Mikule. S. 34.

¹⁰⁹ Např. PRÁVNÍK. *Vědecká diskuse o problematice soudní kontroly správy v ČSSR*, konaná dne 15.02.1967 ve sborově právnícké fakulty Univerzity Karlovy In *Právník* číslo 07/1967. S. 632–651.

¹¹⁰ MIKULE, Vladimír. *Správní soudnictví – ano či ne? (Pojem, vývoj a funkce správního soudnictví)*. In *Právník* 09/1969. S. 769-779.

¹¹¹ GERLOCH, Aleš, Vladimír ZOUBEK a Jiří HŘEBEJK. *Ústavní systém České republiky*. 5. aktualiz. vyd., 1. vyd. ve Vyd. a nakl. A. Čeněk. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 516 s. ISBN 978-80-7380-423-7. S. 51.

¹¹² BUREŠ, Jan. *100 let demokracie v ČR*. In: *Bohouš a Dáša: Demokracie pod lupou*. Člověk v tísní. Praha 2019. Sborník. ISBN 978-80-7591-035-6. S. 25 – 34.

¹¹³ PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti: úvahy a polemiky*. (2002). S. 291.

¹¹⁴ Zákon č. 198/1993 Sb. *Zákon o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu*.

¹¹⁵ Nález Ústavního soudu I. ÚS 2056/12 ze dne 20.11.2012, publikovaný pod č. N 191/67/SbNU 293. *Formalistický přístup obecného soudu při rozhodování toho, zda stěžovatel je osobou účastnou soudní rehabilitace*

Přes snahu nového¹¹⁶ zákonodárce o co nejrychlejší obnovu správního soudnictví jako jednoho ze základních pilířů právního státu bezprostředně po sametové revoluci (17. listopad až 29. prosinec 1989)¹¹⁷ byly ústavní základy obnovy správního soudnictví položeny až Listinou základních práv a svobod¹¹⁸ přijatou v roce 1991. V ní zákonodárce v článku 36 odst. 2 zaručil každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím veřejné správy, právo na přístup k soudu, aby soud přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí. Z rozhodování soudu přitom nesmělo být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Obnovením správního soudnictví Československá republika a v důsledku rozdělení Československa i Česká republika potvrdila, že je právním státem, který dodržuje povinnosti, k nimž se Listinou zavázal. Přijatá právní úprava odpovídala Listinou zakotvenému principu generální klauzule s vyloučením výkonu správního soudnictví správními úřady nebo jinými orgány, které nemají povahu nezávislých soudů¹¹⁹.

Vlastní právní úprava byla s účinností od 1. ledna 1992 realizována prostřednictvím novely občanského soudního řádu zákonem č. 519/1991 Sb., jímž byla vložena část pátá nazvaná „správní soudnictví“, umožňující kontrolu zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy. Ačkoliv lze vidět inspiraci přijaté právní úpravy v prvorepublikové úpravě správního soudnictví¹²⁰, s ohledem na uplynulou dobu a negativní zkušenosti s přetížením Nejvyššího správního soudu a změnu společenských poměrů spojenou s vývojem veřejné správy na ni tato úprava přímo nenavazovala. Zásadní rozdíly spočívají v pojetí správního soudnictví¹²¹ jako pokračování výkonu veřejné správy a v odmítnutí názoru, že správní soudnictví má být svěřeno zvláštním orgánům zcela odděleným od soustavy obecných soudů se samostatnou soustavou ústředních orgánů¹²². Zohledněna byla současně dosavadní úprava občanského soudního řádu

¹¹⁶ První svobodné parlamentní volby po pádu komunismu v Československu proběhly ve dnech 8-9. června 1990 a přesvědčivě v nich uspěla hnutí Občanské fórum (49,5% ve volbách do České národní rady, 49,96% ve volbách do Sněmovny národů Federálního shromáždění, 53,15 % do Sněmovny lidu Federálního shromáždění) a Verejnost proti násilí (29,4 % ve volbách do Slovenské národní rady, 11,9% ve volbách do Sněmovny národů Federálního shromáždění, 10,4 % do Sněmovny lidu Federálního shromáždění). [online]. [Cit. 14.01.2022].

Dostupné z: <https://www.volby.cz>.

¹¹⁷ FIALA, Josef, MATES, Pavel, PRŮCHA, Petr. *K problematice správního soudnictví*. Právník číslo 05/1990. S. 257-275.

¹¹⁸ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., ze dne 09.01.1991, *kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon*.

¹¹⁹ PÍTROVÁ, Lenka. *K systému správního soudnictví a soudní kontroly správních rozhodnutí v zemích západní Evropy*. Právník 6/1991. S. 346nn.

¹²⁰ Srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 519/1991 Sb., ale též přímo znění zákona č. 36/1876 ř.z., ze dne 22.10.1875. *O zřízení správního soudu*.

¹²¹ Srov. Pojetí justičního státu Rudolfem Gneistem in MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. (1996). S. 25.

¹²² MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. (1992). S. 121-122.

týkající se přezkoumání rozhodnutí jiných orgánů (hlava čtvrtá o.s.ř. ve znění účinném do 31.12.2002) a pojišťovacího soudnictví¹²³.

Z tohoto důvodu bylo samostatně upraveno rozhodování o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu (hlava druhá, §§ 247-250k o.s.ř.) a rozhodování o opravných prostředcích proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů (hlava třetí, §§ 250l-250s o.s.ř.) s tím, že pro řízení platila subsidiární úprava občanského soudního řádu. Řízení o opravných prostředcích proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů tedy fakticky představovalo pokračování rozhodovací činnosti veřejné správy¹²⁴ a nemělo skutečnou povahu správního soudnictví¹²⁵.

Ochrana práv ve správním soudnictví byla s ohledem na finanční, personální a materiální náročnost (ale též historické souvislosti) vytvoření samostatné soudní soustavy, realizována prostřednictvím začlenění do stávající soustavy obecných soudů a rozšířením jejich pravomoci. Příslušnost rozhodovat ve správním soudnictví byla rozložena mezi všechny články soudní soustavy v závislosti na dělbu kompetencí mezi federací a republiky, přičemž soudy rozhodovaly v zásadě v jednom stupni – to však s výjimkou věcí důchodového zabezpečení, v nichž bylo možné proti rozhodnutí krajského soudu podat jak odvolání, o němž rozhodoval nejvyšší soud republiky, tak byla dána i přípustnost dovolání¹²⁶. Základní věcná příslušnost k rozhodování soudů ve správním soudnictví byla zákonodárcem určena krajským soudům (§ 246 odst. 1 o.s.ř.). Okresním soudům byla svěřena pravomoc přezkoumávání rozhodnutí o přestupcích a jiných zákonem stanovených případech (srov § 246 odst. 4 o.s.ř.). Nejvyšším soudům pak byl svěřen přezkum rozhodování ústředních orgánů s tam stanovenými výjimkami (§ 246 odst. 2, 3 o.s.ř.). Pro řízení před soudy nebyla určena žádná zvláštní pravidla a vycházelo se tak z úpravy občanského soudního řádu pro civilní řízení.

Přezkumná činnost soudu ve správním soudnictví, v souladu s článkem 36 odst. 2 Listiny, byla zákonodárcem založena generální klauzulí, podle níž fyzická nebo právnická osoba, která tvrdí, že byla na svých právech zkrácena rozhodnutím správního orgánu, může po vyčerpání zákonem připuštěných opravných prostředků a poté, co toto rozhodnutí nabylo právní moci, s výjimkou případů vyloučených ze soudního přezkumu (§ 248 o.s.ř.) požádat, aby zákonnost tohoto rozhodnutí přezkoumal soud (§ 247 o.s.ř.).

¹²³ RYBA, Jan a Marie SOUČKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice*. Praha: Orac, 1999. Knihovnička ORAC. ISBN 80-86199-08-8. S. 81.

¹²⁴ Tamtéž. S. 82.

¹²⁵ MAZANEC, Michal. *Problémy českého správního soudnictví pohledem soudce*. Správní právo 03-04/1997. S. 145-153.

¹²⁶ Viz § 250s zákona č. 99/1963 Sb. ve znění účinném od 01.01.1992 ve znění zákona č. 519/1991 Sb.

Vlastní žalobní legitimace byla spojena s důsledným uplatněním dispoziční zásady (na rozdíl od předchozí právní úpravy všeobecného právního dozoru prokuratury¹²⁷, přičemž prokurátor do řízení s ohledem na § 35 o.s.ř. nemůže vstoupit) ve spojení se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt*, kdy bylo pouze na osobě dotčené rozhodnutím správního orgánu, zda a v jakém rozsahu se bude u soudem domáhat ochrany svých práv, tedy přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí. Tato osoba (žalobce) s ohledem na účinky rozhodnutí nemusela přitom být účastníkem řízení z něž napadené rozhodnutí vzešlo. Žalovaným zákonodárce v případě rozhodnutí vydaného ve správním řízení, stanovil správní orgán, který rozhodl v posledním stupni (§ 250 o.s.ř.). K ochraně práv žalobce a současně jako určitá pojistka před přetěžováním správních soudů, a tím jejich diskreditací¹²⁸, byla stanovena podmínka povinného zastoupení advokátem či komerčním právníkem, nemá-li sám žalobce nebo jeho zaměstnanec právnícké vzdělání. To však platí s výjimkou věcí, k nimž byl příslušný okresní soud nebo věcí týkajících se nemocenského pojištění či důchodového zabezpečení (§ 250a o.s.ř.). Tomu současně odpovídalo právo žalobce na ustanovení zástupce (§ 30 o.s.ř.) a právo na náhradu nákladů řízení v případě úspěchu ve věci (§ 250k o.s.ř.). Žaloba musela být podána do dvou měsíců od doručení napadeného rozhodnutí (§ 250b o.s.ř.) a pouze v této lhůtě mohla být rozšířena. Omezení či zpětvzetí žaloby však bylo možné až do rozhodnutí soudu (§ 280h o.s.ř.). Podání žaloby nemělo odkladný účinek ve vztahu k napadenému rozhodnutí. Ten mohl být přiznán soudem pouze v případě, že žalobce osvědčil, že by mu neprodleným výkonem vznikla závažná újma (§ 250c o.s.ř.).

Nedošlo-li po předběžném přezkumu žaloby soudem stran příslušnosti, včasnosti jejího podání a odstranění jejích vad k postoupení této žaloby příslušnému soudu ani jejímu odmítnutí coby opožděné či kvůli podání osobou neoprávněnou nebo z důvodu výluky soudního přezkumu rozhodnutí ve správním soudnictví, následovalo její věcné projednání. To bylo realizováno na základě kasačního principu zaměřeného na přezkum zákonnosti napadených rozhodnutí, případně přezkumu správního uvážení. Při přezkumu zákonnosti rozhodnutí byl soud vázán skutkovým stavem v době vydání napadeného rozhodnutí a dokazování se neprovádělo (§ 250i odst. 1 o.s.ř.). Efektivita soudnictví byla podporována oprávněním soudu rozhodnout věc meritorně bez jednání. To platilo v případě správně zjištěného stavu a posuzování právních otázek nebo v případě zjištění, že napadené rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné kvůli nesrozumitelnosti důvodů či jejich nedostatku (§250f o.s.ř.). Nedošlo-li k vyřízení věci mimo jednání a nebránilo-li soudu v nařízení jiné skutečnosti (např. § 250i

¹²⁷ PÍTROVÁ, Lenka. *Správní soudnictví po novele občanského soudního řádu*. Právník 5/1992. S. 15-28.

¹²⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 519/1991 Sb., § 250a.

odst. 2 o.s.ř.), soud jej nařídil a rozhodl ve věci. V případě, že napadené rozhodnutí shledal v souladu se zákonem, žalobu zamítnul. V případě, že soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí bylo nezákonné či nepřezkoumatelné, napadené rozhodnutí správního orgánu, případně i rozhodnutí správního orgánu, které mu předcházelo, zrušil a věc vrátil žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení. Ten byl právním názorem soudu vázán. Proti rozhodnutí soudu byl přípustný opravný prostředek (§ 250j o.s.ř.).

Vzhledem k „originalitě“ přijaté právní úpravy ve spojení s více než čtyřicetiletou absencí fungujícího správního soudnictví v právním státě¹²⁹ je logické, že přijatá právní úprava nebyla bez chyb. Právní úprava byla od svého přijetí předmětem odborné diskuse, která ji shledávala problematickou.

Např. na společné schůzi kateder občanského a správního práva k otázkám úpravy správního soudnictví zákonem č. 519/1991 Sb. konané dne 06.03.1992 byly shledány tyto problémy¹³⁰:

- rozpor mezi Listinou zakotveným přezkumem (čl. 36 odst. 2 a 4) a skutečným přezkumem podle přijaté úpravy o.s.ř.,
- vymezení okruhu rozhodnutí správních orgánů týkajících se základních práv a svobod, která podle Listiny nemohou být vyloučena ze soudního přezkumu,
- odlišnou povahu soudního řízení v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu a rozhodování o opravných prostředcích proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů,
- obecná klauzule § 247 odst. 1 o.s.ř. a výjimky z obecné možnosti podat žalobu proti rozhodnutí správních orgánů (§ 248 o.s.ř.),
- přezkoumatelnost bezprostředních zásahů,
- soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu v případě, kdy toto rozhodnutí nebylo doručeno všem účastníkům řízení, a je tedy nepravomocné, tudíž nesplňuje podmínky soudního přezkumu, - spor o vymezení pojmu rozhodnutí v § 245 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s legislativní zkratkou rozhodnutí správního orgánu podle § 244 odst. 2 o.s.ř.,
- okruh dříve učiněných správních rozhodnutí, jejichž zákonnost může být posouzena při přezkoumání rozhodnutí ve vazbě na samostatný soudní přezkum takových rozhodnutí,
- vztah volné úvahy a neurčitých právních pojmů k § 245 odst. 2 o.s.ř.,

¹²⁹ PÍTROVÁ, Lenka. *K systému správního soudnictví a soudní kontroly správních rozhodnutí v zemích západní Evropy*. Právník 6/1991. S. 346nn.

¹³⁰ KOPECKÝ, Martin. *Společná schůze kateder občanského a správního práva PF UK k otázkám správního soudnictví*. Právník 05/1992, s 58n.

- rozpor mezi právní úpravou spočívající v omezené přezkoumatelnosti rozhodnutí o přestupku podle § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a obecnou úpravou soudního přezkumu založenou novelou o.s.ř.,
- pojem mimořádného opravného prostředku podle § 250 odst. 2 o.s.ř.,
- stanovení okruhu účastníků soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve spojení s okruhem účastníků předcházejícího právního řízení a vztah přijaté úpravy k článku 6 Úmluvy a dodatkového protokolu č. 7.

3.5. Východiska stávající úpravy správního soudnictví

Přijatá právní úprava správního soudnictví zákonem č. 519/1991 Sb. měla být podle původního záměru vlády úpravou dočasnou, kterou měla později nahradit komplexní právní úprava. V návaznosti na výsledky červnových voleb v roce 1992 a následné rozdělení Československa byl při přípravě závěrečné zprávy ústavněprávního výboru Annou Röschovou ve věci nové Ústavy České republiky navržen vznik Nejvyššího správního soudu¹³¹ jako vrcholu soustavy soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Anna Röschová se obávala naplnění stavu popisovaného v právní literatuře, že bez zřízení Nejvyššího správního soudu „*se Ústavní soud zahltí množstvím sporů o podzákoné předpisy a vyhlášky*“¹³². Vlastní zakotvení Nejvyššího správního soudu následně vycházelo z německého Základního zákona podle návrhu Ivany Janů¹³³.

Původní koncepce, podle níž mělo vzniknout správní kolegium Nejvyššího soudu, tak zůstala nenaplněna a nová koncepce počítající s Nejvyšším správním soudem neexistovala¹³⁴. Vláda současně potřebě vzniku nové úpravy správního soudnictví nepřikládala prioritu a potřebu nové úpravy ani přes derogační nálezy a výtky Ústavního soudu nevnímala¹³⁵. Důvody byly nejen politické, které vyplývaly z nemožnosti dohodnout se na pojetí správního soudnictví, ale zejména ekonomické, neboť vznik nového soudního systému by znamenal významný zásah do rozpočtu a do současného obsazení zbývajících částí soudnictví. Mezinárodní

¹³¹ VÝBORNÝ, Miloslav. In *Nejvyšší správní soud 2018 – jak to bylo, je a (možná) bude?*“ I. Panel Historické ohlédnutí. Konference Nejvyššího správního soudu. 13.09.2018. [online]. [Cit. 12.10.2018].

Dostupné z: <http://nssoud-stream.cz/>

¹³² NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl: život právníka ve 20. století*. Praha: Leges, 2010. Extra. ISBN 978-80-87212-58-5. S. 99.

¹³³ Tímto je vysvětleno proč postavení Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu je v Ústavě věnována rozdílná pozornost. Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. Čl. 91. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007. S. 751.

¹³⁴ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. In „*Nejvyšší správní soud 2018 – jak to bylo, je a (možná) bude?*“ I. Panel Historické ohlédnutí. Konference Nejvyššího správního soudu. (13.09.2018).

¹³⁵ RYCHETSKÝ, Pavel. In „*Nejvyšší správní soud 2018 – jak to bylo, je a (možná) bude?*“ I. Panel Historické ohlédnutí. Konference Nejvyššího správního soudu. (13.09.2018).

závazky, k nimž se Česká republika přihlásila, si však vybíraly svou daň. Nejvýznamnějším nedostatkem byl rozpor s úpravou článku 6 odst. 1 Úmluvy spočívající v absenci pravomoci soudu projednat věc nejen v otázkách zákonnosti správního rozhodnutí, ale též stran posouzení skutkového stavu a v případě zrušujícího rozhodnutí oprávnění zavázat správní orgán jak názorem soudu ohledně právního posouzení věci, tak ohledně skutkového stavu¹³⁶, tj. v tzv. plné jurisdikci¹³⁷.

Odpovědnost Ústavnímu soudu, který fakticky nahrazoval činnost Nejvyššího správního soudu jako sjednocovatele judikatury, neumožňovala okamžité zrušení celé páté části, neboť jejím zrušením by se předmětný deficit soudní ochrany nevyřešil, a naopak by došlo k zvýšení chaosu ve společnosti a v důsledku toho ke zhoršení postavení účastníků požadujících soudní ochranu. Politický deficit ve zřízení správního soudnictví se řešil metodikou ústavně konformního výkladu právních norem s opakovaným upozorněním zákonodárce na deficit právní úpravy a nezbytnost její změny. Pokud výsledku nebylo možné dosáhnout výkladem, jako tomu bylo v případě výluky ze soudní přezkoumatelnosti v jednoduchých věcech či výluky nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o pořádkové pokutě (§ 250f o.s.ř.), Ústavnímu soudu nezbývalo než přistoupit k zrušení^{138, 139, 140} ústavně nekonformní části příslušného ustanovení. Přitom současně upozorňoval, že nejde pouze o dílčí nedostatek, ale je zapotřebí změny celého systému a koncepce správního soudnictví¹⁴¹.

Potřebu úpravy správního soudnictví zdůrazňovaly i ve svých publikacích osobnosti správního práva, zejména Vladimír Mikule, Michal Mazanec a Pavel Zářecký. Michal Mazanec s Marií Žiškovou posléze začali připravovat právní úpravu nového soudního řádu správního, a tím umožnili odstartovat reformu správního soudnictví, která byla posléze realizována zákonem č. 150/2002 Sb.¹⁴².

Ke zrušení správního soudnictví upraveného v páté části občanského soudního řádu přistoupil Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 16/99 ze dne 27.06.2001, č. 276/2001 Sb., s účinností

¹³⁶ Rozsudek ESLP ve věci Albert et Le Compte proti Belgii ze dne 10.02.1983, viz bod 29. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57422>

¹³⁷ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 10 As 24/2015-71 ze dne 02.05.2017, č. 3577/2017 Sb. NSS.

¹³⁸ Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 18/96 ze dne 24. 9. 1996, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 269/1996 Sb. N 85/6 SbNU 109 - *Rozhodování bez ústního jednání ve správním soudnictví v prvním stupni*.

¹³⁹ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 28/98 ze dne 23.11.1999, č. 2/2000 Sb. N 61/16 SbNU 185 - *Nepřezkoumatelnost rozhodnutí o pořádkových pokutách soudy ve správním soudnictví*.

¹⁴⁰ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 9/2000 ze dne 17.01.2001, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 52/2001 Sb., N8/21 SbNU 55 - *O zrušení § 83 odst. 1 zákona o přestupcích - přezkum rozhodnutí o přestupku soudem*.

¹⁴¹ ŽIŠKOVÁ, Marie. In „*Nejvyšší správní soud 2018 – jak to bylo, je a (možná) bude?*“ Konference Nejvyššího správního soudu. (13.09.2018).

¹⁴² MAZANEC, Michal. In „*Nejvyšší správní soud 2018 – jak to bylo, je a (možná) bude?*“ Konference Nejvyššího správního soudu. (13.09.2018).

ke dni 31.12.2002¹⁴³. Důvody ústavní nekonformity přijaté právní úpravy, která měla být pouze přechodnou, Ústavní soud shledal především v porušování článku 6 odst. 1 Úmluvy ratifikované v roce 1992, která na soudní kontrolu veřejné správy klade vyšší požadavky než v roce 1991 přijatá provizorní právní úprava správního soudnictví, a v nerespektování Ústavou předvídaného Nejvyššího správního soudu. Stávající právní úprava v rozporu s článkem 6 odst. 1 Úmluvy neposkytuje soudní ochranu před nezákonnými postupy či zásahy veřejné správy, které nemají formu a charakter správního rozhodnutí, neposkytuje soudní ochranu před nečinností správního orgánu, chybí v ní oprávnění soudů rozhodovat přímo o platnosti aktů veřejné správy a o zákonnosti přiměřenosti sankcí ukládaných správními orgány. Některým účastníkům, o jejichž právech je rozhodováno, případně jsou dotčeni rozhodnutím, avšak nebyli účastníky předmětného řízení, není umožněn přístup k soudu, čímž dochází k nerovnému postavení osob dotčených ve svých právech správním rozhodnutím. Zásadním bylo rovněž shledáno ignorování Ústavou předvídaného Nejvyššího správního soudu (viz čl. 91 a 87 odst. 2 Ústavy), který nebyl zřízen a jež musel v činnosti v rámci principů právního státu zastupovat Ústavní soud. V této situaci pak musí Ústavní soud suplovat mechanismy a principy předvídané ústavním pořádkem, a napravovat tak systémové chyby stávající právní úpravy.

Apel Ústavního soudu na odpovědnost zákonodárce byl vyslyšen. Návrh zákona soudního řádu správního byl dne 15. února 2002 schválen Poslaneckou sněmovnou, dne 22. března 2002 byl schválen Senátem a dne 26. března 2002 byl zákon soudní řád správní podepsán prezidentem republiky¹⁴⁴. Ve Sbírce zákonů byl zveřejněn dne 17. dubna 2002. Na něj navázaly zákony č. 131/2002 Sb. o rozhodování některých kompetenčních sporů a č. 151/2002 Sb., jímž byla zajištěna konformita soudního řádu správního se zbývajícimi právními předpisy.

Derogační náleží Ústavního soudu z roku 2001, jímž byla zrušena dosavadní právní úprava správního soudnictví¹⁴⁵, je významný i pro stávající právní úpravu, neboť stanovil minimální předpoklady pro ústavní konformitu správního soudnictví včetně konformity s Úmluvou a stal se tak výchozí bodem současné úpravy správního soudnictví¹⁴⁶.

¹⁴³ Poměrně dlouhá legisvakance měla zákonodárci umožnit přijmout připravovanou právní úpravu reformy správního soudnictví a organizačně zajistit její řádnou realizaci.

¹⁴⁴ VLÁDA ČR. Vládní návrh zákona soudní řád správní. Číslo tisku 1080 ze dne 01.10.2001. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=1080&o=3>

¹⁴⁵ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99 ze dne 27.06.2001, 276/2001 Sb., N 96/22 SbNU 329 - *Zrušení části páté občanského soudního řádu – správní soudnictví*.

¹⁴⁶ HABERLE, Ondřej. *Ústavní problémy v rozhodovací praxi soudů ve správním soudnictví*. Správní právo. 2015. S. 386-403. ISSN 0139-6005.

Ačkoliv z vnějšího pohledu se může představovat nález Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. června 2001, č. 276/2001 Sb. Ústavního soudu jako projev nezávislosti Ústavního soudu a nezbytnosti přijetí takového řešení, podle mého názoru tomu tak není, když Ústavní soud mohl přistoupit k řešení odpovídajícímu pouze potřebám projednávané věci. Nasvědčují tomu nejen objektivní skutečnosti, kdy problémové otázky uváděné Ústavním soudem byly již dlouhodobě známy, přesto byly řešeny odlišným způsobem a rovněž měl již dříve řadu možností právní úpravu správního soudnictví obsaženou v páté části občanského soudního řádu zrušit, přesto tak neučinil a jeho kroky byly zdrženlivé. Zdrženlivý přístup byl zachován ovšem i v tomto konkrétním případě, byť to tak navenek nepůsobí.

Jak vyplynulo z vyjádření účastníků konference „*Nejvyšší správní soud 2018 – jak to bylo, je a (možná) bude? I. Panel Historické ohlédnutí*“ konané na půdě Nejvyššího správního soudu dne 13. září 2018¹⁴⁷ postup Ústavního soudu s vládou České republiky byl dopředu projednán a Ústavní soud přistoupil k vyhlášení derogačního nálezu poté, co mu bylo potvrzeno, že nová právní úprava správního soudnictví je již připravena v takovém stavu, aby mohla být předložena Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky k jejímu projednání, schválení a realizaci. Tomu současně odpovídala i lhůta pro přijetí nové právní úpravy vyjádřená prostřednictvím účinnosti derogačního nálezu, tj. ke dni 31. prosince 2002. Vyjádření účastníků konference odpovídá datům předložení návrhů zákona správního řádu¹⁴⁸ a soudního řádu správního¹⁴⁹, které byly poslanecké sněmovně doručeny ve dnech 27. září 2001 a 1. října 2001. Fakticky tedy Ústavní soud – v rozporu se zdrženlivostí zásahu Ústavního soudu ve vztahu k politickým otázkám^{150,151} – pomohl vyřešit tehdejší politickou krizi¹⁵², kdy Česká strana sociálně demokratická jako vládnoucí strana nebyla schopna prosazovat klíčové zákony. Zrušení páté části občanského soudního řádu Ústavním soudem v podstatě odblokovalo politickou situaci, neboť zákonodárce musel přehlédnout „politické boje“ a nastalý problém vyřešit.

¹⁴⁷ NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. „*Nejvyšší správní soud 2018 – jak to bylo, je a (možná) bude?*“ I. Panel Historické ohlédnutí. Konference Nejvyššího správního soudu. 13.09.2018. [online]. [Cit. 12.10.2018].

Dostupné z: <http://nssoud-stream.cz/>

¹⁴⁸ VLÁDA ČR. Vládní návrh zákona správní řád. Číslo tisku 1070. ze dne 27.09.2001. [online]. [Cit. 14.01.2022].

Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=1070&o=3>

¹⁴⁹ VLÁDA ČR. Vládní návrh zákona soudní řád správní. Číslo tisku 1080 ze dne 01.10.2001. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=1080&o=3>

¹⁵⁰ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 352 s. ISBN 978-80-7502-022-2.

¹⁵¹ HOLLANDER, Pavel. *Kolaps „soudcovského státu“: běží odpočítávání?* In HLOUŠEK, Vít a Vojtěch ŠIMÍČEK, ed. *Dělna soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. Sborníky. ISBN 80-210-3318-5.

¹⁵² HAVLÍK, Vlastimil a Lubomír KOPEČEK. *Krise vládnutí v České republice. Analýza působení volebního a stranického systému a návrhy možných řešení*. Politologický časopis č. 3/2008. S. 183-205.

Zdeněk Jičínský v této souvislosti poslance informoval tak, že ... „*Ústavní soud – a už o tom hovořil ministr spravedlnosti – zavázal vlastně Parlament, aby přijal v určité lhůtě speciální právní předpis a aby používání občanského soudního procesního řádu nebylo již nadále možné. V tomto směru tedy tento návrh tomuto požadavku nebo tomuto úkolu, uloženému Ústavním soudem, vyhovuje.*“¹⁵³. Odpovědnost vlády, ale i zákonodárce za nastalou situaci byla zdůrazňována i vládou samotnou, a to zejména prostřednictvím prohlášení ministra spravedlnosti České republiky Jaroslava Bureše¹⁵⁴.

Zatímco v případě zákona soudního řádu správního poslancům fakticky nezbylo jiné možnosti než novou právní úpravu přijmout. V případě zákona správní řád, který sice se soudním řádem správním tvořil ucelenou úpravu se tak nestalo. Návrh zákona správní řád nebyl ve třetím čtení přijat (z přítomných 165 poslanců hlasovalo pro návrh 79 poslanců a proti návrhu 67 poslanců)¹⁵⁵.

3.6. Prameny práva

Základními prameny právní úpravy správního soudnictví jsou ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., jímž byla vyhlášena Listina základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku České republiky, a Evropská úmluva o ochraně lidských práv.

Článek 1 Ústavy prohlašuje Českou republiku za demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana a dodržující závazky, které pro něj vyplývají z mezinárodního práva. Konkrétní lidská práva jsou deklarována Listinou. V článku 2 Ústavy je zakotveno rozdělení státní moci, kterou lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, jež určuje zákon. Článek 4 Ústavy stanoví, že základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci. V článku 10 Ústavy je zakotvena přednost ratifikovaných mezinárodních smluv

¹⁵³ BUREŠ, Jaroslav. *Přepis záznamu z 46. schůze konané dne 15. února 2002 ve věci bodu 147. Vládní návrh soudního řádu správního /sněmovní tisk 1080/- třetí čtení.* Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 1998-2002. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z:

<https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/046schuz/s046455.htm>

¹⁵⁴ JIČÍNSKÝ, Zdeněk. *Přepis záznamu z 39. schůze konané dne 25. října 2001 ve věci bodu 76. Vládní návrh soudního řádu správního /sněmovní tisk 1080/- první čtení.* Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 1998-2002. [online]. [Cit. 14.01.2022].

Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/039schuz/s039237.htm>.

¹⁵⁵ POSLANECKÁ SNĚMOVNA. *Přepis záznamu z 45. schůze konané dne 15. února 2002 ve věci bodu 166. Vládní návrh zákona správní řád /sněmovní tisk 1070/- třetí čtení.* Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 1998-2002. [online]. [Cit. 14.01.2022].

Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/046schuz/s046459.htm>.

před zákonem a v článku 91 Ústavy je definován Nejvyšší správní soud jako součást soudní soustavy.

Listina zdůrazňuje hodnoty České republiky jako právního státu a konkretizuje jednotlivá práva a svobody, která jsou zaručena buď každému, nebo jen občanům. Z pohledu správního soudnictví patří mezi nejvýznamnější článek 36 odst. 2 Listiny, který umožňuje každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím veřejné správy, obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno právo přezkoumávání rozhodnutí týkající se základních práv a svobod podle Listiny. V článku 40 odst. 1 Listiny je současně zásada, že trestnost činu se posuzuje a trest ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl spáchán, ale je-li to pro pachatele příznivější, použije se pozdějšího zákona.

Mezi ratifikované smlouvy, které mají přednost před zákonem, patří Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod¹⁵⁶, která (mimo jiné) v článku 6 definuje právo na spravedlivý proces, v článku 7 zákaz uložení trestu bez zákona, v článku 13 právo na účinné ochranné prostředky a v článku 1 dodatkového protokolu (přijátého dne 20.03.1952 v Paříži) právo na ochranu vlastnictví.

Základní prameny současné právní úpravy správního soudnictví na úrovni zákonů jsou:

- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který upravuje jak pravomoc a příslušnost soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví, tak základní otázky organizace soudů a postavení soudců a postup soudů, účastníků a dalších osob ve správním soudnictví,
- zákon č. 131/2002 Sb. o rozhodování některých kompetenčních sporů, jímž je zřízen zvláštní senát oprávněný k rozhodování kompetenčních sporů o pravomoc nebo věcnou příslušnost mezi soudy a orgány moci výkonné, územní nebo profesní samosprávy a mezi soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví a který současně upravuje postup řízení před tímto senátem
- zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního,
- zákon č. 6/2002 Sb., zákon o soudech a soudcích.

Právní úprava správního soudnictví realizovaná soudním řádem správním je současně modifikována právní úpravou ve zvláštních právních předpisech, proto prameny právní úpravy tvoří mimo jiné také:

¹⁵⁶ Ratifikována dne 21.02.1991, viz sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

- zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, který stanoví podmínky soudního přezkumu a výluky ze soudního přezkumu¹⁵⁷,
- zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, který stanoví výluky ze soudního přezkumu¹⁵⁸.
- zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, který stanoví rozsah soudního přezkumu rozhodnutí o odvolání¹⁵⁹,
- zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, stanoví zvláštní úpravu stran lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí služebních orgánů¹⁶⁰,
- zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, obsahuje zvláštní úpravu stran ve věcech mezinárodní ochrany (do 31.08.2006 terminologicky označované jako „azylová ochrana“), přičemž přiznává žalobě proti rozhodnutí ministerstva vnitřní a kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany ve stanovených případech odkladný účinek, stanoví zvláštní lhůtu k podání žaloby, upravuje příslušnost soudu k řízení o žalobě a stanoví zvláštní podmínky pro vedení řízení soudem a pro rozhodnutí¹⁶¹,
- zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, stanoví výluky ze soudního přezkumu, zvláštní lhůtu k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, a zvláštní žalobní legitimaci proti správnímu rozhodnutí o vyhoštění cizince, lhůtu k jejímu podání a zvláštní úpravu odkladného účinku podané žaloby a zvláštní podmínky pro vedení řízení a rozhodnutí¹⁶²,
- zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, který stanoví zvláštní žalobní legitimaci ve věci dočasné ochrany cizinců, lhůtu pro podání žaloby, účinky podané žaloby, příslušnost soudu a výluky ze soudního přezkumu ve správním soudnictví¹⁶³,
- zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, stanoví zvláštní žalobní legitimaci k podání žaloby, lhůty pro podání žaloby, zvláštní podmínky pro přiznání odkladného účinku a lhůtu pro vydání rozhodnutí¹⁶⁴,

¹⁵⁷ Viz § 38 odst. 5, § 89, § 104e a 106 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. *Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení*.

¹⁵⁸ Viz § 73a zákona č. 117/1995 Sb., *Zákon o státní sociální podpoře*.

¹⁵⁹ Viz § 16 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*.

¹⁶⁰ Viz § 151 zákona č. 221/1999 Sb. *Zákon o vojácích z povolání*.

¹⁶¹ Viz §§ 32 – 33b zákona č. 325/1999 Sb. *Zákon o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu)*.

¹⁶² Viz §§ 171 – 172a zákona č. 326/1999 Sb. *Zákon o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů*.

¹⁶³ Viz § 17 a § 31 zákona č. 221/2003 Sb. *Zákon o dočasné ochraně cizinců*.

¹⁶⁴ Viz § 7 odst. odst. 9 a 10 a § 9d zákona č. 100/2001 Sb. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)*.

- zákon č. 143/2001 Sb, o ochraně hospodářské soutěže, který stanoví pravomoc soudu k soudní ochraně proti šetření v obchodních prostorách soutěžitelů¹⁶⁵,
- zákon č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání, stanoví zvláštní žalobní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí Rady o zamítnutí žádosti o licenci a zvláštní lhůtu pro podání žaloby a lhůtu k podání žaloby proti udělení pokuty proti rozhodnutí o udělení pokuty a přiznání odkladného účinku podané žalobě včetně stanovení lhůty ve které musí soud o žalobách rozhodnout¹⁶⁶,
- zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, stanoví zvláštní žalobní legitimaci pro podání žaloby ve správním soudnictví, důvody pro podání žaloby, lhůtu pro podání žaloby, a účinky soudního rozhodnutí¹⁶⁷,
- zákon č. 361/2003 Sb. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, který stanoví podmínky přezkoumání pravomocných rozhodnutí soudem, lhůtu pro podání žaloby a odkládá vykonatelnost žalobou přezkoumávaného rozhodnutí, kterým se ukládá kázeňský trest, náhrada škody nebo povinnost vrátit bezdůvodného obohacení do nabytí právní moci rozhodnutí soudu¹⁶⁸,
- zákon č. 594/2004 Sb., jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu vývozu zboží a technologií dvojího užití, který stanoví výluky ze soudního přezkumu¹⁶⁹,
- zákon č. 159/2006 Sb., Sb., o střetu zájmů, který přímo upravuje soudní řád správní v řízeních ve věcech porušení veřejných funkcí a stanoví zvláštní příslušnost soudu k projednání těchto věcech¹⁷⁰,
- zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, který stanoví zvláštní žalobní legitimaci ministerstva k lhůtu k podání žaloby ve správním soudnictví¹⁷¹,
- zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, který stanoví výluky ze soudního přezkumu¹⁷²,

¹⁶⁵ Viz § 21f zákona č. 143/2001 Sb. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže).*

¹⁶⁶ Viz § 19, 61, § 65 a § 66 zákona č. 231/2001 Sb. *Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.*

¹⁶⁷ Viz § 9 odst. 2, § 57 a § 58 zákona č. 22/2004 Sb. *Zákon o místním referendu a o změně některých zákonů.*

¹⁶⁸ Viz § 196 zákona č. 361/2003 Sb. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.*

¹⁶⁹ Viz § 10 odst. 5 zákona č. 594/2004 Sb. *Zákon, jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu vývozu zboží a technologií dvojího užití.*

¹⁷⁰ Viz § 28 zákona č. 159/2006 Sb. *Zákon o střetu zájmů.*

¹⁷¹ Viz § 94p a 94y zákona č. 183/2006 Sb. *Zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).*

¹⁷² Viz § 158 zákona č. 187/2006 Sb. *Zákon o nemocenském pojištění.*

- zákon č. 301/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, který doplňuje úpravu soudního řádu správní doručování o doručování prostřednictvím datových schránek¹⁷³,
- zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, který umožňuje uspokojení navrhovatele prostřednictvím změny nebo zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení a stanoví podmínky uspokojení navrhovatele ve vztahu ke správnímu soudnictví a dále stanoví důsledky zrušení rozhodnutí správního soudu v řízení o kasační stížnosti na žalobou napadené rozhodnutí¹⁷⁴,
- zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, který zkracuje lhůtu pro podání žaloby ve správním soudnictví, příslušnost soudu o podané žalobě a stanoví lhůtu pro rozhodnutí soudu¹⁷⁵,
- zákon č. 456/2011 Sb. o Finanční správě České republiky, který stanoví zvláštní příslušnost soudů ve správním soudnictví, přičemž pro příslušnost soudu je rozhodné bydliště nebo sídlo navrhovatele, popř. obvod soudu v němž se navrhovatel zdržuje¹⁷⁶,
- zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, upravuje podmínky soudní ochrany ve věci registrace kandidátní listiny, stanoví zvláštní lhůtu k podání žaloby a příslušnost soudu pro rozhodnutí¹⁷⁷,
- zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, s účinností od 01.07.2023, stanoví zvláštní lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí stavebního úřadu, lhůtu pro rozšíření žaloby o další žalobní body, důvody nepřípustnosti žaloby, zvláštní podmínky o důsledcích přiznání odkladného účinku žalobě a rozhodnutí o žalobě a v případě přezkumu územního rozvojového plánu příslušnost Nejvyššího správního soudu k projednání a rozhodnutí věci¹⁷⁸.

3.7. Organizace správního soudnictví

Organizace správního soudnictví je určena pravomocí soudů rozhodujících ve správním soudnictví ústavním pořádkem a na to navazující úpravou soudního řádu správního.

¹⁷³ Viz část čtvrtá zákona č. 301/2008 Sb. *Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.*

¹⁷⁴ Viz § 124 a § 124 a zákona č. 280/2009 Sb. *Daňový řád.*

¹⁷⁵ Viz § 2, § 4, a § 4a zákona č. 416/2009 Sb. *Zákon o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon).*

¹⁷⁶ Viz § 12a zákona č. 456/2011 Sb. *Zákon o Finanční správě České republiky.*

¹⁷⁷ Viz §§ 65 - 68 zákona č. 275/2012 Sb. *Zákon o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky).*

¹⁷⁸ Viz § 305 - 310 zákona č. 283/2021 Sb. *Zákon stavební zákon.*

Soudní řád správní představuje nezávislou, relativně komplexní právní úpravu, která byla koncipována se záměrem „zajistit, aby procesní úprava byla co možná stručná, nekausuistická, vymezující dostatečný prostor soudcům pro pružnou aplikaci předpisů veřejného, zejména správní práva“¹⁷⁹. Záměru zákonodárce odpovídá nezávislost na procesních předpisech občanského soudního řízení a správního řízení či řízení před Ústavním soudem, tak aby nebyl smysl a účel soudního řádu správního těmito předpisy ovlivněn. To však neplatí výlučně v případě doručování, kde naopak zákonodárce zdůraznil potřebu zajistit ochranu účastníků prostřednictvím jednotného postupu soudů při doručování¹⁸⁰. Tomu odpovídá odkaz na právní úprava doručování občanského soudního řádu pro případy, kdy soudní řád správní konkrétní úpravu doručování neobsahuje¹⁸¹. Současně bylo zapotřebí vyřešení případných mezer v právu přijaté úpravy v rozporu se smyslem a účelem právních předpisů, které by bylo možné použít analogicky. Z tohoto důvodu zvolil zákonodárce pro řízení ve správním soudnictví formulaci pro aplikaci „*nestanoví-li tento zákon jinak, přiměřené ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu.*“ (viz § 64 s.ř.s.). K aplikaci institutů občanského soudního řádu v rámci řízení ve správním soudnictví tak nelze přistupovat mechanicky¹⁸², ale je zapotřebí v souladu s interpretačním pravidlem „přiměřeně“ vždy posuzovat, zda příslušná úprava je v souladu s principy a účelem řízení¹⁸³ ve správním soudnictví. V návaznosti na toto posouzení a na povahu řízení projednávané věci ve správním soudnictví¹⁸⁴ je pak potřeba ji vhodným způsobem aplikovat¹⁸⁵. Z toho důvodu není možné automaticky přejímat ani judikaturu vymezující použití právní úpravy v občanském soudním řízení.

¹⁷⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb. *Zákon soudní řád správní*.

¹⁸⁰ V této souvislosti Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 1 Afs 89/2007-35 ze dne 06.02.2008 formuloval závěr, že „*Orgány aplikující právo, mezi nimiž zaujímají dominantní pozici nezávislé soudy, musí při své činnosti postupovat tak, aby interpretační a aplikační právní problémy řešily s maximální mírou racionality. Právní normativní systém totiž představuje toliko jeden ze způsobů řešení společenských konfliktů, který nelze od ostatních systémů zcela vydělit (a nebylo by to ostatně ani smysluplné) a proto také při myšlenkových postupech v oblasti práva nelze abstrahovat od obecně platných pravidel a představ.*“

¹⁸¹ Povaze správního soudnictví současně odpovídá explicitně stanovená možnost doručování soudem prostřednictvím vybraného státního orgánu (srov § 42 odst. 1 věta druhá s.ř.s.), prostřednictvím zmocněnce pro doručování zvoleného z podnětu předsedy senátu tak, aby doručování probíhalo bez potíží (viz § 42 odst. 2 s.ř.s.), přičemž v případě, že na soudem uloženou povinnost nebude adekvátně reagováno budou písemnosti ukládány u soudy s účinky doručení, a doručování osobám zúčastněným na řízení prostřednictvím úřední desky soudu, způsobem umožňující dálkový přístup a/nebo na úřední desce obecního úřadu (srov § 42 odst. 4 s.ř.s.). Viz SVOBODA, Karel, MILAN SUK a PAVEL ZEMAN. *Doručování v soudním řízení*. Praha: Linde, 2009. Praktická právní příručka. ISBN 978-80-7201-777-5. S 190.

¹⁸² POSPÍŠIL, Petr. § 64 [Použití občanského soudního řádu]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

¹⁸³ Usnesení Ústavního soudu č.j. II. ÚS 1384/07 ze dne 14.08.2017.

¹⁸⁴ JEMELKA, Luboš. § 64 [Použití občanského soudního řádu]. In: JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. S. 479.

¹⁸⁵ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ISBN 978-80-7598-479-1. § 1 bod 4.

V první části stanoví základní principy rozhodování soudů ve správním soudnictví, (§§ 1-3), pravomoc a příslušnost soudů ve správním soudnictví (§§ 4-7) a vyloučení soudců a jiných osob z projednání věci (§§ 8-10). Druhá část je věnována úpravě organizace soudů rozhodujících ve správním soudnictví prostřednictvím dvou článků: Nejvyššího správního soudu (§§ 11-30) a krajských soudů (§ 31). Třetí část upravuje řízení ve správním soudnictví (§§ 32–120) a to nejprve v první hlavě prostřednictvím obecných ustanovení o řízení (§§ 32 - 64), druhá hlava upravuje zvláštní úpravu jednotlivých typů řízení (§ 65 – 101f) a třetí hlavě upravuje opravné prostředky ve správním soudnictví (§ 102 – 104). Čtvrtá část upravuje postavení soudců ve správním soudnictví (§ 121–124). Pátá část upravuje přechodná ustanovení (§§ 125-134) a šestá část v § 135 stanoví že tento zákon nabývá účinnosti dnem 01.01.2003.

Organizace soudů a postavení soudců neupravené soudním řádem správním se řídí obecnými předpisy, tj. zákonem č. 6/2002 Sb. o soudech a soudcích a zákonem č. 7/2002 Sb. o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

3.8. Pravomoc soudů ve správním soudnictví

Východiskem pro určení pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví je článek 36 odst. 2 Listiny, který dává každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, právo obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonost takového rozhodnutí, nejde-li o případ vyloučený zákonem.

Ve správním soudnictví je soudy za podmínek a zákonem stanoveným způsobem poskytována ochrana veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s.ř.s.) a dále rozhodují i ve věcech, kde je poskytována soudní ochrana zákonem vymezeným hodnotám¹⁸⁶, přičemž rozhodují (§ 4 s.ř.s.):

- o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů¹⁸⁷ v oblasti veřejné správy, (§ 65 a n. s.ř.s.),
- o žalobách na ochranu před nečinností správního orgánu, (§ 79 a n. s.ř.s.),
- o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, (§ 82 a n. s.ř.s.),
- o kompetenčních žalobách, (§ 97 a n. s.ř.s.),
- ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda, (§ 88 a n. s.ř.s.),
- ve věcech politických stran a politických hnutí, (§ 94 a n. s.ř.s.),

¹⁸⁶ Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 73/04 ze dne 26.01.2005, N 17/36 SbNU 185, *Kauza senátora Nádvorníka (způsob vedení volební kampaně a vliv na výsledek voleb)*, publikováno ve Sbírce zákonů pod č. 140/2005 Sb.

¹⁸⁷ Správní orgán je definován jako legislativní zkratka v § 4 odst. 1 písm. a) s.ř.s., přičemž je za něj považován orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy

- o návrzích na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem, (§ 101a a n. s.ř.s.),
- v řízení o zrušení služebního předpisu (§ 101e a n. s.ř.s.),
- a věcech, kde je pravomoc soudů ve správním soudnictví upravena zvláštními právními předpisy.

Rozsah pravomoci soudů ve správním soudnictví poskytuje každému možnost ochrany jeho práv proti veřejné správě¹⁸⁸, čímž je naplněn článek 6 odst. 1 Úmluvy o právu na spravedlivý proces a článek 13 Úmluvy o právu na účinné opravné prostředky nápravy před národním orgánem na ochranu porušených práv a svobod přiznaných Úmluvou.

3.9. Nejvyšší správní soud

Nejvyšší správní soud, s nímž jako s vrcholem soudní soustavy soudů rozhodujících ve správním soudnictví počítala Ústava již od roku 1993, byl zřízen s účinností od 1. ledna 2003 v rámci reformy správního soudnictví se sídlem v Brně. Umístěním sídla do Brna byl sledován záměr dosažení nejvyšší možné nezávislosti Nejvyššího správního soudu na ostatních státních institucích a orgánech. V rámci uspořádání soustavy soudů ve správním soudnictví zvolil zákonodárce dvoučlankovou variantu tvořenou krajskými soudy (začleněnými do stávající struktury krajských soudů, ale organizačně podřízených Nejvyššímu správnímu soudu), které rozhodují, s výjimkami stanovenými zákonem, v prvním stupni, a Nejvyšším správním soudem. Zřízení Nejvyššího správního soudu bylo nejen právní, ale též faktické, kdy Michal Mazanec, jako budoucí místopředseda a posléze předseda Nejvyššího správního soudu a Josef Baxa, budoucí první předseda Nejvyššího správního soudu, museli připravit a zrealizovat celou organizaci zřízení Nejvyššího správního soudu spočívající v zajištění budovy a technického vybavení i personálním zabezpečení soudu ale též, aby Nejvyšší správní soud byl schopen naplnit poslání, které mu bylo zákonodárcem svěřeno¹⁸⁹. Podrobný postup výkonu soudnictví a vnitřních poměrů Nejvyššího správního soudu upravuje jednací řád¹⁹⁰.

¹⁸⁸ VOPÁLKA, Vladimír. *Pravomoc správních soudů*. In ČEBIŠOVÁ, Taisia a Vladimír VOPÁLKA. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: ASPI Publishing, 2003. ISBN 80-86395-65-0. S. 11-23.

¹⁸⁹ MAZANEC, Michal, BAXA, Josef. *Na počátku cesty... Tak trochu jiný soud*. in Nejvyšší správní soud. *Nejvyšší správní soud*. Brno 2006. S. 11-15.

¹⁹⁰ Jednací řád vydává předseda Nejvyššího správního soudu v souladu s § 21 odst. 1 s.ř.s. po projednání v plénu Nejvyššího správního soudu. Aktuální znění jednacího řádu je dostupné pod odkazem [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Organizacni-dokumenty/art/48?menu=200>.

Nejvyšší správní soud je složen z předsedy soudu (od roku 2003 do roku 2018 Josef Baxa, od roku 2018 do roku 2021 Michal Mazanec¹⁹¹, v období od 1. ledna 2022 do 3. února 2022 byla vedením do jmenování nového předsedy Barbara Pořízková a dne 2. února 2022 byl novým předsedou jmenován Karel Šimka^{192,193}) a místopředsedy soudu (od roku 2003 do roku 2018 Michal Mazanec, od roku 2018 Barbara Pořízková), kteří jsou po vyjádření Soudcovské rady Nejvyššího správního soudu jmenováni na funkční období 10 let prezidentem republiky z řad soudců tohoto soudu, dále pak z předsedů kolegií (v současné době nenaplněno), předsedů senátů a dalších soudců. Všichni soudci, kteří působí u Nejvyššího správního soudu, s výjimkou soudců dočasně přidělených ke kárnému soudu a přisedících tvoří plénum.

Plénum zejména zaujímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů za účelem zajišťování jednoty a zákonnosti rozhodování krajských soudů, rozhoduje o tom, která rozhodnutí soudu a krajských soudů budou uveřejněna ve Sbírce rozhodnutí, projednává jednací řád a jeho změny a na návrh předsedy rozhoduje o počtu kolegií, jejich zřizování, slučování a obsahu jejich činnosti¹⁹⁴.

Významný institut představuje soudcovská rada Nejvyššího správního soudu¹⁹⁵, která je pětičlenným poradním orgánem předsedy Nejvyššího správního soudu; jejím prostřednictvím se soudci podílejí na správě soudnictví. Z povahy věci je zákonodárcem určeno, že funkce člena, kterou může vykonávat pouze soudce trvale přidělený nebo přeložený¹⁹⁶ k Nejvyššímu správnímu soudu, je neslučitelná s funkcí předsedy, místopředsedy a předsedy kolegia Nejvyššího správního soudu. Soudcovská rada se vyjadřuje ke kandidátům na jmenování do funkce předsedy kolegia nebo předsedy senátu Nejvyššího správního soudu, k soudcům, kteří mají být přiděleni nebo přeloženi k výkonu funkce u Nejvyššího správního soudu nebo kteří mají být přeloženi z Nejvyššího správního soudu na jiný soud, projednává návrhy rozvrhu práce Nejvyššího správního soudu, vyjadřuje se k zásadním otázkám správy Nejvyššího

¹⁹¹ Mandát Michala Mazance s ohledem na jeho věk zanikl uplynutím kalendářního roku 2021 (srov § 94 písm. a) zákona č. 6/2002 Sb.).

¹⁹² Nejvyšší správní soud | Předsedou Nejvyššího správního soudu bude příštích deset let Karel Šimka. [online]. [Cit. 05.02.2022]. Dostupné z: <http://nssoud.cz/Predsedou-Nejvyssiho-spravniho-soudu-bude-pristich-deset-let-Karel-Simka/art/32961>

¹⁹³ ZEMAN, Miloš. *Projev prezidenta republiky při jmenování předsedy NSS - Pražský hrad*. Pražský hrad - Prezident České republiky. Pražský hrad. [online] [Cit. 05.02.2022]. Dostupné z: <https://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr/vybrane-projevy-a-rozhovory/projev-prezidenta-republiky-pri-jmenovani-predsedy-nss-16278>

¹⁹⁴ Viz § 11 jednacího řádu Nejvyššího správního soudu ve znění účinném od 01.09.2019.

¹⁹⁵ Srov §§ 23-26 s.ř.s. Na neupravené otázky soudcovské rady v soudním řádu správním se subsidiárně použije úprava zákona č. 6/2002 Sb., *o soudech a soudcích*.

¹⁹⁶ POSPÍŠIL, Petr. § 23 *Soudcovská rada*. In BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014.

správního soudu¹⁹⁷ a mimo další úkoly stanovené zvláštním zákonem¹⁹⁸ může požádat předsedu Nejvyššího správního soudu o svolání pléna a navrhnout mu program zasedání pléna.

Rozhodovací činnost je realizována soudci prostřednictvím senátního rozhodování v senátech nebo v rozšířených senátech (jejichž prostřednictvím je realizováno sjednocování právních názorů uvnitř Nejvyššího správního soudu), není-li zákonem stanoveno, že jednotlivé úkony je oprávněn činit předseda senátu. S výjimkou rozhodování ve věcech volebních, věcech místního a krajského referenda, věcech politických stran a hnutí a v řízení o kompetenčních žalobách, kdy je složení senátu sedmičlenné¹⁹⁹ a ten se skládá z předsedy senátu a šesti soudců, je složení senátů tříčlenné²⁰⁰ a ty se skládají z předsedy senátu a dvou soudců. Předsedovi soudu a místopředsedovi Nejvyššího správního soudu náleží vedle rozhodovací činnosti výkon státní správy soudu, předsedové kolegií mimo rozhodovací činnost organizují a řídí činnost kolegií a předsedové senátů mimo rozhodovací činnost také organizují a řídí činnost senátů. Význam odbornosti soudce Nejvyššího správního soudu a jeho zaměření na rozhodovací činnost zdůraznil zákonodárce tím, že každému soudci musí být jmenován nejméně jeden asistent, který musí splňovat nejen podmínku vysokoškolského vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice, ale též podmínku bezúhonnosti. Asistent soudce je vázán povinností mlčenlivosti o věcech, o kterých se dozvěděl v souvislosti s výkonem své funkce, a z pověření soudce, k němuž je jmenován, činí jednotlivé úkony soudního řízení správního (srov. § 14 s.ř.s.).

Podle hlavních úseků rozhodovací činnosti soudců Nejvyššího správního soudu měli být soudci zařazeni do kolegií, která měla umožnit specializaci na konkrétní odvětví a problematiku. S účinností od 1. května 2004 bylo zřízeno kolegium finančně-správní a kolegium sociálně-správní²⁰¹. Do působnosti finančně-správního kolegia patřilo projednávání a rozhodování ve věcech daní, poplatků, cel, účetnictví, ochrany zahraničních investic, cen, cenných papírů, kolektivního investování, penzijních fondů a připojištění, pojišťovnictví,

¹⁹⁷ Mezi zásadní otázky státní správy soudů, k nimž se soudcovská rada vyjadřuje patří zejména významné investiční akce, rozsáhlé změny týkající se uspořádání pracovního prostředí soudu a hospodaření soudu, tj. především otázky rozpočtu a použití finančních prostředků v něm obsažených – viz § 12 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

¹⁹⁸ Například se vyjadřuje k členům kárného senátu podle zákona podle § 4 odst. 2 č. 7/2002 Sb. *O řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.*

¹⁹⁹ V současné době jsou sedmičlenné senáty vytvořeny dva, kdy podle platného rozvrhu práce je agenda prvního sedmičlenného senátu představuje rozhodování ve věcech kompetenčních sporů podle zákona č. 131/2002 Sb. a agenda druhého sedmičlenného senátu představuje rozhodování ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda, a ve věcech politických stran a politických hnutí.

²⁰⁰ V období od 13.10.2005 do 31.12.2011 byl o kasační stížnosti ve věcech azylu, resp. od 01.09.2006 ve věcech mezinárodní ochrany, příslušný rozhodovat senát, který byl složen z předsedy a čtyř soudců, tj. pětičlenný senát.

²⁰¹ Usnesení pléna Nejvyššího správního soudu ze dne 29.04.2004, *o zřízení finančně správního kolegia a sociálně správního kolegia Nejvyššího správního soudu.*

ochrany hospodářské soutěže a veřejných zakázek, puncovnictví, loterií a jiných podobných her. Do působnosti sociálně-právního kolegia²⁰² patřilo projednávání a rozhodování ve věcech důchodového pojištění, odškodnění jednorázovými peněžními částkami, nemocenského pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, zdravotního pojištění, zdravotnictví a hygieny, sociální pomoci, státní sociální podpory, sociálně-právní ochrany dětí, zaměstnanosti, bezpečnosti práce, zájmové a profesní samosprávy a služebních poměrů. Josef Baxa vnímal existenci kolegií jako neefektivní a do jisté míry kontraproduktivní. Důvodem jeho názoru bylo nejen prolínání jednotlivých oblastí rozdělených do obou kolegií, ale zejména potřeba komplexního výkladu práva napříč právním řádem, kdy mimo jiné resortismus legislativy popíráním jednoty a bezrozpornosti právního řádu oslabuje již tak nízkou autoritu práva a důvěru v právo a instituce jej aplikující, čemuž by měl Nejvyšší správní soud jako vrcholný soud čelit. Soudci Nejvyššího správního soudu musí být vybaveni schopností průřezového myšlení a schopností jej interpretovat běžně vzdělané osobě, a tak podpořit jednotný výklad práva²⁰³. Shora uvedené cíle Josefa Baxu jako předsedu Nejvyššího správního soudu vedly k návrhu na zrušení kolegií – zřejmě po vzoru organizace Ústavního soudu, který též neobsahuje žádnou specializaci rozhodujících senátů a soudců. Tomuto návrhu plénum dne 27. prosince 2013 vyhovělo a s účinností k 1. lednu 2014 byla kolegia zrušena²⁰⁴.

V souvislosti se zřízením Nejvyššího správního soudu ve spojení se zákonnou úpravou a předchozím derogačním nálezem Ústavního soudu²⁰⁵ Richard Pomahač vymezuje jeho tři funkce – adjudikační, integrační a administrativní²⁰⁶.

3.9.1. Adjudikační funkce

Adjudikační funkce Nejvyššího správního soudu je významně omezena, neboť její realizace spočívá zejména v řízení o kasační stížnosti, kde je soud vázán rozsahem a důvody, které v ní uplatňuje stěžovatel.

Kasační stížnost představuje opravný prostředek, jímž se stěžovatel (účastník nebo osoba zúčastněná řízení, z nějž napadené rozhodnutí vzešlo), domáhá zrušení soudního

²⁰² Ve znění usnesením pléna Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2006.

²⁰³ BAXA, Josef. *Předmluva*. in KÜHN, Zdeněk, Michal BOBEK a Radim POLČÁK. *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006. ISBN 80-903786-0-9.

²⁰⁴ Usnesení pléna NSS ČR č.j. S 4/2013-2/3 ze dne 29.04.2004, o zrušení kolegií Nejvyššího správního soudu.

²⁰⁵ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99 ze dne 27.06.2001, č. 276/2001 Sb. N 96/22 SbNU 329. *Zrušení části páté občanského soudního řádu – správní soudnictví*.

²⁰⁶ POMAHAČ, Richard. *Nejvyšší správní soud*. In ČEBIŠOVÁ, Taisia a Vladimír VOPÁLKA. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. (2003). S. 45-71.

rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví²⁰⁷. Důvodem podání kasační stížnosti (§ 103 s.ř.s.) může být pouze stěžovatelem tvrzená:

- nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení,
- vady řízení spočívající v tom, že skutkový stav, z něž správní orgán v napadeném orgánu vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je v rozporu s nimi, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon, ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost,
- zmatečnost řízení před soudem, spočívající v chybějících podmínkách řízení, rozhodování vyloučeným soudcem, nesprávným obsazením soudu, popř. tím, že rozhodnutí bylo realizováno v důsledku trestného činu soudce,
- nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívající v nezákonnosti nebo nedostatku důvodu rozhodnutí, případně jiné vadě v řízení před soudem, mohla-li mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé nebo,
- nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Kasační stížnost je nepřípustná (§ 104 s.ř.s.):

- ve volebních věcech,
- ve věcech směřujících pouze proti výroku o nákladech řízení a důvodům rozhodnutí,
- proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl poté, co bylo původní rozhodnutí zrušeno Nejvyšším správním soudem a soud se při novém rozhodnutí se řídil závazným názorem Nejvyššího správního soudu,
- jímž se upravuje vedení řízení nebo které je podle své povahy dočasné a v případech, kdy se opírá jen o jiné důvody, než vymezené v § 103 nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, přestože tak učinit mohl.

Stěžovatel, nemá-li sám, ani jeho člen či zaměstnanec právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie, musí být zastoupen advokátem. Tím je chráněn nejen Nejvyšší správní soud před přetížením nekvalifikovanými a zjevně bezdůvodnými kasačními stížnostmi, ale současně zdůrazňována odbornost kasační stížnosti jako opravného prostředku proti pravomocnému rozhodnutí soudu ve správním soudnictví²⁰⁸.

²⁰⁷ Srov. §§ 102–110 s.ř.s.

²⁰⁸ MIKULE, Vladimír. *Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu*. In ČEBIŠOVÁ, Taisia a Vladimír VOPÁLKA. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. (2003). S. 73-91.

S ohledem na rozsah nápadu azylových věcí, kdy stěžovatelé v azylových věcech zneužívali institutu kasační stížnosti podáváním zjevně bezdůvodných kasačních stížností ve vyřešených právních otázkách, a tím docházelo k nedůvodnému zahlcování Nejvyššího správního soudu, byl na základě podnětu Nejvyššího správního soudu²⁰⁹ po vyhodnocení Ministerstvem spravedlnosti²¹⁰ s účinností od 13. října 2005 do soudního řádu správního zákonodárcem zaveden institut nepřijatelnosti (§ 104a s.ř.s.) kasační stížnosti²¹¹. Ten původně umožňoval Nejvyššímu správnímu soudu kasační stížnost v azylových věcech (resp. od 1. září 2006 ve věcech mezinárodní ochrany), pokud svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítnout s tím, že takovéto rozhodnutí nemusí být odůvodněno. Ochrana práv stěžovatele byla zákonodárcem zajišťována tím, že k přijetí rozhodnutí o odmítnutí kasační stížnosti z důvodu nepřijatelnosti je zapotřebí souhlasu všech členů senátu²¹². Tuto ochranu doplnil svou judikaturou Nejvyšší správní soud prostřednictvím vymezení přesahu zájmu stěžovatele prostřednictvím definice typových případů²¹³, které zakládají kasační stížnost přijatelnou²¹⁴. Původní obavy ze striktního přístupu Nejvyššího správního soudu spočívajícího v neodůvodňování odmítnutí kasační stížnosti²¹⁵ pro rozpor se zásadami právního státu²¹⁶ a rozpor s dosavadní judikaturou Ústavního soudu²¹⁷ se nenaplnily. Nejvyšší správní soud k rozhodnutí o odmítnutí přijatelnosti přistoupil velmi zodpovědně, přičemž rozhodnutí

²⁰⁹ BAXA, Josef. *Nejvyšší správní soud v desátém roce své existence*. Přednáška konaná dne 19.11.2012 ve Sborovně Právnické fakulty University Karlovy. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=Geel-BYNGFM>.

²¹⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2005 Sb. *Zákon, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky*.

²¹¹ Zákon č. 350/2005 Sb. *Zákon, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky*.

²¹² Srov. § 104a s.ř.s. ve znění účinném od 13.10.2005 do 31.03.2021.

²¹³ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 77/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb.

²¹⁴ Nejvyšší správní soud v usnesení v č.j. 1 Azs 13/2006-39 ze dne 26.04.2006, publikovaném pod č. 933/2006 Sb. NSS a soudních rozhledech 6/2006 na str. 224, kde uvedl, že „*Přesahem vlastních zájmů stěžovatele je jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je - kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce – pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. Přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech ve věcech azylu je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů.*“ Proto je „*v zájmu stěžovatele v řízení o kasační stížnosti ve věcech azylu je nejenom splnit podmínky přípustnosti kasační stížnosti a svoji stížnost opřít o některý z důvodů kasační stížnosti, stanovených v § 103 odst. 1 s. ř. s., nýbrž též uvést, v čem stěžovatel spatřuje - v mezích kritérií přijatelnosti – v konkrétním případě přesah svých vlastních zájmů, a z jakého důvodu by tedy měl Nejvyšší správní soud předloženou kasační stížnost věcně projednat.*“

²¹⁵ KUČERA, Viktor. *K institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti*. Právní zpravodaj. 2005, č. 11. S. 7 – 9.

²¹⁶ LAVICKÝ, Petr, ŠÍŠKEOVÁ, Sylva. *Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech*. Právní rozhledy. 2005, č. 19. S. 693 – 703.

²¹⁷ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 1/03 ze dne 11.02.2004, 153 /2004 Sb., N 15/32 SbNU 131 - *Odůvodnění odmítnutí dovolání z důvodu absence právního významu*.

o odmítnutí přijatelnosti bylo odůvodňováno²¹⁸. Jak poznamenal Karel Šimka, odůvodnění rozhodnutí o nepřijatelnosti kasační stížnosti je mnohdy náročnější, než pokud by mělo být o kasační stížnosti rozhodnuto meritorně. Josef Baxa považoval za podstatné, že kvůli odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost nebylo Ústavním soudem zrušeno žádné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu²¹⁹.

Z důvodu rozrůstající se agendy kasačních stížností a pozitivních zkušeností s institutem nepřijatelnosti kasační stížnosti přistoupil zákonodárce s účinností od 1. dubna 2021 k rozšíření institutu nepřijatelnosti na všechny věci, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce²²⁰. V rámci nově přijaté úpravy nepřijatelnosti kasační stížnosti současně zákonodárce zohlednil nepřímo vyjádřený názor Ústavního soudu o potřebě přezkoumatelnosti rozhodnutí o nepřijatelnosti kasační stížnosti²²¹, a výjimka ze zásady, že rozhodnutí o nepřijatelnosti kasační stížnosti nemusí být odůvodněno (§ 104 odst. 3 s.ř.s.), byla odstraněna. Na praxi Nejvyššího správního soudu se fakticky ničeho nemění.

Snaha Nejvyššího správního soudu před přehlcním je ovšem současně narušována právní úpravou²²², která umožňuje podávat blanketní kasační stížnosti, přičemž zákonodárce stanovil lhůtu pro její doplnění v délce jednoho měsíce. Ta počíná běžet ode dne doručení usnesení, jímž byl stěžovatel vyzván k doplnění podání, přičemž ani tato lhůta k doplnění nemusí být konečná. Lhůtu může soud na včasnou žádost stěžovatele podloženou vážnými důvody nejdéle o další měsíc prodloužit. Postoj Nejvyššího správního soudu se k blanketním stížnostem v průběhu času měnil. Nejprve byl zastáván názor, že kasační stížnost nemůže být blanketní ve své plné povaze, ale musí obsahovat alespoň důvody pro které je podávána. Tato praxe byla změněna a v současné době je zastáván názor, že blanketní stížnost nemusí obsahovat vůbec žádné odůvodnění. Aby byla kasační stížnost způsobilá projednání, musí být doplněna v soudem stanovené, případně prodloužené lhůtě²²³. Zde docházelo ovšem k významnému paradoxu v ochraně práv, neboť stěžovatel, který podal kasační stížnost v řádné lhůtě neměl možnost tuto dále doplňovat, zatímco v případě podání blanketní kasační stížnosti získal stěžovatel přibližně dva měsíce na její zpracování. Tuto diferenci nepřehlédli Ústavní

²¹⁸ MAZANEC, Michal. In PRÁVNICKÁ FAKULTA UNIVERSITY KARLOVY. *Kolokvium Správní soudnictví konané dne 15.03.2019 na půdě Právnické fakulty Univerzity Karlovy*. Univerzita Karlova. [online]. [Cit. 14.01.2022] Dostupné <https://www.youtube.com/watch?v=n1vlc7awcmw>

²¹⁹ BAXA, Josef. Tamtéž.

²²⁰ Viz § 104a s.ř.s. ve znění účinném ve znění zákon č. 77/2020 Sb. od 01.04.2021.

²²¹ Ústavní soud v usnesení I. ÚS 2334/16 ze dne 03.01.2017 výslovně zdůraznil, že rozhodnutí o nepřijatelnosti bylo odůvodněno, přičemž do uvážení Nejvyššího správního soudu může Ústavní soud zasáhnout pouze výjimečně v případě, pokud by zjistil, že došlo k jeho zneužití. Odůvodnění činí rozhodnutí přezkoumatelným čímž je eliminována možnost zásahu Ústavního soudu.

²²² Podle § 106 odst. 3 s.ř.s.

²²³ Usnesení NSS ČR č.j. 3 Ads 21/2003-40 ze dne 27.05.2003, č. 195/2004 Sb. NSS.

soud, a proto zrušil rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, jenž neumožnil doplnit důvody pro podání kasační stížnosti po uplynutí lhůty pro její podání²²⁴. Na tomto základě přistoupil Nejvyšší správní soud ke změně své praxe a koncentrační zásadu při doplnění včas podané kasační stížnosti již neuplatňuje^{225,226}. Podávání blanketní kasační stížnosti je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v praxi poměrně často užíváno, a to nejen žalobci, ale též žalovanými správními orgány.

Není-li kasační stížnost důvodná, Nejvyšší správní soud ji rozsudkem zamítne. Při důvodné kasační stížnosti může Nejvyšší správní soud v případech stanovených zákonem sám rozhodnout, jinak napadené rozhodnutí krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení rozhodnutí. Krajský soud je názorem Nejvyššího správního soudu ve zrušovacím rozhodnutí v dalším řízení vázán.

Vzhledem k širší záběru Nejvyššího správního soudu, který nerozhoduje pouze o kasačních stížnostech, není možné opomenout i jeho další rozhodovací činnost, jejímž prostřednictvím je realizována adjudikační funkce. Jedná se též o rozhodování Nejvyššího správního soudu v řízení ve věcech politických stran a politických hnutí (§ 94 a n. s.ř.s.), v řízení o kompetenčních žalobách (§ 97 a n. s.ř.s.), v řízení o kárných žalobách²²⁷, v omezeném rozsahu též v rámci rozhodování kompetenčních sporů²²⁸ a o rozhodování v dalších právních věcech, které je mu uloženo zvláštními právními předpisy²²⁹.

Prostřednictvím své rozhodovací činnosti tak Nejvyšší správní soud vyslovuje nejen názor na vlastní projednávanou věc, ale též ukazuje cestu ke spravedlnosti, předvádí vzorce chování podle práva a následky chování v rozporu s ním a je zdrojem poznání právního myšlení. Přitom hledá východiska z kritického stavu právního prostředí, přičemž reflektuje dosažený vývoj společenských vztahů, dotváří nedokonalá pravidla a překlenuje jejich rozpornost nalézáním pravého smyslu používaných a vykládaných předpisů tak, aby

²²⁴ Nález Ústavního soudu II. ÚS 136/06 ze dne 14.03.2007. N 50/44 SbNU 635. *K možnosti rozšířit důvody kasační stížnosti.*

²²⁵ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 As 29/2012-113 ze dne 18.04.2012.

²²⁶ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 209/2016-93 ze dne 02.02.2017.

²²⁷ Od 01.10.2008 podle § 3 zákona č. 7/2002 Sb., *o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.*

²²⁸ Podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 15.03.2002 Sb., *o rozhodování některých kompetenčních sporů.*

²²⁹ Např. řízení o zrušení územního rozvojového plánu nebo jeho části podle § 35h zákona č. 183/2006 Sb. (resp. podle § 310 zákona č. 283/2021 Sb. účinného od 01.07.2023), řízení o ochraně ve věci registrace kandidátní listiny podle § 65 a řízení o ochraně ve věci volby prezidenta podle § 66 zákona č. 275/2012 Sb. *Zákon o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky).*

dosaženým cílem a výsledkem bylo nalezení spravedlnosti²³⁰, čímž přispívá ke sjednocování judikatury a kultivaci veřejné správy a celé společnosti.

3.9.2. Integrační funkce

Základní funkcí Nejvyššího správního soudu je zajišťování jednoty a zákonnosti rozhodování ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví (§ 12 s.ř.s.). K dosažení tohoto cíle mu byla zákonodárcem poskytnuta pravomoc rozhodovat o kasačních stížnostech, sledovat a vyhodnocovat pravomocná rozhodnutí ve správním soudnictví a na jejich základě přijímat stanoviska k rozhodovací činnosti soudů a v konkrétních věcech vydávat zásadní usnesení.

Institut stanovisek (§ 19 s.ř.s.) vychází ze vzoru právní úpravy sjednocovací praxe Nejvyššího soudu²³¹, kdy se Nejvyšší správní soud může vyjádřit k rozdílnému řešení stejné právní otázky správními soudy²³², a tak sjednotit aplikaci právní úpravy²³³. Zákonodárce však náležitosti ani závaznost stanovisek blíže neupravuje, byť je jim v praxi přikládána větší právní relevance než klasickým judikátům. To platí přesto, že stanoviska nejsou založena na konkrétním skutkovém stavu, ale jsou uměle vytvářena v plénu soudů²³⁴. Zásadní problém sjednocujících stanovisek však spočívá v tom, že se nejedná o soudní činnost, k níž jsou soudy povolány, ale o jinou činnost²³⁵, která soudům v právním státě nepřísluší, čímž dochází k narušení dělby moci²³⁶. Nejvyšší správní soud ke sjednocování rozhodovací praxe prostřednictvím stanovisek nepřistoupil – s výjimkou dvou stanovisek, která vydal krátce po svém vzniku²³⁷.

Zásadní usnesení (§ 18 s.ř.s.) jsou institutem, který má zajišťovat jednotnost rozhodování správních orgánů, zatímco stanoviska mají sjednocovat rozhodovací činnost soudů²³⁸. V případě že senát při svém rozhodnutí dojde opětovně k právnímu názoru, který je

²³⁰ BAXA, Josef. *Předmluva*. In KÜHN, Zdeněk, Michal BOBEK a Radim POLČÁK. *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. (2006).

²³¹ Srov. § 12 odst. 2 s.ř.s. a § 14 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., *zákon o soudech a soudcích*.

²³² BALÁK, František. *Ke sjednocování soudní praxe Nejvyšším soudem*. Soudce, č. 4/2007, Wolters Kluwer. S. 3.

²³³ Nález Ústavního soudu I. ÚS 544/06 ze dne 03.12.2007, N 217/47 SbNU 855 - *K principu dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci v horizontálním právním vztahu*.

²³⁴ KRÁLÍK, Lukáš. *Zobecňující materiály vrcholných soudů*. in VEČEŘA, Miloš, HAPLA, Matin. *Weyrovy dny právní teorie 2016. Sborník z konference*. Masarykova univerzita. Právnická fakulta. S. 49 – 63.

²³⁵ Srov. § 123 odst. 4 zákona č. 6/2002 Sb. *O soudech a soudcích*.

²³⁶ KÜHN, Zdeněk. *Stanoviska Nejvyššího soudu*. in KÜHN, Zdeněk, Michal BOBEK a Radim POLČÁK. *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. (2006). S. 49-51.

²³⁷ BARÁKOVÁ, Martina. *Stanoviska nejvyšších soudů: efektivní prostředek sjednocování judikatury, nebo přežitek socialistické justice?* Časopis pro právní vědu a praxi. 2016, č. 2. S. 245-258.

²³⁸ VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2004, ISBN 80-7179-864-9. S. 30.

u stejné právní otázky odlišný od právního názoru, o nějž se opírá rozhodnutí správního orgánu, je povinen předložit tuto právní otázku k posouzení rozšířenému senátu. V případě, že se rozšířený senát usnese na právním názoru shodném s dosavadní rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu, přijme jej jako zásadní usnesení, které je prostřednictvím předsedy Nejvyššího správního soudu zveřejněno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a současně jej zašle jak správnímu orgánu, jehož se rozhodnutí týkalo, tak příslušnému ústřednímu správnímu úřadu. V případech stanovených jednacím řádem je předseda Nejvyššího správního soudu oprávněn položit rozšířenému senátu posouzení jiné právní otázky. Přijatá právní úprava bohužel nerespektovala význam a smysl původního návrhu koncepce Nejvyššího správního soudu a s ohledem na princip dělby moci, kdy výkonná moc není v obecné rovině podřízena moci soudní, se stala nepoužitelnou. Veřejná správa totiž, s výjimkou závazného právního názoru v konkrétní právní věci, již bylo rozhodnutí veřejné správy zrušeno, vázána rozhodovací činností správních soudů a přijetí zásadního usnesení by fakticky zabránilo správním orgánům předkládat právní argumentaci zohledňující okolnosti konkrétní projednávané věci. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud žádné zásadní usnesení nepřijal.

Sjednocování judikatury v rámci Nejvyššího správního soudu je realizováno prostřednictvím dvou rozšířených senátů Nejvyššího správního soudu. Devítičlenný rozšířený senát rozhoduje, když je mu věc postoupena sedmičlenným senátem, v ostatních postoupených věcech rozhoduje sedmičlenný rozšířený senát²³⁹. Senát je povinen věc postoupit rozšířenému senátu spolu se svým odůvodněním v případě, že při svém rozhodování dospěl k právnímu názoru odlišnému²⁴⁰ od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí rozšířeného senátu, není-li dán důvod k odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení²⁴¹. Tím je podporována možnost změny a vývoje judikatury, neboť existence právního názoru rozšířeného senátu nebrání rozhodujícímu senátu opětovně zpochybnit jeho závaznost. Přitom je zapotřebí respektovat právní jistotu osob jednajících v souladu s judikaturou²⁴². Postup rozhodování rozšířeného senátu upravuje jednací řád²⁴³. Ten umožňuje rozšířenému senátu rozhodovat jak o jednotlivých otázkách s tím, že jím rozhodnutá otázka je pro postupující senát závazná, tak meritorně z důvodu hospodárnosti či jiných důležitých důvodů. Ačkoliv meritorní rozhodnutí věci rozšířeným senátem může vyvolávat určité pochybnosti o zachování práva na zákonného

²³⁹ Stabilita rozhodovací praxe rozšířených senátů je založena jejich duplicitním personálním obsazením, kdy devítičlenný rozšířený senát je tvořen všemi členy sedmičlenného senátu.

²⁴⁰ Usnesení NSS ČR č.j. 7 Afs 54/2007-62 ze dne 26.08.2008, č. 1742/2009 Sb. NSS.

²⁴¹ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Azs 52/2007-98 ze dne 16.12.2008.

²⁴² Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 140/2008-77 ze dne 08.01.2009, č. 1792/2009 Sb. NSS.

²⁴³ Srov § 71 s.ř.s.

soudce²⁴⁴, které má zabránit účelovému obsazení jednajícího soudu *ad hoc*, k porušení tohoto práva dojít nemůže vzhledem k předem definovanému složení rozšířeného senátu²⁴⁵. Ke změně právního názoru ovšem může dojít i mimo působnost rozšířeného senátu prostřednictvím nálezů Ústavního soudu²⁴⁶.

Nejvyšší správní soud ve snaze zajistit jednotu a zákonnost rozhodování nejen na úrovni soudů, ale veřejné správy jako takové realizoval nejprve v prosinci 2003 (v souladu s koncepcí Nejvyššího správního soudu jako otevřené instituce) vydání tištěné (a pro veřejnost placené) Sbírkky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. V roce 2005 zpřístupnil celou svou rozhodovací činnost prostřednictvím webových stránek <http://www.nnsoud.cz>, a umožnil tak každému bezplatně se s ní seznámit. V důsledku tohoto postupu se začal klást větší důraz na kvalitu rozhodovací činnosti soudu, neboť každé meritorní rozhodnutí může být kdykoli podrobena následné nezávislé vnější kontrole.

Zákonodárcem přijaté pojetí, v němž jsou namísto vytvoření samostatné soustavy správních soudů krajské soudy rozhodující ve správním soudnictví začleněny do stávající soustavy (krajských) soudů, byť v podřízenosti Nejvyššímu správnímu soudu, kvůli faktickému propojení znemožňovalo a do jisté míry dosud znemožňuje úplné odlišení pojetí výkonu správního soudnictví od klasického soudnictví. V rámci posílení kvality rozhodovací činnosti byla krajským soudům zpřístupněna podpora prostřednictvím informačních zdrojů, které pro potřeby Nejvyššího správního soudu zajišťuje jeho oddělení dokumentace a analytiky²⁴⁷. Transparentnosti rozhodovací činnosti krajských soudů a zvyšování kvality judikatury se pak dosahuje manažerskými měkkými metodami (bez zákonného podkladu), kdy krajské soudy mohou od roku 2010 zveřejňovat svá rozhodnutí přímo na stránkách Nejvyššího správního soudu²⁴⁸.

3.9.3. Administrativní funkce

Adjudikační a integrační funkci by Nejvyšší správní soud nemohl účinně vykonávat bez odpovídající administrativní funkce, jejímž prostřednictvím je realizována organizace Nejvyššího správního soudu²⁴⁹. Ústředním orgánem je Ministerstvo spravedlnosti, vlastní

²⁴⁴ RIEGEL, Filip. *Judikatura NSS: Rozšířený senát*. Soudní rozhledy. 2013, č. 5. S. 162-166.

²⁴⁵ Nález Ústavního soudu III. ÚS 230/96 ze dne 29.05.1997, N 65/8 SbNU 141. *K právu na zákonného soudce*.

²⁴⁶ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 5 As 140/2014-76 ze dne 02.02.2017, č. 3540/2017 Sb. NSS.

²⁴⁷ Srov. § 44 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

²⁴⁸ BAXA, Josef. *Nejvyšší správní soud v desátém roce své existence*. (2012).

²⁴⁹ Srov. §§ 26–30 s.ř.s.

výkon však realizuje předseda a v jím určeném rozsahu místopředseda Nejvyššího správního soudu, přičemž významný vliv na činnost soudu má soudcovská rada.

3.9.4. Nejvyšší správní soud v číslech²⁵⁰

Těžiště rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu představují kasační stížnosti, přičemž tyto se podílí na celkovém nápadu ~ 88 procenty²⁵¹. S ohledem na zaměření práce zohledňují pouze kasační stížnosti.

Kasační stížnosti	2016	2017	2018	2019	2020	2021	průměr
Převzato	1130	1422	1833	2503	2884	3136	2151
Napadlo celkem	3246	3902	4109	4261	4037	4012	3928
Z celkového nápadu:							
> žaloby proti rozhodnutí (§ 65 s.ř.s.)	88,73%	87,04%	89,01%	90,00%	89,40%	86,59%	88,46%
> ochrana před nečinností (§ 79 s.ř.s.)	2,86%	2,49%	8,78%	2,79%	3,13%	3,96%	4,00%
> ochrana před zásahem (§ 82 s.ř.s.)	6,79%	8,78%	7,63%	6,14%	5,72%	6,86%	6,99%
> o zrušení OOP (§ 101a s.ř.s.)	1,62%	1,69%	1,65%	1,33%	1,74%	2,57%	1,77%
Rozhodnuto, resp. vyřízeno:	2990	3442	3489	3880	3785	3822	3568
> rozsudek	1985	2065	2222	2431	2318	2414	2239
> usnesení	984	1223	1223	1381	1340	1319	1245
> jinak	21	154	44	68	127	89	84
Nevyřízeno:	1422	1882	2503	2884	3136	3326	2526
Celkový počet rozhodnutí ve věci (§ 65 s.ř.s.)	5121	5403	6033	6210	6406	6205	5896
Počet věc nevyřizujících rozhodnutí (§ 65 s.ř.s.)	2131	1961	2544	2330	2621	2383	2328
Průměrná delká řízení	142	137	178	195	243	277	195
Počet soudců	32	34	35	35	32	34	34
Průměrný náklad na vyřízení jedné věci	47.800 Kč	42.100 Kč	46.500 Kč	údaj není k dispozici			45.467 Kč

Tabulka č. 1 – Analýza nápadu kasačních stížností

Tabulka analýza nápadu kasačních stížností zohledňuje strukturu nápadu, přičemž položka převzato představuje věci, které jsou nevyřízené z minulých období (odpovídá položce nevyřízeno v minulém období), tj. jsou již obsaženy v nápadech příslušného předchozího. Například v roce 2021 napadlo celkem 4.012 nových kasačních stížností, přičemž z předchozích období bylo nevyřízeno 3.136 kasačních stížností. V roce 2021 bylo vyřízeno celkem 3.822 kasačních stížností a zbývá zpracovat 3.326 kasačních stížností. Napadlé kasační stížnosti jsou dále členěny podle typu řízení, kterého se kasační stížnost týká, tj. na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 s.ř.s.), řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (79 s.ř.s.), řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem,

²⁵⁰ Zdrojové údaje byly získány od Nejvyššího správního soudu na základě podaných žádostí o informaci, prostřednictvím portálu www.nssoud.cz, záložka rozhodnutí/statistiky a od Ministerstva spravedlnosti na základě podaných žádostí o informaci a od tiskové mluvčí Nejvyššího správního soudu Bc. Sylvie Dostálové.

²⁵¹ Tento závěr vychází z průměru nápadů za období roku 2016-2021.

pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 s.ř.s.) a na řízení o žalobě o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a s.ř.s.). Položka rozhodnuto, resp. vyřízeno zohledňuje konečné rozhodnutí o kasační stížnosti, tj. nezohledňuje žádná dílčí rozhodnutí (např. rozhodnutí ve věci žádosti o přiznání osvobození od soudních poplatků, o výzvě k odstranění vad podání, o ustanovení zástupce, o pořádkových pokutách, ...), přičemž položka rozsudek představuje rozhodnutí o kasační stížnosti ve věci rozsudkem, rozhodnutí usnesením představuje rozhodnutí o kasační stížnosti tak, že se soud nezabývá podstatou věci (např. odmítnutí pro nepřípustnost, odmítnutí pro nepřijatelnost, ...) a položka jiné představuje jiný způsob vyřízení věci (např. postoupení místně a věcně příslušnému soudu, ...). Položka celkový počet rozhodnutí uvádí počet všech rozhodnutí, která byla v řízení o kasační stížnosti týkající řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s.ř.s. vydána. Položky průměrná délka řízení představuje prostý průměr doby, za kterou je věc vyřízena, přičemž s ohledem na povahu dat, které jsou k dispozici není možné pracovat s dalšími matematickými (statistickými) metodami. To se týká skutečného nákladu na jedno řízení, kdy je vycházeno výlučně ze získaných informací.

Počet soudců vychází z údajů schváleného rozvrhu práce platného k prvního dni příslušného kalendářního roku, nezohledňuje materiální obsazení soudu soudci po celou dobu příslušného kalendářního roku, neboť počet soudců se mohl v průběhu příslušného roku změnit z důvodu dočasného přidělení soudce k Nejvyššímu správnímu soudu. Naproti tomu mezi soudce nejsou započítáni soudci, kteří byli přiděleni k jiným soudům (Ústavnímu soudu²⁵², k Soudnímu tribunálu v Lucemburku²⁵³ a k Evropskému soudu pro lidská práva ve Štrasburku²⁵⁴) a na zajištění rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu se nepodílejí.

Z hlediska nápadu kasačních stížností je zřejmé, že tento se ustálil na cca 4.000 stížnostech, a jedná se o nárůst cca 24 % v porovnání s rokem 2016. Tento nápad vyřizuje v průměru 34 soudců. Z celkového nápadu připadá na kasační stížnosti týkající se žaloby proti rozhodnutí správního orgánu v průměru za období uplynulých tří let 3.829 věcí ročně (šestiletý roční průměr odpovídá nápadu 3.568 věcí ročně). Vezmeme-li v úvahu počet soudců, pak lze v rámci uplynulých tří let zjednodušeně řečeno vyjádřit, že na jednoho soudce vychází průměrně 105 věcí ročně, tj. přibližně 9 věcí měsíčně. Bylo by možné uzavřít, že nebýt navýšení soudního nápadu, k němuž došlo v roce 2017, pak by Nejvyšší správní soud byl schopen vyřešit

²⁵² Soudkyně Milada Tomková od 03.05.2013 a soudce Vojtěch Šimíček od 12.06.2014.

²⁵³ Po schválení nominace vládou ze dne 07.09.2016 složil dne 19.09.2016 soudce Jan Passer v Lucemburku slavnostní přísahu a tím se stal soudcem Tribunálu Soudního dvora Evropské unie.

²⁵⁴ Soudkyně Kateřina Šimáčková se stala od 07.08.2013 soudkyní Ústavního soudu a od 13.12.2021 je soudkyní Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku.

nejen soudní nápad daného období, ale též významnou část nevyřízených věcí z předcházejících období.

V případě analýzy způsobu vyřízení je zřejmé (pomineme-li vyřízení věci jiným způsobem), že podíl meritorního rozhodování a nemeritorního rozhodování je v zásadě podobný po dobu celého zkoumaného období, přičemž přibližně dvě třetiny věci jsou rozhodovány rozsudkem a zbývající třetina je rozhodována usnesením. Současně však je zřejmé, že počet rozhodnutí, která je Nejvyšší správní soud nucen vydat je takřka totožný s počtem meritorních rozhodnutí ve věci. V rámci těchto rozhodnutí, která bohužel nelze (s ohledem způsob získávání dat prostřednictvím webového rozhraní, přičemž informační systém mezi jednotlivými způsoby rozhodnutí nerozlišuje) přesně analyzovat, přesto lze prostřednictvím rozboru náhodného vzorku shledat, že mezi nejčastější rozhodnutí patří výzva k odstranění vad podání. Z detailního rozboru poté co bylo ve věci bylo rozhodnuto a zveřejněno konečné rozhodnutí se přitom podává, že se jedná pravidelně o rozhodnutí, jimiž je vyzýván stěžovatel k doplnění podané blanketní stížnosti postupem podle § 106 odst. 3 s.ř.s.

Nejvyšší správní soud již od svého vzniku „bojuje“ s přetížením, kterého se mu dostalo nejprve převzetím agendy od vrchních soudů a následně s vysokým nápadem složitých právních věcí ve spojení s relativně nízkým počtem soudců, kteří se na vyřizování věcí podílejí. V rámci připomínky Miloše Zemana při jmenování Karla Šimky novým předsedou Nejvyššího správního soudu o prodlužující se době vyřizování správních kauz se Karel Šimka vyjádřil tak, že zázraky neumí, a proto by je od něj nikdo neměl očekávat. Řešení přitom shledával v navýšení počtu soudců a jejich asistentů²⁵⁵.

Se shora uvedeným závěrem Karla Šimky je nutno, s ohledem na zákonem stanovené pravomoci předsedy soudu, souhlasit. Přesto jsem toho názoru, že odbřemenění Nejvyššího správního soudu je možné docílit prostřednictvím relativně jednoduchých procesních institutů; k takové úpravě je však dána pouze pravomoc zákonodárce. Ty vychází z účelu Nejvyššího správního soudu, jímž je rozhodování o kasačních stížnostech. Z toho důvodu by měla právní úprava jeho činnosti být změřena striktně na jeho účel tak, aby bylo zabráněno jeho zbytečnému přetěžování²⁵⁶.

²⁵⁵ ČESKÁ TELEVIZE. *Prezident jmenoval Karla Šimku do čela Nejvyššího správního soudu*. 02.02.2022. Česká televize, ČT 24. [online]. [Cit. 03.02.2022] Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3436700-novym-predsedou-nejvyssiho-spravniho-soudu-bude-podle-premiera-karel-simka>

²⁵⁶ V tomto ohledu lze vymezit v podstatě tři okruhy, jimiž může zákonodárce výrazně obřemenit Nejvyšší správní soud, čímž bude vytvořen významný prostor k jeho zefektivnění a zkvalitnění činnosti. V této souvislosti nutno podotknout, že proti stávající kvalitě a efektivitě Nejvyššího správního soudu není ničeho namítáno a tento představuje vzor toho, jak by mělo být k výkonu soudnictví přistupováno.

První institut představuje vedle již dnes stanovené lhůty pro podání kasační stížnosti úpravu druhé, nejzazší lhůty, ve které musí být kasační stížnost doplněna, přičemž po uplynutí této lhůty nebude možné k doplnění kasační stížnosti přihlížet a její zmeškání prominout. Tato lhůta by byla automaticky odvozena od okamžiku, který je rozhodný pro stanovení lhůty pro podání kasační stížnosti a v souladu s bezrozporností právního řádu by trvala dva měsíce. Z hlediska argumentace stran důsledků zmeškání lhůty lze přitom bez dalšího odkázat na důsledky zmeškání lhůty k podání žaloby a související judikaturu. Důvod pro dvojí lhůtu, tj. pro podání kasační stížnosti a následně druhou pro její odůvodnění shledávám v tom, že podáním kasační stížnosti bude druhý účastník sporu informován o tom, že rozhodnutí krajského soudu bude předmětem přezkumu před Nejvyšším správním soudem a umožní mu tak na situaci reagovat. Naproti tomu stanovení druhé lhůty na jedné straně umožní stěžovateli, pakliže sám nemá právnické vzdělání umožňující mu podat kasační stížnost samostatně, vyhledat odpovídající právní zastoupení a věc mu předat tak, aby tento jeho zástupce mohl podat řádnou kasační stížnost.

Druhý institut představuje zřízení „osvobozovacího“ soudu²⁵⁷ (soud *sui generis*), v jehož výlučné pravomoci by bylo rozhodování o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce. Jeho působnost by byla pro celé území České republiky (a zabezpečil by agendu všechny soudy). Tím by bylo vyloučeno, aby o návrhu jedné osoby ve více věcech duplicitně rozhodovalo několik specializovaných samosoudců a docházelo ke zneužívání tohoto institutu. Po vzoru úpravy insolvenčního zákona by bylo možné podat návrh pouze elektronicky prostřednictvím automatizovaného systému, kde by byly všechny přílohy vkládány elektronicky. V případě, že návrh na přiznání na osvobození od soudních poplatků bude zamítnut, bude žadatel oprávněn podat nový návrh nejdříve po uplynutí šesti měsíců od právní moci předchozího rozhodnutí s tím, že jeho povinnou náležitostí bude potvrzení České advokátní komory o neustanovení zástupce²⁵⁸, které nesmí být starší tří měsíců. Inspirací pro volbu tohoto modelu je slovenská úprava věcně příslušného exekučního soudu pro všechny věci týkající se exekučních řízení²⁵⁹.

Třetí institut představuje založení přípustnosti kasační stížnosti na bázi třífázového (kvótního) výběru²⁶⁰ testu nepřijatelnosti. V prvé fázi bude Nejvyšší správní soud posuzovat,

²⁵⁷ Vzhledem k akceptaci zvláštního senátu zřízeného zákonem č. 131/2002 Sb. bez jeho ukotvení v Ústavě jsem toho názoru, že ani tento soud by nemusel být přímo v Ústavě vymezen, nicméně bych tento postup doporučoval.

²⁵⁸ Srov. § 18 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb. *O advokacii*.

²⁵⁹ Zákon č. 233/1995 Z.z. *Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov*. Ve znění účinném od 01.04.2017. § 49 [Príslušnosť exekučného súdu.]

²⁶⁰ LINHART, Jirí, Alena VODÁKOVÁ a Miloslav PETRUSEK. *Velký sociologický slovník*. Praha: Karolinum, 1996. ISBN 80-7184-311-3. S. 1396.

zda na projednávanou věc dopadá judikatura rozšířeného senátu, a v kladném případě pak, zda krajský soud postupoval v souladu s touto judikaturou. Pokud krajský soud nerespektoval judikaturu rozšířeného senátu (bez ohledu na důvody odchýlení se od této judikatury), bude kasační stížnost bez dalšího přijatelná. V druhé fázi, kdy na předmět sporu nedopadá judikatura rozšířeného senátu, bude zkoumáno, zda judikatura Nejvyššího správního soudu je ve věci jednotná, či nikoliv. V případě nejednotnosti judikatury nebo věci judikaturou neřešené bude kasační stížnost bez dalšího přijatelná. V rámci třetí fáze bude zkoumána právní argumentace žalobce, a to v tom ohledu, zda na jejím základě jsou důvody pro odchýlení se od dosavadní judikatury. V kladném případě bude kasační stížnost přijatelná. Rozhodnutí o přijatelnosti kasační stížnosti se pouze poznamená do spisu, účastníkům není třeba doručovat. Zavedením testu nepřijatelnosti by podle mého názoru byly odstraněny pochybnosti České advokátní komory²⁶¹ o negativních dopadech nepřijatelnosti kasační stížnosti, neboť jeho výsledky by byly přezkoumatelné.

Čtvrtý institut představuje úpravu poplatkové povinnosti, kdy každá kasační stížnost, včetně kasační stížnosti nepřijatelné, by měla být zpoplatněna soudním poplatkem, jehož výše bude odpovídat dovolání v civilní věci jako ostatní věc²⁶². V případě kasačních stížností, jejichž předmětem bude rozhodnutí, jímž za přestupek byla žalobci uložena sankce nepřevyšující 50 000 Kč, bude kasační stížnosti nepřijatelná. To nebude platit pouze v případě, kdy žalobce prokáže jiný závažný zájem na projednání věci. Zavedení tohoto institutu povede k odstranění rozpornosti stávající právní úpravy v případě dovolání v občanském soudním řízení a podání kasační stížnosti ve správním soudnictví.

3.10. Krajské soudy ve správním soudnictví

V rámci připravované koncepce základních soudů poskytujících soudní ochranu ve správním soudnictví byly v zásadě diskutovány tři koncepce. První předpokládala zřízení zcela samostatné soudní soustavy, která se jak prostřednictvím právní úpravy, tak fyzicky odlišovala od stávající soudní soustavy. Tato koncepce nebyla akceptována, neboť by představovala významné materiální náklady, a to jak z hlediska zajištění potřebných budov, tak z hlediska personálního vybavení. Z toho důvodu bylo diskutováno, jakým způsobem by bylo možné začlenit soudy rozhodující ve správním soudnictví do stávající soudní soustavy. Toto

²⁶¹ ČESKÁ JUSTICE. *Advokáti se obávají rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti, nemělo by být plošné*. 18.08.2018. Dostupné [online] <http://www.ceska-justice.cz/2018/08/advokati-se-obavaji-rozsireni-neprijatelnosti-kasacni-stiznosti-nemelo-by-byt-plosne/>.

²⁶² Srov. Položka 23 Přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb. *Zákon České národní rady o soudních poplatcích*.

řešení by totiž umožňovalo zřízení správních soudů bez významných finančních nákladů. Nakonec byla tato varianta přijata s tím, že se tak bude dít výlučně na úrovni krajských soudů.

Krajské soudy představují základní článek správního soudnictví, přičemž k je řízení věcně příslušný právě krajský soud, pokud zákon nestanoví jinak. Začleněním krajských soudů rozhodujících ve správním soudnictví do struktury stávajících soudů sledovalo především ekonomický cíl, kdy na rozdíl od Nejvyššího správního soudu nebylo zapotřebí vynakládat žádné další prostředky, přičemž krajské soudy jsou rovnoměrně rozprostřeny po celém území České republiky.

Správa krajských soudů včetně senátů rozhodujících ve správním soudnictví je v kompetenci předsedů příslušných krajských soudů, kteří vykonávají státní správu svých krajských soudů²⁶³. Krajské soudy, resp. jejich senáty, rozhodující ve správním soudnictví, jsou Nejvyššímu správnímu soudu podřízeny toliko organizačně a v rámci adjudikační činnosti v konkrétní právní věci (např. přikázání věci jinému soudu, dožádání atd.), nikoli však administrativně. Nejvyšší správní soud tak nemá přímý vliv na jejich správu a činnost.

Rozhodování je realizováno ve specializovaných senátech tvořených předsedou a dvěma soudci – kromě případů, kdy zákon stanoví, že věc rozhoduje specializovaný senát²⁶⁴ anebo specializovaný samosoudce²⁶⁵. Specializovaný samosoudce rozhoduje např. ve věcech důchodového pojištění, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory, dávek pěstounské péče, ve věcech přestupků s maximální zákonnou sazbou pokuty 100 000 Kč, mezinárodní ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, jakož i v případech, v nichž tak stanoví zvláštní zákon.

Určení konkrétního senátu, případně samosoudce, rozhodujícího napadenou právní věc je v souladu s právem každého na zákonného soudce (čl. 38 odst. 1 Listiny) a děje se prostřednictvím rozvrhu práce²⁶⁶.

Rozhodování věci prostřednictvím specializovaných senátů a specializovaných samosoudců s sebou přináší v některých případech značné obtíže, neboť z personálních důvodů, ať již založených osobními důvody na straně soudců specializovaných senátů

²⁶³ Srov. § 126 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb. *O soudech a soudcích*.

²⁶⁴ Srov. § 7 odst. 4 s.ř.s.

²⁶⁵ Srov. § 3 a 31 s.ř.s.

²⁶⁶ Viz § 40 a násl. zákona č. 6/2002 Sb. *O soudech a soudcích*.

či specializovaných samosoudců (nemoc či vyloučení ze zákonem stanovených důvodů) a nedostatečným personálním zabezpečením vede v řadě případů k prodlužování řízení do doby, než tato překážka odpadne. V některých případech, kdy není možné pověřit projednáním a rozhodnutím věci jiný senát téhož krajského soudu je aplikován institut nutné delegace (§ 9 odst. 1 s.ř.s.) a věc je prostřednictvím Nejvyššího správního soudu přikázána jinému než místně příslušnému krajskému soudu.

3.10.1. Příslušnost

Začlenění správního soudnictví do stávající organizační struktury krajských soudů – která vychází z obecného principu občanského soudního řízení, kdy je k řízení příslušný soud v místě sídla žalovaného (viz § 84 o.s.ř.) – muselo být pro potřeby správního soudnictví upraveno s ohledem na četnost sporů v jednotlivých agendách a organizační uspořádání veřejné správy, kdy většina ministerstev a ústředních správních orgánů má sídlo v obvodu Městského soudu v Praze, či v Brně v případě Odvolacího finančního ředitelství, jež vykonává působnost pro celé území České republiky²⁶⁷.

Původní právní úprava vycházela z principu, že k řízení je místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, jenž vydal rozhodnutí v posledním stupni, nebo jinak zasáhl do práv a toho, kdo se u soudu domáhá ochrany²⁶⁸. Vzhledem k tomu, že sídla ústředních orgánů vytvářela tzv. bipolaritu, tj. docházelo k významnému přetěžování Městského soudu v Praze (kde např. v roce napadlo 2006 z celkového počtu věcí 45,6 %, přičemž tento trend byl stoupavý – v roce 2007 činil podíl 48 %, v roce 2018 činil podíl 50,8 % a v roce 2009 činil podíl 53,97 % z celkového nápadu nových věcí)²⁶⁹, přistoupil zákonodárce ke změně právní úpravy stran místní příslušnosti soudu. Ta s účinností od 1. ledna 2012 je nově upravena tak, že obecným soudem ve správním soudnictví (§ 7 odst. 2 s.ř.s.) je soud „v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany.“ s tím, že v případě, že k takovému zásahu došlo mimo obvod jeho působnosti, pak platí fikce, že má sídlo v obvodu své působnosti²⁷⁰.

U věcí, které mají sociální charakter, byla s ohledem na jejich povahu a četnost zákonodárcem zvolena místní příslušnost soudu v návaznosti na bydliště či sídlo žalobce, případně je příslušnost soudu určena v návaznosti na sídlo správního orgánu, v jehož obvodu

²⁶⁷ Viz § 5 zákona č. 456/2011 Sb. *O finanční správě České republiky*.

²⁶⁸ Viz § 7 odst. 2 s.ř.s. ve znění účinném do 31.12.2011.

²⁶⁹ Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb.

²⁷⁰ Viz § 7 odst. 2 s.ř.s. ve znění účinném od 01.01.2012, podle zákona č. 303/2011 Sb.

se žalobce zdržuje; ve věcech mezinárodní ochrany je příslušný krajský soud v jehož obvodu byl žadatel o udělení mezinárodní ochrany v den podání žaloby hlášen k pobytu²⁷¹. Tento princip, jenž se původně vztahoval pouze na věci týkající se důchodového zabezpečení byl postupně rozšířen i na dávky podle zvláštních předpisů vyplácené spolu s důchody²⁷² (a v období od 1. ledna 2007 do 20. června 2008²⁷³ i na věci týkající se porušení povinností veřejných funkcionářů).

V případě rozhodování o umístění či povolení stavby dopravní infrastruktury je kvůli potřebě zvláštní specializace soudců a za účelem rychlejšího projednání sporů v těchto věcech příslušným Krajský soud v Ostravě, kde řízení vede specializovaný senát^{274,275} a v případech ve věci řízení o návrhu na zrušení služebního předpisu je příslušný Městský soud v Praze. Zvláštní předpisy současně přináší odlišnou příslušnost soudů ve vybraných právních věcech²⁷⁶.

Určení soudu zákonodárcem ovšem nebrání možnosti přikázání věci jinému soudu kvůli zvýšení rychlosti, hospodárnosti nebo z jiného důležitého důvodu (§ 9 s.ř.s.) a provedení úkonů jiným soudem – na základě dožádání příslušného soudu prostřednictvím okresního soudu nebo specializovaného senátu krajského soudu (§ 10 s.ř.s.).

3.10.2. Krajské soudy v číslech²⁷⁷

Rozhodovací činnost krajských soudů rozhodujících ve správním soudnictví lze posuzovat z celé řady kritérií. Vzhledem ke skutečnosti, že v rámci informačního systému soudní správy nejsou samostatně evidovány žaloby podle typu řízení, ale podle věcné povahy agend²⁷⁸, je uváděn pouze celkový nápad bez další segmentace.

²⁷¹ Viz § 32 odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb. *Zákon o azylu*.

²⁷² Viz § 21 zákona č. 212/2015 Sb., jímž byl změněn § 7 odst. 3 s.ř.s. s účinností od 19.09.2005.

²⁷³ Viz § 28 zákona č. 159/2006 Sb., jímž byl vložen nový § 7 odst. 4 s.ř.s. s účinností od 01.01.2007.

²⁷⁴ Viz § 7 odst. 4 s.ř.s.

²⁷⁵ S účinností nového stavebního zákona (zákon č. 283/2001 Sb.) od 01.07.2023 bude tento soud příslušný k rozhodování ve věcech, ve kterých rozhodl nebo měl rozhodnout v prvním stupni Nejvyšší stavební úřad nebo Specializovaný a odvolací stavební úřad, přičemž řízení o těchto žalobách bude vedeno specializovaným senátem.

²⁷⁶ Viz např. § 12a zákona č. 456/2011 Sb., *o finanční správě České republiky*, podle něžž platí, že „V oblasti působnosti Specializovaného finančního úřadu jako správního orgánu prvního stupně je k řízení ve správním soudnictví místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště nebo sídlo, popřípadě v jehož obvodu se zdržuje.“

²⁷⁷ Údaje byly získány od Ministerstva spravedlnosti, jednotlivých soudů v rámci žádosti o poskytnutí informace a rozvrhů práce jednotlivých soudů a informací zveřejněných prostřednictvím a portálu justice.cz. Pod odkazem <https://www.justice.cz/web/msp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice> jsou dostupné informace lze získat průměrné délky řízení, statistiky a specializaci, a pod odkazem <https://cslav.justice.cz/InfoData/vykazy-soudu-a-statnich-zastupitelstvi.html> k dispozici statistiky a výkaznictví o činnostech soudů a státních zastupitelství.

²⁷⁸ Obecná agenda, sociální a důchodová agenda, agenda ve věcech finančních, agenda azylová.

Pro účely této práce byla zvolena ucelená období, proto dále uvedené údaje obsahují údaje pouze za období roku 2016 až roku 2021. Delší období umožňuje zohlednit i změny, které významně ovlivnily soudnictví (stejně jako celou společnost) v důsledku pandemické situace, která se projevuje od roku 2019 v různých vlnách až dosud.

2016	Vyřizování věcí celkem			Podíl	Délka řízení ve dnech			Soudci k 01.01.2016	Počet věcí na soudce	
	Nápad (*)	Vyřízeno	Nevyřízeno		Průměr	Medián	Percentil 90		Nápad	Vyřízeno
Městský soud v Praze	3132	3106	4719	31,01%	685	629	1484	26	120,46	119,46
Krajský soud v Praze	750	822	624	7,43%	485	509	827	6	125,00	137,00
Krajský soud České Budějovice	386	384	216	3,82%	237	204	465	3	128,67	128,00
Krajský soud Plzeň	798	831	553	7,90%	293	307	480	7	114,00	118,71
Krajský soud Ústí nad Labem	944	901	882	9,35%	316	206	838	6	157,33	150,17
Krajský soud Hradec Králové	858	696	650	8,49%	301	301	508	11	78,00	63,27
Krajský soud Brno	2070	1848	2000	20,49%	487	548	773	16	129,38	115,50
Krajský soud Ostrava	1163	1047	911	11,51%	363	260	760	10	116,30	104,70
Celkem	10101	9635	10555	100,00%				85	121,14	117,10

Tabulka č. 2 – Analýza nápadu krajských soudů ve správním soudnictví za rok 2016.

2017	Vyřizování věcí celkem			Podíl	Délka řízení ve dnech			Soudci k 01.01.2017	Počet věcí na soudce	
	Nápad (*)	Vyřízeno	Nevyřízeno		Průměr	Medián	Percentil 90		Nápad	Vyřízeno
Městský soud v Praze	3216	3250	4686	30,14%	667	615	1380	27	119,11	120,37
Krajský soud v Praze	894	786	732	8,38%	387	373	730	7	127,71	112,29
Krajský soud České Budějovice	434	434	215	4,07%	273	202	557	5	86,80	86,80
Krajský soud Plzeň	842	858	537	7,89%	274	274	519	7	120,29	122,57
Krajský soud Ústí nad Labem	1053	820	1114	9,87%	451	368	959	5	210,60	164,00
Krajský soud Hradec Králové	894	764	781	8,38%	319	330	527	10	89,40	76,40
Krajský soud Brno	2180	2113	2068	20,43%	535	567	781	17	128,24	124,29
Krajský soud Ostrava	1157	1088	980	10,84%	344	259	720	10	115,70	108,80
Celkem	10670	10113	11113	100,00%				88	124,73	114,44

Tabulka č. 3 – Analýza nápadu krajských soudů ve správním soudnictví za rok 2017.

2018	Vyřizování věcí celkem			Podíl	Délka řízení ve dnech			Soudci k 01.01.2018	Počet věcí na soudce	
	Nápad (*)	Vyřízeno	Nevyřízeno		Průměr	Medián	Percentil 90		Nápad	Vyřízeno
Městský soud v Praze	3549	3404	4831	31,92%	569	427	1231	30	118,30	113,47
Krajský soud v Praze	1011	763	983	9,09%	366	278	839	6	168,50	127,17
Krajský soud České Budějovice	499	464	247	4,49%	207	147	440	6	83,17	77,33
Krajský soud Plzeň	1023	849	712	9,20%	258	277	481	7	146,14	121,29
Krajský soud Ústí nad Labem	883	860	1138	7,94%	436	363	938	6	147,17	143,33
Krajský soud Hradec Králové	893	779	896	8,03%	382	367	653	10	89,30	77,90
Krajský soud Brno	1950	1884	2139	17,54%	516	592	806	18	108,33	104,67
Krajský soud Ostrava	1310	1442	851	11,78%	345	304	712	11	119,09	131,09
Celkem	11118	10445	11797	100,00%				94	122,50	112,03

Tabulka č. 4 – Analýza nápadu krajských soudů ve správním soudnictví za rok 2018.

	Vyřizování věcí celkem			Podíl	Délka řízení ve dnech			Soudci k 01.01.2019	Počet věcí na soudce	
	Nápad (*)	Vyřizeno	Nevyřizeno		Průměr	Medián	Percentil 90		Nápad	Vyřizeno
2019										
Městský soud v Praze	3422	3635	4617	32,34%	646	545	1415	35	97,77	103,86
Krajský soud v Praze	930	885	1028	8,79%	427	347	926	6	155,00	147,50
Krajský soud České Budějovice	450	517	180	4,25%	248	191	531	5	90,00	103,40
Krajský soud Plzeň	948	994	665	8,96%	284	237	566	8	118,50	124,25
Krajský soud Ústí nad Labem	790	877	1052	7,47%	505	397	1070	7	112,86	125,29
Krajský soud Hradec Králové	731	901	726	6,91%	426	426	703	10	73,10	90,10
Krajský soud Brno	1941	1962	2117	18,35%	558	606	863	17	114,18	115,41
Krajský soud Ostrava	1368	1562	657	12,93%	306	255	585	12	114,00	130,17
Celkem	10580	11333	11042	100,00%				100	109,43	117,50

Tabulka č. 5 – Analýza nápadu krajských soudů ve správním soudnictví za rok 2019.

	Vyřizování věcí celkem			Podíl	Délka řízení ve dnech			Soudci k 01.01.2020	Počet věcí na soudce	
	Nápad (*)	Vyřizeno	Nevyřizeno		Průměr	Medián	Percentil 90		Nápad	Vyřizeno
2020										
Městský soud v Praze	3180	3999	3798	31,74%	699	623	1425	39	81,54	102,54
Krajský soud v Praze	1003	1020	1012	10,01%	520	473	1001	9	111,44	113,33
Krajský soud České Budějovice	331	354	157	3,30%	215	172	407	5	66,20	70,80
Krajský soud Plzeň	684	915	433	6,83%	310	236	666	10	68,40	91,50
Krajský soud Ústí nad Labem	749	915	886	7,48%	566	459	1161	8	93,63	114,38
Krajský soud Hradec Králové	668	817	577	6,67%	435	389	778	11	60,73	74,27
Krajský soud Brno	1934	1952	2098	19,31%	570	597	939	18	107,44	108,44
Krajský soud Ostrava	1469	1303	823	14,66%	233	195	491	13	113,00	100,23
Celkem	10018	11275	9784	100,00%				113	87,80	96,94

Tabulka č. 6 – Analýza nápadu krajských soudů ve správním soudnictví za rok 2020.

	Vyřizování věcí celkem			Podíl	Délka řízení ve dnech			Soudci k 01.01.2021	Počet věcí na soudce	
	Nápad (*)	Vyřizeno	Nevyřizeno		Průměr	Medián	Percentil 90		Nápad	Vyřizeno
2021										
Městský soud v Praze	2154	2503	1889	38,92%	643	562	1277	39	55,23	64,18
Krajský soud v Praze	502	704	369	9,07%	489	459	931	9	55,78	78,22
Krajský soud České Budějovice	209	212	81	3,78%	154	203	359	5	41,80	42,40
Krajský soud Plzeň	441	445	260	7,97%	305	199	744	10	44,10	44,50
Krajský soud Ústí nad Labem	384	520	393	6,94%	633	613	1246	8	48,00	65,00
Krajský soud Hradec Králové	306	402	158	5,53%	365	316	707	11	27,82	36,55
Krajský soud Brno	906	1181	760	16,37%	559	599	874	18	50,33	65,61
Krajský soud Ostrava	633	634	309	11,44%	281	220	537	13	48,69	48,77
Celkem	5535	6601	4219	100,00%				113	46,47	55,65

Tabulka č. 7 – Analýza nápadu krajských soudů ve správním soudnictví za rok 2021.

Tabulky č. 2 – 7 Analýza nápadu krajských soudů rozhodujících ve správním soudnictví za roky 2016 – 2021²⁷⁹ zobrazují nápad jednotlivých soudů ve správním soudnictví za uvedené období. Položka nápad odpovídá nápadu za příslušný kalendářní rok, položka vyřizeno počet pravomocně vyřízených věcí a položka nevyřizeno představuje položky, které zůstávají dosud nevyřízeny. Položka podíl představuje podíl příslušného soudu na celkovém nápadu všech

²⁷⁹ Informace získaná od Ministerstva spravedlnosti ČR, Odbor strategie a koncepce justice dne 10.06.2019, 08.12.2021 a 10.02.2022 a prostřednictvím průběžné telefonické komunikace s Václavem Jonášem, vedoucím oddělení justiční oddělení a statistiky.

soudů. Délka řízení vychází z vyřízených právních věcí, kdy se uvažuje ode dne nápadu do dne vyřízení soudem ve správním soudnictví. Délka řízení je dále prezentována prostřednictvím tří matematických metod, a sice prostřednictvím průměru, mediánu a percentilu (90). Počet soudců je vyjádřen k prvnímu dni příslušného kalendářního roku. Počet věcí je vyjádřen jak přepočtem nápadu nových věcí na soudce, tak skutečným počtem věcí, které soudce průměrně vyřídil.

Výběrový medián představuje statistický znak, při uspořádání všech hodnot do neklesající posloupnosti, která leží uprostřed této posloupnosti. Jeho význam spočívá v tom, že z posuzované množiny příslušných hodnot představuje prostřední hodnotu řady²⁸⁰. Použití mediánu zabraňuje tomu, aby výsledek doby řízení byl ovlivněn krajními (extrémními) hodnotami. Naproti tomu percentil slouží k pochopení výsledků, když umožňuje interpretovat relativní dobu řízení ve vztahu ke zbývajícím hodnotám. Percentil dělí setříděný soubor podle délky řízení jednotlivých věcí na setiny, tj. sto stejně velkých částí tak, aby tyto části bylo možno mezi sebou vzájemně porovnávat. Percentil 90 „znamená, že 90 % hodnot je menších nebo rovno a 10 % hodnot větších nebo rovno hodnotě percentilu. Má-li tedy soud devadesátý percentil délky řízení 400 dnů, znamená to, že vyřízení 90 % věcí trvá maximálně 400 dnů, zbylých 10 % pak 400 dnů a více.“²⁸¹.

Rozdíl jednotlivých hodnot je zřejmý v každé z tabulek, přičemž např. podle tabulky č. 7 v případě Městského soudu v Praze činila v roce 2020 průměrná doba řízení 699 dní, střední hodnota činila 623 dnů, doba percentilu 90 odpovídá 1.425.

Z tabulek č. 3–7 se udává podíl jednotlivých soudů na rozhodovací činnosti, přičemž Městský soud v Praze se na celkové agendě správního soudnictví podílí stabilně v rozsahu více než 30%, Krajský soud v Brně přibližně 20% a Krajský soud v Ostravě přibližně 12 procenty. Na zbývajících pět soudů tak zbývá v průměru osmiprocentní nápad.

Rozdíl nápadu je zřejmý z konkrétního přepočtu na soudce, kdy je vidět zásadní rozdíl v agendách jednotlivých soudů. Zatímco v případě Městského soudu v Praze a Krajského soudu v Plzni průměrný počet jak napadlých věcí, tak vyřízených věcí osciluje okolo 120 za rok a soudce, v případě Krajského soudu v Českých Budějovicích a Krajského soudu v Hradci Králové osciluje průměrný nápad mezi 73 až 90 věcmi za rok a soudce, a průměrný počet vyřízených věcí na jednoho soudce osciluje mezi 77 až 103 věcmi za rok a soudce. V případě

²⁸⁰ KUBANOVÁ, Jana. *Statistické metody pro ekonomickou a technickou praxi*. 2. vyd. Bratislava: Statistika, 2004. ISBN 80-85659-37-9. S. 37.

²⁸¹ JONÁŠ, Václav. Ministerstvo spravedlnosti ČR, Odbor strategie a koncepce justice. E-mailová komunikace ze dne 11.02.2022.

Krajského soudu v Ostravě, kde současně působí specializovaný senát²⁸², jehož osciluje průměrný roční nápad mezi 115 a 119 věcmi za rok a soudce a průměrný počet vyřízených věcí osciluje mezi 100 až 130 věcmi na osobu a soudce. Důvody těchto rozdílů mohou být dány nejen nemožností složení senátů a v tom důsledku nezastupitelností soudců, ale též širším záběrem soudců bez možnosti užší specializace.

Vzhledem k zásadně rozdílnému výkonu správního soudnictví prostřednictvím specializovaných senátů a specializovaných samosoudců a rozčlenění vlastního nápadu jsem toho názoru, že začlenění správních soudů do struktury krajských soudů neodpovídá skutečným potřebám správního soudnictví. Tento závěr vychází z toho, že malé kolektivy soudců u krajských soudů (s výjimkou Městského soudu v Praze a Krajského soudu v Brně) omezují schopnost soudců komunikovat mezi sebou navzájem a podpořit tak kvalitnější rozhodování, ale též jsou značně náchylné na různé výkyvy způsobené objektivními překážkami na straně soudců. Příkladem je obsazení Krajského soudu v Českých Budějovicích, kdy na výkonu soudnictví se v roce 2016 podíleli pouze tři soudci a v případě absence jednoho z nich nebyl k dispozici žádný usnášení schopný senát. Zvýšení počtu soudců na počet pět sice situaci částečně vyřešilo, přičemž fakticky je zde jeden funkční senát. Současně malý počet soudců na krajských soudech znemožňuje jejich specializaci. To z toho důvodu, že celá řada typových věcí může být, s výjimkou Městského soudu v Praze a Krajského soudu v Brně (při zohlednění specializovaného senátu u Krajského soudu v Ostravě) řešena výjimečně. Tím dochází do jisté míry k vlastnímu zpomalování soudnictví, a to nejen prostřednictvím nepředvídatelnosti rozhodovací činnosti soudů, ale potřebou výrazně širšího znalostního záběru soudců. Podle mého názoru by měla být vytvořena samostatná soustava soudů rozhodujících ve správním soudnictví, která by na úrovni krajských soudů byla tvořena nejvýše třemi soudy s tím, že prostřednictvím této soustavy soudů by byly vytvořeny nejméně třicetičlenné členné týmy soudců. Jejich prostřednictvím by bylo zjednodušeno rozšiřování odbornosti, ale též možnost užší specializace jak samosoudců a senátů. Současně by byla významně omezena místní příslušnost soudů, neboť s nezbytnými výjimkami by byla stanovena celostátní působnost. Jedním z pozitivních důsledků této nové organizace by byla nejen jednotnost rozhodování, úspora administrativních nákladů, ale též vytvoření základny pro výběr budoucích soudců Nejvyššího správního soudu. Přidělení jednotlivého soudce by totiž neomezilo činnost rozhodujících senátů u krajských soudů. Nově vzniklé uspořádání by přitom nemělo být ovlivňováno tradičním územním uspořádáním, ale naopak by mělo být využito k podpoře

²⁸² Viz § 7 odst. 4 s.ř.s.

regionu, kde soudy budou umístěny. Totožné úvahy vedly slovenskou vládu²⁸³, aby v souladu s Plánem obnovy a odolnosti Slovenské republiky připravila reformu uspořádání soudů (soudní mapy)²⁸⁴, podle níž by správní soudnictví bylo tvořeno třemi krajskými soudy a Nejvyšším správním soudem. To přesto, že Slovensko se dělí na osm krajů, kde v současné době působí krajské soudy.

Dalším přínosem k zefektivnění správního soudnictví by mělo být zavedení plnohodnotného elektronického soudního spisu. To by bylo realizováno na bázi elektronického spisu po vzoru insolvenčního rejstříku, tzv. „správní soudní rejstřík“, přičemž plný přístup do tohoto spisu by měly účastníci řízení a osoby zúčastněné na řízení. S výjimkami stanovenými zákonem by bylo doručováno prostřednictvím tohoto rejstříku. Po uplynutí tří let od právní moci posledního rozhodnutí soudu v předmětné věci by byl záznam zpřístupněn. Rozhodnutí soudu by však byla nadále samostatně vyhledatelná v rámci databáze rozhodnutí soudu. Elektronický soudní spis je již součástí slovenské právní úpravy²⁸⁵, jsem však toho názoru, že jeho současné řešení je s požadovaným účelem použití pro řízení ve správním soudnictví nevyužitelný.

Rejstřík	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A	24.740,41 Kč	27.328,25 Kč	30.299,67 Kč	33.859,49 Kč	34.862,00 Kč	43.581,02 Kč	49.646,39 Kč	57.689,82 Kč
Ad	17.268,48 Kč	19.074,75 Kč	21.148,76 Kč	23.633,47 Kč	24.333,21 Kč	30.418,97 Kč	34.652,52 Kč	40.266,72 Kč
Af	29.238,67 Kč	32.297,03 Kč	35.808,70 Kč	40.015,76 Kč	41.200,54 Kč	51.504,85 Kč	58.673,01 Kč	68.178,87 Kč
Az	15.135,31 Kč	16.718,46 Kč	18.536,27 Kč	20.714,04 Kč	21.327,34 Kč	26.661,33 Kč	30.371,91 Kč	35.292,59 Kč
Na	4.586,46 Kč	5.066,20 Kč	5.617,05 Kč	6.276,98 Kč	6.462,83 Kč	8.079,19 Kč	9.203,61 Kč	10.694,73 Kč

Tabulka č. 8 – Průměrné náklady na rozhodnutí jedné věci ve správním soudnictví u krajských soudů podle typu řízení.

Rejstřík	Popis rejstříku
A	rejstřík pro ostatní věci správního soudnictví, včetně věcí volebních a místního a krajského referenda, žaloby proti nečinnosti správního orgánu a žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu
Ad	rejstřík pro věci sociální správy, zájmové a profesní samosprávy a služebních poměrů ²⁸⁶
Af	rejstřík pro věci finanční správy ²⁸⁶
Az	rejstřík pro návrhy ve věcech mezinárodní ochrany ²⁸⁶
Na	rejstřík pro všeobecné věci správního soudnictví (pomocná agenda, procesní věci)

Tabulka č. 8 – Popis rejstříkových značek²⁸⁶.

²⁸³ Předkládací zpráva zákona LP/2021/533 *Zákon o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov*. [online]. [14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2021/533>

²⁸⁴ MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Moderné a úspešné Slovensko*. Národný integrovaný reformný plán. 2021 – 2024. [online]. [14.01.2022] Dostupné z: https://www.mzv.cz/public/cd/a5/c7/4095584_2482579_Moderni_a_uspesne_Slovensko.pdf

²⁸⁵ Elektronický súdny spis. [online]. Dostupný z: <https://obcan.justice.sk/sudny-spis/p>

²⁸⁶ Příloha č. 1 část IV. bod 23 Instrukce Ministerstva spravedlnosti č.j. 505/2001-Org ze dne 03.12.2001, 1/2002 SIS, kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy.

V rámci průměrného nákladu na vyřízení jedné věci v agendě správního soudnictví v řízení před krajským soudem nelze rozlišit jednotlivé žalobní typy, neboť jsou evidovány po agendách, ale pouze sumárně. Přesto lze z tabulky č. 7 ve spojení s legendou v tabulce č. 8 seznat významný nárůst nákladů na projednání věci soudem v rámci jednotlivých agend.

3.11. Kompetenční spory

Naplnění základní funkce správního soudnictví, která spočívá poskytování ochrany veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob prostřednictvím soudní kontroly veřejné správy, je možné pouze při respektování dělby moci ve státě prostřednictvím důsledného organizačního a funkčního oddělení správy a soudnictví.

Soudobé vymezení veřejných subjektivních práv v judikatuře Ústavního soudu vychází z judikatury Ústavního soudu ČSFR, která „za právo veřejné považuje tu oblast práva, v níž jsou vztahy založené na nerovnosti zúčastněných subjektů, k soukromému právu patří vztahy založené na rovnosti. Veřejná moc je taková, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů. Subjekt, o jehož právech a povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí orgánu není dán na vůli subjektu. Hranice veřejné moci končí tam, kde začíná moc soukromá.“²⁸⁷. Skutečnost, že nejde o striktní vymezení veřejného práva a soukromého práva, ale naopak dochází k jeho prolínání však vyjádřil Ústavní soud v rámci poskytování soudní ochrany u soukromoprávních a veřejnoprávních vztahů tím, že ... „v současné době není soukromé a veřejné právo odděleno „čínskou zdí“ [...] a „náhled na znaky charakteristické pro tu kterou oblast se mohou měnit a měnit“²⁸⁸. Podle jeho názoru přitom náleží obecným soudům, aby samy nalézaly hranici mezi množinou veřejnoprávních a soukromoprávních vztahů²⁸⁹. Vlastní vymezení veřejných a soukromých práv současně není možné vnímat jako formu volného uvážení, ale jako řešení právní otázky²⁹⁰.

Správní soudnictví tak vystupuje jako zvláštní soud (*iudicium specialis*) ve vztahu k obecnému soudnictví, jenž poskytuje ochranu zbývajících (subjektivních) práv, přičemž jeho účelem je prostřednictvím specializace poskytování ochrany vymezeným veřejným

²⁸⁷ Nález Ústavního soudu České republiky II. ÚS 86/95 ze dne 23.06.1995, U 15/3 SbNU 359. *Rozdíl mezi právem soukromým a veřejným z hlediska rozhodovací pravomoci ÚS.*

²⁸⁸ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 26/08 ze dne 07.04.2009, zveřejněný ve Sbírce zákonů pod č. 171/2009 Sb. N 82/53 SbNU 33. *K ústavnosti rozhodování obecných soudů podle občanského soudního řádu ve věcech vylastnění.*

²⁸⁹ Nález Ústavního soudu IV. ÚS 349/03 ze dne 26.02.2004. *Přezkum rozhodnutí předsedy Úřadu průmyslového vlastnictví.*

²⁹⁰ HOETZEL, Jiří. *Zájmy veřejné.* In. *Slovník veřejného práva československého.* Polygrafia, Brno 1948. S. 56.

subjektivním právům. Vzniklá dvojkolejnost soudnictví, kdy proti rozhodnutí správního orgánu ve věci soukromých subjektivních práv je příslušný soud v občanském soudním řízení (podle páté části o.s.ř.) zatímco v případě veřejných subjektivních práv je příslušný správní soud, je zapotřebí vnímat ve vztahu k zajištění specializovaného soudnictví, které nebude zatíženo všeobecnou agendou jako obecný soud (rozhodující v občanském soudním řízení), ale bude mu umožněno rozhodování o specializovaných věcech s tomu odpovídajícím nápadem. Smyslem správního soudnictví je poskytování efektivní ochrany veřejným subjektivním právům. Veřejná subjektivní práva představují pouze výšeč ze všech subjektivních práv a doplňkem ke všem subjektivním právům jsou veřejná subjektivní práva.

V důsledku tohoto oddělení mohou mezi soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy anebo mezi soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví vzniknout kompetenční spory o to, kdo má v konkrétní věci pravomoc věc projednat a rozhodnout. Tyto spory soudů a orgánů, které nemají společnou vyšší instanci, dělíme na pozitivní a negativní. V případě pozitivního (afirmativního) sporu si právo rozhodnout ve věci přisvojují jak orgány veřejné správy, tak soudy. Rozhodování dvou subjektů o tomtéž právu by však bylo nejen v rozporu s právem na spravedlivý proces, kdy by mohlo být rozhodnuto v každé věci odlišně, ale zejména v rozporu s dělbou moci v právním státě. Negativní spor naopak představuje situaci, kdy jak soudy, tak i orgány veřejné správy odmítají věc rozhodnout s odůvodněním, že nespadá do jejich pravomoci. Tím hrozí nepřípustné odmítnutí spravedlnosti (*denegatio justitiae*), a proto musí být tento spor rozhodnut a najisto stanoveno, kdo je konkrétní věc povinen rozhodnout^{291,292}.

Obdobně jako jsou rozdílné přístupy ke správnímu soudnictví v jednotlivých státech a v různých obdobích, tak lze pozorovat rozdílný přístup k řešení kompetenčních sporů. Vladimír Mikule v této souvislosti upozornil na dva přístupy. V případě justičního státu rozhodují o kompetenčních sporech soudy jako ochránci práva, přičemž rozhodují i o své vlastní pravomoci. Protože jsou správní orgány rozhodnutím soudu vázány, nemůže kompetenční spor fakticky vzniknout. Rozdílné pojetí k řešení kompetenčních sporů přináší řešení přijaté ve Francii, kdy o kompetenčních sporech rozhoduje soud zvláštního typu, který je odlišný od soudu příslušného v případě pravomoci věc rozhodnout. Nezávislost rozhodování tohoto soudu je zajišťována jeho rovnoměrným složením ze zástupců správy a justice²⁹³.

²⁹¹ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. (1937). S. 106–110.

²⁹² MIKULE, Vladimír. *Kompetenční spory mezi správou a soudy*. in HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. Praha: Beck/SEVT, 2012. Právnícké učebnice. ISBN 80-7049-069-1. S. 266-270.

²⁹³ PÍTROVÁ, Lenka. *Správní soudnictví po novele občanského soudního řádu*. Právník 5/1992. S. 15-28.

Zákonodárce v rámci řešení kompetenčních sporů v zájmu nezávislého rozhodování přistoupil k duální úpravě zohledňující jednotlivé strany sporu. Případy, v nichž je jednou ze stran kompetenčního sporu soud, svěřil k rozhodování zvláštnímu senátu, soudu *sui generis*, jenž rozhoduje podle zvláštní právní úpravy. Naproti rozhodování o kompetenčních sporech mezi správním úřadem a orgánem územní, zájmové nebo profesní samosprávy nebo orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem nebo ústředními správními úřady navzájem svěřil Nejvyššímu správnímu soudu v rámci řízení o kompetenčních sporech²⁹⁴, a rozhodování ve sporech o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy též Ústavnímu soudu²⁹⁵. Rozhodování kompetenčních sporů Ústavním soudem je však omezeno výlukou, že návrh je (mj.) nepřipustný přísluší-li o tomto sporu rozhodovat jinému orgánu podle zvláštního zákona. Tímto orgánem může být potom buď zvláštní senát nebo Nejvyšší správní soud. Ústavní soud tak rozhoduje kompetenční spory o pravomoc vrcholných ústavních orgánů, jejichž pravomoc vyplývá přímo z Ústavy²⁹⁶.

3.12. Zvláštní senát

Přijatá právní úprava řešení kompetenčních sporů zákonem č. 131/2002 Sb. vychází z pojetí, kdy o kompetenčních sporech rozhoduje zvláštní senát zřízený za tím účelem, složený ze tří soudců Nejvyššího soudu, tří soudců Nejvyššího správního soudu a stejného počtu náhradníků²⁹⁷, kteří jsou – po předchozím souhlasu s jmenováním – jmenováni předsedou příslušného soudu vždy na období tří let. Sudý počet členů představuje bezpečnostní pojistku, aby se soudci rozhodující v civilním soudnictví a ve správním soudnictví nemohli vzájemně přehlasovat²⁹⁸ a jejich rozhodovací činnost byla stabilní. Tomu odpovídá i postavení zvláštního senátu, který není součástí žádného soudu a jehož předsedu pro první polovinu funkčního období si mezi sebou určí členové tohoto senátu mezi jmenovanými soudci Nejvyššího správního soudu a pro druhou polovinu funkčního období si volí členové zvláštního senátu mezi soudci Nejvyššího soudu.

Ze shora uvedených důvodů nemůže příslušnost soudů rozhodujících ve správním soudnictví založit rozhodnutí vrchního soudu o věcné příslušnosti postupem podle § 104a o.s.ř.

²⁹⁴ Viz §§ 97–101 s.ř.s.

²⁹⁵ Viz §§ 120–125 zákona č. 182/1993 Sb. *Zákon o Ústavním soudu*.

²⁹⁶ SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Edice učebnic PrF MU. ISBN 978-80-210-5746-3. S. 97.

²⁹⁷ Ti nastupují na místo vyloučeného člena senátu.

²⁹⁸ ZAVŘELOVÁ, Jitka. *Dualismus práva v rozhodování zvláštního senátu*. Správní právo. 2011, 44(1-2), s. 11-26. ISSN 0139-6005.

a takové rozhodnutí nezakládá kompetenční spor²⁹⁹. Rozhodnutí o tom, zda bude účastníkovi poskytnuta ochrana ve správním soudnictví, přísluší vždy *a priori* správnímu soudu³⁰⁰.

Zvláštní senát rozhoduje pozitivní i negativní kompetenční spory o pravomoc a věcnou příslušnost k vydání rozhodnutí – jehož stranami jsou soudy³⁰¹ a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy nebo soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví – na návrh některé ze stran sporu nebo účastníka řízení³⁰² ve věci, v níž se otázka pravomoci vydat rozhodnutí stala spornou. V řízení o kompetenčním sporu, které je zahájeno dnem, kdy je návrh na zahájení řízení doručen zvláštnímu senátu, se navrhovatel domáhá určení orgánu veřejné moci nebo soudu příslušného k projednání a rozhodnutí konkrétní věci. Zvláštní povaze řízení před kompetenčním sporem odpovídá i vymezení stran sporu, jimiž mohou být jak soud, který jedná a rozhoduje v občanském soudním řízení, tak i soud, resp. zvláštní senát krajského soudu, který jedná a rozhoduje ve správním soudnictví. Účastníky řízení jsou vedle stran kompetenčního sporu i účastníci řízení, v němž se otázka pravomoci stala spornou³⁰³. Tím, že pro podání kompetenční žaloby není stanovena žádná lhůta, je navrhovateli umožněno podat žalobu kdykoliv – bez ohledu na uplynutí jiných lhůt a vyčerpání či nevyčerpání případných zákonem stanovených prostředků³⁰⁴, a dokonce i poté, co byla předmětná věc pravomocně skončena.

Na řízení před zvláštním senátem se přiměřeně užijí ustanovení třetí části první hlavy soudního řádu správního, nikoli však právní úprava soudního řádu správního týkajícího se řízení o kompetenčních žalobách podle § 97 a násl. s.ř.s.³⁰⁵. Zvláštní senát rozhodne usnesením o kompetenční otázce³⁰⁶, kdo je příslušný vydat rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení, a rozhodnutí, která jsou s jím vydaným rozhodnutím v rozporu, buď zruší³⁰⁷ (v případě popření pravomoci o rozhodnutí ve věci), nebo vysloví jejich nicotnost (v případě rozhodnutí orgánem, který nebyl rozhodnutí oprávněn vydat). Proti rozhodnutí zvláštního

²⁹⁹ Usnesení zvláštního senátu č.j. Konf 108/2003-5 ze dne 06.01.2004, č. 196/2004 Sb. NSS.

³⁰⁰ Usnesení zvláštního senátu č.j. Konf 22/2006-8 ze dne 30.12.2009, č. 1952/2009 Sb. NSS

³⁰¹ V případě, že rozhodnutí soudu prvního stupně bylo potvrzeno nadřízenými soudy, jsou stranami sporu v řízení o kompetenčním sporu též soudy vyšších instancí, které k oprávněnému prostředku potvrdily tento závěr soudu prvního stupně o nedostatku pravomoci. Viz usnesení zvláštního senátu č.j. Konf 132/2005-7 ze dne 30.06.2006, č. 307/2004 Sb. NSS.

³⁰² Srov. § 3 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb. ve spojení s usnesením zvláštního senátu č.j. Konf 34/2006-22 ze dne 28.05.2007, č. 1277/2007 Sb. NSS.

³⁰³ LAVICKÝ, Petr, Bohumil DVOŘÁK a Jiří HRÁDEK. *Civilní proces. Řízení sporné: Občanský soudní řád (§ 1 až 250l)*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, xxvi, 1088. ISBN 978-80-7478-986-1. S. 1066n.

³⁰⁴ Srov. VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. *Soudní řád správní*. (2004). S. 252.

³⁰⁵ Srov. § 99 písm. b) s.ř.s.

³⁰⁶ ZAVŘELOVÁ, Jitka. § 1 [*Kompetenční spory*]. In: JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní*. 2013. S. 1054.

³⁰⁷ Usnesení zvláštního senátu č.j. Konf 17/2004-7 ze dne 31.05.2004, č. 307/2004 Sb. NSS.

senátu není přípustný opravný prostředek. Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je závazné jak pro strany a účastníky kompetenčního sporu, tak pro účastníky řízení, v němž tento spor vznikl, ale též pro všechny správní orgány a soudy.

Státní správu zvláštního senátu, který sídlí a rozhoduje v sídle Nejvyššího správního soudu, vykonává předseda Nejvyššího správního soudu³⁰⁸. Toto propojení umožnilo Nejvyššímu správnímu soudu navázat na pojetí správního soudnictví jako služby veřejnosti. S ohledem na problémy s absencí či neurčitostí náležitostí návrhu na zahájení řízení před zvláštním senátem³⁰⁹, jež vedly k odmítání návrhů, připravil Nejvyšší správní soud vzory návrhů na zahájení řízení o kompetenčním sporu³¹⁰. Tento postup usnadnil administrativní činnost jak na straně navrhovatelů, tak na straně zvláštního senátu.

3.12.1. Zvláštní senát v číslech

Rok	Nápad [počet věcí]	Délka řízení ve dnech			Nevyřízeno k 10.02.2022
		Průměr	Nejkratší	Nejdelší	
2015	37	238	56	456	0
2016	28	291	124	535	0
2017	64	238	77	557	0
2018	52	164	19	448	0
2019	31	280	27	832	0
2020	19	305	84	502	1
2021	17	160	40	385	11

Tabulka č. 9 – Analýza nápadu zvláštního senátu v období roku 2015–2021.

Doba projednávání věcí před zvláštním senátem je způsobilá být příčinou k porušení práva na spravedlivý proces, neboť ve věci není meritorně rozhodováno, ale předmětem je pouze určení, kdo má ve věci pravomoc meritorně rozhodnout. Přitom není možné nezohlednit, že řízení před zvláštním senátem předchází jiné řízení, z nějž spor o pravomoc vznikl. Ačkoliv na jedné straně lze argumentovat s tím, že se jedná o relativně malý nápad věcí, tato argumentace nemůže obstát, neboť každý má právo na spravedlivý proces, jež zahrnuje též projednání věci v přiměřené lhůtě.

³⁰⁸ Viz § 2 odst. 4 zákona č. 131/2002 Sb.

³⁰⁹ KŘENKOVÁ, Jitka. *Tři poznámky k řízení před zvláštním senátem zřízeným podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů*. Správní právo. 2007, 40(6), 441-447. ISSN 0139-6005.

³¹⁰ Viz webová stránka Nejvyššího správního soudu <https://www.nssoud.cz>, záložka zvláštní senát.

Podrobnou analýzou nápadu, která byla realizována ručně, je možné seznat, že rozhodovací činnost zvláštního senátu je realizována ve skupinách (pravděpodobně setkáních), které se věnují vždy určité problematice. Z toho důvodu některé věci, jejichž znaky jsou typově podobné těm, u nichž se blíží projednání (např. oblast telekomunikace atp.) je rozhodnutí realizováno ve velmi krátkém časovém úseku. Důvod prodlení při rozhodování tak podle mého názoru není dán složitostí věci, ale pouze omezeným časovým prostorem, který je projednání těchto věcí věnován vzhledem ke způsobu určení věc rozhodujícího senátu. Právní úprava nevytváří konflikty, a to ani prostřednictvím nezakotvení zvláštního senátu jako soudu v ústavním pořádku. To kritizuje David Kosař s tím, že v tomto ohledu poukazuje na články 36 odst. 1 Listiny a článek 6 odst. 1 úmluvy z nichž vyplývá právo na projednání věci před soudem³¹¹. Z hlediska ústavněprávní konformity lze seznat, že k uznání zvláštního senátu jako soudu *sui generis* došlo obdobně jako v případě absence zakotvení francouzského správního soudnictví a právních soudů v ústavě (viz kapitola 5.1 Vývoj správního soudnictví ve Francii).

Slovenský ústavodárce v tomto ohledu zvolil odlišný přístup, kdy kompetenční spory mezi Nejvyšším soudem a Nejvyšším správním soudem svěřil rozhodovat Ústavnímu soudu (čl. 126 Ústavy). Současně nelze přehlédnout, že v rámci článku 141 Ústavy výslovně zmocnil zákonodárce ke zřízení „ostatních soudů“ včetně práva stanovit jejich pravomoc, působnost a řízení před nimi. Na základě tohoto zmocnění byly na Slovensku zřízeny okresní a krajské soudy, vojenské soudy a specializovaný trestní soud³¹².

S ohledem na organizační uspořádání a uznání zvláštního senátu jsem toho názoru, že je zapotřebí změnit vnitřní organizaci tak, aby senát jednal v přiměřené lhůtě, za níž lze považovat nejvýše tři měsíce od doučení návrhu na zahájení kompetenčního sporu³¹³.

³¹¹ KOSAŘ, David, Marek ANTOŠ, Zdeněk KÜHN a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústavní právo: casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-664-8. S. 254n.

³¹² BRÖSTL, Alexander. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7380-248-6. S. 314.

³¹³ V této souvislosti mohu poukázat na vlastní zkušenost, kdy jsem podal kompetenční žalobu ve věci pravomoci soudu k rozhodnutí žaloby žalobce označené jako „žaloba na ochranu rušené držby podle § 176-180 o.s.ř., kde dovedl krajský soud v Českých Budějovicích pravomoc silničního správního orgánu. O žalobě podané dne 02.12.2018 bylo zvláštním senátem rozhodnuto až usnesením č.j. Konf 48/2018-100 ze dne 08.10.2019 s tím, že návrh se odmítá, neboť svou pravomoc popřely pouze soudy, a nikoliv správní orgány. Silniční správní úřad tak v rozporu s právní úpravou měl řešit ochranu držby podle (§ 1003-1005) občanského zákoníku v řízení upraveném zvláštní úpravou (§§ 176 – 180 Řízení o žalobě z rušené držby) občanského soudního řádu. Výsledkem bylo, že silniční správní úřad projednávanou věc založil jako důkaz, aniž o ní rozhodl. Vlastní prodlení správního řízení vyvolané kompetenční žalobou s ohledem na její podání vedlo k přerušení správního řízení na dobu více než deseti měsíců.

4. Současná úprava řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu

Listinou zakotvené právo každého, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, představuje tradiční ochranu veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví; vychází z právní úpravy zákona č. 36/1876 ř.z. posléze recipovaného zákonem č. 3/1918 Sb. Vlastní text přijaté právní úpravy vedl k tomu, že v pojmu správní soudnictví byla obvykle spatřována pouze ochrana proti rozhodnutím (individuálním správním aktům)³¹⁴. Toto vnímání se – ve spojení s rozšířením soudní ochrany i proti jiným způsobům, jimiž mohou správní orgány zasahovat do veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob – stalo základem budoucího striktního rozlišování mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a žalobou před nezákonným zásahem správního orgánu, které dle ustálené judikatury není možné směřovat³¹⁵.

Vlastní řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu upravuje část třetí, hlava druhá, díl první (§§ 65–78.), přičemž se uplatní obecná ustanovení o řízení ve správním soudnictví (§ 32–64) a základní ustanovení (§§ 1-10) s.ř.s.

4.1. Žalobní legitimace

Žalobní legitimaci je zapotřebí vnímat jako vymezení prostoru žalobci, který mu umožňuje hledat a nalézat spravedlivé řešení konfliktu založeného rozhodnutím správního orgánu prostřednictvím předvídatelného a logického systému pravidel chování a tomu odpovídajících právních norem.

Prameny žalobní legitimace vycházejí z právní úpravy zákona č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudu, podle nějž *„Správnímu soudu přísluší nalézt v každém případě, když kdo praví, mu bylo protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního v právech jeho ublíženo“* a článku 36 odst. 2 Listiny podle níž *„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být*

³¹⁴ MIKULE, Vladimír. *Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu*. In ČEBIŠOVÁ, Taisia a Vladimír VOPÁLKA. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. (2003). S. 73-91.

³¹⁵ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 254/2017-34 ze dne 19.12.2008.

vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“ a článku 6 odst. 1 Úmluvy, která přiznává právo každému na to, aby „jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána před nezávislým soudem, přičemž je v souladu s Doporučením 2004(20) Výboru ministrů členských států o soudním přezkoumávání správních aktů.

Žalobní legitimace představuje právo žalobce³¹⁶ podat proti rozhodnutí správního orgánu žalobu, která je založena tvrzením žalobce, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), a domáhat se zrušení takového rozhodnutí, případně vyslovení jeho nicotnosti (§ 65 odst. 1) anebo upuštění nebo snížení trestu za správní delikt, byl-li uložen (§ 65 odst. 3).

Zdánlivě jednoznačná právní úprava, podle níž postačí, aby žalobce konkrétně specifikoval, jaké právo či povinnost žalobou napadené rozhodnutí založilo, změnilo, zrušilo či závazně určilo však nedopadá na případy, kdy takové subjektivní právo nelze vůbec nalézt, přesto se však rozhodnutí v poměrech žalobce zásadním způsobem projevuje. Podle rozšířeného senátu tato situace nastává typicky v případech, kdy správní orgán rozhoduje o žádosti účastníka řízení o vydání konstitutivního řízení, přičemž vyhoví-li žádosti, stává se toto rozhodnutí z hlediska hmotného práva současně právní skutečností, zatímco v případě zamítnutí žádosti nemá takové rozhodnutí právotvornou povahu, pročež z hlediska striktního posouzení žádné nemohlo dojít k naplnění předpokladů žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s.ř.s., neboť rozhodnutí je ve své podstatě „procesní“. Typickým příkladem je rozhodnutí o zastavení řízení, které je rozhodnutím výlučně procesní povahy³¹⁷.

Správní soudy žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s.ř.s. nejprve posuzovaly pouze ve smyslu zásahu do hmotných subjektivních práv žalobce (ve smyslu kompetenční výluky zrušené páté části³¹⁸) a přezkum rozhodnutí procesní povahy vylučovaly s tím, že napadené rozhodnutí pro žalobce neznamena definitivní změnu jeho právního postavení.

V návaznosti na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Kilián proti České republice³¹⁹ a kritiku Ústavního soudu, který takový přístup považoval za rozporný se smyslem

³¹⁶ S ohledem na koncepci ochrany subjektivních práv účastníků řízení je vyloučeno právo podávat žalobu za jiného (*actio popularis*). Srov rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 31/2006-122 ze dne 25.10.2006.

³¹⁷ Rozsudek NSS ČR č.j. 6 Azs 16/2003-58 ze dne 26.02.2004.

³¹⁸ Podle § 248 odst. 2 písm. e) o.s.ř. ve znění platném do 31.12.2000 platilo, že soudy nepřezkoumávají mj. rozhodnutí procesní nebo pořádkové povahy. To však bylo změněno zákonem č. 30/2002 Sb., který stanovil, že se nepřezkoumávají rozhodnutí správních orgánů předběžné nebo pořádkové povahy a rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení správního řízení.

³¹⁹ Rozsudek ESLP ve věci Kilián proti České republice, stížnost č. 48309/99 ze dne 07.12.2004.

a účelem správního soudnictví a v podstatě představoval odepření přístupu k soudu³²⁰, rozšířený senát přistoupil ke změně rozhodovací praxe a konstatoval „*neudržitelnost takové interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. Vyskytují se totiž poměrně zhusta situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil. Stejně tak nelze vždy žalobní legitimaci podmiňovat zkrácením na hmotných subjektivních právech: jednak se určitá rozhodnutí hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotýkají (a přesto jsou podrobena přezkumu [...]), jednak je takový požadavek zpochybnitelný už z toho důvodu, že předmětem soudního řízení není hmotné právo žalobce, ale jím uplatněný procesní nárok. Ze všech těchto příčin nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce [...], tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě - negativně projevil v jeho právní sféře.“. Na tomto základě formuloval právní větu, podle níž „*Ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s. nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce.*“³²¹. Aktivní legitimace podle § 65 odst. 1 s.ř.s. proto bude dána vždy, „*pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo*“³²².*

V kontrastu se shora uvedenými závěry rozšířeného senátu, jimiž byla fakticky založena soudní přezkoumatelnost jakéhokoliv rozhodnutí správního orgánu³²³, stojí současně druhá názorová linie Nejvyššího správního soudu, která vylučuje (například) přezkum rozhodnutí správního orgánu o podnětu k prohlášení nicotnosti rozhodnutí (podle § 77 odst. 3 správního řádu či § 105 daňového řádu) s odůvodněním, že „*Pokud finanční úřad podmínky pro ověření neplatnosti neshledá a tuto skutečnost sdělí žadateli, nedochází tím k zásahu do jeho právní*

³²⁰ Nález Ústavního soudu II. ÚS 419/01 ze dne 03.06.2003, N 77/30 SbNU 217.

³²¹ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 6 A 25/2002-42 ze dne 23.03.2005, č. 906/2006 Sb. NSS.

³²² Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 8 As 47/2005-86 ze dne 21.10.2008, č. 1764/2009 Sb. NSS.

³²³ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ISBN 978-80-7598-479-1.

sféry. I kdyby teoreticky bylo povinností finančního úřadu vydat rozhodnutí, kterým by zamítl návrh na ověření neplatnosti jako nedůvodný (tento názor však judikatura Ústavního soudu ani správních soudů nesdílí), nebylo by takové rozhodnutí rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť by nezasáhlo do subjektivních veřejných práv a povinností žadatele. Daňová povinnost totiž byla stanovena konečným způsobem platebním výměrem, případně dodatečným platebním výměrem, přičemž právě tento výměr naposledy do právního postavení daňového subjektu zasáhl. Soudy tedy nejsou oprávněny uložit správnímu orgánu ani povinnost vydat případné zamítavé rozhodnutí.“³²⁴ či v případě posouzení právního nároku na zahájení přezkumného řízení, podle nějž nezahájením přezkumného řízení nelze zasáhnout do práv žadatele^{325,326}.

Tato „šedá zóna“ rozhodnutí správního orgánu vyloučených ze soudního přezkumu podle mého názoru vychází pouze z účelové (auto)ochrany správního soudnictví před přehlcním správních soudů, ke kterému by mohlo dojít právě s ohledem na skutečnost, že právo činit podnět k prohlášení nicotnosti není časově omezeno. V případě, kdy by totiž byla připuštěna přezkoumatelnost takovýchto rozhodnutí, která bez jakýchkoliv pochybností mohou – zejména s ohledem na rozšířeným senátem podaný výklad smyslu a účelu žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s.ř.s. – zasáhnout do sféry žalobce, mohlo by dojít k nekontrolovanému navýšení nápadu, který by paralyzoval činnost již dnes velmi přetížených správních soudů.

Zvláštní pozornost je zapotřebí věnovat aktivní legitimaci státu a jiných veřejnoprávních korporací k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s.ř.s. Účast státu ve správním soudnictví je výslovně předvídána (§ 33 odst. 6 s.ř.s.), přičemž pro posouzení žalobní legitimace státu (nebo jiné veřejnoprávní korporace) je rozhodující, zda v konkrétním případě dochází k zásahu do jeho veřejných subjektivních práv. Žalobní legitimace státu (a nebo jiné veřejnoprávní korporace) proto v případě, kdy v konkrétním veřejnoprávním vztahu vystupoval ve vrchnostenském postavení bude vyloučena. Pokud v řízení stát (nebo jiná veřejnoprávní korporace) vystupoval nikoliv mocensky, ale jako „běžný“ adresát veřejnoprávního působení správního orgánu pak mu bude žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s.ř.s., při splnění stanovených podmínek, náležet³²⁷.

Záměrem zákonodárce bylo současně založit žalobní legitimaci i těm osobám, jejichž účastenství je založeno zvláštním zákonem „aniž by v řízení šlo o jejich hmotněprávní

³²⁴ Usnesení NSS ČR č.j. 7 Ans 5/2008-164 ze dne 21.09.2010, č. 2181/2011 Sb. NSS.

³²⁵ Rozsudek NSS ČR č.j. 10 A 163/2017-24 ze dne 11.04.2018, č. 3793/2012 Sb. NSS.

³²⁶ Usnesení Ústavního soudu sp.zn. I. ÚS 3608/18 ze dne 29.01.2019, U 3/92 SbNU 365. *Odložení podnětu k prohlášení nicotnosti a vyrozmění o nezahájení přezkumného řízení z hlediska zásahu do ústavně zaručených práv stěžovatele.*

³²⁷ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 8 Afs 128/2018-46 ze dne 18.02.2020, č. 4006/2020 Sb. NSS.

subjektivní oprávnění toho, kdo je za účastníka povolán (jde např. o ochranu složek životního prostředí.)“^{328,329}. Zatímco v případě žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s.ř.s. je založena tvrzením o dotčení na právech, žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s.ř.s. umožňuje podat žalobu i těm osobám, které nejsou dotčeny na svých hmotných právech, která z povahy věci být dotčena nemohla. Takové osoby jsou právní teorií označovány jako „zájemníci“, neboť ve správním řízení nemohly uplatňovat svá práva z důvodu absence dotčenosti ve své vlastní právní sféře a svůj zájem odvozují zákonem přiznaného práva ochrany veřejného zájmu. Nejčastějšími zájemníky jsou ekologické spolky³³⁰ a obce^{331,332}. Právo hájit veřejný zájem je ovšem zapotřebí vnímat pouze v rozsahu právní úpravy, jeho smyslem a účelem, a nikoliv jako vznik „univerzálního dohlázele nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů v podstatě v neomezeném rozsahu“³³³, byť s ohledem na široké vymezení zájmů právní úpravou je zapotřebí je vykládat extenzivně³³⁴. Extenzivnímu přístupu k ochraně veřejného zájmu zájemníky současně odpovídá neumožnění přístupu k soudu těm subjektům, jejichž zájem o ochranu veřejného zájmu není skutečný³³⁵.

Žalobu podle § 65 odst. 2 s.ř.s. je tedy oprávněn podat také účastník řízení před správním orgánem neoprávněný podat žalobu podle odst. 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na svých procesních právech do takové intenzity, že to mohlo mít za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí³³⁶. Příkladem může být skutečnost, kdy se správní orgán nevypořádal s námitkami žalobce nebo odvolacími důvody v napadeném rozhodnutí³³⁷. To ovšem nebrání ani aktivní legitimaci zájemníka který (např. spolek na ochranu přírody a krajiny) vznikne až poté, co bylo napadené rozhodnutí vydáno a který nemohl být na procesních právech žádným způsobem zkrácen. Důvodem připuštění je možnost dotčení v jeho právní sféře v okamžiku podání žaloby³³⁸. Tento závěr vychází z rozsudku Soudního dvora EU, který formuloval závěr, že „Osoby z řad dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 1 odst. 2

³²⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb.

³²⁹ Podle § 70 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, platí, že *ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů.*

³³⁰ Např. zájem na ochraně přírody – viz § 1 – 3 zákona č. 114/1992 o ochraně přírody a krajiny, § 9c zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí)

³³¹ Podle § 85 odst. 1 písm. zákona č. 183/2006 Sb. platí, že účastníky územního řízení jsou žadatel a obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn.

³³² Podle § 71 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny, platí, že obce jsou ve svém územním obvodu účastníkem řízení podle tohoto zákona, pokud v téže věci nerozhodují jako orgány ochrany přírody.

³³³ Rozsudek NSS ČR č.j. 9 As 67/2014-48 ze dne 22.01.2015.

³³⁴ Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 2/2009-80 ze dne 04.02.2010, č. 2061/2010 Sb. NSS.

³³⁵ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 250/2018-68 ze dne 31.01.2019.

³³⁶ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Ao 5/2010-24 ze dne 27.10.2010, č. 2244/2011 Sb. NSS.

³³⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 28 Ca 444/2001-100 ze dne 17.03.2004, č. 291/2004 Sb. NSS.

³³⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 3 As 126/2016-38 ze dne 26.04.2017, č. 3589/2017 Sb. NSS.

a článku 10a směrnice 85/337, ve znění směrnice 2003/35, musí mít možnost dosáhnout přezkoumání rozhodnutí, kterým soud, který je součástí soudní soustavy členského státu, rozhodl o žádosti o povolení záměru, bez ohledu na to, jakou roli mohly mít v projednávání uvedené žádosti díky své účasti v řízení před uvedeným soudem a možnosti uplatnit při té příležitosti své stanovisko.“³³⁹.

Z dikce zákona je žalobní legitimace takové osoby oprávněné podat žalobu podle § 65 odst. 2 s.ř.s. omezena procesními právy účastníka řízení, a tím i důvody, z nichž může rozhodnutí správního orgánu napadat. Těmi mohou být např. právo navrhnout správnímu orgánu provedení důkazů, právo seznamovat se s provedenými důkazy, právo činit v průběhu rozhodování správního orgánu a jeho postupu vyjádření, právo na přesně a úplně zjištěný skutkový stav věcí, právo, aby rozhodnutí správního orgánu vycházelo ze skutkového stavu, který má oporu ve spisu, právo na vypořádání se s uplatněnými námitkami i odvolacími důvody³⁴⁰. Poškozenému v přestupkovém řízení bude dána žalobní legitimace pouze z důvodů týkajících se výroků o náhradě škody; naopak v případě, kdy poškozený bude napadat výrok správního rozhodnutí z důvodů týkajících se viny obviněného z přestupku či sankce, bude se jednat o podání žaloby (v této části) osobou k tomu zjevně neoprávněnou^{341, 342}. Současně je vyloučeno, aby žalobní legitimace byla založena v případě žaloby ve prospěch třetí osoby (*actio popularis*), neboť takto řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu není koncipováno³⁴³.

Pokud je s žalobcem jednáno jako s účastníkem řízení, z nějž žalobou napadené rozhodnutí vzešlo, nevznikají stran žalobní legitimace v podstatě žádné výkladové problémy. Ty nenastávají ani v případě hmotněprávního nástupnictví účastníka řízení po právní moci rozhodnutí správního orgánu, kdy v případě úmrtí fyzické osoby po právní moci rozhodnutí správního orgánu přechází její (tvrzený) nárok a tím i účastenství v řízení ve správním soudnictví na jeho nástupce, přičemž o tom, s kým bude v řízení pokračováno je rozhodováno za přiměřeného použití § 107 o.s.ř.³⁴⁴.

Odlíšná situace ovšem nastává (např. v případě stavebního řízení, kdy stavba může mít potenciální vliv na velké množství účastníků) v případech, kdy se tato osoba o řízení vůbec

³³⁹ Věc C-263/08: Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 15. října 2009 (*Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Högsta domstolen — Švédsko*) — Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening v. Stockholms kommun genom dess marknämnd (Směrnice 85/337/EHS — Účast veřejnosti na rozhodování v oblasti životního prostředí — Právo podat opravný prostředek proti povolení záměrů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí).

³⁴⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 5 As 139/2014-21 ze dne 26.02.2015, č. 3217/2015 Sb. NSS.

³⁴¹ Nález Ústavního soudu II. ÚS 361/96 ze dne 26.02.1997, U 5/7 SbNU 343. *K postavení státu v trestním řízení.*

³⁴² Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 46/2006-100 ze dne 31.10.2007, č. 2276/2011 Sb. NSS.

³⁴³ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 12/2013-30 ze dne 04.04.2013

³⁴⁴ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 4 Ads 32/2012-50 ze dne 01.04.2014, č. 3059/2014 Sb. NSS.

nedozví, neboť správní orgán rozhodl o tom, že není účastníkem řízení³⁴⁵, v případech, kdy správní orgán nepřizpůsobil povaze věci vedení řízení³⁴⁶, ale též v případech, kdy správní orgán s ohledem na povahu řízení nevymezil oblasti, ve kterých bylo možné předvídat dotčení práv účastníků³⁴⁷, přičemž osoba o řízení věděla, ale nebyla seznámena s možností dotčení svých práv a proto svá práva (v rozporu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt*³⁴⁸) neuplatňovala.

V případě osoby, se kterou správní orgán v důsledku nesprávného (protiprávního) vymezení okruhu účastníků nejednal jako s účastníkem v řízení, z nějž napadené rozhodnutí vzešlo, ačkoliv jím podle zákona v daném správním řízení byla, a měla tak práva a povinnosti účastníka řízení – pokud tvrdí, že rozhodnutí se negativně projevilo v její sféře³⁴⁹ přísluší žalobní legitimace k podání žaloby rovněž podle § 65 odst. 1 s.ř.s. neboť otázka účastenství ve správním řízení se posuzuje materiálně a nikoliv formálně^{350,351}. V praxi ovšem bývá účastenství v předcházejícím správním řízení posuzováno nejednotně, když správní soudy vycházejí v některých případech z formálního přístupu správního orgánu a žalobní legitimaci posuzují podle mého názoru nesprávně podle § 65 odst. 2 s.ř.s. V takovém případě je na takto podanou žalobu zapotřebí hledět jako na žalobu podanou účastníkem správního řízení podle § 65 odst. 1 s.ř.s.³⁵² a podle mého názoru je povinností správního soudu o tom žalobce poučit a umožnit mu úpravu žalobního petitu.

Materiální posuzování účastenství ve správním řízení správními soudy ve vztahu k žalobní legitimaci se rovněž projeví i v případě, kdy správní orgán nesprávně přiznal práva účastníka osobě, které tato práva nepříslušela. Nesprávné vymezení účastenství správním orgánem nemůže osobě, která materiálně účastníkem není, založit její účastenství ani ve správním řízení (odvolací orgán je při tomto zjištění povinen podané odvolání zamítnout jako nepřijatelné podle § 60 správního řádu³⁵³), ani následně v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu³⁵⁴. Skutečnost, že žalobci bylo správním orgánem nesprávně přiznáno právo účastníka řízení sice nemůže založit jeho žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s.ř.s., ale podle

³⁴⁵ Na rozhodnutí správního orgánu o tom, zda osoba je či není účastníkem podle § 28 odst. 1 správního řádu nedopadá kompetenční vyluka podle § 70 písm. c) s.ř.s. a takové rozhodnutí je přímo přezkoumatelné ve správním soudnictví. Rozsudek NSS ČR č.j. 9 As 222/2014-147 ze dne 02.07.2015, č. 3288/2015.

³⁴⁶ Rozsudek NSS ČR č.j. 5 As 67/2008-111 ze dne 19.06.2009, č. 2029/2010 Sb. NSS.

³⁴⁷ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 19/99 ze dne 22.03.2000, N 43/17 SbNU 303. *Vymezení pojmu „soused“* ve stavebním zákoně, publikovaný pod č. 96/2000 Sb.

³⁴⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 8 As 136/2016-50 ze dne 04.09.2017.

³⁴⁹ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 147/2005-107 ze dne 24.05.2006, č. 923/2006 Sb. NSS.

³⁵⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 7 A 56/2002-54 ze dne 02.12.2003, č. 162/2004 Sb. NSS.

³⁵¹ Rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 2 As 25/2007-118 ze dne 17.02.2009, č. 1838/2009 Sb. NSS.

³⁵² KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ISBN 978-80-7598-479-1. § 65 bod 17.

³⁵³ Rozsudek NSS ČR č.j. 3 As 8/2005-118 ze dne 07.12.2005, č. 825/2006 Sb. NSS.

³⁵⁴ Rozsudek NSS ČR č.j. 6 As 389/2017-25 ze dne 08.11.2018.

mého názoru je povinností soudu s ohledem na žalobní tvrzení a uplatněné žalobní body zkoumat, zda není dána její žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s.ř.s. Takto vzniklému procesnímu stavu by podle mého názoru měl odpovídat postup soudu, kdy umožní žalobci přiměřeně upravit žalobní body tak, aby v důsledku nesprávného právního posouzení správním orgánem nebylo žalobci odepřeno právo soudní ochrany, které by mu náleželo za situace, kdy by jeho postavení v řízení bylo správním orgánem vyřešeno správně. Praxe správních soudů je ovšem z hlediska možnosti změny žalobních bodů nekompromisní, když je ustálen právní závěr, že žalobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody pro které považuje napadené rozhodnutí za nezákonné, a to ve lhůtě pro podání žaloby.

Prostřednictvím Doporučení³⁵⁵ (které sice není pro členské státy přímo závazné³⁵⁶ a nevytváří žádná práva³⁵⁷, proto se jich jednotlivci nemohou dovolávat před národními soudy³⁵⁸, ale jsou členskými státy respektována³⁵⁹) Výbor ministrů připomíná, že soudní přezkum správních aktů týkající se ochrany práv a zájmů každé osoby je nezbytným prvkem systému ochrany práv. Správními akty rozumí právní úkony individuálního i normativního charakteru a faktické úkony veřejné správy realizované při výkonu veřejné moci, které mohou ovlivnit práva či zájmy fyzických nebo právnických osob, a rovněž situace odmítnutí nebo opomenutí jednat v případech, kdy má správní orgán povinnost na základě žádosti realizovat určitý postup.

V rámci Doporučení Výboru ministrů byly současně přijaty zásady, podle nichž by soudnímu přezkumu – jímž se rozumí prošetření a rozhodnutí nezávislým soudem zřízeným zákonem o souladu správního aktu s právem a přijetí příslušných opatření s výjimkou přezkumu ústavním soudem – měly podléhat všechny správní akty. Soudní přezkum by měl být zpřístupněn alespoň fyzickým a právnickým osobám, jejichž práva a zájmy jsou přímo dotčena správními akty. Členské státy by měly umožňovat přístup k soudnímu přezkumu i sdružením a jiným subjektům nebo útvarům oprávněným chránit kolektivní zájmy společenství. Soud by měl být nadán pravomocí přezkoumat jakékoli porušení zákona, včetně nepřislušnosti, procesních vad a zneužití pravomoci.

³⁵⁵ Doporučení 2004(20) Výboru ministrů členských států o soudním přezkoumávání správních aktů přijaté Výborem ministrů dne 15.12.2004 na 909. zasedání zmocněnců ministrů, (dále jen „Doporučení“).

³⁵⁶ POMAHAČ, Richard. *Evropské veřejné právo*. Praha: ASPI Publishing, 2004. ISBN 80-7357-014-9. S. 100.

³⁵⁷ SCHEU, Harald Christian. *Úvod do mezinárodního práva veřejného*. Praha: Auditorium, 2010. InSTITUTE. ISBN 978-80-87284-05-6. S. 34.

³⁵⁸ Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 13. prosince 1989. Salvatore Grimaldi proti Fonds des maladies professionnelles. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: Tribunal du travail de Bruxelles - Belgie. Sociální politika. Věc C-322/88. ECLI identifier: ECLI:EU:C:1989:646

³⁵⁹ Viz např. odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze č.j. 10 Ca 370/2006-56 ze dne 26.11.2008, č. 2002/2010 Sb. NSS.

Žalobní legitimace navazuje na materiální vymezení soudního přezkumu správního aktu Listinou a Úmluvou ve smyslu citovaného Doporučení Výboru ministrů, když předmětem soudního přezkumu činí rozhodnutí orgánu moci výkonné či jiného orgánu definovaného zákonem, který rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob a toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy (§ 4 ve spojení s § 2 s.ř.s.).

Samostatnou žalobní legitimaci představuje právo toho, komu byl rozhodnutím správního orgánu uložen trest za správní delikt, domáhat se žalobou upuštění od tohoto trestu nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených (§ 65 odst. 3). Tento návrh může být uplatněn společně s žalobou podle § 65 odst. 1 s.ř.s. prostřednictvím alternativního či eventuálního petitu³⁶⁰ (Pavel Švásta používá pojem „paralelní petit“)³⁶¹, tj. pro případ, že soud nezruší žalobou napadené rozhodnutí nebo nevysloví jeho nicotnost, tak prostřednictvím samostatného návrhu, kdy se rozhodne nebrojit proti podstatě rozhodnutí prostřednictvím samostatného žádání. Je právem žalobce navrhnout soudu, jakým způsobem by měl být trest moderován a proč by měl soud k moderaci přistoupit. Konkrétní způsob, jakým se bude ve správním soudnictví domáhat ochrany práv je přitom pouze a jen na žalobci. Oprávnění správního soudu stran posouzení přiměřenosti a moderace sankce vzniká ovšem pouze v případě, kdy správním orgánem uložená sankce je zjevně nepřiměřená. Na nepřiměřenost sankce přitom podle ustálené judikatury nelze pohlížet toliko pohledem žalobce, ale též pohledem preventivní úlohy postihu, jenž musí být způsobilý odradit od nezákonného postupu i jiné nositele stejných zákonných povinností a odpovídat tak významu chráněného zájmu³⁶². Zjevná nepřiměřenost uložené sankce bude proto dána pouze například pokud by vytýkaná nepřiměřenost znamenala vybočení ze zákonem stanovených mantinelů, hodnocení správního orgánu v souvislosti s uložením sankce postrádalo zásady logického myšlení, nevzal-li by správní orgán v úvahu všechna zákonná kritéria, nebo pokud by uložená pokuta byla likvidační³⁶³. Uplatnění žalobní legitimace podle § 65 odst. 3 s.ř.s. proto nelze vnímat jako další řízení v němž soud hledá ideální výši sankce namísto správní orgánu³⁶⁴.

³⁶⁰ Povahou alternativního a eventuálního petitu ve správním soudnictví se věnuji v jiné části této práce viz s. 97n.

³⁶¹ ADAMEC, Martin a Zuzana ADAMUSOVÁ. BALOUNOVÁ JANA. *Soudní řád správní: kritická analýza*. Praha: Auditorim, 2019, 152 s. ISBN 978-80-87284-79-7. S. 26.

³⁶² Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 10 Ca 250/2003-48 ze dne 16.11.2004, č. 560/2005 Sb. NSS.

³⁶³ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 1/2012-36 ze dne 03.04.2012 č. 2671/2012 Sb. NSS.

³⁶⁴ Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 22/2012-23 ze dne 19.04.2012, č. 2672/2012 Sb. NSS.

4.2. Správní orgán

Vývojem společnosti došlo k překonání dělby moci v jejím klasickém pojetí na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Tvorba a realizace státní moci se v důsledku různé pravomoci orgánů rozhodovat ve věcech normotvorby a ve věcech aktů aplikace práva vyznačuje jen určitými prvky dělby moci³⁶⁵. Karel Klíma v této souvislosti definuje funkční dělbu moci jako oddělení nejdůležitějších oblastí funkcí státu a s nimi spjaté rozhodovací pravomoci v souvisejících věcných působnostech³⁶⁶. Richard Pomahač upřednostňuje v rámci definice úřadu jako vykonavatele veřejné správy jeho institucionální pojetí, kdy (správní) „*úřad je autoritativním orgánem s legální pravomocí, jemuž byl svěřen výkon správní působnosti*“, přičemž současně zohledňuje jeho funkční pojetí „*jako svěřeni jistých záležitostí k vykonávání jistou osobou*“³⁶⁷.

Kombinaci funkčního a institucionálního pojetí dělby moci odpovídá zákonodárcem přijatá definice správního orgánu (§ 4 odst. 1 písm. a) s.ř.s.), jímž je

- orgán moci výkonné, jímž v souladu s hlavou třetí Ústavy může být prezident republiky (čl. 54 a n.), vláda (čl. 67 a n.), ministerstva a jiné správní úřady (čl. 79),
- orgán územního samosprávného celku, jímž v souladu se sedmou hlavou Ústavy mohou být obce a kraje (čl. 99),
- fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán,

pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Současně je ale zapotřebí zdůraznit, že výkon veřejné moci, který není ustanoven zákonem, není možný.

Funkční pojetí v důsledku materiálního vymezení správního orgánu³⁶⁸ ve smyslu s.ř.s. vyniká v případě státního zastupitelství, které ačkoliv je zařazeno v Ústavě mezi orgány moci výkonné (čl. 80 Ústavy), s ohledem na těžiště³⁶⁹ jeho působnosti^{370,371} ho nelze považovat za správní orgán ve smyslu článku 79 Ústavy. Jak právní teorie, tak právní praxe na státní zastupitelství nahlíží jako na orgán moci výkonné *sui generis*, který se odlišuje druhem

³⁶⁵ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. (2012). S. 21.

³⁶⁶ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. (2003). S. 35-41.

³⁶⁷ POMAHAČ, Richard. *Průvodce veřejnou správou*. Praha: ISV, 1999. ISBN 80-85866-42-0. S. 131.

³⁶⁸ Vrchní soud v Praze v rozsudku č.j. 6 A 51/99-20 ze dne 15.06.2000, SJS 104/2002, odůvodnil a formuloval závěr, že „*Tím, že určitá složka státního mechanismu je vymezena samostatnou pravomocí rozhodovat o právech a povinnostech třetích osob, z ní činí "správní úřad"*“.

³⁶⁹ Srov. § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 283/1993 Sb. *O státním zastupitelství*.

³⁷⁰ ZÁRUBA, Jan. § 4 [*Oblasti působnosti*]. In KOCOUREK, Jiří, ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2004. S. 404.

³⁷¹ Rozsudek NSS ČR č.j. 6 As 58/2004-45 ze dne 27.10.2005, č. 1407/2007 Sb. NSS.

činnosti³⁷². Postavení rozhodujícího orgánu je však vždy zapotřebí posuzovat v konkrétním případě. Státní zastupitelství může nabývat postavení správního orgánu v případech plnění svých povinností v rámci zvláštních právních předpisů, kdy nebude vykonávat svou působnost v trestním řízení³⁷³. Půjde tak např. o plnění povinností podle zákona o poskytování informací³⁷⁴ či služebního poměru³⁷⁵, nebo o uložení kárného opatření³⁷⁶ za kárné provinění³⁷⁷. Soudy budou správním orgánem v případě, že nebudou vykonávat působnost soudnictví, ale v rámci zvláštních právních předpisů³⁷⁸. Naopak, s ohledem na konkrétní povahu působnosti insolvenčního správce spočívající v uznání či zjištění přihlášených pohledávek³⁷⁹, notáře pověřeného úkony v řízení o dědictví jako soudního komisaře, správce dědictví, či vykonavatele podílejícího se na výkonu rozhodnutí³⁸⁰ či soudního exekutora nejde o rozhodnutí správního orgánu, který lze přezkoumávat ve správním soudnictví, ale o úkony, které se považují za úkony soudu³⁸¹.

Zvláštní postavení, vyplývající přímo z Ústavy má vláda i prezident, jejichž správní akty mohou být v určitých případech přezkoumatelné ve správním soudnictví³⁸². V tomto ohledu není možné vycházet výlučně z jejich zařazení v Ústavě, ale je nutné individuálně posoudit, zda se jedná o konkrétní akt aplikace vrchnostenského práva, které činí jako orgán moci výkonné, a nikoliv moci vládní³⁸³. S ohledem na těžiště funkce vlády spočívající v oblasti tvorby a realizace státní politiky, která odpovídá Poslanecké sněmovně (čl. 68 odst. 1 Ústavy), je vydávání správních aktů výjimečné³⁸⁴. V souvislosti se specifickým postavením prezidenta, který může rozhodovat nejen samostatně, ale též společně s vládou³⁸⁵, Ústavní soud vymezil

³⁷² SUCHÁNEK, Radovan, MIKULE, Vladimír. *Čl. 80 [Státní zastupitelství]*. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016. S. 817.

³⁷³ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 93/2011-79 ze dne 04.10.2011, č. 2462/2012 Sb. NSS.

³⁷⁴ Zákon č. 106/1999 Sb. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*.

³⁷⁵ Rozsudek NSS ČR č.j. 6 As 29/2003-97 ze dne 30.10.2003, č. 415/2004 Sb. NSS.

³⁷⁶ Podle § 30 zákona č. 283/1993 Sb. *Zákon o státním zastupitelství*.

³⁷⁷ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 9 As 79/2016-41 ze dne 10.07.2018, č. 3779/2018 Sb. NSS.

³⁷⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Ans 11/2007-102 ze dne 07.02.2008, č. 1817/2009 Sb. NSS.

³⁷⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 9 Ca 159/2009-29 ze dne 16.10.2009, č. 2019/2010 Sb. NSS.

³⁸⁰ Postavení notáře se v průběhu času podstatným způsobem měnilo a mění. Soudní dvůr EU v rozsudku C-575/16 ze dne 15.03.2018 ve věci Evropské komise proti České republice, týkající se „Nesplnění povinnosti státem – Článek 49 SFEU – Svoboda usazování – Notáři – Podmínka státní příslušnosti – Článek 51 SFEU – Účast na výkonu veřejné moci“ v rámci provedené analýzy uzavřel, že činnost notáře v českém právním řádu není spjata s výkonem veřejné moci, ale podnikáním za účelem dosažení zisku, které se liší od činnosti advokáta tím, že advokát nikdy nejedná jménem soudu a nejsou mu svěřeny soudní pravomoci.

³⁸¹ Rozsudek NSS ČR č.j. 5 Aps 6/2011-85 ze dne 16.11.2011, č. 2482/2012 Sb. NSS.

³⁸² MLSNA, Petr. *Vláda – její vývoj a proměny*. In: SUCHÁNEK, Radovan a Věra JIRÁSKOVÁ. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009. Praktik. ISBN 978-80-87212-18-9. S 226.

³⁸³ Usnesení Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 111/92-6 ze dne 07.05.1993, SJS 18/1994.

³⁸⁴ Rozsudek NSS ČR č.j. 5 A 159/2002-49 ze dne 21.08.2003, č. 226/2004 Sb. NSS.

³⁸⁵ Za rozhodnutí prezidenta, které vyžaduje kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřený členem vlády odpovídá podle článku 63 odst. 4 Ústavy vláda.

pojem vydaného rozhodnutí (článek 63 odst. 3 Ústavy) tak, že „jde o onen výkon pravomoci, kterým se mění nebo potvrzuje právní stav (byť i jednotlivých osob). "Vydané rozhodnutí" nelze proto chápat jako jakékoli "se rozhodnutí" k určitému chování. Návrh prezidenta republiky podle § 64 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu není "vydaným rozhodnutím", ale podnětem.“³⁸⁶. Nejvyšší správní soud v rámci posouzení úkonu prezidenta republiky spočívajícím v nejmenování justičního čekatele ucházejícího se o funkci soudce formuloval a odůvodnil závěr, že přezkum aktů prezidenta nebyl z rozhodování ve správním soudnictví vyloučen. V případě jmenování soudců realizuje prezident republiky úlohu svěřenou mu zákonem, která musí být v zákonem stanovených mezích, a tyto akty nejsou vyloučeny z přezkumu rozhodování ve správním soudnictví. V této souvislosti současně odmítl argumentaci prezidenta o absenci osobní odpovědnosti³⁸⁷ zakotvené v článku 54 odst. 3 Ústavy – ztotožňovanou prezidentem s absencí jakékoliv kontroly jeho činnosti či přezkoumatelnosti jeho aktů – jako odporující zásadám právního státu. Uzavřel, že prezident není nad zákonem a ani mimo jeho kontrolu³⁸⁸.

Mimořádnou pozornost soudy věnovaly rozhodnutí správního orgánu prostřednictvím autorizovaného inspektora při vydání certifikátu podle § 117 odst. 2 stavebního zákona³⁸⁹ v souvislosti s uplatněním opravných prostředků proti tomuto certifikátu, případně ochranou ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud zpočátku považoval za podstatné východisko, že autorizovaný inspektor je osobou jmenovanou ministrem pro místní rozvoj a tímto aktem se stává nepřímým vykonavatelem veřejné správy. Z důvodu povinnosti dodržet zákonodárcem stanovený postup a meze zkráceného stavebního řízení, které jsou veřejnoprávní povahy, když na certifikát oznámený stavebnímu úřadu je v souladu se stavebním zákonem nutno hledět jako na výsledek činnosti ve správním řízení, bez ohledu na skutečnost, že tento stav je založen soukromoprávním vztahem a je sporné, zda postup předcházející vydání certifikátu je správním řízením, Nejvyšší správní soud uzavřel, že naplňuje definici správního orgánu podle § 4 odst. 1 písm. a) s.ř.s.³⁹⁰. V dalších rozhodnutích doplnil, že ačkoliv není sporu o tom, že je soukromou osobou, je po určitou dobu oprávněn činit úkony dle stavebního zákona a na základě zákonné delegace veřejné správy na soukromou osobu daná osoba v tomto rozsahu vystupuje jako

³⁸⁶ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 43/93 ze dne 12.04.1994, č. 91/1994 Sb. N 16/1 SbNU 113. *Trestný čin hanobení Parlamentu, vlády a Ústavního soudu - výklad pojmu rozhodnutí prezidenta, kontrasignace.*

³⁸⁷ Srov. KUDRŇA, Jan. *Odpovědnost za akty prezidenta republiky*. Správní právo. 2013, 46(7), 386-405. ISSN 0139-6005.

³⁸⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Ans 9/2007-197 ze dne 21.05.2008, č. 1717/2008 Sb. NSS.

³⁸⁹ Zákon č. 183/2006 Sb. *Zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*.

³⁹⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 9 As 63/2010-111 ze dne 04.08.2010, č. 2142/2010 Sb. NSS.

správní úřad. Certifikát není přezkoumatelný v odvolacím řízení, ale je proti němu možné brojit prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí kterou projedná správní soud³⁹¹.

Zvláštní senát při posuzování postavení autorizovaného inspektora jako správního orgánu považoval za stěžejní, zda mu byla zákonem svěřena pravomoc k výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, tj. k vydávání certifikátů s účinky rozhodnutí. To se však nestalo. Materiální naplnění svěřené pravomoci zákonodárcem s ohledem na zákonné znění nebylo možné dovodit, ani s ohledem na absenci pravomoci rozhodovat o námitkách osob, které byly účastníky řízení³⁹² či absenci právní úpravy, která by ukládala autorizovanému inspektorovi řídit se úpravou správního řádu. Rovněž použitá terminologie výsledku činnosti autorizovaného inspektorátu označená jako „certifikát“ není ztotožnitelná s rozhodnutím jako výsledkem činnosti správního orgánu. Z těchto, a v rozhodnutí uvedených dalších, důvodů zvláštní senát uzavřel, že autorizovaný inspektor není správním orgánem a jím vydaný certifikát není rozhodnutím správního orgánu, ale plněním ze soukromoprávní smlouvy, proti němuž je možné brojit postupem podle § 142 správního řádu³⁹³. Pro úplnost je zapotřebí připomenout, že ačkoliv autorizovaný inspektor není správním orgánem, porušení povinností podle jím vydaného certifikátu může být sankcionováno jiným správním orgánem³⁹⁴.

Závěr o tom, zda předmětný úkon byl učiněn správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s.ř.s. musí být vždy posuzován nejen z hlediska typového vymezení, zda se jedná o zákonodárcem určený orgán, z hlediska zákonného zmocnění³⁹⁵ rozhodovat o právech a povinnostech fyzických osob, ale současně z hlediska individuálního posouzení konkrétní věci, zda se tak děje v oblasti veřejné správy, při němž je realizováno vrchnostenské rozhodování³⁹⁶ a naplňuje definiční znaky orgánu veřejné moci³⁹⁷. Správním orgánem jsou proto i profesní komory, to však pouze v případech, kdy na základě zákonného zmocnění vrchnostensky rozhodují o veřejných subjektivních právech^{398,399}. To se děje obvykle

³⁹¹ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 37/2011-81 ze dne 25.05.2011, č. 2369/2011 Sb. NSS.

³⁹² Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č.j. 30 A 13/2011-46, č. 2576/2012 Sb. NSS.

³⁹³ Usnesení zvláštního senátu č.j. Konf 25/2012-9 ze dne 06.09.2012, č. 2717/2012 Sb. NSS

³⁹⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 10 A 218/2013-66 ze dne 19.09.2017, č. 3662/2018 Sb. NSS.

³⁹⁵ Za takové zmocnění nelze považovat poznámku pod čarou k zákonnému textu. Viz rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích č.j. 10 Ca 522/96 ze dne 15.01.1997, č. SJS 147/1997.

³⁹⁶ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. (2012). S. 278-281.

³⁹⁷ Nález Ústavního soudu č. III. ÚS 686/02 ze dne 27.02.2003, N 30/29 SbNU 257 a IV. ÚS 29/2003 ze dne 17.03.2003.

³⁹⁸ Nález Ústavního sp.zn. I ÚS 181/01 ze dne 16.04.2003, N 58/30 SbNU 97. *Rozhodování profesních komor o ukládání povinností*.

³⁹⁹ Usnesení zvláštního senátu č.j. Konf 28/2014-55 ze dne 01.08.2017, č. 2629/2017. Sb. NSS.

ve věcech výkonu disciplinárních pravomocí, rozhodování o zápisu do jimi vedených seznamů členů, rozhodnutí o nesložení zkoušky⁴⁰⁰ či nemožnosti její vykonání⁴⁰¹, atp.

Dalším příkladem je porovnání myslivecké stráže při výkonu její funkce, kdy vystupuje jako specifický orgán veřejné správy⁴⁰² a zeměměřického inženýra při vytyčení hranice pozemku za účelem jejího zpřesnění a geometrického a polohového určení v katastru nemovitosti⁴⁰³, který orgánem veřejné moci není. Zeměměřický inženýr při výkonu své funkce vstupuje na cizí pozemky, vyrozumívá vlastníky o možnosti vyjádřit se k průběhu vytyčené hranice a za tím účelem nařizuje jednání. Proti vytyčení mohou být uplatněny námítky, ty však musí být uplatněny ve stanovené lhůtě a v případě neuplatnění námitek jsou účastníci vyrozuměni o tom, že dokumentace bude předložena katastrálnímu úřadu k zaevidování, přičemž k dalším námítkám nebude přihlíženo. Postavení zeměměřického inženýra jako specifického orgánu veřejné správy naznačuje jeho formální postup ve věci, tj. náležitosti vyrozumění účastníků včetně odpovídajícího poučení o tom, že ztěžování výkonu zeměměřičství může naplnit skutkovou podstatu přestupku⁴⁰⁴. Přestože jedná na základě zákonného zmocnění, o činnost správního orgánu nejde, neboť nerozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Pouze jako odborník vytyčuje v terénu hranici z platného a polohového určení hranic pozemků, přičemž případná změna (zpřesnění) hranice pozemků je možná pouze v případě výslovného právního jednání (úkonu) vlastníků. Na tom nemůže ničeho změnit ani právní úprava občanského zákoníku, který posiluje materiální publicitu údajů zapsaných ve veřejném seznamu.

Ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 ve spojení s § 65 s.ř.s. je tedy jako správní orgán možné definovat toho, kdo v dané věci na základě zákonného zmocnění^{405,406} autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob⁴⁰⁷, ať již přímo nebo zprostředkovaně, přičemž subjekt, o jehož právech a povinnostech správní orgán rozhoduje,

⁴⁰⁰ Nález Ústavního soudu III. ÚS 448/18 ze dne 27.02.2018.

⁴⁰¹ Rozsudek NSS ČR č.j. 6 As 102/2018-39 ze dne 20.12.2018, č. 3841/2019 Sb. NSS.

⁴⁰² Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 50/2000 ze dne 09.05.2001, č. 242/2001 Sb. N 72/22 SbNU 125. *Zrušení § 21 odst. 3 zákona o myslivosti – oprávnění myslivecké stráže.*

⁴⁰³ Podle zákona č. 200/1994 Sb. *Zákon o zeměměřičství.* ve spojení s vyhláškou č. 357/2013 Sb. *Vyhláška o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška).*

⁴⁰⁴ Viz § 17a zákona č. 200/1994 Sb. *Zákon o zeměměřičství.*

⁴⁰⁵ Nález Ústavního soudu III. ÚS 314/14 ze dne 05.06.2014.

⁴⁰⁶ Za zákonné zmocnění ve smyslu ustálené judikatury, reprezentované rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích č.j. 10 Ca 522/96 ze dne 15.01.1997, č. SJS 147/1997, není možné považovat poznámku pod čarou k zákonnému textu, neboť takováto poznámka nezakládá ve smyslu článku 79 odst. 1 Ústavy kompetenci správního úřadu rozhodovat o právech a povinnostech.

⁴⁰⁷ Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 1 As 22/2011-64 ze dne 28.04.2011 č. 2343/2011 Sb. NSS. vysvětlil, že „Z hlediska přípustnosti přezkumu aktů právnické osoby ve správním soudnictví nerozhoduje, zda se jedná o právnickou osobu založenou podle veřejného nebo soukromého práva, ani kdo je jejím vlastníkem či co je předmětem její činnosti.“.

není s tímto orgánem v rovnoprávném postavení, obsah rozhodnutí daného orgánu nezávisí na vůli subjektu⁴⁰⁸, rozhodování se děje v oblasti veřejné správy⁴⁰⁹ a rozhodnutí vydané tímto orgánem je státní mocí vynutitelné⁴¹⁰. Zákonné zmocnění přitom nepředstavuje fakultativní oprávnění, ale povinnost v rozsahu svěřené pravomoci rozhodovat⁴¹¹.

Vymezení povahy úkonu jednající osoby na základě zákonného zmocnění, zda se jedná o úkon správního orgánu či nikoliv, nemusí být pro adresáta v rámci výkonu jeho činnosti jednoduché a může mít pro něj zásadní důsledky. Příkladem je spor žalobkyně, která je výrobcem a dodavatelem zdravotnických prostředků, která se domáhala přezkumu úkonu zdravotních pojišťoven ve věci snížení úhrady zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění, které považovala za rozhodnutí podle § 65 s.ř.s. Tato žaloba byla zamítnuta krajským soudem rozhodujícím ve správním soudnictví a jeho rozhodnutí bylo potvrzeno Nejvyšším správním soudem s tím, že práva žalobkyně nejsou regulována zákonem o veřejném zdravotním pojištění a její postavení není srovnatelné ani s výrobcem a distributory léčivých prostředků a potravin pro zvláštní lékařské účely a na rozdíl od vymezených případů v daném případě nedochází ke stanovení výše úhrady zdravotnických prostředků v režimu správního řízení. Zákon o zdravotním pojištění v této otázce nevymezuje pravomoc zdravotních pojišťoven, proto zdravotní pojišťovny nevystupují v pozici správního orgánu a nemají ani pravomoc vydávat o této otázce rozhodnutí. Absence zákonného zmocnění zdravotních pojišťoven tak podle soudů rozhodujících ve správním soudnictví znemožňuje přezkoumání žalobou napadeného úkonu zdravotních pojišťoven ve správním soudnictví, neboť se nejedná o rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s.ř.s.⁴¹². S tímto závěrem ovšem nesouhlasil Ústavní soud, který připomenul, že pojem rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky vymezené Listinou základních práv a svobod nemusí odpovídat pojmu rozhodnutí správního řádu a jeho

⁴⁰⁸ Usnesení Ústavního soudu ČSFR sp.zn. I. ÚS 191/92 ze dne 09.06.1992 zveřejněné pod č. 3 Sbírkou usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR, ročník 1992. Toto rozhodnutí představuje základ pro navazující judikaturu Ústavního soudu České republiky, která na něj pravidelně odkazuje.

⁴⁰⁹ Nález Ústavního soudu II. ÚS 75/93 ze dne 25.11.1993, U 3/2 SbNU 201. *Charakteristika veřejné moci.*

⁴¹⁰ Nález Ústavního soudu I. ÚS 182/05 ze dne 06.04.2006, N 79/41 SbNU 39.

⁴¹¹ V rozsudku č.j. 1 As 12/2008-67 ze dne 02.04.2008 publikovaném pod č. 1607/2008 Sb., NSS formuloval Nejvyšší správní soud závěr, že „Výkon veřejné správy je trvalý a systematický proces vedoucí k uplatnění veřejného zájmu, prováděný personálně, odborně a materiálně vybavenými správními orgány. Výkon konkrétních úkolů veřejné správy je (za předpokladu, že se zároveň jedná o výkon veřejné moci) prováděn pouze prostřednictvím těch subjektů, jež jsou k němu zmocněny zákony. Nejedná se však pouze o právo správního orgánu veřejnou moc vykonávat, ale zároveň o jeho povinnost. Správní orgán tak nese odpovědnost za provádění zákonem mu svěřené činnosti. Pouze výkon veřejné moci odpovědným subjektem působí významně v oblasti prevence a přináší stabilitu do právních vztahů. Zákonné zmocnění znamená, že správní orgán si na sebe na jedné straně nemůže atrahovat více úkolů, nežli mu zákon přiznává, na druhou stranu se nemůže ani výkonu úkolů mu zákonem svěřených „zbavovat“, či přenášet jejich výkon na druhé, pokud mu to zákon neumožňuje. Je to tedy zákon, který přikazuje užití určité formy správní činnosti zejména tehdy, má-li mít jednání správního orgánu právní důsledky pro fyzickou či právnickou osobu, a rovněž tehdy, kdy by jeho postup mohl vést k omezení či zásahu do práv a svobod.“.

⁴¹² Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Ads 60/2013-73 ze dne 30.10.2013.

formálnímu vymezení, ale podstatná je materiální povaha. S ohledem na povinnosti, které jsou zdravotním pojišťovnám uloženy zákonem o veřejném zdravotním pojištění pak přes vágnost vymezení postupu zdravotních pojišťoven uzavřel, že má-li pojišťovna splnit svou zákonnou povinnost a hradit zdravotnické prostředky svým pojištěncům, pak je s ohledem na absentující právní úpravu povinna si příslušná pravidla sama stanovit. Tím podle Ústavního soudu konkretizuje meze základního práva občanů na zdravotní péči a na zdravotní pomůcky na základě veřejného pojištění článku 4 odst. 2 a článku 31 věty druhé listiny⁴¹³. V návaznosti na závěry Ústavního soudu Nejvyšší správní soud uzavřel, že z analogie mezi právním postavením výrobce a distributora léčivých přípravků a zdravotnických prostředků nevyplývá, že by žalobkyně nemohla být dotčena výší úhrady svých výrobků ze zdravotního pojištění, pročež kasační stížností napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení a rozhodnutí⁴¹⁴. Poté co byla žaloba opětovně zamítnuta a toto rozhodnutí bylo opětovně zrušeno Nejvyšším správním soudem vydal Městský soud v Praze rozsudek, jímž žalobě vyhověl mj. s odůvodněním, že žalované tvrdí, že při stanovování úhrad zdravotnických prostředků nevystupují jako správní orgány, přičemž s ohledem na Ústavním soudem vymezené postavení správního orgánu musí být do doby přijetí zákonné úpravy o veřejném zdravotním pojištění v co největší míře respektována práva všech subjektů, které mohou být postupem zdravotních pojišťoven dotčeny⁴¹⁵. Tomu odpovídá postavení pojišťoven jako orgánů veřejné moci⁴¹⁶.

Možnosti účinné ochrany veřejných subjektivních práv osoby dotčené jednáním jiné osoby na základě zákonného zmocnění jsou odvozeny od schopnosti rozeznat povahu takového jednání. Jak bylo na shora uvedených příkladech ukázáno, v řadě případů se může jednat o velmi složité určení, které v poměrech adresáta může v důsledku nesprávného právního posouzení vést ke ztrátě práva na soudní ochranu, neboť jedním ze základních předpokladů zachování práva je jeho včasné uplatnění. Pro zachování účinné ochrany veřejných subjektivních práv jsem toho názoru, že by měl být důsledně realizována poučovací povinnost každé osoby, která vystupuje v postavení správního orgánu o možnosti uplatňování práv vzniklých z jí vydaného rozhodnutí prostřednictvím soudů rozhodujících ve správním soudnictví podle soudního řádu správního, včetně lhůt pro jejich uplatnění. Tato povinnost by

⁴¹³ Nález Ústavního soudu II. ÚS 315/14 ze dne 27.06.2017, publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 112/2017 ÚS, 85/2017. *Požadavek plného soudního přezkumu rozhodnutí o stanovení výše úhrady léčivých přípravků ze zdravotního pojištění aneb přesvědčivé odůvodnění soudního rozhodnutí.*

⁴¹⁴ Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Ads 60/2013-141 ze dne 31.08.2017.

⁴¹⁵ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 3/15 ze dne 30.05.2017, N 89/85 SbNU 503, Mechanismus stanovování výše úhrady zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 231/2017 Sb.

⁴¹⁶ Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Ads 244/2018-131 ze dne 27.02.2020.

byla v případě písemného rozhodnutí splněna výslovnou doložkou, přičemž její případná absence by vedla k prodloužení lhůty k uplatnění práva ve správním soudnictví. Vedle toho by informační povinnost byla povinně umístěna na webových stránkách této osoby, jsou-li provozovány.

Navržený způsob poučovací povinnosti je zcela souladný s právním řádem, když odpovídá povinnostem vyplývajícím obecnému nařízení o ochraně osobních údajů⁴¹⁷ a povinnostem vyplývajících ze zákona na ochranu spotřebitele⁴¹⁸, které musí být nyní bez dalšího povinně dodržovány.

Zavedením informační povinnosti by byla zvýšena nejen ochrana dotčených osob na jejich veřejných subjektivních právech, ale současně by tento postup vedl ke zdůraznění odpovědnosti za výkon veřejné moci. Princip poučovací povinnosti je součástí právního řádu, když analogicky lze poukázat na odůvodnění rozhodnutí odvolacích soudů, které jeho prostřednictvím upozorňují účastníky na možnost podání dovolání jako mimořádného prostředku proti pravomocnému rozhodnutí soudu.

4.3. Rozhodnutí správního orgánu

Zákonné vymezení rozhodnutí (ve smyslu legislativní zkratky v § 65 odst. 1 s.ř.s.) jako úkonu správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti jako dotčené osoby, se textovým vyjádřením překrývá s definicí rozhodnutí ve správním řádu. Podle správního řádu pojem rozhodnutí představuje výsledek postupu správního orgánu, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určité osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má, anebo nemá⁴¹⁹. Jedná se tedy o individuální správní akt aplikace práva při vrchnostenském výkonu veřejné správy⁴²⁰, který je výsledkem formalizovaného správního procesu⁴²¹, jako právně mocenského zásahu do sféry práv a svobod svých výslovně vymezených adresátů a případně dalších osob, jenž je výslovně vyjádřen v zákoně⁴²².

⁴¹⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) - GDPR.

⁴¹⁸ Zákon č. 634/1992 Sb. *O ochraně spotřebitele*.

⁴¹⁹ Srov. § 9 a § 67 zákona č. 500/2004 Sb. *Zákon správní řád*.

⁴²⁰ STAŠA, Josef. *Správní akty*. in HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. (2012). S. 55.

⁴²¹ KOPECKÝ, Martin. *Charakteristika správního řízení*. Tamtéž.

⁴²² STAŠA, Josef. *Správní akty*. In - HENDRYCH, Dušan, Taisia ČEBIŠOVÁ, Martin KOPECKÝ, Vladimír MIKULE, Richard POMAHAČ, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Vladimír VOPÁLKA. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3. S. 205-206.

Záměrem zákonodárce je prostřednictvím generální klauzule poskytnout žalobní oprávnění každému, kdo tvrdí, že byl jakýmkoli rozhodnutím správního orgánu dotčen na svých právech, přičemž tato legitimace je založena již samotným tvrzením⁴²³. Východiska definice rozhodnutí správního orgánu a jeho znaků ve správním soudnictví a definice individuálního správního aktu a jeho znaků jako institutu správního práva (na základě zvláštního předpisu) jsou tedy odlišná⁴²⁴.

Pro posouzení, zda se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. je rozhodující, zda se jedná o úkon vydaný správním orgánem z pozice jeho vrchnostenského postavení, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce a tento úkon se negativně projevil v právní sféře žalobce⁴²⁵. Proto není významné, jak je rozhodnutí označeno⁴²⁶, zda rozhodnutí předcházelo jakékoliv řízení, či zda má řízení, z nějž vzešlo, nějaké vady⁴²⁷. Naopak právě skutečnost, že rozhodnutí nemá příslušnou formu a nebylo vydáno v žádném řízení, přičemž správní orgán postupuje v rozporu se zákonem stanoveným a předvídatelným postupem, zdůrazňuje potřebu jeho soudního přezkumu ve správním soudnictví⁴²⁸. V souladu s materiálním pojetím rozhodnutí, kdy není rozhodné, jak je napadený akt označen a jakou má formu, nýbrž zda je způsobilý negativně zasáhnout právní formu žalobce⁴²⁹, tak za rozhodnutí v konkrétní věci mohou být posouzeny i jiné úkony správního orgánu, které nemají žádné formální náležitosti – např. běžný dopis správního orgánu, jímž je vyřizována konkrétní věc, či rozhodnutí vydané v ústní formě⁴³⁰. Ústní formu, byť se jedná

⁴²³ Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb.

⁴²⁴ Josef Vedral v této souvislosti přílehlavě konstatoval ... „to, že je určitý akt správního orgánu hodnocen jako rozhodnutí podle § 65 odst. 1... nutně neznamená, že musí jít o rozhodnutí i podle části druhé správního řádu (bude tomu tak např. v případě, kdy je použití části druhé... vyloučeno), naopak to, že jde o rozhodnutí vydávané podle části druhé správního řádu, nutně neznamená, že jde též o rozhodnutí podle § 65... (bude tomu tak např. v případě, kdy je určitému úkonu správního orgánu propůjčena forma rozhodnutí, ve skutečnosti však nejde o akt splňující obsahové náležitosti rozhodnutí...)“ in VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

⁴²⁵ Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 100/2014-52 ze dne 28.08.2014, č. 3151/2015 Sb. NSS. *Řízení před soudem: povaha úkonu správního orgánu; správní řízení: účinnost veřejnoprávní smlouvy*.

⁴²⁶ Ústavní soud v nálezu IV. ÚS 233/02 ze dne 28.08.2002, U 30/27 SbNU 337 (*Pojem rozhodnutí a posuzování jeho obsahu*) vysvětlil, že „pojem „rozhodnutí“ je označením technickým a že je třeba k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. Není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo případně věc vyřídil toliko neformální přípisem (či formálně nedokonale rozhodnutím, např. bez odůvodnění či poučení o oprávněném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Takový akt může být podroben rovněž soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou, neboť právě tato skutečnost může vést ke zrušení takového „rozhodnutí““.

⁴²⁷ VEDRAL, Josef. *K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním*. Správní právo. 1-2. 2012. S. 1-60, 437-447. ISSN 0139-6005.

⁴²⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 147/2005-107 ze dne 24.05.2006, č. 923/2006 Sb. NSS.

⁴²⁹ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 12/17-2 ze dne 07.11.2017, č. 202/2017 SbNU, sv. 87, *K otázce jmenování profesorů vysokých škol prezidentem republiky*.

⁴³⁰ RYŠÁNEK, Zdeněk. § 47 [Výjka]. In BÍLEK, Petr, JINDŘICH, Miloslav, RYŠÁNEK, Zdeněk, BERNARD, Pavel, DYTRYCH, Jan, ZAPLETAL, Miroslav, PROCHÁZKA, Svatopluk. *Notářský řád*. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018. S. 240.

o výjimečnou formu rozhodování, předpokládá zákonodárce výslovně například v případě ukládání výtek, jimiž je reagováno na „drobné zjištění a nedostatky či poklesky“ státního zástupce⁴³¹, notáře⁴³² či státního zaměstnance⁴³³. Výtka vzhledem ke své povaze je rozhodnutím ve smyslu § 65 s.ř.s. a je způsobilá zasáhnout do hmotných subjektivních práv žalobce, a proto musí být proti ní poskytnuta soudní ochrana formou žaloby proti tomuto rozhodnutí⁴³⁴.

Typickým příkladem rozdílu vymezení pojmu rozhodnutí podle správního řádu a podle soudního řádu správního představuje oznámení správního orgánu o nevyplacení dotace, které ačkoliv evidentně není rozhodnutím podle správního řádu „*a to ani ve formálním ani materiálním smyslu, neboť mu nepředchází žádné řízení*“⁴³⁵, přesto je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního. K tomuto závěru dospěl rozšířený senát na základě toho, že toto oznámení představuje poslední úkon poskytovatele dotace podle rozpočtových pravidel⁴³⁶, kdy se žádné rozhodnutí se nevydává. S ohledem na Ústavním soudem zaujaté stanovisko, že již samotné prodlení v čerpání přiznané dotace představuje závažný zásah do majetkových práv příjemce dotace, proti kterému má příjemce právo na účinnou obranu⁴³⁷, musí mít příjemce dotace právo na soudní ochranu nejen v případě definitivního nevyplacení části původně přiznané dotace, ale též právo brojit proti závěru o věcném posouzení vytýkaného porušení jejichž důsledkem je nevyplacení dotace.

V rámci tohoto rozhodnutí uplatnil odlišné stanovisko Filip Dientsbier, podle jehož názoru, by s ohledem na ustálenou judikaturu možné považovat za faktický úkon poskytovatele při proplácení dotace, přičemž podle jeho názoru musí mít poskytovatel dotace postaven najisto důvod nevyplacení dotace, a proto by o něm měl rozhodnout⁴³⁸. I tento názorový rozpor svědčí o tom, že na věc by bylo možné hledět optikou řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 soudního řádu správního, které by bylo

⁴³¹ Podle § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb. *o státním zastupitelství*, platí, že „*Drobné nedostatky a poklesky může vedoucí státní zástupce státnímu zástupci písemně vytknout, aniž by podal návrh na zahájení kárného řízení.*“

⁴³² Podle § 47 zákona č. 358/1992 Sb., *notářský řád*, platí, že „*Drobné nedostatky v činnosti notáře nebo drobné poklesky v chování orgán vykonávající dohled notáři vytkne.*“

⁴³³ Podle § 88 odst. 3 věta první zákona č. 234/2014 Sb., *o státní službě*, platí, že „*Drobné nedostatky ve službě může představený nebo služební orgán vyřídit tak, že státnímu zaměstnanci ústně nebo písemně vytkne.*“

⁴³⁴ Usnesení rozš. sen. NSS č.j. 9 As 79/2016-41 ze dne 10.07.2018, č. 3779/2018 Sb. NSS.

⁴³⁵ Rozsudek NSS ČR č.j. 10 As 10/2014-43 ze dne 17.07.2014.

⁴³⁶ Podle § 14e zákona č. 218/2000 Sb. *o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)*, platí, že *Poskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se důvodně, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta; je-li stanoven nižší odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 5, výše nevyplacené části dotace musí být stanovena v rámci částek vypočítaných podle § 14 odst. 5. Přitom v rámci procentního rozmezí přihlédne poskytovatel k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace. Nevyplatit dotaci nebo její část nelze při nedodržení povinnosti podle § 14 odst. 4 písm. i).*

⁴³⁷ Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 12/14 ze dne 16.06.2015, č. 177/2015 Sb., N 109/77 SbNU 577.

K protiústavnosti výluky soudního přezkumu u pozastavení výplaty části dotace.

⁴³⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 6 AfS 270/2015-48 ze dne 18.04.2017, č. 3579/2017 Sb. NSS.

založeno tvrzením zkrácení žalobce na jeho právech nezákonným zásahem prostřednictvím nevyplacení (části) dotace.

Důsledek rozhodnutí jako vrchnostenského aktu se projevuje v presumpci správnosti aktu. V této souvislosti Jiří Hoetzel přiléhavě konstatoval: „*Již pouhé vydání našeho aktu správního působí na adresáta tím, že ho přinucuje k aktivnímu jednání, jinak by akt ten nabyl právní moci. Adresát aktu je puzen do úlohy žalobcovy: on se musí brániti, a to v určitý čas, jinak nese důsledky promeškání rekursních lhůt. Kde rekurs strany nemá odkládacího účinku, tam i nepravoplatný správní akt dolehne plnou silou na adresáta. Naproti tomu může občan nedbati smluvní oferty státní, nemusí na ni vůbec reagovati, nemusí se obávati nějakých právních důsledků své indolence. Plným právem můžeme říci, že podle našeho právního řádu správní akt nás zajímající má pro sebe presumpci správnosti, zákonnosti, a že platí, i když neodpovídá všem podmínkám, jež právní řád proň předepsal, nejde-li ovšem o určité zvlášť kvalifikované předpoklady.*“⁴³⁹. Ze stejných východisek čerpá právní teorie i praxe, přičemž Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatoval, že „*chybějící zákonné náležitosti správního aktu mohou vyvolávat jeho nicotnost pouze tehdy, jestliže je tento nedostatek natolik intenzivní a zřejmý, že po účastnících dotčeného právního vztahu nelze spravedlivě žádat, aby tento správní akt respektovali.*“⁴⁴⁰.

V souladu s judikaturou lze vymezit tři možnosti zásahu rozhodnutím správního orgánu do práv žalobce. Jedná se o zkrácení na hmotných subjektivních právech a/nebo o zkrácení na procesních subjektivních právech a/nebo o negativní projev v právní sféře žalobce, přičemž tento zásah může být napraven zrušením napadeného rozhodnutí, popř. prohlášením o jeho nicotnosti. Tomu odpovídá následný postup správního soudu, který před věcným posouzením provede přezkum, zda konkrétními tvrzeními žalobce uvedenými přímo v žalobě (nikoliv obecnou argumentací či polemikou) a k tomu navrženými důkazy⁴⁴¹ lze osvědčit zkrácení žalobce na jeho právech rozhodnutím správního orgánu, a tím založit věcnou žalobní legitimaci žalobce⁴⁴².

Od rozhodnutí správního orgánu je současně zapotřebí odlišit závazná stanoviska vydávaná podle § 149 správního řádu, nebo vyjádření či stanoviska, které naplňují jeho znaky⁴⁴³ a která byt' mohou být i jako rozhodnutí výslovně označena⁴⁴⁴, nejsou rozhodnutím ve smyslu

⁴³⁹ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. (1937). S. 263n.

⁴⁴⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Afs 12/2003-216 ze dne 18.11.2003, č. 212/2004 Sb. NSS.

⁴⁴¹ Rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 2 Azs 92/2005-58 ze dne 20.12.2005, č. 835/2006 Sb. NSS.

⁴⁴² Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 40/2005-62 ze dne 14.06.2006, č. 1477/2008 Sb. NSS.

⁴⁴³ Rozsudek NSS ČR č.j. 4 As 52/2012-26 ze dne 29.11.2012, č. 2764/2013 Sb. NSS.

⁴⁴⁴ Rozsudek NSS ČR č.j. 9 As 21/2009-150 ze dne 22.10.2009, č. 2381/2011 Sb. NSS.

§ 67 správního řádu ani rozhodnutím podle § 65 s.ř.s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neručí a neurčují práva nebo povinnosti. Z toho důvodu je jejich přezkum umožněn až v rámci konečného rozhodnutí, jehož jsou závazným podkladem⁴⁴⁵. Na jeho povaze podkladu pro konečné rozhodnutí nemůže ničeho změnit ani skutečnost, že závazné stanovisko představuje jediné a samostatné rozhodnutí, kdy s ohledem na jeho závěry nebylo řízení, v němž by bylo mohlo být vydáno rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví, vůbec zahájeno⁴⁴⁶.

Materiální pojetí rozhodnutí tak odpovídá vymezení požadavku Úmluvy a Listiny k přezkumu faktických úkonů veřejné správy realizovaných při výkonu veřejné moci, které mohou ovlivnit práva či zájmy fyzických nebo právnických osob. Přestože právní úprava explicitně formální definiční znaky rozhodnutí nevymezuje, není možné odhlédnout od nepřímo stanovených znaků a podmínek v rámci řízení o žalobě, které jsou nezbytné jak k posouzení možnosti žalobu před soudem projednat (dodržení lhůty pro podání žaloby⁴⁴⁷, či identifikace napadeného rozhodnutí (§ 71 odst. 2 s.ř.s.), jímž je najisto postaven žalovaný), tak vlastností, které musí rozhodnutí komunikované adresátovi⁴⁴⁸ mít, aby obstálo v soudním přezkumu (obsahuje stanovené formální⁴⁴⁹ náležitosti, které vylučují, že by šlo o akt nicotný)⁴⁵⁰.

4.4. Vymezení pojmu rozhodnutí v rámci třídy správních žalob

Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s.ř.s. s výjimkou žalobní legitimace podle §§ 66 a 67), ochrana proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s.ř.s.) a ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu (§ 82 a násl. s.ř.s.) představují základ správního soudnictví; jejich prostřednictvím zákonodárce poskytuje právo každému na soudní ochranu veřejných subjektivních práv před jednáním státní správy a společně představují modalitu obecné správní žaloby. Obecnou správní žalobu považuje Richard Pomahač za „*nástroj, který otevírá cestu k soudu osobám, které jsou postiženy či ohroženy potencionálně*

⁴⁴⁵ Rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 2 As 75/2009-113 ze dne 23.08.2011, č. 2434/2011 Sb. NSS.

⁴⁴⁶ Výklad úkonů, které nejsou rozhodnutími je podrobně probrán v kapitole 4.8.1. Úkony, které nejsou rozhodnutími této práce.

⁴⁴⁷ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 As 34/2004-84 ze dne 09.02.2005, č. 657/2005 Sb. NSS.

⁴⁴⁸ Usnesení rozš. sen. Nejvyššího soudu č.j. 6 As 68/2012-47 ze dne 19.08.2014, č. 3104/2014 Sb. NSS.

⁴⁴⁹ Nález Ústavního soudu I. ÚS 740/15 ze dne 27.06.2017, N 113/85 SbNU 851. Bod 20 a 21.

⁴⁵⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 7 Aps 3/2008-98 ze dne 16.11.2010, č. 2206/2011 Sb. NSS

deliktním (protiprávním) chováním vykonavatelů veřejné správy,“ a jejím prostřednictvím je žalobci umožněno domáhat se pouze toho, co žalovanému ukládá zákon⁴⁵¹.

Žalobou na ochranu nečinnosti správního orgánu se ten, kdo bezvysledně⁴⁵² vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro příslušné řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně nebo proti nečinnosti, domáhá, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé⁴⁵³ nebo osvědčení⁴⁵⁴. Zákonodárce výslovně stanoví, že takový postup se neuplatní, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek (§ 79 odst. 1 s.ř.s.).

Žaloba na ochranu před nečinností poskytuje ochranu veřejnému právu procesnímu, které spočívá v právu na projednání a rozhodnutí věci v řádné lhůtě⁴⁵⁵, přičemž s ohledem na absenci právní úpravy nečinnosti v soukromoprávní věci je poskytována ochrana veřejnému právu procesnímu i v soukromoprávních věcech⁴⁵⁶. Současně není rozhodné, zda je požadované rozhodnutí výslovně vyloučeno ze soudního přezkumu⁴⁵⁷. Pasivně legitimovaným je správní orgán, který má podle žalobního tvrzení povinnost rozhodnutí nebo osvědčení vydat (§ 79 odst. 2 s.ř.s.). Žalobu lze podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně uběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li takové lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední procesní úkon⁴⁵⁸. Zmeškání lhůty nelze prominout. (§ 80 s.ř.s.).

Pro rozhodnutí o žalobě proti nečinnosti je rozhodující skutkový stav ke dni soudního rozhodnutí⁴⁵⁹. V případě, že nečinnost správního orgánu trvá a jsou splněny všechny zákonem stanovené podmínky pro úspěšnost žaloby, soud správnímu orgánu rozsudkem uloží povinnost

⁴⁵¹ POMAHAČ, Richard. *Modality obecné správní žaloby*. Justiční praxe. 2002, 50(3), 100-107. ISSN 1214-276X.

⁴⁵² Rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 5 As 9/2015-59 ze dne 25.05.2016, č. 3409/2016 Sb. NSS.

⁴⁵³ Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku č.j. 52 Ca 28/2004-67 ze dne 26.08.2004, č. 362/2004 Sb. NSS odůvodnil a formuloval závěr, že se nelze ... „domáhat uložení povinnosti vydat jakékoliv rozhodnutí či jakékoliv osvědčení, ale jen ta rozhodnutí a osvědčení, která lze považovat za správní akty jako výsledky činnosti správních orgánů při výkonu veřejné správy“.

⁴⁵⁴ „Osvědčení úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Na rozdíl od deklaratorního správního aktu se osvědčení vydává v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění a je svou povahou veřejnou listinou.“ in STAŠA, Josef. *Osvědčení*. In HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef, VOPÁLKA, Vladimír. *Správní právo*. (2012). S. 287-288.

⁴⁵⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 115.

⁴⁵⁶ Rozsudek NSS ČR č.j. 5 As 31/2003-49 ze dne 14.07.2004, č. 487/2005 Sb. NSS.

⁴⁵⁷ Usnesení rozš. sen. č.j. 7 Ans 10/2012-46 ze dne 14.01.2014, č. 3013/2014 Sb. NSS.

⁴⁵⁸ Z rozsudku NSS ČR č.j. 8 Ans 3/2005-107 ze dne 12.06.2006, č. 931/2006 Sb. NSS se podává, že „*Takovýmto úkonem naopak není samotná urgence vyřízení či sdělení správního orgánu, že má za to, že nejsou dány důvody, aby ve věci dále rozhodoval.*“.

⁴⁵⁹ Rozsudek NSS ČR č.j. 8 Ans 1/2009-72 ze dne 15.03.2010, č. 2258/2011 Sb. NSS.

vydat rozhodnutí nebo osvědčení ve věci (§ 81 odst. 2 s.ř.s.), tj. určí, jak konkrétně má být správní orgán činný⁴⁶⁰. Žaloba na nečinnost tak předchází případné žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť jejím účelem je přinutit správní orgán soudním rozhodnutím k vydání rozhodnutí nebo osvědčení. Vydané rozhodnutí může být při splnění zákonem stanovených podmínek ještě přezkoumáno ve správním soudnictví – protože v době podání žaloby neexistuje rozhodnutí, proti kterému by bylo možné žalobou proti rozhodnutí správního orgánu brojit. Na tom nemůže nic změnit ani rozhodnutí vydané v průběhu řízení, neboť i kdyby rozhodnutí bylo vydáno, nelze předpokládat, že podaná žaloba bude způsobilá adekvátně reagovat na rozhodnutí, které žalobci nebylo v okamžiku její podání známo. Vydání rozhodnutí v průběhu řízení bude mít s ohledem na zásadu rozhodování podle skutkového stavu zjištěného ke dni rozhodnutí, dospěje-li soud k závěru, že nečinnost netrvá, za důsledek nemožnost vyhovět žalobě, neboť žalobní důvod odpadl. V případě, že žalobce nevezme žalobu zpět musí soud žalobu zamítnout a rozhodnout o nákladech řízení s ohledem na důvody zastavení řízení. Tyto důvody jsou ovšem posuzovány výlučně z procesního hlediska, tj. osoba která zavinila zastavení řízení, nejsou-li dány důvody pro nepřiznání náhrady nákladů řízení z důvodů hodných zvláštního zřetele⁴⁶¹, je povinna hradit náklady řízení⁴⁶².

Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (dále jen „zásah“) se každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech zásahem správního orgánu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může u soudu domáhat ochrany proti takovému zásahu nebo určení toho, že tento zásah byl nezákonný (§ 82 s.ř.s.). Definice zásahu byla zákonodárcem záměrně specifikována velmi obecně a široce, aby bylo možné postihnout celý rozsah faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny, a nedošlo k omezení práva žalobce na přístup k soudu⁴⁶³. Právní úprava výslovně vymezuje vztah mezi žalobou proti rozhodnutí a zásahovou žalobou tím, že zásahová žaloba přichází v úvahu pouze tehdy, není-li možné proti zásahu brojit žalobou proti rozhodnutí, či jinými právem předvídanými prostředky⁴⁶⁴ – s výjimkou případů, kdy se žalobce domáhá pouze určení nezákonnosti zásahu⁴⁶⁵ (§ 85 s.ř.s.). Její uplatnění je možné pouze tehdy, pokud žaloba

⁴⁶⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 7 Afs 33/2003-80 ze dne 30.09.2004, č. 456/2005 Sb. NSS. V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud vysvětlil, že „V řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu není soud oprávněn zavázat správní orgán k vydání rozhodnutí o určitém obsahu, tj. určit, jak konkrétně má být správní orgán činný. Formální náležitosti již vydaných rozhodnutí soud v tomto řízení rovněž neposuzuje.“

⁴⁶¹ Srov. nález Ústavního soudu sp.zn. II. ÚS 828/06 ze dne 06.02.2007, N 26/44 SbNU 309. K oprávnění soudu částečně nebo úplně nepřiznat náhradu nákladů řízení podle § 150 občanského soudního řádu.

⁴⁶² Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Ans 4/2008-62 ze dne 25.06.2008.

⁴⁶³ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Afs 17/2003-54 ze dne 03.06.2004.

⁴⁶⁴ Např. námitky vykázané osoby proti vykázaní ze společného obydlí podle § 44 zákona č. 273/2008 Sb.

⁴⁶⁵ Srov. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č.j. 15 A 209/2018-86 ze dne 25.09.2019.

proti rozhodnutí správního orgánu nepřipadá v úvahu, a to ani po „zprocesnění“⁴⁶⁶ zásahu jinými právními prostředky ve smyslu § 85 s.ř.s.⁴⁶⁷. Současně je zapotřebí zkoumat povahu zásahu ve vztahu k cíli realizovanému správním orgánem – zda nezákonným zásahem nejsou a ze své povahy nemohou být jednotlivé procesní úkony správního orgánu směřující k vydání rozhodnutí⁴⁶⁸.

Například extenzivním výkladem pojmu zásah v případě daňové kontroly by bylo možné rozložit daňové řízení v nespočetnou řadu individuálních zásahů, které by mohl daňový subjekt napadnout nespočtem zásahových žalob, a tím fakticky zablokovat daňové řízení⁴⁶⁹, proti němuž může následně brojit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Tím ovšem není dotčeno právo žalobce domáhat se ochrany před různými aspekty daňové kontroly včetně excesů správce daně⁴⁷⁰; zásahová žaloba chrání proti jakýmkoliv jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé negativně zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení⁴⁷¹. Obdobně je nutné posuzovat např. i úkony policejního orgánu ve vztahu k výkonu realizované působnosti. Za situace, kdy úkon policejního orgánu bude vycházet z výkonu orgánu činného v trestním řízení, je nutno proti takovému „zásahu“ brojit prostředky trestního práva, a nikoliv prostředky správního soudnictví. To ovšem nevylučuje možnost ochrany proti nezákonnému zásahu policejního orgánu v případě, že jedná při výkonu působnosti ve veřejné správě (např. § 2 zákona č. 273/2008 Sb. o Policii ČR)⁴⁷².

K posouzení zásahu do sféry žalobce je zapotřebí přistupovat materiálně. Z toho důvodu nemohou být například úvahy, myšlenky či vnitřní posouzení určité situace správním orgánem samy o sobě zásahem, pokud jejich dopad žalobce co do faktických důsledků nepocítil. V této souvislosti Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že zatímco interní posouzení rozsahu plné moci žalobce žalovaným nemá žádné právní důsledky, ale tyto důsledky má (resp. může mít) až vnější projev správního orgánu vůči žalobci vycházející z tohoto interního posouzení. Jinak

⁴⁶⁶ Pojem „zprocesnění“ v této souvislosti představuje subsumpci faktického jednání správního orgánu pod zákonem předvídané jednání a tomu zákonem předvídaný způsob ochrany. Příkladem je oprávnění cizince podat žalobu proti rozhodnutí policie o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění podle § 124 a oprávnění cizince podat žalobu proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení podle § 129a odst. 1, 2 zákona č. 326/1999 Sb. či řízení o vyslovení přípustnosti převzetí a dalším držení ve zdravotním ústavu podle §§ 75 – 83 či řízení o vyslovení nepřipustnosti držení v zařízení sociálních služeb podle § 84 – 84b zákona č. 292/2013 Sb. *O zvláštních řízeních soudních.*

⁴⁶⁷ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Aps 3/2004-42 ze dne 04.08.2008, č. 720/2005 Sb. NSS. potvrzený rozsudkem rozš. sen. NSS ČR č.j. 7 As 155/2015-160 ze dne 21.11.2017.

⁴⁶⁸ Rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 8 Aps 6/2007-247 ze dne 16.12.2008, č. 1773/2009 Sb. NSS.

⁴⁶⁹ Rozsudek NSS ČR č.j. 8 Aps 6/2007-256 ze dne 17.04.2009.

⁴⁷⁰ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 1 Afs 183/2014-55 ze dne 16.11.2016.

⁴⁷¹ Rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS.

⁴⁷² Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Aps 2/2004-69 ze dne 28.04.2005, č. 623/2005 Sb. NSS.

by tomu ovšem bylo v případě, pokud by správní orgán v důsledku interního posouzení předmětné plné moci neumožnil zástupci např. nahlédnutí do spisu. Odepřením nahlédnutí do spisu by tak došlo k materializaci interního posouzení ve vnější projev, který by se projevil již v právní sféře žalobce⁴⁷³.

Zásahová žaloba by současně měla postihovat ty případy, na které „nedosáhne“ žaloba nečinností^{474,475}. Aby byl žalobce v řízení úspěšný, musí v žalobě tvrdit a v řízení před soudem prokázat, že byl zkrácen na svých právech nezákonným zásahem⁴⁷⁶ žalovaným, jímž je žalobcem vymezený správní orgán (viz § 83 s.ř.s.), kterému je s ohledem na skutečnosti tvrzené v žalobě nezákonné jednání přiřitatelné. Tomu odpovídá i poučovací povinnost soudu o právním závěru, kdo má být v dané věci žalovaným⁴⁷⁷.

Právní úprava stanoví, že žalobu je možné podat pouze do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu, nejpozději však do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo⁴⁷⁸ (§ 84 odst. 1 s.ř.s.). Ústavní soud však v souvislosti s posouzením včasnosti podané žaloby stanovil, že soud musí nezávisle na žalobcem tvrzených skutečnostech objektivně zjistit povahu zásahu a u jednotlivých zásahů rozlišovat, zda se jedná o zásah trvajícím či nikoliv (což je v rozporu s názorem rozšířeného senátu, který rozlišování odmítal). V případě neukončeného – tedy trvajícím – zásahu pak výklad pojmu „dozvěděl se“ odpovídá pojmu „dozvídá“ a výklad pojmu „došlo“ odpovídá pojmu „dochází“. Lhůta k podání žaloby proti neukončenému trvajícím zásahu tak ve skutečnosti začíná každý den znovu⁴⁷⁹.

Soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni rozhodnutí, s výjimkou případů, kdy se žalobce domáhá určení nezákonnosti skutkového právního stavu, pro který je rozhodný skutkový a právní vztah v době zásahu. Na základě provedení dokazování rozsudkem určí, zda byl provedený zásah nezákonný, a v kladném případě – a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí jeho opakování – zakáže žalovanému, aby pokračoval v porušování žalobcova práva, a přikáže obnovu stavu před zásahem, pokud je možná. Není-li žaloba důvodná, zamítne ji (viz § 87 s.ř.s.).

Koncepce shora uvedených žalobních typů odpovídá Richardem Pomahačem definované obecné správní žalobě a jejím modalitám⁴⁵¹, a ve spojení se závěrem Nejvyššího

⁴⁷³ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 60/2014-48 ze dne 28.05.2014.

⁴⁷⁴ VOPÁLKA, Vladimír. *Pravomoc správních soudů*. In ČEBIŠOVÁ, Taisia a Vladimír VOPÁLKA. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. (2003). S. 11-23.

⁴⁷⁵ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě č.j. 22 A 77/2014-45 ze dne 23.04.2015, č. 3269/2015 Sb. NSS.

⁴⁷⁶ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 8 Aps 6/2007-247 ze dne 16.12.2008, č. 1773/2009 Sb. NSS.

⁴⁷⁷ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. Nad 224/2014-53 ze dne 09.12.2014, č. 3196/2015 Sb. NSS.

⁴⁷⁸ Rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 7 as 155/2015-160 ze dne 21.11.2017, č. 3687/2018 Sb. NSS.

⁴⁷⁹ Nález Ústavního soudu II. ÚS 635/18 ze dne 15.05.2018 a III. ÚS 1257/18 ze dne 17.07.2018. *Lhůta pro podání žaloby v řízení na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu v případě tzv. trvajícím zásahu*.

správního soudu – že není vázán „nesprávným“ označením žaloby, kterou posuzuje podle jejího obsahu⁴⁸⁰ – tak na první pohled poskytuje komplexní plnohodnotnou ochranu veřejných subjektivních práv. Pro posouzení žalobního typu soudem je závazný žalobní petit, přičemž správní soud nemá povinnost poučit žalobce o tom, jaký žalobní typ na věc dopadá a jak by měl svůj petit správně formulovat⁴⁸¹, neboť tím by se dostal do rozporu s dispoziční zásadou, na níž je správní soudnictví vybudováno, a subjektivním veřejným právem na respektování autonomie vůle žalobce^{482,483}. Současně je však žalobce povinen zvolit jeden vymezený žalobní typ, přičemž žalobní typy není oprávněn zaměňovat či směšovat⁴⁸⁴. Z toho důvodu není kombinace žalobních typů přípustná ani prostřednictvím alternativního či eventuálního petitu. Vyloučení možnosti směšování jednotlivých žalobních typů současně vychází z toho, že každý žalobní typ má relativně samostatnou procesní povahu, jenž se odlišuje jak z hlediska stanovení počátku běhu lhůty k uplatnění žaloby, aktivní a pasivní procesní legitimací, náležitostí žaloby, ale též okamžiku zjišťování skutkového stavu a právního stavu.

Eventuální petit je proto možné v rámci správního soudnictví použít pouze v případech, kdy nemá jistotu ohledně skutkového stavu, nebo kde neprokáže tvrzený skutkový stav, případně v případech určité skutkové nemožnosti formuluje eventuální petit. Tak tomu je například v případě zásahových žalob⁴⁸⁵. Příkladem je situace, kdy se žalobce v žalobě domáhá primárně zákazu pokračování v porušování jeho práva a/nebo příkazu obnovení stavu před jeho zásahem a současně – eventuálně – pro případ, pokud zásah skončí dříve, než soud ve věci rozhodne, aby soud pokračoval v řízení určení, že zásah byl nezákonný. Je tomu tak proto, že v případě že by žaloba neobsahovala eventuální petit a zásah by před rozhodnutím ve věci v řízení před krajským soudem již skončil, pak by žalobce nemusel dostat příležitost k úpravě změny žalobního petitu (za přiměřeného užití podmínek podle § 95 o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s.)⁴⁸⁶ a soud by musel žalobu zamítnout nebo v případě odpadnutí předmětu řízení odmítnout⁴⁸⁷, neboť rozhoduje podle stavu, který je zde v době rozhodování soudu. Rozhodnutí o (ne)přípuštění změny návrhu představuje rozhodnutí jímž se upravuje vedení řízení, proto

⁴⁸⁰ Usnesení NSS ČR č.j. Nad 63/2015-44 ze dne 02.04.2015, č. 3258/2015 Sb. NSS.

⁴⁸¹ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Ans 21/2012-42 ze dne 22.05.2013.

⁴⁸² Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 24/2005-70 ze dne 01.02.2006, č. 888/2006 Sb. NSS.

⁴⁸³ Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 12/17 ze dne 07.11.2017 stran oprávnění správního soudu rozhodnout v souladu s uplatněným petitem vysvětlil, že je „soudní řád správní od sebe důsledně odlišuje jednotlivé žalobní typy, které mezi sebou nelze zaměňovat. Je proto věcí každého potenciálního žalobce, aby vždy pečlivě zvážil, který z těchto žalobních typů odpovídá jeho procesní situaci“, neboť správní soud, „je v závislosti na typu podané žaloby oprávněn rozhodnout [pouze] v souladu s uplatněným žalobním petitem“.

⁴⁸⁴ Rozsudek NSS ČR č.j. 7 Afs 84/2006-84 ze dne 20.04.2015.

⁴⁸⁵ Rozsudek NSS ČR č.j. 10 Afs 151/2015-27 ze dne 09.12.2015.

⁴⁸⁶ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Aps 3/2006-69 ze dne 17.01.2008, č. 1590/2008 Sb. NSS.

⁴⁸⁷ Rozsudek NSS ČR č.j. 6 As 88/2020-44 ze dne 04.06.2020, č. 4060/2020 Sb. NSS.

proti němu není kasační stížnost přípustná⁴⁸⁸. Ani takové rozhodnutí však nebrání tomu podat další žalobu, v níž se žalobce bude domáhat určení, že zásah byl nezákonný⁴⁸⁹. To však s ohledem na přetížení správních soudů představuje významnou časovou náročnost.

Občanskoprávní pojetí alternativního petitu vychází z právní úpravy hmotného práva, podle nějž má právo volby mezi dvěma plněními dlužník, který od již zvolené volby nemůže ustoupit. Tím se v civilním procesu mění návrh alternativního petitu v rozsudku ve výrok jednoduchý⁴⁹⁰. V případě, že dlužník (žalovaný) volbu plnění neučiní, uloží soud rozsudkem obě plnění, jenž může provést až do doby případného výkonu rozhodnutí či exekuce⁴⁹¹. Volba plnění požadovaného žalobcem je ovšem určena v rámci žaloby prostřednictvím primárního petitu, proto výkon rozhodnutí či návrh na nařízení exekuce může být žalobcem jako oprávněným uplatněn pouze pro primární petit. V případě rozsudku s alternativním petitem se žalobce může domáhat jeho změny a žádat, aby dlužníku byla uložena povinnost k náhradnímu plnění místo plnění primárního pouze tehdy, stalo-li se primární plnění nemožným⁴⁹². Příkladem občanskoprávní úpravy alternativního petitu je volba způsobu plnění podle § 1926

⁴⁸⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 8 As 113/2020-79 ze dne 16.09.2021.

⁴⁸⁹ Volba správného petitu je pro zajištění práv účastníka řízení zásadní. V řízení vedeném Krajským soudem v Praze pod sp.zn. 54A 161/2018 jsem se pro svého klienta domáhal zrušení tam specifikovaného opatření obecné povahy o stanovení přechodné úpravy na provozu na pozemní komunikaci jímž byl znemožněn vjezd nákladních vozidel nad 12 tun na citované úseky do provozoven žalobců. Podstata věci spočívala v tom, že žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím umožnil používání propustků na pozemních komunikacích v případě veřejné autobusové dopravy, soukromé užívání žalobci a jejich klienty však znemožnil. To znamenalo pro žalobce, jejichž předmětem podnikání je autodoprava a skladování zásadní prodloužení trasy k jejich provozovnám v řádu několika desítek kilometrů (časově více než jedna hodina jedním směrem), tedy výrazné navýšení nákladů na jedné straně a odliv zákazníků na straně druhé. Krajský soud žalobu na zrušení řízení o zrušení opatření obecné povahy po provedeném znaleckém dokazování zamítl. Proti tomuto rozhodnutí jsem se bránil kasační stížností. Nejvyšší správní soud kasační stížnosti rozsudkem 2 As 65/2019-36 ze dne 17.12.2020 vyhověl, přičemž přisvědčil nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a toto zrušil. Krajský soud v návaznosti na závazný právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem vyzval žalovaného k vyjádření, zda opatření obecné povahy již zaniklo, či nadále trvá. Protože žalovaný potvrdil, že opatření obecné povahy zaniklo, nezbylo krajskému soudu než žalobu odmítnout (a přiznat žalobcům právo na náhradu nákladů řízení). Žalovaný ovšem soud neinformoval o tom, že bylo vydáno nové opatření obecné povahy, které je fakticky totožné s předchozím opatřením obecné povahy. Žalobcům tak nezbyvá než nově brojit proti tomuto novému opatření obecné povahy. Doba mezi podáním žaloby ve věci a konečným rozhodnutím ve věci přitom přesáhla dva roky. Ochrana práv žalobců před opakovaným zrušením opatření obecné povahy žalovaným proto nejlépe odpovídá žalobní petit s eventuálním petitem, který může znít (v obecné rovině) v případě, že bude žalobou napadené opatření obecné povahy zrušeno či jinak zanikne a bude nahrazeno jiným opatřením obecné povahy, které ve svých důsledcích odpovídá původnímu opatření obecné povahy, žalobce navrhuje, aby toto opatření obecné povahy bylo soudem zrušeno. Pro případ, že původní opatření obecné povahy nebude zrušeno, pak se soud nebude neurčitostí eventuálního petitu spočívající v tom, že toto není řádně označeno zabývat. K odstranění jeho neurčitosti – výzvě k jeho řádnému označení - přistoupí až v případě, kdy o něm bude muset s ohledem na změnu poměrů rozhodovat.

⁴⁹⁰ SVOBODA, Karel. *Žaloba v civilním řízení*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, IX, 301 s. ISBN 978-80-7357-535-9. S 104.

⁴⁹¹ WINTEROVÁ, Alena, Dita FRINTOVÁ, Alena MACKOVÁ, Tomáš POHL, Josef SALAČ, Petr SMOLÍK, František ZOULÍK a Silvia KUBEŠOVÁ. *Civilní právo procesní*. Vysokoškolská učebnice. 6. aktualizované a doplněné vydání Praha: Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-842-0.

⁴⁹² Rozsudek Nejvyššího soudu sp.zn. 33 Cdo 1785/2007 ze dne 29.07.2009, publikován ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 3-4/2010 pod č. R26/2010 civ a pod č. C 7680 Souboru civilních rozhodnutí a stanovisek NS č. 10/2009.

a 1928 občanského zákoníku⁴⁹³. Vzhledem k povaze alternativního petitu je zřejmé, že jeho občanskoprávní pojetí, kdy právo volby je ponecháno žalované protistraně, je ve správním soudnictví nepoužitelné.

Od alternativního petitu je zapotřebí odlišit tzv. *alternativu facultas* (alternativní zmocnění), která představuje procesní nabídku žalobce žalovanému, jenž je sice zavázán k určitému plnění, ale žalobce je ochoten přijmout i jiné plnění žalovaného, než na které má nárok⁴⁹⁴. Ani tato forma žalobního návrhu není ve správním soudnictví přípustná.

Volba alternativního návrhu ve správním soudnictví nevychází z jeho občanskoprávního určení, ale ze sémantického významu pojmu alternativní návrh⁴⁹⁵. Soud se v případě návrhu více petitů žalobcem, které mohou být alternativami a v tom důsledku i ve vzájemném rozporu požadovaného rozhodnutí soudu, bude v návaznosti na skutková zjištění a právní posouzení postupně zabývat jednotlivými žalobními návrhy, a to v pořadí uvedeném v žalobě, případně v jejím doplnění či upřesnění⁴⁹⁶. Tak tomu je například v případě, kdy se žalobce primárně domáhá žalobou zrušení rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s.ř.s., přičemž se alternativně (např. v pořadí druhým bodem petitu, nebude-li primárnímu návrhu vyhověno) může domáhat upuštění trestu podle § 65 odst. 3 s.ř.s. a případně (nebude-li tomuto druhému návrhu vyhověno, pak třetím návrhem) alternativně snížení trestu podle § 65 odst. 3 *in fine* s.ř.s. Ve svém důsledku (materiálně vzato) alternativní návrh ve správním soudnictví představuje zvláštní případ eventuálního návrhu.

K vymezení jednotlivých žalobních typů vede nejen rozmanitost správních institutů zasahujících do veřejných subjektivních práv, ale též vývoj judikatury. Žalobce je podle mého názoru zcela nepřirozeně⁴⁹⁷ a v rozporu s posláním správního soudnictví – spočívajícím v prosazování legality správních postupů a ochraně individuálních práv a legitimních zájmů⁴⁹⁸

⁴⁹³ Podle § 1926 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb. platí: *Lze-li dluh splnit několika způsoby, pak se má za to, že volba způsobu plnění náleží dlužníku. Má-li právo volby věřitel, musí způsob plnění zvolit v ujednané době, jinak bez zbytečného odkladu tak, aby dlužník mohl podle jeho volby splnit.*

⁴⁹⁴ Rozsudek NS ČR sp.zn. 20 Cdo 360/2003 ze dne 29.04.2004, publikován ve Sbírce soudní rozhodnutí a stanovisek č. 6/2005 pod č. R48/2005 civ a č. C2676 v souboru civilních rozhodnutí a stanovisek NS, 29/2004.

⁴⁹⁵ Rozsudek NSS ČR č.j. 8 Ans 5/2008-121 ze dne 26.04.2010.

⁴⁹⁶ Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Aps 3/2005-35 ze dne 27.04.2006, č. 905/2006 Sb. NSS.

⁴⁹⁷ Na nepřirozenost právní úpravy soudu usuzuji z pohledu posuzování věci v občanském soudním řízení, kdy je součástí legitimního očekávání účastníka právní posouzení věci soudem. V této souvislosti lze odkázat např. na náleží Ústavního soudu I. ÚS 2443/08, Sb. 259/2009 SUSN ze dne 01.07.2008, v němž byl formulován závěr, že *porušením tzv. legitimního čekávání nabytí majetku může být i postup soudu v rozporu se zásadou iura novit curia, tedy zamítnutí žaloby, kterou žalobce uplatnil nárok na peněžité plnění, avšak uvedl nesprávný právní důvod požadovaného plnění, pokud skutková zjištění umožňují požadavek podřadit pod správnou hmotněprávní normu, věc posoudit a o nároku rozhodnout.* Přitom výslovně zdůraznil, že *spravedlnost jako ústavní princip a hodnota musí být v rozhodovací činnosti soudce vždy přítomna.*

⁴⁹⁸ POMAHAČ, Richard. *Účinnost správního soudnictví.* Právní rozhledy. 2017, č. 22. S. 782-788.

– v případě pochybnosti o konkrétním žalobním typu či obavy ze změny judikatury⁴⁹⁹ – výslovně avizované přísností judikatury Nejvyššího správního soudu – nucen podat několik samostatných žalob proti témuž jednání či opomenutí ze strany veřejné správy, neboť na překvalifikování na jiný žalobní typ v řízení není prostor a po skončení řízení může uplynout lhůta k podání žaloby, jejíž zmeškání nelze prominout. Tím je podle mého názoru znerovnoprávněn v případném sporu, protože zatímco pro žalobce se bude pravidelně jednat o první žalobní žádání, žalovaný si je svého postavení a možnosti soudní ochrany proti němu vědom. Právní úprava mu však poučovací povinnost za účelem odstranění této nerovnosti neukládá.

V tomto ohledu Nejvyšší správní soud současně předestírá možnost podat takovou žalobu prostřednictvím jednoho podání k soudu, se zdůrazněním požadavku zpoplatnění každého samostatného žalobního žádání, která je v přímém rozporu s jeho jinými závěry, že jednotlivé žalobní typy nelze směšovat ani zaměňovat⁵⁰⁰. Důsledkem sloučení žalobních typů do jedné žaloby tak bude rozpornost žalobního petitu způsobující nemožnost projednání žaloby. Má-li žalobce pochybnost o konkrétním žalobním typu či obavu ze změny judikatury, pak mu (z procesní opatrnosti před odmítnutím žaloby jako celku) nezbyvá jiná možnost než podat více samostatných žalob, které budou posuzovány samostatně. Ústavnost postupu správního soudu, který odmítne přístup k soudu kvůli nesprávně zvolenému žalobnímu typu, potvrdil i Ústavní soud⁵⁰¹.

⁴⁹⁹ Rozsudek NSS ČR č.j. 5 Afs 11/2011-79 ze dne 23.06.2011, č. 2409/2011 Sb. NSS.

⁵⁰⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 6 As 69/2016-39 ze dne 19.05.2016, č. 3412/2016 Sb. NSS.

⁵⁰¹ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 12/17 ze dne 07.11.2017. *Rozhodnutí prezidenta republiky o nejmenování profesorem nelze žalovat jako nečinnost.*

Toto rozhodnutí však nebylo přijato jednotně, přičemž soudce Pavel Rychetský, v rámci odlišného stanoviska mj. uvedl, že správní soudy pochybily, když ... „hodnotily vlastní činnost či nečinnost prezidenta republiky. Podle mého názoru totiž dopis ze dne 19. ledna 2016, kterým měl být vypořádán návrh vědecké rady na jmenování stěžovatele profesorem, žádným rozhodnutím není. Tento dopis nemá náležitosti individuálního správního aktu, což vyplývá již z toho, že nebyl ani jednomu ze stěžovatelů adresován. Jde o pouhé sdělení, kterým byla tehdejší ministryně školství, mládeže a tělovýchovy informována o stanovisku prezidenta republiky, respektive o součást vzájemné komunikace mezi těmito ústavními činiteli.

9. V případě rozhodování o návrhu vědecké rady na jmenování profesorem nelze zcela rezignovat na formální požadavky vztahující se k rozhodnutí, a to ani ve snaze vytvořit v určitém soudním řízení procesní prostor k přezkumu důvodů, pro které prezident republiky odmítá tomuto návrhu vyhovět. Je tomu tak z toho důvodu, že takovéto řešení, byť by bylo zamýšleno k ochraně práv stěžovatelů, by nepůsobilo jen v jejich prospěch. Určitý úkon prostě nemůže mít povahu rozhodnutí jen pro účely umožnění soudního přezkumu, nýbrž tato povaha musí být dána obecně. Uznáním určitého úkonu jako rozhodnutí by tak byly uznány i jeho předpokládané právní účinky, což znamená, že by jim došlo nejen k vypořádání návrhu vědecké rady, ale ve své podstatě i k definitivnímu rozhodnutí o návrhu uchazeče, kterým bylo iniciováno řízení ke jmenování profesorem.

10. Základním smyslem nezbytných formálních náležitostí rozhodnutí je, aby skutečnost, že určitý úkon má povahu rozhodnutí, byla pro jeho adresáty seznatelná. V dané věci ze strany stěžovatelů nebylo možné očekávat takovou míru bdělosti, aby v pouhé komunikaci prezidenta republiky s členem vlády či v související tiskové zprávě rozpoznali rozhodnutí, které se přímo dotýká jejich veřejných subjektivních práv. S jistotou nemohli předpokládat ani jen to, zda nejde o pouhé politické stanovisko, na které má sice prezident republiky nepochybně právo, které však z jeho strany - například právě v důsledku následné komunikace s příslušným členem vlády - ještě může doznat změn.“

Příkladem problematiky posuzování prolínání žalobních typů je zásah Magistrátu hlavního města Prahy (žalovaný č. 1), který rozhodl o uzavření Hradčanského náměstí pro veřejnost dne 29.03.2016 a Policie ČR (žalovaný č. 2), která na základě rozhodnutí žalovaného č. 1 fakticky předmětné místo uzavřela, čímž bylo žalobcům znemožněno právo pokojně se shromažďovat. Žalobci napadli rozhodnutí žalovaných jak prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí v případě úkonu žalovaného 1 (§ 65 s.ř.s.), tak prostřednictvím zásahové žaloby (§ 82 s.ř.s.) v případě úkonů obou žalovaných. Městský soud v Praze věc posoudil v souladu s uplatněným petitum jako zásahovou žalobu a na základě zjištěného dokazování žalobu zamítl. Nejvyšší správní soud rozhodl o podané kasační stížnosti tak, že tuto kasační stížnost v části týkající se žaloby proti rozhodnutí odmítl pro nevyčerpání opravných prostředků, k nimž byli žalobci oprávněni bez ohledu na absenci jejich předchozího účastenství ve správním řízení. Odmítnutí žaloby následovalo i v případě zásahové žaloby, neboť pokud je akt rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy, nelze ho – v souladu s výše uvedeným – současně napadat žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Určujícím kritériem pro podání žaloby je povaha napadeného úkonu, přičemž není v procesní dispozici žalobců volit, které řízení budou žalobou iniciovat⁵⁰². Ústavní soud shledal, s ohledem na kvalifikované zastoupení žalobců, závěr Nejvyššího správního soudu v části odmítnutí žaloby z důvodu nesprávně vymezeného žalobního typu ústavně konformním⁵⁰³.

Josef Staša předmětné žaloby označuje jako „rudimentální triádu žalob“, jejichž vzájemné vymezování soudy s vyloučením kombinace žalobních typů a žalobních petitů soudy snižuje účinnost právní ochrany veřejných subjektivních práv. Tento postup ve vztahu k žalobcům nepovažuje za korektní, přičemž řešení shledává buď ve změně interpretace práva, nebo – nebude-li takový postup možný – ve změně právní úpravy prostřednictvím nového konceptu tzv. obecné správní žaloby jako jediné - (univerzální) správní žaloby⁵⁰⁴.

V rámci německé právní úpravy není otázka překvalifikování nesprávně určeného žalobního typu výslovně řešena. Spolkový správní soud ve své judikatuře vychází z vůle žalobce a v případě, že změna žalobního typu není v rozporu s jeho oprávněnými zájmy a výslovně určeným požadavkem žalobního cíle, jeho změnu připustí. Určení žalobního cíle přitom není dáno pouze žalobou vymezeným petitum, ale soud je povinen podněcovat žalobce

⁵⁰² Rozsudek NSS ČR č.j. 3 As 121/2017-51 ze dne 04.06.2018.

⁵⁰³ Nález Ústavního soudu III. ÚS 2634/18 ze dne 15.01.2019. *Přístup k Nejvyššímu správnímu soudu (Uzavírka Hradčanského náměstí v souvislosti s návštěvou čínského prezidenta)*.

⁵⁰⁴ STAŠA, Josef. *Zpochybnitelnost rudimentální triády správních žalob*. in FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací správního soudního poriadku*. Sborník z konference a společného zasedání kateder správního práva ČR a SR konaného ve dnech 22. až 23. března 2018 na právnické fakultě UP v Olomouci. Iuridicum Olomoucense, o.p.s. Univerzita Palackého v Olomouci, Olomouc 2018.

k jeho vyjasnění. To neplatí v případě, že žalobce je zastoupen advokátem, kdy je změna žalobního typu vyloučena^{505,506}.

Vymezení jednotlivých žalobních typů, které nejsou jasně ohraničené, představovalo jednu z podstatných otázek, která byla řešena slovenskou vládou při nové úpravě *Správneho súdneho poriadku*⁵⁰⁷. Prijatá úprava vychází z toho, že určení typu žaloby je povinnou náležitostí žaloby, neboť tím vymezuje, jakého právního režimu se dovolává. Všeobecná žaloba se uplatní v případech, kdy není možné žalobu podřadit pod některý z žalobních typů. Náročnost posouzení právní ochrany je proto důvodem povinného zastoupení advokátem. Přes vymezení typu žaloby bude však soud podání posuzovat podle jejího obsahu⁵⁰⁸.

Jsem toho názoru, že povinností soudu je poskytovat ochranu v právech. Tomu by měl odpovídat i postoj správních soudů, které by měly vždy vycházet z individuálních, tedy na konkrétních skutkových zjištěních založených, rozměrů každé projednávané věci⁵⁰⁹. Žalobce již tím, že podal žalobu, podle mého názoru dostatečně projevili svou vůli, že s úkonem správního orgánu nesouhlasí a žádá soud o pomoc při řešení této věci. Vzhledem k tomu, že soud není vázán doslovným zněním petitu žaloby, a prostřednictvím § 5 o.s.ř. (ve spojení s § 64 s.ř.s.) lze dovést poučení ke správné formulaci petitu žaloby z hlediska žalobního typu⁵¹⁰, pak by měl být v tomto směru soudem poučen. V souladu s vizí správního soudnictví představenou Josefem Baxou, podle které má být Nejvyšší správní soud „*velkým spojencem občanů v jejich každodenním a nekonečném boji s úřady*⁵¹¹“ by tak podle mého názoru měl soud poučit účastníka řízení o důsledku jím nesprávně určeného žalobního typu ve vazbě na jím předestřený skutkový stav a vyzvat jej k jeho opravě. V souladu s dispoziční zásadou tak bude pouze a jen na žalobci, zda přizpůsobí žalobní petit soudem poskytnutému poučení, nebo zda setrvá na svém právním posouzení s rizikem neúspěchu ve věci. Současně jsem toho názoru, že je nesprávný přístup správních soudů, které odmítají kumulaci jednotlivých žalobních typů do jedné žaloby, když v případech, kdy tato kumulace bude v rozporu se zásadami rychlosti

⁵⁰⁵ SCHENKE, W-F.; Kopp. F.O. *Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar*. 14., neubearb. Aufl. München: Beck, 2005. S. 1119-1120.

⁵⁰⁶ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Ans 21/2012-42 ze dne 22.05.2013.

⁵⁰⁷ GALANDA, Milan, GYÁRFÁŠOVÁ, Oľga, HREŇOVÁ, Jana, KÖHLER, Martin, MARUŠICINEC, Ján, PILÁT, Jaroslav, TICHÝ, Ladislav, VALENTOVIĆ, Rastislav. *K reforme správneho konania a správneho súdництва na Slovensku*. Výstupná publikácia v rámci projektu Právo – dostupná služba pre každého“ číslo zmluvy G/25/08/80000/2508/62Z, M.E.S.A 10 Centrum pre ekonomické a sociálne analýzy. 2009, 84 stran, ISBN 978-8089177-19-6. S. 41.

⁵⁰⁸ GANDŽALOVÁ, Lucia. *Všeobecná správna žaloba*. In FRUMAROVÁ, Kateřina (ed.). *Správni soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*. S. 39-54.

⁵⁰⁹ Nález Ústavního soudu IV. ÚS 1241/12 ze dne 13.03.2013, N 42/68 SbNU 425.

⁵¹⁰ Nález Ústavního soudu III. ÚS 618/04 ze dne 03.03.2005, N 44/36 SbNU 469.

⁵¹¹ BAXA, Josef. *Záznam z rozhovoru pro BBC*. 03.01.2003, [online]. [cit. 14.01.2022]. Dostupné z: http://www.bbc.co.uk/czech/interview/030103_baxa.shtml

a efektivnosti poskytované soudní ochrany, shledávám řešení ve vyloučení žaloby do samostatného řízení.

4.5. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu

Ochraně veřejných subjektivních práv odpovídá ve správním soudnictví institut zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu (§ 66), kterému by mohla být svěřena *actio popularis*. Jeho smyslem je, po vzoru dřívější úpravy všeobecného dozoru prokuratury⁵¹², zajistit ochranu veřejného zájmu v případech nezákonných rozhodnutí, na jejichž zrušení či prohlášení nicotnosti nemá zájem ani správní úřad, ani účastník řízení⁵¹³, přičemž takové rozhodnutí by mohlo být zrušeno nebo změněno pouze v rámci správního řízení⁵¹⁴. Vzhledem k výslovné právní úpravě moderačního návrhu podle § 65 odst. 3 s.ř.s., kdy upuštění od trestu nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených, nemůže zvláštní žalobní legitimace sloužit k moderaci uloženého trestu, ale žalobou může být navrhováno pouze zrušení rozhodnutí správního orgánu.

Žaloba k ochraně veřejného zájmu může být realizována pouze⁵¹⁵ prostřednictvím žalobní legitimace

- 1) správního orgánu na základě zvláštní právní úpravy,
- 2) nejvyššího státního zástupce, shledá-li k podání žaloby závažný veřejný zájem,
- 3) veřejného ochránce práv, jestliže k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem,
- 4) toho, komu toto oprávnění svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.

⁵¹² FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba. Díl 1, Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby*. [Praha]: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001. Příručky Ministerstva spravedlnosti České republiky [Institut]. S. 25.

⁵¹³ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. (1996). S. 37, 290.

⁵¹⁴ MIKULE, Vladimír. *Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu*. In ČEBIŠOVÁ, Taisia a Vladimír VOPÁLKA. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. (2003). S. 73-91.

⁵¹⁵ V rozsudku č.j. 8 As 24/2006-60 ze dne 28.12.2007 Nejvyšší správní soud konstatoval, že pro žaloby podle § 66 s.ř.s. je charakteristické, že právním předpisem zmocněný subjekt (na základě zákona nebo mezinárodní smlouvy, která je součástí právního řádu) nemůže obstát argumentace, která opírá legitimaci o § 66 odst. 3 s.ř.s. na vlastních zájmech v jednotlivém, konkrétním případě.

4.5.1. Vymezení pojmu veřejný zájem

Dušan Hendrych definuje veřejný zájem jako cíl správy, protože ho nelze zaměňovat se zájmem soukromým. „*Důsledky posouzení souladu rozhodnutí s veřejným zájmem se liší podle míry materiální vázanosti správy zákonem. Je-li zcela vázána, má se za to, že je každým rozhodnutím vždy veřejný zájem naplněn*“. Současně v této souvislosti zdůrazňuje problematičnost zakotvení veřejného zájmu jako neurčitého právního pojmu v právní úpravě. Postupem času se může aplikace takto ukotveného pojmu dostat do rozporu se skutečnými potřebami, veřejná správa však s ohledem na vázanost zákonem nezná způsob, jak se nové situaci přizpůsobit⁵¹⁶. Tím navazuje na prvorepublikový výklad veřejného zájmu, který se tehdy používal zejména v souvislosti s vyvlastněním (*expropriaci*). Jiří Hoetzel definoval veřejný zájem jako veličinu „*stojící nad zájmy soukromými a že jeho obsahová náplň může být různá pro obor různých norem. Společná všem veřejným zájmům je jejich větší právní cennost proti interesům soukromým*“, jejíž zjišťování přísluší soudu⁵¹⁷. Petr Průcha dovozuje: „*Jde o takový zájem, resp. zájmy, jež by bylo možno označit za obecné či veřejné, resp. obecně prospěšné zájmy, jejichž nositeli jsou blíže neurčené, nicméně, alespoň rámcově determinované okruhy či společenství osob jako tzv. veřejnost [vnímané ve smyslu Aarhuské úmluvy], popř. zájmy, u nichž jde o tzv. zájmy společnosti (celospolečenské zájmy)*“⁵¹⁸.

Z definice veřejného zájmu jako neurčitého právního pojmu, který má být zjišťován, vychází i naše současná právní úprava^{519,520}. Pavel Mates v této souvislosti přílehlavě uvádí: „*Význam judikatury spočívá i v tom, že umožňuje zachycovat dynamické proměny, jimiž neurčité termíny procházejí. Mezi typicky neurčité pojmy patří veřejný zájem, který se samozřejmě nikdo neodvážil legálně definovat. Obecné soudy jej chápaly jako obecně prospěšný zájem, společnosti jako celku, zájem mocensky garantovaný a prosazovaný.*“⁵²¹. V této souvislosti odkazuje na postoj Ústavního soudu. Ten v rámci odůvodnění derogačního nálezu ve věci právní úpravy stanovící veřejný zájem nikoliv formou uvážení, ale striktním příkazem zákonodárce⁵²² vysvětlil: „*Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu*

⁵¹⁶ HENDRYCH, Dušan. *Podmínky výkonu pravomoci subjektů správy*. in HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. (2012). S. 44-48.

⁵¹⁷ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. (1937). S. 329.

⁵¹⁸ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. (2012). S. 54-56.

⁵¹⁹ MAZANEC, Michal. *Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud*. Bulletin advokacie. 2000. S. 8-19. ISSN 1210-6348.

⁵²⁰ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003. Acta Universitatis Brunensis. Iuridica. ISBN 80-210-3237-5. S. 97.

⁵²¹ MATES, Pavel. *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-424-4. S. 64.

⁵²² Zákonodárce novelizoval zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, zákonem č. 118/2004 Sb. tak, že vložil nové ustanovení § 3a tohoto znění: „*Rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice) [...], je ve veřejném zájmu.*“.

správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.“⁵²³.

4.5.2. Žalobní legitimace správního orgánu

Zákonodárce umožnil za podmínek určených zákony upravujícími řízení před správními orgány podat žalobu tomu správnímu orgánu, o němž to stanoví zvláštní zákon (§ 66 odst. 1 s.ř.s.). Přijatá právní úprava nevycházela z koncepce vládního návrhu zákona⁵²⁴, ale reagovala na projednávanou úpravu správního řádu⁵²⁵ v Poslanecké sněmovně, která umožňovala správnímu orgánu přezkoumávat a případně rušit pravomocná rozhodnutí správních orgánů mimo odvolací řízení^{526,527}. Takový postup by však byl v rozporu se zásadami právního státu, a proto bylo přijato řešení spočívající v možnosti podání žaloby ve správním soudnictví.

Absenci zákonného zmocnění tedy nemůže zvláštní žalobní legitimaci k podání žaloby ve správním soudnictví založit nesouhlas správního orgánu nižšího stupně s právním názorem vyššího stupně⁵²⁸, jímž je vázán. Správní orgán, který je z povahy věci vyloučen z práva podání ústavní stížnosti k Ústavnímu soudu, neboť z titulu svého vrchnostenského postavení nemůže být v dané věci nositelem základních lidských práv a svobod, a tedy mu do nich nemůže být zasaženo⁵²⁹, může podle § 66 odst. 2 s.ř.s. iniciovat soudní přezkum prostřednictvím podnětu nejvyššímu státnímu zástupci, který je zvláštní žalobní legitimací nadán.

⁵²³ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 24/04 ze dne 28.06.2005, č. 327/2005 sb. N 130/37 SbNU 641. *Jezy na Labi (prohlášení veřejného zájmu zákonem)*.

⁵²⁴ VLÁDA ČR. *Vládní návrh zákona soudní řád správní*. Číslo tisku 1080 ze dne 01.10.2001. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=1080&o=3>. § 6 písm. a).

⁵²⁵ VLÁDA ČR. *Vládní návrh zákona správní řád*. Číslo tisku 1070. ze dne 27.09.2001. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=1070&o=3>

⁵²⁶ MIKULE, Vladimír. *Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu*. In ČEBIŠOVÁ, Taisia a Vladimír VOPÁLKA. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. (2003). S. 73-91.

⁵²⁷ VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. *§ 66 [Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu]*. In VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. *Soudní řád správní*. (2004). S. 157.

⁵²⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 7 A 32/2002-23 ze dne 15.04.2003, č. 32/2003 Sb. NSS.

⁵²⁹ Stanovisko pléna Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS -st. 9/99 ze dne 09.11.1999.

Oprávnění správního orgánu podat žalobu podle § 66 odst. 1 s.ř.s. představovalo blanketní normu, která byla s ohledem na absenci odpovídající právní úpravy ve zvláštním zákonu obsoletní^{530,531,532}. Tento stav se změnil v souvislosti s úpravou stavebního zákona, v souvislosti se záměrem vlády zjednodušit přípravu realizace všech druhů staveb⁵³³. Zákonodárce zavedl společné řízení a na něj navazující povolení zahrnující jak územní rozhodnutí, tak stavební povolení s tím, že u vybraných druhů staveb přejde pravomoc rozhodovat o umístění a povolení záměru na speciální a jiné stavební úřady. Ministerstvo pro místní rozvoj však zůstává ústředním správním úřadem v oblasti územního plánování vykonávajícím dozor ve věcech územního plánování. Právní úprava dozoru však neumožňuje ministerstvu zasáhnout proti případnému nezákonnému rozhodnutí stavebního úřadu, jímž bude rozhodnuto v rozporu se závazným stanoviskem územního plánování. Z tohoto důvodu umožnil zákonodárce ministerstvu podat proti takovému rozhodnutí žalobu ve veřejném zájmu podle § 66 odst. 1 s.ř.s.⁵³⁴. Žalobu je možné podat ve dvou případech. Prvním případem je shledání rozporu vydaného společného povolení (§ 94p stav. zákona) a druhým případem je shledání rozporu obsahu společného povolení s posouzením vlivů na životní prostředí (§ 94y stav. zákona), vydaného stavebním úřadem (uvedeným v § 15 odst. 1 písm. b) až d) nebo v § 16 odst. 2 písm. d) stavebního zákona), se závazným stanoviskem vydaným podle § 96b stavebního zákona. Lhůta pro podání žaloby v obou případech činí 6 měsíců běžících ode dne právní moci napadeného rozhodnutí⁵³⁵.

Právní úloha podle mého názoru reflektuje postavení ministerstva jako dozorcího orgánu, současně však pomíjí ochranu oprávněných zájmů třetích osob vycházejících v dobré víře z rozhodnutí, které je napadeno žalobou, neboť zákonodárce nestanoví žalobci povinnost informovat o podané žalobě jak účastníky napadeného rozhodnutí, tak stavební úřad, který toto rozhodnutí vydal, ale ani třetí osoby, které mohou být rozhodnutím nebo jeho zrušením dotčeny. Nedostatek právní úpravy je částečně saturován postupem soudu podle § 34 odst. 2 s.ř.s., kdy ve vztahu ze spisu známým účastníkům tyto upozorní na možnost uplatňování práv osoby zúčastněné na řízení. Ve vztahu k třetím osobám však obdobná úprava neexistuje. V některých případech tak soud absentující právní úpravu nahrazuje vlastní aktivitou, kdy prostřednictvím

⁵³⁰ Např. Usnesení NSS ČR č.j. 5 A 100/2001-34 ze dne 23.07.2003, č. 192/2004 Sb. NSS.

⁵³¹ POTĚŠIL, Lukáš. § 66. In POTĚŠIL, Lukáš. *Soudní řád správní: komentář*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2014, 1151 s. Komentátor. ISBN 978-80-7502-024-6. S. 576.

⁵³² VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-272-1. S. 68n.

⁵³³ PRÁVNÍ ROZHLEDY - REDAKCE. Vláda: Základní teze rekodifikace veřejného stavebního práva. Právní rozhledy. 2017, č. 21. S. II-III.

⁵³⁴ Zákonem č. 225/2017 Sb. kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinným od 01.01.2018.

⁵³⁵ Viz § 94p zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném od 01.01.2018.

úřední desky obecního úřadu přistoupí k tomu, že vyrozumí účastníky o podané žalobě s tím, že v případě, že osoby, které byly přímo dotčeny na svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku soudu mohou v soudem stanovené prekluzivní lhůtě soudu písemně oznámit, že budou v řízení uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení ve smyslu § 34 s.ř.s.

4.5.3. Žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce

Žalobní legitimace státního zástupce podle § 66 odst. 2 s.ř.s., kdy žalobu proti rozhodnutí je oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, vyplňuje mezeru v ochraně veřejného zájmu způsobenou přijetím nové úpravy zákona o státním zastupitelství⁵³⁶, jímž došlo ke zrušení zákona o prokuratuře. Prokuratura byla prostřednictvím všeobecného dozoru nadána oprávněním střežit socialistickou zákonnost vydaných právních aktů a přesné dodržování zákonů za účelem ochrany celospolečenských zájmů, práv a oprávněných zájmů. Přitom měly být odstraňovány případy kdy docházelo k porušení zákonnosti a činěna opatření k jejich předcházení⁵³⁷. Počínaje 1. lednem 1994 zanikla možnost uplatnit prostředky všeobecného dozoru prokuratury (protest a upozornění), aniž by funkce právního dozoru nad veřejnou správou přešla na jiný orgán⁵³⁸.

Zákon o prokuratuře⁵³⁹ v prvním oddílu druhé části (§§ 14-17) upravoval v rámci výkonu prokurátorského dozoru všeobecný dozor nad důsledným prováděním a zachováváním zákonů a jiných obecně závazných předpisů ministerstvy a jinými správními orgány, národními výbory, organizacemi a jednotlivými občany a nad tím, že nikdo nebude nezákonně omezován ve svých právech. (§ 14 odst. 1). V případě zjištění, že obecně závazné předpisy, obecně závazná nařízení národních výborů a rozhodnutí, opatření či jiné akty (označované jako rozhodnutí) odporují zákonům a jiným právním předpisům a od vydání rozhodnutí neuplynulo pět let, byl prokurátor oprávněn podat protest u orgánu, který rozhodnutí vydal (či u jeho nadřízeného orgánu) a na základě podaného protestu bylo možné v určitém rozsahu protestem napadené nezákonné rozhodnutí zákonem stanoveným způsobem zrušit nebo změnit (§ 15). V případě, že správní orgán protestu nevyhověl, byl povinen předložit protest ve stanovené lhůtě k rozhodnutí správnímu orgánu vyššího stupně, který mu byl nadřízen, a ten byl příslušný rozhodnout

⁵³⁶ Zákon č. 283/1993 Sb. *O státním zastupitelství*. Účinný od 01.01.1994.

⁵³⁷ PLUNDR, Otakar a Petr HLAVSA. *Organizace justice a prokuratury*. 5. podstatně přepracované a doplněné vydání. Praha: Panorama, 259 s. S. 159n.

⁵³⁸ MIKULE, Vladimír. *Kapitola XLV. [Organizace ochrany veřejného zájmu]*. In HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef, VOPÁLKA, Vladimír. *Správní právo*. (2012). S. 733-740.

⁵³⁹ Zákon č. 60/1965 Sb. *O prokuratuře*.

o protestu. Proti rozhodnutí, kterým nebylo protestu vyhověno, měl prokurátor možnost podat nový protest. Bylo-li protestu vyhověno, byl prokurátor povinen zajistit, aby orgán, jehož rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno, neprodleně, nejpozději však v zákonem stanovené lhůtě, obnovil tímto rozhodnutím porušená práva a zjednal přiměřenou nápravu. Ochrana účastníkům řízení byla poskytována prostřednictvím možnosti odvolat se (či podat rozklad) proti rozhodnutí o protestu, které jim bylo povinně doručováno⁵⁴⁰. Právní úprava protestu prokurátora přitom nebyla uvedena jen v zákonu o prokuratuře, ale též v dalších právních předpisech. Institut upozornění prokurátora spočíval v oprávnění prokurátora adresovat ministerstvům a jiným orgánům státní správy, národním výborům a organizacím upozornění za účelem odstranění porušování zákonů a jejich právních předpisů. Nešlo tak o situaci, kdy správní orgán vydal nezákonné rozhodnutí, neboť na tu by dopadal institut protestu⁵⁴¹. Nestanovil-li prokurátor v upozornění jinou lhůtu, byl orgán, jemuž bylo upozornění podáno, povinen do třiceti dnů upozornění projednat, učinit opatření k odstranění porušování právních předpisů včetně příčin, které k němu vedly a podat o výsledku projednání upozornění a učiněných opatřeních prokurátorovi zprávu (srov. § 17).

Výkon všeobecného dozoru prokuratury byl devalvován způsobem její realizace. Michal Mazanec a Pavel Mates v této souvislosti uváděli, že ... „*úkolem specialistů bývalých okresních prokuratur byla především velkovýroba „čísel“, která vrcholila zejména v první polovině osmdesátých let, kdy kraje mezi sebou soutěžily a předháněly se v počtu zjištěných nezákonností, v počtu provedených prověrek, podaných upozornění a protestů. Je samozřejmé, že ke splnění „směrných čísel“ si každý specialista netrestního úseku našel snadnou cestu, která nikdy nespočívala v právní náročnosti.*“⁵⁴². To však neznamená, že efektivní výkon ochrany veřejného zájmu by nebyl potřebný⁵⁴³. Michal Mazanec všeobecnému dozoru prokuratury příznával významnou úlohu při ochraně veřejného zájmu a jeho zrušení považoval za nedomyšlené a předčasné. V této souvislosti upozorňoval na absenci zákonem ukotveného

⁵⁴⁰ SPÁLENKA, Antonín. *Regresní řízení a nový správní řád*. Správní právo. 1968, 1, 272-280. ISSN 0139-6005.

⁵⁴¹ ZÁRUBA, Jan. § 45 [Zrušovací ustanovení]. In KOCOUREK, Jiří, ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství*. (2004). S. 589 - 590.

⁵⁴² MAZANEC, Michal, MATES, Pavel. *Úvahy a fakta o správním soudnictví - 3. díl*. Právní rozhledy. 1994, č. 9. S. 317 – 321.

⁵⁴³ Např. Vrchní soud v rozsudku 6 A 95/94-87 ze dne 17.05.1999, SJS 619/2000 mj. formuloval závěr, že „*žalobce před správním soudem není oprávněn k tomu, aby si žalobou osvojil námitky třetích osob, uplatněné v řízení správním a týkající se porušení práv těchto osob, tím spíše tam, kde taková třetí osoba sama žalobu nepodala; žalobce se může domoci ochrany jen proti porušení těch vlastních práv, na nichž byl vydaným rozhodnutím sám zkrácen*“ s tím, že ... „*si je samozřejmě vědom „polovičatosti“ právní úpravy, z níž vyvěrá zřejmý rozdíl mezi postavením občanského sdružení, které může zvrátit správní akt žalobou na soudě jen tehdy, pokud důvodně tvrdí, že v předcházejícím řízení byla ukrácena jeho procesní práva (když hmotná práva, jak ukázáno, nemá) a mezi právem veřejné žaloby (českému zákonodárství v této sféře neznámému), které by nebylo vůbec vázáno na „filtr“ porušení procesních práv. Nicméně soud, který není zákonodárcem, musí přestat na tom, že rozdíl mezi veřejnou žalobou a žalobou podanou občanským sdružením, pramenící ze zákona, konstatuje a řídí se jím.*“.

orgánu, který by se mohl u správního soudu domáhat zrušení správního aktu z obecného zájmu v případech, kdy na jeho zrušení nemají zájem ani správní orgán ani účastníci řízení^{544,545}. Stávající ochrana veřejného zájmu nadřízenými správními orgány byla považována v některých případech za nesystematickou a nedůslednou a v tomto směru za nedostatečnou⁵⁴⁶ a potřeba úpravy žaloby podávané ve veřejném zájmu za nezbytnou⁵⁴⁷.

V návaznosti na shora uvedená východiska přiznal zákonodárce státnímu zastupitelství rozšíření působnosti o dozor ochrany veřejného zájmu ve věcech svěřených mu zákonem⁵⁴⁸, na níž navazovala zvláštní žalobní legitimace podle § 66 odst. 2 s.ř.s. ... „*k tomu, aby vlastním návrhem požadoval odstranění nezákonného rozhodnutí v delší lhůtě tam, kde pro to shledá zvlášť závažný veřejný zájem a jiný způsob nápravy není možný. Může tu jít o případy nepřiliš časté, ale veřejností citlivě vnímané, například tam, kde nezákonné rozhodnutí bylo dosaženo úplatkem a není tu již jiná právní cesta, kterou by bylo možno takové rozhodnutí odstranit.*“⁵⁴⁹.

Nejvyšší státní zástupce je oprávněn podat proti rozhodnutí správního orgánu žalobu, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem⁵⁵⁰. Podněty k podání žaloby může podat každý, přičemž záleží pouze na úvaze nejvyššího státního zástupce, zda k podání žaloby přistoupí. To může učinit i v případě poznatků zjištěných ze své činnosti⁵⁵¹. Povaze ochrany veřejného zájmu prostřednictvím zvláštní žaloby nejvyššího státního zástupce logicky odpovídá i jeho procesní postavení, kdy existence závažného veřejného zájmu je založena již podanou žalobou a nepodléhá soudnímu přezkumu. Vzhledem k tomu, že se jedná o následnou ochranu veřejné správy, nejsou aplikovány výluky stanovící povinnost vyčerpat řádné opravné

⁵⁴⁴ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. (1996). S. 37, 290.

⁵⁴⁵ SUCHÁNEK, Radovan, MIKULE, Vladimír. Čl. 80 [Státní zastupitelství]. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. (2016). S. 817.

⁵⁴⁶ VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. § 66 [Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu]. In VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. *Soudní řád správní*. (2004). S. 157.

⁵⁴⁷ PAZDERKA, Stanislav. *Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví*. Právní rozhledy. 2001, č. 10. S. 475 – 481.

⁵⁴⁸ Zákon č. 14/2002 Sb. ze dne 18.12.2001, kterým se mění mj. zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

⁵⁴⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb.

⁵⁵⁰ Ochrana veřejného zájmu je součástí slibu státního zástupce podle § 18 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb. o státním zastupitelství, který skládá po své jmenování do rukou ministra spravedlnosti „*Slibuji na svou čest a svědomí, že budu při ochraně veřejného zájmu postupovat vždy v souladu s Ústavou a zákony České republiky, jakož i mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, budu respektovat lidská práva, základní svobody a lidskou důstojnost a zachovávat mlčenlivost o věcech, které se dozvím v souvislosti s výkonem funkce státního zástupce, a to i po skončení výkonu této funkce. Při výkonu funkce státního zástupce i v soukromém životě budu chránit důstojnost svého povolání.*“

⁵⁵¹ Ve zprávě o činnosti Nejvyššího státního zastupitelství za rok 2010 č.j. 7 NZN 601/2011 ze dne 17.06.2011, textová část Nejvyšší zástupce toto oprávnění popírá, když uvádí, že „*U této agendy platí, že počet věcí je závislý na počtu obdržených vnějších podnětů. Orgány státního zastupitelství nejsou nadány oprávněním samy vyhledávat v praxi nepochybně existující nezákonná správní rozhodnutí, a proto nemohou žádným způsobem ovlivnit zjevně kolísající nápad věcí v této agendě.*“ a současně považuje za vhodné, doplnit zákonou úpravu o možnost rozšíření kontrolní funkce nejvyššího státního zástupce o možnost provádět vlastní zjištění u příslušných orgánů.

prostředky před podáním žaloby k soudu⁵⁵² a žaloba může být podána ve zvláštní lhůtě; její zmeškání ovšem nelze prominout.

Svěření zvláštní žalobní legitimace do rukou nejvyššího státního zástupce bylo od počátku vnímáno nejednoznačně, když na jedné straně bylo vnímáno jako logický návrat oprávnění státnímu zastupitelství, resp. prokuratuře před vznikem státního zastupitelství.⁵⁵³ Přestože se jednalo o nekonfliktní konstatování stran potřeby všeobecného dozoru, proti takovému přirovnání se ostře ohradila⁵⁵⁴ nejvyšší státní zástupkyně Renata Vesecká s tím, že nelze ztotožňovat činnost státního zastupitelství a prokuratury a je nepřipadné mluvit o návratu k oprávnění před rokem 1993. Renata Vesecká⁵⁵⁵ shledává využití zvláštní žalobní legitimace zejména v oblasti korupce ve veřejné správě, kdy *„nezákonného rozhodnutí správního orgánu je dosaženo úplatkem a není již jiná právní cesta, kterou by bylo možné takové rozhodnutí odstranit.“* Přitom zdůrazňuje preventivní funkci žalobní legitimace, kdy možnost *„podání žaloby ve veřejném zájmu dává občanům i pracovníkům státní správy najevo, že pravomocná rozhodnutí správních orgánů či jedné administrativní akty podléhají „dozoru“ soudu, a tedy rozhodnutí, která byla ovlivněna korupčním jednáním, nejsou změnitelná.“* To podle jejího názoru dopadá i na případy tzv. latentní korupce státního úředníka, kdy příčiny a povaha administrativního aktu signalizují, že jeho vydání je důsledkem korupce státního úředníka. Přitom podání žaloby není podmíněno uznáním úředníka vinným trestným činem či vůbec existencí jakéhokoli trestního řízení⁵⁵⁶.

Nepřezkoumatelnost existence veřejného zájmu dovozovaného nejvyšším státním zástupcem je založena především na závěrech odborné literatury, že zákonodárce *„žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce omezuje pouze okolností, že k podání žaloby shledal „závažný veřejný zájem“ (a lhůtou k podání žaloby podle § 72 odst. 2); taková úvaha je nejvyššímu státnímu zástupci vyhrazena a správní soud ji nemůže přezkoumávat.“*⁵⁵⁷. Tento závěr potvrzovaný i judikaturou správních soudů⁵⁵⁸ je ovšem v logickém rozporu s novodobou

⁵⁵² Rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 29 Ca 60/2006-44 ze dne 23.04.2008, č. 1625/2008 Sb. NSS.

⁵⁵³ VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. § 66 [Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu]. In VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. *Soudní řád správní*. (2004). S. 157. ISBN 80-7179-864-9.

⁵⁵⁴ VESECKÁ, Renata. *Zvláštní žalobní legitimace státního zástupce k ochraně veřejného zájmu dle soudního řádu správního*. Státní zastupitelství, 2009 č. 9.

⁵⁵⁵ Nejvyšší státní zástupkyně v období od 09.11.2005 do 31.12.2010.

⁵⁵⁶ VESECKÁ, Renata. *Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu dle SŘS*. In NECKÁŘ, Jan a kol. (eds.). *Dny práva - 2008*: 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity. Brno: Masarykova univerzita, 2008. S. 1670.

⁵⁵⁷ VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. § 66 [Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu]. In VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. *Soudní řád správní*. (2004). S. 157.

⁵⁵⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 8 As 27/2006-70 ze dne 05.11.2007 ze dne 05.11.2007, č. 1455/2008 Sb. NSS.

judikaturou Ústavního soudu, podle níž „*pro demokratický právní stát je charakteristický princip právní jistoty, spočívající mimo jiné v tom, že právní pravidla budou jasná a přesná a budou zajišťovat, že právní vztahy a jejich důsledky zůstanou pro adresáty pravidel předvídatelné. Závazky a sliby, které na sebe stát vezme vůči jednotlivcům, by měly být dodržovány (princip legitimního očekávání). Princip právní jistoty pak je třeba spojit se zákazem arbitrárnosti, aby možnost uvážení státních orgánů byla omezena procedurami, které zabrání zneužití tohoto volného uvážení, přičemž tou nejlepší prevencí i následnou ochranou proti arbitrárnosti je přístup ke spravedlnosti, tedy k soudu, který správní uvážení podrobí soudní kontrole.*“⁵⁵⁹.

Závěr o potřebě přezkoumatelnosti uvážení nejvyššího státního zástupce vyplývá rovněž ze zprávy Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva⁵⁶⁰. Zdeněk Koudelka v této souvislosti – navzdory judikatuře Nejvyššího správního soudu⁵⁶¹ – poznamenává, že „*absence soudního přezkumu nezabavuje nejvyššího státního zástupce povinnosti, aby správní žaloby podával jen v závažném veřejném zájmu a tento veřejný zájem v žalobě označil a zdůvodnil, neboť je to zákonná podmínka jeho oprávnění, které narušuje princip právní jistoty pravomocných rozhodnutí*“⁵⁶².

Ke změně posuzování důvodnosti žaloby podané ve veřejném zájmu došlo v souvislosti s žalobami nejvyššího státního zástupce proti rozhodnutím Energetického regulačního úřadu ve věci udělení licence provozovatelům fotovoltaických elektráren⁵⁶³. Ústavní soud především zdůraznil zásady dobré víry v akty veřejné moci a právní jistoty nabytí práv, od jejichž ochrany lze ustoupit pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu, když je věcí státu, aby zásadně nesl následky svých pochybení. Současně však vymezil tři modelové situace pochybení, kdy bude na soudech, aby posoudily, zda adresáti správních aktů byli v dobré víře, nebo zda dobrá víra bude v řízení vyvrácena. První skupinu představuje nezákonnost aktu způsobená čistě pochybením na straně veřejné moci, a to jak nesprávným výkladem práva, tak procesními vadami. V takových případech může být důvěra jednotlivce narušena jen ze zcela zásadních důvodů veřejného zájmu, když dobrá víra a důvěra ve správnost a zákonnost aktu bude svědčit především ve prospěch jednotlivce a zrušení rozhodnutí bude výjimečné. Druhou

⁵⁵⁹ Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 12/14-2 ze dne 16.06.2015, pod č. 177/2015 Sb. SbNU 109/77.

⁵⁶⁰ EVROPSKÁ KOMISE. *Report on the rule of Law*. [Benátská komise]. Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011), [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e).

⁵⁶¹ Rozsudek NSS ČR č.j. 8 As 27/2006-70 ze dne 05.11.2007, č. 1455/2008 Sb. NSS.

⁵⁶² KOUDELKA, Zdeněk. *Správní žaloba ve veřejném zájmu*. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: https://is.muni.cz/repo/1118047/Spravni_zaloba_ve_verejnem_zajmu.pdf

⁵⁶³ KAŠPÁRKOVÁ, Marcela. *Proměny v posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce podané ve veřejném zájmu*. Správní právo. 2018. ISSN 0139-6005. S. 525-537.

skupinu představuje nezákonnost aktu způsobená spolupůsobením jak správního orgánu, tak adresáta, kdy adresát si je vědom pochybení orgánů veřejné moci. To vylučuje dobrou víru jednotlivce ve správnost vydaného rozhodnutí, současně to však neznamená jeho nezákonnost a neměnnost. V případě rušení takového rozhodnutí by měl správní soud dbát, aby negativní dopady na oprávněnou osobu z tohoto rozhodnutí byly minimalizovány. Třetí skupinu představuje nezákonnost založená především úmyslným působením oprávněného ze správního aktu, a to jak jeho výlučným působením, tak spolupůsobením na správní orgán. To se týká zejména úmyslného uvedení orgánů veřejné moci v omyl prostřednictvím nepravdivých skutečností, předložením nepravdivých podkladů, či dosažení příznivého správního aktu jiným protiprávním jednáním. V takových případech nemůže být dána ani dobrá víra ve správnost napadeného rozhodnutí, ani důvěra v jeho zákonnost a neměnnost. V případě jeho zrušení tak není s ohledem na úmyslné jednání oprávněné osoby důvodu, proč ji chránit před dopady jejího vlastního protiprávního jednání⁵⁶⁴.

V souvislosti s žalobní legitimací nejvyššího státního zástupce byla předmětem posouzení rovněž otázka, zda je žalobní legitimace přenositelná na jiné osoby. V konkrétním případě žalobu k ochraně veřejného zájmu podal nikoliv nejvyšší státní zástupce, ale jeho náměstek jako zástupce nejvyššího státního zástupce, který byl ustanoven z důvodu důležité překážky nejvyššího státního zástupce. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkázal na judikaturu velkého senátu trestního kolegia. Ten se v podobné právní věci, jež se týkala oprávnění podat dovolání v trestní věci nejvyšším státním zástupcem zastoupeným jeho náměstkem vyjádřil tak, že podání dovolání *„je výlučným oprávněním, které je třeba chápat jako osobní procesní právo nejvyššího zástupce, které je mu svěřeno zákonem, a proto ho nemůže bez zákonného zmocnění přenést na nikoho dalšího.“*. Přitom akcentoval, že přenesení agendy výlučného oprávnění na jiného by znamenalo popřít vůli zákonodárce, aby *„v určitých věcech zásadně rozhodoval sám nejvyšší státní zástupce a nikoli příslušné státní zastupitelství či zástupce příslušného státního zastupitelství“*, přičemž *„je na nejvyšším státním zástupci, aby si organizoval svou práci a přítomnost na pracovišti tak, aby v zásadě mohl své výlučné pravomoci svěřené mu zákonem vykonávat osobně a nikoli prostřednictvím svých zastupujících náměstků a aby právě z tohoto hlediska jeho práce neměla jen formální a bezobsažnou úroveň.“*. Možnost přenosu výlučného osobního oprávnění nejvyššího státního zástupce podat dovolání na svého náměstka, jenž jej zastupuje přesto následně velký senát trestního kolegia Nejvyššího

⁵⁶⁴ Nález Ústavního soudu I. ÚS 17/19 ze dne 04.09.2018. *Ochrana dobré víry a ochrana důvěry v zákonnost postupu orgánů veřejné moci.*

soudu dovedl z Pokynu obecné povahy nejvyšší státní zástupkyně o trestním řízení⁵⁶⁵, který stanoví postup organizace práce nejvyššího státního zastupitelství při přípravě podkladů a vyhodnocení podání nejvyššímu státnímu zástupci k posouzení⁵⁶⁶. S takovým závěrem, byť podpořeným nálezem čtvrtého senátu Ústavního soudu⁵⁶⁷, se není možné ztotožnit, neboť tento závěr je v přímém rozporu se zákonnou úpravou nehledě na jeho vnitřní rozporuplnost. Faktem ovšem zůstává, že tento závěr se stal v rámci oprávnění náměstka podat dovolání jako zástupce nejvyššího státního zástupce ustáleným.

Nejvyšší správní soud při posuzování zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce, kdy podatelem není nejvyšší státní zástupce přímo, ale prostřednictvím zastoupení náměstka, ze shora uvedeného závěru vyšel. Přitom dospěl k závěru, že cílem zákonem stanovené žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce není popření práva nechat se zastupovat svým náměstkem v jednotlivých věcech, ale „zabránit tomu, aby na něj nejvyšší státní zástupce zcela přenesl tu či onu agendu spočívající ve výkonu jemu svěřené výlučné pravomoci.“. Přenos oprávnění nejvyššího státního zástupce v individuálních věcech přitom podle jeho názoru není podmíněn žádnými „důležitými důvody“⁵⁶⁸.

Jestliže nebylo možno souhlasit se závěry přenosu oprávnění dovolání v trestní věci, byť v jednotlivé věci a v případě „důležitých důvodů“ na náměstka nejvyššího státního zástupce jako jeho zástupce, o to více není možné souhlasit s přenosem oprávnění zvláštní žalobní legitimace podle § 66 odst. 2 s.ř.s. na náměstka jako zástupce nejvyššího státního zástupce. To platí i s ohledem na skutečnost, že zatímco v trestní věci, která se stala inspirací správního soudu pro tento závěr byl „alespoň“ pokyn obecné povahy nejvyšší státní zástupkyně a bylo možné postup odůvodnit „důležitými důvody“ ve smyslu překážky výkonu zákonem stanoveného zmocnění, v projednávané věci nejvyšší správní soud vycházel z prosté analogie věci, kterou navíc podle mého názoru nedůvodně rozšířil, přičemž pominul zvláštní relativně dlouhou lhůtu k podání žaloby. Podle mého názoru výkon veřejné moci v rozporu se zákonem není možný, a to ani v případě závažných překážek na straně nejvyššího státního zástupce. Podobným případům je přitom možné do budoucna zabránit požadavkem směřovaným k zákonodárci tak, aby zákonem stanovil, že při podání žaloby podle § 66 odst. 2 s.ř.s. může

⁵⁶⁵ NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ. Pokyn obecné povahy nejvyšší státní zástupkyně č. 8/2009 ze dne 21.09.2009, o trestním řízení.

⁵⁶⁶ Usnesení velkého senátu trestního kolegia Nejvyššího soudu sp.zn. 15 Tdo 354/2011 ze dne 14.09.2011, publikováno pod č. 15/2012 tr. Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek č. 3/2012.

⁵⁶⁷ Nález Ústavního soudu IV. ÚS 3409/11-2 ze dne 27.03.2012, N 60/64/ SbNU 717, *Oprávnění nejvyššího státního zástupce nechat se zastoupit náměstkem při podání dovolání.*

⁵⁶⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 10 As 3/2015-63 ze dne 28.05.2015.

být nejvyšší státní zástupce zastoupen svým náměstkem. Zákodárce pñitom svým projevem postaví najisto, zda si zastupování nejvyššího státního zástupce pñeje či nikoliv.

Využívání zvláštñí žalobní legitimace nejvyšším státním zástupcem je zřejmé z tabulky č. 10⁵⁶⁹.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Podněty cizí	16	16	15							
Podněty NSZ		2	2							
Podněty celkem	16	18	17	15	15	0	0	0	30	71
Žaloby	1	5	4	3	1	6	9	38	3	9

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Podněty cizí								
Podněty NSZ								
Podněty celkem	128	0	0	11	12	16	91	23
Žaloby	20	3	1	2	0	0	66	1

Tabulka č. 10 – Analýza podnětů a podávaných žalob ve veřejném zájmu

Rozdělování podnětů bylo součástí pouze zpráv o činnosti v letech 2003 – 2005, proto jsou uváděny dále pouze podněty kumulativně (podněty celkem). V roce 2009 – 2013 je zřejmý významný nárůst podaných žalob. Ten byl ovlivněn pěti žalobami v roce 2009 a 36 žalobami v roce 2010 v souvislosti se studenty u nichž došlo k protiprávní nostrifikaci cizozemského vysokoškolského vzdělání. Další nárůst byl ovlivněn ve věci řízení o udělení licence, přičemž v roce 2012 byly podány tři žaloby a v roce 2013 jich bylo podáno celkem devatenáct. Iniciátorem žalob ve věci řízení o udělení licence byl pñitom sám Energetický regulační úřad, který ... „svoji vlastní nečinnost nahradil velkým množstvím podaných podnětů k pñezkumu svých správních rozhodnutí z uplynulých tří roků.“⁵⁷⁰.

Zmíněná poznámka o tom, že iniciátorem žalob v řízeních o udělení byl žalovaný Energetický regulační úřad, mění pohled na zvláštñí žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce. Soud v dané věci nerozhoduje o sporu dvou stran, ale rozhoduje fakticky o společném návrhu dvou stran na zrušení rozhodnutí správního orgánu, které bylo vydáno třetí osobě, osobě zúčastněné na řízení, čím dochází k popření významu správního soudnictví. V jedné

⁵⁶⁹ NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ. Zprávy o činnosti státního zastupitelství [za rok 2003 – 2018]. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/udaje-o-cinnosti-a-statisticke-udaje/zprava-o-innosti>

⁵⁷⁰ NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ. Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2013. Textová část. č.j. 7 NZN 601/2014 ze dne 24.06.2014.

z projednávaných věcí potvrdil Nejvyšší správní soud závěr krajského soudu spočívající v nepřipustnosti doplňovat žalobní body nejvyšším státním zástupcem, současně však opětovný přezkum povolil z důvodu nezákonnosti postupu stran důkazů navržených ohledně tvrzeného zfalšování revizní zprávy⁵⁷¹. V důsledku navozené situace a náhledu Nejvyššího správního soudu bylo krajským soudem rozhodnutí o udělení licence zrušeno⁵⁷² a následně Nejvyšším správním soudem posouzeno jako věcně správné s tím, že soud byl povinen k námitce o podvrhu revizní zprávy přihlédnout z úřední povinnosti, proto její absence v žalobních bodech neměla na rozhodnutí vliv⁵⁷³. Tomuto závěru přisvědčil posléze i Ústavní soud⁵⁷⁴.

K zásadní změně v počtu podaných žalob došlo v roce 2019, přičemž tato zvýšená procesní aktivita souvisí s podněty Krajského státního zastupitelství v Praze k přezkoumání postupu správního orgánu v přestupkovém řízení v dopravě, neboť dle jednotného názoru státního zastupitelství mělo být v těchto (padesáti dvou) věcech, (tj. 78 % ze všech věcí) vedeno trestního řízení^{575, 576}. V roce 2020 byla potom podána pouze jediná správní žaloba, přičemž nevyřízeny zůstaly dva podněty k jejímu podání^{577,578}.

Německá právní úprava zvláštní žalobní legitimaci státnímu zástupci nepřiznává. Slovenský zákonodárce poskytuje prokurátorovi vykonávajícímu dozor nad dodržováním zákonů a ostatních všeobecně závazných předpisů orgány veřejné správy právní prostředky které představuje a) protest prokurátora, b) upozornění prokurátora, c) správní žaloba a žaloba na správní soud podle zvláštního předpisu⁵⁷⁹, d) vstup do řízení před správním soudem podle zvláštního předpisu jímž získává postavení účastníka řízení⁵⁸⁰ a e) oprávnění generálního prokurátora podat žalobu, opravný prostředek a stanovisko podle zvláštního předpisu⁵⁸¹.

V návaznosti na shora uvedené, kdy správní orgán sám iniciuje u nejvyššího státního zástupce řízení, jehož cílem je zrušení rozhodnutí, které správní orgán sám vydal, podle mého názoru zcela popírá účel správního soudnictví. Na věci přitom nemění ničeho skutečnost, že

⁵⁷¹ Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 114/2015-36 ze dne 16.07.2015.

⁵⁷² Rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 62 A 109/203-550 ze dne 03.12.2015.

⁵⁷³ Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 331/2015-136 ze dne 15.06.2016.

⁵⁷⁴ Nález Ústavního soudu II. ÚS 3189/16 ze dne 03.04.2018.

⁵⁷⁵ NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ. *Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2019. Textová část.* č.j. 7 NZN 501/2020 ze dne 15.06.2020.

⁵⁷⁶ NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ. *Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2019. Tabulková část I.* č.j. 4 NZN 501/2020 ze dne 15.06.2020.

⁵⁷⁷ NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ. *Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2020. Textová část.* č.j. 4 NZN 501/2021 ze dne 15.06.2021.

⁵⁷⁸ NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ. *Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2020. Tabulková část I.* č.j. 4 NZN 501/2021 ze dne 15.06.2021.

⁵⁷⁹ Viz § 178 odst. 2 s.s.p.

⁵⁸⁰ Viz § 45 - § 48 s.s.p.

⁵⁸¹ Viz § 22 [Právné prostředky dozoru] zákona č. 153/2001 Z.z. *O prokuratúre.*

nelze akceptovat protiprávní jednání, v jehož důsledku bylo nezákonně vydáno rozhodnutí správního orgánu. Jsem však toho názoru, že takovéto případy mají být řešeny výlučně prostředky trestního práva, které jsou toto jednání včetně všech souvisejících důsledků schopny postihnout. Přes shora uvedené jsem toho názoru, že ochrana veřejného zájmu prostřednictvím zvláštní žalobní legitimace je potřebná, byť její použití je nejvyšším státním zástupcem okrajové. Současně ovšem nelze souhlasit s tím, že by jejím prostřednictvím měla být nahrazována nemožnost dosahovat požadovaného cíle nejvyšším státním zástupcem v trestním řízení.

4.5.4. Žalobní legitimace veřejného ochránce práv

Institut ombudsmana, jehož ekvivalentním pojmem je veřejný ochránce práv, vzniklý ve Švédsku na počátku 19. století, představuje nezávislou a nestrannou osobu pověřenou parlamentem k přešetřování stížností na nezákonné a nespravedlivé jednání veřejné správy. Jeho zřízení na celostátní, regionální nebo místní úrovni nebo v některých specifických oblastech veřejné správy bylo vládám členských států Rady Evropy doporučeno Výborem ministrů Rady Evropy⁵⁸². To platilo zejména v zemích, kde došlo k prudkým společenským a politickým změnám, transformaci ekonomiky, nebo násilným událostem válečného typu, a tím k ohrožení lidských, hospodářských a kulturních práv. Přitom byla mj. zdůrazněna potřeba, aby ombudsman v rámci své působnosti věnoval zvláštní pozornost zkoumání otázek vztahujících se na lidská práva, a umožňuje-li to zákon, aby konal vyšetřování a předkládal upozornění stran otázek dotýkajících se lidských práv. Za účelem podpory účinného respektování lidských práv a základních svobod pak bylo doporučeno rozšíření a posílení působnosti ombudsmana i jinými prostředky⁵⁸³. Ochránce by měl doplňovat funkci soudnictví, kde není poskytována úplná ochrana práv a svobod⁵⁸⁴. Ačkoliv byl první (neoficiální) návrh na zřízení veřejného ochránce práv připraven již v roce 1993, k jeho přijetí došlo až po řadě neúspěšných poslaneckých návrhů na základě vládního návrhu v roce 1999⁵⁸⁵ v souvislosti s neuspokojivou situací při vyřizování stížností a podnětů na veřejnou správu⁵⁸⁶. Důvodem tohoto prodlení bylo nepochopení funkce veřejného ochránce práv v demokratické společnosti

⁵⁸² Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R(85)13 ze dne 23.09.1985

⁵⁸³ BUZKOVÁ, Petra. *Návrh poslankyně Petry Buzkové a dalších na vydání zákona o veřejném ochránci práv*. Sněmovní tisk č. 25. Poslanecká sněmovna. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <http://www.snemovna.cz/sqw/historie.sqw?T=25&O=2>.

⁵⁸⁴ VESELÝ, Jan. *Ombudsman v našem právním řádu?* Právní rozhledy. 1997, č. 1. S. 18 – 26.

⁵⁸⁵ Zákon č. 349/1999 Sb. *O veřejném ochránci práv*.

⁵⁸⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8. S. 398.

zákonodárcem^{587,588}. Základním problémem byly pochyby o tom, zda může taková instituce fungovat, když nebude na rozdíl od soudů disponovat mocenskou funkcí⁵⁸⁹, a zda se tak nestane pouze zbytečně drahým úřadem⁵⁹⁰. Názor, že nejprve mělo být dobudováno správní soudnictví a teprve poté měl být vytvořen institut ombudsmana, který by sloužil pouze pro ty případy, jež nejsou pod žádnou ochranou⁵⁹¹, zastával i pozdější veřejný ochránce práv Pavel Varvařovský⁵⁹².

Vladimír Sládeček veřejného ochránce práv definuje jako specifický monokratický nezávislý správní orgán (nemající povahu správního úřadu, resp. orgánu spadající do moci výkonné⁵⁹³), který stojí mimo veřejnou správu a nezávisle vykonává kontrolní činnost vůči části moci exekutivní⁵⁹⁴. Vladimír Mikule v rámci definice funkce ombudsmana zdůrazňuje nejen jeho nezávislost a odpovědnost zákonodárnému sboru, jemuž však není podřízen, ale též neformální autoritu ombudsmana. Ačkoliv veřejný ochránce práv nemá právní prostředky, jejichž prostřednictvím by mohl přímo zasáhnout do výkonu správy, je svou neformální autoritou – spojenou s obavou ze zveřejnění zjištěných závad – schopen dosáhnout respektování svých stanovisek a doporučení v případě zjištění, že byla porušena práva občanů, kteří se na něj obrátili podnětem či stížností⁵⁹⁵.

Zákon vymezuje Veřejného ochránce správ jako instituci, která „působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod“ (viz § 1 odst. 1)⁵⁹⁶, a tak plní

⁵⁸⁷ POSLANECKÁ SNĚMOVNA. *Stenoprotokol z 39. schůze ze dne 13.02.1996 ve věci projednání návrhu poslanců Josefa Pavely a dalších vydání zákona o veřejném ochránci práv – první čtení.* (sněmovní tisk 2007).

⁵⁸⁸ *Přijetí zákona o veřejném ochránci práv.* In sborník *Deset let veřejného ochránce práv v České republice.* Kancelář veřejného ochránce práv Brno, Omega Design, s.r.o., 2010. S. 13.

⁵⁸⁹ PRŮCHA, Petr. *Ombudsman nesoudí.* In sborník *Deset let veřejného ochránce práv v České republice.* Kancelář veřejného ochránce práv Brno, Omega Design, s.r.o., 2010. S. 76 - 79.

⁵⁹⁰ POSLANECKÁ SNĚMOVNA. *Stenoprotokol z 10. schůze ze dne 25.03.1997 ve věci projednání návrhu poslankyně Petr Buzkové a dalších vydání zákona o veřejném ochránci práv – třetí čtení* (sněmovní tisk 25).

⁵⁹¹ ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva.* Brno: Doplněk, 2008. ISBN 978-80-7239-229-2. S. 39nn.

⁵⁹² VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Role ombudsmana ve vztahu k Ústavnímu soudu a správnímu soudnictví.* In *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti.* Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14.05.2002.

⁵⁹³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv: komentář. 2.,* podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-80-7400-158-1. S. 40

⁵⁹⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Místo Veřejného ochránce práv v systému státních orgánů.* In PŘIDAL, Miroslav (ed). *Role Veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky.* Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2011. S. 54 – 63.

⁵⁹⁵ MIKULE, Vladimír. *Kapitola XXX. Ombudsman.* In ČEBIŠOVÁ, Taisia, HENDRYCH, Dušan, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHÁČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef, VOPÁLKA, Vladimír. *Správní právo - Obecná část.* (2012). S. 595.

⁵⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu sp.zn. 33 Cdo 1785/2007 ze dne 29.07.2009, publikován ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 3-4/2010 pod č. R26/2010 civ a pod č. C 7680 Souboru civilních rozhodnutí a stanovisek NS č. 10/2009.

„úlohu komplementárního prvku v systému pomoci občanům a dalším subjektům v takových případech, kdy neexistuje jiná účinná ochrana proti jednání (nečinnosti) dalších veřejnoprávních subjektů“⁵⁹⁷. Z působnosti ochránce na všechny správní úřady a dále vyjmenované orgány byly učiněny logické výluky ve vztahu k Parlamentu, prezidentu republiky, vládě, Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, zpravodajské službě České republiky, vyšetřovatelům Policie České republiky a soudům s výjimkou orgánů státní správy soudů. Ochránci přitom je umožněno zasahovat do činnosti a rozhodování úřadů pouze zákonem stanoveným způsobem. Zákonodárcem nastavená oprávnění ochránce jsou od počátku velmi omezená a především politická⁵⁹⁸. Může totiž pouze dávat nezávazná doporučení na vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu bez jakékoliv sankce Úřadu ombudsmana při jeho nerespektování. Nátlak na orgány veřejné správy může činit toliko prostřednictvím zpráv o činnosti, které byl povinen předkládat Poslanecké sněmovně nejméně jednou za tři měsíce s upozorněním na věci, v nichž nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě, a souhrnné zprávy předkládané jednou ročně⁵⁹⁹. Postavení autority veřejného ochránce práv tak bylo v podstatě závislé na osobě, která tuto funkci měla vykonávat.

V této souvislosti není možné nezmínit Otakara Motejla, který stal prvním veřejným ochráncem práv a s ohledem na své profesní zkušenosti a autoritu v oblasti justice a veřejné správy fakticky vytvořil fungující systém veřejného ochránce jako subjektu, který byl od počátku schopen využít i minimální zákonná oprávnění k ochraně práv dotčených osob před protiprávním jednáním veřejné správy. Prostřednictvím zpráv o své činnosti postupně informoval Poslaneckou sněmovnu o potřebě posílení svých pravomocí tak, aby mohl lépe provozovat svou činnost, přičemž již ve zprávě za rok 2001 Poslaneckou sněmovnu žádal o změnu zákona o veřejném ochránci práv tak, aby mu bylo umožněno podávat podněty nejvyššímu státnímu zástupci k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu⁶⁰⁰. Zákonodárcem tento a další apely ochránce bohužel nevyslyšel a nejenže nepřiznal ochránci zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejných práv, ale ani mu neumožnil dávat návrhy státnímu zástupci k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. To se od roku 2006 sice formálně změnilo⁶⁰¹, ale

⁵⁹⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 349/1999 Sb. *Zákon o Veřejném ochránci práv*.

⁵⁹⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Instituce ombudsmanského typu v Německu a Rakousku*. Informační studie č. 1.051, Parlamentní institut. Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita: Brno, listopad 1993.

⁵⁹⁹ Viz část třetí Zvláštní oprávnění a povinnosti ochránce (§ 22-24) zákona č. 349/1999 Sb.

⁶⁰⁰ MOTEJL, Otakar. *Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2001 ze dne 26.03.2002*. [online]. [Cit. 14.01.2022].

Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2001.pdf.

MOTEJL, Otakar. *Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2002*. 17.03.2003, dostupné https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2002.pdf.

⁶⁰¹ Toto oprávnění bylo založeno zákonem č. 381/2005 Sb. účinným od 01.01.2006.

přijatá právní úprava nezavazovala nejvyššího státního zástupce zabývat se veřejným ochráncem práv podaným návrhem, ani nestanovila žádnou informační povinnost státního zástupce ve vztahu k ochráncem učiněnému návrhu. Z pohledu nejvyššího státního zástupce se jednalo o podnět jako každý jiný⁶⁰². Nutno však připomenout, že ochránce nezůstal stranou a prostřednictvím zkušeného právníka a politika Otakara Motejla bylo vytvořeno těleso poskytující nejvyšší možnou ochranu osob, kterou mu právní úprava umožňovala. V rámci formování veřejné správy přistoupil Otakar Motejl jednak k publikační činnosti, kdy prostřednictvím svých Sborníků a Stanovisek pomohl zpřístupnit osobám dotčeným činností veřejné správy i veřejné správě právní náhled na věc a správný postup při řešení konkrétních životních situací, jednak k šíření osvěty prostřednictvím vzdělávacích akcí a veřejných vystoupení. To vše doplňovaly (a dodnes doplňují) informace poskytované prostřednictvím webového portálu www.ochrance.cz.

Zvláštní žalobní legitimace veřejného ochránce práv ve správním soudnictví k ochraně veřejného zájmu byla předmětem diskuse odborné veřejnosti⁶⁰³. Z toho důvodu bylo překvapením, že vládní novela soudního řádu správního (posléze přijatá zákonem č. 303/2011 Sb.) neobsahovala zvláštní žalobní legitimaci veřejného ochránce práv k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu⁶⁰⁴. Vládou původně připravovaná právní úprava totiž navrhovala změnit dosavadní úpravu § 66 odst. 2 s.ř.s. tak, že „*Žalobu je oprávněn podat nejvyšší státní zástupce nebo veřejný ochránce práv, jestliže k jejímu podání shledají závažný veřejný zájem*“⁶⁰⁵. Tento nedostatek však byl odstraněn při projednání návrhu změny zákona v ústavněprávním výboru, jímž byl vládní návrh doplněn o zvláštní žalobní legitimaci veřejného ochránce práv k ochraně veřejných práv⁶⁰⁶. S účinností od 1. ledna 2012 je tak veřejný ochránce práv nadán zvláštní žalobní legitimací ve správním soudnictví k ochraně (závažného) veřejného zájmu. K vymezení veřejného zájmu je nutno připomenout závěr Friedrich August von Hayeka, který v souvislosti s obecným zájmem a kolektivními statky zdůraznil, že se často „*mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy*“

⁶⁰² KRYSKA, David. *Srovnání českého a polského správního soudnictví*. 2013. [online]. [Cit. 14.01.2022] Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zpp/detail/83321>. Vedoucí práce Vladimír Mikule. S. 150.

⁶⁰³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Veřejný ochránce práv: současný (právní) stav*. Právní rozhledy. 2017, č. 22. S. 774-777.

⁶⁰⁴ Odlišně KRYSKA, David. In KRYSKA, David. *Srovnání českého a polského správního soudnictví* [online]. 2013 [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zpp/detail/83321>. Vedoucí práce Vladimír Mikule.

⁶⁰⁵ KRYSKA, David. *Spravedlivá prozíravost a alternativní řešení sporů*. Kapitola 8. in POMAHAČ, Richard, Jakub HANDRLICA, David KRYSKA, Lenka PÍTROVÁ, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Petr SVOBODA. *Veřejná správa za rozcestím: (právní reflexe)*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013. ISBN 978-80-87146-92-7. S. 87.

⁶⁰⁶ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY, ÚSTAVNĚ PRÁVNÍ VÝBOR. *Usnesení 24. schůze*. 15.06.2011. [Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb.]. Tisk 319. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=319>.

*společnosti; avšak v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu.*⁶⁰⁷.

Zvláštní žalobní legitimace ochránce a nejvyššího státního zástupce se ovšem liší. Zatímco v případě nejvyššího státního zástupce je závažný veřejný zájem posuzován v rámci důvodnosti žaloby, v případě veřejného ochránce práv představuje prokázání závažného veřejného zájmu podmínku přípustnosti žalobní legitimace. V případě veřejného ochránce práv tedy musí být veřejný zájem tvrzen a osvědčen již při podání žaloby, přičemž jeho prokázání je předpokladem věcného projednání žaloby. V této souvislosti Nejvyšší správní soud vysvětlil, že *„úlohou aktivní legitimace veřejného ochránce práv podle § 66 odst. 3 není ochrana subjektivních práv a soukromých zájmů osob, které žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nepodaly, ani ochrana široce pojímaného konceptu veřejného zájmu (aby byla vydávána zákonná a proporcionální rozhodnutí), nýbrž její místo má nastupovat v případě závažného veřejného zájmu.*⁶⁰⁸ *„Aktivní procesní legitimace je dána pouze v případě závažného veřejného zájmu, tj. například v těch případech, kdy ke dni podání žaloby proti rozhodnutí o povolení stavby nebudou uděleny zákonem stanovené výjimky ze zákazu činnosti ve zvláště chráněném území (půjde tedy o přetrvávající činnost ex lege zakázanou), či v případech, kdy příslušná správní rozhodnutí (povolení) byla vydána v důsledku trestné činnosti úředních osob, a to za předpokladu, že je poškození či ohrožení závažného veřejného zájmu tak intenzivní a z hledisek celospolečenských natolik nepřijatelné, že je ani při poměření se zájmem na ochraně právní jistoty a na ochraně vztahů, které v mezidobí vznikly, nelze v žádném případě strpět.*⁶⁰⁹.

Veřejný ochránce práv je volen Poslaneckou sněmovnou z kandidátů navržených prezidentem republiky a Senátem s funkčním obdobím šesti let, přičemž totožná osoba může být zvolena pouze na dvě bezprostředně následující období. Veřejným ochráncem práv může být zvolen každý, kdo je volitelný do senátu⁶¹⁰. Osoba zvolená ochráncem se ujímá funkce složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny, nejdříve však dnem následujícím po dni, kdy uplynulo funkční období dosavadního ochránce⁶¹¹.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky zvolila do funkce veřejného ochránce práv pro období a jeho funkci vykonával

- od 18.12.2000 do 18.12.2006 Otakar Motejl, zástupkyně Mgr. Anna Šabatová;

⁶⁰⁷ HAYEK, Friedrich A. von a Tomáš JEŽEK. *Právo, zákonodárství a svoboda: nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie*. Praha: Prostor, 2011, 556 stran; 24 cm. ISBN 978-80-7260-253-7. S. 142n.

⁶⁰⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 9 As 294/2014-114 ze dne 18.06.2015.

⁶⁰⁹ Rozsudek NSS ČR č.j. 9 As 24/2016-109 ze dne 14.07.2016, č. 3452/2016 Sb. NSS.

⁶¹⁰ § 2 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb. *o veřejném ochránci práv*.

⁶¹¹ § 4 zákona č. 349/1999 Sb. *o veřejném ochránci práv*.

- od 19.12.2006 do 09.05.2010⁶¹² Otakar Motejl, zástupkyně Mgr. Anna Šabatová;
- od 13.09.2010 do 20.12.2013⁶¹³ Pavel Varvařovský, zástupkyně Jitka Seidlová;
- od 18.02.2014 do 18.02.2020 Anna Šabatová, zástupce Stanislav Křeček; a
- od 19.02.2020 dosud Stanislav Křeček, zástupkyně Monika Šimůnková.

Za svou působnost podal veřejný ochránce práv tři žaloby^{614,615}.

První žalobou se veřejný ochránce práv (Pavel Varvařovský) domáhal zrušení rozhodnutí Městského úřadu Duchcov ze dne 14. srpna 2009, kterým bylo ve sloučeném územním a stavebním řízení rozhodnuto o umístění a povolení stavby fotovoltaické elektrárny. Žaloba byla podána 23. července 2012 a rozhodnuto o ni bylo krajským soudem 16. prosince 2015 a o podané kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud dne 14. červencem 2016.

Duhou žalobou, podanou 11. prosince 2017, se veřejný ochránce práv (Anna Šabatová) domáhá zrušení rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení, jímž byla podle jeho názoru nesprávně stěžovatelce určena doba pojištění získaná v zahraničí rozhodná pro řádné stanovení invalidního důchodu. Veřejný ochránce práv nesouhlasil s postupem žalované, která odmítla „*prověřit a zohlednit dobu pojištění v Rusku a Bělorusku, přestože stěžovatelka uvedla, že na území těchto států pracovala déle než 4 roky*“, přičemž závažný veřejný zájem sledoval v tom, že ke dni podání žaloby nadále trvají následky protiprávní správní praxe, která je předmětem žaloby⁶¹⁶. Vzhledem k tomu, že správní žaloba veřejného ochránce práv napadala dvě rozhodnutí, byla krajským soudem projednána ve dvou řízeních (sp.zn. 41 Ad 22/2008 a sp.zn. 41 Ad 1/2021). V obou případech však soud dospěl dne 21. dubna 2021 k závěru, že veřejný ochránce práv neprokázal závažný veřejný právní zájem, proto je odmítl. Proti těmto rozhodnutím podal Veřejný ochránce práv (Stanislav Křeček) kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, přičemž navrhuje žalobou zrušení citovaných rozhodnutí Krajského soudu v Brně s tím, že podle jeho názoru jsou tato rozhodnutí nezákonná, neboť doložil závažný veřejný zájem spočívající „*na změně ustálené správní praxe žalované prováděné na základě metodického vedení nadřízeného správního orgánu a aplikované vůči sociálně znevýhodněné*

⁶¹² K zániku funkce došlo z důvodu náhlého úmrtí po krátké nemoci dne 09.05.2010 viz Otakar Motejl, první a jediný český ombudsman - Aktuálně.cz. Zprávy - Aktuálně.cz [online]. Copyright © [cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/otakar-motejl-prvni-a-jediny-cesky-ombudsman/r~i:article:667822/>

⁶¹³ K zániku funkce došlo z důvodu rezignace ze dne 11.12.2013 učiněné z osobních důvodů – VARVAŘOVSKÝ Pavel [online]. Česká televize. 20.12.2013. [cit. 14.01.2022] Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/zpravodajstvi-brno/zpravy/255394-ombudsman-o-sve-rezignaci-bylo-to-takove-skladani-stripku/>

⁶¹⁴ Informace poskytnutá Kanceláří veřejného ochránce práv dne 02.02.2022

⁶¹⁵ Elektronická evidence stanovisek ombudsmana. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/> (prostřednictvím kritéria „Forma zjištění ochránce“ – Žaloba ve veřejném zájmu.). Zde jsou k dispozici rovněž podání k soudu a rozhodnutí jejich rozhodnutí.

⁶¹⁶ Žaloba proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 28.12.2015 a rozhodnutí o námitkách České správy sociálního zabezpečení ze dne 26.02.2016. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/40-2017-SZD-JC_zaloba_ve_verejnem_zajmu.pdf

skupině osob, jež je v rozporu s mezinárodní smlouvou, jíž byla Česká republika vázána a kterou je povinna v určitých důchodových záležitostech dosud aplikovat. Toto soustavné porušování mezinárodní smlouvy představuje zásah do základního práva na rovnost v právech a práva vlastnit majetek dotčených fyzických osob.“⁶¹⁷. O této kasační stížnosti dosud nebylo rozhodnuto.

Třetí žalobou, podanou dne 15. ledna 2020 se veřejný ochránce práv (Anna Šabatová), domáhá zrušení rozhodnutí Magistrátu města Olomouce⁶¹⁸, jímž byla umístěna v ochranném pásmu historického centra Olomouce výšková stavba „Šantovka Tower“. S ohledem na povahu věci, kdy realizací stavby dojde k nevratné situaci, požádal o přiznání odkladného účinku podané žalobě. Závažný veřejný zájem na podané žalobě shledává v ochraně kulturního dědictví a hodnot městské památkové rezervace, který byl narušen v důsledku umístění výškové stavby v ochranném pásmu, v zájmu na zachování hodnot území, který byl narušen v důsledku umístění stavby v rozporu s územním plánem města a v zájmu na příznivé životní prostředí, který byl narušen v důsledku neposouzení vlivu stavby na krajinný ráz. V rámci žaloby bylo zdůrazněno, že podkladové závazné stanovisko státní památkové péče je v přímém rozporu se čtyřmi odbornými závěry orgánů a institucí, které vyhodnotily záměr jako nepřipustný či nevhodný s doporučením jeho odsunutí do vzdálenější polohy od historického centra⁶¹⁹. Krajský soud v Ostravě žalobě přiznal odkladný účinek⁶²⁰, první jednání ve věci je nařízeno na den 15.02.2022, tj. více než dva roky po podání žaloby⁶²¹.

S ohledem na vnímání účelu žalobní legitimace Veřejného ochránce práv Nejvyšším správním soudem, kdy je po Veřejném ochránci práv na rozdíl od žalob nejvyššího státního zástupce požadováno, aby prokazoval při podání žaloby závažný veřejný zájem, jsem toho názoru, že tato žalobní legitimace se stala obsoletní. Tomu fakticky napovídají i tři podané žaloby a další logicky nelze očekávat.

⁶¹⁷ Kasační stížnost Veřejného ochránce práv (Stanislav Křeček) ze dne 03.05.2021 proti rozsudku Krajského soudu v Brně č.j. 41 Ad 22/2008-77 a 41 Ad 1/2021-28 ze dne 21.04.2021. [online]. [Cit. 14.01.2022].

Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/40%202017%20SZD.pdf>

⁶¹⁸ Rozhodnutí Magistrátu města Olomouce, odboru stavebního, oddělení územně správního, č. 44/2019, sp. zn. S-SMOL/296335/2017/OS, č. j. SMOL/136502/2019/OS/US/Hla, ze dne 10.06.2019.

⁶¹⁹ Žaloba proti rozhodnutí Magistrátu města Olomouce ze dne 11.02.2010. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/ZVZ_Santovka_SZD-5-2020_001_001_Copy.pdf.

⁶²⁰ Do rozhodnutí soudu se Šantovka Tower v Olomouci nesmí začít stavět | Ombudsman. Veřejný ochránce práv|Ombudsman. Kancelář veřejného ochránce práv. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/do-rozhodnuti-soudu-se-santovka-tower-v-olomouci-nesmi-zacit-stavet/>.

⁶²¹ Informace z aplikace <https://infosoud.justice.cz>, řízení vedené Krajským soudem v Ostravě

pod sp.zn. 65 A 18/2020. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z:

https://infosoud.justice.cz/InfoSoud/public/list.do?druhVec=A&rocnik=2020&cisloSenatu=65&bcVec=18&kraj=KSSEMOS&org=KSSEMOS&poradiUdalosti=2&cisloSenatuLabel=65&typSoudu=os&agendaNc=CIVIL&druhUdalosti=NAR_JED&idUdalosti=null&druhVecId=A&rocnikId=2020&cisloSenatuId=65&bcVecId=18&orgId=KSSEMOS.

Vzhledem k těžišti činnosti veřejného ochránce práv jsem ale toho názoru, že se jeho žalobní legitimace do jisté míry dostává do konfliktu s původní ideou ombudsmana, a proto by neměla být dále rozšiřována. Naopak jsem toho názoru, že žalobní legitimace Veřejného ochránce práv by měla být nahrazena povinností nejvyššího státního zástupce podat žalobu v případě podnětu Veřejného ochránce práv, který by se stal obligatorním účastníkem řízení tak, aby mu bylo umožněno v řízení uplatňovat svá stanoviska.

4.5.5. Žalobní legitimace podle zvláštního zákona nebo mezinárodní smlouvy

Soudní řád správní umožňuje podat žalobu také tomu, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu (§ 66 odst. 4 s.ř.s.).

Důvody vzniku zvláštní žalobní legitimace stanovené zvláštním zákonem nebo mezinárodní smlouvou je nutno vnímat ve vztahu k době přijímání soudního řádu správního, který vznikl v době jednání o přistoupení České republiky k Evropské unii, kdy v rámci vyjednávacích rozhovorů bylo zapotřebí prokazovat připravenost právního řádu na přistoupení k Evropské unii a ochotu přizpůsobit se právnímu řádu Evropské unie⁶²². Vlastní jednání byla uzavřena až v prosinci 2002, tedy po přijetí soudního řádu správního, smlouva o přistoupení k Evropské unii byla uzavřena 16. dubna 2003 a vstoupila v platnost dne 1. května 2004.

Předmětem řady soudních rozhodnutí bylo řešení otázky, zda žalobní legitimace podle mezinárodní smlouvy, která je součástí právního řádu, je i žalobní legitimace na základě úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, která byla jménem České republiky podepsána dne 25.06.1998 v Aarhusu⁶²³ (z toho pramení její pojmenování „Aarhuská úmluva“).

Velký senát Soudního dvora EU ve svém rozhodnutí o předběžné otázce stran výkladu článku 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy uzavřel, že *„tato ustanovení neobsahuje žádnou jasnou a přesnou povinnost, která by mohla přímo upravovat právní situaci jednotlivců. Vzhledem k tomu, že „osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu,“ mají práva stanovená v uvedeném článku 9 odst. 3, závisí provedení*

⁶²² WITZOVÁ, Ivana. *Jednání o přistoupení České republiky k Evropské unii: jak úspěšně?* Mezinárodní vztahy 1/2004. S. 70 – 84.

⁶²³ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m.s. o tom, že *„dne 25. června 1998 byla v Aarhusu přijata Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.“*

a účinky tohoto ustanovení na vydání pozdějšího aktu [...]. „V případě neexistence právní úpravy Unie v této oblasti přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby upravil procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie, v projednávaném případě ze směrnice o stanovištích, členské státy jsou přitom v každém případě zodpovědné za zajištění účinné ochrany těchto práv.“⁶²⁴. Tyto závěry vedly jak soudy ve správním soudnictví k vyloučení přímého účinku závazku České republiky z Aarhuské úmluvy a tím k aktivní legitimaci podle § 66 odst. 4 s.ř.s. (ovšem připouštěly žalobní legitimaci za podmínek stanovených vnitrostátním právním řádem)⁶²⁵, tak posléze ani ústavní soud⁶²⁶, byť tato úmluva je považována významný interpretační prvek pro rozhodovací činnost soudu při posouzení aktivní legitimace⁶²⁷.

Soudní dvůr svůj shora vyslovený názor korigoval v rámci rozhodnutí o předběžné otázce stran výkladu článku 9 odst. 2 a 4 Aarhuské úmluvy, kdy uzavřel, že ... „článek 47 Listiny, ve spojení s čl. 9 odst. 2 a 4 Aarhuské úmluvy, vzhledem k tomu, že zakotvuje právo na účinnou soudní ochranu za podmínek, které zajišťují široký přístup k právní ochraně práv, která organizaci na ochranu životního prostředí splňující požadavky stanovené v čl. 2 odst. 5 této úmluvy vyplývají z unijního práva, v projednávaném případě z čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43, ve spojení s čl. 6 odst. 1 písm. b) uvedené úmluvy, musí být vykládán v tom smyslu, že v takové situaci, jako je situace dotčená v původním řízení, brání výkladu pravidel vnitrostátního procesního práva, podle kterého žaloba proti rozhodnutí, kterým se takové organizaci odmítlo přiznat postavení účastníka správního řízení o vydání souhlasu s realizací projektu v chráněné lokalitě ve smyslu této směrnice, nemusí být nutně zkoumána během průběhu tohoto řízení, které může být pravomocně ukončeno před přijetím a nabytím právní moci soudního rozhodnutí o postavení účastníka, a automaticky se zamítne, jakmile se vydá souhlas s tímto projektem, což tuto organizaci nutí podat žalobu jiného druhu, aby mohla získat toto postavení a předložit k soudnímu přezkumu otázku, zda příslušné vnitrostátní orgány dodržely povinnosti, které jim vyplývají z čl. 6 odst. 3 uvedené směrnice.“⁶²⁸.

⁶²⁴ Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-240/09 ze dne 08.03.2011 ve věci Lesoochranárske zoskupenie VLK proti Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky.

⁶²⁵ Rozsudek NSS ČR č.j. 5 As 19/2006-19 ze dne 19.06.2007, č. 1483/2008 Sb. NSS.

⁶²⁶ Nález Ústavního soudu I. ÚS 59/14 ze dne 30.05.2014, N 111/73 SbNU 757. *Aktivní legitimace občanského sdružení k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu).*

⁶²⁷ Nález Ústavního soudu IV. ÚS 3572/14 ze dne 23.10.2015, N 185/79 SbNU 97. *K aktivní legitimaci spolků na ochranu přírody a krajiny v řízení o zrušení opatření obecné povahy.*

⁶²⁸ Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-243/15 ze dne 08.11.2016 ve věci Lesoochranárske zoskupenie VLK proti Obvodnímu úradu Trenčín.

Za zvláštní žalobní legitimaci podle § 66 odst. 4 s.ř.s. byla považována⁶²⁹ právní úprava zákona č. 100/2001 Sb. ve znění účinném od 11.12.2009⁶³⁰, k níž zákonodárce přistoupil ve snaze odklidit žalobu Evropské komise proti České republice, která byla podána k Evropskému soudnímu dvoru z důvodu nesouladu české právní úpravy s článkem 10a EIA směrnice⁶³¹. Po konzultaci s Evropskou komisí zákonodárce prostřednictvím § 23 bod 10 zákona č. 100/2001 Sb. ve znění účinném od 11.12.2009 do 31.03.2015 stanovil, že „*Občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem podle soudního řádu správního. Odkladný účinek žaloby je vyloučen.*“ Z důvodové zprávy však vyplývá, že ... „*[d]o § 23 nově vložený odstavec 10 zakládá v souladu s čl. 10a EIA směrnice aktivní žalobní legitimaci (možnost podat žalobu, v tomto případě podle § 65 soudního řádu správního) definovaným nevládním organizacím a obcím. Tyto subjekty budou moci napadnout u správního soudu povolující rozhodnutí, a to výhradně z důvodu porušení zákona č. 100/2001 Sb. nikoli z důvodů jiných. Podmínkou této žalobní legitimace je písemné vyjádření těchto subjektů v rámci procesu EIA (konkrétně k dokumentaci nebo posudku) v souladu se lhůtami stanovenými zákonem č. 100/2001 Sb.*“⁶³².

Přijatá právní úprava § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivu na životní prostředí⁶³³ byla jako zvláštní žalobní legitimace podle § 66 odst. 4 připuštěna i Nejvyšším správním soudem⁶³⁴, byť v projednávané věci nebyla přímo předmětem posouzení⁶³⁵. Ani tato úprava ovšem nespĺňovala veškeré požadavky vyžadované Evropskou komisí, která opakovaně kritizovala neúplné a nesprávné provedení implementace EIA směrnice do právního řádu České republiky s tím, že v případě neodstranění nesouladu bude podána žaloba k Evropskému soudnímu

⁶²⁹ Srov. POTĚŠIL, Lukáš. § 66. In POTĚŠIL, Lukáš. *Soudní řád správní: komentář*. (2014). S. 581n.

⁶³⁰ Zákon č. 100/2001 Sb. *O posuzování vlivu na životní prostředí*. ve znění zákona č. 436/2009 Sb. *kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)*, ve znění pozdějších předpisů.

⁶³¹ Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (tzv. EIA směrnice).

⁶³² Důvodová zpráva k zákonu č. 436/2009 Sb. jímž s mění zákon č. 100/2001 Sb. – K bodu 4 (§ 23 odst. 10).

⁶³³ Zákon č. 100/2001 Sb. *o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)*.

⁶³⁴ Rozsudek NSS ČR č.j. 4 As 157/2013-33 ze dne 18.04.2014, č. 3060/2014 Sb. NSS.

⁶³⁵ VOMÁČKA, Vojtěch. § 9d [Žaloba o zrušení rozhodnutí]. In: BAHÝLOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, marg. č. 95.

dvoru⁶³⁶. Z toho důvodu přistoupil zákonodárce ke komplexní revizi přijaté právní úpravy, aby alespoň v nezbytném rozsahu (označovaném jako „minimalistická transpozice“) splnil požadavky Evropské komise týkající se řádné implementace EIA směrnice, tak závazků z Aarhuské úmluvy. Výsledkem je mj. nová úprava soudního přezkumu, která je upravena v § 7 odst. 9 a § 9d zákona č. 100/2001 Sb. ve znění účinném od 1. dubna 2015⁶³⁷. Jejich povaha je v rámci důvodové zprávy výslovně označena jako žalobní legitimace podle § 66 odst. 4 s.ř.s.⁶³⁸.

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí prostřednictvím přiznává žalobní legitimace dotčené veřejnosti, za níž je považována právnická osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, a která vznikla alespoň tři roky přede dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení, případně před vydáním rozhodnutím, nebo která je podporována nejméně dvěma sty osobami⁶³⁹. Tím je bráněno účelovému podávání žalob osobami, jejichž smyslem by nemusela být ochrana skutečného zájmu, ale pouze zneužívání práva.

Žalobní legitimace podle § 7 odst. 9 umožňuje dotčené veřejnosti se domáhat žalobou zrušení rozhodnutí vydaného ve zjišťovacím řízení s tím, že záměr nebo jeho změna nebudou posuzována podle tohoto zákona. Žalobní legitimace podle § 9d umožňuje dotčené veřejnosti domáhat se zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení. Zvláštní povaze žalobní legitimace (resp. obou žalobních legitimací) odpovídá založení právní fikce existence zkrácení na právech napadeným rozhodnutím, oprávnění domáhat se zrušení tohoto rozhodnutí z důvodu hmotné a/nebo procesní zákonnosti tohoto rozhodnutí. Lhůta k podání žaloby je závislá na lhůtě pro podání žaloby posledního oprávněnému účastníkovi, jenž je žalobu oprávněn podat (§ 72 odst. 2 věta druhá s.ř.s.), povinnost soudu rozhodnout o návrhu na přiznání odkladného účinku nebo předběžného opatření i bez návrhu (v případě žalobní legitimace podle § 9d), přičemž důvodem pro jeho přiznání je hrozba, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životní prostředí a konečně povinnost soudu rozhodnout o podané žalobě do devadesáti dnů

⁶³⁶ BRABEC, Richard – *Vyjádření k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony* /sněmovní tisk 299/ - první čtení, bod 49, 17 schůze, dne 25.09.2014. [online]. [cit. 14.01.2022].

Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/017schuz/s017313.htm#r8>

⁶³⁷ Zákon č. 39/2015 Sb. ze dne 10.02.2015, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁶³⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁶³⁹ § 3 písm. i) bod 2 zákona č. 100/2001 Sb. ve znění účinném od 01.04.2015.

poté, kdy žaloba došla k soudu. Povaze zvláštní žalobní legitimace v případě, kdy žalobce nebyl účastníkem řízení⁶⁴⁰, odpovídá i soudem přiznaná výluka z povinnosti vyčerpání řádných opravných prostředků⁶⁴¹ a ustanovení, která by byla s jejím účelem v rozporu.

4.5.6. Podmínky uplatnění zvláštní žalobní legitimace

Žaloby podané v rámci zvláštní žalobní legitimace musí vždy směřovat proti rozhodnutí správního orgánu⁶⁴², přičemž podáním žaloby se žalobce stává „běžnou“ stranou sporu, pro niž platí ostatní ustanovení soudního řádu správního. V souladu se zásadou právní jistoty, jejíž součástí je bezrozpornost právního řádu jako normového systému, se rozpory mezi zvláštní právní úpravou a obecnou právní úpravou odstraňují prostřednictvím interpretačních pravidel a zásad. Mezi ně patří zejména zásada *lex specialis derogat generali* a *lex superior derogat inferiori*⁶⁴³. Tím je zpřístupněno podání žaloby i dalším zákonem stanoveným třetím osobám, které nemohou podat žalobu podle ustanovení § 65 s.ř.s. a současně se neuplatní ustanovení, která by byla s povahou zvláštní žalobní legitimací v rozporu, tj. např. neuplatnění námitek, nevyčerpání řádných opravných prostředků⁶⁴⁴ jak žalobcem, tak žádnou z oprávněných osob. Důvodem tohoto přístupu je zabezpečení skutečné ochrany veřejného zájmu, neboť v případě, pokud jsou účastníky řízení pouze osoby (osoba), kterým vydané rozhodnutí, jenž je v rozporu s veřejným zájmem, vyhovuje, pak by nebylo možné proti takovému rozhodnutí fakticky žádným způsobem brojit. V případě nevyčerpání opravných prostředků v řízení, tj. že takový opravný prostředek neuplatní žádný z oprávněných účastníků řízení k jeho podání, bude za žalovaného považován prvostupňový správní úřad, který ve věci vydal konečné rozhodnutí⁶⁴⁵.

Zvláštní žalobní legitimace tedy není přípustná, pokud v ní uplatňované důvody byly uplatněny v téže věci v jiné žalobě již soudem zamítnuté (zásada *rei iudicatae*, viz § 66 odst. 5 s.ř.s.) či pokud žalobu v téže věci podal ze stejných právních důvodů někdo jiný (zásada *litispendence*, viz § 66 odst. 6 s.ř.s.). Odmítnutí žaloby či zastavení řízení o žalobě překážku věci rozhodnuté nezakládá.

Pojem „stejně právní důvody“ ovšem nelze interpretovat pouze prostřednictvím slovního vyjádření, ale je zapotřebí zabývat se totožností věci. Totožnost věci je dána totožností

⁶⁴⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 As 121/2016-42 ze dne 11.07.2016, č. 3451/2016 Sb. NSS.

⁶⁴¹ Rozsudek NSS ČR č.j. 10 As 59/2015-42 ze dne 15.10.2015.

⁶⁴² POTĚŠIL, Lukáš. § 66. In *Soudní řád správní: komentář*. (2014). S. 579.

⁶⁴³ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. (1999. S). 166.

⁶⁴⁴ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Afs 98/2004-65 ze dne 12.05.2005, č. 672/2005.

⁶⁴⁵ Rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 29 Ca 60/2006-44 ze dne 23.04.2008, č. 1625/2008 Sb. NSS.

předmětu řízení a totožností účastníků⁶⁴⁶. Při posuzování totožnosti předmětu řízení je třeba vycházet ve smyslu soudního řádu správního, tj. v jakém rozsahu se návrhy týkají též skutkových a právních otázek. Překážka věci rozsouzené, případně překážka věci zahájené proto nebude dána, pokud v době prvního přezkumu napadené rozhodnutí nebylo možné (např. z důvodu žalobních bodů, argumentace, tvrzení, ...) přezkoumat skutkové okolnosti, které jsou součástí žalobního návrhu, které jsou předmětem žaloby uplatněné v rámci zvláštní žalobní legitimace⁶⁴⁷. Specifické povaze žaloby proti rozhodnutí správního orgánu odpovídá i definice totožnosti věci, která je dána totožností účastníků řízení a napadeného rozhodnutí⁶⁴⁸. Proto je nutno považovat za nesprávný názor některých autorů, kteří s ohledem na zvláštní žalobní legitimaci podle § 66 s.ř.s. uzavírají, že odlišnost osoby žalobce vylučuje totožnost účastníků⁶⁴⁹, neboť účastníci řízení zůstávají stále stejní a žalobce se podanou žalobou nestává účastníkem řízení.

Mezi podmínky zvláštní žalobní legitimace patří lhůta k podání žaloby, kdy žalobu podle § 66 odst. 1 až 3 může oprávněný podat do tří let od právní moci rozhodnutí a nenabývali rozhodnutí právní moci, od doručení rozhodnutí posledního účastníku, který proti němu mohl žalobu sám podat (viz § 72 odst. 2 s.ř.s.). Zvláštní právní předpisy mohou stanovit i zvláštní lhůtu jak pro podání žaloby, tak účinků žaloby.

4.6. Žaloby ve věcech samosprávy

Zákonodárce začlenil do části třetí, hlavy druhé, dílu prvního ve věci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu též prohlášení (§ 67 s.ř.s.), že ustanovení tohoto dílu se použije i v případě, kdy zvláštní zákon⁶⁵⁰ svěřuje a) správnímu úřadu pravomoc podat žalobu proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti, nebo b) orgánu územního samosprávného celku oprávnění podat žalobu o rozpuštění zastupitelstva.

Ústava vymezuje Českou republiku jako jednotný stát, jenž se člení na územní samosprávné celky, jako územní společenství občanů, které mají právo na samosprávu (článek 8, článek 100 odst. 1 a článek 104 odst. 3 Ústavy). Těmi jsou obce jako základní územní samosprávné celky a kraje (jejichž součástí jsou vždy obce), které jsou vyššími územně

⁶⁴⁶ Rozsudek 3 Ans 8/2005-52 ze dne 18.05.2006.

⁶⁴⁷ Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Ao 3/2011-103, č. 2396/2011 Sb. NSS.

⁶⁴⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 63/2011-60 ze dne 16.06.2011.

⁶⁴⁹ ŠEBEK, Petr. § 66 [Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu]. In BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní*. (2016).

⁶⁵⁰ Zákon č. 128/2000 Sb. *O obcích (obecní zřízení)*. Zákon č. 129/2000 Sb. *O krajích (krajské zřízení)*. Zákon č. 131/2000 Sb. *O hlavním městě Praze*.

samosprávnými celky. Právo na územní samosprávu představuje zásadní princip ústavního systému České republiky⁶⁵¹.

Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi samostatně spravovanými zastupitelstvem, a mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Stát je oprávněn zasahovat do činnosti územních samosprávných celků pouze v případě, vyžaduje-li to ochrana zákona, a to jen způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 Ústavy). Takový zásah státu přitom nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný pouze tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje⁶⁵². V rámci takového zásahu musí být respektován smysl a účel (byť strohé právní úpravy⁶⁵³) práva na územní samosprávu⁶⁵⁴ jako nezastupitelné složky demokracie⁶⁵⁵, která představuje výraz práva a schopnosti místních občanů v mezích daných zákonem v rámci své odpovědnosti, na základě svého svobodného uvážení a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí⁶⁵⁶.

V souvislosti s úpravou žalob ve věcech samosprávy § 67 v soudním řádu správním Petr Kolman přílehnavě uvádí, že toto ustanovení sice upravuje výlučně žaloby ve věcech územní samosprávy, ale z těch řeší pouze vybrané případy správních žalob, přičemž na ostatní druhy samosprávy se nevztahuje. Vždy je proto zapotřebí řešit vztah jednotlivých žalobních typů, tj. zda se skutečně jedná o žalobu ve věcech samosprávy, či zda se jedná o jiné žalobní žádání⁶⁵⁷.

⁶⁵¹ PODHRÁZSKÝ, Milan. Čl. 8. Ústavní záruky samosprávy. In BAHÝŤOVÁ, Lenka, FILIP, Jan, MOLEK, Pavel, PODHRÁZKÝ, Milan, SUCHÁNEK, Radovan, ŠIMÍČEK, Vojtěch, VYHNÁNEK, Ladislav. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. S. 140

⁶⁵² Nález Ústavního soudu sp.zn. IV. ÚS 331/02, 113/2002 Sbírký nálezů a usnesení ÚS 27/2002, *K právu na samosprávu obcí. K Volbě místostarosty. K tzv. komunální ústavní stížnosti.*

⁶⁵³ Nález Ústavního soudu IV. ÚS 1403/09 ze dne 19.04.2010, N 88/57 SbNU 155. *K právu na územní samosprávu, povinnosti soudu vypořádat se s uplatněnými námitkami a povinnosti eurokonformní interpretace (občanství obce).*

⁶⁵⁴ Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 1/02, 104/2002 Sbírký nálezů a usnesení ÚS 27/2002, *K návrhu na zrušení ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).*

⁶⁵⁵ MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan. Čl. 101 [Správa územního samosprávného celku]. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky.* (2016). S. 1201.

⁶⁵⁶ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 5/03 ze dne 09.07.2003, N 109/2003 SbNU 499, *Přechod majetku státu na kraje bez jejich souhlasu (zejména zadlužených nemocnic), publikováno pod č. 211/2003 Sb.*

⁶⁵⁷ KOLMAN, Petr. *Žaloby ve věcech samosprávy.* Právní rádce 8/2004. 2004. S. 32-38. ISSN 1210-4817.

4.6.1. Žaloba jako prostředek dozoru nad výkonem samosprávy

Samostatná působnost obce je zákonodárcem určena jak prostřednictvím pozitivního, tak negativního vymezení⁶⁵⁸. Pozitivní vymezení samostatné působnosti obce vychází především ze záležitostí, které jsou v zájmu obce a občanů obce, které by ve smyslu spravování mohly či měly být náplní samostatné působnosti obce⁶⁵⁹, tj. pokud jsou v zájmu obce a občanů obce a které do samostatné působnosti obce svěří zákon, nejde-li o záležitost, na kterou se vztahuje negativní vymezení samostatné působnosti. Pozitivní vymezení samostatné působnosti je ohraničeno negativním vymezením samostatné působnosti, tj. o samostatnou působnost obce nejde, pokud jde o záležitost svěřenou zákonem krajům nebo pokud jde o přenesenou působnost orgánů obce nebo působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy⁶⁶⁰. Samostatná působnost krajů je obdobně jako u obcí vymezena prostřednictvím pozitivního a negativního vymezení, kdy do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje (překračujícími zájmy konkrétní obce⁶⁶¹), pokud nejde o přenesenou působnost kraje. Skutečnost, že obec je základní jednotkou územní samosprávy znamená, že má v rámci územní samosprávy obecnou působnost. Proto patří-li něco do územní samosprávy, aniž bylo výslovně stanoveno, že jde o působnost kraje, bude se vždy jednat o působnost obce. Vztah obce přitom není nadán vztahem podřízenosti ve vztahu ke kraji⁶⁶². Samostatná působnost hlavního města Prahy a městských částí je vymezena v § 2 a § 16 – 30 zákona č. 131/2000 Sb. s tím, že se vychází z postavení hlavního města Prahy jako kraje⁶⁶³, protože samostatná působnost hlavního města Prahy zahrnuje veškeré pravomoci, které mají kraje v rámci své působnosti a všechny záležitosti, které patří do samostatné působnosti obcí s výjimkou těch, které jsou Statutem hlavního města Prahy⁶⁶⁴ svěřeny městským částem hlavního města Prahy⁶⁶⁵.

⁶⁵⁸ Hlava II Samostatná působnost obce (§ 35-60), díl 1, § 35 [Rozsah samostatné působnosti obce] zákona č. 128/2000 Sb. O obcích (*obecní zřízení*).

⁶⁵⁹ HAVLAN, P., JANEČEK, J., KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P. *Zákon o obcích: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO128_2000CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁶⁶⁰ HEJČ, David. § 35 [Samostatná působnost]. In: POTĚŠIL, Lukáš, FUREK, Adam, HEJČ, David, CHMELÍK, Václav, RIGEL, Filip, ŠKOP, Jiří. *Zákon o obcích*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, marg. č. 2-5.

⁶⁶¹ COGAN, R. *Zákon o krajích: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO129_2000CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁶⁶² KINDL, Milan, KRAMÁŘ, Květoslav, RAJCHL, Jiří, TELECKÝ, Daniel. *Základy správního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 327 s. S. 129.

⁶⁶³ Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁶⁶⁴ Obecně závazná vyhláška č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy ze dne 21.12.2000, vydaná podle §- 17 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., kterou se vydává Statut hlavního města Prahy

⁶⁶⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Výkonem dozoru nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí⁶⁶⁶, krajů⁶⁶⁷ a hlavního města Prahy⁶⁶⁸ a usnesení, rozhodnutí a jiných orgánů obcí, krajů, hlavního města Prahy v jejich samostatné působnosti, bylo poměřeno Ministerstvo vnitra, a v případě dozoru nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů městských částí hlavního města Prahy Magistrát hlavního města Prahy⁶⁶⁹.

Ministerstvo vnitra a Magistrát hlavního města Prahy⁶⁷⁰ jsou tak jediní oprávnění žalobci k podání žaloby podle § 67 písm. a) s.ř.s. v rámci své působnosti při výkonu dozoru v jim svěřené působnosti. Samospráva je ústavou přiznána pouze jí určeným územním samosprávným celkům a nikoli jiným korporacím či entitám⁶⁷¹ pročež žalovaným může být v rámci výkonu dozoru podle této zvláštní žalobní legitimace pouze územní samosprávný celek, který příslušný akt vydal⁶⁷². Dozorčí povaha žaloby a striktně vymezený okruh účastníků byl zdůrazněn Nejvyšším správním soudem v rámci soudního přezkumu postupu zákonnosti obce při uzavření kupní smlouvy, kdy uzavřel, že v řízení ve smyslu § 67 písm. a) s.ř.s. soud posuzuje pouze zákonnost usnesení žalované a nelze se tak domáhat určení neplatnosti kupní smlouvy mezi žalovanou a osobami zúčastněnými na řízení. Takovýmto osobám přitom náleží ochrana prostředky soukromého práva⁶⁷³.

Žalobní legitimace a předmět řízení ve věcech samosprávy podle § 67 písm. a) s.ř.s. se svou povahou vymykají povaze žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, pro niž se úprava řízení o žalobě pro rozhodnutí správního orgánu použije toliko přiměřeně⁶⁷⁴ a to tak, aby byl zachováno koncepční pojetí žaloby ve věci samosprávy. Oprávnění státu zasahovat do činnosti územních samosprávných celků je omezeno pouze na případy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a to jen zákonem stanoveným způsobem⁶⁷⁵.

⁶⁶⁶ Viz § 123 zákona č. 128/2000 Sb. *O obcích (obecní zřízení)*.

⁶⁶⁷ Viz § 81 zákona č. 129/2000 Sb. *O krajích (krajské zřízení)*.

⁶⁶⁸ Viz § 106 zákona č. 131/2000 Sb. *O hlavním městě Praze*.

⁶⁶⁹ Viz § 110 zákona č. 131/2000 Sb. *O hlavním městě Praze*.

⁶⁷⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 4 As 23/2004-73 ze dne 18.07.2005, č. 788/2006 Sb. NSS.

⁶⁷¹ BAROŠ, J., HERC, T., JÄGER, P., LANGÁŠEK, T., MAJERČÍK, L., MATOUŠEK, L., MLSNA, P., POPOVIČOVÁ, L., POSPÍŠIL, I., RYCHETSKÝ, P., UHL, P. *Ústava České republiky: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO1_1993CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁶⁷² Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Ao 1/2009-120 ze dne 21.07.2009, č. 1910/2009 Sb. NSS.

⁶⁷³ Rozsudek NSS ČR č.j. 4 As 223/2015-43 ze dne 16.12.2015.

⁶⁷⁴ KRYSKA, David. *Na pomezí správního dozoru a správního soudnictví*. Správní právo. 2012, 45(5), 298-309. ISSN 0139-6005.

⁶⁷⁵ Článek 101 odst. 4 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

S ohledem na dozorčí povahu žaloby (§ 67 písm. a) s.ř.s.)^{676,677,678,679}, nejde primárně o ochranu veřejných subjektivních práv, ale o ochranu práva objektivního a dodržování zákonnosti, aniž by musela být nezákonným aktem v samostatné působnosti dotčena něčí subjektivní práva⁶⁸⁰. Žalobce, jímž může být v souladu s platnou právní úpravou pouze Ministerstvo vnitra nebo Magistrát hlavního města Prahy (v případě aktu městské části hlavního města Prahy), v případě že příslušný orgán obce (městské části hlavního města Prahy) nezjedná nápravu ve lhůtě stanovené žalobcem a nepodá-li proti tomuto rozhodnutí žalobce rozklad, je oprávněn podat žalobu k příslušnému správnímu soudu návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce (městské části) v samostatné působnosti ve lhůtě do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu. Žaloba tak nejenže nemusí splňovat podmínky podle § 65 odst. 1 s.ř.s., ale ani nemusí tvrdit zkrácení žalobce na jeho právech úkonem žalovaného, který napadá⁶⁸¹.

4.6.2. Žaloba k ochraně proti rozpuštění zastupitelstva

Výkon samostatné působnosti obce nelze vnímat pouze jako právo, které nebude vykonáváno, ale současně jako povinnost jejich řádného výkonu. Člen zastupitelstva obce je povinen zúčastňovat se zasedání zastupitelstva, popřípadě zasedání jiných orgánů obce, je-li jejich členem, plnit úkoly, které mu tyto orgány uloží, prosazovat oprávněné zájmy občanů obce a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce⁶⁸². Obdobné povinnosti mají zastupitelé kraje⁶⁸³ a zastupitelé hlavního města Prahy⁶⁸⁴ a zastupitelé městské části hlavního města Prahy⁶⁸⁵. Významu funkce zastupitele odpovídá povinnosti složit

⁶⁷⁶ VLÁDA ČR. Vládní návrh zákona soudní řád správní. Číslo tisku 1080 ze dne 01.10.2001. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=1080&o=3>, § 66 písm. a).

⁶⁷⁷ MIKULE, Vladimír. *Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu*. In ČEBIŠOVÁ, Taisia a Vladimír VOPÁLKA. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. (2003). S. 73-91.

⁶⁷⁸ KOPECKÝ, Martin. *2. Dozor nad výkonem samostatné působnosti obce*. In HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHÁČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef, VOPÁLKA, Vladimír. *Správní právo*. (2012). S. 176.

⁶⁷⁹ BAXA, Josef, MAZANEC, Michal. *Reforma českého správního soudnictví*. Právní rádce 1/2002. 2002, S. 5-10. ISSN 1210-4817.

⁶⁸⁰ VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav. *§ 124 [Dozor nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními v samostatné působnosti]*. In VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2008. S. 664.

⁶⁸¹ Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 147/2012-23 ze dne 22.11.2012, č. 2930/2013 Sb. NSS.

⁶⁸² Viz § 83 a § 130 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecním zřízení).

⁶⁸³ Viz § 34 odst. 2 a 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajském zřízení).

⁶⁸⁴ Viz § 51 odst. 3 a 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

⁶⁸⁵ Viz § 51 odst. 3 a 4 ve spojení s § 87 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

bezvýhradně slib⁶⁸⁶. Zastupitel se stává zastupitelem sice zvolením⁶⁸⁷, nicméně v případě, že zastupitel odmítne slib složit, nebo jej složí s výhradou⁶⁸⁸ a/nebo tento slib nesloží na prvním jednání zastupitelstva, jehož se po svém zvolení účastnil, je takto skutečnost důvodem zániku jeho mandátu⁶⁸⁹.

Ochraně oprávněných zájmů občanů obce, kdy se zastupitelstvo obce nesešlo po dobu delší než šesti měsíců tak, aby bylo schopno se usnášet a plnit tak zákonné povinnosti, k nimž je povinno, je Ministerstvo vnitra povinno ve správním řízení vydat rozhodnutí, jímž jako sankci za toto protiprávní jednání zastupitelstvo obce⁶⁹⁰ rozpustí. V případě městského obvodu nebo městské části vykonává pravomoc rozpustit zastupitelstvo městského obvodu nebo městské části zastupitelstvo města (§ 137 odst. 3 zákona o obcích). Proti tomuto rozhodnutí může obec (městský obvod nebo městská část) podat žalobu k soudu, přičemž se jedná o žalobu podle § 67 písm. b) s.ř.s.

Obdobná úprava je upravena v rámci totožného skutku v případě zastupitelstva hlavního města Prahy⁶⁹¹, kdy soudní ochrany proti takovému postupu Ministerstva vnitra se může domáhat žalobou hlavní město Praha. V případě že se nesejde zastupitelstvo městské části Prahy po dobu šesti měsíců tak, aby bylo schopno se usnášet, má Ministerstvo vnitra pravomoc a povinnost rozpustit zastupitelstvo hlavního města Prahy. Proti tomuto rozhodnutí se může městská část bránit prostřednictvím žaloby, k jejíž projednání je příslušný Městský soud v Praze⁶⁹². Oprávnění rozpustit zastupitelstvo obce má Ministerstvo vnitra i v případě, nebude-li zastupitelstvo obce nebo jiný orgán obce postupovat v souladu s rozhodnutím soudu o povinnosti vyhlásit místní referendum a zastupitelstvo obce nesjedná v Ministerstvem vnitra stanovené dvouměsíční lhůtě nápravu. I v tomto případě se může obec bránit proti rozhodnutí Ministerstva vnitra žalobou u soudu. Pravomoc rozpustit zastupitelstvo obce, kraje, hlavního města Prahy či městské části hlavního města Prahy je upravena i v dalších zákonem stanovených případech, přičemž vždy je tento úkon realizován prostřednictvím rozhodnutí, jemuž je možno bránit se prostřednictvím soudu v řízení podle § 67 písm. b) s.ř.s.

V rámci obrany proti rozpuštění zastupitelstva zákonodárce vždy určuje jak aktivní legitimaci, tj. osoby či entity oprávněné podat příslušnou žalobu (rozpuštěné zastupitelstvo

⁶⁸⁶ TOMAN, Petr. *Trestněprávní odpovědnost zastupitelů*. 15.12.2015. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/trestnepravni-odpovednost-zastupitelu-i>.

⁶⁸⁷ Viz § 55 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecním zřízení).

⁶⁸⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 201/2015-25 ze dne 07.01.2016.

⁶⁸⁹ Viz § 55 odst. 2 písm. a) zákona č. 491/2001 Sb.

⁶⁹⁰ Viz § 89 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení).

⁶⁹¹ Viz § 67 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb. *Zákon o hlavním městě Praze*.

⁶⁹² Viz § 92 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb. *Zákon o hlavním městě Praze*.

ostatně již neexistuje⁶⁹³, lze však uvažovat, že členové zrušeného zastupitelstva budou uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení), tak pasivní legitimaci, kdy pasivně legitimován je správní orgán, který vydal rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva.

Vzhledem k důsledkům rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva, jimiž je vyhlášení nových voleb a kolizní stav vzniklý v případě, kdy by před rozhodnutím správního soudu o podané žalobě došlo k novým volbám a volbě nových zastupitelů lze předpokládat, že v případě, že o žalobě nebude rozhodnuto bezodkladně, soud přizná žalobě odkladný účinek, případně vydá předběžné opatření tak, aby nebyl zmařen a účel soudního řízení.

4.7. Nepřípustnost žaloby

Věc může být projednána a rozhodnutí soudu může být vydáno pouze za splnění procesních podmínek stanovených soudním řádem správním⁶⁹⁴. Předpokladem přípustnosti meritorního rozhodnutí soudu v konkrétní věci jsou procesní podmínky, proto je soud zkoumá nejen po zahájení řízení, ale po celou dobu řízení^{695,696}. Základní podmínkou řízení, aby se soud mohl vůbec věci zabývat, je návrh žalobce doručený soudu, z něž bude zřejmé, kdo je žalobce⁶⁹⁷ a čeho se žalobce domáhá⁶⁹⁸. Pokud soud zjistí, že v důsledku nesplnění podmínek řízení nelze v řízení pokračovat, a je-li tato vada odstranitelná, vyzve žalobce k nápravě, s poučením žalobce⁶⁹⁹, jak má vadu způsobující nesplnění podmínek řízení napravit. Za tím účelem současně určí žalobci přiměřenou lhůtu a poučí jej o důsledcích nesplnění této výzvy. Žalobce tak má možnost svým aktivním jednáním zabránit odmítnutí žaloby. Nebude-li vada podle poučení soudu odstraněna do doby rozhodnutí soudu, nebo se jedná o neodstranitelnou vadu, stane se žaloba nepřipustnou; nestanoví-li zákon jiný postup, pak soud žalobu odmítne (§ 46 odst. 1 písm. a) s.r.s.). Odmítnutím žaloby řízení končí.

Podmínky řízení nejsou v zákoně explicitně vypočteny⁷⁰⁰. V souladu s teorií procesního práva a soudní praxe mezi ně patří „na straně soudu především pravomoc, příslušnost, na straně

⁶⁹³ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ISBN 978-80-7598-479-1. § 67.

⁶⁹⁴ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 8 Aps 6/2007-247 ze dne 16.12.2008, č. 1773/2009 Sb. NSS.

⁶⁹⁵ MACKOVÁ, Alena. *Pojem procesní podmínky*. WINTEROVÁ, Alena, DITA FRINTOVÁ, Alena MACKOVÁ, TOMÁŠ POHL, JOSEF SALAČ, PETR SMOLÍK, FRANTIŠEK ZOULÍK a SILVIA KUBEŠOVÁ. *Civilní právo procesní*. (2011). S. 216-218.

⁶⁹⁶ Nález Ústavního soudu I. ÚS 165/99 ze dne 29.05.2001, 81/2001 USn.

⁶⁹⁷ Usnesení Krajského soudu v Praze č.j. 44 A 87/2011 ze dne 24.04.2012, č. 2673/2012 Sb. NSS.

⁶⁹⁸ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. (1996). S. 187.

⁶⁹⁹ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 5 Afs 16/2003-56 ze dne 12.10.2004, č. 534/2005 Sb. NSS.

⁷⁰⁰ BUREŠ, Jaroslav. § 103 [Podmínky řízení]. In DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav, DLOUHÁ, Eva, DOLEŽÍLEK, Jiří, FIALA, Roman, HORÁČEK, Roman, KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka, KRBEK, Pavel, KRČMÁŘ,

účastníků řízení způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, popř. též plná moc zmocněnce v případě zastoupení. Úkony soudu i úkony stran jsou pak vázány společnými podmínkami – překážkou litispendence a překážkou věci rozsouzené. Dalšími okolnostmi, které obvykle brání věcnému projednání návrhu (žaloby) ve správním soudnictví, jsou opožděnost (předčasnost) žaloby, podání návrhu zjevně neoprávněnou osobou a nepřijatelnost. Specifickým důvodem, jenž vylučuje další postup v řízení, jsou neodstraněné vady žaloby (§ 37 odst. 5 s.ř.s.). Jsou-li naplněny zákonné předpoklady, soud žalobu odmítne, aniž by se mohl zabývat její důvodností. K posouzení důvodnosti žaloby tedy soud může přistoupit jen tehdy, byla-li přípustná žaloba podána včas osobou k tomu oprávněnou a pokračování v řízení nebrání neodstraněné vady žaloby nebo nedostatek podmínek řízení.“⁷⁰¹.

V rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu upravil zákonodárce zvláštní důvody nepřijatelnosti žaloby. Jimi jsou a) povinnost vyčerpat řádné opravné prostředky před správním orgánem, připouští-li je zákon – to s výjimkou případů, kdy rozhodnutí bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného, b) jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu, c) je-li jediným důvodem tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí a žalobce se nedomáhal vyslovení této nicotnosti před správním orgánem, d) směřuje-li žaloba pouze proti důvodům rozhodnutí a e) domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání vyloučeno⁷⁰². Výjimky ze soudního přezkumu musí být vykládány zužujícím způsobem, přičemž v případě pochybností musí být přezkum umožněn⁷⁰³.

4.7.1. Nevyčerpání řádných opravných prostředků

Subsidiární povaze správního soudnictví odpovídá zdůrazněná zásada povinnosti vyčerpat zákonem dostupné řádné opravné prostředky, které zákon k ochraně práva proti nepravomocnému rozhodnutí připouští. Tento postup odpovídá možnosti dotčené osoby, jak nejrychleji dosáhnout nápravy tvrzené nezákonnosti správního orgánu⁷⁰⁴ a současně tomu, aby se k soudu dostaly jen ty případy, které správní orgán řešit nemůže⁷⁰⁵. Mezi řádné opravné prostředky, jimiž lze napadnout nepravomocné prvoinstanční rozhodnutí, řadí právní teorie

Zdeněk, MAZANEC, Michal, NOVOTNÝ, Zdeněk, POLEDNE, Petr, PUTNA, Mojmír, SIMON, Pavel, ŠEBEK, Roman, ŠTENGLOVÁ, Ivana. *Občanský soudní řád I, II*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. S. 668.

⁷⁰¹ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 7 Ans 5/2008-164 ze dne 21.09.2010, č. 2181/2011 Sb. NSS.

⁷⁰² Viz § 68 s.ř.s.

⁷⁰³ Rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 8 As 8/2011-66 ze dne 30.07.2013, č. 2908/2013 Sb. NSS.

⁷⁰⁴ Usnesení Ústavního soudu IV. ÚS 1861/07 ze dne 05.11.2007.

⁷⁰⁵ POTĚŠIL, Lukáš. § 5. In POTĚŠIL, Lukáš. *Soudní řád správní: komentář*. (2014). S. 47.

odvolání, rozklad, námitky při správní exekuci a odpor v příkazním řízení⁷⁰⁶. Pojem „řádné opravné prostředky“ je vzhledem k šíři správní činnosti, která je podrobena soudní kontrole, třeba brát v širším významu a individuálně posuzovat, zda právní úprava v konkrétním případě takový prostředek ochrany připouští či nikoliv⁷⁰⁷. Řádný opravný prostředek totiž není možné nahrazovat jinými než zákonem předvídanými prostředky nápravy. Za nevyčerpání řádných opravných prostředků jsou proto považovány i případy, kdy se účastník správního řízení rozhodne pro postup, kdy nejprve bude souhlasit s rozhodnutím správního orgánu, např. souhlasí uloženou pokutou, příkazem či se vzdá práva odvolání a posléze si svůj postup rozmyslí⁷⁰⁸. Od této situace je zapotřebí odlišit vyčerpání opravných prostředků u účastníka řízení, jemuž sice byla uložena pokuta za přestupek v blokovém řízení, ten však žalobou brojí proti rozhodnutí správního orgánu, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí prvoinstančního orgánu o zamítnutí obnovy řízení. Řízení o obnově řízení⁷⁰⁹ není součástí dříve ukončeného správního řízení o jehož obnově se jedná a jež bylo pravomocně skončeno⁷¹⁰ a proto se vyčerpání opravných prostředků v tomto řízení posuzuje samostatně⁷¹¹. Teprve po marném vyčerpání všech opravných prostředků k ochraně svého práva⁷¹², které má účastník správního řízení ve své procesní dispozici, se může domáhat soudní ochrany ve správním soudnictví⁷¹³. To dopadá i na případy, kdy je jedním rozhodnutím dotčeno více účastníků řízení, kdy (ne)vyčerpání řádných opravných prostředků se posuzuje u každého účastníka samostatně.

V případě, že se účastník řídí nesprávným poučením správního orgánu o nepřipustnosti opravného prostředku, soud podanou žalobu odmítne a věc postoupí správnímu orgánu jako opravný prostředek proti jeho rozhodnutí k jeho vyřízení⁷¹⁴. To odpovídá standardnímu výkladu právního řádu, kdy při „odnětí“ možnosti účastnit se řízení vyústujícím v nedoručení rozhodnutí ve věci lze i nadále nápravu zjednat použitím řádného opravného prostředku⁷¹⁵. Pokud byla žaloba podána u soudu včas, pak platí, že opravný prostředek byl podán včas⁷¹⁶.

Nepřipustnost žaloby z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků se neuplatní v případě, kdy rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu práv účastníka řízení (žalobce) změněno nebo zrušeno k opravnému prostředku jiného, neboť účastník řízení nemá, jak proti

⁷⁰⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. (2019). S. 148.

⁷⁰⁷ Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Aps 2/2010-44 ze dne 17.12.2010, č. 2339/2011 Sb. NSS.

⁷⁰⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 6 As 49/2003-46 ze dne 29.12.2004, č. 505/2005 Sb. NSS.

⁷⁰⁹ § 100 zákona č. 500/2004 Sb. *Zákon správní řád*.

⁷¹⁰ Usnesení Krajského soudu v Brně č.j. 62 Af 34/2011-117 ze dne 25.05.2012.

⁷¹¹ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 1 As 21/2010-65 ze dne 12.03.2013 č. 2838/2013 Sb. NSS.

⁷¹² Rozsudek NSS ČR č.j. 3 Ads 58/2003-32 ze dne 04.03.2004.

⁷¹³ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Afs 98/2004-65 ze dne 12.05.2005, č. 672/2005. Sb. NSS.

⁷¹⁴ Usnesení KS v Ústí nad L., pob. v Liberci č.j. 59 Af 31/2013-13 ze dne 23.01.2014, č. 3325/2016 Sb. NSS.

⁷¹⁵ Rozsudek NSS ČR č.j. 4 As 27/2003-77 ze dne 18.09.2003, č. 64/2004 Sb. NSS.

⁷¹⁶ Viz § 46 odst. 5 s.ř.s.

tomuto rozhodnutí řádným opravným prostředkem brojít. S ohledem účinnou ochranu veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví, kdy smyslem právní úpravy svobodného přístupu k informacím je rychlé a efektivní umožnění tohoto přístupu připustil Ústavní soud výjimku z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků v případě, kdy povinný subjekt podle opakovaně odmítl poskytnout informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, a přitom ignoroval závazný právní názor nadřízeného orgánu z něžž se podává, že informace povinným subjektem poskytnuty být měly, resp. mají⁷¹⁷. V takovém případě nelze po žadateli opakovaně požadovat formální vyčerpání opravných prostředků, který fakticky nemůže vést k dosažení požadovaného výsledku, tj. poskytnutí informace⁷¹⁸.

Výjimka z nepřipustnosti nevyčerpání řádných opravných prostředků se uplatní rovněž v případech zvláštní žalobní legitimace v případech, kdy by trvání na této výjimce bylo v rozporu se smyslem a účelem právní úpravy ve spojení s postavením žalobce v konkrétní projednávané věci. Byl-li tedy žalobce účastníkem předcházejícího správního řízení a mohl-li z této pozice řádné opravné prostředky uplatnit, pak jeho žaloba bude přípustná pouze při splnění podmínky vyčerpání řádných opravných prostředků⁷¹⁹.

4.7.2. Rozhodnutí v soukromoprávní věci

Ochrana veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví po vzoru prvorepublikové právní úpravy^{720,721}, odpovídá vyluka z rozhodování správních soudů, jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu^{722,723}. Ochrana práv žalobce v případě, kdy žaloba je odmítnuta proto, že se žalobce u správního soudu domáhá rozhodnutí ve věci, o níž má jednat a rozhodnout soud v občanském řízení, nebo se domáhá přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své pravomoci v soukromoprávní věci, je zajištěna prostřednictvím poučení o zachování práva žalobce o možnosti podat do jednoho měsíce od právní moci tohoto

⁷¹⁷ Nález Ústavního soudu sp.zn. I. ÚS 3930/14 ze dne 16.06.2015, č. N 115/77 SbNU 685. *K interpretaci procesních předpisů k ochraně práv žadatele o informace.*

⁷¹⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 3 As 278/2015-44 ze dne 10.11.2016, č. 3517/2017 Sb. NSS.

⁷¹⁹ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 As 121/2016-42 ze dne 11.07.2016, č. 3451/2016 Sb. NSS.

⁷²⁰ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná.* (1937). S. 429.

⁷²¹ RÁDL, Zdeněk. In NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD: *komentář k zákonu ze dne 16. června 1937, číslo 164/Sb. z. a n. o nejvyšším správním soudě a k jednacímu řádu pro nejvyšší správní soud, publikovanému vládní vyhláškou ze dne 16. července 1937, číslo 191/Sb. z. a n.* - Praha: Československý kompas, 1937. Komentované zákony Československé republiky. S. 101.

⁷²² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* (2019). S. 356.

⁷²³ Viz § 68 písm. b) s.ř.s.

rozhodnutí žalobu k určenému věcně příslušnému soudu^{724,725}. Obdobně postupuje soud v občanskoprávním řízení⁷²⁶. To neplatí v případě, že mezi specializovaným senátem pro věci správního soudu a jiným senátem téhož krajského soudu je sporné, zda jde o věc, která má být projednána a rozhodnuta o ní v občanském soudním řízení⁷²⁷; v takovém případě navrhne soud, kterému věc byla přidělena, rozhodnutí tohoto kompetenčního sporu zvláštnímu senátu⁷²⁸. V případě, že žaloba byla správnímu soudu postoupena soudem v občanském soudním řízení, nebo řízení v téže věci bylo pravomocně zastaveno proto, že má být vyřízena ve správním soudnictví, soud navrhne zvláštnímu senátu, aby rozhodl kompetenční spor o věcnou příslušnost⁷²⁹. Posouzení příslušnosti správní jurisdikce přísluší vždy správnímu soudu, a to i v případě, kdy se správní orgán odmítl zabývat věcí vyplývající ze soukromoprávních vztahů⁷³⁰.

Zvláštní případy představují řízení o žalobě, jíž se žalobce domáhá vyslovení nicotnosti rozhodnutí vydaného správním orgánem v soukromoprávní věci a řízení, jejíž předmětem je přezkum procesního (nemeritorní) rozhodnutí správního orgánu. O nich jsou oprávněny výlučně rozhodovat soudy rozhodující ve správním soudnictví. V případě prohlášení nicotnosti shledal zvláštní senát důvod pravomoci soudů ve správním soudnictví zejména v právní úpravě, kdy zákonodárce tuto pravomoc svěřuje výlučně správním soudům prostřednictvím § 76 odst. 2 s.ř.s., zatímco občanský soudní řád (v žádné části) procesní úpravu soudního přezkumu nicotného rozhodnutí neobsahuje. Úprava občanského soudního řádu⁷³¹ naopak umožňuje soudu řízení přerušit do rozhodnutí soudu rozhodujícího ve správním soudnictví o žalobě na vyslovení nicotnosti správního orgánu⁷³². Závěr na pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví ve věci přezkumu rozhodnutí správních orgánů procesní povahy, jimiž se řízení končí založil zvláštní senát na své ustálené rozhodovací praxi, podle níž „*pravomoc soudu v občanském soudním řízení bude založena až tehdy, kdy správní orgán rozhodne věcně*

⁷²⁴ Tento postup se neuplatní v případě, že je z žaloby nepochybné, že o ní nemá rozhodovat specializovaný senát krajského soudu, jemuž byla nesprávně přidělena. V takovém případě, aniž by o žalobě rozhodl jejím odmítnutím, věc předá krátkou cestou – interním neformálním postupem – civilnímu soudnímu oddělení k projednání a rozhodnutí. Viz rozsudek NSS ČR č.j. 3 As 4/2004-44 ze dne 26.02.2007, č. 1069/2007 Sb. NSS.

⁷²⁵ Viz § 46 odst. 2 s.ř.s.

⁷²⁶ V případě soudu rozhodující v občanském soudním řízení soud při zjištění, že věc náleží do správního soudnictví řízení zastaví a poučí žalobce o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví (viz § 104 odst. 1 ve spojení s § 104b o.s.ř.), přičemž podá-li žalobu do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozhodnutí, zůstává mu zachována lhůta pro podání žaloby ve správním soudnictví.

⁷²⁷ Srov. § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. – závaznost pravomocného rozhodnutí zvláštního senátu.

⁷²⁸ Podle zákona č. 131/2002 Sb.

⁷²⁹ Viz § 46 odst. 3 s.ř.s.

⁷³⁰ Usnesení zvláštního senátu č.j. Konf 22/2006-8 ze dne 30.12.2009, č. 1952/2009 Sb. NSS.

⁷³¹ § 109 odst. 2 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb. *Občanský soudní řád* platí: „*Pokud soud neučiní jiná vhodná opatření, může řízení přerušit, jestliže probíhá řízení, v němž je řešena otázka, která může mít význam pro rozhodnutí soudu, nebo jestliže soud dal k takovému řízení podnět.*“.

⁷³² Usnesení zvláštního senátu č.j. Konf 53/2011-25 ze dne 05.03.2012, č. 2644/2012 Sb. NSS.

o sporu nebo o jiné právní věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů, tj. zjistí co je právem, nebo toto právo založí.“. Z toho důvodu v případech rozhodnutí procesní povahy, jimiž se řízení končí (bez ohledu na jejich pojmenování), nemohou založit pravomoc soudů rozhodujících v občanském soudním řízení⁷³³ a jejich přezkum zůstává v (obecné) pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví⁷³⁴.

Vzhledem k nejasným hranicím mezi rozhodnutím ve věci práva soukromého a práva veřejného vyvolával zákonodárcem přijatý model o rozhodování sporů o pravomoc soudů zvláštním senátem určité pochybnosti. Vladimír Mikule v tomto ohledu upozorňoval, že *„uvedené řešení bude nepochybně kriticky zkoumáno z různých hledisek a položena bude asi i otázka, zda takové „rozpolcení“ soudní ochrany proti rozhodnutí veřejné správy, přinášející četné různé zvláštnosti, bylo skutečně nezbytné, když je Ústava ČR ani výslovně nevyžaduje.“⁷³⁵*. Martin Kopecký v této souvislosti zdůraznil, že *„na otázku, zda to, které rozhodnutí správního orgánu je rozhodnutím v záležitostech soukromého práva, nelze odpovědět z formálních znaků rozhodnutí, ale pouze ze znaků obsahových,“* přičemž vyjádřil obavy z odpovědnosti přenesené na žalobce, tj. *„zda nemůže nastat situace, kdy žalobce neuspěl v ochraně svých práv u soudu na základě podané žaloby proto, že nesprávně (odlišně od soudu) posoudí, zda se rozhodnutí správního orgánu týká veřejnoprávní či soukromoprávní otázky.“⁷³⁶*

Shora uvedené obavy se potvrdily pouze částečně, a to prostřednictvím zpočátku velmi vysokého nápadu rozhodovaných sporů o věcnou příslušnost zvláštním senátem. S ohledem na závaznost judikatury⁷³⁷ zvláštního senátu je současná situace relativně stabilizovaná a nečiní významné aplikační potíže. Přesto však nelze přehlédnout velmi dlouhou dobu projednávání věci před zvláštním senátem, kdy tato doba velmi významně prodlužuje již relativně dlouhou dobu projednávání věci před správními orgány a soudy (viz kapitola 3.12.1 Zvláštní senát v číslech).

⁷³³ Podle § 244 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., *občanský soudní řád*, platí: *„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.“*

⁷³⁴ Usnesení zvláštního senátu č.j. Konf 27/2017-22 ze dne 19.12.2017.

⁷³⁵ MIKULE, Vladimír. *Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu*. In ČEBIŠOVÁ, Taisia a Vladimír VOPÁLKA. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. (2003). S. 73-91.

⁷³⁶ KOPECKÝ, Martin. *Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem*. In ČEBIŠOVÁ, Taisia a Vladimír VOPÁLKA. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. (2003). S. 219-240.

⁷³⁷ KOLMAN, Petr. *Žaloby ve věcech samosprávy*. Právní rádce 8/2004. 2004. S. 32-38. ISSN 1210-4817.

4.7.3. Poprvé uplatněná nicotnost jako jediný důvod žaloby

Subsidiární povaze správního soudnictví odpovídá rovněž nepřipustnost žaloby, jejíž jediným důvodem je tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí, nedomáhal-li se žalobce vyslovení této nicotnosti v řízení před správním orgánem (§ 68 písm. c) s.ř.s.).

Nicotné rozhodnutí v obecné rovině představuje právně nerelevantní výsledek jednání správního orgánu⁷³⁸. Ačkoli nicotné rozhodnutí může působit (navenek) jako správní akt, správním aktem ve skutečnosti není, neboť odporuje zákonu a pro své specifické vady není způsobilé vyvolat žádné veřejnoprávní účinky a působit na práva a povinnosti svých adresátů⁷³⁹. Specifičnost vad zakládajících nicotnost rozhodnutí spočívá v jejich povaze, které patří mezi vady nejzávažnější, nejtěžší a rovněž i nezhojitelné, v jejichž důsledku není nicotné rozhodnutí způsobilé vyvolat žádné právní důsledky. Dušan Hendrych v této souvislosti uvádí, že nicotnost „v podstatě znamená, že správní akt pro vady vůbec nevznikl, že neexistuje“⁷⁴⁰. Tím se nicotná rozhodnutí, ačkoliv mohou mít rovněž vnější formu úředního aktu, odlišují od vadných rozhodnutí, jejichž vada spočívá v prosté nezákonnosti a od jiných vad, které sice nejsou nezákonné, ale přesto vedou k věcné nesprávnosti rozhodnutí⁷⁴¹. Z toho důvodu pojmy nicotnosti a neplatnosti správního aktu nelze navzájem směřovat, neboť každý z nich má svůj vlastní a vzájemně odlišný obsah⁷⁴² na nějž je zásadně odlišným procesním způsobem reagováno. Povaze nejtěžší závažnosti vad zakládajících nicotnost rozhodnutí odpovídá i skutečnost, že tyto vady nelze žádným způsobem zhojit, přičemž na nicotnosti rozhodnutí nelze ničeho změnit⁷⁴³, neboť nelze změnit něco, co neexistuje⁷⁴⁴. Nicotnost je proto možné pouze prohlásit. Z toho důvodu se na nicotné rozhodnutí hledí, jako by ho nebylo, a proto představuje výjimku ze zásady presumpce správnosti správních aktů⁷⁴⁵. Přitom platí závěry prvorepublikové právní teorie, že „neplatnost („nicotnost“) jest zásadně nezhojitelná, že tedy neplatné jednání nestává se platným, ani když odpadne původní překážka platnosti, ani když strany nebo některé z nich neplatné jednání schválí. Strany mohou toliko, jsou-li tu příslušné

⁷³⁸ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Pavel VETEŠNÍK, Martin ŠKUREK, Eva HORZINKOVÁ, Vladimír NOVOTNÝ, Olga SOVOVÁ a Lenka SCHEU. *Správní řád*. Praha: Wolters Kluwer, xviii, 865 stran; 19 cm. ISBN 978-80-7598-797-6. S. 416.

⁷³⁹ J. Hoetzel uvádí v HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. (1937). S. 289, „Důsledně by se mělo říci, že to nejsou žádné akty.“.

⁷⁴⁰ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 242 s.: příl. ISBN 978-80-7478-561-0.

⁷⁴¹ KINDL, Milan, KRAMÁŘ, Květoslav, RAJCHL, Jiří, TELECKÝ, Daniel. *Základy správního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. S. 174.

⁷⁴² Rozsudek NSS ČR č.j. 5 Afs 75/2007-161 ze dne 29.11.2007, č. 1492/2008 Sb. NSS.

⁷⁴³ Rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS.

⁷⁴⁴ POTĚŠIL, Lukáš. *Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. ISBN 978-80-210-7830-7. S. 102.

⁷⁴⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, 496 s. S. 32.

*podmínky, vykonati nové právní jednání, jaké zamýšlely neplatným úkonem, a teprve pak počínají jeho právní účinky.*⁷⁴⁶ Proto nemůže být nicotnost zhojena uplynutím času⁷⁴⁷. Vzhledem k zásadě presumpce správních aktů je zřejmé, že i nicotný správní akt je schopný zásadně ovlivnit a zasáhnout sféru práv a povinností fyzické nebo právnické osoby, proto je zapotřebí takové rozhodnutí odklidit. Z toho důvodu je na nicotný (neexistující, *non negotium*) správní akt za účelem jeho odklizení nutno nahlížet tak, jako by šlo o akt pojmově zrušitelný⁷⁴⁸, přičemž při rozhodování o nicotnosti je oprávněným orgánem autoritativně deklarováno, že správní akt neexistuje.

Na základě právní teorie a judikatury lze rozlišit, že nicotnost nastává zpravidla v důsledku nedostatku právního podkladu, nedostatku pravomoci, nejtěžších vad příslušnosti, absolutního nedostatku formy, absolutního omylu v osobě adresáta, neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost, požadavků trestného nebo jiného právně nemožného plnění, požadavku plnění fakticky nemožného, neurčitosti, nesmyslnosti či vnitřní rozporuplnosti či neexistence vůle⁷⁴⁹.

Michal Mazanec vymezuje nicotné rozhodnutí jako zvláštní druh aktu, který odporuje zákonu, přičemž jeho vady nejsou dány množstvím vad, ale „zápornou kvalitou“ vady. Problémy nicotných aktů přitom spatřuje ve dvou rovinách: „*Především je nutno vymezit okruh vad, pro které je nutno mít za to, že akt neexistuje [...]. Druhým problémem je pak procesní postup, kterým bude taková vada deklarována. To je totiž nutné, protože otázka existence aktu je mnohdy právně složitá, nejasná a autor aktu, správní orgán, z něj obvykle vyvozuje důsledky jako z aktu bezvadného, a to až do jeho exekučního provedení.*“⁷⁵⁰. Tyto závěry potvrzuje Josef Staša s tím, že i vadné správní akty představují autoritativní projevy správních orgánů pro které „*platí tzv. presumpce správnosti, která znamená, že na správní akt se hledí jako na bezvadný, pokud není úředně shledán opak. To má za následek alespoň prozatímní rovnost vadných a bezvadných aktů a, má-li dojít k nápravě, též nezbytnost vyvolat úřední postup, jehož výsledkem bude odstranění případných vad aktu nebo alespoň jejich prokázání.*“⁷⁵¹.

⁷⁴⁶ BÍLOVSKÝ, František. *Úvod do nauky o právních úkonech bezúčinných*. Praha – Brno 1936, Nakladatelství ORBIS Praha XII, Cochova 62, 108 stran. S. 24.

⁷⁴⁷ Nález Ústavního soudu ČR sp.zn. Pl. ÚS 8/98 ze dne 17.11.1998, publikovaný pod č. 300/1998 Sb., N 141/12 SbNU305. *Ověření neplatnosti daňového rozhodnutí vydaného podle zákona o správě daní a poplatků*.

⁷⁴⁸ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č.j. 15 Ca 288/2001-20 ze dne 22.11.2001 publikovaný v Časopisu správní právo, Soudní judikatura ve věcech správních č. SJS 917/2002.

⁷⁴⁹ STAŠA, Josef. *Kapitola IX. Správní akty*. In ČEBIŠOVÁ, Taisia, HENDRYCH, Dušan, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHÁČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef, VOPÁLKA, Vladimír. *Správní právo - Obecná část*. (2012). S. 214.

⁷⁵⁰ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. (1996). S. 78.

⁷⁵¹ STAŠA, Josef. *Kapitola IX. Správní akty*. In ČEBIŠOVÁ, Taisia, HENDRYCH, Dušan, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHÁČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef, VOPÁLKA, Vladimír. *Správní právo - Obecná část*. (2012). S. 212.

Lukáš Potěšil rozlišuje vady, s nimiž je spojována nicotnost na vady procesní, vady vycházející z obsahu či formy správního aktu a na vady výroku⁷⁵². Kategorizace vad způsobujících nicotnost představuje ovšem pouze teoretické odlišení, které umožňuje jejich zkoumání, přičemž v konkrétních případech se mohou kategorie vad prolínat. Mezi vady procesní, lze zařadit zejména nejtěžší vady pravomoci a příslušnosti, absence vůle rozhodujícího orgánu, složení rozhodujícího orgánu odporující zákonu, absence právního podkladu, či závažná protiprávnost při vedení řízení, případně že rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem.

Za vady vycházející z obsahu či formy správního aktu lze považovat zejména absolutní nedostatek formy, absolutní nedostatky v označení osoby adresáta a/nebo správního orgánu, situaci, kdy adresátem rozhodnutí je osoba, která není účastníkem řízení, faktickou či právní neuskutečnitelnost, absenci skutkového podkladu způsobující bezobsažnost, požadavek trestného či jiného právně nemožného plnění. Mezi vady výroku lze zařadit absolutní neurčitost nebo nesmyslnost a vady výroku porušující zásadu *ne bis in idem a rei iudicatae*.

Původním záměrem zákonodárce bylo schválení nové právní úpravy správního řádu a soudního řádu správního, kdy správní řád v navrhovaných ustanoveních § 105 a § 106 obsahoval jak obecnou definici nicotnosti správního aktu, která byla do té doby pouze součástí právní teorie a judikatury, tak postup, jakým má být nicotnost správního aktu prohlášena⁷⁵³. Na tuto úpravu navazovala úprava soudního řádu správního⁷⁵⁴. Protože nová úprava správního řádu nebyla schválena⁷⁵⁵, zůstala úprava nicotnosti obsažena pouze v soudním řádu správním. Ten však upravuje pouze procesní postupy v souvislosti s nicotností, ale nepodává žádnou definici a ani důvody, které k ní vedou. Vzniklý stav tak na jedné straně odstranil nedostatky stávající právní úpravy, která neumožňovala vyslovení nicotnosti rozhodnutí, jehož vady způsobují jeho nicotnost⁷⁵⁶, nicméně stále absentovalo zákonodárcovo vymezení nicotnosti jako takové. Z tohoto důvodu byly východiskem pro určení rozhodovací praxe závěry prvorepublikové teorie a judikatury, na ně navazující novodobá judikatura a přijatý, a posléze i byť (tehdy) neúčinný správní řád z roku 2006⁷⁵⁷.

⁷⁵² POTĚŠIL, Lukáš. *Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu*. (2015). S. 102.

⁷⁵³ Vládní návrh zákona správní řád, Sněmovní tisk 1070/0. [online]. [Cit. 14.01.2022].

Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1070&CT1=0>

⁷⁵⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb.

⁷⁵⁵ V rámci třetího čtení na 46. schůzi konané dne 15.02.2022 nebyl návrh zákona správní řád schválen (hlasování č. 608). [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&t=1070>

⁷⁵⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, 510 s. ISBN 978-80-7598-564-4.

⁷⁵⁷ Rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 6 A 76/2001-96 ze dne 22.07.2005.

Částečná náprava tohoto nežádoucího stavu nastala až v roce 2006, kdy nabyl účinnosti správní řád⁷⁵⁸. Zákonodárce však upravil nicotnost pouze ve dvou ustanoveních (§ 77–78) prostřednictvím demonstrativního vymezení výčtu vad s odůvodněním, že tak učinil po vzoru úpravy SRN „*poměrně úzce s ohledem na právní jistotu a na to, že pro správní orgány jde o institut zcela nový*“, když širší vymezení je ponecháno judikatuře správních soudů⁷⁵⁹. S tímto přístupem se Kateřina Frumarová neztotožňovala, protože jej považovala za rozporný se zásadou předvídatelnosti práva a rozhodování⁷⁶⁰. Lukáš Potěšil naopak ve stručné úpravě spatřoval určité pozitivum, neboť „*se tím obsah právní úpravy zcela předem neuzavírá a nebrání možnému vývoji či posunu v chápání důvodů nicotnosti*“, a v tomto ohledu ji považoval za slučitelnou i s rakouským a polským přístupem⁷⁶¹.

Z hlediska podmínky přípustnosti žaloby v případě nicotnosti jako jediného žalobního důvodu rozšířený senát sjednotil dosavadní rozdílnou praxi a s ohledem na skutečnost, že v odvolacím řízení je možné se „*nápravy nicotnosti domoci jen formou zrušení prvního stupně z důvodu jeho nicotnosti, a nikoliv vyslovením nicotnosti. Ani podle § 77 odst. 1 a 78 správního řádu nemá účastník řízení právo na to, aby jeho podáním bylo zahájeno řízení o prohlášení nicotnosti, neboť protože toto řízení je dozorčím prostředkem, jehož vedení je plně v dispozici příslušného správního orgánu, není řízení o prohlášení nicotnosti, které by bylo možné zahájit na základě žádosti účastníka řízení, v platném právu obsaženo*.“ Uzavřel, že ustanovení § 68 písm. c) s.ř.s. je obsoletní a žaloba z tohoto důvodu nemůže být odmítnuta. Současně přitom uzavřel, že podmínkou přípustnosti žaloby, jejíž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí, je podání žaloby po vyčerpání řádných opravných prostředků a ve lhůtě, jejíž počátek je určen dnem oznámení rozhodnutí vydaného v odvolacím řízení žalobci⁷⁶². Neakceptoval přitom argumentaci, že povaha nicotného rozhodnutí vylučuje jeho doručení (vycházející z předpokladu, že nemá-li nicotné rozhodnutí žádné účinky, pak ani jeho doručení nemůže vyvolávat účinky). Bez předcházejícího odvolacího řízení je tak nicotné rozhodnutí ve správním soudnictví právně neodstranitelné⁷⁶³, přičemž správní soudy nejsou oprávněny nahrazovat tuto legislativní mezeru⁷⁶⁴.

⁷⁵⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 7 Afs 68/2007-82 ze dne 21.02.2008.

⁷⁵⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb.

⁷⁶⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Nicotnost správního rozhodnutí*. (2014). S. 93.

⁷⁶¹ POTĚŠIL, Lukáš. *Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu*. (2015). S. 159.

⁷⁶² Rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 7 As 100/2010-65 ze dne 12.03.2013, č. 2837/2013 Sb. NSS.

⁷⁶³ Rozsudek NSS ČR č.j. 4 As 31/2004-53 ze dne 21.04.2005, č. 619/2005 Sb. NSS.

⁷⁶⁴ MADLEŇÁKOVÁ, Lenka. *Dostali jste nicotné rozhodnutí? Snažte se o jeho zrušení v odvolacím řízení!* [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2010/10/1-madlenakova-dostali-jste-nicotne.html>, 13.10.2010.

S účinností od 1. července 2017 zákonodárce přistoupil ke změně právní úpravy zjištění a prohlášení nicotnosti ve správním řádu. Zatímco na definici nicotného rozhodnutí se ničeho nezměnilo, tj. nicotné rozhodnutí je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný s výjimkou případů, pokud je vydal správní orgán nadřízený příslušnému správnímu orgánu, a dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, a nebo jinými vadami pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu (srov § 77 odst. 1 správního řádu), změna se týká způsobu zjišťování nicotnosti a jeho prohlášení za nicotné. Nicotnost (opětovně po vzoru dosavadní právní úpravy) zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje nadřízený orgán správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal. Zásadní změnou je výslovné vymezení, že k vyslovení nicotnosti může dojít kdykoliv, přičemž v případě že správní orgán dojde k závěru, že jiný správní orgán učinil úkon, který je nicotným rozhodnutím, dá podnět správnímu orgánu k prohlášení nicotnosti. Oprávnění dát právně nezavazující podnět⁷⁶⁵ k prohlášení nicotnosti mohou i osoby, které byly účastníky řízení, v němž bylo nicotné rozhodnutí vydáno a spolu s nimi i jejich právní nástupci, pokud by byli rozhodnutím vázány. V případě, že správní orgán neshledá důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů. Shledá-li správní orgán rozhodnutí nicotným pak vydá rozhodnutí, jímž prohlásí jeho nicotnost; proti tomuto rozhodnutí nelze podat odvolání.

Přijatá právní úprava odstranila rozdílný přístup k posuzování nicotnosti v řízeních, v nichž se postupuje podle správního řádu a v řízeních podle daňového řádu⁷⁶⁶. Přijaté řešení vychází z úpravy daňového řádu, čímž bylo zásadně posíleno omezené postavení správních orgánů v případě nicotnosti a jejího prohlašování⁷⁶⁷.

Z pohledu účastníka řízení dotčeného správním rozhodnutím, o němž se domnívá, že je nicotné a jehož podnět byl vyhodnocen s tím, že nebyly shledány důvody pro vyslovení nicotnosti se ovšem podle dosavadní ustálené judikatury nezměnil. Podnět k vyslovení nicotnosti podle správních soudů ... „*nepředstavuje onen prostředek k vyslovení nicotnosti před správním orgánem, jehož existenci předpokládal zákonodárce při koncipování § 68 písm. c) s.ř.s., neboť jde skutečně o pouhý podnět, o němž není nadřízený správní orgán vůbec povinen rozhodnout*“⁷⁶⁸. To se týká i případu, kdy byla osoba podávající podnět k vyslovení nicotnosti vyzooměna o tom, že správní orgán neshledal důvody pro vyslovení nicotnosti, což

⁷⁶⁵ MATES, Pavel, ŠEMÍK, Karel. *Nad novelou správního řádu*. Právní rozhledy, 2017, č. 15-16. S. 538-541.

⁷⁶⁶ Viz § 105 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád

⁷⁶⁷ POTĚŠIL, Lukáš. *§ 77 [Zjištění a prohlášení nicotnosti]*. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, marg. č. 20 - 23.

⁷⁶⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 5 As 208/2021-32 ze dne 03.12.2021.

může být realizováno i neformálním způsobem, neboť vyrozumění není rozhodnutím ani zásahem a jeho případné nevydání nemůže být hodnoceno jako nečinnost správního orgánu⁷⁶⁹.

Z důvodů níže vysvětlených jsem toho názoru, že nicotné rozhodnutí nikomu k dobru neslouží, a proto je zapotřebí ho co nejdříve odstranit. Na nicotné rozhodnutí totiž není možné pohlížet pouze jednoduchou optikou účastníků řízení, kteří mohou či nemohou podle tohoto rozhodnutí konat a kteří se mohou rozhodnutí bránit, byť v omezené míře, ale též optikou podkladového rozhodnutí pro jiný orgán veřejné správy či soud, který je povinen z rozhodnutí správního orgánu vycházet (srov. např. § 134 o.s.ř.). Takové zkoumání se ovšem neodehrává ve věcné správnosti správního aktu, ale je posuzováno, zda správní akt vydán v mezích pravomoci příslušného správního orgánu a zda je pravomocný nebo vykonatelný⁷⁷⁰. Z toho důvodu podle mého názoru nemělo být podání žaloby z důvodu nicotnosti vázáno lhůtou, kdy je možné žalobu z tohoto jako jediného důvodu podat.

4.7.4. Směřuje-li žaloba pouze proti odůvodnění rozhodnutí

Zásadně písemné formě správního aktu odpovídá mimo jiné i její strukturování na část výrokovou, odůvodnění a poučení o opravném prostředku nebo o tom, že akt opravným prostředkem napadnout nelze. Ze správního aktu musí být zřejmé určení správního orgánu, který jej vydal, a adresátů, jímž je určen, a určitým a jednoznačným způsobem musí být vyjádřena vůle správního orgánu v zamýšlených účincích, přičemž v rámci odůvodnění musí být uvedeny konkrétní důvody, které správní orgán vedly k přijetí řešení obsaženého v jeho vlastním projevu vůle⁷⁷¹. Správní řád přitom výslovně stanoví, že v rámci odůvodnění musí být uvedeny důvody výroku rozhodnutí, podklady mezi jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů včetně toho, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení a s jejich vyjádřeními k podkladům rozhodnutí⁷⁷². Vztah mezi důkazy, které jsou součástí rozhodovacího procesu a výrokem (resp. výroky) správního rozhodnutí vytváří přezkoumatelnost tohoto rozhodnutí a v tom důsledku rovněž zajištění práva účastníků na spravedlivý proces⁷⁷³. Požadavek na přezkoumatelnost

⁷⁶⁹ Rozsudek NSS ČR č.j. 8 Afs 87/2018-56 ze dne 25.0.2020.

⁷⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp.zn. 3 Cdon 1091/96 ze dne 17.12.1998, publikovaný v časopisu Soudní judikatura 5/99 označení SJ 49/99, Sběrka rozhodnutí sešit 2/2000, č. 11/2000 Sběrky, potvrzen řadou rozhodnutí Ústavního soudu, např. usnesení Ústavního soudu II. ÚS 3995/16 ze dne 21.11.2017.

⁷⁷¹ STAŠA, Josef. Kapitola IX. *Správní akty*. In ČEBIŠOVÁ, Taisia, HENDRYCH, Dušan, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef, VOPÁLKA, Vladimír. *Správní právo - Obecná část*. (2012). S. 193.

⁷⁷² § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb. *Zákon správní řád*.

⁷⁷³ Nález Ústavního soudu sp.zn. III. ÚS 1836/13 ze dne 27.02.2014.

rozhodnutí, tj. vazbu mezi průběhem řízení, provedenými důkazy a výrokem rozhodnutí musí být naplněn i v případě, kdy se postup správního orgánu řídí jiným procesním předpisem než správním řádem. Za rozhodnutí nelze považovat celý správní akt, ale právě jen tu jeho část, v níž správní orgán autoritativně, vrchnostenským způsobem subjektivní oprávnění účastníka zakládá, mění nebo ruší, či autoritativně deklaruje, tj. výrok rozhodnutí (enunciát)^{774,775}. Jestliže se účastník před správním orgánem domohl požadovaného výroku, pak dosáhl toho, co ve věci požadoval, a proto nemůže být odůvodněním zasažen přímo na svých právech⁷⁷⁶. Soudní praxe dospěla k závěru, že obsahuje-li odvolání pouze námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, je toto odvolání přípustné tehdy, jestliže nedostatečnost odůvodnění napadeného rozhodnutí odvolateli skutečně znemožňuje uplatnit řádnou argumentaci proti správnosti či zákonnosti výroku⁷⁷⁷. Vzhledem k tomu, že odůvodnění rozhodnutí správního orgánu není pro žádnou osobu ani orgán závazné, je odvolání je proti důvodům rozhodnutí nepřípustné⁷⁷⁸ a rovněž žaloba směřující jen proti důvodům rozhodnutí je ve správním soudnictví jako nepřipustná vyloučena⁷⁷⁹. Účastník se může bránit toliko prostřednictvím institutu opravy zřejmých nesprávností⁷⁸⁰. V případě, že se oprava týká výroku rozhodnutí, byl soudní přezkum rozhodnutí, jímž bylo rozhodnuto o opravě ve správním soudnictví, připuštěn⁷⁸¹.

V této souvislosti je ovšem nutno upozornit na skutečnost, že přes svou přímou nezávaznost, resp. nezpůsobilost zkrácení na subjektivních právech⁷⁸² (*a contrario* odůvodnění rozhodnutí odvolacího správního orgánu představuje závazný právní názor pro správní orgán jehož rozhodnutí je rušeno⁷⁸³) je v právní praxi odůvodnění rozhodnutí spojováno

⁷⁷⁴ Rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 154/94-42 ze dne 13.08.1996, SJS 400/1999.

⁷⁷⁵ Rozsudek NSS ČR č.j. 3 Ads 96/2011-118 ze dne 11.01.2012

⁷⁷⁶ VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. § 68 [Nepřípustnost žaloby]. In VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. Soudní řád správní. (2004). S. 161.

⁷⁷⁷ Rozsudek Krajského soudu v Praze č.j. 45 A 3/2012-24 ze dne 23.05.2012.

⁷⁷⁸ SKUŤOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. (2012). S. 246.

⁷⁷⁹ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 5 Afs 91/2012-41 ze dne 01.07.20015, č. 3321/2016 Sb. NSS.

⁷⁸⁰ Podle § 70 zákona č. 500/2004 Sb. *Zákon správní řád* platí: *Opravu zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením provede správní orgán, který rozhodnutí vydal. Týká-li se oprava výroku rozhodnutí, vydá o tom správní orgán opravné rozhodnutí. Prvním úkonem správního orgánu ve věci opravy je vydání tohoto rozhodnutí. Právo podat odvolání proti opravnému usnesení anebo opravnému rozhodnutí má pouze účastník, který jím může být přímo dotčen.*

⁷⁸¹ Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 9 A 211/2015-53 ze dne 15.08.2017.

⁷⁸² Vrchní soud v Praze v rozsudku č.j. 6 A 77/98-36 ze dne 31.01.2000, publikovaném pod č. SJS/2000 v časopisu Soudní judikatura ve věcech správních (Správní právo) formuloval tyto závěry: „*Jde tedy o (navíc nevyjádřené) zkrácení na právním zájmu, spočívajícím v tom, že v odůvodnění rozhodnutí (jehož výrok je pro žalobce ovšem příznivý) nejsou uvedeny ty důvody, které žalobce považuje pro sebe za prospěšné. Pak ovšem žalobce v řízení před soudem může být nanejvýš zájemníkem, interesentem, nikoli osobou, která tvrdí své zkrácení na subjektivním oprávnění, právu. Jinak řečeno, žalobce nebrojí proti výroku (který jediný je právní moci schopen, a tedy způsobilý mu zasáhnout do práv), ale proti jeho důvodům. Protože žalobce nebyl rozhodnutími [...] nijak zkrácen na svých právech, jde u něho o nedostatek věcné legitimace k podání žaloby. Řízení proto muselo být zastaveno, protože žaloba byla podána neoprávněnou osobou.*“

⁷⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 Ads 39/2006-62 ze dne 21.06.2007.

s (vyvratitelnou) domněnkou zjištěného skutkového stavu, která může pro účastníka v individuálních případech představovat výrazný zásah do jeho práv a poměrů^{784,785}. Zatímco správní řád – obdobně jako trestní řád – institut opravy odůvodnění rozhodnutí s výjimkou opravy zřejmých nesprávností neupravuje (Nejvyšší správní soud k tomu vysvětlil, že opravu zřejmých nesprávností lze aplikovat pouze zjevné omyly ohledně údajů, které jsou však dostatečně podloženy zjištěními prokazujícími jejich správné znění, přičemž toto ustanovení neumožňuje měnit vlastní obsah rozhodnutí⁷⁸⁶), občanský soudní řád obsahuje výslovnou úpravu institutu opravy odůvodnění rozsudku (viz § 165 o.s.ř.). Účastník, který sice byl v řízení úspěšný, ale nesouhlasí s odůvodněním rozsudku může soudu před jeho právní mocí navrhnout, aby odůvodnění bylo opraveno. Důvodem této právní úpravy je zajištění, aby účastník nemohl být na svých právech dotčen „*odůvodněním rozsudku, které nemá podklad ve zjištěném skutkovém stavu věci.*“⁷⁸⁷. Jestliže zákonodárce shledal, že účastník může být poškozen odůvodněním rozsudku v občanském soudním řízení a rozsudkem ve správním soudnictví (viz § 64 s.ř.s. ve spojení s § 165 o.s.ř.), pak lze argumentací *a maiori ad minus* (od většího k menšímu) dovodit, že stejná ochrana by měla být poskytována i v případě odůvodnění rozhodnutí správního orgánu.

Shora uvedená výluka z přezkumu odůvodnění rozhodnutí správního orgánu nedopadá na situace, kdy je napadána alespoň část výroku, na nějž má toto odůvodnění vazbu. V takovém

⁷⁸⁴ Podle § 134 zákona č. 99/1963 Sb. *občanský soudní řád* platí: *Listiny vydané soudy České republiky nebo jinými státními orgány v mezích jejich pravomoci, jakož i listiny, které jsou zvláštními předpisy prohlášeny za veřejné, potvrzují, že jde o nařízení nebo prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno.*

⁷⁸⁵ Příklad z praxe: Navrhovatelé se jako chataři domáhali, v řízení vedeném Městským úřadem v Písku, jako příslušným silničním správním úřadem, deklaratorního rozhodnutí, kterým se má určit vztah, že na konkrétních pozemcích existuje veřejná účelová komunikace. Právní zájem na tomto určení dokládali tím, že vlastník příslušných pozemků nesouhlasil s tím, aby jeho pozemky byly jako veřejná účelová komunikace užívány. Protože účastníci k výzvě silničního správního úřadu nedoplňovali svůj návrh o vymezení kudy účelová komunikace na daném pozemku vede (výměra pozemku je cca 1 hektar), bylo řízení zastaveno postupem podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (rozhodnutí č.j. MUIP/2017/04357/Kv-USN-zast.SŘ ze dne 21.08.2018. Ačkoliv nebylo žádného důvodu, aby se silniční správní úřad zabýval v odůvodnění rozhodnutí o zastavení řízení podstatou věci, přesto se rozhodl projednávanou věc posuzovat. V rámci odůvodnění vložil část uvozenou textem „*Na tomto místě, již zcela na okraj a mimo výše uvedené odůvodnění správní orgán považuje za vhodné, aby se vyslovil ke zjištěným skutečnostem a stavu věci, který shledal v průběhu jím vedeného řízení, a které nemohl promítnout do meritorního rozhodnutí, neboť k němu řízení z čistě formálních důvodů vůbec nedospělo*“, přičemž se dále zabýval hodnocením skutkového stavu, jenž vycházel pouze z podaného návrhu a tvrzení navrhovatelů. V návaznosti na skutkové posouzení věci silničním správním úřadem se navrhovatelé, nyní již v postavení žalobců domáhají v řízení před Okresním soudem v Písku (sp.zn. 10 C 132/2019) zřízení nezbytné cesty. Vzhledem k tomu, že se spis silničního správního úřadu nedochoval, soud v řízení vychází ze skutkového stavu, jak je popsán toliko v odůvodnění napadeného rozhodnutí vycházející z presumpce správnosti rozhodnutí, proti němuž nikdo (a zejména vlastník pozemku nyní v postavení žalovaného) nebrojil.

⁷⁸⁶ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 58/2009-541 ze dne 31.03.2010, č. 2119/2010 Sb. NSS.

⁷⁸⁷ DRÁPAL, Ljubomír. *§ 165 [Oprava odůvodnění]*. In DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav, DLOUHÁ, Eva, DOLEŽÍLEK, Jiří, FIALA, Roman, HORÁČEK, Roman, KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka, KRBEK, Pavel, KRČMÁŘ, Zdeněk, MAZANEC, Michal, NOVOTNÝ, Zdeněk, POLEDNE, Petr, PUTNA, Mojmír, SIMON, Pavel, ŠEBEK, Roman, ŠTENGLOVÁ, Ivana. *Občanský soudní řád I, II.* (2009). S. 1123..

případě může účastník zpochybňovat napadenou část předmětného výroku právě nesprávným odůvodněním a fakticky se tak domáhat jeho změny.

Protože oprava odůvodnění rozhodnutí správního orgánu není právně upravena, jsem proto toho názoru, že je nutno zdrženlivě přistupovat k žalobě, která směřuje výlučně proti odůvodnění rozhodnutí, a tudíž je *a priori* nepřijatelná. Pokud soud dospěje k závěru, že odůvodnění rozhodnutí napadené žalobou je způsobilé zasáhnout do základních lidských práv žalobce a jiný procesní postup, který má žalobce k dispozici neumožňuje jeho změnu, pak podle mého názoru takovou žalobu nelze pro nepřijatelnost podle § 68 písm. d) s.ř.s. odmítnout⁷⁸⁸.

4.8. Kompetenční výluky

Generální přezkumná klauzule s negativní enumerací (v článku 36 odst. 2 Listiny) je projevem vůle státu coby ústavodárce, jíž stát vymezuje vůči jiným osobám svoji pozici jako zajišťovatele a vymahatele předvídaného jednání⁷⁸⁹. Stanoví, že soudní přezkum se nebude týkat všech rozhodnutí orgánů veřejné správy, ale pouze těch, které zákon ze soudního přezkumu nevyloučí. Vyloučena však nesmí být rozhodnutí týkající se základních práv a svobod podle Listiny a práva a svobody uvedené v Úmluvě⁷⁹⁰ ani práv, která vyplývají z mezinárodní smlouvy dle článku 10 Ústavy a práva Evropské unie⁷⁹¹.

Zákonodárce v § 70 stanovil, že ze soudního přezkumu jsou vyloučeny úkony správního orgánu a) které nejsou rozhodnutími, b) předběžné povahy, c) jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, d) jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud samy o sobě neznamenaají překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo jiné hospodářské činnosti, e) nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám, pokud samy o sobě neznamenaají právní překážku výkonu povolání, nebo zaměstnání nebo jiné činnosti a jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon. Tyto výluky však nejsou zákonodárcem stanoveny samovolně, ale reflektují předchozí judikaturu při požadavku na jejich minimalizaci⁷⁹². Zatímco v rámci právní úpravy za první republiky byly výluky vymezeny až rozhodovací činností soudu, nyní (stejně jako v úpravě správního soudnictví

⁷⁸⁸ Usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 92/06 ze dne 03.04.2007. *Návrh soudu na změnu a doplnění zákona, nikoli jeho zrušení.*

⁷⁸⁹ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci, (vládnutí)*. (2003). S. 273.

⁷⁹⁰ KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. S. 1324.

⁷⁹¹ Rozsudek NSS ČR č.j. 3 Azs 320/2017-20 ze dne 29.11.2017, č. 3683/2018 Sb. NSS.

⁷⁹² POTĚŠIL, Lukáš. § 70. In POTĚŠIL, Lukáš. *Soudní řád správní: komentář*. (2014). S. 606.

zákonem č. 519/1991 Sb.) jsou obsaženy přímo v textu zákona⁷⁹³, a to jak soudního řádu správního, tak zvláštních zákonů. Příklad zvláštní úpravy kompetenční výluky představuje zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení⁷⁹⁴, zákon o výkonu vazby⁷⁹⁵, zákon o státní sociální podpoře⁷⁹⁶, zákon o pobytu cizinců⁷⁹⁷, zákon, jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu vývozu zboží a technologií dvojího užití⁷⁹⁸ a zákon o nemocenském pojištění⁷⁹⁹.

V souvislosti s výlukami práva na přístup k soudu Evropský soud pro lidská práva, ve věci *Kohlhofer a Minarik proti České republice*, připomenul, že „článek 6 odst. 1 Úmluvy zakotvuje „právo na soud“, jehož součástí je právo na přístup k soudu, tj. právo zahájit řízení před soudem v občanskoprávních věcech. [...] Možnost předložit věc soudu však sama o sobě nenaplnuje všechny požadavky tohoto ustanovení. Je také třeba prokázat, že míra přístupu poskytovaná vnitrostátními právními předpisy byla dostatečná k tomu, aby jednotlivci zajistila „právo na soud“ se zřetelem k principům demokratického právního státu. [...] Právo na soud“ zároveň není právem absolutním a připouští jistá omezení, neboť samotná jeho povaha vyžaduje právní úpravu na úrovni státu, který má v tomto ohledu určitý prostor pro uvážení.“⁸⁰⁰.

Poskytovaná ochrana práv na národní úrovni soudu nemá být podle Ústavního soudu založena pouze na doslovném znění zákona, kdy je soud vázán jeho doslovným zněním, „nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, že to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku⁸⁰¹“, přičemž „vůle zákonodárce není metodou výkladu, nýbrž cílem výkladu a výsledkem výkladu, výrazem pro apriorní nezbytnost systémově nerozporného výkladu celého právního řádu.“⁸⁰² Nejvyšší správní soud má v souladu s právem na spravedlivý proces ohledně zákonodárcem stanovených kompetenčních výluk za to, že při aplikaci výluk musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a nesmějí být zneužívány k jiným účelům, než pro které byly stanoveny. Proto „kompetenční

⁷⁹³ ZOULÍK, František. *Některé problémy řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů*. Právo a zákonnost. 1992, 40(10), 593-606.

⁷⁹⁴ Viz § 38 odst. 5, § 89, § 104e a 106 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. *Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení*.

⁷⁹⁵ § 23 odst. 3 zákona č. 293/1993 Sb. *Zákon o výkonu vazby*.

⁷⁹⁶ § 73a zákona č. 117/1995 Sb. *Zákon o státní sociální podpoře*.

⁷⁹⁷ § 171 zákona č. 326/1999 Sb. *Zákon o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů*.

⁷⁹⁸ § 10 odst. 5 zákona č. 594/2004 Sb. *Zákon, jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu vývozu zboží a technologií dvojího užití*.

⁷⁹⁹ § 158 zákona č. 187/2006 Sb. *Zákon o nemocenském pojištění*.

⁸⁰⁰ Rozsudek ESLP, věc *Kohlhofer a Minarik proti České republice* (stížnosti č. 32921/03, 28464/04 a 5344/05 ze dne 15.10.2009, bod 90).

⁸⁰¹ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 21/96 ze dne 04.02.1997, č. 63/1997 Sb., N 13/7 SbNU 87.

⁸⁰² Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 14/02 ze dne 04.06.2003, č. 207/2003 b. N 82/30 SbNU 263, a v něm citace G. Radbruch, *Rechtsphilosophie*. Studienausgabe. Hrsg. R. Dreier. S. Paulson, Heidelberg 1999. S. 107.

vyluky nelze interpretovat extenzivně, ale restriktivně, přičemž v pochybnostech o tom, zda určitý úkon může být předmětem přezkumu či nikoliv, je zapotřebí se vždy přiklonit k závěru, že jej přezkoumat lze⁸⁰³ – s tím, že analogie ve prospěch kompetenčních výluk je vyloučena⁸⁰⁴. Tomu odpovídá deklarovaný postoj Nejvyššího správního soudu, který se staví na stranu žalobce s tím, že v případě, kdy nedokonalá zákonná úprava znemožňuje žalobci přístup k soudu a není možné zabránit odeprání spravedlnosti ústavní stížností s návrhem na zrušení dotčeného zákona, je jediným ústavně konformním východiskem přímá aplikace ústavní normy soudem⁸⁰⁵.

Význam kompetenčních výluk spočívá v tom, že žaloba směřující proti rozhodnutí správního orgánu, jenž je z důvodu kompetenční vyluky nepřipustná (§ 68 odst. 1 písm. c) s.ř.s.), musí být soudem pro nepřipustnost odmítnuta (§ 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s.).

4.8.1. Úkony, které nejsou rozhodnutími

Vymezení úkonů správního orgánu, které nejsou rozhodnutími, navazuje na definici pojmu rozhodnutí v § 65 odst. 1 s.ř.s., jíž jsou negativně vymezeny⁸⁰⁶ (srov. kapitola 4.3 Rozhodnutí správního orgánu této práce). Jedná se o takové správní akty, které nemají povahu autoritativního rozhodnutí⁸⁰⁷, byť jako rozhodnutí mohou být formálně označeny (Jiří Hoetzel pro ně shledával příhodnějším názvem „nález“⁸⁰⁸), nebo ji mají, ale nenaplnují všechny podmínky zákonné definice rozhodnutí. Pojmově vyloučeny jsou tak akty, jimž nejde o zásah do sféry práv a povinností fyzických a právnických osob. To současně nevylučuje, aby takový postup správního orgánu byl předmětem soudního přezkumu v rámci jiného úkonu, který naplňuje zákonnou definici rozhodnutí.

Mezi úkony, které nejsou rozhodnutími, zařadila judikatura mj. oznámení správy sociálního zabezpečení o úpravě dávky pojištění na základě zákona z důvodu valorizace⁸⁰⁹, zamítnutí žádosti o zrušení povinnosti srážet zajištění správce daně⁸¹⁰, vyrozumění správce

⁸⁰³ Rozsudek NSS ČR č.j. 6 A 69/2000-60 ze dne 30.11.2005.

⁸⁰⁴ Rozsudek NSS ČR, č.j. 1 As 22/2011-64 ze dne 28.04.2011, č. 2343/2011 Sb. NSS.

⁸⁰⁵ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Ads 40/2003-41 ze dne 20.11.2003, č. 122/2004 Sb. NSS.

⁸⁰⁶ BROTHÁNKOVÁ, Jana. In BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví a vysvětlivkami*, Linde Praha, a.s. 2003, 405 stran. S. 133.

⁸⁰⁷ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 As 52/2012-114 ze dne 09.10.2013, č. 2974/2014. Zde Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „pokud je správní akt podroben výluce ze soudního přezkumu, neboť není vůbec rozhodnutím, není možno činit rozdíl, zda žalobce tvrdí porušení svých veřejných subjektivních práv v hmotněprávní či procesní oblasti“.

⁸⁰⁸ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. (1937). S. 264.

⁸⁰⁹ Rozsudek NSS ČR č.j. 3 Ads 80/2006-49 ze dne 06.02.2007, č. 1074/2007 Sb. NSS.

⁸¹⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 5 AfS 172/2004-62 ze dne 16.08.2005, č. 1317/2007 Sb. NSS.

daně o převedení přeplatku⁸¹¹, sdělení správce daně o rozdílu mezi přiznanou a vyměřenou výší daně⁸¹², sdělení správního orgánu o neshledání důvodů k zahájení přezkumného řízení⁸¹³, sdělení o uplynutí lhůt pro obnovu řízení i pro přezkoumání mimo odvolací řízení⁸¹⁴.

Pod úkony, jimiž se nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva a povinnosti zařadila judikatura například rozhodnutí ohlašovny o zrušení údaje o místu trvalého pobytu⁸¹⁵, sdělení správního orgánu o postoupení žádosti jinému správnímu orgánu⁸¹⁶, oznámení České správy sociálního zabezpečení o úpravě dávky důchodového pojištění z důvodu valorizace⁸¹⁷, zamítnutí žádosti o prodloužení lhůty k podání daňového tvrzení správcem daně⁸¹⁸, výzva správce daně k prokázání skutečností v rámci vyhledávací činnosti⁸¹⁹, rozhodnutí správce daně o závazném posouzení (právním názoru správce daně), neboť zavazuje toliko správce daně, jímž se daňový subjekt není povinen řídit⁸²⁰, rozhodnutí Ministerstva financí o zamítnutí odvolání proti rozhodnutí správce daně pro nepřipustnost⁸²¹, vyrozumění správce daně o převedení přeplatku, když soudní ochrana je poskytována až v rámci rozhodnutí daňového subjektu o vrácení vratitelného přeplatku⁸²², rozhodnutí správního orgánu o zastavení řízení o přezkoumání mimo odvolací řízení⁸²³, závazná stanoviska vydaná podle § 149 správního řádu⁸²⁴, rozhodnutí o obnově správního řízení ve věci správního trestání ukončené rozhodnutím o uložení sankce, kdy původní rozhodnutí již bylo vykonáno⁸²⁵, a rozhodnutí rektora o nepřipuštění výjimky ze zkušebního řádu⁸²⁶.

V případech závazných stanovisek se pohled soudní praxe v různých oblastech práva a v čase liší. Již za úpravy obnoveného správního soudnictví zákonem č. 519/1991 Sb. v páté části o.s.ř. zákonodárce vylučoval přezkum rozhodnutí správních orgánů předběžné povahy (srov. § 248 odst. 1 písm. e) o.s.ř. ve znění účinném do 31.12.2002). Tomu odpovídal závěr Vrchního soudu, který považoval předběžná stanoviska (zde stanovisko podle § 4 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny) pro svoji povahu za vyloučená z přezkumu

⁸¹¹ Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Afs 119/2017-106 ze dne 31.08.2017, č. 3644/2017 Sb. NSS.

⁸¹² Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Afs 76/2005-77 ze dne 19.01.2006, č. 1474/2008 Sb. NSS.

⁸¹³ Usnesení NSS ČR č.j. 5 A 170/2002-15 ze dne 08.04.2003, č. 197/2004 Sb. NSS.

⁸¹⁴ Rozsudek NSS ČR č.j. 3 as 14/2004-40 ze dne 20.10.2004, č. 985/2006 Sb. NSS.

⁸¹⁵ Rozsudek NSS ČR č.j. 6 As 33/2003-81 ze dne 23.02.2005, č. 1016/2007 Sb. NSS.

⁸¹⁶ Rozsudek NSS ČR č.j. 3 Ads 30/2004-58 ze dne 16.03.2005, č. 1279/2007 Sb. NSS.

⁸¹⁷ Rozsudek NSS ČR č.j. 3 Ads 80/2006-49 ze dne 13.12.2006, č. 1074/2007 Sb. NSS.

⁸¹⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Afs 165/2016-26 ze dne 10.11.2016, č. 3501/2017 Sb. NSS.

⁸¹⁹ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 10/2006-45 ze dne 16.08.2006, č. 1047/2007 Sb. NSS.

⁸²⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 5 Afs 37/2011-77 ze dne 23.08.2011, č. 2454/2012 Sb. NSS.

⁸²¹ Usnesení NSS ČR č.j. 7 A 41/2001-48 ze dne 05.08.2003, č. 171/2004 Sb. NSS.

⁸²² Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Afs 119/2017-106 ze dne 31.08.2017, č. 3644/2017 Sb. NSS.

⁸²³ Rozsudek NSS ČR č.j. 5 A 170/2002-15 ze dne 08.04.2003, č. 197/2004 Sb. NSS.

⁸²⁴ Rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 2 As 75/2009-113 ze dne 23.08.2011, č. 2434/2011 Sb. NSS.

⁸²⁵ Rozsudek NSS ČR č.j. 8 Afs 2/2009-102 ze dne 17.02.2009, č. 2223/2011 Sb. NSS.

⁸²⁶ Rozsudek NSS ČR č.j. 8 as 38/2011-67 ze dne 14.12.2011, č. 2598/2012 Sb. NSS.

ve správním soudnictví⁸²⁷. Rozšířený senát⁸²⁸ ohledně závazného stanoviska vymezil, že vyluku ve smyslu § 70 písm. a) s.ř.s. je zapotřebí posuzovat nikoliv ve vztahu k formálním definičním vztahům rozhodnutí (ve smyslu § 9 a 67 správního řádu), ale materiálnímu vymezení, jímž je věc, o níž je rozhodováno veřejnou správou a tímto rozhodnutím je zasaženo do veřejných subjektivních práv, (tj. založení, změna či zrušení)⁸²⁹. V posuzované věci se jednalo o závazné stanovisko, resp. souhlas orgánu ochrany přírody ve podle § 44 odst. 1 zákona č.114/1992 Sb. o ochraně přírody⁸³⁰. Vzhledem k nahlížení soudu na s.ř.s. jako na normu nikoliv kontrolní, ale obrannou proti zásahům do veřejných subjektivních práv žalobce s analogií na § 42 odst. 2 VwGO a definicí obranné normy (*Schutznormtheorie*) a teorie možnosti zásahu (*Möglichkeitstheorie*) s tím, že tento přístup je možné přenést i do české úpravy soudního řádu správního, neboť tak tomu bylo zamýšleno zákonodárcem, přičemž není rozhodující zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, ale zda se dle jeho tvrzení v jeho sféře negativně projevil⁸³¹. Právě tvrzení žalobce o negativním zásahu se stalo důvodem přípustnosti pro soudní přezkum ve správním soudnictví. Původně pozitivní argumentace rozšířeného senátu inspirovaná německou právní úpravou ohledně přístupu k soudu prostřednictvím zejména teorie možnosti zásahu (*Möglichkeitstheorie*) byla ovšem sanována následným rozhodnutím rozšířeného senátu, který opustil teorii zásahu do veřejných subjektivních práv prostřednictvím rozhodnutí správního orgánu, ale vrátil se k regulační funkci úpravy § 65 a systému výluk upravených v § 70 s.ř.s. s tím, že je zapotřebí zkoumat, zda závazné stanovisko podle § 149 správního řádu zakládá, nebo mění práva či povinnosti, přičemž negativní závazné stanovisko umožňuje rychlou nápravu v rámci odvolacího řízení a jeho následném soudním přezkumu. Tomu navíc dle jeho názoru na rozdíl od omezeného rozsahu v rámci § 67 správního řádu brání i široký rozsah závazných stanovisek podle § 149 správního řádu⁸³², přičemž právě samostatnost závazného stanoviska jako podkladového materiálu může zajistit, že hlavní řízení nebude vůbec zahájeno. To platí i pro úkon, jímž nadřízený orgán v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 správního řádu závazné stanovisko zruší⁸³³.

⁸²⁷ Viz např. usnesení Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 64/94-21 ze dne 09.03.1995, SJS 137/1996 Rs., usnesení č.j. 6 A 41/97-21 ze dne 10.12.1999, SJS 644/2000 Rs.

⁸²⁸ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 8 As 47/2005-86 ze dne 21.10.2008, č. 1764/2009 Sb. NSS.

⁸²⁹ MELZER, Filip. *K pojmu „rozhodnutí“ jako jednomu z kritérií určujících příslušnost správních soudů*. HLOUŠEK, Vít a Vojtěch ŠIMÍČEK, ed. *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. Sborníky. ISBN 80-210-3318-5.

⁸³⁰ Viz § 44 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění účinném od 01.06.1992 do 27.04.2004 Sb.

⁸³¹ Wolff / Decker, *Studienkommentar VwGO VwVfG*, 3. Auflage, 2012, Buch, Kommentar, 978-3-406-62803-0. S. 87.

⁸³² Viz rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 2 As 75/2009-113 ze dne 23.08.2011, č. 2434/2011 Sb. NSS.

⁸³³ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 8/2018-76 ze dne 15.12.2020, č. 4139/2021 Sb. NSS.

S ohledem na přetížení správních soudů a Nejvyššího správního soudu ve spojení s možností následného přezkumu závazného stanoviska prostřednictvím konečného rozhodnutí s rozšířeným senátem ohledně omezení možnosti přezkumu závazných stanovisek souhlasím. Předpokládám, že některé z navrhovaných změn správního soudnictví povedou k odbřemenění správního soudnictví a tím i k možnosti poskytování ochrany, kde je její poskytování dosud odmítáno.

4.8.2. Úkony předběžné povahy

Poskytování soudní ochrany ve správním soudnictví odpovídá zásadě *ultima ratio*, kdy výkon veřejné správy potřebuje pro tento výkon vytvořit podmínky, na druhé straně je zapotřebí reflektovat skutečnost, kdy i rozhodnutí předběžné povahy může přímo zasahovat do veřejných subjektivních práv dotčeného účastníka. Návrh na zrušení tohoto ustanovení vylučujícího přezkum úkonů předběžné povahy (v rámci předchozí právní úpravy ve znění § 248 odst. 2 písm. e) o.s.ř., které bylo totožného znění) byl Ústavním soudem zamítnut s odůvodněním, že postup zákonodárce v ochraně veřejných subjektivních práv chráněných Listinou a Úmluvou v pozdějším stádiu řízení je ústavně komfortní⁸³⁴.

Nejvyšší správní soud ve snaze minimalizovat zásahy rozhodnutími předběžné povahy a v rámci právní jistoty, kdy se jedná o rozhodnutí předběžné povahy, které má být přezkoumáno až společně s konečným rozhodnutím správního orgánu (bude-li toho zapotřebí a neodpadne-li spor o toto rozhodnutí již v řízení před správním orgánem), stanovil podmínky, na které dopadá výluka ze soudního přezkumu z důvodu úkonů rozhodnutí předběžné povahy. Musí se jednat „o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravujících předběžně či dočasně poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby či zatímně fixující určitý stav (materiální znak) [a] proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, mít možnost bránit se v řízení, jež nutně musí proběhnout (tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zahájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním před správním orgánem, který v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak)⁸³⁵ a toto rozhodnutí musí splňovat tzv. test předběžné povahy.

Test předběžné povahy zahrnuje kumulativně test podmínky časové, věcné a osobní. Časová podmínka znamená, že rozhodnutí je skutečně rozhodnutím dočasným, přičemž po jeho

⁸³⁴ Nález ústavního soudu Pl. ÚS 8/99 ze dne 3. 11. 1999, pod č. 291/1999 Sb. N 153/16 SbNU 135. *Možnost přezkumu rozhodnutí správních orgánů předběžné povahy soudy.*

⁸³⁵ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 AfS 183/2005-64 ze dne 29.03.2005, č. 886/2006 Sb. NSS.

vydání musí následovat konečné rozhodnutí správního orgánu, které bude přezkoumatelné ve správním soudnictví. Dočasnost je dle názoru soudu garantována jednak lhůtami správních orgánů pro vydání rozhodnutí, jednak zákonem stanovenou ochranou proti nečinnosti správního orgánu. Při překročení této lhůty by na rozhodnutí správního orgánu nebylo možné vyluku aplikovat⁸³⁶. Vyloučení nepřipustnosti vnímám jako nutné obsoletní gesto, neboť s ohledem na délku lhůt pro vydání rozhodnutí stanovenou v právních předpisech (viz např. § 71 správního řádu) je zřejmé, že porušení povinnosti správního orgánu vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě není způsobilé založit včasnost žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, když zmeškání lhůty k podání žaloby nelze prominout (srov. § 72 odst. 4 s.ř.s.). Vlastní nečinnost veřejné správy totiž v konkrétních případech nemusí představovat z pohledu veřejné správy závadný stav, ale může se jednat o vědomý projev vůle⁸³⁷, kdy právě prostřednictvím své nečinnosti dosahují zamýšleného cíle. Věcná podmínka stanoví povinný vztah mezi rozhodnutím předběžným a konečným, kdy ve věci musí existovat povinnost vydat konečné rozhodnutí, které musí zahrnovat rozhodnutí předběžné. Absence povinně navazujícího konečného (meritorního) rozhodnutí by totiž znamenala, že předmětné rozhodnutí je, příp. může být, rozhodnutím konečným, a proto by nemohla být aplikována vyluka ze soudního přezkumu kvůli předběžné povaze rozhodnutí. Osobní podmínka stanoví, že osoba dotčená (předběžným) rozhodnutím musí být účastníkem konečného rozhodnutí, aby bylo zachováno její právo ochrany (tj. možnost brojit) jak ve vlastním řízení, tak proti konečnému rozhodnutí.

Předběžná povaha byla vymezena v rámci judikatury např. v případě rozhodnutí o tom, že pozemek je součástí zemědělského fondu, jako podkladového rozhodnutí k rozhodnutí o vydání nemovitosti⁸³⁸ (v pochybnostech o zásahu do právního postavení žalobce však soudnímu přezkumu podléhá⁸³⁹), rozhodnutí o zajištění zbrojního průkazu a zbraně⁸⁴⁰, rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty k podání odvolání⁸⁴¹, rozhodnutí o prozatímní dávce (podle čl. 45 odst. 1 nařízení Rady (EHS) č. 547/72) v prozatímní výši⁸⁴², výzvy k poskytnutí součinnosti k výkonu správy spotřební daně spočívající v umožnění vstupu do provozních budov, kde je žalobcem nakládáno s vybranými výrobky žalobcem⁸⁴³, rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení povinnosti zastavit práce na nepovolené stavbě⁸⁴⁴.

⁸³⁶ Rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 2 Afs 186/2006-54 ze dne 27.10.2009, č. 1982/2010 Sb. NSS.

⁸³⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. (2012). S. 289.

⁸³⁸ Usnesení Městského soudu v Praze č.j. 10 Ca 41/2006-18 ze dne 31.05.2006, č. 1649/2008 Sb. NSS.

⁸³⁹ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 1 As 89/2008-80 ze dne 24.11.2008, č. 1999/2010 Sb. NSS.

⁸⁴⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 5 As 29/2003-68 ze dne 30.09.2004, č. 790/2006 Sb. NSS.

⁸⁴¹ Rozsudek NSS ČR č.j. 9 As 88/2007-49 ze dne 31.07.2008, č. 1881/2009 Sb. NSS.

⁸⁴² Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Ads 113/2009-46 ze dne 30.03.2010, č. 2155/2010 Sb. NSS.

⁸⁴³ Rozsudek NSS ČR č.j. 8 Afs 51/2010-60 ze dne 03.11.2010, č. 2455/2012 Sb. NSS.

⁸⁴⁴ Usnesení Městského soudu v Praze č.j. 38 Ca 706/2002-34 ze dne 23.03.2004, č. 637/2005 Sb. NSS.

Naproti tomu rozhodnutím předběžné povahy není, a tedy kompetenční výluce nepodléhá zajišťovací příkaz správce daně⁸⁴⁵, závazná informace o sazebním zařazení zboží podle nařízení Rady č. 2913/92 EHS a nařízení Komise 2454/93/EHS⁸⁴⁶, rozhodnutí o tom, zda pozemek je či není součástí zemědělského půdního fondu⁸⁴⁷, rozhodnutí o zproštění příslušníka bezpečnostních sborů výkonu služby, kdy se žalobce může domáhat přezkoumání, zda byly splněny zákonem stanovené podmínky pro zproštění výkonu služby, tj. zda by ponechání ve výkonu služby ohrožovalo důležitý zájem pro služby nebo průběh prošetřování nebo jednání⁸⁴⁸, rozhodnutí o zajištění vybraných výrobků nebo dopravního prostředku⁸⁴⁹, rozhodnutí o zadržení zboží podle článku 4 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1383/2003⁸⁵⁰ a výrok o vyloučení odkladného účinku podle správního řádu⁸⁵¹.

Ochranu veřejných subjektivních práv z hlediska poskytované soudní ochrany ve správním soudnictví včetně jeho kultivační funkce, je možné demonstrovat na posuzování zajišťovacího příkazu^{852,853}, nástroje daňového práva, který slouží správci daně k zajištění daně. Nástroj, který může být pro svého adresáta likvidační. Počáteční judikatura správních soudů byla zcela konzistentní a setrvala na závěru, že zajišťovací příkaz je s ohledem na svou dočasnost rozhodnutím předběžné povahy, přičemž byl svými rysy podpůrně přirovnáván k předběžnému opatření správního řádu či občanského soudního řádu⁸⁵⁴, kdy právo na soudní ochranu je dostatečně zajištěno prostřednictvím konečného rozhodnutí. Správnost takového závěru byla potvrzena Ústavním soudem⁸⁵⁵. S ohledem na třídní lhůtu k plnění pod sankcí vymáhání povinnosti např. daňovou exekucí, možnost podání odvolání, které nemá suspenzivní účinek a neomezenou dobu účinnosti trvání zajišťovacího příkazu, kdy konečné rozhodnutí nemusí být vůbec vydáno, příp. v něm nemusí být o vztazích upravených zajišťovacím příkazem rozhodováno, přehodnotil rozšířený senát dosavadní judikaturu⁸⁵⁶ a nově stanovil, že zajišťovací příkaz nelze považovat za rozhodnutí předběžné povahy podle § 70 písm. b) s.ř.s. vyloučené ze soudního přezkumu⁸⁵⁷. Tomuto postupu odpovídal následný postup Nejvyššího správního soudu, který postupně pro správce daně stanovil podmínky, za nichž může být

⁸⁴⁵ Rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 9 Afs 13/2008-90 ze dne 24.11.2009, č. 2001/2010 Sb. NSS.

⁸⁴⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 6 As 90/2007-35 ze dne 29.06.2010, č. 2439/2011 Sb. NSS.

⁸⁴⁷ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 1 As 89/2008-80 ze dne 24.11.2008, č. 1999/2010 Sb. NSS.

⁸⁴⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 9 As 155/2014-32 ze dne 20.11.2014, č. 3165/2015 Sb. NSS.

⁸⁴⁹ Rozsudek NSS ČR č.j. 7 Afs 69/2007-85 ze dne 26.02.2009, č. 2533/2012 Sb. NSS.

⁸⁵⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 52/2011-100 ze dne 18.05.2011, č. 2438/2011 Sb. NSS.

⁸⁵¹ Rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 7 As 26/2009-58 ze dne 07.09.2010, č. 2191/2011 Sb. NSS.

⁸⁵² Viz § 71 zákona č. 337/1992 Sb. *O správě daní a poplatků*.

⁸⁵³ Viz § 167 – 174 zákona č. 280/2009 Sb. *Daňový řád*.

⁸⁵⁴ Rozsudek NSS ČR č.j. 8 Afs 37/2005-126 ze dne 28.02.2007.

⁸⁵⁵ Nález Ústavního soudu I. ÚS 374/05 ze dne 05.04.2006.

⁸⁵⁶ Usnesení Městského soudu v Praze č.j. 28 Ca 218/2001-55 ze dne 15.09.2003, č. 143/2004 Sb. NSS.

⁸⁵⁷ Rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 9 Afs 13/2008-90 ze dne 24.11.2009 Sb., č. 2001/2010 Sb. NSS.

zajišťovací příkaz vydán, resp. kdy vydán být nemůže⁸⁵⁸. Generální finanční ředitelství v rámci analýzy zajišťovacích příkazů sice neodhalilo nadužívání zajišťovacích příkazů či závažné nedostatky, přesto dospělo k závěru, že je zapotřebí jejich vydávání podrobit nové metodice a hledat způsoby zajištění daně, např. formou nucené správy podniku⁸⁵⁹. V rámci následně vydaného metodického pokynu Generální finanční ředitelství v návaznosti na rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu stanovilo, že „*daňová exekuce představuje závažný zásah do sféry daňového subjektu a tím následně i do jeho podnikatelské činnosti*“. Z tohoto důvodu je zapotřebí, aby před i po nařízení daňové exekuce byla věc dotčenému subjektu osvětlena možnost zajištění úhrady daně zajišťovacím příkazem, s daňovým subjektem byl veden dialog za účelem dobrovolného zajištění daně jinými právními prostředky tak, aby „*nedocházelo k nežádoucímu utlumení podnikatelské činnosti předmětného daňového subjektu a zároveň, aby možný exekucí postižitelný majetek nebyl vyveden mimo dosah správce daně*“⁸⁶⁰. Rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu vedla ke změně přístupu finanční správou zajišťovacích příkazů, přičemž jejich počet klesl na polovinu⁸⁶¹. V případě pochybnosti je k výluce přistupovat restriktivně a soudní přezkum musí být umožněn⁸⁶².

4.8.3. Úkony, jimiž se upravuje vedení řízení

Efektivnost vedení řízení správním orgánem odpovídá obecné zásadě, kdy proti rozhodnutím procesní povahy není přípustný opravný prostředek, aby nedošlo ke zmaření řízení jako takového. Dle názoru Ústavního soudu přitom vlastním procesním postupem nedochází k zásahu do subjektivních práv účastníka; ten nastává až v okamžiku vydání věcného, meritorního rozhodnutí⁸⁶³. Samostatná nepřezkoumatelnost procesních úkonů rozhodujícího orgánu, jimiž je upravováno vedení řízení, je realizována napříč právním řádem (viz § 202 odst. 1 o.s.ř., § 104 odst. 3 písm. c) s.ř.s. ...).

Mezi úkony, jimiž se upravuje vedení řízení, podle judikatury například patří rozhodnutí správního orgánu o nepovolení pořízení zvukového záznamu z ústního jednání⁸⁶⁴, rozhodnutí

⁸⁵⁸ Např. rozsudek NSS ČR č.j. 2 Afs 239/2015-66 ze dne 31.10.2016, č. 3541/2017 Sb. NSS.

⁸⁵⁹ GENERÁLNÍ FINANČNÍ ŘEDITELSTVÍ. *Analýza zajišťovacích příkazů vydávaných Finanční správou ČR*. Praha 31.08.2017.

⁸⁶⁰ GENERÁLNÍ FINANČNÍ ŘEDITELSTVÍ. *Metodický pokyn k postupu správce daně při vydávání zajišťovacího příkazu*. Č.j. 87133/17/7700-30133-711377 ze dne 01.11.2017.

⁸⁶¹ ŠUSTR, Ladislav. *Finanční správa brzdí. Zajišťovací příkazy dopadají na méně firem*. Echo 24.cz. 15.04.2019. Dostupné [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://echo24.cz/a/SWQX5/finanncni-sprava-brzdi-zajistovaci-prikazy-dopadaji-na-mene-firem>

⁸⁶² Rozsudek NSS ČR č.j. 3 As 28/2005-89 ze dne 15.12.2005, č. 809/2006 Sb. NSS.

⁸⁶³ Sjednocující stanovisko Ústavního soudu Pl. ÚS-st 12/2000 ze dne 19.12.2000, ST 12/21 SbNU 484 - Procesní povaha rozhodnutí o nepovolení přezkoumání rozhodnutí podle § 55b daňového řádu.

⁸⁶⁴ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Aps 2/2004-79 ze dne 21.11.2005, č. 1403/2007 Sb. NSS.

správního orgánu o určení lhůty k provedení konkrétního úkonu⁸⁶⁵, rozhodnutí o odvolání proti výzvě k zaplacení správního poplatku (soudnímu přezkumu bude podléhat rozhodnutí o neprovedení úkonu či nevrácení správního poplatku v případě jeho pozdního zaplacení či absence úhrady)⁸⁶⁶, rozhodnutí správce daně o ustanovení zástupce účastníku řízení⁸⁶⁷, rozhodnutí správce daně o pokračování daňové exekuce⁸⁶⁸ či rozhodnutí, jímž bylo rozhodnuto o námitce podjatosti⁸⁶⁹.

Naopak za úpravu vedení řízení a vyluku ze soudního přezkumu není možné považovat rozhodnutí správního orgánu o tom, zda osoba je či není účastníkem řízení⁸⁷⁰, rozhodnutí, jímž stavební úřad nařizuje vlastníku nemovitosti vstup do nemovitosti⁸⁷¹, rozhodnutí správce daně o prodloužení lhůty k vrácení zapůjčených dokladů a dalších věcí⁸⁷² či rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti rozsahu, v němž bylo daňovému subjektu umožněno nahlédnout do spisů týkajících se jeho daňových povinností⁸⁷³. Vyluka rovněž nedopadá na rozhodnutí správního orgánu, kterým nebylo umožněno nahlédnout do spisu osobě, jež nebyla účastníkem řízení⁸⁷⁴.

4.8.4. Úkony, které závisejí na posouzení stavu osob nebo věcí

Pokud se úkony správních orgánů týkají zdravotního stavu osob nebo stavu věcí, mají především představovat dobrozdání, neboť nestanovují a neprokazují autoritativně závazným konečným způsobem stav věcí⁸⁷⁵, takže není důvodu je podřizovat soudnímu přezkumu. Tato vyluka tak navazuje na nepřípustnost žaloby podle § 65 odst. 1 s.ř.s. a vyluku úkonů, které nejsou rozhodnutími. Velmi pečlivě je přitom zapotřebí posuzovat, zda má takový úkon výlučnou povahu dobrozdání závislého na stavu osob a věcí, nebo zda je závislý i na dalších otázkách⁸⁷⁶, a může tak naplňovat definici rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s.ř.s.

Předmětná právní úprava byla v části týkající se vyloučení žádosti osoby o uznání za zdravotně znevýhodněnou předložena Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení části tohoto

⁸⁶⁵ Usnesení Krajského soudu v Plzni č.j. 57 A 22/2013-21 ze dne 26.04.2013, č. 2957/2014 Sb. NSS.

⁸⁶⁶ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Azs 252/2004-93 ze dne 20.01.2005, č. 540/2005 Sb. NSS.

⁸⁶⁷ Rozsudek NSS ČR č.j. 5 Afs 86/2005-50 ze dne 19.06.2006, č. 1326/2007 Sb. NSS.

⁸⁶⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 154/2005-64 ze dne 12.09.2006, č. 1048/2007 Sb. NSS.

⁸⁶⁹ Rozsudek NSS ČR č.j. 8 As 32/2020-38 ze dne 22.10.2020, č. 4101/2021 Sb. NSS.

⁸⁷⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 9 As 222/2014-147 ze dne 02.07.2015, č. 3288/2015 Sb. NSS.

⁸⁷¹ Rozsudek NSS ČR č.j. 4 As 215/2015-32 ze dne 06.11.2015, č. 3347/2016 Sb. NSS.

⁸⁷² Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Afs 216/2014-32 ze dne 28.01.2015, č. 3197/2015 Sb. NSS.

⁸⁷³ Rozsudek NSS ČR č.j. 5 Afs 33/2009-43 ze dne 31.03.2010, č. 2232/2011 Sb. NSS.

⁸⁷⁴ Rozsudek NSS ČR č.j. 5 as 75/2009-78 ze dne 04.06.2010, č. 2233/2011 Sb. NSS.

⁸⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR, sp.zn. 21 Cdo 1276/2016 ze dne 03.11.2016.

⁸⁷⁶ KÜCHLEROVÁ, Martina. *Rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční vyluka v soudním řádu správním*. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-247-9. S. 91.

ustanovení s tím, že je v rozporu s článkem 29 Listiny přímo zakotvujícím právo zdravotně postižených osob na zvýšenou ochranu, pod kterou předkladatel zahrnul i právo na soudní ochranu, která je právní úpravou vyloučena. Ústavní soud se s návrhem rozšířeného senátu neztotožnil a dospěl k závěru, že problém právní úpravy lze překlenout ústavně konformním výkladem. V souladu s právní jistotou na ochranu zdravotně znevýhodněných osob však explicitně stanovil, že rozhodnutí o odvolání proti neuznání za osobu zdravotně znevýhodněnou ve smyslu § 67 odst. 2 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti není vyloučeno ze soudního přezkumu podle ustanovení § 70 písm. d) soudního řádu správního⁸⁷⁷.

Za úkony, které závisejí na posouzení stavu osob nebo věcí, vymezila judikatura například rozhodnutí lékaře o ukončení dočasné pracovní neschopnosti pro účely sociálního zabezpečení, jenž samo o sobě neznamena právní překážku výkonu povolání⁸⁷⁸, úkon krajského úřadu, kterým byl přezkoumán posudek lékaře závodní preventivní péče o zdravotní způsobilosti k práci pro účely § 65 odst. 1 písm. a) zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce, neboť posudek přímo nezasahuje do práv a svobod zaměstnance a je pouhým dobrozdáním určeným zaměstnavateli, který je povinen chránit zdraví zaměstnance i proti jeho vůli⁸⁷⁹, posudkový závěr o zdravotním stavu, tedy i o tom, zda nemoc má charakter nemoci z povolání, neboť jeho vydáním nedochází k zásahu do subjektivních práv nebo povinností posuzované osoby (ve smyslu § 77 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu)⁸⁸⁰, provedení opravy v technickém průkazu spočívající v uvedení zřejmě neoprávněně pozměněného údaje o nejvyšší povolené hmotnosti přípojného vozidla do souladu se schválenou výchozí technickou způsobilostí vozidla představuje úkon správního orgánu, jehož vydání výlučně závisí na posouzení technického stavu věci⁸⁸¹.

Naopak případy výluky nedopadají na rozhodnutí o odvolání proti neuznání za osobu zdravotně znevýhodněnou ve smyslu § 67 odst. 2 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb. a toto rozhodnutí je soudně přezkoumatelné ve správním soudnictví⁸⁸², neboť se předurčuje, zda se osoba zdravotně postižitelná jež je zvláštním nositelem garantovaných práv ve smyslu článku 29 Listiny, fakticky domůže zvýšené ochrany vyjádřené opatřeními v rovině pod ústavního práva, přičemž negativní rozhodnutí v této věci je způsobilé dotčenou osobu o ústavně

⁸⁷⁷ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 15/12 ze dne 15.01.2013, publikován ve Sbírce zákonů pod č. 82/2013 Sb. N 13/68 SbNU 191 - Právo na soudní přezkum rozhodnutí o odvolání proti neuznání za osobu zdravotně znevýhodněnou.

⁸⁷⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 16/2004-44 ze dne 07.10.2004, č. 812/2006 Sb. NSS.

⁸⁷⁹ Rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 4 Ads 81/2005-125 ze dne 20.09.2007, č. 1554/2008 Sb. NSS.

⁸⁸⁰ Usnesení NSS ČR č.j. 7 A 93/2002-41 ze dne 11.11.2003, č. 180/2004 Sb. NSS.

⁸⁸¹ Rozsudek NSS ČR č.j. 4 As 49/2006-51 ze dne 28.05.2007.

⁸⁸² Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 6 Ads 109/2009-114 ze dne 19.02.2013, č.2189/2013 Sb. NSS.

zaručenou ochranu připravit⁸⁸³, rozhodnutí služebního funkcionáře o odškodnění za bolest a ztížení společenského uplatnění nezávisí výlučně na posouzení zdravotního stavu. O zvýšení odškodnění v případě služebních úrazů je služební funkcionář povinen rozhodovat podle stejných kritérií jako soudy v občanskoprávních a pracovních věcech⁸⁸⁴. Dále výlučka soudního přezkumu nedopadá na rozhodnutí o příspěvku na péči podle zákona č. 108/2006 Sb. nezávisí výlučně na posouzení zdravotního stavu žadatele⁸⁸⁵, přezkum rozhodnutí o schopnosti k vojenské činné službě, neboť zasahuje bezprostředně do práv a povinností vojáka⁸⁸⁶ a na rozhodnutí o poskytnutí příspěvku na zvláštní zdravotní pomůcku (podle § 9 odst. 2 zákona č. 329/2011 Sb.), neboť souvisí nejen se zdravotním stavem osoby žadatele, ale je závislé i na dalších otázkách⁸⁸⁷.

4.8.5. Úkony týkající se nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti

Ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu týkající se nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám, pokud samy o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání nebo zaměstnání nebo jiné činnosti. Předmětná právní úprava logicky navazuje na úpravu předchozí výlučky ze soudního přezkumu, kdy mohou existovat další úkony správních orgánů, které mají svou povahou účinky, jež přímo nezasahují do veřejných subjektivních práv žalobce. Tato právní norma je ovšem realizována výjimečně. Nepřípustnost této výlučky posuzoval Nejvyšší správní soud v souvislosti se znaleckým osvědčením, které prokazuje odbornou způsobilost policisty jako fyzické osoby, s odůvodněním, že si jen stěží lze představit, jaké jiné rozhodování by mohlo spadat pod předmětnou výlučku⁸⁸⁸. Právní norma je i podle jiných autorů obsoletní, když je stejného výsledku docilováno buď prostřednictvím obecné žalobní legitimace nebo na ni navazujících výluk.

Schopnost Nejvyššího správního soudu reagovat na vývoj společnosti, jak bylo předestřeno na příkladu zajišťovacích příkazů, kdy vývoj zohledňuje ve své rozhodovací praxi,

⁸⁸³ Usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 15/12 ze dne 15.01.2013, N 13/68 SbNU 191, Právo na soudní přezkum rozhodnutí o odvolání proti neuznání za osobu zdravotně znevýhodněnou, publikováno ve Sbírce zákonů pod č. 82/2013 Sb.

⁸⁸⁴ Rozsudek NSS ČR č.j. 6 Ads 2/2011-66 ze dne 25.05.2011, č. 2543/2012 Sb. NSS.

⁸⁸⁵ Rozsudek NSS ČR č.j. 3 Ads 110/2009-49 ze dne 06.01.2010, č. 2018/2010 Sb. NSS.

⁸⁸⁶ Rozsudek NSS ČR č.j. 3 Ads 81/2009-75 ze dne 03.11.2009, č. 2198/2010 Sb. NSS.

⁸⁸⁷ Viz rozsudek NSS ČR č.j. 5 Ads 55/2013-29 ze dne 02.04.2014, č. 3065/2014 Sb. NSS.

⁸⁸⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 411/2017-60 ze dne 05.04.2018.

aniž by striktně zastával dřívější judikaturu – navíc podpořenou testem ústavní konformity – mě vede k závěru, že na rozsahu kompetenčních výluk není zapotřebí ničeho měnit.

4.9. Účastníci řízení

Účastníky řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu⁸⁸⁹ jsou žalobce a žalovaný, jímž je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na nějž jeho působnost přešla. Žalovaný je určen zákonem, proto není podstatné, koho za žalovaného označí žalobce⁸⁹⁰. Tomu odpovídá i nemožnost změny žalovaného prostřednictvím atrakce či delegace podle správního řádu⁸⁹¹. Materiální podstata správního soudnictví je naplněna tím, že se žalovanému správnímu orgánu přiznává způsobilost být účastníkem soudního řízení (§ 33 odst. 3 věta druhá s.ř.s.)⁸⁹². Pokud chybí zvláštní právní úprava, která určuje osobu oprávněnou za žalovaný správní orgán jednat, osnova subsidiárně stanoví, že za něj jedná jeho vedoucí, případně jiná osoba k tomu oprávněná podle vnitřních předpisů.

Žalobcem je ten, kdo podal žalobu, a je nadán žalobní legitimací⁸⁹³, tj. - ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv rozhodnutím správního orgánu (§ 65 odst. 1 s.ř.s.), - ten účastník správního řízení, který tvrdí, že byl postupem správního orgánu zkrácen na právech, jež mu přísluší takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí, ale není nadán legitimací podle § 65 odst. 1 s.ř.s. (§ 65 odst. 2 s.ř.s.), - ten, komu správní orgán uložil trest za správní delikt, a kdo se domáhá upuštění od něj nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených, - správní orgán, o němž to stanoví zvláštní zákon, nejvyšší státní zástupce, shledá-li k podání žaloby závažný veřejný zájem, - veřejný ochránce práv, jestliže k podání žaloby prokáže závažný veřejný zájem, - ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí českého právního řádu (§ 66 s.ř.s.).

Účastník řízení musí být nadán způsobilostí mít práva a povinnosti (tj. právní osobnost⁸⁹⁴) a způsobilostí samostatně činit úkony v řízení (tj. procesní způsobilost). Nemá-li procesní způsobilost musí být zastoupen. Způsobilost být účastníkem řízení je přiznána

⁸⁸⁹ S ohledem na ustanovení § 33 s.ř.s. ve spojení s terminologií §68, § 71 a násl. s.ř.s.

⁸⁹⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Aps 3/2011-58 ze dne 13.04.2011, č. 2540/2012 Sb. NSS.

⁸⁹¹ STAŠA, Josef. *K problematice účastenství ve správním soudnictví a v řízení podle části páté občanského soudního řádu*. In ČEBIŠOVÁ, Taisia a Vladimír VOPÁLKA. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. (2003). S. 241-264.

⁸⁹² Rozsudek NSS ČR č.j. 6 As 282/2018-46 ze dne 20.02.2019.

⁸⁹³ Podle § 65 nebo 66 s.ř.s.

⁸⁹⁴ Podle § 15 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb. platí: „Právní osobnost je způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti.“

žalovanému správnímu orgánu, ale též i tomu, komu ji zákon přiznává (§ 33 odst. 2 a 3 s.ř.s., obdobně § 19 o.s.ř.)⁸⁹⁵. Za právnickou osobu jedná ten, kdo je k tomu oprávněn. Subsidiárně se přitom použije právní úprava § 21 o.s.ř. V případě, že oprávnění nevyplývá z veřejného (obchodního) rejstříku, a v případě pochybností soudu o oprávnění zástupce právnické osoby je tento zástupce povinen své oprávnění prokázat. Přitom postačuje jakýkoli způsob přiměřený okolnostem případu⁸⁹⁶. Na žalobní legitimaci právnické osoby a její procesní postavení nemá vliv rozhodnutí o úpadku ani prohlášení konkurzu na její majetek⁸⁹⁷. V případě pochybností soudu o procesní způsobilosti či nepřítomném účastníku soudního řízení vzniká povinnost soudu ustanovit opatrovníka⁸⁹⁸. Ten by měl být soudem volen především z okruhu osob blízkých, které jsou schopny skutečně reprezentovat zájmy účastníka⁸⁹⁹. Přitom není podstatné, v jakém stádiu se věc nachází⁹⁰⁰. Zvláštní povaze ochrany poskytované ve správním soudnictví, kdy pro každého účastníka může mít rozhodnutí správního orgánu jiné důsledky a jiný dopad do jeho sféry, odpovídá vyloučení společenství účastníků, a proto i v případě, že podá více osob společný návrh, jedná v řízení každá sama za sebe a s účinky jen pro sebe. To platí i v případě, že se jedná o situaci, kdy předmětem řízení je věc ve spoluvlastnickém podílu účastníků, neboť před soukromoprávní podstatou spoluvlastnictví je upřednostňována veřejnoprávní povaha věci. Proto nelze úkon jednoho spoluvlastníka přičítat ve prospěch druhého spoluvlastníka⁹⁰¹. Z tohoto důvodu se ve správním soudnictví neuplatní ustanovení o nerozlučném společenství účastníků⁹⁰² podle § 91 odst. 2 o.s.ř. ve spojení § 64 s.ř.s.

Účastníkem řízení může být rovněž stát (§ 33 odst. 6 s.ř.s.). V případech, kdy vystupuje jako účastník právních vztahů je považován za právnickou osobu. Právní osobnost a svéprávnost státu se pro účely jeho vystupování v právních vztazích s jinými osobami dělí mezi jednotlivé organizační složky, které jsou oprávněné k zajišťování práv a plnění závazků státu v těchto právních jednáních⁹⁰³. Za stát jedná vedoucí organizační složky, jíž se právní jednání týká, přičemž zvláštní právní předpis může stanovit podmínky za nichž může být za stát jednáno. Příkladem takového omezení je jednání vedoucího Kanceláře Poslanecké sněmovny

⁸⁹⁵ Například § 91a odst. 2 s.ř.s. za účastníky řízení ve věcech místního referenda označuje přípravný výbor, a příslušnou obec, městskou část nebo městský obvod územně členěného statutárního města, městskou část hlavního města Prahy nebo hlavní město Praha a navrhovatele.

⁸⁹⁶ Rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 1 As 38/2006-81 ze dne 29.05.2017, č. 1514/2008 Sb. NSS.

⁸⁹⁷ Rozsudek NSS ČR č.j. 10 Afs 179/2017-32 ze dne 29.08.2018, č. 3803/2018 Sb. NSS.

⁸⁹⁸ Nález Ústavního soudu II. ÚS 351/04 ze dne 04.11.2004, N 167/35 SbNU 267. *Důvody ustanovení opatrovníka osobě neznámého pobytu.*

⁸⁹⁹ Nález Ústavního soudu I. ÚS 559/2000 ze dne 25.09.2002, N 111/27 SbNU 233. *K ustanovení opatrovníka osobě neznámého pobytu.*

⁹⁰⁰ Usnesení NSS ČR č.j. 2 Azs 233/2004-32 ze dne 13.07.2014, č. 380/2004 Sb. NSS.

⁹⁰¹ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 As 74/2011-251 ze dne 10.08.2011, č. 2410/2011 Sb. NSS.

⁹⁰² Srov. § 91 odst. 1 o.s.ř.

⁹⁰³ § 6 zákona č. 219/2000 Sb. *Zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.*

a vedoucího Kanceláře senátu, kteří mohou jednat za stát pouze se souhlasem příslušného orgánu Poslanecké sněmovny nebo příslušného orgánu Senátu⁹⁰⁴.

Procesní způsobilost, představující vlastnost účastníka jejíž obsahem je způsobilost činit v řízení úkony⁹⁰⁵, patří mezi podmínky vedení řízení (§ 33 odst. 2 a 3 s.ř.s.ve spojení s § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s.), k nimž je soud povinen přihlížet kdykoliv za řízení, bez jejichž splnění nemůže soud jednat a rozhodnout ve věci samé (§ 64 s.ř.s. ve spojení s § 103 a 114 o.s.ř.). V této souvislosti je možné rozlišit v zásadě tři situace, kdy 1) účastník řízení způsobilost být účastníkem řízení před správním orgánem v době vydání napadeného rozhodnutí neměl a nemá ji ani před správním soudem, 2) účastník řízení způsobilost být účastníkem řízení před správním orgánem v době vydání napadeného rozhodnutí neměl, po jeho vydání ji však získal a 3) účastník řízení způsobilost být účastníkem řízení v době vydání napadeného rozhodnutí správního orgánu měl, ale po jeho vydání, případně v průběhu řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí ji pozbyl.

Vzhledem k tomu, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se vychází ze skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu, který zahrnuje skutková zjištění učiněná správním orgánem a jejich hodnocení ve vztahu k uplatněným námitkám uzavřeného počtu individuálně určených účastníků řízení, je pojmově vyloučeno nejen procesní nástupnictví podle § 107a o.s.ř., ale též (s výjimkou žaloby opomenutého účastníka) vstup nových osob do řízení, které v řízení svá práva nebyly oprávněny uplatňovat, neboť neměli procesní způsobilost⁹⁰⁶. Od této situace je ovšem zapotřebí odlišit případy, kdy v případě smrti fyzické osoby nebo zániku právnické osoby nebo jiné entity, jíž zákon přiznává způsobilost být účastníkem řízení za tyto nastupuje univerzální právní nástupce. V případě ztráty způsobilosti být účastníkem řízení soud po zahájení řízení, nelze-li pro tuto překážku v řízení pokračovat a umožňuje-li povaha věci pokračovat v řízení s procesním nástupcem (§ 64 s.ř.s. ve spojení s § 107 odst. 2 o.s.ř.), při respektování charakteru řízení ve správním soudnictví⁹⁰⁷, je povinností soudu řízení přerušit do doby, než bude rozhodnuto o tom, s kým bude ve věci pokračováno.

V případě zániku právnické osoby bez právního nástupce se soudní praxe, v souladu s právní úpravou, ustálila na závěru, že v takovém případě zanikají i její závazky, neboť práva ani povinnosti nemohou existovat bez existence osoby, která je jejich nositelem. Důsledkem zániku závazku je potom i zánik ručitélského závazku, neboť zánik hlavního závazku vede

⁹⁰⁴ § 7 zákona č. 219/2000 Sb.

⁹⁰⁵ MELICHAROVÁ, Dita a Ondřej FRINTA. *Právní subjektivita a způsobilost být účastníkem řízení - dvě strany téže mince? Pocta Petru Hlavsovi. Olomouc: Univerzita Palackého, 2009, 179-186. ISBN 978-80-903400-9-1.*

⁹⁰⁶ Usnesení NSS ČR č.j. 1 Afs 38/2004-140 ze dne 09.02.2005, č. 559/2005 Sb. NSS.

⁹⁰⁷ POTĚŠIL, Lukáš. *Soudní řád správní: komentář.* (2014). S. 340.

k zániku ručitelského závazku, který jej zajišťuje^{908, 909, 910}. Tyto závěry se dostaly do rozporu s přijatou koncepcí nového občanského zákoníku a zákona o obchodních korporacích umožňující založit ručení statutárních orgánů za dluhy statutárního orgánu za dluhy obchodní korporace v případě jejího úpadku, kdy statutární orgán nejednal s péčí řádného hospodáře⁹¹¹ a v případě nemožnosti uspokojit pohledávku v exekučním řízení z důvodu porušení povinnosti při výkonu funkce člena orgánu voleného statutárního orgánu společnosti⁹¹². Žalovaní, aby se v řízení ubránili uložené povinnosti ručení za závazky obchodní korporace, které má konstitutivní povahu, tj. vznikne až právní mocí rozhodnutí soudu⁹¹³, činili-li právní jednání směřující k tomu, aby obchodní korporace zanikla dříve, než bude pravomocně rozhodnuto o povinnosti ručení, čímž bylo znemožněno založit jejich ručení. V podstatě se před soudy odehrával „závod s časem“, v jehož důsledku se právní úprava mohla stát v konkrétním případě obsoletní. Vzhledem k této mezeře v právu přistoupil Nejvyšší soud k analogické aplikaci pravidla zakotveného v § 2026 odst. 2 občanského zákoníku, podle něž je možné založit „sankční“ ručení člena nebo bývalého člena statutárního orgánu obchodní korporace podle § 68 odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb.⁹¹⁴ také tehdy, zanikla-li obchodní korporace a spolu s ní i zajišťované pohledávky či jejich části v důsledku zrušení konkursu na její majetek podle § 308 odst. 1 písm. d) insolvenčního zákona⁹¹⁵. K obdobnému závěru dospělo i Generální finanční ředitelství, které v rámci pokynu k ručení v daňovém řízení uzavřeno, že ručení nezaniká, jestliže dluh zanikl pro nemožnost plnění dlužníka a dluh je splnitelný ručitelem, nebo pro zánik právnické osoby, jež je dlužníkem⁹¹⁶. Není žádných pochyb o tom, že (bývalý) člen statutárního orgánu, u něž je rozhodováno o sankčním ručení za dluhy zaniklého dlužníka není nástupcem zaniklého dlužníka, nebyl a z povahy věci ani nemohl být účastníkem řízení z něž žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu vzešlo, přesto má (může mít) mimořádný osobní zájem

⁹⁰⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 73/2006-55 ze dne 30.11.2006, č. 1525/2008 Sb. NSS.

⁹⁰⁹ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 368/2019-27 ze dne 28.05.2020, č. 4054/2020 Sb. NSS.

⁹¹⁰ Rozsudek NSČR sp.zn. 23 Cdo 3490/2014 ze dne 06.08.2015

⁹¹¹ Podle § 68 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, účinného od 01.01.2014 do 31.12.2020 platí, že soud může na návrh insolvenčního správce nebo věřitele rozhodnout, že člen nebo bývalý člen jejího statutárního orgánu ručí za splnění jejich povinností, pokud bylo rozhodnuto o úpadku obchodní korporace a člen, nebo bývalý člen obchodní korporace měli nebo mohli vědět o tom, že obchodní korporace je v hrozícím úpadku (ve smyslu insolvenčního zákona) a v rozporu s péčí řádného hospodáře neučinili za účelem jeho odvrácení vše potřebné a předpokladatelné.

⁹¹² Viz § 159 zákona č. 89/2012 Sb.

⁹¹³ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp.zn. 27 Cdo 1169/2019 ze dne 11.11.2020.

⁹¹⁴ Zákonem č. 33/2020 Sb. *kterým se mění zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění zákona č. 458/2016 Sb., a další související zákony*, byla právní úprava § 68 s účinností od 01.01.2021 zrušena. Podle přechodných ustanovení současně platí, že „Bylo-li insolvenční řízení zahájeno přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, použijí se pro toto řízení ustanovení § 62 až 64 a § 68 zákona č. 90/2012 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“

⁹¹⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu sp.zn. 27 Cdo 1319/2018 ze dne 26.02.2020.

⁹¹⁶ Pokyn Generálního finančního ředitelství č. D-18 k ručení v daňovém řízení č.j. 6402/14-7001-51300-602525 ze dne 16.09.2014.

na tom, aby řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu bylo řádně dokončeno, neboť pozitivní rozhodnutí soudu o žalobě může vyloučit (a nebo alespoň zmírnit) důsledky v jiném řízení, v němž je rozhodováno o tom, zda vznikne, případně zanikne jeho ručitelský závazek za vymezené dluhy dlužníka. Zrušením žalobou napadeného rozhodnutí totiž může dojít nejen k (byť částečnému) zániku ručitelského závazku takové osoby, případně k obnovení právnické osoby v důsledku zjištění dosud neznámého majetku po jejím výmazu z veřejného rejstříku⁹¹⁷ (např. v důsledku vrácení přeplatku vzniklého zrušením žalobou napadeného rozhodnutí), ale v případě řízení o určení statutárního orgánu za dluhy obchodní korporace též prokázání skutečnosti, že tato osoba jednala s péčí řádného hospodáře a v důsledku toho by sankční ručení nevzniklo. Jedná se v podstatě o obrácenou situaci k té, kterou řešil Nejvyšší soud v případě posuzování podmínek sankčního ručení statutárního orgánu v případě zániku hlavního závazku. Podle mého názoru by tak mělo být ad hoc připuštěno procesní nástupnictví žalobce v případech, kdy žalobce zanikl v důsledku výmazu z veřejného rejstříku a osoba domáhající se procesního nástupnictví za žalobce prokáže právní zájem na tomto nástupnictví, a v případě, že k výmazu právnické osoby nedojde tak připuštění *ad hoc* vedlejšího účastenství na straně žalobce.

Problémy naopak nečiní ochrana práv osob bez právní subjektivity a zákonem přiznané procesní subjektivity, neboť taková osoba nemá způsobilost k právním úkonům a není způsobilá být účastníkem řízení⁹¹⁸. Je-li rozhodnutím správního orgánu ukládána povinnost subjektu, který není osobou v právním slova smyslu a nemá způsobilost být účastníkem řízení, potom je takové rozhodnutí zatížené vadou, která způsobuje jeho nicotnost⁹¹⁹.

Určitou polemiku v této souvislosti může vyvolat definice soutěžitele, jímž může být rovněž entita bez právní subjektivity prostřednictvím zákona o ochraně hospodářské soutěže. Ten považuje za soutěžitele osoby a různé formy jejich seskupování i bez právní subjektivity, pokud se účastní hospodářské soutěže nebo ji svou činností může ovlivňovat⁹²⁰. Rozdílné vymezení soutěžitele v rámci české právní úpravy a unijního práva bylo odstraněno euro-konformními rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu⁹²¹, který vyložil, že pojem „soutěžitel“ odpovídá pojmu „podnik“ v článku 101 Smlouvy o fungování Evropské unie⁹²². K rozlišení samostatného soutěžitele (podniku) a uskupení soutěžitelů je nutno přistupovat

⁹¹⁷ Viz § 209 [Zjištění dosud neznámého majetku po výmazu] zákona č. 89/2012, občanský zákoník.

⁹¹⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp.zn. 21 Cdo 1027/2010 ze dne 07.04.2011, publikovaný pod č. C 9637 Souboru civilních rozhodnutí a stanovisek NS, 14/2011.

⁹¹⁹ Rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS.

⁹²⁰ Viz § 2 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže*.

⁹²¹ STEHLÍK, Václav. *Unijní právo před českými soudy*. Praha: Leges, 2014, 304 s. ISBN 978-80-7502-040-6. S. 225.

⁹²² Rozsudek NSS ČR č.j. 5 As 61/2005-183 ze dne 29.10.2007, č. 1776/2009 Sb. NSS.

s ohledem na možnost autonomního jednání příslušného subjektu na trhu, jejich cíle⁹²³, ekonomickou samostatnost a výkon hospodářské činnosti⁹²⁴. Zatímco tedy různá uskupení i bez právní subjektivity, které se autonomně na trhu projevují a jednají mohou být považovány za samostatné soutěžitele, v případě dceřiných společností jiných obchodních společností, které podléhají společnému řízení a vedení a v tom důsledku společnému jednání na trhu za samostatné soutěžitele být považovány nemohou⁹²⁵. Chování dceřiné společnosti, která samostatně neurčuje své chování na trhu tak může být přičítáno přímo mateřské společnosti, ačkoliv tato dceřiná společnost má vlastní právní subjektivitu⁹²⁶. Soutěžiteli, který je samostatnou entitou bez právní a zákonem přiznané procesní subjektivity nelze uložit sankci. To však neznamená, že takové jednání nelze postihnout. Deliktní odpovědnost za protisoutěžní jednání soutěžitele bez právní subjektivity bude realizováno na základě zásady osobní odpovědnosti přičítána osobě, která má deliktní způsobilost, tj. bude se jednat o osobní odpovědnost fyzické nebo právnické osoby, která se jednání za soutěžitele dopustila⁹²⁷. Z toho důvodu osoba, které byla přičtena deliktní osobní odpovědnost za entitu bez právní subjektivity, může samostatně brojit proti rozhodnutí správního orgánu, jelikož pouze tato osoba byla dotčena napadeným rozhodnutím správního orgánu. Závěry týkající se soutěžitele jsou tak v souladu se zásadou bezrozpornosti právního řádu aplikovatelné i na jiné entity bez právní subjektivity, u nichž lze seznat ekonomickou a právní samostatnost nezbytnou pro autonomní projev vůle, a relativně trvale vykonávají ekonomickou činnost, a to bez ohledu na to, zda se jedná o soutěžitele ve smyslu zákona o hospodářské soutěži, ani zda členové sdružení jsou podnikateli či nikoliv, neboť činnost soutěžní nelze zaměňovat s činností podnikatelskou^{928, 929}.

⁹²³ Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 12. července 1984. Hydrotherm Gerätebau GmbH proti Firma Compact del Dott. Ing. Mario Andreoli & C. Sas. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: Bundesgerichtshof - Německo. Věc 170/83. ECLI identifier: ECLI:EU:C:1984:271.

⁹²⁴ KINDL, Jiří. § 2 [Vymezení některých pojmů]. In: KINDL, Jiří, MUNKOVÁ, Jindřiška. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. S. 41.

⁹²⁵ Rozsudek NSS ČR č.j. 8 Afs 25/2012-351 ze dne 29.01.2015.

⁹²⁶ Rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 10. září 2009. Akzo Nobel NV a další proti Komisi Evropských společenství. Kasační opravný prostředek - Hospodářská soutěž - Kartelové dohody - Článek 81 odst. 1 ES - Článek 53 odst. 1 Dohody o EHP - Článek 23 odst. 2 nařízení (ES) č. 1/2003 - Skupina podniků - Přičitatelnost protiprávního jednání - Odpovědnost mateřské společnosti za porušení pravidel hospodářské soutěže jejími dceřinými společnostmi - Rozhodující vliv vykonávaný mateřskou společností - Vyvratitelná domněnka v případě vlastnictví 100 % kapitálu. Věc C-97/08 P. European Court Reports 2009 I-08237 ECLI identifier: ECLI:EU:C:2009:536

⁹²⁷ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 11. prosince 2007. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato proti Ente tabacchi italiani - ETI SpA a další a Philip Morris Products SA a další proti Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato a další. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: Consiglio di Stato - Itálie. Hospodářská soutěž - Uložení sankcí v případě nástupnictví podniků - Zásada osobní odpovědnosti - Entity podřízené téměř veřejnému orgánu - Vnitrostátní právo, které jako zdroj výkladu kvalifikuje právo Společenství v oblasti hospodářské soutěže - Předběžné otázky - Pravomoc Soudního dvora. Věc C-280/06. European Court Reports 2007 I-10893. Bod 38 – 40. ECLI identifier: ECLI:EU:C:2007:775

⁹²⁸ Rozsudek Krajského soudu v Praze č.j. 62 Af 582012-273 ze dne 12.03.2013.

⁹²⁹ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 23/2013-46 ze dne 26.06.2013.

Zákonodárce s výjimkou kasačních stížností opustil systém povinného právního zastoupení a ponechal výlučně na žalobci, zda a jakým způsobem bude střežit svá práva a zda si zvolí zástupce, nebo na základě poučení o jeho ustanovení požádá soud⁹³⁰.

4.10. Osoby zúčastněné na řízení

Institut osoby zúčastněné na řízení představuje specifickou formu účastenství ve správním soudnictví, která byla do právního řádu zavedena až prostřednictvím soudního řádu správního právní úpravy první republiky⁹³¹. Jejím zavedením chtěl zákonodárce posílit ochranu práv osoby, která podle tehdejší právní úpravy, ačkoliv byla přímo dotčena rozhodnutím správního orgánu (a to jak v pozitivním případě, kdy jí vzniklo subjektivní veřejnoprávní oprávnění, tak v negativním případě, kdy jí byla uložena rozhodnutím povinnost), nestala se v případě napadení tohoto rozhodnutí u soudu jinou osobou, a ani se nemusela o probíhající řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dozvědět, a tak mít možnost chránit svá veřejná subjektivní práva⁹³².

Z důvodu chybějící právní úpravy totiž neexistovalo oprávnění soudu informovat takto dotčenou osobu o probíhající řízení. Ani případná vědomost této osoby dotčené rozhodnutím správního orgánu o řízení nebyla z procesního pohledu jednoduchá; z důvodu zmeškání lhůty k podání žaloby pro ni totiž přicházelo v úvahu pouze postavení vedlejšího účastníka podle § 93 o.s.ř.⁹³³. Používám-li ovšem pojem zmeškání lhůty, mám tím na mysli toliko procesní pohled na věc, neboť ve skutečnosti ke zmeškání dojít nemuselo, když tato osoba mohla být například s rozhodnutím správního orgánu spokojená a zrušení rozhodnutí nemuselo představovat její právní zájem. Jedná se například o situaci, kdy prostřednictvím rozhodnutí správního orgánu získala veřejnoprávní povolení k výstavbě domu, přičemž její soused, který brojí proti rozhodnutí správního orgánu, fakticky brojí proti tomu, aby sám mohl stavbu realizovat, přičemž zájmy obou sousedů jsou v rozporu. Úlohou vedlejšího účastníka je ovšem podporovat ve věci hlavního účastníka, a tomu odpovídá potřeba souhlasu hlavního účastníka se vstupem vedlejšího účastníka do řízení⁹³⁴ a prokázání právního zájmu na výsledku sporu, jenž z hlediska ochrany základních práv a svobod nelze ztotožňovat pouze hmotněprávním pohledem, ale je

⁹³⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 6 Ads 13/2004-20 ze dne 14.04.2005, č. 616/2005 Sb. NSS.

⁹³¹ MIKULE, Vladimír. *Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu*. In ČEBIŠOVÁ, Taisia a Vladimír VOPÁLKA. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. (2003). S. 73-91.

⁹³² Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb.

⁹³³ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. (1996). S. 111, 289.

⁹³⁴ Usnesení Nejvyššího soudu sp.zn. 29 Odo 806/2002 ze dne 30.06.2004, C 9214.

nutné jej posuzovat rovněž širším pohledem z hlediska přirozenoprávního⁹³⁵. To znamená, že vedlejší účastník mohl v řízení podporovat pouze jednoho z účastníků – buď žalobce, anebo správní orgán, a to pouze tehdy, pokud s tím tento podporovaný účastník souhlasil⁹³⁶ a tohoto účastníka by podporoval. Možnost vedlejšího účastníka hájit své zájmy v řízení přitom vycházela toliko z judikatury založené Ústavním soudem, který považoval tehdejší úpravu páté části občanského soudního řádu za neústavní, a umožnil obecným soudům vykládat právní úpravu občanského soudního řádu též ve prospěch ochrany účastníka správního řízení, který proti rozhodnutí správního orgánu nebrojil.

Osoby zúčastněné na řízení jsou (viz § 34 s.ř.s.) vymezeny jako osoby, které (i.) byly přímo dotčeny ve svých veřejných subjektivních hmotných právech a povinnostech⁹³⁷ vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu (nejde přitom ani o zájem odvozený např. totožností skutkového a právního stavu s jinou projednávanou věcí⁹³⁸, odvozený právní zájem z důvodu předpokladu či rizika následného právního jednání z rozhodnutím dotčeného účastníka^{939,940,941}, či eventuální zájem), (ii.) nejsou účastníky řízení, (iii.) výslovně a v soudem stanovené lhůtě oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat. Tyto znaky musí být naplněny kumulativně. Z použité formulace vyplývá, že osobou zúčastněnou může být i osoba, která není podle předpisů o řízení před správním orgánem účastníkem správního řízení⁹⁴². Absence některého z uvedených zákonem stanovených znaků zúčastněné osoby vede k rozhodnutí soudu o nesplnění podmínek osoby zúčastněné na řízení, čímž její účast v řízení končí. Proti rozhodnutí soudu o tom, že osoba není osobou zúčastněnou na řízení je přípustná obrana kasační stížností⁹⁴³; tato kasační stížnost není spojena s poplatkovou povinností⁹⁴⁴.

⁹³⁵ Nález Ústavního soudu sp.zn. I. ÚS 553/03 ze dne 08.12.2004, N 187/35 SbNU 455. *Pojetí vedlejšího účastníka podle § 93 občanského soudního řádu.*

⁹³⁶ Nejvyšší soud v rozsudku 30 Cdo 113/2014 ze dne 17.02.2015, č. 74/2015 Sb. Nejvyšší soud odůvodnil a formuloval závěr, že "*předpokladem přípustnosti vedlejšího účastníka v řízení je, že vedlejší účastník má právní zájem na výsledku sporu, tj. právní zájem na určitém výsledku řízení, který se projeví vítězstvím ve sporu u účastníka, k němuž přistoupil*".

⁹³⁷ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 44/2009-44 ze dne 14.07.2009.

⁹³⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 5 A 31/2001-42 ze dne 05.06.2003, č. 9/2003 Sb. NSS.

⁹³⁹ Rozsudek NSS ČR č.j. 8 As 136/2012-62 ze dne 29.08.2013.

⁹⁴⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 5 As 4/2009-86 ze dne 31.07.2009, č. 1929/2009 Sb. NSS.

⁹⁴¹ Rozsudek NSS ČR č.j. 8 As 137/2020-33 ze dne 09.03.2021.

⁹⁴² STAŠA, Josef. *K problematice účastníka ve správním soudnictví a v řízení podle části páté občanského soudního řádu.* In ČEBIŠOVÁ, Taisia a Vladimír VOPÁLKA. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní.* (2003). S. 241-264.

⁹⁴³ Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 43/2005-53 ze dne 31.08.2005, č. 710/2005 Sb. NSS.

⁹⁴⁴ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 262/2015-18 ze dne 16.12.2015.

Ochrana práv osob zúčastněných na řízení je následně zajištěna jak prostřednictvím žalobce, který je povinen tyto osoby, pokud jsou mu známy, v žalobě označit⁹⁴⁵, tak prostřednictvím soudu. Ten osoby zúčastněné na řízení označené žalobcem vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby v přiměřeně stanovené lhůtě soudu oznámily, zda budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, přičemž je současně vyrozumí o jejich procesních právech (viz § 74 odst. 2 s.ř.s.). Stejně soud vyrozumí a vyzve i osoby zúčastněné na řízení, které vyjdou najevo v průběhu řízení – například ze správního spisu žalovaného, prováděného dokazování či vlastní iniciativy takových osob, přičemž judikatura Nejvyššího správního soudu předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení⁹⁴⁶. Pochybení soudu spočívající v nevyrozumění účastníků správního řízení o probíhajícím řízení jako osob zúčastněných na řízení o probíhajícím řízení představuje vadu, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí soudu. To však neplatí v případech, pokud správní řízení bylo zatíženo tak závažnou vadou, že rozhodnutí z něj vzešlé nelze přezkoumat v mezích žalobních bodů a soud je tak může zrušit i bez návrhu, případně pokud se jedná o rozhodnutí nicotné⁹⁴⁷. Osoba zúčastněná na řízení své postavení nabývá až výslovným prohlášením učiněným ve stanovené lhůtě vůči soudu⁹⁴⁸.

Pokud osoby zúčastněné na řízení nereagují v soudem stanovené lhůtě, jejich možnost chránit svá práva zaniká. Zmeškání lhůty ovšem může soud z vážných omluvitelných důvodů k žádosti takové osoby prominout⁹⁴⁹. S výjimkou dispozice s předmětem řízení (viz § 34 odst. 3 věta druhá s.ř.s.) mají osoby zúčastněné na řízení stejná práva v řízení jako žalobce. Za účelem posílení jistoty ochrany jejich práv je zákonodárcem stanoveno, že jim musí být v souladu s právem vyjádřit se k věci doručována žaloba, usnesení o přiznání odkladného účinku⁹⁵⁰, usnesení o předběžném opatření a rozhodnutí, jímž se řízení končí. Jedná se přitom o demonstrativní výčet zasílaných písemností soudem, když z povahy věci je zřejmé, že tyto osoby budou předvolávány k jednání, k vlastní žádosti obdrží protokol o jednání a procesně s nimi bude zacházeno obdobně jako s účastníky řízení⁹⁵¹.

Snaha zákonodárce zabránit přetížení soudu administrativou a prodlužování soudních řízení při velkém počtu osob zúčastněných na řízení, nebo když je nelze jednotlivě určit, vedla ke vzniku oprávnění předsedy senátu v individuálních případech rozhodnout, že na základě

⁹⁴⁵ Viz § 34 odst. 2 věta první a § 71 odst. 1 písm. b) s.ř.s.

⁹⁴⁶ Viz rozsudek NSS ČR č.j. 1 As 39/2004-75 ze dne 21.12.2005, č. 1479/2008 Sb. NSS.

⁹⁴⁷ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 As 39/2004-75 ze dne 21.12.2005, č. 1479/2008 Sb. NSS.

⁹⁴⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 As 17/2010-294 ze dne 26.08.2010, č. 2550/2012 Sb. NSS.

⁹⁴⁹ Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 70/20009-190 ze dne 17.12.2010, č. 2341/2011 Sb. NSS.

⁹⁵⁰ Nález Ústavního soudu II. ÚS 1839/19 ze dne 22.07.2019, č. N 137/95 SbNU 171. *K právu osoby zúčastněné na řízení vyjádřit se k návrhu na přiznání odkladného účinku správní žaloby.*

⁹⁵¹ Usnesení NSS ČR č.j. 6 As 6/2017-75 ze dne 01.02.2017, č. 3597/2017 Sb. NSS.

jeho opatření se budou osobám zúčastněným na řízení doručovat rozhodnutí nebo jiné písemnosti vyvěšením na úřední desce soudu a fakultativně též na úřední desce obecního úřadu⁹⁵².

V případě, že je počet osob zúčastněných na řízení mimořádně vysoký a jednotlivým výkonem jejich práv by mohl být ohrožen rychlý průběh řízení, rozhodne soud o tom, že osoby zúčastněné na řízení mohou svá práva v řízení uplatňovat pouze prostřednictvím společného zmocněnce, kterého si zvolí. Těchto zmocněnců však může být nejvíce deset; pokud bude tento počet překročen a osoby zúčastněné na řízení se mezi sebou na výběru nedohodnou, vybere společného zmocněnce soud – s přihlédnutím k zájmům osob zúčastněných na řízení⁹⁵³. V žádném případě však nelze akceptovat vyloučení osob zúčastněných na řízení z důvodu potenciálně vysokého počtu takových osob⁹⁵⁴.

V případě, že v řízení před krajským soudem je pro osobu zúčastněnou na řízení vydán pro ni nepříznivý rozsudek, může, stejně jako osoba, o níž soud nesprávně vyslovil, že osobou zúčastněnou na řízení není⁹⁵⁵ a osobou, která uplatnila práva osoby zúčastněné na řízení po vydání předmětného rozhodnutí uplatnila po vydání pro ni nepříznivého rozsudku podat při splnění zákonem stanovených podmínek (srov. § 102 a násl. s.ř.s.) kasační stížnost a domáhat se zrušení tohoto rozhodnutí. Lhůta k podání kasační stížnosti takové osobě běží ode dne doručení rozhodnutí posledního z účastníků, přičemž její zmeškání nelze prominout (srov. § 106 odst. 2 s.ř.s.). Podáním kasační stížnosti osobou zúčastněnou na řízení se tato konkrétní osoba stává v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem účastníkem řízení se všemi právy a povinnostmi (§ 105 s.ř.s.). Naopak v případě, kdy kasační stížnost podá jiná osoba (byť by se jednalo o osobu zúčastněnou na řízení), postavení osob zúčastněných na řízení, které kasační stížnost nepodaly, se nemění a nadále v řízení o kasační stížnosti zůstávají osobami zúčastněnými na řízení. To platí bez ohledu na to, zda takovým osobám postavení osoby zúčastněné na řízení skutečně přísluší⁹⁵⁶.

Osoba zúčastněná na řízení si rovněž jako osoba nese náklady, které jí v souvislosti s řízením vzniknou včetně nákladů ve vztahu ke svému zástupci (§ 59 odst. 1 s.ř.s.). Mimo to má rovněž právo na náhradu nákladů řízení. Toto právo je zákonodárcem s ohledem na ekonomii řízení omezeno pouze na náhradu těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, kterou jí soud uložil; nejde-li o případy hodné zvláštního zřetele, kdy

⁹⁵² Viz § 42 odst. 4 s.ř.s.

⁹⁵³ S účinností zákona č. 303/2011 Sb. od 01.01.2012, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb.

⁹⁵⁴ Rozsudek NSS ČR č.j. 9 As 50/2021-91 ze dne 10.08.2021.

⁹⁵⁵ Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 43/2005-53 ze dne 31.08.2005, č. 710/2005 Sb. NSS.

⁹⁵⁶ Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 70/20009-190 ze dne 17.12.2010, č. 2341/2011 Sb. NSS.

náhradu dalších nákladů řízení přizná soud (§ 60 odst. 5 s.ř.s.). V případě, že se osoba zúčastněná na řízení stane účastníkem řízení v důsledku jí podané kasační stížnosti, pak má právo na náhradu nákladů řízení či povinnost náklady řízení hradit v souladu se zásadami pro náhradu nákladů řízení stanovenými v § 60 odst. 1 s.ř.s.

Právu uplatňovat postavení osoby zúčastněné na řízení odpovídá i právo vystoupit z tohoto procesního postavení oznámením, že z řízení vystupuje a práva osoby zúčastněné na řízení již nadále uplatňovat nebude.

Ochranu osob dotčených rozhodnutím správního orgánu, jakou dnes umožňuje správní soudnictví, vnímám jako velmi pozitivní nakročení k ochraně jejich veřejných subjektivních práv. Prostřednictvím tohoto institutu je možné – byť nepřímou a v omezené formě – docílit i dodatečné ochrany práv osob, které lhůtu pro podání žaloby zmeškaly. To jednak odpovídá samotné žalobní legitimaci k podání kasační stížnosti (viz § 102 s.ř.s.), ale též to ve svém důsledku znovu otevírá cestu k ústavní stížnosti Ústavnímu soudu, kdy se taková osoba může dovolat porušení ústavním pořádkem chráněných práv.

S ohledem na rozvoj informačních technologií a omezení přípustnosti k podání žaloby jsem toho názoru, že stávající ochrana osob zúčastněných na řízení by měla být doplněna o povinnost správního orgánu zveřejnit na úřední desce své, jakož i na úřední desce správního orgánu prvního stupně (není-li tímto orgánem sám) vyrozumění soudu o možnosti účastnit se řízení ve věci podané žaloby jako osoba zúčastněná na řízení. Omezení administrativní zátěže soudu by mělo být současně realizováno prostřednictvím elektronického soudního spisu, jenž bude obsahovat soudní spis. Ten bude zpřístupněn v plném rozsahu účastníkům řízení a osobám zúčastněným na řízení po přiznání jejich účastenství, resp. postavení osob na řízení. Další potřebu změny shledávám v případě doručování. Doručování prostřednictvím úřední desky nemá účinky vůči osobám, které vlastní datovou schránku podle zákona č. 300/2008 Sb., mají zavedenu elektronickou adresu jako adresu pro doručování jako referenční údaj podle zákona č. 111/2009 Sb. o základních registrech, nebo požádaly v průběhu správního řízení o doručování na jimi uvedenou elektronickou adresu. Takovýmto osobám se vždy doručuje elektronickou cestou.

4.11. Žaloba a její náležitosti

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu představuje mimořádný prostředek⁹⁵⁷, jímž se žalobce domáhá zrušení pro něj nepříznivého rozhodnutí správního orgánu soudem. Zatímco v obecném soudnictví platí pravidlo, že předpokladem úspěchu je řádně a včas podaná žaloba, přičemž případné vady lze zhojit i po jejím podání, ve správním soudnictví je toto pravidlo výslovně zakotveno, když zákon stanoví povinné náležitosti žaloby, bez nichž nemůže být věcně vůbec projednána⁹⁵⁸. Porušení procesní odpovědnosti žalobcem vede k důsledku spočívajícím ve snášení nepříznivých následků takového jednání⁹⁵⁹.

Z vlastního textu žaloby musí být osvědčena přípustnost žalobce k podání žaloby. Tomu odpovídá i omezení dispoziční možnosti žalobce žalobu v řízení rozšiřovat o další výroky rozhodnutí či žalobní body; to je přípustné pouze ve lhůtě pro podání žaloby (viz § 72 odst. 2 věta druhá s.ř.s.). Významu žaloby odpovídá i původní záměr zákonodárce, aby žalobu proti rozhodnutí správního orgánu bylo možno podat pouze prostřednictvím advokáta nebo osoby s právníkem vzděláním (jako u dovolání a ústavní stížnosti), přičemž by bylo zejména ku prospěchu žalobce, že by jím podanou žalobu mohl soud meritorně projednat. Přijatá právní úprava (na rozdíl od kasační stížnosti) advokátní přímus nestanoví, a je tak pouze na žalobci, jakým způsobem bude střežit svá práva a zda využije právní pomoci či nikoliv. Na náležitosti a zpracování žaloby je tedy nutno pohlížet z pohledu úkonu, jímž se zahajuje vlastní řízení a předkládání argumentů soudu jako třetímu nezúčastněnému subjektu⁹⁶⁰, který vnímá spor žalobce a správního orgánu pouze prostřednictvím žaloby a v řízení může přihlížet pouze k tomu, co je mu jejich prostřednictvím tvrzeno, doloženo, osvědčeno a prokázáno. Přestože zákonodárce nikde výslovně nestanoví, že žaloba musí být podána žalobcem písemně a nikoliv například do protokolu soudu, povaze věci odpovídá písemná forma žaloby.

Náležitosti žaloby jsou zákonodárcem vymezeny po vzoru občanského soudního řízení jako náležitosti obecné (viz § 37 odst. 2, 3 s.ř.s. a srovnej s § 42 o.s.ř.), jimiž žalobce soudu sděluje, čeho se jeho podání týká, kdo jej činí, proti komu směřuje a co navrhuje, přičemž musí

⁹⁵⁷ Označení žaloby proti rozhodnutí správního orgánu jako mimořádného prostředku zohledňuje skutečnost, že žalobou napadené rozhodnutí představuje věc pravomocně rozhodnutou. Viz GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1. S. 190n.

⁹⁵⁸ Nález Ústavního soudu IV. ÚS 145/94 ze dne 20.02.1995, N 11/3 SbNU 57. *Ústavně zaručené právo na soudní ochranu*.

⁹⁵⁹ MACUR, Josef. *Povinnost a odpovědnost v občanském právu procesním*. Brno: Masarykova univerzita, 1991, 151 s. ISBN 80-210-0264-6. S. 122.

⁹⁶⁰ WINTEROVÁ, Alena. *Pojem civilního procesu*. In WINTEROVÁ, Alena, Dita FRINTOVÁ, Alena MACKOVÁ, Tomáš POHL, Josef SALAČ, Petr SMOLÍK, František ZOULÍK a Silvia KUBEŠOVÁ. (2011). S. 31.

být podepsáno⁹⁶¹ a datováno a musí obsahovat náležitosti specifické pro žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (viz § 71 s.ř.s.), jimiž jsou a) označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci, b) označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy, c) označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá, d) žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, e) označení důkazů a toho, které důkazy žalobce k prokázání svých tvrzení navrhuje provést, a f) návrh výroku rozsudku. Součástí žaloby má být i opis napadeného rozhodnutí.

V případě, že žaloba neobsahuje veškeré náležitosti stanovené zákonem a v důsledku této skutečnosti by jí nebylo možné věcně projednat, může soud vyzvat žalobce k odstranění vad žaloby a za tím účelem mu stanoví přiměřenou lhůtu s poučením, že nebude-li výzvě vyhověno a z tohoto důvodu nebude možné v řízení pro tam specifikovaný nedostatek pokračovat, bude žaloba žalobce odmítnuta (§ 37 odst. 5 s.ř.s. ve spojení s § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s.). Soud k odmítnutí žaloby přistoupí i v případě, kdy žalobce na výzvu soudu reaguje, avšak v rámci jeho reakce nebyly odstraněny soudem vytýkané nedostatky podané žaloby⁹⁶².

4.11.1. Označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci

S povahou řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu souvisí nutnost řádně označit napadené rozhodnutí, neboť žalovaným s ohledem na zákonnou úpravu není ten, koho za žalovaného označí žalobce, ale ten, koho za žalovaného určuje zákon⁹⁶³. Napadené rozhodnutí by mělo být vymezeno označením správního orgánu, který jej vydal (viz § 4 odst. 1 písm. a) s.ř.s.), přičemž bylo-li vydáno písemně, pak za přiměřené označení lze považovat takové specifické označení, které je obsaženo v písemném vyhotovení napadeného rozhodnutí, je-li z rozhodnutí patrné (například číslo jednací, číslo evidenční, spisová značka, případně věcné označení názvem či datem vyhotovení). V případě, že rozhodnutí bylo vydáno ústní formou, mělo by být vymezeno označením správního orgánu a popisu rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo.

⁹⁶¹ Smyslem podpisu žaloby žalobcem (nebo jeho právním zástupcem) je zjistit, zda žaloba byla skutečným projevem žalobcovi vůle domáhat se podáním žaloby ochrany u soudu či nikoliv. Jeho absence představuje odstranitelný nedostatek řízení – viz usnesení Krajského soudu v Plzni č.j. 58 Ca 53/2004-25 ze dne 01.09.2004. Ke stejnému závěru dospěl Ústavní soud v nálezu II. ÚS 2791/17 ze dne 02.02.2018. *Náležitosti odporu proti trestnímu příkazu.*

⁹⁶² Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Ads 37/2004-42 ze dne 22.09.2004, č. 1138/2007 Sb. NSS.

⁹⁶³ Viz § 69 s.ř.s. „*Žalovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla.*“

Omezení možnosti podání žaloby v zákonem stanovené lhůtě odpovídá současně povinnost tvrzení o doručení napadeného rozhodnutí nebo jiného oznámení žalobci jako splnění přípustnosti podmínky podání žaloby jako včasné. Pokud však tento údaj chybí, soud řízení nezastaví, ale vyzve žalobce k jeho doplnění, přičemž ho poučí o způsobu odstranění této vady a důsledcích jejího neodstranění. V tomto ohledu je zapotřebí rozlišovat mezi povinnostmi tvrzení a povinnostmi důkazní, kdy je pro posouzení přípustnosti žaloby rozhodné tvrzení o okamžiku doručení napadeného rozhodnutí. Doručení napadeného rozhodnutí nebo jeho oznámení bude předmětem dokazování až v průběhu řízení, a to zejména prostřednictvím správního spisu. Z toho důvodu nedostatek spočívající v neuvedení doručení či oznámení napadeného rozhodnutí žalobci není způsobilým důvodem k odmítnutí žaloby. Označení data doručení nebo jiného oznámení žalobci ovšem může chránit i žalobce samého. Tak tomu bude v případě, kdy prostřednictvím této informace bude moci soud reagovat na neúplnou žalobu prostřednictvím výzvy adresované žalobci, v níž žalobce upozorní na nedostatky žaloby, pro něž bude muset žalobu v případě včasného doplnění odmítnout⁹⁶⁴. Tento postup zohledňuje nejen materiální podstatu poskytované soudní ochrany, ale též skutečnost, že žaloba nemusí být podávána účastníkem řízení, a rozhodnutí mu tedy vůbec nemusí být doručováno.

S označením napadeného rozhodnutí správního orgánu souvisí i povinnost žalobce předložit opis napadeného rozhodnutí (§ 71 odst. 2 s.ř.s. věta první), pakliže rozhodnutí bylo vydáno v písemné formě. Za opis je považována i kopie či výtisk napadeného rozhodnutí. Splněním této povinnosti žalobce zjednodušuje pozici soudu, kdy z tohoto rozhodnutí bude možné najisto postavit zásadní právní otázky, které s podanou žalobou bezprostředně souvisí. Samotná absence označení napadeného rozhodnutí a jeho případné nepředložení nepředstavuje překážku v řízení, která by vedla k odmítnutí žaloby z důvodu nesplnění podmínek řízení, pro který by nebylo možné v řízení pokračovat⁹⁶⁵. V tomto důsledku může být žalobci soudem uložena povinnost nahradit náklady spojené s jeho opatřením⁹⁶⁶, závažnějším důsledkem je ovšem skutečnost, že soud nebude schopen rychle reagovat na podanou žalobu odpovídajícím procesním postupem (např. odmítnutím žaloby, výzvou k doplnění žalobních bodů, ...) a v důsledku toho může u žalobce dojít ke ztrátě práva.

⁹⁶⁴ Rozsudek NSS ČR č.j. 3 azs 66/2017-31 ze dne 20.03.2018, č. 3733/2018 Sb. NSS.

⁹⁶⁵ Usnesení NSS ČR č.j. 5 As 23/2008-28 ze dne 06.03.2009.

⁹⁶⁶ Usnesení Vrchního soudu v Praze č.j. 6 a 6/93-9 ze dne 22.01.1993 publikované v časopisu Správní právo č. 4/1993 na s. 342. Z tohoto právního názoru vychází judikatura NSS ČR viz např. rozsudek č.j. 6 Ads 133/2007-51 ze dne 12.03.2008, rozsudek č.j. 7 Azs 310/2016-20 ze dne 04.01.2017 a další.

4.11.2. Označení osob zúčastněných na řízení

Povinnost označení osob zúčastněných na řízení odpovídá jejich ochraně poskytované ve správním soudnictví. Postavení osob zúčastněných na řízení může být v řízení pro žalobce problematické, neboť se nemusí vždy jednat o osoby, které jeho návrh budou podporovat, ale může rozšiřovat počet osob, pro které je napadené rozhodnutí příznivé, a proto mohou znemožňovat úspěch žalobce v této věci. Ačkoliv z formálního pojetí nelze označení zúčastněných osob považovat za porušení zásady zákazu donucování k sebeobviňování⁹⁶⁷ (ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy a z článku 37 odst. 1 Listiny), v materiálním pojetí lze v zákonném požadavku v konkrétním případě porušení této zásady shledat, proto za takový nedostatek žaloby nemůže být žalobce sankcionován.

Vzhledem k povinné procesní aktivitě soudu stran zjišťování okruhu osob zúčastněných na řízení neznamena nedostatečné či žádné vymezení osob zúčastněných na řízení nedostatek žaloby, a proto ani z tohoto důvodu nemůže být žaloba odmítnuta. V případě označení osob na řízení zúčastněných je zapotřebí postupovat v souladu s obecnými právními předpisy tak, aby tyto osoby byly soudem identifikovatelné a soud je mohl ztotožnit (například prostřednictvím dožádání, či výpisů z centrálních registrů) a umožnit jim účast na řízení.

4.11.3. Označení výroků napadeného rozhodnutí

Označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá a o nichž tvrdí, že jejich existence se negativně projevuje v jeho sféře, souvisí s dispoziční zásadou žalobce, který v řízení jako jediný vymezuje rozsah přezkumné činnosti správního soudu, přičemž tak může učinit pouze ve lhůtě pro podání žaloby.

Označení výroků napadených rozhodnutí nemusí být realizováno explicitně (byť je to vhodné z hlediska opatrnosti a koncentračních zásad správního soudnictví doporučit), ale logicky se bude prolínat se zbývajícími náležitostmi žaloby, tedy žalobními body, v nichž bude zdůvodňováno, proč jsou příslušné výroky či jejich části nezákonné či nicotné (navrhovanými důkazy, jejichž provedením bude nezákonnost příslušného výroku prokázána), a zejména návrhem výroku rozsudku (petitu), kterým žalobce projeví, jak má soud o žalobou napadených výrocích rozhodnout. V případě neurčitosti či pochybnosti soudu o rozsahu napadených výroků rozhodnutí správního orgánu se jedná o odstranitelný nedostatek řízení, přičemž jsem toho

⁹⁶⁷ *Nemo tenetur se ipsum accusare.*

názoru, že se uplatní zásada, že jsou napadeny všechny výroky rozhodnutí (srov § 82 odst. 2 věta druhá správního řádu⁹⁶⁸).

Pravidlo, že soud se nebude zabývat žalobcem neoznačenými výroky (představují porušení dispoziční zásady a v obecné rovině vadu řízení, která vede k nezákonnosti vydaného rozhodnutí), může být soudem porušeno v případě, že - soud má úřední povinnost přihlížet k vadě řízení, - ze správního spisu vyplývají po jeho posouzení soudem takové vady řízení, které svým charakterem a mírou závažnosti brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů⁹⁶⁹ nebo - na věc lze přímo aplikovat článek 40 odst. 6 Listiny, (tj. Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější)^{970,971}.

Protože shora uvedená výjimka prolamuje pravidlo dispoziční zásady žalobce a vázanosti soudu žalobním petitem, je zapotřebí počítat se zdrženlivým postupem soudu při její aplikaci a z opatrnosti před soudem namítat vady všech výroků, které do práv žalobce zasahují. Tato výjimka totiž neumožňuje soudu zrušit napadené rozhodnutí v případě „pouhé“ nepřezkoumatelnosti z důvodů nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí bez úplné absence⁹⁷² žalobního bodu, jak by mohlo být nesprávně dovozováno například ze znění § 76 odst. 1 s.ř.s.⁹⁷³.

4.11.4. Žalobní body

Žalobní body (viz § 71 písm. d) s.ř.s.) představují esenciální jádro správní žaloby. Jimi žalobce vymezuje, z jakých skutkových a právních důvodů považuje jím napadené výroky rozhodnutí za nezákonné či nicotné; představují zásadní a stěžejní část žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Stále platné je vymezení žalobních bodů Jiřím Hoetzelem⁹⁷⁴. „[...] *Stížnost má přesně označiti rozhodnutí nebo opatření proti němž směřuje, jakož i jednotlivé stížnostní body (genaue Bezeichnung der Beschwerdepunkte). „Označení těchto bodů je conditio sine qua non. Ony vytyčují meze, v kterých se soud může vůbec napadaným správním aktem obírat (pokud neplatí výjimečně zásada vyhledávací). V praxi se někdy věc vykládá blahovolně,*

⁹⁶⁸ Podle § 82 odst. 2 věta druhá zákona č. 500/2004 Sb. *správní řád* platí: „*Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí.*“.

⁹⁶⁹ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 7 Azs 79/2009-84 ze dne 08.03.2011, č. 2288/2011 Sb. NSS.

⁹⁷⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 9/2008-77 ze dne 13.06.2008, č. 1684/2008 Sb. NSS.

⁹⁷¹ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 5 As 104/2013-46 ze dne 16.11.2016, č. 3528/2017 Sb. NSS.

⁹⁷² Rozsudek NSS ČR č.j. 5 Azs 2/2013-26 ze dne 29.05.2014, č. 3085/2014 Sb. NSS.

⁹⁷³ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 2 As 34/2006-73 ze dne 15.01.2008, č. 1546/2008 Sb. NSS.

⁹⁷⁴ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. (1937). S. 439n.

„ab strany nebyly pokutovány za nevědomost nebo nedbalost advokáta, jehož součinnost při koncipování stížnosti je zákonem předeepsána“ (Hácha).

Kdy jsou body přesně určeny, konkretisovány, nelze říci všeobecně. Podle § 29 jednacího řádu z 1907 má ze stížnosti býti patrno, pokud se rozhodnutí napadá a v čem stěžovatel spatřuje porušení svého práva a v čem vytýkaná procesní vada spočívá. Bližšího odůvodnění se nežadá. „Naprosto (však) nestačí, jako se to nezřídka děje, jestliže stížnost podává rozvláčné vyličení děje končíc prostě návrhem, aby rozhodnutí bylo pro nezákonnost nebo pro vadné řízení zrušeno““. Petit znějící na zrušení pro nezákonnost nebo pro vady řízení není přesně označený stížnostíí bod. Na právnícké pojetí se neklade váha. Je např. neškodné, operuje-li stížnost normami, které se na příklad vůbec nehodí.

Co se zmeškalo ve stížnosti, nelze nahraditi v řízení přípravném, neřku-li při přelíčení. Jiná je otázka, že stěžovatel může stížnostní body v řízení přípravném nebo při ústním líčení blíže provésti a odůvodniti.

Musí-li soud z moci úřední k něčemu přihlížeti (např. k otázce paaktů), není ani stěžovateli bráněno, aby i později přicházel s námitkami.“

Na rozdíl od právní úpravy platné za první republiky mohou být žalobní body rozšiřovány pouze ve lhůtě pro podání žaloby. V tomto ohledu nepřichází z hlediska judikatury v úvahu žádná benevolence soudu (jak byla naznačena v rámci prvorepublikové úpravy) – s odůvodněním, že účastníci jsou si ve správním řízení rovni (viz § 36 odst. 1 s.ř.s.) a umožněním žalobci rozšiřovat či měnit žalobní body by došlo ke zvýhodnění žalobce, čímž by došlo k porušení rovnosti účastníků řízení (viz článek 37 odst. 3 Listiny)⁹⁷⁵. Tento pohled na zvýhodnění žalobce je podle mého názoru pouze iluzorní, protože zcela pomíjí vrchnostenské postavení žalovaného včetně jeho materiálního a personálního zabezpečení v řízení, z nějž vzešlo žalobou napadené rozhodnutí. Ke změnám právní praxe se tak docházelo postupnými krůčky.

Žalobnímu bodu, jako povinné náležitosti žaloby je v judikatuře správních soudů věnována mimořádná pozornost, neboť pokud žalobní bod chybí, soud žalobu odmítne projednat. S ohledem na ochranu veřejných subjektivních práv žalobce a zachování jeho práva na projednání věci soudem je soud povinen k naplnění žalobního bodu přistupovat extenzivně a považovat za něj každé vyjádření žalobce, z nějž lze být v nejhrubších obrysech dovodit jeho tvrzení o nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Přístupu k soudu odpovídá i koncentrační lhůta pro uplatnění žalobních bodů, kdy má představovat pouze časové fixování rozsahu žalobou

⁹⁷⁵ Nález Ústavního soudu sp.zn. II. ÚS 3189/16 ze dne 03.04.2018.

napadeného rozhodnutí správního orgánu ve spojení s ochranou práv účastníků řízení⁹⁷⁶. Za žalobní bod přitom není možné považovat líčení skutkových okolností v žalobě formou tvrzení o obecných nezákonnostech, k nimž může při vyřizování věci docházet, s tím, že žalobce teprve v dalších podáních formuluje konkrétní skutkové a právní argumenty⁹⁷⁷. Platí to naopak. Žalobní bod musí být zcela jasně individualizovaným popisem nezákonnosti v řízení ve vazbě na konkrétní skutkový děj či okolnosti v řízení, v jehož důsledku je napadené rozhodnutí vadné. Proto žalobním bodem není například tvrzení žalobce, že rozhodnutí žalovaného je „*věcně nesprávné, nezákonné, neodůvodněné a nepřezkoumatelné*“⁹⁷⁸ ani tvrzení, v němž se uvádí: „*Rozhodnutí se zakládají na podstatných vadách řízení, jsou v rozporu se skutkovým stavem, v důsledku čehož došlo ke stanovení daně v nesprávné výši. Žalobce bude tyto skutečnosti konkretizovat dodatečně formou doplnění této žaloby*“⁹⁷⁹.

Naplnění náležitostí žalobního bodu (v novodobé judikatuře Nejvyššího správního soudu) procházelo poměrně významným vývojem, když nejprve naplnění žalobního bodu ve lhůtě pro podání žaloby představovalo „*každé vyjádření žalobce, z něhož byt' v jen nejhrubších obrysech lze dovodit, že tento má napadené správní rozhodnutí za nezákonné*“⁹⁸⁰, přičemž toto vykrystalizovalo v povinnost žalobce konkrétně uvést, „*jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti*“⁹⁸¹. V návaznosti na Ústavním soudem zjištěné porušení principu předvídatelnosti soudního rozhodování⁹⁸² rozšířený senát Nejvyššího správního soudu stanovil, že „*Smyslem uvedení žalobních bodů (§ 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s.) je jednoznačné ustavení rámce*

⁹⁷⁶ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Azs 54/2007-42 ze dne 02.08.2007.

⁹⁷⁷ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 As 106/2017-31 ze dne 14.03.2018.

⁹⁷⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Azs 203/2015-41 ze dne 16.03.2016.

⁹⁷⁹ Rozsudek NSS ČR č.j. 6 Afs 3/2015-29 ze dne 05.03.2015.

⁹⁸⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Azs 54/2007-42 ze dne 02.08.2007.

⁹⁸¹ Rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 2 Azs 92/2005-58 ze dne 20.12.2005, č. 835/2006 Sb. NSS.

⁹⁸² Nález Ústavního soudu v nálezu sp.zn. IV. ÚS 2170/08 ze dne 12.05.2009, N117/53 SbNU 473. K principu předvídatelnosti soudního rozhodování a postupu NSS ČR při změně právního závěru vyjádřeného v dosavadních rozhodnutích.

požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným – nicméně srozumitelným a jednoznačným – vymezením skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věci zabývat.“⁹⁸³.

Konkrétní poměry projednávaných věcí v případě absence žalobních bodů (resp. absence existence alespoň jediného žalobního bodu) od samého počátku současně vedly k aplikačním střetům a různým názorům soudů a jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu při posuzování, jak postupovat v případě absence tvrzení žalobce o nezákonnosti napadeného rozhodnutí, tj. alespoň jednoho žalobního bodu, který by učinil žalobu přípustnou k projednání před soudem. V průřezu rozhodovací činnosti se tak bylo možné setkat s neúprosně zamítavým názorem jednotlivých senátů, který odkazoval na rovnost účastníků a odpovědnost žalobce s tím, že soud nesmí zasahovat do žaloby a poučovat žalobce o potřebě doplnění jím podané žaloby. Tento názor prolamovala rozhodnutí, kdy soud mohl fakultativně mimo jemu zákonem stanovenou povinnost přistoupit k odstranění pouze neurčitých žalobních bodů v případě, že lhůta pro podání žaloby jejich odstranění umožňovala, avšak pouze ve lhůtě pro podání žaloby⁹⁸⁴, až po rozhodnutí, kdy soud dovozoval včasnost doplnění prodloužením soudem stanovené lhůty její soudcovskou povahou a rozhodováním o stavu k okamžiku rozhodování a soud splnil svou povinnost poučit žalobce o potřebě odstranit žalobní body a postupně i v případě jejich úplné absence a to i prostřednictvím (v poměru soudnictví ve vztahu k jednání s účastníky mimořádných komunikačních prostředků) telefonního upozornění účastníka na absenci žalobních bodů a potřebě je ve stanovené lhůtě doplnit. Protipólem rigidního negativního přístupu k poučovací činnosti soudu stran absence žalobních bodů byl pozitivní přístup zohledňující poučovací činnost soudu směřující ve prospěch žalobce, kdy lhůta pro doplnění žalobních bodů v takovém případě nemohla uplynout a k odmítnutí žaloby je možné přistoupit až v případě neodstranění nedostatku žaloby v soudem stanovené lhůtě.

Tato praxe byla v zásadním rozporu se zásadou principu předvídatelnosti soudního rozhodování a opakovaně byla kritizována Ústavním soudem⁹⁸⁵. Zvláštní pozornosti rozšířeného senátu se jí však dostalo při projednání věci, kde žalobkyně podala žalobu, v níž žalobní body formulovala natolik nekonkrétně, že žaloba nebyla způsobilá k projednání; přitom

⁹⁸³ Rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 4 As 3/2008-78 ze dne 24.08.2010, č. 2162/2011 Sb. NSS. Tento rozsudek se zabývá vznikem a historickým vývojem institutu žalobního bodu včetně související judikatury jej vymežující.

⁹⁸⁴ Např. rozsudek NSS ČR č.j. 2 Azs 9/2003-40 ze dne 23.10.2003, č. 113/2004 Sb. NSS.

⁹⁸⁵ Nález Ústavního soudu sp.zn. I. ÚS 1783/10 ze dne 16.11.2010, N 227/59 SbNU 309. *K otázce nepostoupení věci rozšířenému senátu NSS ČR a nález Ústavního soudu III. ÚS 1441/17 ze dne 19.12.2017 - Požadavek náležitého odůvodnění rozhodnutí v případě odchýlení se od předchozí judikatury.*

současně žádala o přiznání osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce. Ačkoliv krajský soud návrhu na přiznání osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce vyhověl a stanovil dvouměsíční lhůtu k odstranění nedostatků žaloby, kvůli procesnímu postupu soudu – spočívajícímu v osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce, a potřebě nabytí právní moci těchto rozhodnutí – nebylo možné doplnit žalobní body ve lhůtě určené zákonem pro podání žaloby. Podáním žádosti o přiznání osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce se běh lhůty pro odstranění nedostatku zastavil⁹⁸⁶, nicméně uplynutím zákonem stanovené lhůty se podle právní úpravy stal z odstranitelného nedostatku nedostatek neodstranitelný, pročež bylo nutno žalobu odmítnout. Nejednotnost aplikační praxe stran postupu v této věci vedla senát Nejvyššího správního soudu k jejímu předložení rozšířenému senátu.

Rozšířený senát proto za účelem sjednocení rozhodovací činnosti správních soudů stanovil následující pravidla postupu správních soudů v případě absence žalobních bodů⁹⁸⁷:

1) Uplatnění alespoň jednoho žalobního bodu způsobilého projednání soudem nepředstavuje podmínku řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], ale zvláštní náležitost žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) uvedeného zákona. Absence takovéto náležitosti se odstraňuje postupem dle § 37 odst. 5 téhož zákona. Soud pro odstranění této vady stanoví lhůtu odpovídající zbývajícím částem lhůty pro podání žaloby. 2) Soud je povinen vyzvat žalobce k doplnění žalobních bodů (§ 37 odst. 5 s. ř. s.) vždy, je-li se zřetelem na konkrétní situaci pravděpodobné, že žalobce bude s to žalobu doplnit včas. 3) Neuplatní-li žalobce ve lhůtě pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu alespoň jeden žalobní bod tak, aby jeho žaloba byla způsobilá projednání před soudem (§ 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), soud žalobu odmítne podle § 37 odst. 5 téhož zákona. 4) Pokud soud poučí žalobce ve výzvě podle § 37 odst. 5 s. ř. s. nesprávně a určí mu k doplnění žalobních bodů delší lhůtu, než je lhůta zákonná, nesmí být žalobci na újmu, pokud postupoval v dobré víře ve správnost poučení obsaženého ve výzvě soudu a doplnil žalobu v delší lhůtě, nesprávně stanovené tímto poučením.

V souladu s výkladovým pravidlem *argumentum a maiori ad minus* je současně podpořena dosavadní praxe správních soudů spočívající v umožnění žalobci odstranit nedostatky neurčitých žalobních bodů ve lhůtě po podání žaloby. Za nedostatky žalobních bodů přitom není možné považovat vlastní posouzení věci žalobcem, neboť taková výzva by vedla

⁹⁸⁶ Podle § 35 odst. 9 věta třetí s.ř.s. platí: „Požádá-li navrhovatel o osvobození od soudních poplatků nebo o ustanovení zástupce, po dobu od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní neběží lhůta stanovená pro podání návrhu na zahájení řízení.“

⁹⁸⁷ Rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 3 Azs 66/2017-31 ze dne 20.03.2018, č. 3733/2018 Sb. NSS.

k nahrazování projevu vůle žalobce a jeho dispozičního oprávnění napadat vady správního orgánu⁹⁸⁸. Proto je žalobce povinen dbát, aby žalobní body směřovaly proti důvodům, o něž žalovaný žalobou napadené rozhodnutí opřel, neboť důvody napadeného rozhodnutí představované například obecnou polemikou povedou k zamítnutí žaloby bez jejího věcného projednání⁹⁸⁹.

Shora uvedený závazný názor rozšířeného senátu, který umožňuje prodloužení doby k doplnění chybějících žalobních bodů, považuji za významný počín, neboť ústavně konformní způsob výkladu právní normy vede ke skutečné ochraně veřejných subjektivních práv žalobce dotčeného rozhodnutím správního orgánu⁹⁹⁰. Problém ovšem zůstává, když má soud explicitně stanovit minimální lhůtu pro doplnění žalobních bodů. Vzhledem k tomu, že v některých případech byla soudy stanovena velmi krátká lhůta (čítající i tři dny), v níž žalobce nebyl vady žaloby schopen odstranit, se domnívám, že by tato přiměřená lhůta neměla být kratší patnácti dnů s tím, že výjimečně může určit soud lhůtu kratší – ta však skončí nejdříve se lhůtou pro podání žaloby. To platí navzdory názoru Ústavního soudu stran nepřipustného a obecně s odporem přijímanému pojetí zásady koncentrace řízení, podle něž prodloužení žalobní lhůty (v azylových věcech) soudcovskou výzvou nabourává samu koncepci správního soudnictví, která nestojí za zmírnění dopadů příliš krátké lhůty jednoho typu správního řízení⁹⁹¹. Vycházím totiž z toho, že absentuje-li povinnost zastoupení advokátem při podání žaloby, nemohou být na žalobce kladeny totožné nároky jako na osobu, která je právně vzdělána. Poskytnutím přiměřené lhůty je totiž umožněno, aby si i osoba, která není právně vzdělána opatřila odpovídající právní pomoc.

4.11.5. Označení důkazů k prokázání tvrzení žalobce

Správní soudnictví je ovládáno zásadou projednací, která se projevuje povinností důkazní a povinností tvrzení. Účastníci jsou tak v řízení povinni tvrdit pro rozhodnutí významné skutečnosti (povinnost tvrzení) a k prokázání svých tvrzení jsou povinni označit důkazy (viz § 120 odst. 3 o.s.ř.). Neunesení důkazního břemene se projeví v neprokázání tvrzených skutečností v soudním řízení a v tom důsledku může být žaloba zamítnuta. Ústavně konformnímu výkladu tohoto ustanovení odpovídá, že „*důkazní břemeno stihá toho z účastníků,*

⁹⁸⁸ Např. nález Ústavního soudu I. ÚS 164/97 ze dne 10.03.1999, N 39/13 SbNU 277. *K dispozitivnosti žaloby ve správním soudnictví*, či I. ÚS 2349/11 ze dne 06.03.2013.

⁹⁸⁹ Rozsudek NSS č.j. 8 Azs 59/2018-59 ze dne 25.07.2018, č. 3776/2018 Sb. NSS.

⁹⁹⁰ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 5 Afs 16/2003-56 ze dne 12.10.2004, č. 534/2005 Sb. NSS.

⁹⁹¹ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 17/09 ze dne 01.12.2009, č. 9/2010 Sb. N 250/55 SbNU 415. *K délce lhůty pro podání správní žaloby v případě řízení ve věci mezinárodní ochrany.*

v jehož zájmu je, aby určitá skutečnost, rozhodná podle hmotného práva a účastníkem tvrzená, byla v řízení prokázána v tom smyslu, aby ji soud uznal za pravdivou.“⁹⁹². Za tím účelem mohou za důkaz sloužit všechny prostředky, jimiž lze zjistit stav věci, přičemž zákonodárce z nich vypočítává zejména výslechy svědků, znalecký posudek, zprávy a vyjádření orgánů a fyzických i právnických osob nebo exekutorské zápisy a jiné listiny, případně ohledání a výslech účastníků⁹⁹³. Dokazování ve správním soudnictví není koncentrováno – žalobce může v řízení doplňovat důkazní návrhy na podporu svých žalobních tvrzení, či k vyvrácení tvrzení žalovaného⁹⁹⁴.

Vzhledem ke zvláštní povaze správního soudnictví a jeho relativně samostatné právní úpravě je zapotřebí zdůraznit, že v průběhu řízení se neuplatní poučovací povinnost správního soudu vypořádat se s námitkami a důkazními návrhy účastníka řízení⁹⁹⁵ jak je upravena v civilním řízení v § 118a o.s.ř. ukládající soudu při zjištění nenavržení důkazů potřebných k prokázání všech sporných skutečností povinnost vyzvat účastníka řízení k jejich doplnění⁹⁹⁶, neboť se jedná o právní úpravu speciální, kterou nelze bez dalšího aplikovat v odlišném typu řízení vedeném podle jiného právního předpisu, jímž je soudní řád správní. Přitom nelze přehlédnout, že ani poučovací povinnost v občanském soudním řízení neznamená, že by soud byl oprávněn předběžně vyhodnocovat, zda žalobcem vyličený skutek a žalobní tvrzení jsou dostatečně prokazovány žalobcem předloženými důkazy⁹⁹⁷.

Včasné označení rozhodných důkazních návrhů je ovšem pro žalobce důležité i z dalších důvodů. Právě chybějící označení důkazních návrhů k prokázání tvrzení žalobce může soud v rámci předběžného projednání přípustnosti žaloby vést k závěru o její nepřípustnosti, a tak zapříčinit ztrátu sporu.

4.11.6. Návrh výroku rozsudku

Tvrzení žalobce o nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí či vadách jemu předcházejícího řízení a rozsahu jím napadeného rozhodnutí završuje návrh výroku rozsudku – žalobní petit. Jeho prostřednictvím žalobce navrhuje soudu, jak má o jeho žalobě

⁹⁹² Nález Ústavního soudu II. ÚS 385/15 ze dne 10.01.2017, N 7/84 SbNU 111. *Důvody dovolání – rozdíl mezi otázkou skutkovou a právní.*

⁹⁹³ Vzhledem k absenci zvláštní úpravy ohledně dokazování a důkazu v soudním řádu správní a subsidiaritě občanského soudního řádu (viz § 64 s.ř.s.) se uplatní úprava dokazování v občanském soudním řízení, tj. ustanovení §§ 120–136 o.s.ř. přičemž je citováno podstatné znění § 125 o.s.ř.

⁹⁹⁴ Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Azs 176/2006-84 ze dne 18.12.2003, č. 1834/2009 Sb. NSS.

⁹⁹⁵ Nález Ústavního soudu I. ÚS 212/06 ze dne 03.10.2006. N 177/43 bNU 31. *Poučení o břemeně tvrzení.*

⁹⁹⁶ Rozsudek NSS ČR č.j. 6 As 1/2014-30 ze dne 14.11.2014, č. 3170/2015 Sb. NSS.

⁹⁹⁷ SVOBODA, Karel. *Žaloba v civilním řízení*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, IX, 301 s. ISBN 978-80-7357-535-9. S. 88.

rozhodnout. Návrh výroku rozsudku přitom nemůže vycházet jen z vůle žalobce, ale musí odpovídat zákonné úpravě a možnosti soudu o věci požadovaným způsobem rozhodnout, přičemž musí být určitý a srozumitelný, aby podle něj vydané rozhodnutí mohlo být vykonatelné⁹⁹⁸. Žalobní petit tak musí vycházet nejen z výslovné úpravy soudního řádu správního stanovené v části týkající se řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, ale též z povahy případné právní úpravy podle zvláštních právních předpisů.

Žalobce tedy může s ohledem na povahu projednávané věci v žalobním petitu – nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak – navrhopat: - zrušení napadeného rozhodnutí, přičemž s ohledem na požadovaný rozsah se může jednat o zrušení rozhodnutí jako celku, či zrušení jeho jednotlivých částí (viz § 76 odst. 1 a § 78 odst. 1 s.ř.s.) včetně rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které předcházelo napadenému rozhodnutí (viz § 78 odst. 3 s.ř.s.), a upuštění od trestu nebo jeho snížení v zákonem stanovených mezích (viz § 78 odst. 2 s.ř.s.), - vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí (viz § 76 odst. 2 s.ř.s.), - upuštění od trestu nebo jeho snížení v zákonem stanovených mezích (viz § 78 odst. 2 ve spojení s § 65 odst. 3 s.ř.s.).

Návrh žalobního petitu nelze ztotožňovat s vázaností soudu doslovným zněním návrhu výroku rozsudku (petitu). Návrhem petitu správní soud vázán není. Účel návrhu petitu spočívá v jednoznačném vymezení toho, čeho se žalobce žalobou domáhá. Z toho důvodu soud může vyzvat žalobce k odstranění vad spočívajících ve vymezení toho, čeho se podanou žalobou domáhá, přičemž neodstranění takové vady může vést k odmítnutí žaloby pro neprojednatelnost. Rozdíl mezi žalobním návrhem (petitem) a možností soudu rozhodnout o takovém návrhu je zřejmý například z rozdílu žalobního žádání podle § 65 odst. 3 s.ř.s. a na něj navazujícího procesního postupu soudu, kdy v případě, že soud návrhu žalobce na upuštění od trestu nebo jeho snížení v zákonem stanovených mezích vyhoví, potom správní rozhodnutí žalobu, jíž se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí zamítne (pakliže to bylo navrhováno), zruší výrok správního rozhodnutí, jímž byl žalobci uložen trest a sám vydá rozhodnutí, jímž „konstitutivně rozhodne o právech a povinnostech tím, že sám nahradí zrušený výrok výrokiem soudním.“⁹⁹⁹.

Jak již bylo opakovaně připomenuto, správní soudy ve své praxi odmítají kumulaci žalobních typů, přičemž vychází z důsledného uplatňování zásady, že správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou a je tedy pouze na žalobci, aby vymezil, o jako ochranu žádá¹⁰⁰⁰. To přesto, že existuje i množina úkonů správních orgánů, které jsou v důsledku své atypičnosti,

⁹⁹⁸ Nález Ústavního soudu I. ÚS 352/2000 ze dne 26.03.2002, N 38/25 SbNU 307. *Určitost a srozumitelnost žaloby.*

⁹⁹⁹ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS.

¹⁰⁰⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 7 Aps 2/2009-197 ze dne 09.07.2009

popř. i pro nestandardní právní úpravu, jíž se řídí, obtížně zařaditelné¹⁰⁰¹. Důvodem tohoto postojе správních soudů je rozdílný procesní režim projednání žalob o jednotlivých žalobních typech. Ty se totiž liší (resp. mohou lišit) např. lhůtou pro vydání rozhodnutí, způsobem určení žalovaného jako pasivně legitimované procesní strany, rozdílným rozsahem dokazování potřebným pro vydání rozhodnutí včetně rozhodného skutkového stavu, jakož i koncentrací pro uplatnění žalobních bodů. Z uvedených důvodů lze proto dovést jak nepřipustnost spojení těchto věcí postupem podle § 39 s.ř.s., tak nepřijatelnost jejich objektivní kumulace¹⁰⁰².

K posuzování požadované soudní ochrany soudy se vychází z obsahu a petitu žaloby, přičemž pro soud je závazný výlučně petit¹⁰⁰³. Z počátku byl za vadný petit považován i takový, který odpovídal jinému typu řízení než o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a v tomto ohledu rovněž nebyl akceptovatelný alternativní či eventuální petit, pokud by měl spočívat v typu odlišném od řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu¹⁰⁰⁴. Návrh výroku soudu, který neodpovídá obsahu a/nebo zákonné úpravě, představuje odstranitelnou vadu řízení, o níž je soud povinen žalobce poučit. Poučení soudu je nutno vnímat z čistě procesního pohledu, a nikoliv jako postup, při kterém soud poskytuje žalobci právní rady ohledně toho, o jaký žalobní typ se jedná a jak má svůj žalobní petit správně formulovat¹⁰⁰⁵. Přes shora uvedené se postoj správních soudů v průběhu času změnil, přičemž původní praxe spočívající v odmítnutí žaloby jako celku z důvodu nepřipustné kumulace vedla k nové praxi, kdy dochází k vyčleňování jednotlivých žalobních typů z podané žaloby do samostatných řízení tak, aby bylo žalobci zachováno právo na spravedlivý proces.

V souvislosti s požadovanou soudní ochranou prostřednictvím žaloby je zásadní připomenout, že i ve správním soudnictví platí procesní pravidlo, že k úkonu účastníka, který je vázán na splnění podmínky nebo doložení času se nepřihlíží (§ 41 odst. 2 o.s.ř.). To ovšem neznamená, že žalobce nemá možnost ovlivnit preferenci svých nároků jichž se u soudu domáhá. Z pohledu soudu je totiž zásadní pořadí, které je uvedeno v žalobě, případně jejím doplnění či upřesnění, jímž se postupně soud zabývá¹⁰⁰⁶. Nepřímo tak lze prostřednictvím pořadí nepodmíněných návrhů dospět k totožnému řešení, jako kdyby nárok byl vázán na podmínku.

¹⁰⁰¹ Rozsudek NSS ČR č.j. 6 Afs 270/2015-48 ze dne 18.04.2017, č. 3579/2017 Sb. NSS.

¹⁰⁰² Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 54 A 1582018-38 ze dne 08.11.2018.

¹⁰⁰³ Např. rozsudek NSS ČR č.j. 5 As 127/2011-61 ze dne 23.08.2013.

¹⁰⁰⁴ Rozsudek NSS ČR č.j. 6 Ans 1/2003-101 ze dne 26.10.2004, č. 652/2005 Sb. NSS.

¹⁰⁰⁵ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Ans 21/2012-44 ze dne 18.12.2003.

¹⁰⁰⁶ Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Aps 3/2005-35 ze dne 27.04.2006, č. 905/2006 Sb. NSS.

Právní úprava náležitostí žaloby se v podstatě nevymyká žalobám v Německu či na Slovensku. Striktní pojetí je ovšem částečně prolamováno ve prospěch žalobců správními soudy a rozšiřuje a umožňuje tak poskytování skutečné ochrany veřejným subjektivním právům. Jsem toho názoru, že zákonodárce v souladu s plnou ochranou veřejných subjektivních práv by měl umožnit doplnění žalobních bodů obdobným způsobem jako v občanském soudním řízení (viz § 118a o.s.ř.), a vyrovnat tak skutečné postavení žalobce a žalovaného jako účastníků řízení. Tomu by měla odpovídat změna koncepce, tj. např. krátká lhůta pro podání žaloby (15 dnů) s následnou možností doplňovat žalobní body do konce prvního jednání soudu, při kterém by bylo žalobci uděleno poučení.

4.12. Lhůta k podání žaloby

Zvláštní povaze správního soudnictví – jehož předmětem je přezkum pravomocného rozhodnutí správního orgánu, které je nadáno presumpcí správnosti a z nějž třetí osoby vycházejí – odpovídá uplatňování koncentrační zásady. Ta je uplatňována na principu legálního pořádku nejen stanovením lhůty pro podání žaloby, jejíž zmeškání nelze prominout¹⁰⁰⁷ či navrátit¹⁰⁰⁸ a není ji možné ani prodloužit¹⁰⁰⁹, ale též omezením možnosti rozšiřovat žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo možností ji rozšířit o další body pouze ve lhůtě pro podání žaloby pod sankcí prekluze^{1010,1011}.

Z hlediska vymezení okamžiku doručení žaloby, který je rozhodný pro podání žaloby ve správním soudnictví ovšem není možné vycházet toliko z vlastního faktického doručení, ale je zapotřebí zkoumat, zda v daném případě nedošlo k fikci doručení¹⁰¹². Správní řád stanoví, že v případě, že si adresát doručovanou písemnost nevyzvedne ve lhůtě deseti dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, považuje se za doručenou uplynutím posledního dne této lhůty¹⁰¹³. Pro vznik fikce je ovšem zapotřebí, aby zásilka byla doručována skutečně na adresu

¹⁰⁰⁷ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Ads 4/2004-57 ze dne 18.03.2004.

¹⁰⁰⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Afs 157/2017-37 ze dne 14.12.2017, č. 3688/2018 Sb. NSS.

¹⁰⁰⁹ SOCHOROVÁ, Vendula. § 72 [Lhůta pro podání žaloby]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní*. (2016).

¹⁰¹⁰ SMOLÍK, Petr. *Princip jednotnosti řízení (arbitrárního pořádku) a princip koncentrační (legálního pořádku), zvaný též eventuální*. In: WINTEROVÁ, Alena, Dita FRINTOVÁ, Alena MACKOVÁ, Tomáš POHL, Josef SALAČ, Petr SMOLÍK, František ZOULÍK a Silvia KUBEŠOVÁ. *Civilní právo procesní*. (2011). S. 77.

¹⁰¹¹ Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové č.j. 30 Az 356/2003 ze dne 30.10.2003, č. 755/2006 Sb. NSS.

¹⁰¹² Rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 3 As 241/2014-41, č. 3524/2017 Sb. NSS.

¹⁰¹³ § 21 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. *Zákon správní řád*.

pro doručování¹⁰¹⁴ a adresát se měl možnost s písemností seznámit¹⁰¹⁵. Účinky doručení mohou upravovat zvláštní zákony rozdílně¹⁰¹⁶.

V této souvislosti ovšem nelze přehlédnout, že účinky doručení může mít i její převzetí jinou osobou v místě bydliště. V konkrétní projednávané věci tak nastala situace, kdy babička žalobce bez jakéhokoliv zmocnění převzala od poštovní doručovatelky písemnost určenou žalobci do vlastních rukou, tuto založila mezi ostatní letáky k vyhození a žalobci ji nepředala. Bohužel i takovéto jednání třetí osoby bylo uznáno za způsobilé ovlivnit účinky doručení přímo žalobci, ačkoliv žalobce neměl o doručování písemnosti žádné tušení. Závěr o účincích doručení byl následně potvrzen jak Nejvyšším soudem¹⁰¹⁷ tak i Ústavním soudem¹⁰¹⁸.

Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu je nutno podat u místně a věcně příslušného soudu v obecné lhůtě dvou měsíců¹⁰¹⁹ počítané ode dne, kdy rozhodnutí bylo žalobci doručeno, nestanoví-li zákon lhůtu jinou. Podání žaloby k nepřislušnému soudu ovšem nevede ke ztrátě práva, neboť „otázka věcné a místní příslušnosti představuje relativně samostatnou procesní otázku, jejíž vyřešení může být i mezi jednotlivými soudy sporné a procesní předpisy upravují postup soudu, který má za to, že není věcně či místně příslušný k vyřízení u něj podaného návrhu“ a její včasnost není ovlivněna tím, že nepřislušný soud postoupí žalobu věcně a místně příslušnému krajskému soudu až po lhůtě k jejímu podání¹⁰²⁰.

Zvláštní povahu má lhůta k podání žaloby v případě, kdy dochází k podání žaloby ke správnímu soudu v důsledku procesního postupu civilního soudu rozhodujícího v občanském soudním řízení postupem stanoveným v § 104b o.s.ř., tj. pokud soud rozhodne o zastavení řízení s odůvodněním, že ve věci je dána příslušnost soudu rozhodujícího ve správním soudnictví. V takovém případě je povinnou součástí poučení o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví¹⁰²¹ ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozhodnutí o zastavení řízení (§ 72 odst. 3 s.ř.s.). V takovém případě, tj. pokud žalobce doručí žalobu ve lhůtě ohraničené jedním měsícem od právní moci rozhodnutí usnesení soudu rozhodujícího v civilním soudnictví o zastavení řízení z důvodu věcné

¹⁰¹⁴ Srov. Hlava II. Díl 4 *Doručování* zákona č. 500/2004 Sb. *Zákon správní řád*.

¹⁰¹⁵ Nález Ústavního soudu III. ÚS 272/13, N 106/69 SbNU 733. *Právní fikce doručování písemností v občanském soudním řízení*.

¹⁰¹⁶ Viz např. různě stanovené fikce doručení zákonem č. 280/2009 Sb. *Daňový řád*- (§ 50, § 140 odst. 2, § 144 odst. 2, § 155b odst. 3 písm. b), § 198 odst. 4)

¹⁰¹⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ČR č.j. 33 Cdo 3596/2016-15 ze dne 22.02.2018.

¹⁰¹⁸ Nález Ústavního soudu IV. ÚS 1595/18 ze dne IV. ÚS 1595/18.

¹⁰¹⁹ Viz § 72 s.ř.s. Dvuměsíční lhůta odpovídá lhůtě pro mimořádných opravných prostředků (dovolání podle § 240 zákona č. 99/1963 Sb. *trestní řád* a § 265 zákona č. 141/1961 Sb. *trestní řád*) a ústavní stížnosti podle § 72 zákona č. 182/1993 Sb. *o Ústavním soudu*.

¹⁰²⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 8 As 2/2008-112 ze dne 15.08.2008, č. 1721/2008 Sb. NSS.

¹⁰²¹ LAVICKÝ, Petr, Bohumil DVOŘÁK a Jiří HRÁDEK. *Civilní proces. Řízení sporné: Občanský soudní řád (§ 1 až 250l)*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, xxvi, 1088. ISBN 978-80-7478-986-1. S. 439.

nepříslušnosti, potom je za okamžik doručení žaloby ve správním soudnictví považován okamžik, kdy byla podána žaloba u civilního soudu. Podal-li tedy včas žalobce žalobu, byť u civilního soudu, pak je při dodatečném včasém podání považována žaloba za včasnou i ve správním soudnictví. V případě, že žaloba nebyla u civilního soudu podána včas, potom na zmeškání lhůty k jejímu řádnému podání nemůže ničeho změnit její podání ve lhůtě stanovené civilním soudem o zastavení řízení z důvodu věcné nepříslušnosti¹⁰²². Tento postup se uplatňuje i opačně, tj. v případě kdy není dána pravomoc soudů rozhodujících ve správním soudnictví, ale naopak je dána pravomoc soudů rozhodujících v civilním soudnictví¹⁰²³ (viz § 82 odst. 3 o.s.ř.)¹⁰²⁴. Na včasnosti žaloby ničeho současně nemění ani podání žaloby k nepříslušnému soudu v civilním soudnictví, který ji toliko neformálně postoupí věcně a místně příslušnému krajskému soudu rozhodujícímu ve správním soudnictví¹⁰²⁵.

Odlišně je lhůta pro podání žaloby (a okamžik, od něhož počíná běžet) upravena v případě zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu (§ 66 s.ř.s.) a rovněž v případě zvláštních předpisů¹⁰²⁶.

Z přísně uplatňované koncentrační zásady¹⁰²⁷ je zákonodárcem připuštěna (v souladu s právem na soud a přístup k němu¹⁰²⁸) výjimka v případě, pokud ten, kdo chce proti rozhodnutí brojit, již před podáním¹⁰²⁹ žaloby ve lhůtě pro její podání, nebo jako žalobce po podání žaloby požádá soud o osvobození od soudních poplatků¹⁰³⁰ nebo ustanovení zástupce. Lhůta pro podání žaloby neběží od podání žádosti do právní moci rozhodnutí o této žádosti¹⁰³¹ místně a věcně příslušným soudem^{1032,1033}.

Účinná ochrana veřejných subjektivních práv před důsledky nezákonného rozhodnutí správního orgánu může být realizována pouze za předpokladu, že příslušná žaloba bude podána

¹⁰²² Rozsudek NSS ČR č.j. 3 As 30/2005-66 ze dne 27.09.2005, č. 1405/2007 Sb. NSS.

¹⁰²³ Rozsudek NSS ČR č.j. 6 As 273/2015-26 ze dne 10.02.2016.

¹⁰²⁴ Stanovisko Nejvyššího soudu ČR sp.zn. Cjpn 201/2011 ze dne 09.11.2011, publikováno pod č. R 2/2012 civ, Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek 1/2012 a pod č. C 10983 a C 10984 Souboru civilních rozhodnutí a stanovisek NS č. 16/2012.

¹⁰²⁵ Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Ads 72/2013-30 ze dne 20.09.2013.

¹⁰²⁶ Např. podle zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území ČR musí být podána žaloba proti rozhodnutí o vyhoštění do 10 dnů od doručení rozhodnutí v posledním stupni (viz § 172 odst. 2), zákon č. 325/1999 Sb., o azylu stanoví lhůtu k podání žaloby do 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí (viz § 32), zákon č. 221/1999 Sb. o vojácích z povolání stanoví lhůtu k podání žaloby proti přezkoumání rozhodnutí služebního orgánu soudem v délce 60 dnů a tato počíná běžet ode dne právní moci tohoto rozhodnutí.

¹⁰²⁷ Nález Ústavního soudu II. ÚS 529/05 ze dne 19.06.2007, N 97/45 SbNU 379.

¹⁰²⁸ Srov. nález Ústavního soudu II. ÚS 3112/17 ze dne 20.02.2018.

¹⁰²⁹ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 2/2006-50 ze dne 27.09.2006, č. 1011/2017 Sb. NSS.

¹⁰³⁰ Rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 5 As 154/2016-62 ze dne 29.08.2017, č. 3632/2012 Sb. NSS.

¹⁰³¹ Viz § 35 odst. 10 s.ř.s.

¹⁰³² Rozsudek NSS ČR č.j. 9 As 120/2014-10 ze dne 26.06.2014. Zde Nejvyšší správní soud uvedl: „Pro vedení řízení je nicméně naprosto nezbytné nejprve vymezit předmět řízení, alespoň do té míry, aby bylo možné rozhodnout o povaze sporu a podřadit jej pod civilní nebo správní soudnictví.“

¹⁰³³ Rozsudek NSS ČR č.j. 8 Ads 99/2015-35 ze dne 21.10.2015.

co nejdříve poté, co se rozhodnutí stane pravomocným a začne způsobovat důsledky s ním spojené. I v případě vadného správního aktu totiž platí presumpce správnosti: není-li prokázán opak, hledí se na správní akt jako na bezvadný¹⁰³⁴. V tomto ohledu ovšem není možné vnímat pouze postavení žalobce, který se cítí dotčen nezákonným rozhodnutím správního orgánu, ale musíme zohlednit též správní orgán či třetí osoby, které z rozhodnutí správního orgánu vycházejí a považují je za správné a bezvadné¹⁰³⁵.

Z hlediska účinků podané žaloby je zapotřebí zmínit zvláštní úpravu běhu některých lhůt¹⁰³⁶. V souladu se zájmem společnosti na řádném výkonu správy, kdy napadené rozhodnutí může být zrušeno a zvláštní zákon stanoví lhůtu pro zánik odpovědnosti za správní delikt či pro zánik práva, je v zákonem stanovených případech s podáním žaloby spojen účinek stavení promlčení. Ten zabraňuje situaci, kdy by poté, co soud zruší žalobou napadené rozhodnutí, již uplynuly lhůty pro zánik odpovědnosti nebo práva a správní orgán by o věci nemohl znovu rozhodnout, a byl by nucen řízení zastavit. Po odpadnutí překážky, spočívající v žalobou zahájeném řízení, pokračuje lhůta navázáním na dobu, která uplynula předtím, než tato překážka nastala¹⁰³⁷.

V rámci přezkumu ústavní konformity lhůty Ústavní soud ve své ustálené judikatuře uzavírá, že lhůta sama o sobě nemůže být protiústavní, její protiústavnost však může být konstatována ve vztahu s konkrétními okolnostmi posuzované věci. Za tyto okolnosti označil 1. nepřiměřenost (disproporcionalitu) lhůty ve vztahu k jí časově omezeným možnostem uplatnění ústavně garantovaného práva, 2. svévoli zákonodárce při stanovení lhůty a 3. ústavně neakceptovatelnou nerovnost dvou skupin subjektů, která je výsledkem zrušení určité zákonné podmínky pro uplatnění pro dotčenou skupinu subjektů, které ve svém důsledku znamená ztrátu práva¹⁰³⁸.

Narušení zákonodárcem předvídané právních poměrů vyvolané rozhodnutím správního orgánu ovšem může nastat v případě, kdy správní orgán neoznámí rozhodnutí všem účastníkům řízení, případně pokud správní orgán nevymezil řádně okruh účastníků řízení a z toho důvodu existuje opomenutý účastník řízení, kterému nebylo rozhodnutí oznámeno.

¹⁰³⁴ POMAHAČ, Richard. *Průvodce veřejnou správou*. (1999). S. 90.

¹⁰³⁵ Srov. STAŠA, Josef. *Modelová představa a realita správního řádu*. In *Správní řád :10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. S. 20-38. ISBN 978-80-87975-57-2.

¹⁰³⁶ Viz § 41 s.ř.s.

¹⁰³⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Rozhodování soudu ve věcech správního trestání*. In ČEBIŠOVÁ, Taisia a Vladimír VOPÁLKA. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. (2003). S. 143-156.

¹⁰³⁸ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 17/09 ze dne 01.12.2009, pod č. 9/2010 Sb. N 250/55 SbNU 415. *K délce lhůty pro podání správní žaloby v případě řízení ve věci mezinárodní ochrany*.

V této souvislosti ovšem vyvstává otázka, zda v případě opomenutého účastníka správním orgánem vydané rozhodnutí žalovaným správním orgánem nabylo právní moci či nikoliv. Zde dochází ke střetu zájmů řádně vymezených účastníků řízení, kteří vycházejí z presumpce správnosti správního aktu na straně jedné a z ochrany práv účastníka, který tvrdí, že byl opomenut. I zde se důsledně uplatní zásada *vigilantibus iura scripta sunt*, tj. právní ochrana bude poskytována pouze těm, kdo se ochrany aktivně domáhají, přičemž nikomu nebude vnučována¹⁰³⁹. Správní soud bude v případě žaloby opomenutého účastníka posuzovat, zda nenastala fikce oznámení rozhodnutí k okamžiku, k němuž bylo bezpečně a bez důvodných pochybností^{1040,1041} zjištěno, že tento opomenutý účastník seznal úplný obsah rozhodnutí z hlediska jeho identifikačních znaků a věcného obsahu. Jestliže účastník řízení se tímto alternativním způsobem, v zásadě rovnocenným tomu, jako by mu rozhodnutí bylo řádně oznámeno seznámil, bude představovat jeho opomenutí procesní vadu zhojitelnou bez újmy nastalé právní moci tehdy, pokud fikce oznámení rozhodnutí nastala natolik včas, že mohl užít zákonné procesní prostředky na svou obranu ještě před tím, než správní orgán měl rozhodnutí za pravomocné. Naopak v případě, že nastala fikce oznámení rozhodnutí po právní moci napadeného rozhodnutí, počíná opomenutému účastníkovi teprve touto fikcí běžet lhůta pro vydání řádných či mimořádných prostředků. Běh času od vydání neoznámeného rozhodnutí přitom nemá na nabytí právní moci vliv¹⁰⁴².

Pokud neoznámení rozhodnutí účastníkovi řízení má za následek, že žalobou napadené rozhodnutí nenabylo právní moci, je tato překážka ve správním soudnictví odstranitelná. V takovém případě soud uloží povinnost správnímu orgánu doručit napadené rozhodnutí opomenutému účastníkovi řízení, je-li znám, a poté v řízení pokračuje. Protože v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se vychází ze skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu může soud jednat pouze s individuálně vymezenými osobami ve správním řízení; proto je pojmově vyloučeno procesní nástupnictví postupem podle § 107a odst. 1 občanského soudního řádu. Naproti tomu v případě, kdy správní orgán řádně nevymezil okruh účastníků je tato skutečnost důvodem ke zrušení správního rozhodnutí pro vady řízení¹⁰⁴³.

¹⁰³⁹ SEDLÁČEK, Miroslav. *Materiální stránka procesní činnosti stran - II. část*. Právní prostor. Právní prostor. Informační web nejen pro právníky [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z:

<https://www.pravniprostor.cz/clanky/procesni-pravo/materialni-stranka-procesni-cinnosti-stran-ii-cast>

¹⁰⁴⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 17 A 77/2010-30 ze dne 31.03.2011.

¹⁰⁴¹ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 5 As 126/2011-68 ze dne 14.01.2014, č. 3014/2014 Sb. NSS.

¹⁰⁴² Rozsudek rozš. sen. SS ČR č.j. 2 As 25/2007-118 ze dne 17.02.2009, č. 1838/2009 Sb. NSS.

¹⁰⁴³ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 53/2006-79 ze dne 21.03.2007, č. 1217/2007 Sb. NSS.

S ohledem na povahu ochrany veřejných subjektivních práv jsem toho názoru, že není podstatná pouze lhůta k podání žaloby, ale též skutečná možnost uplatňování veřejných subjektivních práv po jejím uplynutí. Na jedné straně zákonodárce reflektuje rovnost účastníků před soudem, avšak je nepochybné, že tato rovnost je pouze omezená. Současně je zapotřebí vnímat potřebu ochrany práv třetích osob, která vychází z presumpce správnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Ty se totiž dostávají do značné nejistoty, zda bude proti rozhodnutí dále brojeno či nikoliv. Přitom nelze přehlédnout zásadně rozdílný přístup zákonodárce v případě podání kasační stížnosti, kdy umožňuje její podání ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí a možnost její následného doplnění až do rozhodnutí soudu (viz pojednání na straně 222 této práce). Zatímco v případě kasačních stížností, kdy věc je skutkově a právně vyřešena tato otevřená lhůta vede ke zbytečnému zatěžování Nejvyššího správního soudu, v případě žalob proti rozhodnutí správního orgánu by zrovnoprávnila postavení žalovaného, který je „profesionálem“ a vrchnostensky rozhoduje o právech jemu nepodřízených osob, s žalobcem, který je v nerovném postavení ve vztahu k žalovanému.

Z tohoto důvodu by měla celá koncepce být změněna tak, že žalobce bude povinen podat žalobu do patnácti dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu s tím, že úprava žalobních bodů bude možná pouze ve lhůtě navázané na poučení žalobce nejpozději do skončení prvního jednání soudu. V této souvislosti by bylo možné stanovit současně pravidlo, že žalobci nemůže být poskytnuta lhůta nejméně 30 dnů k doplnění, opravě či upřesnění žaloby v případě, kdy byl na nedostatky žaloby upozorněn výzvou soudu před prvním jednáním. Tímto postupem by došlo k zabránění účelovému prodlužování soudních jednání.

4.13. Postup soudu po podání žaloby

Soud věnuje podané žalobě od samého počátku mimořádnou pozornost a již na základě podané žaloby, resp. v ní obsažených tvrzení a důkazních návrhů ve spojení s výrokem posuzuje přípustnost podané žaloby a splnění jejich náležitostí. S ohledem na povahu zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce je soud oprávněn rozhodnout o přednostním vyřízení věci (srov § 56 s.ř.s.). Je-li žalobcem navrhováno přiznání osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce, pak je předmětem řízení nejprve řešení otázky, neboť sama žádost staví lhůtu pro podání žaloby (viz § 35 odst. 9 věta třetí s.ř.s.) ve správním soudnictví.

V případě, že žaloba bude obsahovat alespoň jeden žalobní bod, který umožní jeho projednání, soud posuzuje, zda jsou splněny náležitosti žaloby, a s odpovídajícím poučením a stanovenou lhůtou vyzve žalobce k odstranění vad podání (viz § 37 odst. 5 s.ř.s.) a k zaplacení

soudního poplatku, nebyl-li společně s žalobou zaplacen a není-li žalobce placení soudních poplatků osvobozen¹⁰⁴⁴. Pokud soud dospěje k názoru, že žaloba je nepřijatelná, rozhodne o jejím odmítnutí (což se může týkat jak celé žaloby, tak pouze její části) s poučením o právu podat kasační stížnost proti tomuto rozhodnutí. Předběžné posouzení soudu o nepřijatelnosti žaloby a její odmítnutí soudem umožňuje žalobci v případě brzkého podání žaloby zareagovat novým žalobním žádáním, které již bude přijatelné. Po odstranění nedostatků žaloby, které bránily jejímu věcnému projednání, zašle soud žalobu žalovanému k věcnému vyjádření a předložení správních spisů. V případě vědomosti o existenci osob zúčastněných na řízení tyto osoby zároveň se zasláním žaloby vyzve (viz § 74 odst. 2 s.ř.s.), aby se v jím stanovené lhůtě vyjádřily, zda budou v řízení uplatňovat svá práva osob zúčastněných na řízení, či nikoliv, a poučí je o jejich právech (srov. § 34 s.ř.s.). Zmeškání soudem stanovené lhůty k vyjádření osoby zúčastněné na řízení o uplatnění práv či negativní vyjádření znamená zánik výkonu jejich práv osoby zúčastněné v řízení.

V návaznosti na poměry účastníků, procesní postoj účastníků či tvrzení uváděná v žalobě učiní soud příslušná opatření vedoucí k ochraně práv účastníků (například ustanoví tlumočnicka či poučí účastníky o právu požádat o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce) a rozhodnutí o přiznání odkladného účinku žalobě a současně k zajištění možnosti věcného projednání žaloby při prvním jednání. V případě, že je žalobou navrhováno přiznání odkladného účinku žalobě či vydání předběžného opatření, případně je povinnost soudu rozhodnout o odkladném účinku žaloby založena úpravou zvláštního zákona, potom je povinností soudu umožnit žalovanému a osobám zúčastněným na řízení vyjádřit se k tomuto procesnímu postupu¹⁰⁴⁵. V rámci toho soud zejména uloží žalovanému povinnost vyjádřit se k podané žalobě a předložit nejdéle ve lhůtě jednoho měsíce příslušné správní spisy, vyzve třetí osoby k předložení důkazů navrhovaných účastníky, uloží žalobci povinnost repliky k vyjádření předloženému žalovaným a ustanoví znalce či jiné osoby pro zodpovězení otázek, které sám není oprávněn posuzovat¹⁰⁴⁶. Pravidelně soud již v této části řízení vyrozumívá účastníky o složení soudního senátu, který bude věc rozhodovat, o substitucích a v té souvislosti určí lhůtu k uplatnění případných námitek podjatosti soudců, soudní osoby či tlumočnicka nebo znalce, lhůtu k uplatnění námítky věcné či místní nepřislusnosti soudu a k vyjádření, zda souhlasí, aby soud rozhodl o podané žalobě bez nařízení jednání. Souhlas účastníka s rozhodnutím věci bez jednání se předpokládá v případě, že proti tomuto návrhu, který byl jak

¹⁰⁴⁴ § 11 [Osvobození od poplatku] zákona č. 549/1991 Sb. *Zákon o soudních poplatcích*.

¹⁰⁴⁵ Nález Ústavního soudu II. ÚS 1839/19 ze dne 22.07.2019, č. N 137/95 SbNU 171. *K právu osoby zúčastněné na řízení vyjádřit se k návrhu na přiznání odkladného účinku správní žaloby*.

¹⁰⁴⁶ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 7 As 69/2014-50 ze dne 12.05.2015, č. 3252/2015 Sb. NSS.

účastníkovi¹⁰⁴⁷ tak jeho právnímu zástupci řádně doručen¹⁰⁴⁸, v soudem stanovené lhůtě neprotestuje (srov. § 51 odst. 1 s.ř.s.). Za protest s nesouhlasem rozhodnutí bez jednání postačí jednou vyslovený nesouhlas, a to například prostřednictvím žaloby či jiného podání. Pokud je tedy výzev k rozhodnutí bez jednání více, fikce souhlasu, při jednou vysloveném nesouhlasu, s projednáním věci bez nařízeného jednání nevznikne¹⁰⁴⁹. V případě mimořádně vysokého počtu osob zúčastněných na řízení, jejichž výkonem práv by mohl být ohrožen rychlý průběh řízení (srov. § 34 odst. 5 s.ř.s.), současně přistoupí zákonem stanoveným způsobem k uplatňování jejich práv prostřednictvím společného zmocněnce, a nedojde-li k dohodě o této osobě, k jeho výběru.

Lhůty stanovené soudem současně zohledňuje podmínky stanovené (zvláštním) zákonem za nichž je soud povinen rozhodnout. V případě, kdy zákonodárce stanovil povinnost soudu rozhodnout o podané žalobě v konkrétní lhůtě od podání žaloby, pak této lhůtě budou přizpůsobeny i lhůty stanovené soudem jak účastníkům, tak osobám zúčastněným na řízení. V případě obecné lhůty, kdy soudu není uložena povinnost v konkrétní lhůtě rozhodnout pak soud vyhoví i návrhu jednotlivých účastníků k prodloužení lhůty k předložení vyjádření, důkazu, či ke splnění jiných povinností, jejichž splnění soud ve vztahu k právní úpravě a projednávané věci považuje za potřebné k rozhodnutí ve věci.

Vyjádření účastníků a osob zúčastněných na řízení představuje realizaci práva na spravedlivý proces. Ačkoliv je výzva k vyjádření pravidelně formulována jako povinnost, její nesplnění žádným způsobem sankcionováno není a současně nemůže být považováno za souhlas s vyjádřením na které mělo reagovat. Z pohledu soudu však mají tato vyjádření zásadní význam, neboť umožňují soudu řádně se připravit na jednání, a to nejen z pohledu příslušné právní úpravy, ale též s ohledem na zajištění dalších úkonů tak, aby jednání nemuselo být odročováno. Poté, co soud obdrží vyjádření účastníků či osob zúčastněných na řízení, věcná podání zašle v souladu se zachováním zásady rovnosti zbraní ostatním účastníkům a osobám zúčastněným na řízení v přiměřené lhůtě tak, aby se mohly vyjádřit k jejich existenci, obsahu a pravosti a v nezbytném případě tak mohly učinit i písemně nebo předem¹⁰⁵⁰. Vyjádření žalovaného správního orgánu v soudním řízení je přitom nutno vnímat nikoliv jako doplnění

¹⁰⁴⁷ Nález Ústavního soudu I. ÚS 560/03 ze dne 26.04.2005. N 92/37 SbNU 261. *Právo účastnit se řízení před soudy, zpravidla bez ohledu na vliv této přítomnosti na vynesení rozhodnutí*

¹⁰⁴⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 6 Azs 28/2003-59 ze dne 11.11.2004, č. 482/2005 Sb. NSS.

¹⁰⁴⁹ Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 61/2005-107 ze dne 27.09.2006.

¹⁰⁵⁰ Evropský soud pro lidská práva – rozsudek ze dne 03.03.2000, právní věc Krčmář a další v. Česká republika (podání č. 35376/97).

odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, ale jako samostatný projev, který vadu odůvodnění napadeného rozhodnutí není způsobilý zhojit¹⁰⁵¹.

4.14. Odkladný účinek žaloby

Podaná žaloba nemá zásadně odkladný účinek (§ 73 s.ř.s.), jímž by byla odložena právní moc a vykonatelnost napadeného rozhodnutí a rozhodnutí prvého stupně, které napadenému rozhodnutí předcházelo^{1052, 1053} přičemž výjimka z této zásady může být stanovena zákonem¹⁰⁵⁴. Odkladný účinek žaloby může být přiznán soudem na základě podaného návrhu žalobce¹⁰⁵⁵, pokud by výkon rozhodnutí nebo jiné jeho právní následky¹⁰⁵⁶ znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká může přiznáním odkladného účinku vzniknout jiným osobám, a pokud to nebude v rozporu s veřejným zájmem¹⁰⁵⁷. O návrhu žalobce na přiznání odkladného účinku, který (nevyplyvá-li ze zvláštního zákona, že o něm musí soud rozhodnout z úřední povinnosti) může být uplatněn jak společně s žalobou, tak v průběhu řízení¹⁰⁵⁸ (nikoli však dříve¹⁰⁵⁹), rozhodne soud bez zbytečného odkladu po vyjádření žalovaného¹⁰⁶⁰ a uplynutí lhůty pro vyjádření osob zúčastněných na řízení, nejpozději však do třiceti dnů od jeho podání (§ 73 odst. 4 s.ř.s.).

Přiznání odkladného účinku soudem představuje výjimečný zásah do poměrů vytvořených správním orgánem po dobu řízení před soudem^{1061, 1062}. Proto je o něm

¹⁰⁵¹ Rozsudek NSS ČR č.j. 3 As 51/2003-58 ze dne 13.10.2004.

¹⁰⁵² LAVICKÝ, Petr. *Správní soudnictví*. Seminář pořádaný Českou advokátní komorou. 2014.

¹⁰⁵³ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ISBN 978-80-7598-479-1.

¹⁰⁵⁴ Podáním žaloby vzniká odkladný účinek například v případě žaloby proti rozhodnutí o vyhoštění cizince (viz § 172 odst. 3 zákona o azylu), v azylových věcech (viz § 11b písm. 2 b) zákona o azylu), proti výroku o vyvlastnění práv k pozemku nebo ke stavbě (viz § 24 odst. 3 písm. a) zákona č. 184/2006 Sb.), v žalobě proti rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (viz § 61 odst. 4, §§ 63, 64 a 66 zákona č. 231/2001 Sb.). Takto zákonem přiznaný odkladný účinek nemůže být rozhodnutím soudu odstraněn, pokud to zákon výslovně neumožňuje.

¹⁰⁵⁵ Výjimku představuje např. zákon č. 100/2001 Sb., který v § 9d zakládá povinnost soudu rozhodnout o odkladném účinku i bez návrhu. Shledá-li, že hrozí nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí rozhodne o přiznání odkladného účinku nebo o předběžném opatření.

¹⁰⁵⁶ To vylučuje přiznání odkladného účinku v případě žaloby podle zvláštní žalobní legitimace (§ 66 s.ř.s.), viz rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 2 As 103/2015-171 ze dne 26.08.2015.

¹⁰⁵⁷ Srov. PETR, Michal. *Právní rozbor č. 19/2010. K usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2010, č.j. 62 Af 2/2010-213 (Litvinovská uhelná: odkladný účinek)*. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 10.05.2010.

¹⁰⁵⁸ Zvláštní zákon může stanovit podmínky odlišně. Např. zákon o azylu umožňuje žalobci požádat o přiznání odkladného účinku pouze společně s podáním žaloby (viz § 32 odst. 2 zákona o azylu).

¹⁰⁵⁹ Usnesení Vrchního soudu v Praze č.j. 6 a 195/94-29 ze dne 06.01.1995, publikováno v časopisu Soudní judikatura správní 129/1996.

¹⁰⁶⁰ Žalovaný musí být vždy vyzván viz náleží Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 305/95 ze dne 08.11.1995, publikován ve Sbírce zákonů pod č. 6/1996 Sb. N 74/4 SbNU 205.

¹⁰⁶¹ Nález Ústavního soudu II. ÚS 1839/19 ze dne 22.07.2019, N 137/95 SbNU 171. K právu osoby zúčastněné na řízení vyjádřit se k návrhu na přiznání odkladného účinku správní žaloby.

¹⁰⁶² POTĚŠIL, Lukáš. § 73. In POTĚŠIL, Lukáš. *Soudní řád správní: komentář*. (2014). S. 653.

rozhodováno za použití tzv. třístupňového testu proporcionality. Ten je tvořen 1) testem vhodnosti, jímž je ověřováno, zda okamžitý výkon rozhodnutí omezuje konkrétní základní právo a umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, 2) testem potřebnosti, kterým je ověřováno, zda okamžitý výkon rozhodnutí ve vztahu k dotčeným základním právům je nejšetnějším z více možných prostředků vedoucích k dosažení sledovaného cíle a 3) testem poměrování, kterým je porovnávána intenzita hrozícího zásahu do základního práva svěřícího žalobci s intenzitou narušení veřejného zájmu¹⁰⁶³. Vzhledem k povaze odkladného účinku, který má chránit žalobce před případnými neodstranitelnými negativními následky aktu veřejné správy¹⁰⁶⁴ je pojmově vyloučeno přiznání návrhu odkladného účinku žalobě jiné osobě než žalobci. Je proto na žalobci, aby v návrhu tvrdil a prokázal vznik újmy, která mu hrozí a přesně konkretizoval, jakou újmu pro něj znamená výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí, z jakých konkrétních okolností to vyvozuje a současně je povinen vymezit intenzitu těchto okolností¹⁰⁶⁵.

Soud v rámci rozhodování o odkladném účinku je povinen zohledňovat nejen újmu která hrozí žalobci, ale současně musí vzít v úvahu újmu, která hrozí jiným osobám v případě, že návrhu na přiznání odkladného účinku vyhoví. Zásadě proporcionality ochrany práv žalobce ve vztahu k právům osob dotčeným přiznáním odkladného účinku podané žaloby odpovídá proto i možnost soudu přiznat odkladný účinek jen ve vztahu k části napadeného rozhodnutí, která se týká žalobcem tvrzených žalobních bodů, lze-li tuto část od zbytku rozhodnutí oddělit¹⁰⁶⁶. Soud může přiznaný odkladný účinek kdykoliv i bez návrhu zrušit, ukáže-li se v průběhu řízení, že pro jeho přiznání nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí pominuly. Proti rozhodnutí soudu o odkladném účinku, s ohledem na jeho dočasnou povahu, není přípustná kasační stížnost¹⁰⁶⁷.

Přiznáním odkladného účinku dochází ve stanoveném rozsahu k sítaci právní moci a vykonatelnosti napadeného rozhodnutí¹⁰⁶⁸, takže na rozhodnutí se hledí, jako by nebylo vydáno¹⁰⁶⁹. Obnovují se tím současně i další procesní instituty, které byly v předchozím řízení vydány k ochraně práv žalobce (například předběžné opatření) a které byly vázány na právní moc či vykonatelnost rozhodnutí. To však neznamená, že soud předjímá výsledek rozhodnutí ve věci samé¹⁰⁷⁰. Z tohoto důvodu nebude obvyklá souběžná aplikace odkladného účinku

¹⁰⁶³ Usnesení NSS ČR č.j. 5 As 17/2008-131 ze dne 06.08.2008, č. 1698/2008 Sb. NSS.

¹⁰⁶⁴ Usnesení NSS ČR č.j. 6 As 6/2010-61 ze dne 24.02.2010.

¹⁰⁶⁵ Usnesení NSS ČR č.j. 10 As 188/2014-45 ze dne 17.09.2015.

¹⁰⁶⁶ Usnesení Krajského soudu v Plzni č.j. 45 a 35/2013-58 ze dne 12.05.2014, č. 3123/2014 NSS.

¹⁰⁶⁷ Usnesení Ústavního soudu III. ÚS 156/05 ze dne 09.06.2005, U 13/37 SbNU 751. *Nepřípustnost kasační stížnosti proti rozhodnutí dočasné povahy ve správním soudnictví.*

¹⁰⁶⁸ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví.* (1996). S. 290n.

¹⁰⁶⁹ Usnesení NSS ČR č.j. 2 As 60/2008-103 ze dne 28.09.2008, č. 1763/2009 Sb. NSS.

¹⁰⁷⁰ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 10 Ads 99/2014-58 ze dne 01.07.2015, č. 3270/2015 Sb. NSS.

a předběžného opatření. S ohledem na konkrétní poměry ji ale nelze vyloučit – to například platí v případě potřeby prozatímní úpravy poměrů, která může být zajištěna právě prostřednictvím předběžného opatření¹⁰⁷¹. Odkladný účinek zaniká nejpozději vykonatelností rozhodnutí soudu ve věci samé¹⁰⁷².

S ohledem na skutečnost, že o rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku se rozhoduje pouze v rámci jedné instance bez možnosti přezkoumání, musí být vždy odůvodněno; a to bez ohledu na skutečnost, zda návrhu bylo vyhověno či nikoliv. Proti rozhodnutí o odkladném účinku není kasační stížnost přípustná (§ 104 odst. 3 písm. c) s.ř.s.), neboť je rozhodnutím, které je podle své povahy dočasné¹⁰⁷³.

Institut odkladného účinku podle mého názoru dostatečným a přiměřeným způsobem chrání oprávněné zájmy žalobce před rozhodnutím správního orgánu. Judikatura správně tento institut považuje za výjimečný a zdrženlivý, a tento přístup lze jen podpořit. S ohledem na možnost domoci se totožného účinku předběžným opatřením zdá se institutem nadbytečným. Z hlediska jednotnosti právního řádu by tak bylo vhodnější tento institut opustit a ochranu žalobce zajistit pouze prostřednictvím předběžného opatření, které podle mého názoru může eliminovat důsledky vzniklé v souvislosti s přiznáním odkladného účinku ve vztahu ke třetím osobám.

Současně nelze odhlédnout od dopadu, který odkladný účinek může znamenat pro osoby dotčeným přiznaným účinkem, přičemž jejich ochrana v případě neoprávněně podané žaloby proti rozhodnutí správního orgánu není odpovídajícím způsobem zajištěna¹⁰⁷⁴. Z celé řady možných příkladů vybírám stavebníka, který v důsledku sistace stavebního povolení, podle nějž realizovanou stavbu financuje úvěrovým financováním s pevně stanovenými podmínkami, je povinen hradit úroky z rezervovaných prostředků, aniž by je současně mohl čerpat a účelně využít. Absence právní úpravy o náhradě škody způsobené neoprávněnou realizací práva odkladného účinku jej přitom staví do pozice, kdy jeho nárok bude fakticky nevymahatelný.

Z tohoto důvodu jsem toho názoru, že právní úprava by po vzoru občanského soudního řádu¹⁰⁷⁵ a insolvenčního zákona¹⁰⁷⁶ měla být doplněna o výslovnou odpovědnost žalobce

¹⁰⁷¹ SBRUS, Martin. *Judikatura NSS: Odkladný účinek a předběžné opatření*. Soudní rozhledy. 2014, č. 1. S. 2-8.

¹⁰⁷² JIRÁSEK, Jan. § 73 [Odkladný účinek žaloby]. In BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní*. (2016).

¹⁰⁷³ Usnesení NSS ČR č.j. 5 As 52/2004-172 ze dne 22.12.2004, č. 507/2005 Sb. NSS.

¹⁰⁷⁴ Náhradu škody je sice možné uplatňovat prostřednictvím zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu nesprávným úředním postupem (viz usnesení Ústavního soudu sp.zn. III. ÚS 158/05 ze dne 25.08.2005) v praxi je však obtížně vymahatelná.

¹⁰⁷⁵ Viz § 75b, § 77a a § 100 o.s.ř.

¹⁰⁷⁶ Viz § 100 insolvenčního zákona.

za náhradu škody a/nebo jiné újmy způsobené přiznáním odkladného účinku s tím, že správní soud je oprávněn v návaznosti na podaný návrh na přiznání odkladného účinku uložit žalobci povinnost složit do úschovy u soudu přiměřenou peněžitou částku až do výše předpokládané škody. Výše této částky přitom nemusí odpovídat požadavku žalobce či osoby zúčastněné na řízení, ale bude vycházet ze soudního uvážení týkajícího se proporcionality zájmů žalobce a osob zúčastněných na řízení.

4.15. Předběžné opatření

Mimo institut odkladného účinku lze ve správní soudnictví po vzoru občanského soudního řízení prozatímně upravit poměry účastníků pro hrozící závažnou újmu i prostřednictvím předběžného opatření¹⁰⁷⁷, přičemž jeho prostřednictvím může soud kdykoliv jak na návrh některého z účastníků, tak z moci úřední předběžným opatřením uložit jak účastníkům, tak třetím osobám (lze-li to po ní spravedlivě žádat), aby něco vykonala, něčeho se zdržela či něco snášela. Právní úprava institutu předběžného opatření upravená v občanském soudním řádu se použije podpůrně. To znamená, že soud ve správním soudnictví může vydat předběžné opatření při současném splnění tří základních předpokladů, jimiž jsou 1) existence návrhu (srov § 38 odst. 1 s.ř.s. „*byl-li podán návrh na zahájení řízení*“, 2, podání návrhu na vydání předběžného opatření oprávněnou osobou (účastníkem řízení) a 3) potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu.

Za vážnou újmu byl judikaturou vymezen takový zásah do právní sféry účastníka, který „představuje natolik zásadní narušení této jeho sféry, že po účastníkovi nelze spravedlivě požadovat, aby jej, byť dočasně snášel. Vážnou újmu tedy budou zejména intenzivní zásahy do intimní sféry navrhovatele, do jeho vlastnických práv či do jiných jeho subjektivních práv, zejména těch, které mají povahu práv ústavně zaručených. [...] V praxi půjde zejména o snahy správního orgánu proti vůli účastníka-soukromé osoby získat o účastníkovi informace, jež má k dispozici jen on, odejmout mu věci, které oprávněně drží či má v oprávněné detenci, či zabránit mu ve výkonu jeho práv nebo jej v něm citelně omezit (např. v právu užívat vlastněnou či pronajatou věc, v právu podnikat či provozovat jinou hospodářskou činnost). Vážnou újmu může podle okolností být i komplex úkonů správního orgánu, které by samy o sobě každý jednotlivě za takovou újmu nebylo lze považovat, které však ve svém souhrnu s ohledem zejména na jejich časovou souvislost, cílení a kumulované negativní účinky působí

¹⁰⁷⁷ Usnesení NSS ČR č.j. 1 Ans 2/2003-35 ze dne 28.01.2004, č. 762/2006 Sb. NSS.

vůči stěžovateli jako intenzivní zásah¹⁰⁷⁸. V této souvislosti Ústavní soud zdůraznil, že „*má-li být předběžné opatření nařízeno, musí být tím, kdo takový návrh činí, „prokázána“ především potřeba zatímní úpravy právních poměrů účastníků; tato potřeba nenastává – obecně vzato – v těch případech, kde by nenařízením předběžného opatření vznikl prostor pro faktická jednání či právní úkony, jež by vytvořily nezvratný stav*“¹⁰⁷⁹.

Soud je povinen rozhodnout o návrhu na vydání předběžného opatření bez zbytečného odkladu, přičemž není-li nebezpečí z prodlení, rozhodne do třiceti dnů od jeho podání. V případě, že návrh na vydání předběžného opatření byl podán před zahájením řízení ve správním soudnictví¹⁰⁸⁰ nebo nebyla zaplácena jistota podle § 75 písm. b) o.s.ř., nezbyvá soudu než návrh na vydání předběžného opatření postupem podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. odmítnout. Povaze předběžného opatření, které nelze napadnou kasační stížností, odpovídá potřeba rozhodnutí o návrhu na vydání předběžné opatření řádně odůvodnit (§ 38 s.ř.s.). Jistota k zajištění náhrady škody je navrhovateli bez dalšího vrácena v případě, kdy návrhu na vydání předběžného opatření nebylo vyhověno, a to ať již z důvodu jeho odmítnutí nebo zamítnutí (§ 75b odst. 4 věta první o.s.ř.).

Změna a zánik předběžného opatření je obdobná jako v případě odkladného účinku, tj. soud může rozhodnutí o předběžném opatření zrušit nebo změnit, změní-li se poměry, a to i bez návrhu; předběžné opatření zaniká nejpozději dnem, kdy se rozhodnutí soudu, jímž se řízení končí stalo vykonatelným. Jak návrh na přiznání odkladného účinku¹⁰⁸¹ tak návrh na vydání předběžného opatření¹⁰⁸² podléhá poplatkové povinnosti která činí 1 000 Kč.

Původní právní úprava soudního řádu správního vylučovala souběžné použití institutu předběžného opatření a odkladného účinku, když návrh na vydání předběžného opatření byl nepřípustný, bylo-li možné návrhu na zahájení řízení přiznat odkladný účinek, či nastává-li tento odkladný účinek ze zákona¹⁰⁸³. Souběh předběžného opatření a potenciality odkladného účinku byl sporný¹⁰⁸⁴, přestože každý z těchto institutů má svou odlišnou povahu. Tato kolize byla odstraněna zákonem č. 303/2011 Sb. s účinností od 1. ledna 2012, kdy je v rámci důvodové zprávy výslovně uvedeno, že „*předběžné opatření lze vydat i vedle rozhodnutí o přiznání odkladného účinku návrhu či namísto usnesení o přiznání odkladného účinku. Smyslem*

¹⁰⁷⁸ Usnesení NSS ČR č.j. Na 112/2006-37 ze dne 24.05.2006, č. 910/2006 Sb. NSS.

¹⁰⁷⁹ Nález Ústavního soudu III. ÚS 2974/14 ze dne 23.10.2014.

¹⁰⁸⁰ Usnesení Krajského soudu v Praze č.j. 3 Na 135/2017-8 ze dne 26.10.2017.

¹⁰⁸¹ Položka 20 Přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb. *Zákon o soudních poplatcích*.

¹⁰⁸² Položka 5 Přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb. *Zákon o soudních poplatcích*.

¹⁰⁸³ § 38 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb. *Soudní řád správní*. Ve znění účinném do 31.12.2011.

¹⁰⁸⁴ JEMELKA, Luboš. § 38 [Předběžné opatření]. In: JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní*. 2013. S. 277.

*a účelem nové úpravy je umožnit jemnější a cílenější zatímní úpravu poměrů účastníků podle potřeb konkrétní věci po dobu řízení před správními soudy i v případech, kdy je možno přiznat návrhu odkladný účinek.*¹⁰⁸⁵. O možnosti souběhu obou procesních institutů tak v současné době nejsou žádné pochybnosti.

Rozdílnost institutu předběžného opatření a odkladného účinku je dána nejen osobou oprávněnou k jejich podání, kdy aktivní legitimace k podání odkladného účinku přísluší pouze žalobci, tj. ve prospěch žalobce, zatímco aktivní legitimace k podání předběžného opatření náleží nejen každému z účastníků řízení (nikoliv však osobě zúčastněné na řízení¹⁰⁸⁶) tím, že o předběžném opatření může soud rozhodnout i bez návrhu hrozí-li bezprostředně vážná újma¹⁰⁸⁷, tj. předběžné opatření může působit jak proti jakémukoliv účastníkovi řízení, tak proti třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat, ale zejména odpovědností navrhovatele za škodu způsobenou předběžným opatřením.

Ze shora uvedeného vymezení je zřejmé, že předběžné opatření umožňuje na rozdíl od odkladného účinku žaloby velmi přesně a jemně reagovat nejen na důsledky žalobou napadeného rozhodnutí a zabránit tak jinak nezvratnému stavu. Je samozřejmé, že předběžným opatřením nelze nahrazovat řádný výkon veřejné správy či jiné procesní prostředky, které měl účastník k dispozici a tyto nevyužil, případně předběžným opatřením nahrazovat rozhodnutí ve věci samé. Povaze předběžného opatření rovněž odpovídá fakultativní vyjádření ostatních účastníků (§ 38 odst. 2 s.r.s.). Soud si proto vyžádá vyjádření ostatních účastníků k návrhu na vydání předběžného opatření pouze v takových případech, kdy nebude hrozit zmaření účinků, které jsou jeho nařízením sledovány¹⁰⁸⁸.

Na rozdíl od předběžného opatření v občanském soudním řádu není ve správním soudnictví uplatňován institut odpovědnosti za škodu způsobenou předběžným opatřením, a z toho důvodu navrhovatel neskládá jistotu k zajištění náhrady škody nebo jiné újmy, která může předběžným opatřením vzniknout (srov § 75 písm. b) o.s.ř.).¹⁰⁸⁹

¹⁰⁸⁵ Důvodová zpráva zákona č. 303/2011 Sb. *Zákon, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony*

¹⁰⁸⁶ Usnesení NSS ČR č.j. 4 Ao 7/2021-171 ze dne 19.11.2021.

¹⁰⁸⁷ Usnesení NSS ČR č.j. 6 As 6/2017-75 ze dne 01.02.2017, č. 3597/2017 Sb. NSS.

¹⁰⁸⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 5 As 184/2021-28 ze dne 12.11.2021, č. 4276/2022 Sb. NSS.

¹⁰⁸⁹ Podle § 75b odst. 1 o.s.ř. platí, že „K zajištění náhrady škody nebo jiné újmy, která by vznikla předběžným opatřením, je navrhovatel povinen složit nejpozději ve stejný den, kdy podal u soudu návrh na nařízení předběžného opatření, jistotu ve výši 10 000 Kč a ve věcech týkajících se vztahů mezi podnikateli vyplývajících z podnikatelské činnosti ve výši 50 000 Kč. Dospěje-li předseda senátu k závěru, že složená jistota zjevně nepostačuje k zajištění náhrady škody nebo jiné újmy, která by vznikla předběžným opatřením, anebo že jde o opětovný návrh na nařízení předběžného opatření, který ve věci týchž účastníků požaduje z obdobných důvodů stejnou nebo obdobnou zatímní úpravu poměrů, vyzve navrhovatele bezodkladně, aby do 3 dnů složil doplatek jistoty ve výši, kterou stanoví s přihlédnutím k okolnostem případu. Podalo-li návrh na předběžné opatření více navrhovatelů, jsou povinni jistotu a doplatek jistoty složit společně a nerozdílně.“

Občanský soudní řád (viz § 77a o.s.ř.) stanoví, že žalobu z titulu nároku na náhradu škody z předběžného opatření je třeba podat v propadné lhůtě nejpozději do šesti měsíců ode dne, kdy předběžné opatření zaniklo nebo kdy bylo pravomocně zrušeno, přičemž její zmeškání nelze prominout. Příslušným soudem k projednání a rozhodnutí je soud, který v prvním stupni rozhodoval o předběžném opatření. Při posuzování otázky vzniku nároku na náhradu škody nebo jiné újmy z předběžného opatření není rozhodující pouze důvod zrušení či zániku předběžného opatření, ale je zapotřebí posuzovat veškeré složky nároku na náhradu škody, tj. zda v souvislosti s nařízením předběžného opatření škoda nebo jiná újma skutečně vznikla a zda by k takové škodě či újmě nedošlo i jinak¹⁰⁹⁰. Uplatněný nárok na náhradu škody nemůže být žalobcem po uplynutí lhůty k náhradě škody s ohledem na koncentrační lhůtu dále rozšiřován. Náhrada státu za újmu způsobenou předběžným opatřením podle zákona č. 82/1998 Sb. je vyloučena¹⁰⁹¹.

Vzhledem k účinkům předběžného opatření, které je způsobilé zasáhnout nejen účastníky soudního řízení, ale též práva třetích osob jsem toho názoru, že není žádného důvodu, proč k institutu předběžného opatření ve správním soudnictví z hlediska odpovědnosti navrhovatele takového předběžného opatření za jím učiněný návrh přistupovat takto odlišným od předběžného opatření, které je upraveno jak v občanském soudním řádu, tak insolvenčním zákoně. Důvod pro tento závěr vychází z toho, že věc, v níž je žádáno o vydání předběžného opatření byla pravomocně skončena, soudy a jiné orgány jsou z tohoto rozhodnutí povinny vycházet. Proto by měla být stanovena výslovná odpovědnost navrhovatele předběžného opatření za náhradu škody a/nebo jiné újmy způsobené vydáním předběžného opatření, s tím, že soud je oprávněn v návaznosti na podaný návrh na vydání předběžného opatření uložit jeho navrhovateli povinnost složit do úschovy u soudu přiměřenou peněžitou částku až do výše předpokládané škody tak, aby se osoba poškozená případné náhrady škody skutečně domohla. Z hlediska právní úpravy lze přitom vyjít z již platné právní úpravy v občanském soudním řízení, případně insolvenčního zákona.

4.16. Uspokojení navrhovatele

Institut uspokojení navrhovatele (žalobce) vychází ze subsidiární povahy správního soudnictví, kdy mocenský zásah soudu by měl následovat až poté, co není možné zjednatí

¹⁰⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp.zn. 23 Cdo 2416/2012 ze dne 29.11.2012, publikováno pod č. C 13334 Souboru civilních rozhodnutí a stanovisek NS, 19/2012.

¹⁰⁹¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp.zn. 29 Cdo 3137/2007 ze dne 23.09.2008, publikováno pod č. R 32/2009 civ, Sbíрка civilních rozhodnutí a stanovisek NS, 3/2009.

nápravy přímo správním orgánem. V souladu se zásadou hospodárnosti a rychlosti soudního řízení umožnil zákonodárce¹⁰⁹² žalovanému správnímu orgánu, pokud se ztotožní s argumentací žalobce proti jeho rozhodnutí, aby „uspokojil navrhovatele“, tj. aby vydal „nové rozhodnutí“ a umožnil rychlou nápravu stavu způsobeného napadeným rozhodnutím¹⁰⁹³.

Uspokojení stěžovatele, které bylo přípustné v kterémkoli stádiu před soudem, spočívalo podle Jiřího Hoetzela v uvedení do takové právní situace „*ve které by byl, kdyby naříkaného aktu nebylo, nebo jinak řečeno: kdyby bylo dosaženo účelu stížnosti jinak než příznivým vyřízením stížnosti (jde o materiální uspokojení); k tomu nestačí pouhé odvolání napadaného aktu. Jak Hácha sděluje, dospěl k tomuto přesvědčení soud po smutných zkušenostech s některými správními úřady, jež odvolané rozhodnutí prostě opakovaly(!), nutíce takto stěžovatele k nové stížnosti k nejv. správnímu soudu. Dokonce se vyskytla (Boh. adm. 3877) tato exotická konstrukce: Vydal-li žalovaný úřad, odvolav své napadané rozhodnutí, rozhodnutí nové, jež nevedlo k zastavení procesu pro uspokojení stěžovatele, není toto nové rozhodnutí výrokem schopným právní moci a zasáhnouti do práv strany a je tedy stížnost proti tomuto novému rozhodnutí nepřipustná(!)*“¹⁰⁹⁴. Ochrana žalobce (stěžovatele) byla v rámci nové úpravy § 44 říjnového zákona zajištěna podle Havelky tím, že „*prokáže-li úřad, že stěžovatel byl uspokojen, musí býti soudem dána stěžovateli příležitost k jeho vyjádření*“¹⁰⁹⁵.

Platná právní úprava (§ 62 s.ř.s.) tak umožňuje využití institutu uspokojení navrhovatele¹⁰⁹⁶ za splnění současného splnění těchto podmínek: 1) řízení o žalobě před soudem bylo zahájeno, 2) ve věci může být soudem meritorně rozhodnuto, ale dosud se tak nestalo¹⁰⁹⁷, 3) žalovaný, který je nadán pravomocí uspokojit žalobce, sdělí soudu záměr uspokojit žalobce nebo oznámí soudu až jeho uspokojení¹⁰⁹⁸, 4) žalovaný v soudem stanovené lhůtě učiní úkon¹⁰⁹⁹, jímž bude žalobce uspokojen, přičemž tímto úkonem nesmí být zasaženo do práv nebo povinností třetích osob, 5) postupem žalovaného dojde k plnému uspokojení žalobce¹¹⁰⁰, 6) žalobce k výzvě soudu po poučení potvrdí své uspokojení postupem

¹⁰⁹² Po vzoru § 44 říjnového zákona a jeho novelizace.

¹⁰⁹³ Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb.

¹⁰⁹⁴ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. (1937). S. 452.

¹⁰⁹⁵ RÁDL, Zdeněk. In *Nejvyšší správní soud: komentář k zákonu ze dne 16. června 1937, číslo 164/Sb. z. a n. o nejvyšším správním soudě a k jednacímú řádu pro nejvyšší správní soud, publikovanému vládní vyhláškou ze dne 16. července 1937, číslo 191/Sb. z. a n. S. 204.*

¹⁰⁹⁶ Jímž nemůže být z podstaty věci nikdo jiný než žalobce dotčený rozhodnutím správního orgánu.

¹⁰⁹⁷ Rozsudek NSS ČR č.j. 6 Ads 3/2013-41 ze dne 17.10.2013, č. 2996/2014 Sb. NSS.

¹⁰⁹⁸ Usnesení Městského soudu v Praze č.j. 5 Ca 105/2006-123 ze dne 30.06.2006

¹⁰⁹⁹ Srov. usnesení NSS ČR č.j. 2 A 15/2002-137 ze dne 07.04.2004 Sb. NSS.

¹¹⁰⁰ Usnesení NSS ČR č.j. A 9/2003-33 ze dne 24.02.2004, č. 424/2005 Sb. NSS. Zde soud vyjádřil názor, na uspokojení se žalobce nelze usuzovat pouze z jeho vyjádření, ale ze všech okolností případu, podle nichž je zřejmé, že k uspokojení došlo.

žalovaného¹¹⁰¹ a 7) soud shledá uspokojení žalobce žalovaným v souladu s právními předpisy. Dnem právní moci rozhodnutí soudu o zastavení řízení nabude právní moci nebo obdobných účinků úkon, jímž byl žalobce žalovaným uspokojen. Účast soudu v procesu uspokojení navrhovatele má zásadní roli, neboť „*tento proces řídí, účastníky řízení poučuje o jejich právech a povinnostech a určuje lhůty k jednotlivým úkonům, aby nedošlo ke zbytečným průtahům či nepřípustnému znevýhodnění některého z účastníků.*“¹¹⁰². Proti rozhodnutí soudu o zastavení řízení pro uspokojení navrhovatele je přípustná kasační stížnost¹¹⁰³.

Institut uspokojení navrhovatelem má současně odpovídající právní úpravu v procesních předpisech, jimiž jsou § 153 [Uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví] správního řádu a § 124 [Vztah ke správnímu soudnictví] daňového řádu, jejichž prostřednictvím je žalovanému poskytnuta pravomoc uspokojit požadavek žalobce a zasáhnout tím do poměrů již vydaného pravomocného rozhodnutí soudu. S ohledem na princip jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu^{1104,1105} jsem toho názoru, že právní úprava § 153 správního řádu, jenž umožňuje uspokojení navrhovatele po podání žaloby ve správním soudnictví se prostřednictvím § 177 správního řádu uplatní i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že správní řád se nepoužije, ale sám odpovídající úpravu neobsahuje.

Správní řád v § 153 stanoví, že domáhá-li se žalobce ve správním soudnictví a) zrušení rozhodnutí správního orgánu, lze jej uspokojit změnou nebo zrušením tohoto rozhodnutí v přezkumném řízení, b) vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu z důvodů uvedených v § 77 odst. 1 správního řádu vyslovením nicotnosti rozhodnutí, c) snížení trestu nebo upuštění od trestu uloženého rozhodnutím správního orgánu, lze jej uspokojit vydáním nového rozhodnutí. K uspokojení navrhovatele je příslušný žalovaný správní orgán, přičemž rozhodnutí může vydat pouze se souhlasem nadřízeného orgánu. Uspokojením navrhovatele nelze zasahovat do práv a povinností ostatních účastníků, která byla založena žalobou napadeným rozhodnutím, pakliže s tím nevyslovili souhlas. Daňový řád v § 124 stanoví, že domáhá-li se navrhovatel ve správním soudnictví zrušení rozhodnutí vydaného správcem daně, může jej správce daně uspokojit změnou nebo zrušením tohoto rozhodnutí v přezkumném řízení, přičemž přitom nelze přihlížet k novým skutečnostem a návrhům na provedení nových důkazů, které nebyly uvedeny v podané žalobě. V rámci přezkumného řízení směřujícího

¹¹⁰¹ Usnesení rozš. sen. č.j. 3 Ads 148/2008-70 ze dne 13.07.2010, č. 2130/2010 Sb. NSS.

¹¹⁰² Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Ads 105/2008-185 ze dne 26.02.2009, č. 2502/2012 Sb. NSS.

¹¹⁰³ Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Ads 19/2005-105 ze dne 24.03.2006, č. 909/2006 Sb. NSS.

¹¹⁰⁴ Rozsudek rozš. sen. NSS ČR č.j. 2 Afs 81/2004-54 ze dne 26.10.2005, č. 791/2006 Sb. NSS.

¹¹⁰⁵ Nález Ústavního soudu sp.zn. II. ÚS 635/18 ze dne 15.05.2018. N 94/89 SbNU 387. *Lhůta pro podání žaloby v řízení na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu v případě tzv. trvajících zásahů.*

k uspokojení navrhovatele přitom nelze rozhodnutí změnit v neprospěch navrhovatele a nelze uplatnit opravné prostředky.

Rozhodne-li se žalovaný uspokojit navrhovatele, potom musí tento záměr sdělit soudu a za tím účelem může požádat soud o vrácení zaslaných správních spisů. V takovém případě předseda senátu stanoví lhůtu, v níž může žalovaný žalobce uspokojit. Význam této lhůty spočívá v ekonomii řízení, kdy nejsou činěny kroky vedoucí k rozhodnutí ve věci, jež by uspokojením žalobce byly ve svém důsledku neúčelnými. Marným uplynutím této lhůty správní soud v řízení pokračuje. To však nebrání tomu, aby žalovaný uspokojil žalobce i po uplynutí soudem stanovené lhůty. Pokud žalovaný oznámí soudu, že vydal rozhodnutí, jímž žalobce uspokojuje, vyzve soud žalobce, aby se k návrhu žalovaného na uspokojení žalobce vyjádřil. Sdělí-li žalobce soudu, že je postupem žalovaného správního orgánu uspokojen, je povinností soudu zabývat se tím, zda tímto rozhodnutím nebylo či nemůže být zasaženo do práv nebo povinností třetích osob a zda postup žalovaného je v souladu se zákonnou úpravou. V případě, že v řízení vystupuje osoba zúčastněná na řízení, jejíž zájmy nejsou totožné se zájmy žalobce, je možné řízení zastavit postupem pro uspokojení navrhovatele pouze v případě, kdy tato osoba bude se zastavením řízení souhlasit¹¹⁰⁶. Není-li takové osoby a soud neshledá, že rozhodnutím, jímž má být navrhovatel uspokojen není v rozporu s veřejným právem a nezasahuje-li do práv nebo povinností třetích osob, soud řízení zastaví. Pokud žalobce na výzvu soudu nereaguje a není-li ze všech okolností případu zřejmé, že k uspokojení navrhovatele došlo (tak tomu bude v případě, kdy bude žalobou napadené rozhodnutí zrušeno¹¹⁰⁷ či nové rozhodnutí bude odpovídat přesně žalobnímu žádání) a jsou splněny podmínky pro zastavení řízení, případně žalobce s uspokojením žalovaného nesouhlasí, není soud oprávněn zkoumat, zda k uspokojení došlo či nikoliv a v řízení o žalobě dále pokračuje v jejím věcném projednání¹¹⁰⁸ a žalovaným navrhovaný prostředek k uspokojení navrhovatele nenabývá právní moci a nemá žádné účinky¹¹⁰⁹. V případě zastavení řízení pro uspokojení navrhovatele nabývá právní moci tohoto usnesení rozhodnutí či úkon správního orgánu, jímž byl žalobce uspokojen. Proti tomuto rozhodnutí je přípustná kasační stížnost, přičemž v případě zrušení rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem pozbývá rozhodnutí, jímž byl žalobce uspokojen právní účinky.

¹¹⁰⁶ Rozsudek NSS ČR č.j. 6 As 324/2018-36 ze dne 30.01.2019.

¹¹⁰⁷ LICHNOVSKÝ, Ondřej. § 124 [Přezkumné řízení]. In: LICHNOVSKÝ, Ondřej, ONDRÝSEK, Roman a kol. *Daňový řád*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. S. 558.

¹¹⁰⁸ Usnesení rozš. sen. 3 Ads 148/2008-70 ze dne 13.07.2010, č. 2130/2010 Sb. NSS.

¹¹⁰⁹ Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Ads 105/2008-185 ze dne 26.02.2009, č. 2502/2012 Sb. NSS.

Dojde-li k zastavení řízení v důsledku postupem uspokojení navrhovatele, potom žalobce dosáhl žalobního žádání a žalovaný zavinil vedení a zastavení řízení. Z toho důvodu má žalobce právo na úhradu účelně vynaložených nákladů řízení (§ 60 odst. 3 věta druhá s.ř.s.).

V rámci své praxe jsem řešil řadu sporů, kdy bylo možné využít institutu uspokojení navrhovatele, žalovaný jej nebyl ochoten využít a požadoval vyřešení věci soudem. Například se jednalo o rozhodnutí rektora vysoké školy, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí děkana o ukončení studia žalobce z důvodu nedostatečného počtu kreditových poukázek nutných k pokračování ve studiu. Možnost dokončení studia byla mému klientovi umožněna prostřednictvím přiznaného odkladného účinku žalobě, nicméně ani v tomto případě nebyl žalovaný ochoten institut uspokojení navrhovatele – přes výslovné upozornění na něj – využít. Z komunikace se žalovanými (resp. jejich zástupci) jsem seznal, že využití institutu uspokojení navrhovatele jim znemožňují dva (pro ně) zásadní důvody. Prvním je osobní odpovědnost příslušných pracovníků a ti by mohli být přímo sankcionováni za svůj nesprávný postup. V případě, že se jedná o větší množství účastníků, to může mít zásadní dopad do jejich osobních poměrů, neboť to může vést k ukončení jejich pracovního poměru. Druhým důvodem je nastavení systému, kdy v případě uspokojení navrhovatele by byli žalovaní povinni zahájit přezkumné řízení s dalšími osobami. V případě ukončování studia by podle jejich názoru došlo k degradaci tohoto sankčního prostředku a ve svém důsledku k možnosti uplatňování náhrad škod ve významné výši.

Důvody uváděné žalovanými, proč nevyužívají možností jim poskytnutých právním řádem k zamezení zbytečně vedených soudních sporů, jsou dány špatným nastaveným systémem jako takového, které žádná úprava správního soudnictví není schopna zajistit a mají základ v nesprávné koncepci organizace výkonné moci. Jediné řešení shledávám ve změně koncepce správního řízení a odpovědnosti úředních osob za jimi realizovanou činnost ve spojení s povinným odpovídajícím pojištěním. Pokud si úřední osoby budou vědomy skutečnosti, že plynutí času na jejich odpovědnosti ničeho nezmění, a naopak povede k možnosti zvýšení jejich účasti na náhradě škody (například z titulu pojistných výluk či podílu na náhradě škody), potom změna jejich přístupu povede k postupnému odbřemenění (nejen) správních soudů.

4.17. Rozhodnutí o žalobě

Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je zakončeno rozhodnutím správního soudu o této žalobě, a to v návaznosti na přezkoumání napadeného rozhodnutí buď prostřednictvím procesního rozhodnutí bez vlastního projednání věci (usnesením o odmítnutí

žaloby či zastavení řízení), nebo meritorně (rozsudkem). Součástí rozhodnutí, jímž se řízení končí, je zpravidla i rozhodnutí o nákladech řízení (viz § 61 s.ř.s.). To však soudu nebrání, aby o nákladech řízení rozhodl následně samostatným usnesením.

Soud může žalobu odmítnout jen za podmínek stanovených v § 46 s.ř.s. – tedy v případě, že a) soud o téže věci již rozhodl, nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá, nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný, nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a proto nelze v řízení pokračovat, b) návrh byl podán předčasně nebo opožděně, c) návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, d) návrh je podle tohoto zákona nepřípustný, e) domáhá-li se žalobce rozhodnutí ve sporu nebo v jiné právní věci, o které má jednat a rozhodovat soud v občanském soudním řízení, anebo domáhá-li se návrhem přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. Podmínky řízení mohou být upraveny i ve zvláštních zákonech.

Soud může řízení zastavit jen za podmínek stanovených v § 47 s.ř.s. – tedy v případě, že a) žalobce svůj návrh vezme zpět (příčemž s ohledem na samostatnost jednání žalobců posuzuje samostatně každý návrh, i když byl učiněn společným podáním), b) prohlásí-li, žalobce, že byl po podání žaloby postupem správního orgánu plně uspokojen a jsou-li splněny podmínky pro zastavení řízení soudem z důvodu uspokojení navrhovatele (podle § 62 s.ř.s.) a není-li dán důvod pro odmítnutí žaloby, c) stanoví-li tak zvláštní zákon¹¹¹⁰.

Nejsou-li důvody pro odmítnutí žaloby či zastavení řízení, soud přistoupí k věcnému rozhodnutí o žalobě.

4.17.1. Rozhodování o věci bez nařízení jednání

Záměr zákonodárce zajistit, aby o žalobou uplatněném nároku bylo rozhodnuto bez zbytečného odkladu se projevuje i prostřednictvím podmínek, za nichž je soudu umožněno rozhodnout meritorně o podané žalobě bez nařízení jednání. Mimo případy, kdy účastníci s rozhodnutím soudu bez nařízení jednání souhlasili (§ 51 s.ř.s., viz část práce 4.13 Postup soudu po podání žaloby), tento souhlas do doby rozhodnutí ve věci neodvolali¹¹¹¹, čímž se

¹¹¹⁰ Např. § 9 zákona č. 549/1991 Sb. *Následky nezaplacení poplatku.*, § 33 zákona č. 325/1999 Sb.

¹¹¹¹ Nález Ústavního soudu I. ÚS 819/07 ze dne 22.10.2007. N 167/47 SBNU 195. *K právu účastníka řízení na veřejné projednání věci; K výkladu pojmu globálního zajištění celního dluhu.*

vzdali práva účasti při jednání soudu^{1112,1113}, zákonodárce stanovil, že soud může ve věci rozhodnout v případě takových vad napadeného rozhodnutí, které není možné v rámci jednání zhojit a soud by žalobou napadené rozhodnutí musel zrušit, případně vyslovit jeho nicotnost. Pokud jsou naplněny důvody, kdy soud může o podané žalobě věcně rozhodnout zrušením žalobou napadeného rozhodnutí, případně vyslovit jeho nicotnost, se se neuplatní ani výslovný požadavek účastníka řízení na rozhodnutí věci při jednání.

Soud je povinen zrušit žalobou napadené rozhodnutí pro vady řízení (§ 76 odst. 1 s.ř.s.) bez jednání rozsudkem a) pro vady, které spočívají v jeho nepřezkoumatelnosti z důvodu nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů a/nebo b) v pokud skutkový stav, z něž vycházel správní orgán při vydání napadeného rozhodnutí je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu¹¹¹⁴, případně vyžaduje zásadní nebo rozsáhlé doplnění a/nebo c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem pokud mohlo mít za následek za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé¹¹¹⁵. Tento postup ovšem neznamená, že správní soud poukáže pouze na vadu, která způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí, aniž by se konkrétně¹¹¹⁶ vypořádal s žalobou jako takovou¹¹¹⁷. Proto i v případě, kdy soud rozhodne o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, je jeho povinností vypořádat se s žalobou uplatněnými žalobními body a zabývat se i dalšími důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti¹¹¹⁸. Tímto postupem dochází k ochraně oprávněných zájmů účastníků tak, aby bylo zabráněno ping-pongu mezi správními orgány a soudy a aby vady řízení, které vyústily v žalobou napadeném rozhodnutí byly co nejdříve odstraněny.

Za nesrozumitelné rozhodnutí je judikaturou považováno především takové rozhodnutí, z něž vyplývá rozpor mezi výrokem a odůvodněním rozhodnutí, případně *„nemožnost seznat, jak ve věci bylo vlastně rozhodnuto (nesrozumitelnost projevu vůle správního orgánu), zmatečné výroky vnitřně rozporuplné. O nesrozumitelné rozhodnutí jako celek by se mohlo jednat za situace, kdy z rozhodnutí lze sice seznat, jak bylo rozhodnuto, z textu rozhodnutí jako*

¹¹¹² Článek 38 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb. *Listina základních práv a svobod*. stanoví: „Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.“

¹¹¹³ PEKAŘOVÁ, Lenka. Čl. 38 [Právo na zákonného soudce; veřejné projednání věci bez zbytečných průtahů; právo být osobně přítomen a vyjádřit se k věci]. In: HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021., marg. č. 46.

¹¹¹⁴ Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Azs 55/2003-51 ze dne 22.01.2004, č. 638/2005 Sb. NSS.

¹¹¹⁵ Rozsudek NSS ČR č.j. 5 A 1572002-35 ze dne 09.06.2004, č. 359/2004 Sb. NSS.

¹¹¹⁶ Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 17/2008-60 ze dne 17.12.2008, č. 1789/2009 Sb. NSS.

¹¹¹⁷ KRÁLÍK, Michal. *Nepřezkoumatelnost rozhodnutí jako důvod jeho zrušení v judikatuře Nejvyššího soudu České republiky*. Soudní rozhledy. 2007, č. 10. S. 373 – 381.

¹¹¹⁸ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566 Sb. NSS.

celku však nelze pochopit, co správní orgán k takovému rozhodnutí vedlo.“ Nesrozumitelnost samotného projevu vůle správního orgánu přitom ve svém důsledku může vést i v nicotnost napadeného rozhodnutí správního orgánu¹¹¹⁹. Za nesrozumitelné je rovněž považováno i rozhodnutí, kde bylo rozhodnuto o dvou právních věcech jedním rozhodnutím¹¹²⁰. Naproti tomu nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů představuje situaci, kdy se správní orgán v rozhodnutí nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, pomine skutečnosti, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (např. protichůdná sdělení příslušných orgánů, aniž by se s nimi vypořádal¹¹²¹), případně své rozhodnutí neodůvodní buď vůbec, nebo nedostatečně ve vztahu k zákonem stanoveným požadavkům a odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí je odůvodněním ryze formálním bez zohlednění skutečné podstaty věci¹¹²². O přezkoumatelné rozhodnutí se bude jednat tehdy, pokud z něj bude vyplývat přesvědčivé odůvodnění vztahu mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů a na něj navazujícími právními závěry¹¹²³, čímž budou poskytnuty „dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.“¹¹²⁴.

Rozpor skutkového stavu se spisem nabývá podle Milana Podhrázkého trojí podoby. Tu shledává nejen v rozporu skutkového stavu se spisy, z nichž správní orgán vycházel, případně nebude-li mít správním orgánem vymezený skutkový stav ve spisech sporu, ale též v případech, kdy negativní rozhodnutí správního orgánu o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb. bude opřeno o ochranu obchodního tajemství, ze spisu však taková informace nebude seznatelná, či v případě, že nebyly žalovaným předloženy originální doklady a nebyl-li ani učiněn pokus o jejich zjištění a předložení¹¹²⁵. Naproti tomu v případě, kdy žalovaný správní orgán nepředloží soudu k žádosti, přes opakovanou výzvu soudu a poučení správního orgánu o následcích nevyhovění této výzvě soudu, příslušné správní spisy vůbec¹¹²⁶, tj. soud nemá vůbec možnost zjistit z jakých skutkových zjištění správní orgány při svém rozhodování vycházely, jedná se o nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů¹¹²⁷.

¹¹¹⁹ Rozsudek NSS ČR č.j. 6 As 24/2005-55 ze dne 05.03.2006.

¹¹²⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 1/2012-36 ze dne 03.04.2012 č. 2671/2012 Sb. NSS.

¹¹²¹ Rozsudek NSS ČR č.j. 5 A 48/2001-47 ze dne 11.08.2004, č. 386/2006 Sb. NSS.

¹¹²² Rozsudek NSS ČR č.j. 6 a 104/2001-69 ze dne 27.10.2005, č. 827/2006 Sb. NSS.

¹¹²³ Nález Ústavního soudu sp.zn. III. ÚS 94/97, N 85/8 SbNU 287. *K povinnosti soudu své rozhodnutí řádně odůvodnit.*

¹¹²⁴ Nález Ústavního soudu sp.zn. II. ÚS 686/02, N 155/35 SbNU 147. *Ukládání daní pouze podle zákona.*

¹¹²⁵ PODHRÁZKÝ, Milan. § 76 [Rozhodování bez nařízení jednání]. In: JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní*. 2013. S. 628.

¹¹²⁶ Rozsudek NSS ČR č.j. 6 As 33/2006-92 ze dne 27.09.2006, č. 1013/2007 Sb. NSS.

¹¹²⁷ Rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 77/96-29 ze dne 27.02.1998, č. SJS 923/2002. *Soudní judikatura ve věcech správních (Správní právo).*

Za podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, pokud mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci je považováno pouze takové porušení povinností, které mají přímou vazbu na meritorní rozhodnutí správního rozhodnutí. Tak tomu bude pravidelně v případě, kdy taková vada bude z řízení patrná, případně toto porušení bude součástí žalobních bodů a bude takové závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů¹¹²⁸. Mezi porušení ustanovení řízení před správním orgánem judikatura dále zařadila případy, kdy správní orgán neuvede zákonem stanovené náležitosti do výroku svého rozhodnutí¹¹²⁹, odepření možnosti účastníkovi účinně se vyjádřit k rozhodným skutečnostem a vyvrátit pochybnosti správního orgánu¹¹³⁰, vadné doručení rozhodnutí správního orgánu namísto advokátovi s plnou mocí přímo účastníkovi řízení v jeho důsledku je ztížena účastníkovi možnost účinné zákonem zaručené obrany ve správním řízení¹¹³¹, správní orgán rozhodl o jiném nároku, než jaký byl účastníkem uplatněn¹¹³², či nezastavení řízení o přestupku v případě, kdy odpovědnost zanikla¹¹³³, ale též v případě, kdy ve správním řízení došlo k porušení celého souboru procesních práv účastníka řízení a v tom důsledku absentovalo právo na spravedlivý proces¹¹³⁴.

Zrušení rozhodnutí po předběžném posouzení soud realizuje prostřednictvím rozsudku, v němž napadené rozhodnutí zruší, případně vysloví jeho nicotnost, rozhodne o nákladech řízení a rozhodne o vrácení věci k dalšímu řízení žalovanému správnímu orgánu.

V případě, že soud zjistí, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost¹¹³⁵ (srov. kapitola 4.7.3 Poprvé uplatněná nicotnost jako jediný důvod žaloby této práce), vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Týká-li se nicotnost pouze části žalobou napadeného rozhodnutí a je-li tato část oddělitelná od zbývajících částí a ty lze samostatně přezkoumat, vysloví nicotnost pouze k této části rozhodnutí (76 odst. 2 s.ř.s.).

Neshledá-li soud důvody pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí bez nařízení jednání, případně prohlášení jeho nicotnosti, nařídí ve věci jednání. Skutečnost, že soud nezrušil žalobou napadené rozhodnutí či nevyslovil jeho nicotnost z důvodů uvedených v § 76 odst. 1 a 2 s.ř.s. nebrání tomu, aby tak neučinil v rámci dalšího procesního postupu, tj. například v rámci projednání žaloby.

¹¹²⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Azs 23/2003-39 ze dne 24.11.2003, č. 272/2004 Sb.

¹¹²⁹ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 2 As 34/2006-73 ze dne 15.01.2008, č. 1546/2008 Sb. NSS.

¹¹³⁰ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č.j. 15 Ca 39/2005-47 ze dne 03.05.2006, č. 1151/2007 Sb. NSS.

¹¹³¹ Rozsudek NSS ČR č.j. 7 A 125/2001-39 ze dne 28.04.2004, č. 509/2005 Sb. NSS.

¹¹³² Rozsudek NSS ČR č.j. 2 a 1089/2002-OL-21 ze dne 21.08.2003, č. 160/2004 Sb. NSS.

¹¹³³ Rozsudek NSS ČR č.j. 3 As 57/2004-39 ze dne 15.12.2005, č. 845/2006 Sb. NSS.

¹¹³⁴ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 19/2004-92 ze dne 22.09.2004, č. 430/2005 Sb. NSS.

¹¹³⁵ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Azs 12/2003-48 ze dne 28.04.2004, č. 319/2004 Sb.

4.17.2. Příprava věci k projednání

Nenastanou-li důvody pro odmítnutí žaloby či zastavení řízení, či důvodům k rozhodnutí o věci bez nařízeného jednání, rozhodne soud po věcném posouzení o žalobě rozsudkem. Koncentrace řízení realizovaná prostřednictvím žalobních bodů (po odstranění případných vad) soudu umožňuje, aby se od samého počátku řízení věnoval podstatě sporu, přičemž komplikace prostřednictvím procesních taktik žalobce nepřipadá v úvahu. Možnosti žalovaného „blokovat“ řízení procesními obstrukcemi jsou rovněž velmi omezené, neboť případná absence vyjádření k žalobě nebrání jejímu věcnému projednání. Nepředložení úplných¹¹³⁶ správních spisů¹¹³⁷, nejenže může být soudem sankcionováno prostřednictvím uložení pořádkové pokuty, ale – v případě, že takový postup nepovede k nápravě a žalovaný byl soudem seznámen s tím, že v důsledku nepředložení správních spisů může být rozhodnutí zrušeno – zpravidla povede soud k závěru, že je žalobou napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné a z toho důvodu nezbude než jej zrušit¹¹³⁸.

Tento přístup zákonodárce činí správní soudnictví velmi efektivním, neboť soudu umožňuje, aby v podstatných rysech předběžně posoudil důvodnost žaloby již na základě dokumentů založených v soudním spisu a správních spisech předložených žalovaným, a tak se řádně připravil na soudní jednání¹¹³⁹. Zjistí-li soud že pro rozhodnutí ve věci bude zapotřebí dalších vyjádření, stanovisek, součinnosti či jiných úkonů účastníků či třetích osob, má možnost uložit těmto osobám povinnost součinnosti, a tak eliminovat zbytečné prodlužování soudního řízení. Rovněž v případě, že soud sezná, že jsou zde další osoby, které může náležet postavení osob zúčastněných na řízení, vyrozumí tyto osoby o možnosti uplatnění jejich práv v řízení a za tím účelem jim stanoví přiměřenou lhůtu¹¹⁴⁰.

Při přípravě věci k projednání, ale též během celého řízení soud rovněž zkoumá splnění podmínek řízení. Pokud zjistí, že je žaloba nepřipustná, rozhodne bez nařízení jednání o její nepřipustnosti (shora uvedeným postupem) a ve věci dále nepřihlíží k žádným vadám řízení před správním orgánem ani k vadám napadeného rozhodnutí¹¹⁴¹. V případě přípustnosti žaloby může soud dospět k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí trpí vadami, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti¹¹⁴². Takové vady totiž není s ohledem na kasační povahu

¹¹³⁶ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Afs 90/2006-79 ze dne 15.05.2007.

¹¹³⁷ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 a 1114/2002- OL-23 ze dne 29.08.2003, č. 166/2004 Sb.

¹¹³⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 6 As 33/2006-92 ze dne 27.09.2006, č. 1013/2007 Sb. NSS.

¹¹³⁹ Jde v podstatě o analogii s modelem předběžného projednání obžaloby soudem v trestním řízení (část třetí, hlava dvanáctá zákona č. 141/1961 Sb. *Trestní řád*) se zohledněním specifík správního soudnictví.

¹¹⁴⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 5 As 3/2007-68 ze dne 02.05.2007.

¹¹⁴¹ Rozsudek NSS ČR č.j 4 As 31/2004-53 ze dne 21.04.2005, č. 619/2005 Sb. NSS.

¹¹⁴² Rozsudek NSS ČR č.j. 5 a 157/2002-35 ze dne 09.06.2004, č. 359/2004 Sb. NSS.

správního soudnictví možné v řízení napravit, a proto může soud přistoupit ke zrušení napadeného rozhodnutí mimo jednání, neboť jednání soudu by nemohlo přinést jiný výsledek¹¹⁴³.

4.17.3. Přezkoumání napadeného rozhodnutí

Správní soudnictví je spojeno s projednací zásadou. Ta je realizována prostřednictvím jednání soudu, při kterém je prováděno dokazování a následně je vyhlášen rozsudek. Nařizovat jednání není zapotřebí, pokud se všichni účastníci práva na veřejné projednání vzdali, ať výslovným souhlasen anebo prostřednictvím fikce, kdy nereagovali na dotaz soudu, zda souhlasí s rozhodnutím ve věci bez nařízeného jednání (viz § 51 odst. 1 s.ř.s.) nebo v případech, kdy zákon výslovně soudu umožňuje rozhodnout bez nařízení jednání (viz § 51 odst. 2 s.ř.s. a § 76 s.ř.s.). Takovým důvodem může být i nesplnění procesních podmínek pro projednání věci ve správním soudnictví, které soud posuzuje kdykoliv v průběhu řízení a v případě jejich nesplnění přeruší projednávání věci a žalobu odmítne. Z pohledu žalobce má veřejné projednání věci zásadní význam, neboť pouze při jednání soudu a účasti žalobce při tomto jednání (ať osobní či prostřednictvím zástupce) může být realizována poučovací povinnost soudu (viz § 36 odst. 1 s.ř.s.) stran potřeby doplnění tvrzení a důkazních návrhů v projednávané věci a lze také reagovat na provedené dokazování, vyjádření a přednesy ostatních účastníků. Platí však, že postačí, aby alespoň jeden z účastníků s rozhodnutím bez jednání nesouhlasil, a pak je povinností soudu jednání ve věci nařídit, neshledá-li zákonem stanovené důvody pro rozhodnutí bez jednání.

Rozsah přezkumné činnosti správního soudu je upraven v § 75 s.ř.s. Ten stanoví, že při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí soud vychází zásadně ze skutkového stavu a právního stavu v době rozhodování správního orgánu, přičemž je vázán rozsahem uplatněným žalobními body žalobce v žalobě. Výjimky z vázanosti skutkovým a právním stavem mohou být omezeny v případě, že by přezkoumání rozhodnutí správního orgánu nereflektovalo v mezidobí nastalé zrušení nebo změnu právního předpisu¹¹⁴⁴ či změnu skutkového stavu, k níž je soud z úřední povinnosti povinen přihlížet¹¹⁴⁵, případně je ve věcech správního trestání právní úprava příznivější pro žalobce, jemuž byl uložen trest za správní delikt¹¹⁴⁶ (viz článek 40 odst. 6 Listiny).

¹¹⁴³ Rozsudek NSS ČR č.j. 3 As 6/2004-105 ze dne 08.03.2005, č. 617/2005 Sb. NSS.

¹¹⁴⁴ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 As 32/2006-99 ze dne 28.03.2007, č. 1275/2007 Sb. NSS.

¹¹⁴⁵ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Afs 9/2005-158 ze dne 29.04.2008, č. 1624/2008 Sb. NSS.

¹¹⁴⁶ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 5 As 104/2013-46 ze dne 16.11.2016, č. 3528/2017 Sb. NSS.

V případě, že to žalobce prostřednictvím žalobního bodu navrhne a soudu nevyplývá tato povinnost přímo ze zákona, přezkoumá soud též zákonnost podkladového rozhodnutí. To neplatí, pokud byl žalobce oprávněn takový úkon napadnout samostatnou žalobou ve správním soudnictví (srov. § 75 odst. 2 s.ř.s.). Soud ovšem o podkladovém rozhodnutí nerozhoduje přímo, ale toliko nepřímou prostřednictvím vysloveného závazného právního názoru. V případě, že je tedy žalobou napadené rozhodnutí zrušeno, podkladové rozhodnutí zůstává formálně v platnosti, ovšem v důsledku vysloveného právního názoru se stane právně neúčinným. Pokud podkladové rozhodnutí bylo vydáno prostřednictvím rozhodnutí či usnesení, pak soudem vyslovený právní názor odstraňuje překážku, a to věci překážku *litispendence* či *rei iudicatae*, která znemožňovala vydat nové podkladové rozhodnutí¹¹⁴⁷. Samostatně přezkoumatelným (ve smyslu § 65 s.ř.s.) se může stát podkladové rozhodnutí pouze v případě, pokud by po jeho vydání nebylo zapotřebí žádného navazujícího úkonu správního orgánu a toto rozhodnutí by přímo zakládalo práva a povinnosti fyzických a právnických osob (např. rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu, pokud v důsledku jeho vydání není zapotřebí žádného navazujícího úkonu stavebního úřadu)¹¹⁴⁸. Nezákonnost či věcná nesprávnost podkladového rozhodnutí totiž neznamená, že toto rozhodnutí musí mít vliv na zákonnost konečného rozhodnutí ve věci¹¹⁴⁹.

Samostatná přezkoumatelnost podkladového stanoviska může být pro žalobce zásadní, neboť v případě, že nepodal proti takovému stanovisku samostatnou správní žalobu, nemůže mít (i s ohledem na případnou změnu judikatury) právní jistotu, že se správní soud bude podkladovým stanoviskem zabývat. Vzhledem k právní úpravě výluky soudního přezkumu podkladového stanoviska se nemusí jednat pouze o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, ale o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (viz § 82 s.ř.s.). Ani případná pozdější změna judikatury totiž nemůže vést k prolomení včasnosti žaloby podané po zákonem stanovené lhůtě.

4.17.4. Dokazování

Proces aplikace práva soudem spočívá v subsumpci skutkové podstaty pod abstraktní skutkovou podstatu. Musí tako zodpovědět dva druhy otázek, otázky skutkové, které se zjišťují přímým vnímáním a otázky právní, podle jaké normy se případ posoudí. Skutkové otázky se

¹¹⁴⁷ Rozsudek NSS ČR č.j. 9 As 269/2016-44 ze dne 29.11.2017, č. 3680/2018 Sb. NSS.

¹¹⁴⁸ Rozsudek NSS ČR č.j. 8 As 8/2011-66 ze dne 30.07.2013, č. 2908/2013 Sb. NSS.

¹¹⁴⁹ Rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 62 Ca 85/2005-60 ze dne 13.01.2010, č. 2044/2010 Sb. NSS.

zjišťují přímým vnímáním a dokazováním¹¹⁵⁰. Při aplikaci práva je soudce vázán zákonem (jímž nemusí být výlučně soudní řád správní, ale též zvláštní zákon¹¹⁵¹) a mezinárodní smlouvou¹¹⁵². Mezinárodní smlouvou, která upravuje právo na spravedlivý proces, je od 15. května 1992 Úmluva o ochraně lidských práv a základních protokolů¹¹⁵³. S výjimkou rozhodnutí soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, rozhodnutí soudu o osobním stavu a hodnocení veřejných listin (§ 134 o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s., resp. § 53 odst. 3 správního řádu a § 94 daňového řádu), je oprávněn učinit si soud úsudek sám. Bylo-li však o jiných otázkách rozhodnuto již jiným soudem, je na účastnících, aby na takové rozhodnutí soud upozornili, případně je-li dána pravomoc jiného orgánu či soudu, aby takové řízení vyvolali.

V rámci obnovy správního soudnictví zákonem č. 519/1991 Sb. zákonodárce omezil rozsah dokazování v rámci přezkumu správních aktů, když v rámci přezkumu správních aktů vyloučil zjištění skutkového stavu, z něž vycházelo napadené správní rozhodnutí¹¹⁵⁴. Evropský soud pro lidská práva v rámci své rozhodovací činnosti stanovil, že právo na spravedlivý proces má v každé demokratické společnosti výsadní postavení, a to do té míry, že restriktivní výklad článku 6 Úmluvy by neodpovídal účelu a předmětu tohoto ustanovení¹¹⁵⁵. Tomu odpovídá povinnost smluvních stran Úmluvy, k níž se zavázaly smluvní strany její ratifikací, přiznat každému, kdo podléhá jejich jurisdikci, práva a svobody uvedené v této Úmluvě (viz článek 1 Povinnost respektovat lidská práva). V souvislosti s článkem 6 Úmluvy Evropský soud pro lidská práva v rámci své judikatury postupně vymezil (a stále zpřesňuje) pojem „plné jurisdikce“.

Ten byl ve věci *Le Compte proti Belgii*¹¹⁵⁶ vymezen tak, že rozhodnutí správního orgánu, které samo osobě nevyhovuje článku 6 odst. 1 Úmluvy, musí být podrobena následné kontrole, kdy soud musí - provádět dokazování ve věcech správního trestání ke zjištění skutkového stavu věci ke dni rozhodnutí soudu a v ostatních věcech ke dni rozhodnutí

¹¹⁵⁰ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1. S. 183.

¹¹⁵¹ Např. § 4 odst. 2 věta druhá zákona č. 582/1991 Sb. *Zákon České národní rady o organizaci a provádění sociálního zabezpečení* stanoví: „*Ministerstvo posuzuje zdravotní stav a pracovní schopnost občanů pro účely přezkumného řízení soudního ve věcech důchodového pojištění a pro účely odvolacího řízení správního, pokud napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě posudku okresní správy sociálního zabezpečení; za tím účelem zřizuje jako své orgány posudkové komise.*“

¹¹⁵² Článek 95 odst. 1 Ústavy.

¹¹⁵³ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod byla ratifikována dne 21.02.1991, viz sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

¹¹⁵⁴ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 28/95 ze dne 27.11.1996, č. 1/1997 Sb. N 126/6 SbNU 407.

¹¹⁵⁵ KMEC, Jiří. *Kapitola XVI [čl. 6 EÚLP]*. In KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech*. (2012). S. 565.

¹¹⁵⁶ Rozsudek ESLP ve věci *Albert et Le Compte proti Belgii* ze dne 10.02.1983, viz bod 29. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57422>

správního orgánu, - hodnotit nezávisle na správním orgánu skutkový stav, ať už zjištěný v postačujícím rozsahu správním orgánem, nebo doplněný soudem, - zavazovat správní orgán v případě zrušení jeho rozhodnutí a vrácení věci k novému řízení jak názorem na otázky právní, tak na otázky skutkové podle hodnocení skutkového stavu soudem, - mít možnost změnit rozhodnutí správního orgánu ve věci jakéhokoli trestního obvinění proti žalobci¹¹⁵⁷.

Nesoulad správního soudnictví s článkem 6 odst. 1 Úmluvy, kdy soud nebyl oprávněn rozhodovat v plné jurisdikci, byl jedním z důvodů zrušení této právní úpravy (páté části o.s.ř. založené zákonem č. 519/1991 Sb.) Ústavním soudem¹¹⁵⁸ a požadavek plné jurisdikce se stal základním kamenem současné právní úpravy^{1159,1160}.

Zákonodárce výslovně stanovil, že dokazování se provádí při jednání, přičemž tento pokyn dopadá i na situaci, kdy účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím o věci samé bez nařízení jednání¹¹⁶¹. V rámci přijaté úpravy dokazování před správním soudem umožnil soudu prošetřit jakékoliv porušení zákona včetně procesních nedostatků a zneužití správního uvážení¹¹⁶² – a za tím účelem zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem – a uložil soudu povinnost hodnotit důkazy jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými také v řízení před správním orgánem a z takto zjištěného stavu vyjít¹¹⁶³. Názory na uplatňování a rozsah plné jurisdikce se v čase různily¹¹⁶⁴.

Nejvyšší správní soud povahu přijaté úpravy vymezil tak, že představuje faktickou transpozici požadavku plné jurisdikce jako práva na spravedlivý proces, z níž vyplývá, že „soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich

¹¹⁵⁷ DRÁPAL, Ljubomír. *Část pátá [(§ 244-250l)]*. In DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav, DLOUHÁ, Eva, DOLEŽÍLEK, Jiří, FIALA, Roman, HORÁČEK, Roman, KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka, KRBEK, Pavel, KRČMÁŘ, Zdeněk, MAZANEC, Michal, NOVOTNÝ, Zdeněk, POLEDNE, Petr, PUTNA, Mojmir, SIMON, Pavel, ŠEBEK, Roman, ŠTENGLOVÁ, Ivana. *Občanský soudní řád I, II*. (2009). S. 1977.

¹¹⁵⁸ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99 ze dne 27.06.2001, č. 276/2001 Sb., N 96/22 SbNU 329. *Zrušení části páté občanského soudního řádu – správní soudnictví*.

¹¹⁵⁹ BAXA, Josef, MAZANEC, Michal. *Reforma českého správního soudnictví*. Právní rádce 1/2002. 2002. S. 5-10. ISSN 1210-4817.

¹¹⁶⁰ POMAHÁČ, Richard. *Nejvyšší správní soud*. In ČEBIŠOVÁ, Taisia a Vladimír VOPÁLKA. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. (2003). S. 45-71.

¹¹⁶¹ Rozsudek NSS ČR č.j. 3 Azs 103/2005-76, č. 687/2005 Sb. NSS.

¹¹⁶² POTĚŠIL, Lukáš. *Správní trestání a soudní přezkum*. Právní rozhledy. 2012, č. 11. S. 381–385.

¹¹⁶³ § 77 odst. 2 s.ř.s.

¹¹⁶⁴ POMAHÁČ, Richard, Martin KOPECKÝ, Lenka PÍTROVÁ, Helena PRÁŠKOVÁ a Josef STAŠA. *Správní právo: casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-938-1. S. 64.

odstranění, nahrazení či doplnění, nebo tak učiní sám. Tato činnost soudu je nezbytným předpokladem pro bezvadný právní přezkum napadeného rozhodnutí, neboť jen správně a úplně zjištěný skutkový stav v řízení bez procesních vad může být podkladem pro právní posouzení věci. Není však cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví nahrazovat činnost správního orgánu. Výhodiskem přístupu soudu pro rozhodnutí, zda a do jaké míry případně dokazování provádět, bude posouzení důvodnosti podané žaloby z hlediska uplatněných žalobních námitek. Soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako „odvolací řízení“ v plné apelaci, proto také důkazní aktivita soudu bude vždy činností doplňkovou, nikoliv dominantní.“, když nově prováděné dokazování musí směřovat výlučně k osvědčení skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu a s ohledem na kasační princip soudního řízení nelze přihlížet ke skutkovým novotám¹¹⁶⁵. V souladu se záměrem eliminovat případy libovůle a nesprávné postupy a rozhodnutí správních orgánů současně zákonodárce soudy oprávnil přezkoumávat jejich správní uvážení¹¹⁶⁶ v plné jurisdikci – to však s výjimkou přezkumu neurčitých právních pojmů¹¹⁶⁷ a omezení rozsahu přezkumu, zda správní orgán meze stanovené zákonem pro správní uvážení nepřekročil nebo jej nezneužil¹¹⁶⁸. Správní soudy jsou oprávněny v rámci přezkumu správního uvážení správním orgánem zkoumat nejen jeho možné zneužití, ale též zda správní orgán nepřekročil zákonem stanovené meze uvážení, zda respektoval principy správního rozhodování a zda neporušil zákonem stanovené procesní postupy¹¹⁶⁹.

V souvislosti s uplatňováním plné jurisdikce musely správní soudy řešit otázku před nimi nově uplatněnými důkazy k prokázání svých tvrzení. V této souvislosti Nejvyšší správní soud dovodil, že podpora tvrzení uvedených v žalobě nebo v jejím včasném rozšíření není omezena lhůtou pro podání žaloby¹¹⁷⁰ a ani jinou lhůtou¹¹⁷¹, povinností soudu tak je se důkazy navrženými účastníkem/účastníky se v návaznosti na žalobou uplatněné body vypořádat. To však neznamená, že je musí vždy soud všechny provést, nicméně jeho postup musí být řádně odůvodněn^{1172,1173}. Mlčení žalobce před správními orgány a uvedení důkazů až před krajským soudem, který je povinen bez ohledu na způsob obhajoby obviněného v řízení o přestupku zkoumat, zda správní orgány zjistily stav věci, o němž nejsou důvodné

¹¹⁶⁵ Rozsudek NSS ČR č.j. 1 As 32/2006-99 ze dne 28.03.2007, č. 1275/2007 Sb. NSS.

¹¹⁶⁶ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. (2003). S. 224–228.

¹¹⁶⁷ MATES, Pavel. *Správní uvážení*. (2013). S. 73.

¹¹⁶⁸ SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. (2011). S. 48.

¹¹⁶⁹ Rozsudek NSS ČR č.j. 3 As 24/2004-79 ze dne 30.11.2004, č. 739/2006 Sb. NSS.

¹¹⁷⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 3 As 43/2004-95 ze dne 08.0.2006.

¹¹⁷¹ Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Azs 176/2006-84 ze dne 27.04.2007, č. 1834/2009 Sb. NSS.

¹¹⁷² Nález Ústavního soudu I. ÚS 733/01 ze dne 24.02.2004, N 26/32 SbNU 239. *Opomenuté důkazy v trestním řízení*.

¹¹⁷³ Nález Ústavního soudu II. ÚS 169/09 ze dne 03.03.2009, N 43/52 SbNU 431. *K povinnosti obecného soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí*.

pochybnosti, zcela mění postavení soudu jako „kontrolora veřejné správy“. Při zjištění nedostatků o skutkovém stavu má soud povinnost pochybnosti odstranit, případně rozsáhleji dokazovat, což by znamenalo nahrazovat činnost správních orgánů. Tehdy zruší žalobou napadené rozhodnutí a uloží tuto povinnost zjištění skutkového stavu správnímu orgánu¹¹⁷⁴. V souladu se zásadou přímosti (soudce může reagovat na skutečnosti, které jsou předmětem dokazování prováděného bezprostředně přímo před ním¹¹⁷⁵) se současně uplatní pravidlo, že skutková zjištění může činit pouze ten soud, který důkaz provedl¹¹⁷⁶. Správní soudy tedy mohou přistoupit k odlišnému hodnocení důkazů a odchýlit se od skutkového zjištění žalovaného správního orgánu pouze tehdy, došlo-li před soudem k zopakování provedeného důkazu^{1177,1178}. V případě doplnění dokazování krajským soudem a rozhodování soudu na takto zjištěném skutkovém základě jde fakticky o pokračování činnosti správního orgánu, jehož činnost má soud kontrolovat. Pavel Mates v této souvislosti hovoří o úplně plné jurisdikci¹¹⁷⁹.

Ačkoliv požadavek plné jurisdikce byl uplatňován především v souvislosti s trestním obviněním¹¹⁸⁰ ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy jako požadavek oprávněnosti trestního obvinění a přiměřenosti trestu za správní delikt, realizovaný model správního uvážení a meritorního rozhodování o vině a trestu správními soudy se dostává do rozporu se systémem dělby státní moci¹¹⁸¹, neboť správní soudy fakticky představují pokračování rozhodovací činnosti správních orgánů.

Příkladem může být jednání obviněného z přestupku, jehož se dopustil překročením maximální povolené rychlosti. Tato osoba s výjimkou námitek podjatosti proti správnímu úřadu a úředním osobám v řízení a návrhů na delegaci věci jinému správnímu orgánu v řízení mlčí. Proti rozhodnutí o přestupku, kde byl tento člověk uznán vinným a byl mu uložen trest, podá v poslední den lhůty u správního soudu žádost o přiznání osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce. Poté, co bude rozhodnuto soudem o ustanovení zástupce, podá žalobu, v níž se ve věci vyjádří poprvé, přičemž uvede takové okolnosti, které nemohl správní orgán

¹¹⁷⁴ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 10 As 24/2015-71 ze dne 02.05.2017, č. 3577/2017 Sb. NSS.

¹¹⁷⁵ LAVICKÝ, Petr. *Důkazní břemeno v civilním řízení soudním*. Praha: Leges, 2017, 272 s. ISBN 978-80-7502-203-5. S. 21.

¹¹⁷⁶ Nález Ústavního soudu sp.zn. IV. ÚS 57/04. N 144/35 SbNU 37. *Odlišné hodnocení důkazů odvolacím soudem*.

¹¹⁷⁷ Nález Ústavního soudu IV. ÚS 275/98 ze dne 29.05.2000, N 79/18 SbNU 183. *K odlišnému hodnocení důkazů odvolacím soudem*.

¹¹⁷⁸ Usnesení rozš. sen. NSČR č.j. 7 As 57/2010-82 ze dne 03.04.202, č. 2633/2012 Sb. NSS.

¹¹⁷⁹ MATES, Pavel. *Úplně plná jurisdikce?* Advokátní deník. 10.05.2018. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2018/05/10/uplne-plna-jurisdikce/>

¹¹⁸⁰ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 9/2000 ze dne 17.01.2001, č. 52/2001 Sb., N 8/21 SbNU 55. *O zrušení § 83 odst. 1 zákona o přestupcích – přezkum rozhodnutí o přestupku soudem*.

¹¹⁸¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Funkčnost soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku*. In. FRUMAROVÁ, Kateřina (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*. (2018). S. 243-257.

vůbec tušit – např. vezl nějakou osobu k lékaři, automobil neřídil on, ale jeho „známý“ z Austrálie, který vše dosvědčí, atp. Na tomto základě správní soud napadený rozsudek zruší a rozhodne o nákladech řízení ve prospěch žalobce. Pro žalobce, který v dané věci zneužil „plné jurisdikce“ za využití agentur „právní ochrany proti pokutám a bodovému systému“ tento postup znamená nejen ochranu před pokutou a ztrátou bodů, a tím i řidičského průkazu, ale též uplynutí značné doby, v jejímž důsledku buď zanikne odpovědnost za přestupek¹¹⁸², anebo bude zapotřebí zmírnit trest s ohledem na uplynulou dobu, a to včetně souvisejících důsledků (např. ztráty bodů). Na věc je ovšem zapotřebí hledět i optikou procesně ekonomickou, kdy takovéto jednání vede k nákladům jak na straně správního orgánu, tak na straně soudu (ty činily v roce 2020 u krajských soudů v průměru 57.689,82 Kč na věc / Rejstřík A/ a u Nejvyššího správního soudu v roce 2018 v průměru 46.500,- Kč na věc¹¹⁸³), a navíc k zahlcení systému takovými případy. Současné však nelze vyloučit zneužití správního uvážení, kdy správní orgán nerespektuje právní názor soudů v obdobných právních věcech, a v důsledku toho je zbytečně zatěžován soudní systém.

Vzhledem ke shora uvedenému jsem toho názoru, že dnes široce vykládaný rozsah pojmu plné jurisdikce opustil svou podstatu, jak ji vyjádřil významný právník Leonard Hoffman, tj. že „*plná jurisdikce neznamenaá plnou rozhodovací pravomoc. Jde jen o to zacházet s případem tak, jak je to pro rozhodnutí potřebné.*“¹¹⁸⁴ vede k deformaci nejen systému správního soudnictví a principu plné jurisdikce, jehož účelem je poskytnout jednotlivci relativně rychlou, spravedlivou a účinnou právní ochranu¹¹⁸¹, ale též důvěry v činnost veřejné správy a vymahatelnost práva. Tomu by měla odpovídat i přijímaná právní úprava, byť zákonodárce v tomto ohledu stojí v půli cesty¹¹⁸⁵.

Slovenský zákonodárce v rámci právní úpravy výslovně zakazuje zneužití práva. Ve výjimečných případech tak může nejen odmítnout žalobu, ale též sankcionovat účastníky řízení za procesní úkony spočívající v bezúspěšném uplatňování nebo bránění práva, jejichž

¹¹⁸² Viz § 29 písm. a) ve spojení s § 30 zákona a § 32 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb. *O odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.*

¹¹⁸³ Novější data nejsou k dispozici. Lze však předpokládat, že došlo-li u krajských soudů k navýšení nákladů na jednu projednávanou věc mezi roky 2018 a 2020 o přibližně 32%, podobný nárůst bude i v případě nákladů na jedno řízení u Nejvyššího správního soudu. Tímto přepočtem (navýšením o 32%) by náklady na jednu projednávanou věc orientačně činily 61.380,- Kč.

¹¹⁸⁴ POMAHÁČ, Richard, Martin KOPECKÝ, Lenka PÍTROVÁ, Helena PRÁŠKOVÁ a Josef STAŠA. *Správní právo: casebook.* (2018). S. 63. Výňatek ze stanoviska Sněmovny lordů ve věci Alconbury [2001] UKHL 23; [2001] 2 All ER 929 (9th May, 2001). [online]. [Cit. 14.01.2022]
Dostupné z: <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2001/23.html>

Dostupné z: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_case_law-13-sc-maximizeMS-cs.do?member=1

¹¹⁸⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo.* Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9. S. 417–422.

cílem je zneužití práv včetně průtahů řízení¹¹⁸⁶ pořádkovou pokutou až do výše 500 EUR, a ve vybraných případech a opakovaného porušení až do výše 2 000 EUR. Tato sankce přitom nemusí být uložena jen účastníkům řízení, ale i jiným osobám, kterým je soudem ukládána povinnost¹¹⁸⁷. O bezúspěšné uplatňování nebo bránění práva jde především tehdy, pokud je ze skutkových tvrzení zřejmé, že mu ve věci nemůže být vyhověno (např. osvobození od soudních poplatků při vědomosti žalobce o jeho majetkových poměrech), ale též na straně správního orgánu, který maří soudní jednání nepředložením správních spisů, nebo opakovaně rozhoduje v rozporu s rozhodovací činností správních soudů¹¹⁸⁸. Tato úprava vychází z § 53 o.s.ř. která byla nejprve zavedena v § 53 o.s.p.¹¹⁸⁹ a nyní je důsledně aplikována v § 102 c.s.p.¹¹⁹⁰, za účelem zajištění projednání věci bez zbytečných průtahů v soudním řízení. Tím je realizováno ústavou zakotvené právo na projednání věci bez zbytečných průtahů¹¹⁹¹, přičemž neuložení sankce soudem může být posuzováno jako porušení práva na projednání věci bez zbytečných průtahů¹¹⁹².

V případech, kdy přezkum soudu je realizován v plné jurisdikci shledávám za dosud nedostatečně upravenou problematiku mlčení žalobce před správním orgánem, když v důsledku jednání žalobce představuje správní soudnictví nikoliv kontrolu veřejné správy, ale její faktické pokračování. Ačkoliv z důvodu odepření výpovědi žalobcem (jako obviněným) před správním orgánem nelze vůči němu vyvozovat nepříznivé důsledky, neboť není povinen dokazovat svou nevinu,¹¹⁹³ protože odpovědnost za správnost rozhodnutí leží na správním orgánu, tento princip před správním soudem by měl být omezen. Pokud taková osoba podá žalobu proti rozhodnutí správního orgánu a rozsudek bude zrušen z důvodu neúplně zjištěného skutkového stavu v důsledku chování žalobce, měl by soud být oprávněn uložit žalobci povinnost uložit sankci za maření spravedlnosti, přičemž mu z tohoto důvodu nevznikne právo na náhradu nákladů řízení. V případě, že mu za správní delikt byla uložena sankce nepřevyšující 50 000 Kč, bude vyloučeno podání kasační stížnosti. Z tohoto důvodu by se rovněž neměla uplatňovat obecná úprava celkové promlčecí doby, do níž se nepočítá období od právní moci rozhodnutí napadeného ve správním soudnictví do právní moci posledního rozhodnutí v této věci

¹¹⁸⁶ Viz § 28 s.s.p.

¹¹⁸⁷ Viz § 78- § 80 s.s.p.

¹¹⁸⁸ MOLNÁR, Petr, Příbelská, Petra. *§ 28 [Zákaz zneužitia práva]* In BARICOVÁ, Jana. *Správny súdny poriadok*. V Prahe: C. H. Beck, 2018. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-678-4. C. H. Beck, 2014. S. 1594. ISBN 978-80-7400-529-9.

¹¹⁸⁹ Zákon č. 99/1963 Z. z. *Občiansky súdny poriadok*.

¹¹⁹⁰ Zákon č. 160/2015 Z.z. *Civilný sporový poriadok*.

¹¹⁹¹ Viz čl. 48 odst. 2 zákona č. 460/1992 Zb. *Ústava Slovenskej republiky*.

¹¹⁹² ŠORL, Petr. *§ 102 [Poriadková pokuta]*. In BARICOVÁ, Jana. *Správny súdny poriadok*. V Prahe: C. H. Beck, 2018. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-678-4. C. H. Beck, 2014. S. 1594. ISBN 978-80-7400-529-9.

¹¹⁹³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní instituty. ISBN 978-80-7400-456-8. S. 75.

ve správním soudnictví. V rámci nového rozhodnutí správního orgánu by měla být tato osoba povinna hradit paušální náklady tohoto řízení a v případě zjištění viny nebude možné přihlížet v rámci uděleného trestu k době, po kterou byla věc vyřizována ve správním soudnictví.

4.17.5. Rozhodnutí o žalobě

V rámci věcného projednání žaloby soud rozhoduje v rozsahu určeném žalobními body na základě provedeného dokazování, a – v případě, že je rozhodováno bez jednání účastníků – na základě listin založených v soudním spisu, jeho součástí je i správní spis žalovaného, pokud byl předložen.

V případě, že soud shledá žalobu důvodnou, v souladu s žalobním petitem a kasační povahou správního soudnictví zruší napadené rozhodnutí správního orgánu (případně i rozhodnutí, které mu předcházelo) pro nezákonnost nebo pro vady řízení, případně vysloví jeho nicotnost, vyjde-li v řízení najevo. Nezákonnost rozhodnutí přitom může spočívat i v překročení či zneužití správního uvážení správním orgánem. Zrušovací výrok následuje sdělení, že věc se vrací žalovanému či jinému příslušnému správnímu orgánu k dalšímu řízení či rozhodnutí, a rozhodnutí o nákladech řízení.

Pokud žalobce žádá – ať již samostatně, či společně s návrhem na zrušení napadeného rozhodnutí – přezkum trestu uloženého žalovaným za správní delikt pro případ, že nebude rozhodnutí žalovaného zrušeno, může soud v případě uložení trestu ve zjevně nepřiměřené výši od tohoto trestu upustit, anebo jej snížit v zákonem stanovených mezích. Tento postup je realizován prostřednictvím zrušení části výroku, jíž byl uložen trest a nahrazení tohoto výroku správního orgánu výrokem soudním. Při posuzování přiměřenosti a zákonnosti trestu soud vychází ze skutkového stavu zjištěného žalovaným (pokud žalobce v žalobě nepožádal o jeho soudní přezkum), důvodů žalovaného, které jej k uložení trestu vedly¹¹⁹⁴, a právní úpravy v době spáchání deliktu; pozdější právní úprava bude použita, je-li pro žalovaného příznivější¹¹⁴⁶. Přitom není vázán moderačním návrhem žalobce, nemůže jej však překročit. Soud rozsudkem změní žalobou napadený výrok rozhodnutí správního orgánu a výroky s ním související a rozhodne o nákladech řízení.

Nebude-li v řízení prokázána důvodnost podané žaloby, soud tuto žalobu zamítne a rozhodne o nákladech řízení.

¹¹⁹⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 10 Ca 66/2004-232 ze dne 21.01.2005, č. 693/2005 Sb. NSS.

4.17.6. Náklady řízení

V souvislosti s účelným uplatňováním práva v soudním řízení může účastníkům vznikat celá řada nákladů, které jsou tito účastníci povinni hradit. Jedná se zejména o soudní poplatek (ten se platí za každé žalobou napadené rozhodnutí¹¹⁹⁵), ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady na znalecké posudky, hotové výdaje a odměna právních zástupců účastníků. Specifikace nákladů řízení a způsob rozhodování o nich se upravuje v §§ 57 až 61 soudního řádu správního. Rozhodování o nákladech řízení účastníků odpovídá procesnímu způsobu rozhodnutí soudu o podané žalobě¹¹⁹⁶. Byla-li žaloba odmítnuta nebo zamítnuta (s výjimkou uspokojení žalobce postupem podle § 62 s.ř.s.), nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení a vzniklé náklady si nese sám. Pokud se tak stalo před prvním jednáním soudu¹¹⁹⁷, vrátí soud žalobci soudní poplatek snížený o 20 %, nejméně však o 1.000 Kč. Rozhodoval-li soud o žalobě meritorně, náleží účastníkům právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení podle procesního úspěchu ve věci. Ústavní soud v rámci své ustálené judikatury stanovil, že tam, kde je stát vybaven takovým personálním a materiálním zabezpečením, které je hrazeno ze státního rozpočtu, není důvodu, aby mu bylo v soudních řízeních v případě úspěchu ve věci přiznáno právo na náhradu nákladů řízení, byť tyto náklady byl nucen skutečně vynaložit¹¹⁹⁸. Tato judikatura je aplikována i ve správním soudnictví zásadou, že procesně úspěšnému správnímu orgánu nelze přiznat právo na náhradu nákladů řízení¹¹⁹⁹. Proto se případně neúspěšný žalobce nemusí obávat náhrady nákladů řízení ve vztahu ke správnímu orgánu. Neznamená to však, že v případě procesního neúspěchu mu žádná povinnost hradit náklady řízení nevznikne.

Za plný procesní úspěch žalobce ve věci je považováno, pokud soud žalobě vyhoví v plném rozsahu, tedy pokud rozhodne o zrušení napadeného rozhodnutí (to se týká i vyslovení nicotnosti žalobou napadeného rozhodnutí). Částečný úspěch žalobce je poměřován s ohledem na koncepci žaloby v poměru výroků, v nichž byl žalobce úspěšný, k výrokům, v nichž byl neúspěšný. Od úspěchu žalobce se vždy odečítá úspěch žalovaného. Otázka úspěchu v případě zmírnění trestu soudem je v řadě případů soudy vykládána v rozporu s významem procesního zavinění nesprávného rozhodnutí o uloženém trestu ze strany žalovaného, neboť k přezkumu

¹¹⁹⁵ Usnesení Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 6/93-9 ze dne 22.01.1993, publikováno pod č. 13/1993, v časopisu Soudní judikatura ve věcech správních (Správní právo).

¹¹⁹⁶ Tento závěr samozřejmě nedopadá na situaci, kdy náklady soudem ustanoveného zástupce účastníkovi hradí stát bez ohledu na to, jakým způsobem věc rozhodnuta či jak bylo rozhodnuto.

¹¹⁹⁷ Viz § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích.

¹¹⁹⁸ Např. nález Ústavního soudu IV. ÚS 1087/09 ze dne 24.11.2009, N 243/55 SbNU 349 – Náhrada nákladů právního zastoupení státu.

¹¹⁹⁹ Usnesení rozš. sen. NSS ČR č.j. 7 Afs 11/2014-47 ze dne 31.03.2015, č. 3228/2015 Sb.

takového rozhodnutí může správní soud přistoupit pouze v případě stanovení trestu ve zjevně nepřiměřené výši či mimo zákonem stanovený rozsah, nebo v případě jeho uložení v rozporu se zásadami adekvátnosti a spravedlnosti¹²⁰⁰. Z tohoto důvodu je zřejmé, že se žalobce domáhá řádné, spravedlivé výše trestu, avšak ta závisí na uvážení soudu. V souladu se subsidiaritou občanského soudního řádu¹²⁰¹ a jednotností výkladu právního řádu¹²⁰² by měla být žalobci přiznána plná náhrada nákladů řízení. Jak jsem již uvedl, soudy i odborná veřejnost úspěch v takovém případě posuzují nejednotně, když například poměřují žalobcem navrženou výměru trestu se skutečně uloženým trestem¹²⁰³.

V případě, že žalobci vznikne nárok na náhradu nákladů řízení, jsou hrazeny pouze v rozsahu, jaký soud shledá za účelně vynaložený v souvislosti s uplatňovaným nárokem. To se týká i náhrady právního zastoupení, která se přiznává pouze „v účelně vynaloženém“¹²⁰⁴ rozsahu ve výši stanovené zvláštním právním předpisem¹²⁰⁵, jenž tarifní hodnotu sporu ve správním soudnictví bez ohledu na jeho skutečnou hodnotu a význam paušálně stanoví ve výši 50 000 Kč. Tomu odpovídá hodnota jednoho úkonu právní služby ve výši 3 100 Kč a paušální náhrady nákladů řízení ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby, vždy s připočtením daně z přidané hodnoty, je-li právní zástupce žalobce plátcem DPH. Částečně úspěšnému žalobci však může soud – z důvodů hodných zvláštního zřetele – přiznat náhradu nákladů i v případě, že mu tento nárok ze zákona nevznikl. Současně však může rozhodnout, že se účastníkům náhrada nákladů nepřiznává.

Neúspěšný žalobce, nebyl-li mu právní zástupce ustanoven soudem, bude hradit nejen náklady svého právního zastoupení (jejichž výše ovšem není závislá na advokátním tarifu, nýbrž na dohodě s advokátem), ale též vzniklé náklady řízení spočívající v soudem uhrazených nákladech svědečného a znalečného a nákladech přiznané zúčastněným osobám v řízení. To se však netýká náhrady nákladů spojených s přibráním tlumočnicka, které hradí stát (viz § 36 odst. 2 s.ř.s.). Náhrada nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se týká pouze těch nákladů, které jim skutečně vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil.

Jsem toho názoru, že odměna právního zástupce úspěšného žalobce nemá být určována tarifní hodnotou ve výši 50.000 Kč, bez zohlednění skutečné hodnoty projednávané věci.

¹²⁰⁰ Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 22/2012-23 ze dne 19.04.2012, č. 2672/2012 Sb. NSS.

¹²⁰¹ Srov § 142 odst. 3 o.s.ř.

¹²⁰² Srov § 2 odst. 4 správního řádu a § 8 odst. 2 daňového řádu.

¹²⁰³ JIRÁSEK, Jan. § 60 [Náhrada nákladů řízení]. In BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní*. (2016).

¹²⁰⁴ Nález Ústavního soudu III. ÚS 3000/11 ze dne 10.01.2012, N 6/64 SbNU 61 - *Hodnocení účelnosti vynaložených nákladů v občanském soudním řízení*.

¹²⁰⁵ Viz §§ 7 a 9 odst. 4 písm. d) Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif).

Jako příklad lze uvést právní věc v níž byly Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) uloženy pokuty v celkové výši 1.659.993.000,- Kč za protisoutěžní jednání (společnosti STRABAG a.s. byla uložena pokuta ve výši 497.556.000,- Kč, společnosti EROVIA CZ a.s. byla uložena pokuta ve výši 492.620.000,- Kč, společnosti SWIETELSKY stavební s.r.o. byla uložena pokuta ve výši 76.209.000,- Kč, společnosti M-SILNICE a.s. byla uložena ve výši 46.064.000,- Kč, společnosti BERGER BOHEMIA a.s. byla uložena pokuta ve výši 13.518.000,- Kč, společnosti Skanska a.s. byla uložena pokuta ve výši 529.818.000,- Kč a společnosti Lesostavby Třeboň a.s. byla uložena pokuta ve výši 4.208.000,- Kč), přičemž informace o protisoutěžním jednání měl získat úřad při neohlášených místních šetřeních provedených v průběhu několikaletého vyšetřování. Rozhodnutí Úřadu bylo zrušeno krajským soudem¹²⁰⁶ z důvodu nepřezkoumatelnosti, když soud shledal procesní pochybení Úřadu spočívající v nesprávném zahájení správního řízení a nesprávně provedených místních šetřeních, a v důsledku toho o nepoužitelnosti získaných důkazů, přičemž bez důkazů nemůže obstát výrok o vině. V rámci náhrady nákladů řízení přiznal soud každému z žalobců náhradu v rozmezí od 12.228,- Kč do 15.342,- Kč. Rozhodnutí krajského soudu bylo přezkoumáno Nejvyšším správním soudem a kasační stížnost žalovaného Úřadu byla zamítnuta¹²⁰⁷.

Shora uvedený příklad zohledňuje pouze úsek ochrany žalobců proti rozhodnutí správního orgánu, jímž udělený trest je mimořádně veliký i v poměrech České republiky. Současně však umožňuje ukázat absenci kolerace mezi uloženou pokutou, náklady, které žalobci museli skutečně vynaložit na svou právní ochranu a přiznanou náhradu nákladů řízení. Pakliže by odměna právního zástupce určená podle advokátního tarifu vycházela pouze z nejnižší uložené pokuty (13.518.000,- Kč), potom by odměna za jeden úkon činila 49.740,- Kč bez DPH, resp. 60.185,40 Kč včetně DPH.

Určení výše náhrady nákladů řízení advokátním tarifem současně znemožňuje uplatnění nároku na náhradu nákladů řízení, neboť tato náhrada je nárokem procesní povahy, který vzniká teprve na základě rozhodnutí soudu, jež má v tomto ohledu konstitutivní povahu¹²⁰⁸. Žalobci se tak nemohou domoci nároku na náhradu nákladů vůči Úřadu mimo soudní řízení. V této souvislosti si lze položit otázku, zda je spravedlivé, aby žalobcům nebylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení v návaznosti na skutečnou výši nákladů, kterou k obraně svého práva byli nuceni vynaložit.

¹²⁰⁶ Rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 30 Af 29/2016-262 ze dne 29.05.2017.

¹²⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 157/2017-222 ze dne 20.02.2019.

¹²⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp.zn. 29 ICdo 62/2014 ze dne 31.03.2015.

V zásadě existují dvě nové možnosti řešení. Prvá je, aby náhrada nákladů řízení byla určena v návaznosti na skutečnou hodnotu sporu, druhou představuje umožnění úspěšným žalobcům domáhat se náhrady vzniklé škody prostřednictvím zvláštního právního předpisu¹²⁰⁹. Lze si přitom představit i kombinaci, tj. náhrada nákladů řízení v dosavadním pojetí, neuplatní-li žalobce nárok na náhradu nákladů řízení v jiném rozsahu.

V případě, že by výše náhrady nákladů řízení vycházela ze skutečné hodnoty sporu, pak postup pro její stanovení načrtl Ústavní soud v rozhodnutí stran konceptu „nepoměrných obtíží“ určení sporu v civilní věci, kdy ve věci, jejíž předmětem byla nemovitá věc vysvětlil, že čím větší je disproporce mezi náhradou nákladů řízení určenou v návaznosti na hodnotu sporu ve srovnání s odměnou určenou podle paušální sazby advokátního tarifu „*tím spíše lze tolerovat jisté časové a finanční náklady vynaložené na ocenění předmětu sporu*“. V tomto ohledu načrtl možnost řešení stanovení hodnotu sporu jednak znaleckým posudkem, ale též jinými způsoby s tím, že „*obecným soudům nic nebrání ani v tom, aby případně na základě vlastní úvahy údaj uváděný účastníkem korigovaly*.“¹²¹⁰.

Změna rozhodování o náhradě nákladů řízení úspěšných žalobců proti správním orgánům povede krom skutečného vyrovnání postavení účastníků řízení a vlastní náhrady nákladů řízení úspěšnému žalobci mít i vedlejší pozitivní efekt, jímž bude motivace správních orgánů přistupovat citlivěji a pečlivěji k uplatňování jim svěřených pravomocí.

4.18. Důsledky rozhodnutí o žalobě

Rozhodování soudu ve správním soudnictví znamená, že rozhodnutím krajského soudu ve správním soudnictví řízení končí, a to bez ohledu na způsob, jakým bylo ve věci rozhodnuto. To však neznamená, že rozhodnutí soudu nemůže být změněno na návrh neúspěšné strany v případě včasného podání kasační stížnosti, jíž se tato strana (v kasačním řízení označovaná jako stěžovatel) bude domáhat zrušení tohoto rozhodnutí. Institut kasační stížnosti je popsán v části 3.9.1 této práce).

Kasační stížnost přitom nemusí být skutečným cílem neúspěšné strany, ale může být nezbytným prostředkem dovolání se svých základních práv a svobod, zaručených Listinou a Úmluvou, u Ústavního soudu, a případně k uplatnění práva na náhradu škody způsobené

¹²⁰⁹ Zákon č. 82/1998 Sb. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).*

¹²¹⁰ Nález Ústavního soudu IV. ÚS 2688/15 ze dne 19.12.2007.

při výkonu veřejné moci nesprávným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., pro jejichž uplatnění je zapotřebí její vyčerpání.

V případě, že soud rozhodnutí správního orgánu zruší nebo prohlásí za nicotné, se věc vrací žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení a rozhodnutí, přičemž správní orgán je vázán právním názorem soudu. Rozsudek včetně důkazů prováděných při jednání se stává závazným podkladem správního orgánu pro jeho další rozhodnutí ve věci. To však neznamená absolutní závaznost bez ohledu na změnu vyplývající ze zjištění jiného skutkového stavu¹²¹¹.

Po doplnění dokazování, bude-li jej zapotřebí, správní orgán vydá ve věci nové rozhodnutí. Rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví se stává pravomocným okamžikem doručení všem účastníkům řízení a tímto okamžikem je vykonatelné, nestanoví-li soud jinak. Výrok rozsudku pravomocného rozsudku je závazný jak pro účastníky řízení, tak osoby zúčastněné na řízení a všechny orgány veřejné moci.

Závaznost rozsudku, a zejména judikatury Nejvyššího správního soudu pro všechny orgány veřejné moci je zapotřebí vnímat v kontextu funkce správního soudnictví jako sjednocovatele rozhodovací činnosti¹²¹² veřejné správy. To samozřejmě nebrání správnímu orgánu se od tohoto rozhodnutí odchýlit, podpoří-li své rozhodnutí odpovídající argumentací¹²¹³.

¹²¹¹ Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Afs 80/2008-67 ze dne 09.10.2008, č. 1744/2009 Sb. NSS.

¹²¹² BARÁKOVÁ, Martina. *Stanoviska nejvyšších soudů: efektivní prostředek sjednocování judikatury, nebo přežitek socialistické justice?* Časopis pro právní vědu a praxi. 2016, č. 2. S. 245-258.

¹²¹³ Nález Ústavního soudu III. ÚS 1900/13 ze dne 23.01.2014, U 1/72 SbNU 557. *K povaze právního systému České republiky.*

5. Komparativní modely správního soudnictví

Každá společnost je založena na odlišných historických, kulturních a politických zkušenostech. Z tohoto důvodu není vhodné, aby právní úprava, která se vyvíjela v určitém prostředí, byla přímo včleněna do jiného právního řádu. To však neznamená, že jednotlivé instituty obsažené v jiných právních řádech nemohou představovat východiska pro řešení budoucí národní právní úpravy. Naopak: platí, že jiné modely právní úpravy mohou být významným zdrojem inspirace, neboť lze ověřit jejich funkčnost. Tak je tomu i v případě správního soudnictví. V souvislosti s připravovanou úpravou zákona soudního řádu správního byla jako vzor posuzována celá řada zahraničních úprav správního soudnictví, zejména německá, rakouská, francouzská, španělská a dánská. Hlavní zdroj inspirace našeho zákonodárce, vyjma právní úpravy platné za první republiky, představuje německá právní úprava. S ohledem na rozdělení České a Slovenské Federativní republiky, kdy jsou východiska právní úpravy i kulturní a politické zkušenosti v České republice a Slovenské republice velmi podobné, je reforma správního soudnictví na Slovensku velkou inspirací.

Ze shora uvedených důvodů považuji za vhodné shrnout vývoj právní úpravy francouzského správního soudnictví a alespoň v nejhrubších rysech přiblížit instituty německého a slovenského správního soudnictví.

5.1. Vývoj správního soudnictví ve Francii

Francouzské správní soudnictví bylo znemožněno výnosem Ludvíka XIII. Saint-Germain-en-Laye z roku 1641, který výslovně tehdejšímu soudům označovaným jako parlamenty a Pařížskému soudu zakázal rozhodovat o záležitostech týkajících se státu, správy nebo vlády. Tím mělo být zabráněno vlivu obyvatel a poslanců na postavení královské správy a současně tím byla posilována podřízenost soudů panovníkovi¹²¹⁴. Ačkoliv tento výnos nebyl v řadě případů soudci dodržován, neboť někteří soudci nadále zasahovali do záležitostí státu prostřednictvím účelové interpretace právních předpisů tak, aby je zbavily zamýšlených účinků, ke vzniku správního soudnictví došlo až v návaznosti na přijetí Deklarace práv člověka a občana v roce 1789¹²¹⁵.

¹²¹⁴ FAISSNER, Lea C. *Die Gerichtsverwaltung der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Frankreich und Deutschland*, 978-3-16-155686-9, 2018. XXXIII, 395. S. 73.

¹²¹⁵ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. (2010). S. 221.

Po negativní zkušenosti s výkonem soudní moci, která podporovala panovníka, přijalo ústavodárné shromáždění ve dnech 16. a 24. srpna 1790 zákon o organizaci soudů (*Loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire*), jímž ve snaze zabránit podpoře panovníka soudy v článku 13, stanovilo že „Soudní funkce jsou odlišné a musí zůstat vždy odděleny od správních funkcí. Soudci nesmějí pod hrozbou ztráty svobody jakkoli narušovat činnost správních orgánů a nesmějí předvolávat správce z důvodu výkonu jejich funkce.“, čímž byl zamítnut návrh na výkon správního soudnictví správními soudy. Problém ovšem spočíval v tom, že na jedné straně soudci zákaz porušovali a na druhé straně se ministr vzpíral rozhodovat spory které se týkaly činnosti jeho ministerstev, kde byl fakticky jak soudcem, tak i účastníkem řízení¹²¹⁶. Z toho důvodu byl zákaz potvrzen základním zákonem č. 16 Fructidor an III ze dne 2. září 1795, jímž ústavodárné shromáždění po vyslechnutí finančního výboru zrušilo všechny postupy a rozsudky soudů, které zasahovaly proti členům správních orgánů a dozorčích výborů ve správních věcech¹²¹⁷. V rámci přijaté teorie dělby moci nebyly soudy oprávněny jakýmkoliv způsobem zasahovat do výkonu exekutivní moci¹²¹⁸.

V souvislosti s nezávislostí přezkumu činnosti veřejné správy považoval Napoleon za potřebné, z podnětu Rad prefektur, zřídit zvláštní soud pro odvolání veřejných činitelů. Vzhledem k případné kolizi se Státní radou, která měla být jejím odvolacím orgánem, a snahou předejít tomu, že bude nezávislost této komise zpochybňována, došlo zákonem ze dne 11. června 1806 ke zřízení soudní komise pro soudní spory (*commission du contentieux*). Ta se tak stala již šestou soudní komisí¹²¹⁹.

Vzhledem k vyloučení výkonu veřejné moci ze soudního přezkumu bylo zapotřebí přistoupit ke zřízení nového systému této kontroly. Nejprve tato funkce příslušela ministrovi, jako nejvyššímu úředníkovi a garantovi řádného výkonu veřejné správy. V roce 1799 byla zřízena Státní rada (*Conseil d'État*), která byla oprávněna interpretovat právní předpisy a přijaté zákony a ve věcech rozporů rozhodovat. Její oprávnění bylo ukotveno zákonem ze dne 24. května 1872, kdy se stala jediným orgánem oprávněným přezkoumávat činnost a výkon veřejné správy ve jménu francouzského lidu, jejíž rozhodnutí nesmí být dále

¹²¹⁶ Partie 1. Les juridictions administratives et leurs compétences [online]. [Cit. 14.01.2022].

Dostupné z: https://www.editions-ellipses.fr/PDF/9782729881566_extrait.pdf

¹²¹⁷ DÉCRET-LOI DU 16 FRUCTIDOR AN III (2 SEPTEMBRE 1795) [online]. [Cit. 14.01.2022].

Dostupné z: <https://mafr.fr/en/article/decret-du-16-fructidor-an-iii-2-septembre-1795/>

¹²¹⁸ MERRYMAN, J.-H. *Francouzská úchylka*. (přeložili Zuzana a Vojtěch Ceplovi) [online]. [Cit. 14.01.2022].

Dostupné z: <http://www.obcinst.cz/francouzsko-uchylka/>.

¹²¹⁹ DARESTE, Rodolphe. *ÉTUDES SUR LES ORIGINES DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF EN FRANCE. IV. Les juridictions administratives depuis 1789. Revue historique de droit français et étranger* (1855-1869), 1857, Vol. 3 (1857), pp. 97-141. [online]. [Cit. 14.01.2022].

Dostupné z: https://www.jstor.org/stable/43831999?seq=1#metadata_info_tab_contents

přezkoumáváno¹²²⁰. Tím byl položen základ nezávislému správnímu soudnictví, ve kterém je zajištěno důsledné oddělení veřejné a soudní moci¹²²¹. Tento princip, tj. oddělení kontroly veřejné moci a soudnictví, platí dodnes¹²²².

Pro řádný výkon činnosti organizace Státní rady, která původně nebyla zřizována jako soudní, ale konzultační a organizační orgán, bylo zapotřebí vytvoření soudních orgánů, tzv. Rad prefektur. Ty rozhodovaly ve specializovaných věcech jako speciální soudy v prvním stupni, Státní rada zastávala pozici soudu obecného a soudu kasačního proti rozhodnutím Rad prefektur. Tento stav postupně vedl k zahlcení Státní rady, proto došlo k 1. lednu 1954 ke změně organizace správního soudnictví. Rady prefektur se staly soudními orgány (*tribunaux administratifs*) prvního stupně a Státní rada rozhoduje jako kasační soud a ve výslovně stanovených případech jako soud prvního stupně. V roce 1987 došlo ke zřízení správních odvolacích soudů (*cours administratives d'appel*), které se staly mezistupněm mezi Soudními tribunály a Státní radou o odvoláních proti rozhodnutím Soudních tribunálů jako soudů prvního stupně. Soudní kontrola veřejné správy je tedy vybudována kontrole správními soudy ve třech stupních.

Ačkoliv vymezení soudů je obvykle součástí ústavního pořádku, francouzská ústava ze dne 4. října 1958 vymezení správního soudnictví a správních soudů postrádá¹²²³. Státní rada je zde zmíněna pouze jako poradní orgán, který je nadán pravomocí (viz článek 61-1), kdy dospěje k názoru, že dojde-li v průběhu řízení před soudem k námitce, že tento právní předpis porušuje práva a svobody zaručené Ústavou může věc předložit Ústavní radě, která je oprávněna ústavnost předpisu posoudit. V článku 74 je dále vymezeno, že Státní rada vykonává specifickou jurisdikční kontrolu nad určitými kategoriemi aktů poradního shromáždění, do nichž zasahuje na základě pravomocí, které vykonává v oblasti práva.

Absence ústavního zakotvení správního soudnictví a Státní rady v Ústavě byla odstraněna rozhodnutím Ústavní rady, která v rozsudku ze dne 22. července 1980, potvrdila, že správní soudnictví je založeno zásadami uznanými zákony republiky (čl. 64) a v případě správního soudnictví jde o založení zákonem ze dne 24. května 1872, jímž byla Státní rada zřízena,

¹²²⁰ FLAVIER, Hugo, FROGER, Charles. *Administrative Justice in France Between Singularity and Classicism*, 3(2) BRICS Law Journal 80–111 (2016). S. 82-84. [online]. [Cit. 14.01.2022].

Dostupné z: <https://www.bricslawjournal.com/jour/article/view/44>.

¹²²¹ KARBANOVÁ, Lenka. *Správní soudnictví v ČR a ve Francii* Brno, 2011. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://theses.cz/id/s2o9zq/>. Diplomová práce. Masaryk University, Faculty of Economics and Administration. Thesis supervisor JUDr. Jana Jurníková, Ph.D. S. 33.

¹²²² *Loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire*. [online]. [Cit. 14.01.2022].

Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000704777/>

¹²²³ *Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur* [online]. [Cit. 14.01.2022].

Dostupné z: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>

nepřísluší zákonodárci ani vládě zasahovat do rozhodnutí soudů, vydávat jim příkazy a nahrazovat je při rozhodování sporů spadajících do jejich pravomoci¹²²⁴. Tímto rozhodnutím byl Státní radě přiznán ústavní status a o její ústavní konformitě nemohou být žádné pochybnosti.

Rozhodovací činnost Státní rady (od jejího zřízení v roce 1872) představuje základní pilíř pramenů právní úpravy správního soudnictví, a to (od roku 2001) společně s řádem správního soudnictví (*Code de justice administrative*)¹²²⁵, který představuje kompilaci právních předpisů upravujících řízení před správními soudy¹²²⁶. Před jeho přijetím byla právní úprava správního soudnictví rozptýlena v řadě právních předpisů a dotvářena, stejně jako dosud, rozhodovací činností Státní rady a Ústavní rady.

Neukotvení Státní rady jako vrcholného orgánu soudů rozhodujících ve správním soudnictví ve spojení s její nezávislostí založenou zřizovacím předpisem má odraz v tom, že jí podřízené soudy jsou zřízeny a zřizovány mimo ústavní rámec zákonem či z podnětu Státní rady, a to jako soudy obecné či soudy specializované podle aktuální potřeby či účelu. Tomu odpovídá i fakt, že takové soudy mohou být zřizovány pouze na určitou dobu, případně pouze pro určitý specifický předmět rozhodování¹²²⁷. Tím je zajištěna specializace osob rozhodujících věc, která náleží do pravomoci specializovaných soudů.

Obecné soudy jsou tedy tvořeny soudy rozhodujícími v prvním stupni, tj. Správními tribunály (celkem 42) a Státní radou ve věcech, kdy rozhoduje v prvním stupni a soudy rozhodujícími o odvoláních proti rozhodnutím soudů rozhodujících v prvním stupni, tj. Správními odvolacími soudy (celkem 8). Státní rada, pokud nerozhoduje jako soud prvního stupně a s výjimkou případů, kdy plní funkci poradního orgánu, představuje kasační soud proti rozhodnutím soudů rozhodujících v prvním stupni¹²²⁸.

¹²²⁴ Le Conseil constitutionnel. *Décision 80-119 DC - 22 juillet 1980 - Loi portant validation d'actes administratifs – Conformité* [online]. [Cit. 14.01.2022]

Dostupné z: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1980/80119DC.htm>

¹²²⁵ *Code de justice administrative* [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z:

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070933/2021-09-12/

¹²²⁶ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. (2010). S. 224.

¹²²⁷ Mezi nejvýznamnější specializované soudy patří Účetní dvůr (*la Cour des comptes*), Účetní dvůr pro rozpočtovou a finanční kázeň (*la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)*), Národní azylový soud (*la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)*), Odvolací senát pro uprchlíky (*la Commission des recours des réfugiés (CRR)*) a Nejvyšší soudní rada (*Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM)*). Povahu specializovaných soudů mají i některé profesní orgány, např. Národní rada advokátů (*le Conseil national des barreaux*) či Národní rada lékařského řádu (*le Conseil national de l'Ordre des médecins*).

¹²²⁸ *Le Conseil d'État en action* [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.conseil-etat.fr/tribunaux-cours/organisation>

Vedle obecných soudů a Státní rady zaujímá významné místo Kompetenční soud (*Le Tribunal des conflits*), který je složen ze stejného počtu členů Státní rady a Kasačního soudu a jeho úkolem je zejména řešit kompetenční spory mezi soudy obecnými a soudy správními.

5.2. Německé správní soudnictví

Současná úprava soudnictví vychází z německé ústavy, kterou je Základní zákon Spolkové republiky Německo¹²²⁹. Ten v článku 19 stanoví, že základní práva přiznaná tímto zákonem mohou být omezována pouze zákonem, který platí pro každého, přičemž základní práva nesmí být porušena ve své podstatě. Každému, kdo je poškozen na svých právech veřejnou mocí, poskytuje právo na soudní ochranu. Není-li stanovena příslušnost zvláštního soudu, pak je tuto právní ochranu povinen poskytnout obecný soud¹²³⁰. Pojem veřejná moc je ovšem v Základním zákonu používán v různých významech (ve vztahu k dělbě moci odvozené z lidu na moc státní, výkonnou a soudní¹²³¹). Z ochrany před veřejnou mocí podle článku 19 odst. 4 tak byla z pochopitelných důvodů judikaturou vyloučena moc soudní, přičemž se jedná o veřejnou moc realizovanou německými orgány¹²³². Existence správních soudů je zakotvena v článku 95 odst. 1, který stanovil povinnost zřídit jak obecné, tak specializované správní soudnictví. Řízení před správními soudy je upraveno v soudním řádu správním (*Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO*)¹²³³, přičemž je zachována subsidiarita právní úpravy Civilního procesního řádu (*Zivilprozessordnung; ZPO*)¹²³⁴. Subsidiarita však není stanovena obecně (viz § 64 s.ř.s.), ale výslovně pro konkrétní případy. Tím je částečně bráněno přesahu civilního procesního řádu (ZPO) do řízení před správními soudy. Ochrana práv před specializovanými soudy – finančními¹²³⁵, sociálními¹²³⁶ a pracovními¹²³⁷ – odpovídá i zcela autonomní právní úprava. Úprava soudního řádu správního (VwGO) se použije pouze jako *lex generalis*, případně *postupem analogia legis*, nestanoví-li tyto zákony jinak. Organizace správního soudnictví odpovídá federativnímu uspořádání země, přičemž vrcholem této

¹²²⁹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23.05.1949.

¹²³⁰ TOMOZSKOVÁ, Veronika. *Správní soudnictví v Německu*. In SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOZSKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 257 s. ISBN 978-80-7357-518-2. S. 185.

¹²³¹ Viz článek 20 odst. 2 Základního zákona.

¹²³² DREIER, Horst, BAUER, Hartmut, BRITZ, Gabriele, BROSIUS-GERSDORF, Frauke, HERMES, Georg, HEUN, Werner, MORLOK, Martin, SCHULZE-FIELITZ, Helmuth, WIELAND, Joachim, WITTECK, FABIAN, WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand, *Grundgesetz. Kommentar*. 3. Auflage, Mohr Siebeck 2013 Art. 19 Abs. 4 Rn. 48-52.

¹²³³ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vom 21.01.1960.

¹²³⁴ Zivilprozessordnung (ZPO) vom 12.09.1950.

¹²³⁵ Finanzgerichtsordnung (FGO) vom 06.10.1965.

¹²³⁶ Sozialgerichtsgesetz (SGG) vom 03.09.1953.

¹²³⁷ Arbeitsgerichtsgesetz (ArbGG) vom 03.09.1953.

soustavy je Spolkový správní soud (*Bundesverwaltungsgericht*). Každá ze spolkových zemí má pak vlastní dvoustupňovou soustavu, která je tvořena vždy správním soudem (*Verwaltungsgericht*) a jemu je nadřizen Vrchní správní soud (*Oberverwaltungsgericht*) jako odvolací soud. Organizace soudů je upravena soudním řádem správním (VwGO) v jeho první části; ta stanoví složení senátů (*Kammern*, sing. *die Kammer*) podle typu projednávané věci.

Soudní řád správní (VwGO) poskytuje soudní ochranu prostřednictvím samostatných žalobních typů a je na žalobci, aby sám soudu určil, o jakou ochranu žádá. Nabízí se: žaloba na určení (*Gestaltungsklage*), žaloba na uložení povinnosti (*Leistungsklage*), žaloba na určení existence právního vztahu nebo nicotnosti (*Feststellungsklage*), žaloba na zrušení správního aktu (*Anfechtungsklage*), žaloba na uložení povinnosti vydat správní akt (*Verpflichtungsklage*) a žaloba na kontrolu zákonnosti podzákonného předpisu (*Normenkontrollverfahren*). Další ochrana může být poskytnuta na základě zvláštního spolkového zákona¹²³⁸.

Obecná žaloba na určení (§ 43 odst. 2 VwGO) proti správnímu orgánu slouží ke zjištění úsudku soudu v dané věci. Tato žaloba je považována za doplněk zvláštních žalobních legitimací, přičemž její funkce je pouze podpůrná – procesní. Proto je rozsudek podle této žaloby sám o sobě nevykonatelný, neboť výrok se stává pouze podkladem dalšího rozhodnutí¹²³⁹. Podle odborné literatury je již od samého přijetí zákonodárcem (jak vyplývá i z důvodové zprávy) sporná a fakticky se nevyužívá¹²⁴⁰. S podáním žaloby není spojena žádná lhůta, žalobce však musí prokázat oprávněný právní zájem¹²⁴¹. Prostřednictvím žaloby na určení současně není možné zhojit zmeškání lhůty pro podání ochrany prostřednictvím jiného žalobního typu. Této žalobě nepředchází žádné předběžné řízení¹²⁴².

Obecná žaloba na uložení povinnosti (§ 43 odst. 2, § 111 VwGO) správnímu orgánu slouží žalobci k vydání rozhodnutí, jímž bude žalovanému uložena povinnost učinit žalobcem požadované konkrétní jednání, které odpovídá jinému jednání veřejné správy. Neslouží však k ochraně před nečinností správního orgánu. V praxi jsou rozlišovány dva typy této žaloby a sice obecné opatření (*Die allgemeine Unterlassungsklage*), již se žalobce domáhá toho, aby správní orgán zanechal určitého jednání, anebo obecná žaloba (*Die allgemeine Leistungsklage*),

¹²³⁸ POMAHAČ, Richard a Lenka PÍTROVÁ. *Evropské správní soudnictví*. (1998). S. 122.

¹²³⁹ Wolff / Decker, *Studienkommentar VwGO VwVfG*, 3. Auflage, 2012, Buch, Kommentar, 978-3-406-62803-0, S. 26.

¹²⁴⁰ SODAN, Helge, ZIEKOW, Jan. *VwGO § 42 [Anfechtungs- und Verpflichtungsklage; Klagebefugnis]* In *Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO. Großkommentar*. 5. Auflage. Verlag C.H.Beck, München 2018, 3559 Seiten. ISBN 978 3 8487 3974 5. Rn. 15.

¹²⁴¹ TOMOZSKOVÁ, Veronika. *Správní soudnictví v Německu*. In. SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOZSKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. (2010). S. 185.

¹²⁴² HIEN, Eckart. *Správní soudnictví v Německu*. Soudní rozhledy. 2001, č. 3. S. příloha 6.

jíž se žalobce domáhá toho, aby správní orgán určitým způsobem jednal¹²⁴³, nejedná-li se o povinnost vydat správní akt. Podání žaloby není podmíněno dodržením lhůty pro její podání, žalobce je však povinen osvědčit oprávněný právní zájem.

Žaloba na určení existence právního vztahu (§ 43 odst. 1) slouží k deklaraci existence či neexistence právního vztahu soudem anebo vyslovení nicotnosti správního aktu. Žaloba může být podána jak fyzickou nebo právnickou osobou proti orgánu veřejné moci, tak orgánem veřejné moci proti fyzické či právnické osobě anebo vzájemně mezi orgány veřejné moci¹²⁴⁴. Žalobce je povinen v podané žalobě, jejíž podání není omezeno žádnou lhůtou, osvědčit a v řízení prokázat oprávněný zájem na požadovaném určení. Žaloba je však subsidiární povahy a soudní ochrana mu může být poskytnuta pouze v případě, že se žalobce nemůže domáhat požadovaného určení jinou žalobou¹²⁴⁵ (viz § 43 odst. 2).

Žalobou na zrušení správního aktu¹²⁴⁶ se žalobce domáhá zrušení aktu správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti. Předpokladem přípustnosti žaloby je objektivní existence účinného správního aktu správního orgánu, jímž je žalobce ve dotčen na svých veřejných subjektivních právech a tvrzení této dotčenosti v soudním řízení. Není ale možné napadat správní akt, který žalobci nebyl oznámen¹²⁴⁷ (viz § 41 správního řádu VwVfG), byl zrušen nebo se stal jiným způsobem obsoletním (viz § 42 správního řádu VwVfG). Žalobce se žalobou musí domáhat zrušení správního aktu, jiný nárok v rámci tohoto žalobního typu není přípustný. Soud rozhoduje o žalobou navrhovaném petitu. Předpokladem přípustnosti žaloby je uplatnění odporu v předběžném řízení o přezkoumání (postupem podle § 68 Das Widerspruchsverfahren, nestanoví-li zákon jinak), jímž je správní akt předběžně přezkoumáván. Toto řízení je současně opravným řízením správním a přípravným řízením ve správním soudnictví. Žaloba musí být podána ve lhůtě jednoho měsíce od doručení rozhodnutí o návrhu na předběžné přezkoumání (viz § 74 VwGO), nejdříve však ve lhůtě tří měsíců od podání návrhu na přezkoumání (viz § 75 VwGO), nebylo-li o předběžném přezkoumání rozhodnuto¹²⁴⁸. V případě, že soud shledá žalobu důvodnou, rozhodne o zrušení správního aktu, nebo vysloví jeho nicotnost.

¹²⁴³ Wolff / Decker, Studienkommentar VwGO VwVfG. (2012). S. 116n.

¹²⁴⁴ Tamtéž. S. 99.

¹²⁴⁵ TERHECHTE, Philipp und Kollegen. *VwGO § 43 [Feststellungsklage]*. In *Verwaltungsrecht*. 4. Auflage 2016. Rn. 8.

¹²⁴⁶ Podle § 35 odst. 1 *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* platí, že správním aktem je jakékoliv rozhodnutí, nařízení nebo jiné opatření přijaté orgánem k vyřízení konkrétní věci v oblasti veřejného práva, které působí navenek.

¹²⁴⁷ V takovém případě se může žalobce domáhat své ochrany prostřednictvím žaloby na určení existence právního vztahu nebo nicotnosti podle § 43 odst. 2 (*Feststellungsklage*). Její podpůrná role může umožnit rychlejší vyřešení sporné věci.

¹²⁴⁸ Wolff / Decker, *Studienkommentar VwGO VwVfG*. (2012). S. 68.

Žalobou na uložení povinnosti (§ 42 odst. 1) se žalobce domáhá po správním soudu vydání rozhodnutí, jímž bude správnímu orgánu uložena povinnost vydat správní akt, který nebyl vydán (pro opomenutí), nebo žádost o jeho vydání byla správním orgánem zamítnuta. Pojem zamítnutí návrhu na vydání správního aktu je přitom zapotřebí odlišit od situace, kdy správní orgán o žádosti rozhodne a tuto žádost zamítne. V daném případě jde tedy o situaci, kdy správní orgán o nároku žalobce nerozhodl. Podmínkou přípustnosti žaloby je předběžné předsoudní řízení o přezkoumání (postupem podle § 68 VwGO).

Žalobou na kontrolu podzákonného předpisu (§ 47 VwGO) se může soudního zrušení podzákonného právního předpisu vydaného orgánem veřejné moci domáhat každá fyzická nebo právnická osoba, která tvrdí, že tímto předpisem byla porušena její veřejná subjektivní práva nebo jejich porušení hrozí.

5.3. Slovenské správní soudnictví

Vývoj právní úpravy správního soudnictví byl od vzniku Československa až do rozdělení Československé federativní republiky totožný. Po jejím rozdělení byla úprava správního soudnictví obsažená v *občianskom súdnom poriadku* (o.s.p.) (zákonu č. 99/1963 Z.z.) prostřednictvím zákona č. 519/1991 Sb. postupně měněna, nicméně ke změně tehdejší koncepce správního soudnictví nedošlo. Zásadnější novelu představuje zákon č. 501/2001 Z.z., jehož prostřednictvím bylo posílena soudní kontrola zákonnosti rozhodnutí a postupů orgánů veřejné správy, které zasahují do práv a oprávněných zájmů fyzických a právnických osob¹²⁴⁹. Vzájemná sounáležitost a vnímání problematiky rozhodnutí správního orgánu je zřejmá ze změny správního soudnictví zákonem č. 424/2002 Z.z., který s účinností od 01.01.2003 upravil žalobní legitimaci proti rozhodnutí správního orgánu (viz § 250 odst. 1 o.s.p.) v podstatě stejně jako soudní řád správní v rámci obecné žalobní legitimace (viz § 65 odst. 1 s.ř.s.). Rozsah změn však prohlubovala nekonceptnost dosavadní právní úpravy, která vyústila v potřebu komplexní reformy správního soudnictví. K ní přistoupil slovenský zákonodárce v rámci Národního programu reforem, které byly ve Slovenské republice učiněny v rámci „*Spôsobu uplatnenia ex ante kondicionalít pri príprave implementačného mechanizmu súdržnosti EÚ po roku 2014 v podmienkach Slovenskej republiky*“^{1250, 1251}. Došlo tedy k přijetí nejen nové

¹²⁴⁹ MAZÁK, Ján. *Základy občianskeho procesného práva*. Bratislava: Iura Edition, 2002, 638 s. ISBN 80-89047-42-4. S. 391.

¹²⁵⁰ ČARNOGURSKÝ LAW FIRM ULC. *Správny súdny poriadok*. PRO BONO 1/2016. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <<http://www.ulclegal.com/sk/bulletin-pro-bono/inc/5417-spravny-sudny-poriadok>>.

¹²⁵¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 162/2015 Z.z. - Všeobecná část.

úpravy občanského soudního řízení¹²⁵², ale též k samostatné úpravě správního soudnictví¹²⁵³. Nová úprava správního soudnictví, výrazně inspirovaná naší právní úpravou, ovšem nevytvořila, na rozdíl od situace v České republice, samostatnou soudní soustavu, ale využívá stávající soustavu obecných, tedy okresních a krajských soudů, byť tyto soudy definuje jako soudy správní (§ 2 odst. 1 s.s.p.) a logicky a právně (ovšem nikoliv fyzicky) je odděluje od obecných soudů. Funkci nejvyššího správního soudu tak zastával do soudní reformy v roce 2020 *Najvyšší súd*¹²⁵⁴. V souladu se snahou slovenského zákonodárce o zvýšení důvěry v soudnictví mimo jiné prostřednictvím vytvoření samostatného správního soudnictví byla v roce 2020 schválena reforma soudnictví. Jejím prostřednictvím bylo přijato velké množství změn, přičemž mezi nejvýznamnější z pohledu této práce představuje zřízení Nejvyššího správního soudu Slovenské republiky¹²⁵⁵, jeho ukotvení v rámci Ústavy a nová úprava kompetenčního senátu, který je oprávněn rozhodovat kompetenční spory o pravomoc mezi soudy a jinými orgány^{1256, 1257}. Pravomoc rozhodovat kompetenční spory mezi Nejvyšším soudem a nově vzniklým Nejvyšším správním soudem byla svěřena Ústavnímu soudu (čl. 126 Ústavy). Tato volba řešení kompetenčních sporů navazuje na poslání Ústavního soudu realizovat principy demokratického právního státu, dělbu moci a ochranu základních práv a svobod¹²⁵⁸. Vzhledem k množství změn přistoupil zákonodárce k dělené účinnosti, přičemž právní úprava týkající se Nejvyššího správního soudu a správního soudnictví nabyla účinnosti 1. srpna 2021¹²⁵⁹.

V souladu s článkem 15 Plánu obnovy a odolnosti Slovenské republiky je připravována reforma uspořádání soudů (soudní mapy) a vznik samostatné větve soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Tím by mělo dojít k odbřemenění soudů a v tom důsledku k zrychlení řízení, při současném posílení nestrannosti soudů prostřednictvím náhodného výběru soudců, ale též zlepšení kvality soudních rozhodnutí¹²⁶⁰. Z hlediska správního soudnictví by měla být soudní soustava dichotomická ve vztahu ke zbývajícím soudům, přičemž soudní soustava soudů

¹²⁵² Zákon č. 160/2015 Z.z. *Civilný sporový poriadok*. Účinný od 01.07.2016.

¹²⁵³ Zákon č. 162/2015 Z.z. *Správny súdny poriadok*. Účinný od 01.07.2016.

¹²⁵⁴ KOPECKÝ, Martin. *Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví*. Správní právo. 2018, s. 33-55. ISSN 0139-6005.

¹²⁵⁵ Čl. 143 odst. 1 ústavního zákona č. 460/1992 Z.z. *Ústava Slovenskej republiky*. stanoví: „*Sústavu súdov tvoria Najvyšší súd Slovenskej republiky, Najvyšší správny súd Slovenskej republiky a ostatné súdy.*“

¹²⁵⁶ Zákon č. 423/2020 Z.z. *Zákon o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s reformou súdnictva*

¹²⁵⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 423/2020 Z.z.

¹²⁵⁸ BRÖSTL, Alexander. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7380-248-6. S. 328n.

¹²⁵⁹ Čl. XXX. zákona č. 423/2020 Z.z.

¹²⁶⁰ MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Moderné a úspešné Slovensko*. Národný integrovaný reformný plán. 2021 – 2024. [online]. [14.01.2022] Dostupné z: https://www.mzv.cz/public/cd/a5/c7/4095584_2482579_Moderni_a_uspesne_Slovensko.pdf

ve správním soudnictví by měla být tvořena třemi správními (krajskými) soudy a Nejvyšším správním soudem¹²⁶¹. Konečné uspořádání správního soudnictví, které zahrnuje i možnost omezení současného významného postavení generálního prokurátora, je ovšem předmětem politické diskuse a sporů. Ty vytvoření samostatné větve správního soudnictví a úpravy, které mohou vést k její vyšší efektivitě a nezávislosti rozhodování ovšem blokují.

Správny súdny poriadok poskytuje soudní ochranu mimo jiné veřejným subjektivním právům proti správnímu aktu vydanému rozhodnutím orgánu veřejné správy ve správním řízení, které je formálně označené jako rozhodnutí nebo je za rozhodnutí považováno podle zvláštního právního předpisu a zakládá, mění, zrušuje nebo deklaruje práva, právem chráněné zájmy anebo povinnosti fyzické a právnické osoby, anebo se jich přímo dotýká (viz § 3 odst. 2 písm. b) s.s.p.). Základ poskytované ochrany představuje všeobecná správní žaloba a v návaznosti na materiálním vymezení žaloby (toho, co žalobce žádá) je ochrana žalobci poskytována v řízení o všeobecné správní žalobě (§§ 177 – 193 s.s.p.), o správní žalobě ve věcech správního trestání (§§ 194 – 198 s.s.p.), o správní žalobě v sociálních věcech (§§ 199 – 205 s.s.p.), o správní žalobě ve věcech azylu (§§ 206, 207 – 220 s.s.p.) o správní žalobě ve věcech zajištění (§§ 206, 221 – 230 s.s.p.), o správní žalobě ve věcech správního vyhoštění (§§ 206, 231 – 241 s.s.p.), o žalobě proti nečinnosti orgánu veřejné správy (§§ 242 – 251 s.s.p.), o žalobě proti jinému zásahu veřejné správy (§§ 252 – 263 s.s.p.), ve volebních věcech (§§ 264 – 312 s.s.p.), ve věcech územní samosprávy (§§ 313 – 374 s.s.p.), ve věci politických práv (§§ 375 – 411 s.s.p.), ve věcech vykonatelnosti rozhodnutí cizích orgánů veřejné správy (§§ 420 – 429 s.s.p.), ve věcech vydání souhlasu s inspekcí (§§ 430 – 437 s.s.p.).

Všeobecná správní žaloba představuje základní procesní úpravu i pro další zvláštní řízení, tj. pro řízení o žalobě ve věcech správního trestání (viz § 194 odst. 1 s.s.p.), pro řízení o žalobě v sociálních věcech (viz § 199 odst. 3 s.s.p.) a řízení o žalobě ve věcech azylu, zajištění a správního vyhoštění (viz § 206 s.s.p.). Žalobce se prostřednictvím všeobecné správní žaloby může domáhat ochrany svých veřejných subjektivních práv (§ 177 s.s.p.) u správního soudu, pokud tvrdí, že jako účastník správního řízení byl rozhodnutím nebo opatřením orgánu veřejné správy zkrácen na svých právech nebo právem chráněných zájmech, a žalobu podá ve lhůtě dvou měsíců (§ 181 s.s.p.) od oznámení rozhodnutí nebo opatření žalobou napadeného rozhodnutí. Zvláštní žalobní legitimace je přiznána prokurátorovi (srov § 45), pokud proti rozhodnutí nebo opatření veřejné správy podal protest, přičemž žaloba musí být podána ve lhůtě

¹²⁶¹ Předkládací zpráva zákona LP/2021/533 *Zákon o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov*. [online]. [14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2021/533>

dvou měsíců od právní moci napadeného rozhodnutí (§ 181 odst. 2 s.s.p.). Opomenutý účastník se může svých práv domáhat ve lhůtě tří let od vydání napadeného rozhodnutí, přičemž v případě zjištění soudu o bezdůvodném nedoručení žalobou napadeného rozhodnutí nebo opatření tomuto žalobci, je oprávněn žalovanému orgánu veřejné správy i bez návrhu uložit pokutu (§ 179 s.s.p.).

6. Výsledky práce

V rámci zpracování disertační práce jsem dospěl k následujícím závěrům a doporučením:

- 1) Doporučuji přijetí právní úpravy, jíž zákonodárce odstraní povinnost reagovat na podanou blanketní kasační stížnost s výzvou k odstranění nedostatků podané kasační stížnosti a současně stanoví lhůtu, do níž musí stěžovatel tuto stížnost doplnit pod sankcí jejího odmítnutí.
- 2) Doporučuji přijetí právní úpravy, jíž by byl zřízen zvláštní soud, který by jako jediný soud měl pravomoc rozhodovat o osvobození účastníků od soudních poplatků a ustanovení zástupce – tzv. „osvobozovací soud“. O přiznání osvobození od soudních poplatků by bylo rozhodováno na základě elektronické žádosti, přičemž všechny přílohy by musely být zaslány elektronicky.
- 3) Doporučuji, aby v případě, že návrh na přiznání osvobození od soudních poplatků bude zamítnut, byl žadatel oprávněn podat nový návrh nejdříve po uplynutí šesti měsíců od právní moci předchozího rozhodnutí s tím, že jeho povinnou náležitostí bude potvrzení České advokátní komory o neustavení zástupce. To by nemělo být starší tří měsíců.
- 4) Navrhuji zavést přípustnost kasační stížnosti na bázi třífázového (kvótního) výběru testu nepřijatelnosti. V první fázi bude Nejvyšší správní soud posuzovat, zda na projednávanou věc dopadá judikatura rozšířeného senátu, a v kladném případě pak, zda krajský soud postupoval v souladu s touto judikaturou. Pokud krajský soud nerespektoval judikaturu rozšířeného senátu (bez ohledu na důvody, pro které se od této judikatury odchýlil), bude kasační stížnost bez dalšího přijatelná. V druhé fázi, kdy na předmět sporu nedopadá judikatura rozšířeného senátu, bude zkoumáno, zda judikatura Nejvyššího správního soudu je ve věci jednotná, či nikoliv. V případě nejednotnosti judikatury nebo věci judikaturou neřešené bude kasační stížnost bez dalšího přijatelná. V rámci třetí fáze bude zkoumána právní argumentace stěžovatele, a to v tom ohledu, zda na jejím základě jsou důvody pro odchýlení se od dosavadní judikatury. V kladném případě bude kasační stížnost přijatelná, jinak bude nepřijatelná.
- 5) Doporučuji změnu organizace správního soudnictví, aby byla realizována samostatná soustava tří soudů, které by namísto krajských soudů rozhodovaly jako soudy prvního stupně ve správním soudnictví. Tímto postupem dojde k vytvoření větších týmů složených ze soudců specialistů čímž bude umožněna větší specializace a koncentrace projednávaných věcí.

- 6) Po vzoru slovenské právní úpravy (§ 28 s.s.p.¹²⁶², čl. 5 c.s.p.¹²⁶³) doporučuji přijetí právní úpravy, která soudu umožní sankcionovat procesní úkony účastníků řízení, které slouží k zneužití práv, zejména úkony vyvolávající průtahy řízení. V případě zjištění zneužití práv by byl soud povinen v rámci soudního uvážení udělit danému účastníkovi pokutu.
- 7) Doporučuji vytvoření „správního soudního rejstříku“, jehož prostřednictvím by byli účastníci informováni o průběhu řízení a jehož prostřednictvím by bylo současně doručováno. Vzorem této úpravy je insolvenční rejstřík.
- 8) Doporučuji, aby v případě, že rozhodnutí správního orgánu bude zrušeno soudem z důvodu neúplně zjištěného skutkového stavu zaviněním žalobce, byl soud povinen uložit žalobci povinnost nahradit náklady řízení.
- 9) Doporučuji sjednocení výše soudního poplatku za kasační stížnost na výši dovolání v civilní věci.
- 10) Doporučuji vyloučit přípustnost kasační stížnosti v případech, kdy žalobci byla uložena sankce nepřevyšující 50 000,- Kč. To neplatí, prokáže-li žalobce jiný závažný zájem na projednání věci.
- 11) Jsem toho názoru, že s ohledem na povinnost soudu poskytovat ochranu právům je nesprávný názor Nejvyššího správního soudu, podle nějž nelze umožnit změnu žalobního typu, resp. petitu žaloby. Žalobce by měl být o nesprávném žalobním typu (petitu) soudem poučen a měla by mu být v návaznosti na toto poučení umožněna jeho změna. Potom bude pouze na žalobci, zda setrvá na svém (nesprávném) žalobním petitu či nikoliv.
- 12) Jsem toho názoru, že v případě kumulace žalobních typů je správným postupem soudu vyloučit věc, kterou nelze projednat s jiným žalobním typem, do samostatného řízení. Nesouhlasím se závěrem, že v takovém případě je zapotřebí návrh odmítnout.
- 13) Zvláštní žalobní legitimace podle mého názoru odpovídá zásadám právního státu ve vztahu k ochraně veřejného zájmu. Postup nejvyššího státního zástupce ve věcech žalovaného Energetického regulačního úřadu však vyvolává důvodné pochybnosti o nesprávném využívání tohoto institutu. V tomto ohledu se domnívám, že by bylo vhodné vytvořit systém brzd a protivah, kdy prostředky správního soudnictví budou náhradou za prostředky trestního práva.

¹²⁶² Zákon č. 162/2015 Z.z. *Správny súdny poriadok*.

¹²⁶³ Zákon č. 160/2015 Z.z. *Civilný sporový poriadok*.

- 14) V rámci nepřípustnosti žaloby proti odůvodnění rozhodnutí jsem toho názoru, že je zapotřebí zkoumat, zda odůvodnění rozhodnutí napadené žalobou je způsobilé zasáhnout do základních lidských práv žalobce. Pokud soud dospěje ke kladnému závěru a současně zjistí, že neexistuje jiný procesní postup pro jeho změnu, měla by být žaloba přípustná.
- 15) S ohledem na změnu postoje Nejvyššího správního soudu k zajišťovacím příkazům jsem toho názoru, že správní soudnictví je schopné průběžně reagovat na vývoj společnosti a společenských potřeb. Vzhledem k důsledkům rozhodovací činnosti soudů ve správním soudnictví pro veřejnou správu tak lze považovat kultivační funkci nikoliv za doplňkovou, ale za základní funkci správního soudnictví. Předpokládám proto, že po odbřemenění správních soudů bude opětovně přehodnocen postup soudního přezkumu závazných stanovisek.
- 16) Doporučuji rozšířit ochranu osob zúčastněných na řízení prostřednictvím povinného zveřejňování informací o podané žalobě na úředních deskách jak správního orgánu prvního stupně, tak odvolacího správního orgánu. V případě, že osoba zúčastněná na řízení bude mít zřízenou datovou schránku, bude povinností soudu vždy takové osobě doručovat přímo. To nebude platit pouze v případě, kdy zákon umožní doručování pouze prostřednictvím elektronického spisu.
- 17) Doporučuji změnu ochrany třetích osob vycházejících z presumpce správnosti rozhodnutí správního orgánu tak, že žalobce bude povinen podat žalobu ve lhůtě 15 dnů pro podání žaloby, přičemž rozšíření žaloby a žalobních bodů bude možné realizovat až do konce prvního jednání soudu, při němž bude žalobci uděleno poučení.
- 18) Doporučuji, inspirován německou právní úpravou předběžného předsoudního řízení (srov. § 68 VwGO¹²⁶⁴), zřízení obdobného institutu, který správnímu orgánu umožní reagovat na námitky žalobce. V případě, že správní orgán námitkám nevyhoví, bude žalobce ve stanovené lhůtě oprávněn podat žalobu k soudu. Včasné zahájení tohoto řízení by bylo podmínkou přípustnosti žaloby ve správním soudnictví.
- 19) Doporučuji, aby v případě institutu odkladného účinku a předběžného opatření byl navrhovatel povinen složit do úschovy zálohu na náhradu škody, které může být způsobena odkladem vykonatelnosti či předběžným opatřením, a to až do její předpokládané výše.
- 20) Doporučuji změnu koncepce organizace výkonné moci tak, aby úřední osoby odpovídaly za jimi realizovanou činnost s povinným odpovídajícím pojištěním. Tato forma bude motivovat úřední osoby k co nejrychlejšímu a smírnému řešení věci a současně povede k odbřemenění soudů.

¹²⁶⁴ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vom 21.01.1960.

21) Doporučuji přehodnotit odměnu právního zástupce úspěšného žalobce, která v současné době podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif) vychází z tarifní hodnoty 50 000,- Kč. Jsem toho názoru, že výše náhrady by měla být stanovena v návaznosti na hodnotu projednávané věci. To by se současně projevilo ve výši soudního poplatku za podanou žalobu.

7. Diskuse

Na poskytování ochrany ve správním soudnictví je možné pohlížet z celé řady úhlů, které se zásadním způsobem liší. Zákonodárce je na jedné straně vázán povinnostmi k poskytování odpovídající soudní ochrany mezinárodními smlouvami a právním řádem, na druhé straně je povinen zajistit nejen organizaci poskytování soudní ochrany, ale také funkčnost celé veřejné správy. Správní soudy jako poskytovatelé soudní ochrany si jsou vědomy organizace veřejné správy a potřeby ústavně konformního výkladu na straně jedné, na straně druhé jsou jim známy jejich vlastní kapacity, které je nutí (z povahy sebezáchovy) omezovat poskytovanou soudní ochranu na takový rozsah, aby příliš otevřeným rozsahem poskytované soudní ochrany nedošlo k paralyzování jejich funkce zahlcením. Správní orgány přistupují k poskytované soudní ochraně s vědomím, že zahlcení správních soudů, doba rozhodování a náklady osob dotčených jejich úkonem na vedení soudního řízení významně omezují osobám, jejichž veřejná subjektivní práva úkony veřejné správy byla dotčena, možnost soudní ochrany. Žalobce pohlíží na správní soudnictví jako na poslední prostředek, jehož prostřednictvím mohou být ochráněna jeho veřejná subjektivní práva, a doufá ve správní soudnictví jako instituci, která apoliticky a nestranně rozhodne o jím podané žalobě.

Shora uvedené rozpory podle mého názoru odpovídají definici pohledu na právo jako na normativní systém z pohledu účastníka. Ten si uzurpuje nárok na správnost prostřednictvím soustavy norem, které nejsou extrémně nespravedlivé a jsou vykládány v souladu s ústavou a mezinárodními normami přijatými závazky, přičemž aplikace práva musí být realizována takovým způsobem, aby přijaté řešení bylo nejen správné, ale též spravedlivé¹²⁶⁵.

V první části práce se věnuji nejprve vymezení pojmu správního soudnictví a jeho funkcí. Při jejich hodnocení dospívám ke stejnému závěru jako Jiří Hoetzel, že správní soudnictví nepředstavuje izolovaný prostředek ochrany subjektivních práv, ale je základním pilířem právního státu¹²⁶⁶, bez něž o právním státu vůbec není možné uvažovat. K tomuto závěru dospívám však i na základě historického vývoje, jenž počíná v roce 1215 přijetím Velké listiny svobod (*Magna Carta Libertatum*) a fakticky vrcholí revoluční vlnou, na jejímž počátku byla Francouzská revoluce a idea přirozeného práva a právní ochrany.

¹²⁶⁵ ALEXY, Robert a Pavel HOLLÄNDER. *Pojem a platnost práva*. Bratislava: Kalligram, 2009, 171 s. ISBN 978-80-8101-062-0. S. 161.

¹²⁶⁶ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. (1937). S. 425.

Vývoj správního soudnictví, zejména v souvislosti se vznikem Československé republiky, byl významným zdrojem inspirace při obnově správního soudnictví po roce 1989 a pro současnou úpravu správního soudnictví, realizovanou soudním řádem správním. Z tohoto důvodu se snažím v nezbytném rozsahu přiblížit nejvýznamnější momenty, rozsah a způsob poskytované soudní ochrany, které jsou pro analýzu vývoje právní úpravy správního soudnictví na našem území podstatné.

V druhé části práce se věnuji současné úpravě správního soudnictví, která reagovala na nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. června 2001 a jím stanovené požadavky na novou úpravu správního soudnictví. V této souvislosti zmiňuji základní prameny práva týkající se právní úpravy správního soudnictví, ale též základní zásady, mezi něž patří zejména princip generální klauzule soudního přezkumu, zásada subsidiarity správního soudnictví, dispoziční zásada, zásada rovnosti stran, koncentrační zásada, ale především zásada plné jurisdikce, bez níž podle řady autorů není možné uvažovat o správním soudnictví. Nová úprava správního soudnictví byla realizována prostřednictvím soustavy soudů rozhodujících ve správním soudnictví, jež je tvořena Nejvyšším správním soudem a krajskými soudy, které tvoří základní článek správního soudnictví. Jím byla mimo jiné svěřena pravomoc poskytovat zákonem stanovenými způsoby ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, ale též veřejnému zájmu v rámci zvláštní žalobní legitimace. Nejvyšší správní soud jako vrchol soudní soustavy soudů ve správním soudnictví plní mimo jiné funkci adjudikační, jejíž prostřednictvím rozhoduje o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů, funkci integrační, jejíž prostřednictvím zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování soudů ve správním soudnictví, a funkci administrativní, jejímž prostřednictvím je realizována jeho vlastní organizace. V této souvislosti není možné nezmínit zvláštní senát zřízený zákonem č. 131/2002 Sb., který jako soud *sui generis* rozhoduje ve věci kompetenčních sporů a bezprostředně ovlivňuje, kterým věcem bude v případě sporu poskytována ochrana ve správním soudnictví.

V rámci práce jsem provedl analýzu nápadu soudů rozhodujících ve správním soudnictví. S ohledem na přetížení všech soudů rozsahem nápadu, který se každoročně významně zvětšuje, a omezeného počtu specializovaných samosoudců či specializovaných senátů u krajských soudů, senátů u Nejvyššího správního soudu a zvláštního senátu dochází k významným prodlevám ve vyřízení věcí. To samo o sobě znamená porušení práva na spravedlivý proces, neboť každý má právo na to, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů (článek 38 odst. 2 Listiny, článek 6 odst. 1 Úmluvy). Řešení problému přetížení soudů shledávám v několika rovinách.

V případě Nejvyššího správního soudu shledávám možnost odbřemenění tohoto soudu prostřednictvím odstranění úkolů, které mohou být zajišťovány jinou formou či jiným orgánem. První institut představuje odstranění zákonem uložené povinnosti Nejvyššímu správnímu soudu aktivně reagovat na podanou blanketní kasační stížnost s výzvou k jejímu doplnění a její nahrazení novou koncentrační lhůtou odvislou od lhůty pro podání kasační stížnosti, v níž bude stěžovatel povinen tuto stížnost doplnit, a to pod sankcí jejího odmítnutí. Vzhledem k povinnému zastoupení stěžovatele advokátem přitom nemůže dojít k omezení jeho práv. Druhý institut představuje zřízení „osvobozovacího“ soudu *sui generis*, který by měl pravomoc rozhodovat o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce pro všechny soudy. Jeho zřízení umožní nejen přesun agendy od Nejvyššího správního soudu, ale od všech soudů na specializovaný soud, který jako jediný bude o podané žádosti (o přiznání osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce) rozhodovat. Tím bude zabráněno nejen duplicitním žádostem totožných žadatelů u různých soudů a zbytečné zatěžování více soudů zcela totožnou agendou, ale současně povede k odstranění rozdílnosti rozhodování jak u totožných účastníků, tak ve skutkově a právně totožných věcech. Elektronizace spisu přitom nejen odstraní zahlcování soudů, ale prostřednictvím historie žadatele omezí i uvádění nepravdivých údajů, což v konečném důsledku povede ke snížení duplicitních žádostí. Třetím institutem je založení přípustnosti kasační stížnosti na bázi třífázového (kvótního) výběru testu nepřijatelnosti. Ten bude umožňovat Nejvyššímu správnímu soudu v návaznosti na projednávanou věc, ve spojení s předchozí judikaturou, postupem krajského soudu a jednotnosti posuzování věci rozhodnout, zda je kasační stížnost přijatelná či nikoliv. Tímto testem by byly podle mého názoru odstraněny obavy České advokátní komory z toho, že by plošné zavedení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti mohlo ve svých důsledcích vést k odpírání spravedlnosti. Čtvrtým institutem, je sjednocení poplatkové povinnosti v rámci kasační stížnosti tak, aby soudní poplatek odpovídal dovolání v civilní věci. Tím dojde k odstranění nedůvodného rozporu výše soudního poplatku v případě podaného dovolání v civilním řízení a v případě podané kasační stížnosti. Současně s ohledem na náklady řízení před Nejvyšším správním soudem a krajskými soudy navrhuji stanovení nepřípustnosti kasační stížnosti ve věci řízení o přestupku, kde byla uložena peněžitá sankce nepřevyšující částku 50 000 Kč, neprokáže-li stěžovatel jiný závažný zájem na projednání věci.

V případě krajských soudů rozhodujících ve správním soudnictví jsem toho názoru, že by měla být provedena jejich reorganizace do podoby, v níž by jejich agenda byla nově zpracovávána nejvýše třemi soudy. Jejich vytvořením by došlo u každého z nich k vytvoření třicetičlenných týmů, které by umožňovaly nejen užší specializaci, ale též rozšiřování

odbornosti, jednotnosti rozhodování a úsporu administrativních nákladů. Současně by se tím vytvořila odborná centra, která by umožňovala lepší personální rozvoj a vytvoření základny pro výběr budoucích soudců Nejvyššího správního soudu. K dalšímu zefektivnění by přispělo vytvoření plnohodnotného elektronického soudního spisu, který po vzoru insolvenčního rejstříku umožní účastníkům řízení nahlížet do spisu, ale současně budou rozhodnutí soudů přístupná veřejnosti.

Po vzoru slovenské právní úpravy (§ 28 s.s.p.¹²⁶⁷, čl. 5 c.s.p.¹²⁶⁸) doporučuji přijetí právní úpravy, která soudu umožní sankciovat procesní úkony účastníků řízení, které slouží k zneužití práv, zejména úkony spočívající v průtahích řízení. V případě zjištění zneužití práv bude soud povinen v rámci soudního uvážení udělit danému účastníkovi pokutu.

V případě zvláštního senátu jsem toho názoru, že je zapotřebí změnit jeho vnitřní organizaci tak, aby ve věci kompetenčního sporu bylo rozhodnuto nejpozději do tří měsíců od doručení návrhu na jeho zahájení. Vlastní řešení této situace přesahuje cíle této práce.

V rámci čtvrté části se zabývám vlastním řízením o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, přičemž popisuji jednotlivé instituty a části řízení a posuzuji platnou úpravu. Při posuzování žalobní legitimace shledávám, že ta zcela navazuje na materiální vymezení správního aktu Listinou a Úmluvou a generální přezkumnou klauzuli. Nedostatek právní úpravy shledávám zejména v jednotlivých typech žalob, kdy je na žalobce přenesena odpovědnost za určení požadovaného typu žaloby. Jsem toho názoru, že nesprávné vymezení žalobního typu nesmí vést k neúspěchu ve sporu. Neztotožňuji se přitom s postojem Nejvyššího správního soudu, kdy žalobce má být odpovědný za právní posouzení žalobního žádání, přičemž v rámci jedné žaloby mu není umožněno kumulovat jednotlivé žalobní typy, ani s tím, že Nejvyšší správní soud není oprávněn poučovat účastníky o správném žalobním typu. Naopak, zastávám názor, že s ohledem na povinnost soudu poskytovat ochranu práva je důležitý cíl, ke kterému žalobce směřuje. Na cíl směřovaný žalobcem přitom není možné nahlížet prostřednictvím neschopnosti jej vymezit v žalobním petitu, ale je nutné na něj pohlížet prostřednictvím celé žaloby. Ostatně takto na žalobní žádání pohlíží jak německý, tak slovenský zákonodárce. Ačkoliv by bylo možno uvažovat o vytvoření jedné všeobecné žaloby, jsem toho názoru, že se jedná o krok zbytečný. To vyplývá – byť zatím v individuálních případech – ze změny judikatury rozšířeného senátu, který připustil doplňování žalobních bodů a změnu žalobního typu po lhůtě pro podání žaloby, kdy vazbu mezi jednotlivými žalobními typy je možné překlenout výkladem bez potřeby změny právní úpravy. Tento postup upřednostňuji

¹²⁶⁷ Zákon č. 162/2015 Z.z. *Správny súdny poriadok*.

¹²⁶⁸ Zákon č. 160/2015 Z.z. *Civilný sporový poriadok*.

před změnou zákona, neboť bude dokladem dotváření práva soudy a nebude tím podporováno rigidní posuzování právní úpravy výlučně podle jejího textu, ale podle textu ve spojení s jejím účelem. Účel přitom musí vycházet z té idey, pro kterou byla právní úprava vytvářena¹²⁶⁹.

Má-li právní úprava chránit veřejná subjektivní práva, potom není možné ponechat veškerá řešení až na soudním řádu správním jako konečné normě, ale tomuto účelu je zapotřebí přizpůsobit i další normy. Z toho důvodu navrhuji, že po vzoru informačních povinností ve vztahu k ochraně osobních údajů a spotřebitele by měla přibýt i informační povinnost ve vztahu k možnostem ochrany veřejných subjektivních práv. Tato povinnost by ve svém důsledku připomínala správním orgánům odpovědnost za výkon veřejné moci a dotčeným osobám by umožnila správně a včas reagovat v rámci uplatňování svých veřejných subjektivních práv.

Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu představuje významný prostředek k ochraně veřejného zájmu a posílení České republiky jako právního státu. V případě zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce upozorňuji na problematickou situaci, kdy Energetický regulační úřad inicioval podání žalob sám proti sobě, přičemž namísto prostředků trestního práva byla věc řešena ve správním soudnictví. V tomto ohledu jsem toho názoru, že bylo zneužito poslání správních soudů. Přes shora uvedené jsem toho názoru, že žalobní legitimace umožňující nejvyššímu státnímu zástupci podat žalobu ve veřejném zájmu je v souladu s principy ochrany právního státu a dělbou moci ve státu. V případě veřejného ochránce práv, který naproti nejvyššímu státnímu zástupci, jemuž postačí shledat závažný veřejný zájem, musí tento veřejný zájem prokazovat, došlo navíc judikaturou Nejvyššího správního soudu k omezení důvodů jeho žalobní legitimace, čímž se stala jeho žalobní legitimace fakticky obsoletní. Přesto, s ohledem na ideu institutu veřejného ochránce práv, jsem toho názoru, že jeho žalobní legitimace je v určitém konfliktu s původní ideou ombudsmana, a proto by neměla být rozšiřována. Podle mého názoru by měla být žalobní legitimace Veřejného ochránce práv nahrazena povinností nejvyššího státního zástupce podat žalobu v případě podnětu Veřejného ochránce práv, který by se stal obligatorním účastníkem řízení, tak, aby mu bylo umožněno v řízení uplatňovat svá stanoviska.

Přímým projevem negativní enumerace generální klauzule jsou důvody nepřípustnosti žaloby, které jednak podporují subsidiaritu správního soudnictví prostřednictvím vyčerpání řádných opravných prostředků, vymezení pravomoci rozhodovat pouze v případě ochrany veřejných subjektivních práv, které vylučuje podání žaloby pouze proti odůvodnění rozhodnutí,

¹²⁶⁹ RADBRUCH, Gustav. *O napětí mezi účely práva*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. ISBN 978-80-7357-919-7. S. 143.

ale především kompetenčních výluk. Nemožnost brojit pouze proti odůvodnění rozhodnutí je logická, odpovídá výkladu napříč právním řádem, přesto však nezohledňuje skutečnost, že nesprávné odůvodnění může, s ohledem na způsob vnímání presumpce správnosti správního rozhodnutí, vést k zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce. To platí zejména v případech, kdy žalobce nemá jinou možnost, jak změny pro něj jinak příznivého rozhodnutí docílit. Proto jsem toho názoru, že v případě, kdy žalobce prokáže, že odůvodnění rozhodnutí napadeného žalobou je způsobilé zasáhnout do jeho základních lidských práv, pak taková žaloba nemůže být odmítnuta. Kompetenční výluky navazují na definici rozhodnutí a v rámci právní jistoty vymezují, které úkony jsou ve správním soudnictví vyloučeny ze soudního přezkumu. V této souvislosti velmi pozitivně vnímám postup rozšířeného senátu, který je schopen překonat svůj dosavadní výklad jednotlivých kompetenčních výluk, a reagovat tak na společenské poměry bez potřeby změny právní úpravy. To je zřejmé zejména ve věcech zajišťovacích příkazů, jejichž prostřednictvím se mu podařilo výrazně kultivovat postup finanční správy.

Nelze přehlédnout, že s ohledem na rozvoj informačních technologií zůstává stávající úprava pozadu, když nejen efektivitě správního soudnictví, ale též ochraně subjektivních práv by napomohlo zavedení elektronického spisu a doručování prostřednictvím elektronických prostředků. To se týká nejen doručování vlastních písemností, ale též informace o vedeném řízení na úřední desce správního orgánu prvního stupně tak, aby zásada střežit svá práva byla fakticky umožněna.

Koncentrační zásada je ve správním soudnictví uplatňována zejména prostřednictvím lhůty pro podání žaloby a změny žalobních bodů. S ohledem na možnost zásahu žalobou do poměrů třetích osob, které vycházejí z presumpce správnosti rozhodnutí, jsem toho názoru, že by žaloba měla následovat bezprostředně po doručení rozhodnutí, které žalobce napadá žalobou, přičemž podobně jako v případě německé právní úpravy by měla žalobě předcházet doba tzv. předběžného předsoudního řízení (srov. § 68 VwGO). Toto předsoudní řízení by mělo být zahájeno do 15 dnů od doručení napadeného rozhodnutí a nebude-li v něm rozhodnuto ve stanovené lhůtě, pak bude žalobce oprávněn podat žalobu. Tím by byla posílena nejen subsidiarita správního soudnictví, kdy vady rozhodnutí by bylo možné zhojit správním orgánem, ale též nevyčerpání tohoto prostředku by znamenalo nepřípustnost žaloby. V případě podání žaloby by pak mělo být žalobci umožněno doplňovat podanou žalobu na základě poučení soudu, které se mu dostane nejpozději při prvním jednání ve věci.

Jako negativní jev současné právní úpravy vnímám absenci odpovědnosti žalobce za škody v případě, že je žalobě přiznán odkladný účinek, ale žalobě posléze nebylo vyhověno.

To platí i v případě navrhovatele předběžného opatření, které se tak dostává do zásadního rozporu s právní úpravou občanského soudního řádu. Z toho důvodu navrhuji, aby v případě těchto institutů, kdy je zasahováno do poměrů věci, o níž bylo pravomocně rozhodnuto, měl soud povinnost uložit navrhovateli částku, z níž by byla hrazena vzniklá škoda tímto opatřením v případě, že návrhu nebude vyhověno.

Uspokojení navrhovatele představuje prakticky nevyužívaný institut smírného řešení věci. Důvodem jeho nevyužívání je především chybějící motivace správních orgánů a nesprávná organizace výkonné moci. Řešení shledávám ve změně koncepce správního řízení a zavedení odpovědnosti úředních osob za jimi realizovanou činnost ve spojení s odpovídající úpravou povinného pojištění. To souvisí i s faktickou nevymahatelností rozhodnutí u správních orgánů ve skutkově a právně totožných věcech, kdy navíc soudem přiznané náklady řízení úspěšného žalobce v řadě případů nejsou schopny pokrýt skutečné náklady. Z tohoto důvodu se domnívám, že by měla být změněna úprava odměny úspěšného žalobce v návaznosti na skutečnou hodnotu sporu.

S ochranou veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví bezpochyby patří i právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení. V současné době zákonodárce vychází z paušální hodnoty sporu ve správním soudnictví 50 000 Kč, a to i v případech, kdy je na první pohled patrné, že hodnota věci je zásadně jiná (např. uložená povinnost v rámci přezkoumávaných rozhodnutí, hodnota věci či práva, ...), případně je zjistitelná znaleckým posudkem. Vzhledem k právní úpravě, která neumožňuje, aby se úspěšný žalobce domáhal náhrady práv v jiném řízení, navrhuji, aby náhrada nákladů řízení vycházela ze skutečné hodnoty věci. Nebude-li hodnota věci zjistitelná, nebo její zjištění by znamenalo mimořádné obtíže, potom jsem toho názoru, že náhrada nákladů řízení nad rámec přiznaných soudem by měla být uplatnitelná jako náhrada škody postupem podle zákona č. 81/1998 Sb.

8. Závěr

Cílem této práce bylo provést rozbor podstatných institutů právní úpravy soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb.), jejichž prostřednictvím je poskytována soudní ochrana veřejným subjektivním právům osob dotčeným rozhodnutím správního orgánu prostřednictvím řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, a to včetně organizace správního soudnictví, a posoudit, zda současná právní úprava poskytuje tuto ochranu veřejných subjektivních práv na dostatečné úrovni, a navrhnout možnosti její úpravy. Za tím účelem jsem provedl analýzu jak historického vývoje a východisek správního soudnictví, tak jeho uplatňování na našem území, a to jak s ohledem na rozsah a způsob poskytované soudní ochrany, tak s ohledem na organizaci správního soudnictví.

Výsledky práce mohou naznačovat, že správní soudnictví neposkytuje dostatečnou ochranu veřejných subjektivních práv osob dotčených rozhodnutím správního orgánu. Tento závěr by byl velmi zjednodušený, a navíc nepravdivý. Ochrana veřejných subjektivních práv prostřednictvím správního soudnictví je na velmi vysoké úrovni, přičemž rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu je dále rozšiřována a precizována. Meze rozšiřování a způsobu poskytování soudní ochrany je však oprávněn stanovit pouze zákonodárce. Zcela se ztotožňuji s Richardem Pomahačem¹²⁷⁰, že přijatá právní úprava představuje první verzi soudního správního řádu a je namístě přistoupit k diskusi o soudním řádu správním verze 2.0.

¹²⁷⁰ POMAHÁČ, Richard. *Soudní řád správní 2.0*. FRUMAROVÁ, Kateřina (ed.). Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního řádu. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018. 363 s. ISBN 978-80-88266-25-9.

Seznam zkratek

Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky
Listina	Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod sjednaná v Římě dne 04.11.1950.
EIA	Je používána v souvislosti se zákonem č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, přičemž představuje anglickou zkratku tohoto zákona (<i>Environmental Impact Assessment</i>)
o.s.ř.	Zákon č. 99/1963 Sb. Občanský soudní řád.
c.s.p.	Zákon č. 160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok.
s.s.p.	Zákon č. 162/2012 Z.Z. Správny súdny poriadok
NSS ČR	Nejvyšší správní soud České republiky
Sb. NSS.	Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

- ADAMEC, Martin a Zuzana ADAMUSOVÁ. BALOUNOVÁ JANA. Soudní řád správní: kritická analýza. Praha: Auditorim, 2019, 152 s. ISBN 978-80-87284-79-7.
- ALEXY, Robert a Pavel HOLLÄNDER. *Pojem a platnosť práva*. Bratislava: Kalligram, 2009, 171 s. ISBN 978-80-8101-062-0.
- BABKA, Lukáš. *Československá justice v letech 1948-1953 v dokumentech*. Praha: Úřad dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu, 2004. Sešity Úřadu dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu. ISBN 80-86621-03-0.
- BAHÝĽOVÁ, Lenka, FILIP, Jan, MOLEK, Pavel, PODHRÁZKÝ, Milan, SUCHÁNEK, Radovan, ŠIMÍČEK, Vojtěch, VYHNÁNEK, Ladislav. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7.
- BAHÝĽOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015.
- BARICOVÁ, Jana. *Správny súdny poriadok*. V Prahe: C. H. Beck, 2018. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-678-4. C. H. Beck, 2014. S. 1594. ISBN 978-80-7400-529-9.
- BAROŠ, J., HERC, T., JÄGER, P., LANGÁŠEK, T., MAJERČÍK, Ľ., MATOUŠEK, L., MLSNA, P., POPOVIČOVÁ, L., POSPÍŠIL, I., RYCHETSKÝ, P., UHL, P. *Ústava České republiky: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO1_1993CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.
- BENEDA, Ivo. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Periplum, 2007. Studie a analýzy. ISBN 978-80-86624-45-7.

- BÍLEK, Petr, JINDŘICH, Miloslav, RYŠÁNEK, Zdeněk, BERNARD, Pavel, DYTRYCH, Jan, ZAPLETAL, Miroslav, PROCHÁZKA, Svatopluk. *Notářský řád*. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018.
- BÍLOVSKÝ, František. *Úvod do nauky o právních úkonech bezúčinných*. Praha – Brno 1936, Nakladatelství ORBIS Praha XII, Cochova 62, 108 stran.
- BLAŽEK, Vratislav. *Třetí přání*. Vyd. 1. v Čs. spis. Praha: Československý spisovatel, 1967. Hry.
- Bleckmann, Frank & Steffahn, Volker. (2016). Franz Reimer, *Juristische Methodenlehre*, Baden-Baden 2016. Zeitschrift für Didaktik der Rechtswissenschaft. 3. 279-284. 10.5771/2196-7261-2016-3-279.
- BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*. 4., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 523 s. ; 22 cm. ISBN 978-80-7357-629-5.
- BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014.
- BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016.
- BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní a předpisy souvisící s novou úpravou správního soudnictví a vysvětlivkami*, Linde Praha, a.s. 2003, 405 stran.
- BRÖSTL, Alexander. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7380-248-6.
- BRUNA, Eduard. *Otázky právního procesu*. Praha: Leges, 2010. Teoretik. ISBN 978-80-87212-40-0.
- COGAN, R. *Zákon o krajích: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO129_2000CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.
- ČAPEK, Karel. *Hovory s T. G. Masarykem. Demokracie*. Příprava vydání POHORSKÝ, Miloš. 1., souborné vydání Praha: Československý spisovatel, 1990. (Spisy / Karel Čapek; sv. 20). ISBN 80-202-0170-X.
- ČARNOGURSKÝ LAW FIRM ULC. *Správný súdny poriadok*. PRO BONO 1/2016. [online] [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <http://www.ulclegal.com/sk/bulletin-probono/ine/5417-spravny-sudny-poriadok>.
- ČERMÁK, Vladimír. *Otázka demokracie*. 2. vydání (v tomto souboru 1. vydání). Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2017. ISBN 978-80-7325-432-2.
- ČEBIŠOVÁ, Taisia a Vladimír VOPÁLKA. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: ASPI Publishing, 2003. ISBN 80-86395-65-0.
- ČEBIŠOVÁ, Taisia, HENDRYCH, Dušan, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef, VOPÁLKA, Vladimír. *Správní právo - Obecná část*. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012.
- DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav, DLOUHÁ, Eva, DOLEŽÍLEK, Jiří, FIALA, Roman, HORÁČEK, Roman, KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka, KRBEK, Pavel, KRČMÁŘ, Zdeněk, MAZANEC, Michal, NOVOTNÝ, Zdeněk, POLEDNE, Petr, PUTNA, Mojmír, SIMON, Pavel, ŠEBEK, Roman, ŠTENGLOVÁ, Ivana. *Občanský soudní řád I, II*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. S. 1123. ISBN 978-80-7400-107-9.
- DREIER, Horst, BAUER, Hartmut, BRITZ, Gabriele, BROSIUS-GERSDORF, Frauke, HERMES, Georg, HEUN, Werner, MORLOK, Martin, SCHULZE-FIELITZ, Helmuth, WIELAND, Joachim, WITTRECK, FABIAN, WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand, *Grundgesetz. Kommentar*. 3. Auflage, Mohr Siebeck 2013.
- FAISSNER, Lea C. *Die Gerichtsverwaltung der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Frankreich und Deutschland*, 978-3-16-155686-9, 2018. XXXIII, 395

- FENYK, Jaroslav. *Vademecum státního zástupce*. Praha: ASPI Publishing, 2003. ISBN 80-86395-80-4.
- FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Pavel VETEŠNÍK, Martin ŠKUREK, Eva HORZINKOVÁ, Vladimír NOVOTNÝ, Olga SOVOVÁ a Lenka SCHEU. *Správní řád*. Praha: Wolters Kluwer, xviii, 865 stran; 19 cm. ISBN 978-80-7598-797-6.
- FLAVIER, Hugo & FROGER, Charles. (2016). *Administrative Justice in France: Between Singularity and Classicism*. BRICS Law Journal. 3. 80-111. 10.21684/2412-2343-2016-3-2-80-111. Dostupné z: <https://www.bricslawjournal.com/jour/article/view/44>.
- FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9.
- FRUMAROVÁ, Kateřina. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, 496 s.
- GALANDA, Milan, GYÁRFÁŠOVÁ, Oľga, HREŇOVÁ, Jana, KÖHLER, Martin, MARUŠICINEC, Ján, PILÁT, Jaroslav, TICHÝ, Ladislav, VALENTOVIĆ, Rastislav. *K reforme správneho konania a správneho súdnictva na Slovensku*. Výstupná publikácia v rámci projektu Právo – dostupná služba pre každého“ číslo zmluvy G/25/08/80000/2508/62Z, M.E.S.A 10 Centrum pre ekonomické a sociálne analýzy. 2009, 84 stran, ISBN 978-8089177-19-6.
- GERLOCH, Aleš, Vladimír ZOUBEK a Jiří HŘEBEJK. *Ústavní systém České republiky*. 5. aktualiz. vyd., 1. vyd. ve Vyd. a nakl. A. Čeněk. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1.
- HAVLAN, P., JANEČEK, J., KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P. *Zákon o obcích: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO128_2000CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.
- HÁCHA, Emil, Jiří HOETZEL, Karel LAŠTOVKA a František WEYR. *Slovník veřejného práva československého*. Sv. 4, S až T. Brno: Polygrafia - Rudolf M. Rohrer, 1938.
- HAYEK, Friedrich A. von a Tomáš JEŽEK. *Právo, zákonodárství a svoboda: nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie*. Praha: Prostor, 2011, 556 stran; 24 cm. ISBN 978-80-7260-253-7.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. Praha: Beck/SEVT, 1994. Právnícké učebnice. ISBN 80-7049-069-1.
- HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisi HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecní část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 242 s. : příl. ISBN 978-80-7478-561-0.
- HENDRYCH, Dušan, Taisia ČEBIŠOVÁ, Martin KOPECKÝ, Vladimír MIKULE, Richard POMAHAČ, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Vladimír VOPÁLKA. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.
- HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005. ISBN 80-7106-709-1.
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Druhé přepracované vydání. V Praze: Melantrich, 1937. Řada spisů právníckých a hospodářských.
- HOETZEL, Jiří. *Slovník veřejného práva československého*. Polygrafia, Brno 1948.
- HOETZEL, Jiří. *Soudní kontroly veřejné správy: (se zákony o nejvyšším soudu správním, jeho jednacím řádu, soudu volebním a patentním)*. [Praha]: nákladem spolku českých právníků "Všehrd", 1924. Československé zákony.

- HRABCOVÁ, Dana, ed. *Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci.* Brno: Masarykova univerzita, 2006. S. 97-106. ISBN 80-210-4001-7.
- Hussein, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 1451 s.
- HANDRLICA, Jakub. *Nezávislé správní orgány.* [1. vyd.]. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2007. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky. ISBN 9788086729497.
- HABERLE, Ondřej. *Ústavní problémy v rozhodovací praxi soudů ve správním soudnictví.* Správní právo. 2015. S. 386-403. ISSN 0139-6005.
- HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost.* [2.vyd.]. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. ISBN 978-80-7106-906-5.
- HORÁKOVÁ, Monika a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní řízení v zemích EU: Velká Británie, Francie, Německo a Itálie.* Praha: Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-844-4.
- HORÁKOVÁ, Monika a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní řízení v zemích EU: Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko.* Praha: Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-845-1.
- HROCH, Miroslav a Vlasta KUBIŠOVÁ. *Velká francouzská revoluce a Evropa: 1789/1800.* Praha: Svoboda, 1990. Členská knihovna. ISBN 80-205-0151-7.
- JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní.* 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. S. 1051.
- KADEČKA, Stanislav a Petr PRŮCHA. *Správní právo: obecná část: multimediální učební text.* 2. nezměn. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008. Multimediální učební text. ISBN 978-80-210-4588-0.
- KARBANOVÁ, Lenka. *Správní soudnictví v ČR a ve Francii* Brno, 2011. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://theses.cz/id/s2o9zq/>. Diplomová práce. Masaryk University, Faculty of Economics and Administration. Thesis supervisor JUDr. Jana Jurníková, Ph.D.
- KINDL, Jiří, MUNKOVÁ, Jindřiška. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže.* 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- KINDL, Milan, KRAMÁŘ, Květoslav, RAJCHL, Jiří, TELECKÝ, Daniel. *Základy správního práva.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 327 s.
- KLÍMA, Arnošt. *Manufakturní období v Čechách.* Praha: Nakladatelství Československé akademie věd, 1955.
- KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí).* Praha: ASPI, 2003. ISBN 80-86395-78-2.
- KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině.* 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3.
- KLÍMA, Karel, a kolektiv, *Veřejná subjektivní práva,* Metropolitan University Prague Press, 2015, 340 s. ISBN 978-80-87956-48-9.
- KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech.* 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012. S. 565.
- KNAPP, Viktor. *Teorie práva.* Praha: C. H. Beck, 1999. Právnícké učebnice. ISBN 80-7179-028-1.
- KNAPP, Viktor. *Velké právní systémy: úvod do srovnávací právní vědy.* Praha: Beck, 1996, XVI, 248 s. ISBN 80-7179-089-3.
- KOCOUREK, Jiří, ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství.* 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2004. S. 404.
- KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část.* V Praze: C.H. Beck, 2019. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9.

- KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef, VOPÁLKA, Vladimír. *Správní právo*. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009.
- KOSAŘ, David, Marek ANTOŠ, Zdeněk KÜHN a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústavní právo: casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-664-8.
- KOVÁČOVÁ, Eleonóra. *Vývoj verejnej správy v podmienkach samostatnej Slovenskej republiky*. [online]. Dostupné z: <http://hdl.handle.net/11025/17063>.
- KOZÁK, Jiří. *Právo na pomezí diktatury a demokracie: právní vyrovnání s totalitní minulostí v České republice po roce 1989*. Praha: Auditorium, 2014. Téma. ISBN 978-80-87284-50-6.
- KRYSKA, David. *Srovnání českého a polského správního soudnictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013. Prameny a nové proudy právní vědy. ISBN 978-80-87146-80-4.
- KUBANOVÁ, Jana. *Statistické metody pro ekonomickou a technickou praxi*. 2. vyd. Bratislava: Stasis, 2004. ISBN 80-85659-37-9.
- KUBEŠ, Vladimír. *Dějiny myšlení o státu a právu ve 20. století se zřetelem k Moravě a zvláště Brnu*. Díl 1. Brno: Masarykova univerzita, 1995. Acta Universitatis Brunensis. Iuridica. ISBN 80-210-1144-0.
- KUKLÍK, Jan. *Příběh československé ústavy 1920. I, Příprava a přijetí ústavní listiny*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2020. ISBN 978-80-246-4541-4.
- KUKLÍK, Jan, Karolina ADAMOVÁ, Petr BĚLOVSKÝ, et al. *Dějiny československého práva 1945-1989*. Praha: Auditorium, 2011. ISBN 978-80-87284-17-9.
- KUKLÍK, Jan a Petra SKŘEJPKOVÁ. *Kořeny a inspirace velkých kodifikací: příspěvek k aplikaci "Principů" E.F. Smidaka*. [Praha]: Havlíček Brain Team, 2008. Avenir edice. ISBN 978-80-87109-07-6.
- KUKLÍK, Jan. *Vývoj československého práva 1945-1989*. Praha: Linde, 2009. ISBN 978-80-7201-741-6.
- KÜCHLEROVÁ, Martina. *Rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční výluka v soudním řádu správním*. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-247-9.
- KÜHN, Zdeněk, Michal BOBEK a Radim POLČÁK. *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006. ISBN 80-903786-0-9.
- KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ISBN 978-80-7598-479-1.
- KÜHN, Zdeněk. *Lidská práva v zjetí dvě stě let starých doktrín. Budoucnost státu?* Praha: Academia, 201, 153-160. ISBN 978-80-200-2681-1.
- KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 352 s. ISBN 978-80-7502-022-2.
- LANGÁŠEK, Tomáš. *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920-1948*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 319 s. ISBN 978-80-7380-347-6.
- LAVICKÝ, Petr, Bohumil DVOŘÁK a Jiří HRÁDEK. *Civilní proces. Řízení sporné: Občanský soudní řád (§ 1 až 250l)*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, xxvi, 1088. ISBN 978-80-7478-986-1.
- LAVICKÝ, Petr. *Důkazní břemeno v civilním řízení soudním*. Praha: Leges, 2017, 272 s. ISBN 978-80-7502-203-5.
- LICHNOVSKÝ, Ondřej, ONDRÝSEK, Roman a kol. *Daňový řád*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021.

- LINHART, Jiří, Alena VODÁKOVÁ a Miloslav PETRUSEK. *Velký sociologický slovník*. Praha: Karolinum, 1996. ISBN 80-7184-311-3.
- MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Řada teoretická. ISBN 80-210-0484-3.
- MACUR, Josef. *Povinnost a odpovědnost v občanském právu procesním*. Brno: Masarykova univerzita, 1991. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Řada teoretická. ISBN 80-210-0264-6.
- MALÝ, Karel a Ladislav SOUKUP, ed. *Vývoj práva v Československu v letech 1945-1989: sborník příspěvků*. Praha: Karolinum, 2004. ISBN 80-246-0863-4.
- MALÝ, Karel a Ladislav SOUKUP. *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě: sborník příspěvků*. Praha: Karolinum, 2010. ISBN 978-80-246-1718-3.
- MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. LEGES 2011, 640 stran.
- MARVAN, Miroslav a Josef CHALOUPECKÝ. *Dějiny pojišťovnictví v Československu. Díl 2, Dějiny pojišťovnictví v Československu (1918-1945)*. Bratislava: Alfa Konti, 1993. ISBN 80-88739-01-2.
- MATES, Pavel. *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-424-4.
- MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-7201-021-2.
- MAZANEC, Michal, BAXA, Josef. *Na počátku cesty... Tak trochu jiný soud*. in *Nejvyšší správní soud*. Nejvyšší správní soud. Brno 2006.
- MAZÁK, Ján. *Základy občianskeho procesného práva*. Bratislava: Iura Edition, 2002, 638 s. ISBN 80-89047-42-4.
- MICHELET, Jules. *Francouzská revoluce*. Praha: Odeon, 1989. Klub čtenářů. ISBN 80-207-0093-5.
- MAZANEC, Michal. *Nejvyšší správní soud*. Nejvyšší správní soud. Brno. 2006.
- MELICHAROVÁ, Dita a Ondřej FRINTA. *Právní subjektivita a způsobilost být účastníkem řízení - dvě strany téže mince? Pocta Petru Hlavsovi. Olomouc: Univerzita Palackého, 2009, 179-186. ISBN 978-80-903400-9-1.*
- MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan. Čl. 101 [Správa územního samosprávného celku]. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. (2016). S. 1201.
- NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD: *komentář k zákonu ze dne 16. června 1937, číslo 164/Sb. z. a n. o nejvyšším správním soudě a k jednacímu řádu pro nejvyšší správní soud, publikovanému vládní vyhláškou ze dne 16. července 1937, číslo 191/Sb. z. a n.* - Praha: Československý kompas, 1937. Komentované zákony Československé republiky.
- NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl: život právníka ve 20. století*. Praha: Leges, 2010. Extra. ISBN 978-80-87212-58-5.
- NOVOTNÝ, Oto. *Pocta Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha: ASPI Publishing, 2002. ISBN 80-86395-47-2.
- PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti: úvahy a polemiky. 1, Český stát a Němci*. Praha: Karolinum, 2002. ISBN 80-246-0489-2.
- POMAHAČ, Richard a PÍTROVÁ, Lenka. *Evropské správní soudnictví*. Praha: Beck, 1998. Právnické učebnice. ISBN 80-7179-183-0.
- POMAHAČ, Richard. *Evropské veřejné právo*. Praha: ASPI Publishing, 2004. ISBN 80-7357-014-9.
- POMAHAČ, Richard. *Průvodce veřejnou správou*. Praha: ISV, 1999. ISBN 80-85866-42-0.

- POMAHAČ, Richard, Jakub HANDRLICA, David KRYSKA, Lenka PÍTROVÁ, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Petr SVOBODA. *Veřejná správa za rozcestím: (právní reflexe)*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013. ISBN 978-80-87146-92-7.
- POTĚŠIL, Lukáš, FUREK, Adam, HEJČ, David, CHMELÍK, Václav, RIGEL, Filip, ŠKOP, Jiří. *Zákon o obcích*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019.
- POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020.
- POMAHAČ, Richard, Martin KOPECKÝ, Lenka PÍTROVÁ, Helena PRÁŠKOVÁ a Josef STAŠA. *Správní právo: casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-938-1.
- POTĚŠIL, Lukáš. *Soudní řád správní: komentář*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2014, 1151 s. Komentátor. ISBN 978-80-7502-024-6.
- POTĚŠIL, Lukáš. *Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. ISBN 978-80-210-7830-7.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní instituty. ISBN 978-80-7400-456-8.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.
- RADBRUCH, Gustav. *O napětí mezi účely práva*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. ISBN 978-80-7357-919-7.
- RAŠÍN, Alois. NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Komentář k zákonu ze dne 16. června 1937, číslo 164/Sb. z. a n. o nejvyšším správním soudě a k jednacímu řádu pro nejvyšší správní soud, publikovanému vládní vyhláškou ze dne 16. července 1937, číslo 191/Sb. z. a n.*
- RYBA, Jan a Marie SOUČKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice*. Praha: Orac, 1999. Knihovnička ORAC. ISBN 80-86199-08-8.
- SEDLÁČEK, Miroslav. *Materiální stránka procesní činnosti stran - II. část*. Právní prostor. Právní prostor. Informační web nejen pro právníky [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/procesni-pravo/materialni-stranka-procesni-cinnosti-stran-ii-cast>
- SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Edice učebnic PrF MU. ISBN 978-80-210-5746-3.
- SCHENKE, W-F.; Kopp. F.O. *Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar*. 14., neubearb. Aufl. München: Beck, 2005.
- SCHEU, Harald Christian. *Úvod do mezinárodního práva veřejného*. Praha: Auditorium, 2010. Instituce. ISBN 978-80-87284-05-6.
- SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003. Acta Universitatis Brunensis. Iuridica. ISBN 80-210-3237-5.
- SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0.
- SKULOVÁ, Soňa, Alena KLIKOVÁ a David HEJČ (eds.) *Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019, 407 s. Spisy Masarykovy univerzity: řada teoretická, Edice Scientia, 655. ISBN 978-80-210-9360-7 (brož.), 978-80-210-9361-4.
- SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2.
- SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007.

- SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016. S. 817.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, 510 s. ISBN 978-80-7598-564-4.
- SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 257 s. ISBN 978-80-7357-518-2.
- SODAN, Helge, ZIEKOW, Jan. *Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO. Großkommentar*. 5. Auflage. Verlag C.H.Beck, München 2018, 3559 Seiten. ISBN 978 3 8487 3974 5.
- SPÁLENKA, Antonín. *Regresní řízení a nový správní řád*. Správní právo. 1968. ISSN 0139-6005.
- STAŠA, Josef. *Modelová představa a realita správního řádu*. In *Správní řád : 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, 20-38. ISBN 978-80-87975-57-2.
- STEHLÍK, Václav. *Unijní právo před českými soudy*. Praha: Leges, 2014, 304 s. ISBN 978-80-7502-040-6. S. 225.
- SVOBODA, Karel, Milan SUK a Pavel ZEMAN. *Doručování v soudním řízení*. Praha: Linde, 2009. Praktická právní příručka. ISBN 978-80-7201-777-5.
- SVOBODA, Karel. *Žaloba v civilním řízení*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, IX, 301 s. ISBN 978-80-7357-535-9.
- ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*. Brno: Doplněk, 2008. ISBN 978-80-7239-229-2.
- ŠTEVČEK, Marek. *Civilný sporový poriadok: komentár*. V Prahe: C. H. Beck, 2016. Veľké komentáre. ISBN 978-80-7400-629-6.
- ŠVECOVÁ, Adriana a Tomáš GÁBRIŠ. *Dejiny štátu, správy a súdnictva na Slovensku*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-161-8.
- TERHECHTE, Philipp und Kollegen. *Verwaltungsrecht*. 4. Auflage 2016.
- TINKOVÁ, Daniela. *Francouzská revoluce*. Praha: Triton, 2008. Dějiny do kapsy. ISBN 978-80-7387-138-3.
- VALENTINOVÍČ, Boris. Jakovenko. *La bibliographie d'Edouard Beneš*. Prague: [Bibliothèque Internationale de Philosophie], 1936.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.
- VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2008. S. 664.
- VETEŠNÍK, Pavel. *Správní soudnictví v ČSR v letech 1918 - 1938 v evropském kontextu* [online]. 2018 [cit. 2021-01-13]. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/118380>. Vedoucí práce Vladimír Kindl.
- VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-272-1.
- VOJÁČEK, Ladislav a Karel SCHELLE. *Právní dějiny na území Slovenska*. Ostrava: Key Publishing, 2007. Právo. ISBN 978-80-87071-43-4.
- VOJÁČEK, Ladislav. *První československý zákon: pokus o opožděný komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Právní monografie. ISBN 978-80-7552-185-9.
- VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-675-3.
- VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2004. ISBN 80-7179-864-9.

- WINTEROVÁ, Alena, Dita FRINTOVÁ, Alena MACKOVÁ, Tomáš POHL, Josef SALAČ, Petr SMOLÍK, František ZOULÍK a Silvia KUBEŠOVÁ. *Civilní právo procesní*. Vysokoškolská učebnice. 6. aktualizované a doplněné vydání Praha: Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-842-0.
- Wolff / Decker, *Studienkommentar VwGO VwVfG*, 3. Auflage, 2012, Buch, Kommentar, 978-3-406-62803-0.

2. Seznam použitých odborných příspěvků a sborníků

- BALÁK, František. *Ke sjednocování soudní praxe Nejvyšším soudem*. Soudce, č. 4/2007, Wolters Kluwer. S. 3.
- BARÁKOVÁ, Martina. *Stanoviska nejvyšších soudů: efektivní prostředek sjednocování judikatury, nebo přežitek socialistické justice?* Časopis pro právní vědu a praxi. 2016, č. 2. S. 245-258.
- BAXA, Josef, MAZANEC, Michal. *Reforma českého správního soudnictví*. Právní rádce 1/2002. 2002. S. 5-10. ISSN 1210-4817.
- BAXA, Josef. *Správní řád v judikatuře Nejvyššího správního soudu* In. *Správní řád :10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, 214-224. ISBN 978-80-87975-57-2.
- BLAHOŽ, Josef. *Magna Carta Libertatum – osmisté výročí*. Právník 6/2015, ročník 154, [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/casopisy/casopis-pravnik/archiv/2015/2015-6.html?a=3006>
- BRABEC, Richard – *Vyjádření k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony /sněmovní tisk 299/ - prvé čtení, bod 49, 17 schůze, dne 25.09.2014*. [online]. [cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/017schuz/s017313.htm#r8>
- BUREŠ, Jan. *100 let demokracie v ČR*. In: Bohouš a Dáša: *Demokracie pod lupou*. Člověk v tísní. Praha 2019. Sborník. ISBN 978-80-7591-035-6. S. 25 – 34.
- BUZKOVÁ, Petra. *Návrh poslankyně Petry Buzkové a dalších na vydání zákona o veřejném ochránci práv*. Sněmovní tisk č. 25. Poslanecká sněmovna. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <http://www.snemovna.cz/sqw/historie.sqw?T=25&O=2>
- DARESTE, Rodolphe. *ÉTUDES SUR LES ORIGINES DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF EN FRANCE. IV. Les juridictions administratives depuis 1789*. *Revue historique de droit français et étranger* (1855-1869), 1857, Vol. 3 (1857), pp. 97-141. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: https://www.jstor.org/stable/43831999?seq=1#metadata_info_tab_contents
- FIALA, Josef, MATES, Pavel, PRŮCHA, Petr. *K problematice správního soudnictví*. Právník číslo 05/1990, strana 257-275.
- FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací správního soudního poriadku*. Sborník z konference a společného zasedání kateder správního práva ČR a SR konaného ve dnech 22. až 23.

- března 2018 na právnické fakultě UP v Olomouci. Iuridicum Olomoucense, o.p.s. Univerzita Palackého v Olomouci, Olomouc 2018.
- FRUMAROVÁ, Kateřina. *Odvolací řízení a nicotné správní rozhodnutí*. Právní rozhledy. 2014, č. 21.
 - HAVLÍK, Vlastimil a Lubomír KOPEČEK. *Krise vládnutí v České republice. Analýza působení volebního a stranického systému a návrhy možných řešení*. Politologický časopis č. 3/2008. S. 183-205.
 - HERBEN, Jan. DR. DESIDERIUS. *T.G. Masaryk, první občan nové Evropy*. Praha: Fr. Borový, 1925, 58 s., front. S. 55. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/archiv/1270851-cesi-a-nemci-za-prvni-republiky>
 - HIEN, Eckart. *Správní soudnictví v Německu*. Soudní rozhledy. 2001, č. 3. S. příloha 6.
 - HLOUŠEK, Vít a Vojtěch ŠIMÍČEK, ed. *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. Sborníky. ISBN 80-210-3318-5.
 - KAŠPÁRKOVÁ, Marcela. *Proměny v posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce podané ve veřejném zájmu*. Správní právo. 2018. S. 525-537. ISSN 0139-6005.
 - KOLMAN, Petr. *Žaloby ve věcech samosprávy*. Právní rádce 8/2004. 2004. S. 32-38. ISSN 1210-4817.
 - KOPECKÝ, Martin. *Společná schůze kateder občanského a správního práva PF UK k otázkám správního soudnictví*. Právník 05/1992, strana 58-59.
 - KOPECKÝ, Martin. *Ústavní zakotvení rakouského modelu soudní kontroly správy a jeho následování*. Právník (Praha). 2017, 1072–1084. ISSN 0231-6625.
 - KOPECKÝ, Martin. *Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví*. Správní právo. 2018, strana 33-55. ISSN 0139-6005.
 - KOUDELKA, Zdeněk. *Správní žaloba ve veřejném zájmu*. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: https://is.muni.cz/repo/1118047/Spravni_zaloba_ve_verejnem_zajmu.pdf
 - KOZELKA, Pavel. *Dopad nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 31/10 na rozhodovací činnost vyšších soudních úředníků a asistentů soudce*. Publikován dne 27.01.2017, dostupný online <http://www.bulletin-advokacie.cz/dopad-nalezu-ustavniho-soudu-pl.-us>.
 - KOUDELKA, Zdeněk. *Správní žaloba ve veřejném zájmu*. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: https://is.muni.cz/repo/1118047/Spravni_zaloba_ve_verejnem_zajmu.pdf
 - KRYSKA, David. *Na pomezí správního dozoru a správního soudnictví*. Správní právo. 2012, 45(5), 298-309. ISSN 0139-6005.
 - KŘENKOVÁ, Jitka. *Tři poznámky k řízení před zvláštním senátem zřízeným podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů*. Správní právo. 2007, 40(6), 441-447. ISSN 0139-6005.
 - KUČERA, Viktor. *K institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti*. Právní zpravodaj. 2005, č. 11. S. 7 – 9.
 - KUDRNA, Jan. *Odpovědnost za akty prezidenta republiky*. Správní právo. 2013, 46(7), 386-405. ISSN 0139-6005.
 - KUKLÍK, Jan. *Čím i dnes Magna Charta oslovuje (nejen) anglosaský svět* [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/aktualne/cim-i-dnes-magna-charta-oslovuje-nejen-anglosasky-svet-98820.html>
 - KUNS, Jan. *Magna Charta Libertatum. Díl I. - Ústav práva a právní vědy* [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.ustavprava.cz/blog/2015/06/magna-charta-libertatum-dil-i/>

- KUNS, Jan. Magna Charta Libertatum. Díl II. - Ústav práva a právní vědy [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.ustavprava.cz/blog/2015/06/magna-charta-libertatum-dil-ii/>
- LAVICKÝ, Petr, ŠÍŠKEOVÁ, Sylva. *Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech*. Právní rozhledy. 2005, č. 19. S. 693 – 703.
- MADLEŇÁKOVÁ, Lenka. *Dostali jste nicotné rozhodnutí? Snažte se o jeho zrušení v odvolacím řízení!* Dostupné <http://jinepravo.blogspot.com/2010/10/1-madlenakova-dostali-jste-nicotne.html>, 13.10.2010.
- MATES, Pavel, ŠEMÍK, Karel. *Nad novelou správního řádu*. Právní rozhledy, 2017, č. 15-16. S. 538-541.
- MATES, Pavel. *Úplně plná jurisdikce?*. Advokátní deník. 10.05.2018. [online]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2018/05/10/uplne-plna-jurisdikce/>
- MAZANEC, Michal. *Nejvyšší správní soud a správní soudnictví: (Poznámky ke koncepci)*. Právní praxe. 1993, 41(7), 416-423. ISSN 1211-0825. S. 416-423.
- MAZANEC, Michal, MATES, Pavel. *Úvahy a fakta o správním soudnictví - 3. díl*. Právní rozhledy. 1994, č. 9. S. 317 - 321
- MAZANEC, Michal. *Problémy českého správního soudnictví pohledem soudce*. Správní právo 03-04/1997, strana 145-153.
- MAZANEC, Michal. *Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud*. Bulletin advokacie. 2000, strana, 8-19. ISSN 1210-6348.
- MAZANEC, Michal. *K úvahám nad záměry reformy správního soudnictví*. Časopis pro právní vědu a praxi 2/2000. S. 225-226.
- MELZER, Filip. *K pojmu „rozhodnutí“ jako jednomu z kritérií určujících příslušnost správních soudů.* HLOUŠEK, Vít a Vojtěch ŠIMÍČEK, ed. *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. Sborníky. ISBN 80-210-3318-5.
- MERRYMAN, J.-H. *Francouzská úchylka*. (přeložili Zuzana a Vojtěch Ceplovi) [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <http://www.obcinst.cz/francouzaska-uchylka/>.
- MIKULE, Vladimír. *TEZE k problematice správního soudnictví v ČSSR*. Právník 05/1968. S. 283.
- MIKULE, Vladimír. *Správní soudnictví – ano či ne? (Pojem, vývoj a funkce správního soudnictví)*. In Právník 09/1969, strana 769-779
- MIKULE, Vladimír. *Ideové základy správního soudnictví*. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica. 1993
- MIKULE, Vladimír. *Význam správního soudnictví pro všeobecnou právní kultivaci veřejné správy*. Správní právo 3-4/97. Str. 137-144.
- MLSNA, Petr. *Vláda – její vývoj a proměny*. In. SUCHÁNEK, Radovan a Věra JIRÁSKOVÁ. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009. Praktik. ISBN 978-80-87212-18-9. S 226.
- NECKÁŘ, Jan a kol. (edts.). *Dny práva - 2008: 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právníkou fakultou Masarykovy univerzity*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. S. 1670.
- PAZDERKA, Stanislav. *Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví*. Právní rozhledy. 2001, č. 10. S. 475 – 481.
- PETR, Michal. *Právní rozbor č. 19/2010. K usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2010, č.j. 62 Af 2/2010-213 (Litvínovská uhelná: odkladný účinek)*. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 10.05.2010.

- PÍTROVÁ, Lenka. *K systému správního soudnictví a soudní kontroly správních rozhodnutí v zemích západní Evropy*. Právník 6/1991. S. 346-363.
- PÍTROVÁ, Lenka. *Správní soudnictví po novele občanského soudního řádu*. Právník 5/1992, strana 15-28.
- PLUNDR, Otakar a Petr HLAVSA. *Organizace justice a prokuratury*. 5. podstatně přepracované a doplněné vydání. Praha: Panorama, 259 s.
- POMAHAČ, Richard. *Modality obecné správní žaloby*. Justiční praxe. 2002, 50(3), 100-107. ISSN 1214-276X.
- POMAHAČ, Richard. *Účinnost správního soudnictví*. Právní rozhledy. 2017, č. 22.
- POTĚŠIL, Lukáš. *Správní trestání a soudní přezkum*. Právní rozhledy. 2012, č. 11.
- PRÁVNÍ ROZHLEDY - REDAKCE. *Vláda: Základní teze rekonstrukce veřejného stavebního práva*. Právní rozhledy. 2017, č. 21. S. II-III.
- PRÁVNÍK. *Vědecká diskuse o problematice soudní kontroly správy v ČSSR, konaná dne 15.02.1967 ve sborovně právnické fakulty Univerzity Karlovy* In Právník číslo 07/1967, strana 632–651.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. *Funkčnost soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku*. In. FRUMAROVÁ, Kateřina (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*. (2018). S. 243-257.
- PRŮCHA, Petr. *K ústavním základům správního soudnictví*. Správní právo. 2018. S. 56-71. ISSN 0139-6005.
- PRŮCHA, Petr. *Ombudsman nesoudí*. In sborník *Deset let veřejného ochránce práv v České republice*. Kancelář veřejného ochránce práv Brno, Omega Design, s.r.o., 2010.
- PŘIBÁŇ, Jiří. *Před 800 lety byla podepsána Magna charta libertatum, Velká listina práv a svobod* | iROZHLAS – spolehlivé a rychlé zprávy [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/veda-technologie_historie/pred-800-lety-byla-podepsana-magna-charta-libertatum-velka-listina-prav-a-svobod_201506152120_jpiroch
- PŘIDAL, Miroslav (ed). *Role Veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky*. Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2011.
- RIEGEL, Filip. *Judikatura NSS: Rozšířený senát*. Soudní rozhledy. 2013, č. 5. S. 162-166.
- SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ a Stanislav KADEČKA. *Veřejná správa na prahu 21. století: sborník z konference*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2001. 149 s. ISBN 8021027398.
- SBRUS, Martin. *Judikatura NSS: Odkladný účinek a předběžné opatření*. Soudní rozhledy. 2014, č.1. S. 2-8.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Instituce ombudsmanského typu v Německu a Rakousku*. Informační studie č. 1.051, Parlamentní institut. Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita: Brno, listopad 1993.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Veřejný ochránce práv: současný (právní) stav*. Právní rozhledy. 2017, č. 22. S. 774-777.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Místo Veřejného ochránce práv v systému státních orgánů*. In PŘIDAL, Miroslav (ed). *Role Veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky*. Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2011

- SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv: komentář. 2.*, podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-80-7400-158-1.
- ŠUSTR, Ladislav. *Finanční správa brzdí. Zajišťovací příkazy dopadají na méně firem.* Echo 24.cz. 15.04.2019. Dostupné [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://echo24.cz/a/SWQX5/financni-sprava-brzdi-zajistovaci-prikazy-dopadaji-na-mene-firem>
- TOMAN, Petr. *Trestněprávní odpovědnost zastupitelů.* 15.12.2015. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/trestnepravni-odpovednost-zastupitelu-i>.
- VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Role ombudsmana ve vztahu k Ústavnímu soudu a správnímu soudnictví.* In *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti.* Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14.05.2002.
- VEČEŘA, Miloš, HAPLA, Matin. *Weyrovy dny právní teorie 2016. Sborník z konference.* Masarykova univerzita. Právnická fakulta.
- VEDRAL, Josef. *K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním.* Správní právo. 1-2. 2012, strana 1-60, 437-447. ISSN 0139-6005.
- Verejná správa na rázcestí: zborník z vedeckej konferencie konanej dňa 27. februára 2018 na pôde Právnickej fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, ktorá sa uskutočnila na počesť 55. Výročia pôsobenia prof. JUDr. Kataríny Tóthovej, DrSc. na Katedre správneho a environmentálneho práva, Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave
- VESECKÁ, Renata. *Zvláštní žalobní legitimace státního zástupce k ochraně veřejného zájmu dle soudního řádu správního.* Státní zastupitelství, 2009 č. 9.
- VESELÝ, Jan. *Ombudsman v našem právním řádu?* Právní rozhledy. 1997, č. 1.
- WITZOVÁ, Ivana. *Jednání o přistoupení České republiky k Evropské unii: jak úspěšně?* Mezinárodní vztahy 1/2004, strana 70 – 84.
- ZAVŘELOVÁ, Jitka. *Dualismus práva v rozhodování zvláštního senátu.* Správní právo. 2011, 44(1-2), strana 11-26. ISSN 0139-6005.
- ZOULÍK, František. *Vědecká diskuse o problematice rozšíření soudní kontroly správy v ČSSR konaná dne 15.02.1967.* In Právník číslo 07/1967, strana 636–637.
- ZOULÍK, František. *Některé problémy řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů.* Právo a zákonnost. 1992, 40(10), 593-606.

3. Konference, kolokvia, přednášky a semináře

- Nejvyšší správní soud 2018 – jak to bylo, je a (možná) bude?“ I. Panel Historické ohlédnutí. Konference Nejvyššího správního soudu. 13.09.2018. Záznam z konference je dostupný na adrese: <http://nssoud-stream.cz/>.
- BAXA, Josef. Nejvyšší správní soud v desátém roce své existence. Přednáška konaná dne 19.11.2012 ve Sborovně Právnické fakulty University Karlovy. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=n1vlc7awcmw>.
- PRÁVNICKÁ FAKULTA UNIVERSITY KARLOVY. Kolokvium Správní soudnictví konané dne 15.03.2019 na půdě Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Univerzita Karlova. Dostupné <https://www.youtube.com/watch?v=n1vlc7awcmw>.
- LAVICKÝ, Petr. *Správní soudnictví.* Seminář pořádaný Českou advokátní komorou. 2014.

4. Seznam ostatních dokumentů

- AKTUÁLNĚ.CZ. *Otakar Motejl, první a jediný český ombudsman*. 09.05.2010. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/otakar-motejl-prvni-a-jediny-cesky-ombudsman/r~i:article:667822/>
- BRABEC, Richard – *Vyjádření k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony /sněmovní tisk 299/ - první čtení, bod 49, 17 schůze, dne 25.09.2014*. [online]. [cit. 14.01.2022]. Dostupné z:
 - <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/017schuz/s017313.htm#r8>
- BUREŠ, Jaroslav. *Přepis záznamu z 46. schůze konané dne 15. února 2002 ve věci bodu 147. Vládní návrh soudního řádu správního /sněmovní tisk 1080/- třetí čtení. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 1998-2002*. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/046schuz/s046455.htm#>
- BUZKOVÁ, Petra. *Návrh poslankyně Petry Buzkové a dalších na vydání zákona o veřejném ochránci práv*. Sněmovní tisk č. 25. Poslanecká sněmovna. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <http://www.snemovna.cz/sqw/historie.sqw?T=25&O=2>.
- *Code de justice administrative* [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070933/2021-09-12/
- ČESKÁ JUSTICE. *Advokáti se obávají rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti, nemělo by být plošné*. 18.08.2018. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <http://www.ceskajustice.cz/2018/08/advokati-se-obavaji-rozsireni-neprijatelnosti-kasacni-stiznosti-nemelo-by-byt-plosne/>.
- ČESKÁ TELEVIZE. *Prezident jmenoval Karla Šimku do čela Nejvyššího správního soudu*. 02.02.2022. Česká televize, ČT 24. [online]. [Cit. 03.02.2022] Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3436700-novym-predsedou-nejvyssiho-spravniho-soudu-bude-podle-premiera-karel-simka>
- DÉCRET-LOI DU 16 FRUCTIDOR AN III (2 SEPTEMBRE 1795) [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://mafr.fr/en/article/decret-du-16-fructidor-an-iii-2-septembre-1795/>
- EVROPSKÁ KOMISE. *Report on the rule of Law*. [Benátská komise]. Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011), dostupné [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e).
- GENERÁLNÍ FINANČNÍ ŘEDITELSTVÍ. *Analýza zajišťovacích příkazů vydávaných Finanční správou ČR*. Praha 31.08.2017.
- GENERÁLNÍ FINANČNÍ ŘEDITELSTVÍ. *Metodický pokyn k postupu správce daně při vydávání zajišťovacího příkazu*. Č.j. 87133/17/7700-30133-711377 ze dne 01.11.2017.
- GENERÁLNÍ FINANČNÍ ŘEDITELSTVÍ. *Pokyn Generálního finančního ředitelství č. D-18 k ručení v daňovém řízení č.j. 6402/14-7001-51300-602525 ze dne 16.09.2014*.
- MOTEJL, Otakar. *Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2001 ze dne 26.03.2002*. dostupné https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrna_zprava_VOP_2001.pdf.

- JIČÍNSKÝ, Zdeněk. Přepis záznamu z 39. schůze konané dne 25. října 2001 ve věci bodu 76. Vládní návrh soudního řádu správního /sněmovní tisk 1080/- první čtení. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 1998-2002. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/039schuz/s039237.htm>
- JONÁŠ, Václav. Ministerstvo spravedlnosti ČR, Odbor strategie a koncepce justice. E-mailová komunikace ze dne 11.02.2022.
- KRÁLÍK, Michal. *Nepřezkoumatelnost rozhodnutí jako důvod jeho zrušení v judikatuře Nejvyššího soudu České republiky*. Soudní rozhledy. 2007, č. 10. S. 373 – 381.
- Le Conseil constitutionnel. *Décision 80-119 DC - 22 juillet 1980 - Loi portant validation d'actes administratifs – Conformité* [online]. [Cit. 14.01.2022] Dostupné z: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1980/80119DC.htm>
- *Loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire*. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000704777/>
- Rozhodnutí Magistrátu města Olomouce, odboru stavebního, oddělení územně správního, č. 44/2019, sp. zn. S-SMOL/296335/2017/OS, č. j. SMOL/136502/2019/OS/US/Hla, ze dne 10.06.2019.
- MOTEJL, Otakar. *Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2002*. 17.03.2003, dostupné https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2002.pdf.
- NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ. Pokyn obecné povahy nejvyšší státní zástupkyně č. 8/2009 ze dne 21.09.2009, o trestním řízení.
- NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ. *Zprávy o činnosti státního zastupitelství [za rok 2003 – 2018]*. Online dostupné na portálu Nejvyššího státního zastupitelství pod adresou <http://www.nsz.cz/index.php/cs/udaje-o-cinnosti-a-statisticke-udaje/zprava-o-innosti>
- NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ. *Zpráva o činnosti za rok 2010 č.j. 7 NZN 601/2011 ze dne 17.06.2011*.
- Partie 1. Les juridictions administratives et leurs compétences [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: https://www.editions-ellipses.fr/PDF/9782729881566_extrait.pdf
- POSLANECKÁ SNĚMOVNA. *Stenoprotokol z 39. schůze ze dne 13.02.1996 ve věci projednání návrhu poslanců Josefa Pavely a dalších vydání zákona o veřejném ochránci práv – první čtení*. (sněmovní tisk 2007).
- POSLANECKÁ SNĚMOVNA. *Stenoprotokol z 10. schůze ze dne 25.03.1997 ve věci projednání návrhu poslankyně Petr Buzkové a dalších vydání zákona o veřejném ochránci práv – třetí čtení* (sněmovní tisk 25).
- POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY, ÚSTAVNĚ PRÁVNÍ VÝBOR. *Usnesení 24. schůze*. 15.06.2011. [Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb.]. Tisk 319. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=319>.
- POSLANECKÁ SNĚMOVNA. Přepis záznamu z 45. schůze konané dne 15. února 2002 ve věci bodu 166. Vládní návrh zákona správní řád /sněmovní tisk 1070/- třetí čtení. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 1998-2002. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/046schuz/s046459.htm>.
- ŠUSTR, Ladislav. *Finanční správa brzdí. Zajišťovací příkazy dopadají na méně firem*. Echo 24.cz. 15.04.2019. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://echo24.cz/a/SWQX5/financni-sprava-brzdi-zajistovaci-prikazy-dopadaji-na-mene-firem>

- *Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur* [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>
- VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Ombudsman o své rezignaci: Bylo to takové skládání střípků*. Česká televize. Televizní studio Brno. 20.12.2013. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/zpravodajstvi-brno/zpravy/255394-ombudsman-o-sve-rezignaci-bylo-to-takove-skladani-stripku/>
- VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Žaloba proti rozhodnutí Magistrátu města Olomouce ze dne 11.02.2010*. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/ZVZ_Santovka_SZD-5-2020_001_001_Copy.pdf
- VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Do rozhodnutí soudu se Šantovka Tower v Olomouci nesmí začít stavět | Ombudsman. Veřejný ochránce práv|Ombudsman. Kancelář veřejného ochránce práv*. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/do-rozhodnuti-soudu-se-santovka-tower-v-olomouci-nesmi-zacit-stavet/>
- VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Kasační stížnost Veřejného ochránce práv (Stanislav Křeček) ze dne 03.05.2021 proti rozsudku Krajského soudu v Brně č.j. 41 Ad 22/2008-77 a 41 Ad 1/2021-28 ze dne 21.04.2021*. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/40%202017%20SZD.pdf>
- VLÁDA ČR. *Vládní návrh zákona soudní řád správní*. Číslo tisku 1080 ze dne 01.10.2001. [online]. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=1080&o=3>.
- VLÁDA ČR. *Vládní návrh zákona správní řád*. Číslo tisku 1070. ze dne 27.09.2001. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=1070&o=3>.
- VLÁDA ČR. *Vládní návrh zákona soudní řád správní*. Číslo tisku 1080 ze dne 01.10.2001. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=1080&o=3>, § 66 písm. a).
- VLÁDA SLOVENSKÉ REPUBLIKY. *Předkládací zpráva zákona LP/2021/533 Zákon o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov*. [online]. [14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2021/533>
- VLÁDA SLOVENSKÉ REPUBLIKY. *Předkládací zpráva zákona LP/2021/533. Zákon o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov*. [online]. [14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2021/533>
- Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy 2004(20) ze dne 15.12.2004
- Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R(85)13 ze dne 23.09.1985
- Deklarace práv lidských a občanských, schválena ve Francii 26.08.1789 [online]. Dostupné z: <https://icv.vlada.cz/assets/udalosti/Deklarace-prav-lidskych-a-obcanskyh.pdf>
- Informace poskytnuté podle zákona č. 106/1999 Sb. od Ministerstva spravedlnosti ČR, Veřejného ochránce práv, Nejvyššího správního soudu ČR a krajských soudů ČR týkající se nápadu soudů ve správním soudnictví, jejich členění, nákladů na jednotlivé řízení. Tyto informace jsou částečně dostupné pod odkazem <http://www.justice.cz/web/msp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice>.
- BAXA, Josef. *Nejvyšší správní soud v desátém roce své existence*. Přednáška konaná dne 19.11.2012 ve Sborovně Právnické fakulty University Karlovy. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=n1vlc7awcmw>.

- BAXA, Josef. Rozhovoru pro BBC. 03.01.2003, dostupný online http://www.bbc.co.uk/czech/interview/030103_baxa.shtml.
- ELEKTRONICKÁ KNIHOVNA PŘIPRAVOVANÉ LEGISLATIVY. eKLEP - Portál Aplikace ODok. [online]. Copyright © 2020 [cit. 26.10.2020]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep>.
- LAVICKÝ, Petr. *Správní soudnictví*. Seminář pořádaný Českou advokátní komorou. 2014.
- MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Moderné a úspěšné Slovensko*. Národní integrovaný reformní plán. 2021 – 2024. [online].[14.01.2022] Dostupné z: https://www.mzv.cz/public/cd/a5/c7/4095584_2482579_Moderni_a_uspesne_Slovensko.pdf
- Nejvyšší správní soud 2018 – jak to bylo, je a (možná) bude?“ Konference Nejvyššího správního soudu. 13.09.2018. Záznam z konference je dostupný na adrese: <http://nssoud-stream.cz/>.
- Nejvyšší správní soud. Jednací řád. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Organizacni-dokumenty/art/48?menu=200>
- NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ. Pokyn obecné povahy nejvyšší státní zástupkyně č. 8/2009 ze dne 21.09.2009, o trestním řízení.
- NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ. Zprávy o činnosti státního zastupitelství [za rok 2003 – 2018]. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/udaje-o-cinnosti-a-statisticke-udaje/zprava-o-innosti>
- NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ. Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2013. Textová část. č.j. 7 NZN 601/2014 ze dne 24.06.2014.
- NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ. Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2019. Textová část. č.j. 7 NZN 501/2020 ze dne 15.06.2020.
- NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ. Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2019. Tabulková část I. č.j. 4 NZN 501/2020 ze dne 15.06.2020.
- NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ. Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2020. Textová část. č.j. 4 NZN 501/2021 ze dne 15.06.2021.
- NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ. Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2020. Tabulková část I. č.j. 4 NZN 501/2021 ze dne 15.06.2021.
- POSLANECKÁ SNĚMOVNA. Stenoprotokol z 39. schůze ze dne 13.02.1996 ve věci projednání návrhu poslanců Josefa Pavely a dalších vydání zákona o veřejném ochránci práv – první čtení. (sněmovní tisk 2007).
- POSLANECKÁ SNĚMOVNA. Stenoprotokol z 10. schůze ze dne 25.03.1997 ve věci projednání návrhu poslankyně Petr Buzkové a dalších vydání zákona o veřejném ochránci práv – třetí čtení (sněmovní tisk 25).
- POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY, ÚSTAVNĚ PRÁVNÍ VÝBOR. Usnesení 24. schůze. 15.06.2011. [Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb.]. Tisk 319. [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=319>.
- PRÁVNICKÁ FAKULTA UNIVERSITY KARLOVY. *Kolokvium Správní soudnictví konané dne 15.03.2019 na půdě Právnické fakulty Univerzity Karlovy*. Univerzita Karlova. [online].[Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=n1vlc7awcmw>.

- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže | Tiskové zprávy z oblasti hospodářské soutěže | Společnost GARLAND poškozovala spotřebitele, hrozí jí pokuta téměř 100 milionů korun. [online]. [Cit. 08.02.2022]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/tiskove-zpravy/hospodarska-soutez/3213-spolecnost-garland-poskozovala-spotrebitel-hrozi-ji-pokuta-temer-100-milionu-korun.html>
- Two anniversaries: the enduring fragility of Magna Carta | History and Policy. History and Policy | Connecting historians, policymakers and the media [online]. [Cit. 14.01.2022]. Dostupné z: <http://www.historyandpolicy.org/opinion-articles/articles/two-anniversaries-the-enduring-fragility-of-magna-carta>.
- ZEMAN, Miloš. *Projev prezidenta republiky při jmenování předsedy NSS - Pražský hrad*. Pražský hrad - Prezident České republiky. Pražský hrad.. [online]. Dostupné z: <https://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr/vybrane-projevy-a-rozhovory/projev-prezidenta-republiky-pri-jmenovani-predsedy-nss-16278>

5. Seznam použitých právních předpisů

České právní předpisy a důvodové zprávy

- Nařízení vlády č. 8/1928 Sb. *O řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení)*.
- Zákon č. 164/1937 Sb. *O nejvyšším správním soudě*.
- Zákon č. 166/1949 Sb. ze dne 11.05.1949. *O sídle správního soudu*.
- Zákon č. 270/1949 Sb. ze dne 19.12.1949. *O finančních prokuraturách*.
- Zákon č. 64/1952 Sb. *O soudech a prokuratuře*.
- Ústavní zákon č. 100/1960 Sb. *Ústava Československé socialistické republiky*.
- Zákon č. 141/1961 Sb. *trestní řád*.
- Zákon č. 99/1963 Sb. *občanský soudní řád*.
- Zákon č. 60/1965 Sb. *O prokuratuře*.
- Ústavní zákon č. 23/1991 Sb. kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění ČSFR.
- Zákon č. 519/1991 Sb. kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 519/1991 Sb.
- zákon č. 582/1991 Sb. *Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení*.
- zákona č. 293/1993 Sb. *Zákon o výkonu vazby*
- zákon č. 219/2000 Sb. *Zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích*.
- Zákon č. 128/2000 Sb. *O obcích (obecní zřízení)*.
- Zákon č. 129/2000 Sb. *O krajích (krajské zřízení)*.
- Zákon č. 131/2000 Sb. *O hlavním městě Praze*.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. *Ústava České republiky*.
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., *O vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky*.

- Obecně závazná vyhláška č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy ze dne 21.12.2000, vydaná podle § 17 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., kterou se vydává *Statut hlavního města Prahy*.
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. *Listina základních práv a svobod*.
- Zákon č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích.
- Zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny.
- Zákon č. 337/1992 Sb. o správě daní a poplatků.
- Zákon č. 358/1992 Sb. *Notářský řád*.
- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Zákon č. 634/1992 Sb. *O ochraně spotřebitele*.
- Zákon č. 182/1993 Sb. *O Ústavním soudu*.
- Zákon č. 198/1993 Sb. *Zákon o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu*.
- Zákon č. 283/1993 Sb. *O státním zastupitelství*.
- Zákon č. 200/1994 Sb. *O zeměměřictví*.
- Zákon č. 114/1995 Sb. *O vnitrozemské plavbě*.
- Zákon č. 273/2008 Sb. *O policii České republiky*.
- Zákon č. 89/2012 Sb. *Zákon občanský zákoník*.
- Zákon č. 90/2012 Sb. *Zákon o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)*.
- Zákon č. 14/2002 Sb. *Kterým se mění mj. zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství*.
- Zákon č. 33/2020 Sb. *Kterým se mění zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění zákona č. 458/2016 Sb., a další související zákony*.
- zákona č. 117/1995 Sb. *Zákon o státní sociální podpoře*.
- Zákon č. 85/1996 Sb. o advokacii.
- Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. *Advokátní tarif*.
- Zákon č. 82/1998 Sb. *O odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem*.
- Zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím.
- Zákon č. 221/1999 Sb. o vojácích z povolání.
- Zákon č. 325/1999 Sb. *Zákon o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu)*.
- Zákon č. 326/1999 Sb. *Zákon o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů*.
- Zákon č. 349/1999 Sb. *O Veřejném ochránci práv*.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 349/1999 Sb.
- Zákon č. 128/2000 Sb. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*.
- Zákon č. 129/2000 Sb. *Zákon o krajích (krajské zřízení)*.
- Zákon č. 131/2000 Sb. *Zákon o hlavním městě Praze*.
- Zákon č. 100/2001 Sb. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)*.
- Zákon č. 143/2001 Sb. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže)*.
- Zákon č. 218/2000 Sb. *Zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)*,

- Zákon č. 231/2001 Sb. *Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.*
- Zákon č. 6/2002 Sb. *Zákon o soudech a soudcích.*
- zákona č. 7/2002 Sb. *Zákon o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.*
- Zákon č. 131/2002 Sb. *O rozhodování některých kompetenčních sporů.*
- Zákon č. 150/2002 Sb. *Soudní řád správní.*
- Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 77/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb.
- Zákon č. 151/2002 Sb. *Kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního.*
- Zákon č. 221/2003 Sb. *Zákon o dočasné ochraně cizinců.*
- Zákon č. 361/2003 Sb. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.*
- Zákon č. 22/2004 Sb. *Zákon o místním referendu a o změně některých zákonů.*
- Zákon č. 435/2004 Sb. *O zaměstnanosti.*
- Zákon č. 500/2004 Sb. *Zákon správní řád.*
- Zákona č. 594/2004 Sb. *Zákon, jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu vývozu zboží a technologií dvojího užití.*
- Zákon č. 350/2005 Sb. *kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb.,*
- *o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.*
- Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2005 Sb.
- Zákon č. 381/2005 Sb. *O změně zákona č. 349/1999 Sb. Zákon o Veřejném ochránci práv.*
- Zákon č. 159/2006 Sb. *Zákon o střetu zájmů.*
- Zákon č. 182/2006 Sb. *O úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon).*
- Zákon č. 183/2006 Sb. *Zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).*
- Zákon č. 184/2006 Sb. *O vyvlastnění.*
- Zákon č. 187/2006 Sb. *Zákon o nemocenském pojištění.*
- Zákon č. 301/2008 Sb. *Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.*
- Zákon č. 280/2009 Sb. *Zákon daňový řád.*
- Zákon č. 416/2009 Sb. *Zákon o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon).*
- Zákon č. 436/2009 Sb. *O změně zákona č. 100/2001 Sb.*
- Důvodová zpráva k zákonu č. 436/2009 Sb.
- Zákon č. 303/2011 Sb. *O změně zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní.*
- Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb.
- Zákon č. 456/2011 Sb. *Zákon o Finanční správě České republiky.*
- Zákona č. 275/2012 Sb. *Zákon o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky).*
- Zákon č. 256/2013 Sb. *O katastru nemovitostí (katastrální zákon).*
- Zákon č. 292/2013 Sb. *o zvláštních řízeních soudních.*
- Vyhláška č. 357/2013 Sb. *o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška).*
- Zákon č. 234/2014 Sb. *O státní službě.*

- Zákon č. 39/2015 Sb. *O změně zákona č. 100/2001 Sb.*
- Důvodová zpráva k zákonu č. 39/2015 Sb.
- Zákon č. 250/2016 Sb. *O odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.*
- Zákon č. 225/2017 Sb.
- Zákon č. 283/2021 Sb. *Stavební zákon*
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m.s. o tom, že „dne 25. června 1998 byla v Aarhusu přijata Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.“.
- Instrukce Ministerstva spravedlnosti č.j. 505/2001-Org ze dne 03.12.2001, 1/2002 SIS, kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy.

Německé právní předpisy

- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23.05.1949
- Zivilprozessordnung (ZPO) vom 12.09.1950
- Arbeitsgerichtsgesetz (ArbGG) vom 03.09.1953
- Sozialgerichtsgesetz (SGG) vom 03.09.1953
- Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vom 21.01.1960
- Finanzgerichtsordnung (FGO) vom 06.10.1965
- Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 25.05.1976

Slovenské právní předpisy a důvodové zprávy

- Zákon č. 99/1963 Z.z. *Občianský súdny poriadok*
- Zákon č. 460/1992 Z.z. *Ústava Slovenskej republiky*
- Zákon č. 233/1995 Z.z. *Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov.*
- Zákon č. 160/2015 Z.z. *civilný sporový poriadok.*
- Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2015 Z.z.
- Zákon č. 162/2015 Z.z. *Správny súdny poriadok.*
- Důvodová zpráva k zákonu č. 162/2015 Z.z.
- Zákon č. 153/2001 Z.z. *Zákon o prokuratúre.*
- Zákon č. 423/2020 Z.z. *Zákon o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s reformou súdnictva.*
- Důvodová zpráva k zákonu č. 423/2020 Z.z.

Ostatní právní předpisy

- Zákon č. 143/1867 ř.z. *o zřízení říšského soudu.*
- Základní zákon státní č. 144/1867 ř.z. o moci soudcovské.
- Zákon č. 36/1876 ř.z. *o zřízení správního soudu.*

- Zákon č. 53/1894 ze dne 5.03.1894 ř.z. *jímž mění se § 10, zákona ze dne 22. října 1874, (Z. Ř. č. 36, z r. 1876) o zřízení správního soudu.*
- Zákona č. 3/1918 Sb. *o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů.*
- Nařízení Národního výboru československého č. 7/1918 ze dne 02.11.1918 *o ustanovení a o jmenování personálu pro nejvyšší správní soud v Praze*
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod sjednaná v Římě dne 04.11.1950.
- Sdělení č. 209/1992 Sb. o federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.
- Nařízení Rady (ES) č. 1408/71 ze dne 14.06.1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) - GDPR.
- Základní zákon státní č. 144/1867 ř.z. o moci soudcovské.
- Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (tzv. EIA směrnice).

6. Seznam použité judikatury

Judikatura Ústavního soudu

- Usnesení Ústavního soudu ČSFR sp.zn. I. ÚS 191/92 ze dne 09.06.1992, č. pod č. 3 Sbírkou usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR, ročník 1992.
- Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 18/96 ze dne 24. 9. 1996, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 269/1996 Sb. N 85/6 SbNU 109. *Rozhodování bez ústního jednání ve správním soudnictví v prvním stupni.*
- nález Ústavního soudu I. ÚS 2443/08, Sb. 259/2009 SUSN ze dne 01.07.2008.
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 28/98 ze dne 23.11.1999, č. 2/2000 Sb. N 61/16 SbNU 185. *Nepřezkoumatelnost rozhodnutí o pořádkových pokutách soudy ve správním soudnictví.*
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 26/08 ze dne 07.04.2009, zveřejněný ve Sbírce zákonů pod č. 171/2009 Sb. N 82/53 SbNU 33. *K ústavnosti rozhodování obecných soudů podle občanského soudního řádu ve věcech vyvlastnění.*
- Nález Ústavního soudu ČR sp.zn. Pl. ÚS 8/98 ze dne 17.11.1998, publikovaný pod č. 300/1998 Sb., N 141/12 SbNU305. *Ověření neplatnosti daňového rozhodnutí vydaného podle zákona o správě daní a poplatků.*
- Usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 92/06 ze dne 03.04.2007. *Návrh soudu na změnu a doplnění zákona, nikoli jeho zrušení.*
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 5/03 ze dne 09.07.2003, N 109/2003 SbNU 499. *Přechod majetku státu na kraje bez jejich souhlasu (zejména zadlužených nemocnic).* Publikováno pod č. 211/2003 Sb.
- Nález Ústavního soudu IV. ÚS 349/03 ze dne 26.02.2004. *Přezkum rozhodnutí předsedy Úřadu průmyslového vlastnictví.*

- Nález Ústavního soudu sp.zn. IV. ÚS 331/02, 113/2002 Sbírky nálezů a usnesení ÚS 27/2002, *K právu na samosprávu obcí. K Volbě místostarosty. K tzv. komunální ústavní stížnosti.*
- Nález Ústavního soudu IV. ÚS 1403/09 ze dne 19.04.2010, N 88/57 SbNU 155. *K právu na územní samosprávu, povinnosti soudu vypořádat se s uplatněnými námitkami a povinnosti eurokonformní interpretace (občanství obce).*
- Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 1/02, 104/2002 Sbírky nálezů a usnesení ÚS 27/2002, *K návrhu na zrušení ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).*
- Nález Ústavního soudu sp.zn. I. ÚS 3930/14 ze dne 16.06.2015, č. N 115/77 SbNU 685. *K interpretaci procesních předpisů k ochraně práv žadatele o informace.*
- Nález Ústavního soudu I. ÚS 59/14 ze dne 30.05.2014, N 111/73 SbNU 757. *Aktivní legitimace občanského sdružení k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu).*
- ¹ Nález Ústavního soudu IV. ÚS 3572/14 ze dne 23.10.2015, N 185/79 SbNU 97. *K aktivní legitimaci spolků na ochranu přírody a krajiny v řízení o zrušení opatření obecné povahy.*
- Nález Ústavního soudu II. ÚS 315/14 ze dne 27.06.2017, SbNU č. 112/2017, ÚS, 85/2017.
- Nález Ústavního soudu I. ÚS 544/06 ze dne 03.12.2007, N 217/47 SbNU 855. *K principu dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci v horizontálním právním vztahu.*
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 9/2000 ze dne 17.01.2001, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 52/2001 Sb., N8/21 SbNU 55. *O zrušení § 83 odst. 1 zákona o přestupcích - přezkum rozhodnutí o přestupku soudem.*
- Nález Ústavního soudu IV. ÚS 3409/11-2 ze dne 27.03.2012, N 60/64/ SbNU 717, *Oprávnění nejvyššího státního zástupce nechat se zastoupit náměstkem při podání dovolání.*
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99 ze dne 27.06.2001, 276/2001 Sb., N 96/22 SbNU 329. *Zrušení části páté občanského soudního řádu - správní soudnictví.*
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 1/03 ze dne 11.02.2004, 153 /2004 Sb., N 15/32 SbNU 131 - *Odůvodnění odmítnutí dovolání z důvodu absenci právního významu.*
- Usnesení Ústavního soudu I. ÚS 2334/16 ze dne 03.01.2017.
- Usnesení Ústavního soudu II. ÚS 3995/16 ze dne 21.11.2017.
- nález Ústavního soudu sp.zn. II. ÚS 828/06 ze dne 06.02.2007, N 26/44 SbNU 309. *K oprávnění soudu částečně nebo úplně nepřiznat náhradu nákladů řízení podle § 150 občanského soudního řádu.*
- Usnesení Ústavního soudu sp.zn. I. ÚS 3608/18 ze dne 29.01.2019, U 3/92 SbNU 365. *Odložení podnětu k prohlášení nicotnosti a vyrozměnění o nezahájení přezkumného řízení z hlediska zásahu do ústavně zaručených práv stěžovatele.*
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 19/99 ze dne 22.03.2000, N 43/17 SbNU 303 *Vymezení pojmu „soused“ ve stavebním zákoně, publikovaný pod č. 96/2000 Sb.*
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 3/15 ze dne 30.05.2017, N 89/85 SbNU 503, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 231/2017 Sb. *Mechanismus stanovování výše úhrady zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění.*
- Nález Ústavního soudu I. ÚS 2056/12 ze dne 20.11.2012, publikovaný pod č. N 191/67/SbNU 293.
- Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 12/14 ze dne 16.06.2015, č. 177/2015 Sb., N 109/77 SbNU 577. *K protiústavnosti výluky soudního přezkumu u pozastavení výplaty části dotace.*

- Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 73/04 ze dne 26.01.2005, N 17/36 SbNU 185, *Kauza senátora Nádvorníka (způsob vedení volební kampaně a vliv na výsledek voleb)*, publikováno ve Sbírce zákonů pod č. 140/2005 Sb.
- Nález Ústavního soudu II. ÚS 136/06 ze dne 14.03.2007. N 50/44 SbNU 635. *K možnosti rozšířit důvody kasační stížnosti.*
- Nález Ústavního soudu České republiky II. ÚS 86/95 ze dne 23.06.1995, U 15/3 SbNU 359. *Rozdíl mezi právem soukromým a veřejným z hlediska rozhodovací pravomoci ÚS.*
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 1/03 ze dne 11.02.2004, 153 /2004 Sb., N 15/32 SbNU 131. *Odůvodnění odmítnutí dovolání z důvodu absenci právního významu.*
- Nález Ústavního soudu III. ÚS 230/96 ze dne 29.05.1997, N 65/8 SbNU 141. *K právu na zákonného soudce.*
- Nález Ústavního soudu II. ÚS 361/96 ze dne 26.02.1997, U 5/7 SbNU 343. *K postavení státu v trestním řízení.*
- Nález Ústavního soudu II. ÚS 635/18 ze dne 15.05.2018 a III. ÚS 1257/18 ze dne 17.07.2018. *Lhůta pro podání žaloby v řízení na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu v případě tzv. trvajících zásahů.*
- Nález Ústavního soudu I. ÚS 374/05 ze dne 05.04.2006.
- Nález Ústavního soudu v nálezu sp.zn. IV. ÚS 2170/08 ze dne 12.05.2009, N117/53 SbNU 473. *K principu předvídatelnosti soudního rozhodování a postupu NSS ČR při změně právního závěru vyjádřeného v dosavadních rozhodnutích.*
- Nález Ústavního soudu I. ÚS 1783/10 ze dne 16.11.2010, N 227/59 SbNU 309. *K otázce nepostoupení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.*
- Nález Ústavního soudu III. ÚS 1441/17 ze dne 19.12.2017 - *Požadavek náležitého odůvodnění rozhodnutí v případě odchýlení se od předchozí judikatury.*
- Např. nález Ústavního soudu I. ÚS 164/97 ze dne 10.03.1999, N 39/13 SbNU 277. *K dispozitivnosti žaloby ve správním soudnictví.*
- Nález Ústavního soudu sp.zn. I. ÚS 2349/11 ze dne 06.03.2013
- Nález Ústavního soudu I. ÚS 352/2000 ze dne 26.03.2002, N 38/25 SbNU 307. *Určitost a srozumitelnost žaloby.*
- Nález Ústavního soudu II. ÚS 169/09 ze dne 03.03.2009, N 43/52 SbNU 431. *K povinnosti obecného soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí.*
- Nález Ústavního soudu I. ÚS 733/01 ze dne 24.02.2004, N 26/32 SbNU 239. *Opomenuté důkazy v trestním řízení.*
- Nález Ústavního soudu III. ÚS 1900/13 ze dne 23.01.2014, U 1/72 SbNU 557. *K povaze právního systému České republiky.*
- Nález Ústavního soudu III. ÚS 3000/11 ze dne 10.01.2012, N 6/64 SbNU 61. *Hodnocení účelnosti vynaložených nákladů v občanském soudním řízení.*
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 9/2000 ze dne 17.01.2001, č. 52/2001 Sb., N 8/21 SbNU 55. *O zrušení § 83 odst. 1 zákona o přestupcích – přezkum rozhodnutí o přestupku soudem.*
- Např. nález Ústavního soudu IV. ÚS 1087/09 ze dne 24.11.2009, N 243/55 SbNU 349. *Náhrada nákladů právního zastoupení státu.*
- Nález Ústavního soudu II. ÚS 529/05 ze dne 19.06.2007, N 97/45 SbNU 379.
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 12/17 ze dne 07.11.2017. *Rozhodnutí prezidenta republiky o nejmenování profesorem nelze žalovat jako nečinnost.*

- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 28/95 ze dne 27.11.1996, č. 1/1997 Sb. N 126/6 SbNU 407.
- Nález Ústavního soudu sp.zn. III. ÚS 1836/13 ze dne 27.02.2014.
- Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 305/95 ze dne 08.11.1995, publikován ve Sbírce zákonů pod č. 6/1996 Sb. N 74/4 SbNU 205.
- Usnesení Ústavního soudu III. ÚS 156/05 ze dne 09.06.2005, U 13/37 SbNU 751. *Nepřípustnost kasační stížnosti proti rozhodnutí dočasné povahy ve správním soudnictví.*
- Nález Ústavního soudu II. ÚS 3189/16 ze dne 03.04.2018.
- Nález Ústavního soudu III. ÚS 686/02 ze dne 27.02.2003, N 30/29 SbNU 257.
- Nález Ústavního soudu IV. ÚS 29/2003 ze dne 17.03.2003.
- Nález Ústavního sp.zn. I ÚS 181/01 ze dne 16.04.2003, N 58/30 SbNU 97. *Rozhodování profesních komor o ukládání povinností.*
- Nález Ústavního soudu III. ÚS 448/18 ze dne 27.02.2018.
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 50/2000 ze dne 09.05.2001, č. 242/2001 Sb. N 72/22 SbNU 125. *Zrušení § 21 odst. 3 zákona o myslivosti – oprávnění myslivecké stráže.*
- Nález Ústavního soudu II. ÚS 75/93 ze dne 25.11.1993, U 3/2 SbNU 201. *Charakteristika veřejné moci.*
- Nález Ústavního soudu I. ÚS 182/05 ze dne 06.04.2006, N 79/41 SbNU 39.
- Nález Ústavního soudu IV. ÚS 233/02 ze dne 28.08.2002, U 30/27 SbNU 337.
- Nález Ústavního soudu II. ÚS 419/01 ze dne 03.06.2003, N 77/30 SbNU 217.
- Nález Ústavního soudu I. ÚS 740/15 ze dne 27.06.2017, N 113/85 SbNU 851.
- Nález Ústavního soudu I. ÚS 374/05 ze dne 05.04.2006.
- Sjednocující stanovisko Ústavního soudu Pl. ÚS-st 12/2000 ze dne 19.12.2000, ST 12/21 SbNU 48. *Procesní povaha rozhodnutí o nepovolení přezkoumání rozhodnutí podle § 55b daňového řádu.*
- Nález ústavního soudu Pl. ÚS 8/99 ze dne 3. 11. 1999, pod č. 291/1999 Sb. N 153/16 SbNU 135. *Možnost přezkumu rozhodnutí správních orgánů předběžné povahy soudy.*
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 17/09 ze dne 01.12.2009, pod č. 9/2010 Sb. N 250/55 SbNU 415. *K délce lhůty pro podání správní žaloby v případě řízení ve věci mezinárodní ochrany.*
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 15/12 ze dne 15.01.2013, publikován ve Sbírce zákonů pod č. 82/2013 Sb. N 13/68 SbNU 191 - *Právo na soudní přezkum rozhodnutí o odvolání proti neuznání za osobu zdravotně znevýhodněnou.*
- Nález Ústavního soudu II. ÚS 351/04 ze dne 04.11.2004, N 167/35 SbNU 267. *Důvody ustanovení opatrovníka osobě neznámého pobytu.*
- Nález Ústavního soudu I. ÚS 559/2000 ze dne 25.09.2002, N 111/27 SbNU 233. *K ustanovení opatrovníka osobě neznámého pobytu.*
- Nález Ústavního soudu IV. ÚS 145/94 ze dne 20.02.1995, N 11/3 SbNU 57. *Ústavně zaručené právo na soudní ochranu.*
- Nález Ústavního soudu III. ÚS 314/14 ze dne 05.06.2014.
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 12/17 ze dne 07.11.2017.
- Nález Ústavního soudu III. ÚS 2634/18 ze dne 15.01.2019. *Přístup k Nejvyššímu správnímu soudu (Uzavírka Hradčanského náměstí v souvislosti s návštěvou čínského prezidenta).*
- Nález Ústavního soudu IV. ÚS 1241/12 ze dne 13.03.2013, N 42/68 SbNU 425.
- Nález Ústavního soudu III. ÚS 618/04 ze dne 03.03.2005, N 44/36 SbNU 469.

- Nález Ústavního soudu I. ÚS 17/19 ze dne 04.09.2018. *Ochrana dobré víry a ochrana důvěry v zákonnost postupu orgánů veřejné moci.*
- Nález Ústavního soudu I. ÚS 165/99 ze dne 29.05.2001, 81/2001 USn.
- Usnesení Ústavního soudu IV. ÚS 1861/07 ze dne 05.11.2007.
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 21/96 ze dne 04.02.1997, č. 63/1997 Sb., N 13/7 SbNU 87.
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 14/02 ze dne 04.06.2003, č. 207/2003 b. N 82/30 SbNU 263.
- Nález ústavního soudu II. ÚS 2791/17 ze dne 02.02.2018. *Náležitosti odporu proti trestnímu příkazu.*
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 43/93 ze dne 12.04.1994, č. 91/1994 Sb. N 16/1 SbNU 113. *Trestný čin hanobení Parlamentu, vlády a Ústavního soudu - výklad pojmu rozhodnutí prezidenta, kontrasignace.*
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 24/04 ze dne 28.06.2005, č. 327/2005 sb. N 130/37 SbNU 641. *Jezy na Labi (prohlášení veřejného zájmu zákonem).*
- Stanovisko pléna Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS -st.-9/99 ze dne 09.11.1999.
- Usnesení Ústavního soudu č.j. II. ÚS 1384/07 ze dne 14.08.2017.

Judikatura zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb.

- Usnesení zvl. senátu č.j. Konf 28/2014-55 ze dne 01.08.2017, č. 2629/2017. Sb. NSS.
- Usnesení zvl. senátu č.j. Konf 108/2003-5 ze dne 06.01.2004, č. 196/2004 Sb. NSS.
- Usnesení zvl. senátu č.j. Konf 22/2006-8 ze dne 30.12.2009, č. 1952/2009 Sb. NSS
- Usnesení zvl. senátu č.j. Konf 132/2005-7 ze dne 30.06.2006, č. 307/2004 Sb. NSS.
- Usnesení zvl. senátu č.j. Konf 34/2006-22 ze dne 28.05.2007, č. 1277/2007 Sb. NSS.
- Usnesení zvl. senátu č.j. Konf 17/2004-7 ze dne 31.05.2004, č. 307/2004 Sb. NSS.
- Usnesení zvl. senátu č.j. Konf 53/2011-25 ze dne 05.03.2012, č. 2644/2012 Sb. NSS.
- Usnesení zvl. senátu č.j. Konf 25/2012-9 ze dne 06.09.2012, č. 2717/2012 Sb. NSS.
- Usnesení zvl. senátu č.j. Konf 27/2017-22 ze dne 19.12.2017.
- Usnesení zvl. senátu č.j. Konf 48/201-100 ze dne 08.10.2019.

Judikatura Nejvyššího správního soudu České republiky

- Usnesení pléna Nejvyššího správního soudu ze dne 29.04.2004, *o zřízení finančně správního kolegia a sociálně správního kolegia Nejvyššího správního soudu.*
- Usnesení pléna Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2006.
- Usnesení pléna Nejvyššího správního soudu č.j. S 4/2013-2/3 ze dne 29.04.2004, *o zrušení kolegií Nejvyššího správního soudu.*
- Usnesení RS č.j. 3 Ads 148/2008-70 ze dne 13.07.2010, č. 2130/2010 Sb. NSS.
- Usnesení RS NSS ČR č.j. 10 Ads 99/2014-58 ze dne 01.07.2015, č. 3270/2015 Sb. NSS.
- Rozsudek RS NSS ČR č.j. 7 As 100/2010-65 ze dne 12.03.2013, č. 2837/2013 Sb. NSS.
- Usnesení RS NSS ČR č.j. 5 As 126/2011-68 ze dne 14.01.2014, č. 3014/2014 Sb. NSS.
- Usnesení RS NSS ČR č.j. 5 As 104/2013-46 ze dne 16.11.2016, č. 3528/2017 Sb. NSS.
- Rozsudek RS NSS ČR č.j. 5 As 154/2016-62 ze dne 29.08.2017, č. 3632/2012 Sb. NSS.
- Usnesení RS NSS ČR č.j. 10 As 24/2015-71 ze dne 02.05.2017, č. 3577/2017 Sb. NSS.

- Usnesení RS NSS ČR č.j. 7 Afs 11/2014-47 ze dne 31.03.2015, č. 3228/2015 Sb.
- Usnesení RS NSS ČR č.j. 4 Ads 32/2012-50 ze dne 01.04.2014, č. 3059/2014 Sb. NSS.
- Rozsudek RS NSS ČR č.j. 2 As 103/2015-171 ze dne 26.08.2015
- Rozsudek RS NSS ČR č.j. 2 Afs 186/2006-54 ze dne 27.10.2009, č. 1982/2010 Sb. NSS.
- Rozsudek RS NSS ČR č.j. 2 As 25/2007-118 ze dne 17.02.2009, č. 1838/2009 Sb. NSS.
- Usnesení RS NSS ČR č.j. 1 As 89/2008-80 ze dne 24.11.2008, č. 1999/2010 Sb. NSS.
- Rozsudek RS NSS ČR č.j. 9 Afs 13/2008-90 ze dne 24.11.2009, č. 2001/2010 Sb. NSS.
- Usnesení RS NSS ČR č.j. 5 Afs 16/2003-56 ze dne 12.10.2004, č. 534/2005 Sb. NSS.
- Usnesení RS NSS ČR č.j. 8 As 47/2005-86 ze dne 21.10.2008, č. 1764/2009 Sb. NSS.
- Rozsudek RS NSS ČR č.j. 2 As 75/2009-113 ze dne 23.08.2011, č. 2434/2011 Sb. NSS.
- Usnesení RS NSS ČR č.j. 2 As 34/2006-73 ze dne 15.01.2008, č. 1546/2008 Sb. NSS.
- Usnesení RS NSS ČR č.j. 7 Azs 79/2009-84 ze dne 08.03.2011, č. 2288/2011 Sb. NSS.
- Rozsudek RS NSS ČR č.j. 2 Azs 92/2005-58 ze dne 20.12.2005, č. 835/2006 Sb. NSS.
- Rozsudek RS NSS ČR č.j. 4 As 3/2008-78 ze dne 24.08.2010, č. 2162/2011 Sb. NSS.
- Rozsudek RS NSS ČR č.j. 3 Azs 66/2017-31 ze dne 20.03.2018, č. 3733/2018 Sb. NSS.
- Usnesení RS č.j. 7 Ans 10/2012-46 ze dne 14.01.2014, č. 3013/2014 Sb. NSS.
- Usnesení RS NSS ČR č.j. 5 Afs 91/2012-41 ze dne 01.07.20015, č. 3321/2016 Sb. NSS.
- Rozsudek RS NSS ČR č.j. 7 As 26/2009-58 ze dne 07.09.2010, č. 2191/2011 Sb. NSS.
- Usnesení RS NSS ČR č.j. 2 Ans 3/2006-49 ze dne 24.04.2007, č. 1255/2007 Sb. NSS.
- Usnesení RS NSS ČR č.j. 5 As 140/2014-76 ze dne 02.02.2017, č. 3540/2017 Sb. NSS.
- Rozsudek RS NSS ČR č.j. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS.
- Rozsudek RS NSS ČR č.j. 8 As 8/2011-66 ze dne 30.07.2013, č. 2908/2013 Sb. NSS.
- Usnesení RS NSS ČR č.j. 8 Afs 128/2018-46 ze dne 18.02.2020, č. 4006/2020 Sb. NSS.
- Usnesení RS NSS ČR č.j. 9 As 79/2016-41 ze dne 10.07.2018, č. 3779/2018 Sb. NSS.
- Usnesení RS NSS ČR č.j. 6 a 25/2002-42 ze dne 23.03.2005, č. 906/2006 Sb. NSS.
- Rozsudek RS NSS ČR č.j. 2 Azs 92/2005-58 ze dne 20.12.2005, č. 835/2006 Sb. NSS.
- Rozsudek RS NSS ČR č.j. 1 As 38/2006-81 ze dne 29.05.2017, č. 1514/2008 Sb. NSS.
- Rozsudek RS NSS ČR č.j. 5 As 9/2015-59 ze dne 25.05.2016, č. 3409/2016 Sb. NSS.
- Usnesení RS NSS ČR č.j. 6 As 68/2012-47 ze dne 19.08.2014, č. 3104/2014 Sb. NSS.
- Usnesení RS NSS ČR č.j. 1 As 89/2008-80 ze dne 24.11.2008, č. 1999/2010 Sb. NSS.
- Rozsudek RS NSS ČR č.j. 9 Afs 13/2008-90 ze dne 24.11.2009 Sb., č. 2001/2010 Sb. NSS.
- Rozsudek RS NSS ČR č.j. 4 Ads 81/2005-125 ze dne 20.09.2007, č. 1554/2008 Sb. NSS.
- Usnesení RS NSS ČR č.j. 6 Ads 109/2009-114 ze dne 19.02.2013, č. 2189/2013 Sb. NSS.
- Rozsudek RS NSS ČR č.j. 7 As 155/2015-160 ze dne 21.11.2017.
- Rozsudek RS NSS ČR č.j. 8 Aps 6/2007-247 ze dne 16.12.2008, č. 1773/2009 Sb. NSS.
- Usnesení RS NSS ČR č.j. 1 As 21/2010-65 ze dne 12.03.2013 č. 2838/2013 Sb. NSS.
- Usnesení RS NSS ČR č.j. 1 Afs 183/2014-55 ze dne 16.11.2016.
- Usnesení RS NSS ČR č.j. Nad 224/2014-53 ze dne 09.12.2014, č. 3196/2015 Sb. NSS.
- Rozsudek RS NSS ČR č.j. 7 as 155/2015-160 ze dne 21.11.2017, č. 3687/2018 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 6 Afs 270/2015-48 ze dne 18.04.2017, č. 3579/2017 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 4 As 157/2013-33 ze dne 18.04.2014, č. 3060/2014 Sb. NSS.
- Usnesení NSS ČR č.j. 3 Ads 21/2003-40 ze dne 27.05.2003, č. 195/2004 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 As 29/2012-113 ze dne 18.04.2012.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 209/2016-93 ze dne 02.02.2017.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Azs 9/2003-40 ze dne 23.10.2003, č. 113/2004 Sb. NSS.

- Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Ads 60/2013-141 ze dne 31.08.2017.
- Usnesení NSS ČR č.j. 5 A 100/2001-34 ze dne 23.07.2003, č. 192/2004 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 3 As 278/2015-44 ze dne 10.11.2016, č. 3517/2017 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 5 Afs 75/2007-161 ze dne 29.11.2007, č. 1492/2008 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 3 Azs 320/2017-20 ze dne 29.11.2017, č. 3683/2018 Sb. NSS.
- Usnesení NSS ČR č.j. 7 Ans 5/2008-164 ze dne 21.09.2010, č. 2181/2011 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 10 A 163/2017-24 ze dne 11.04.2018, č. 3793/2012 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 4 As 23/2004-73 ze dne 18.07.2005, č. 788/2006 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 9 As 67/2014-48 ze dne 22.01.2015.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 2/2009-80 ze dne 04.02.2010, č. 2061/2010 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 250/2018-68 ze dne 31.01.2019.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Ao 5/2010-24 ze dne 27.10.2010, č. 2244/2011 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 201/2015-25 ze dne 07.01.2016.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Ads 244/2018-131 ze dne 27.02.2020.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 8 Afs 2/2009-102 ze dne 17.02.2009, č. 2223/2011 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 8 as 38/2011-67 ze dne 14.12.2011, č. 2598/2012 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 3 As 126/2016-38 ze dne 26.04.2017, č. 3589/2017 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 As 121/2016-42 ze dne 11.07.2016, č. 3451/2016 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 10 As 59/2015-42 ze dne 15.10.2015.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 10 As 3/2015-63 ze dne 28.05.2015.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Ao 1/2009-120 ze dne 21.07.2009, č. 1910/2009 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 4 As 223/2015-43 ze dne 16.12.2015.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 147/2012-23 ze dne 22.11.2012, č. 2930/2013 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 As 12/2008-67 ze dne 02.04.2008, č. 1607/2008 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Ads 60/2013-73 ze dne 30.10.2013.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 5 As 19/2006-19 ze dne 19.06.2007, č. 1483/2008 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 93/2011-79 ze dne 04.10.2011, č. 2462/2012 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 6 As 29/2003-97 ze dne 30.10.2003, č. 415/2004 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 10 As 10/2014-43 ze dne 17.07.2014.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Ans 11/2007-102 ze dne 07.02.2008, č. 1817/2009 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 5 As 208/2021-32 ze dne 03.12.2021.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 8 Afs 87/2018-56 ze dne 25.06.2020.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 5 A 159/2002-49 ze dne 21.08.2003, č. 226/2004 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Ans 9/2007-197 ze dne 21.05.2008, č. 1717/2008 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 9 As 63/2010-111 ze dne 04.08.2010, č. 2142/2010 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 37/2011-81 ze dne 25.05.2011, č. 2369/2011 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 5 Aps 6/2011-85 ze dne 16.11.2011, č. 2482/2012 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 6 As 102/2018-39 ze dne 20.12.2018, č. 3841/2019 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 100/2014-52 ze dne 28.08.2014, č. 3151/2015 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 8 As 136/2016-50 ze dne 04.09.2017.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 147/2005-107 ze dne 24.05.2006, č. 923/2006 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Afs 12/2003-216 ze dne 18.11.2003, č. 212/2004 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 4 As 52/2012-26 ze dne 29.11.2012, č. 2764/2013 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 9 As 21/2009-150 ze dne 22.10.2009, č. 2381/2011 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 40/2005-62 ze dne 14.06.2006, č. 1477/2008 Sb. NSS.

- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 As 34/2004-84 ze dne 09.02.2005, č. 657/2005 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 7 Aps 3/2008-98 ze dne 16.11.2010, č. 2206/2011 Sb. NSS.
- Usnesení NSS ČR v č.j. 1 Azs 13/2006-39 ze dne 26.04.2006, č. 933/2006 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Afs 183/2005-64 ze dne 29.03.2005, č. 886/2006 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Aps 3/2011-58 ze dne 13.04.2011, č. 2540/2012 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 6 As 282/2018-46 ze dne 20.02.2019.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 10 Afs 179/2017-32 ze dne 29.08.2018, č. 3803/2018 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 8/2018-76 ze dne 15.12.2020, č. 4139/2021 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 5 As 29/2003-68 ze dne 30.09.2004, č. 790/2006 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 9 As 88/2007-49 ze dne 31.07.2008, č. 1881/2009 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Ads 113/2009-46 ze dne 30.03.2010, č. 2155/2010 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 8 Afs 51/2010-60 ze dne 03.11.2010, č. 2455/2012 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 9 As 155/2014-32 ze dne 20.11.2014, č. 3165/2015 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 7 Afs 69/2007-85 ze dne 26.02.2009, č. 2533/2012 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 52/2011-100 ze dne 18.05.2011, č. 2438/2011 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Afs 239/2015-66 ze dne 31.10.2016, č. 3541/2017 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 8 Afs 37/2005-126 ze dne 28.02.2007.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Azs 252/2004-93 ze dne 20.01.2005, č. 540/2005 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 5 Afs 86/2005-50 ze dne 19.06.2006, č. 1326/2007 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 154/2005-64 ze dne 12.09.2006, č. 1048/2007 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 8 As 32/2020-38 ze dne 22.10.2020, č. 4101/2021 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 9 As 222/2014-147 ze dne 02.07.2015, č. 3288/2015 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 4 As 215/2015-32 ze dne 06.11.2015, č. 3347/2016 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Afs 216/2014-32 ze dne 28.01.2015, č. 3197/2015 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 5 Afs 33/2009-43 ze dne 31.03.2010, č. 2232/2011 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 5 As 75/2009-78 ze dne 04.06.2010, č. 2233/2011 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Aps 2/2004-79 ze dne 21.11.2005, č. 1403/2007 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 3 As 28/2005-89 ze dne 15.12.2005, č. 809/2006 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 16/2004-44 ze dne 07.10.2004, č. 812/2006 Sb. NSS.
- Usnesení NSS ČR č.j. 1 Ans 2/2003-35 ze dne 28.01.2004, č. 762/2006 Sb. NSS.
- Usnesení NSS ČR č.j. 7 A 93/2002-41 ze dne 11.11.2003, č. 180/2004 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 4 As 49/2006-51 ze dne 28.05.2007.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 6 Ads 2/2011-66 ze dne 25.05.2011, č. 2543/2012 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 3 Ads 110/2009-49 ze dne 06.01.2010, č. 2018/2010 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 3 Ads 81/2009-75 ze dne 03.11.2009, č. 2198/2010 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 5 Ads 55/2013-29 ze dne 02.04.2014, č. 3065/2014 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 411/2017-60 ze dne 05.04.2018.
- Usnesení NSS ČR č.j. 1 Afs 38/2004-140 ze dne 09.02.2005, č. 559/2005 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 73/2006-55 ze dne 30.11.2006, č. 1525/2008 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 368/2019-27 ze dne 28.05.2020, č. 4054/2020 Sb. NSS.
- Usnesení NSS ČR č.j. 2 Azs 233/2004-32 ze dne 13.07.2014, č. 380/2004 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 As 74/2011-251 ze dne 10.08.2011, č. 2410/2011 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 6 Ads 13/2004-20 ze dne 14.04.2005, č. 616/2005 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 43/2005-53 ze dne 31.08.2005, č. 710/2005 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 As 39/2004-75 ze dne 21.12.2005, č. 1479/2008 Sb. NSS.

- Usnesení NSS ČR č.j. 6 As 6/2017-75 ze dne 01.02.2017, č. 3597/2017 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 5 As 31/2003-49 ze dne 14.07.2004, č. 487/2005 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 8 Ans 3/2005-107 ze dne 12.06.2006, č. 931/2006 Sb. NSS
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Aps 3/2004-42 ze dne 04.08.2008, č. 720/2005 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 8 Aps 6/2007-256 ze dne 17.04.2009.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 8 Ans 5/2008-121 ze dne 26.04.2010.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Aps 3/2005-35 ze dne 27.04.2006, č. 905/2006 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR ze č.j. 2 Aps 2/2004-69 ze dne 28.04.2005, č. 623/2005 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 9 As 294/2014-114 ze dne 18.06.2015.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 9 As 24/2016-109 ze dne 14.07.2016, č. 3452/2016 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 8 Ans 1/2009-72 ze dne 15.03.2010, č. 2258/2011 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 7 Afs 33/2003-80 ze dne 30.09.2004, č. 456/2005 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Ans 4/2008-62 ze dne 25.06.2008
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Afs 17/2003-54 ze dne 03.06.2004.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 10 Afs 151/2015-27 ze dne 09.12.2015.
- Usnesení NSS ČR č.j. Nad 63/2015-44 ze dne 02.04.2015, č. 3258/2015 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Ans 21/2012-42 ze dne 22.05.2013.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 24/2005-70 ze dne 01.02.2006, č. 888/2006 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 7 Afs 84/2006-84 ze dne 20.04.2015.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Aps 3/2006-69 ze dne 17.01.2008, č. 1590/2008 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 6 As 88/2020-44 ze dne 04.06.2020, č. 4060/2020 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 8 As 113/2020-79 ze dne 16.09.2021.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 6 Ans 1/2003-101 ze dne 26.10.2004, č. 652/2005 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 5 Afs 11/2011-79 ze dne 23.06.2011, č. 2409/2011 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 6 As 69/2016-39 ze dne 19.05.2016, č. 3412/2016 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 3 As 121/2017-51 ze dne 04.06.2018.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 8 As 24/2006-60 ze dne 28.12.2007.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 7 A 32/2002-23 ze dne 15.04.2003, č. 32/2003 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 114/2015-36 ze dne 16.07.2015.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 331/2015-136 ze dne 15.06.2016.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 63/2011-60 ze dne 16.06.2011.
- Rozsudek rozšířeného senátu NSS ČR č.j. 6 A 76/2001-96 ze dne 22.07.2005.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 7 Afs 68/2007-82 ze dne 21.02.2008.
- Rozsudek 3 Ans 8/2005-52 ze dne 18.05.2006.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 6 As 49/2003-46 ze dne 29.12.2004, č. 505/2005 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Aps 2/2010-44 ze dne 17.12.2010, č. 2339/2011 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 3 Ads 58/2003-32 ze dne 04.03.2004.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Afs 98/2004-65 ze dne 12.05.2005, č. 672/2005. Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Ao 3/2011-103, č. 2396/2011 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 4 As 27/2003-77 ze dne 18.09.2003, č. 64/2004 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 3 As 4/2004-44 ze dne 26.02.2007, č. 1069/2007 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 58/2009-541 ze dne 31.03.2010.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 6 Ads 39/2006-62 ze dne 21.06.2007.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Afs 239/2015-66 ze dne 31.10.2016, č. 3541/2017 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 6 Ads 133/2007-51 ze dne 12.03.2008.

- Rozsudek NSS ČR č.j. 7 Azs 310/2016-20 ze dne 04.01.2017.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 9/2008-77 ze dne 13.06.2008, č. 1684/2008 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 5 Azs 2/2013-26 ze dne 29.05.2014, č. 3085/2014 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Azs 54/2007-42 ze dne 02.08.2007.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 As 106/2017-31 ze dne 14.03.2018.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 89/2007-35 ze dne 06.02.2008.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Azs 203/2015-41 ze dne 16.03.2016.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 6 Afs 3/2015-29 ze dne 05.03.2015.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 9 As 120/2014-10 ze dne 26.06.2014.
- Rozsudek NSS č.j. 8 Azs 59/2018-59 ze dne 25.07.2018, č. 3776/2018 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 5 As 127/2011-61 ze dne 23.08.2013
- Rozsudek NSS ČR č.j. 6 Ans 1/2003-101 ze dne 26.10.2004, č. 652/2005 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Ans 21/2012-44 ze dne 18.12.2003.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 6 Ads 3/2013-41 ze dne 17.10.2013, č. 2996/2014 Sb. NSS.
- Usnesení NSS ČR č.j. 2 A 15/2002-137 ze dne 07.04.2004 Sb. NSS.
- Usnesení NSS ČR č.j. A 9/2003-33 ze dne 24.02.2004, č. 424/2005 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Ads 105/2008-185 ze dne 26.02.2009, č. 2502/2012 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Ads 19/2005-105 ze dne 24.03.2006, č. 909/2006 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 a 1114/2002- OL-23 ze dne 29.08.2003, č. 166/2004 Sb.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 6 As 33/2006-92 ze dne 27.09.2006, č. 1013/2007 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 4 As 31/2004-53 ze dne 21.04.2005, č. 619/2005 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 5 A 157/2002-35 ze dne 09.06.2004, č. 359/2004 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 3 As 6/2004-105 ze dne 08.03.2005, č. 617/2005 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Azs 23/2003-39 ze dne 24.11.2003, č. 272/2004 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 6 a 104/2001-69 ze dne 27.10.2005, č. 827/2006 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 17/2008-60 ze dne 17.12.2008, č. 1789/2009 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Azs 55/2003-51 ze dne 22.01.2004, č. 638/2005 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 5 A 48/2001-47 ze dne 11.08.2004, č. 386/2006 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 17 A 77/2010-30 ze dne 31.03.2011.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 As 39/2004-75 ze dne 21.12.2015, č. 1479/2008 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 A 1089/2002-OL-21 ze dne 21.08.2003, č. 160/2004 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Azs 12/2003-48 ze dne 28.04.2004, č. 319/2004 Sb.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Afs 9/2005-158 ze dne 29.04.2008, č. 1624/2008 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 9 As 269/2016-44 ze dne 29.11.2017, č. 3680/2018 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 As 32/2006-99 ze dne 28.03.2007, č. 1275/2007 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 3 As 24/2004-79 ze dne 30.11.2004, č. 739/2006 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Afs 80/2008-67 ze dne 09.10.2008, č. 1744/2009 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 3 As 43/2004-95 ze dne 08.02.2006.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 7 As 22/2012-23 ze dne 19.04.2012, č. 2672/2012 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 2/2006-50 ze dne 27.09.2006, č. 1011/2017 Sb. NSS.
- Usnesení NSS č.j. 5 As 17/2008-131 ze dne 06.08.2008, č. 1698/2008 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 3 Ads 96/2011-118 ze dne 11.01.2012.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 6 A 69/2000-60 ze dne 30.11.2005.
- Rozsudek NSS ČR, č.j. 1 As 22/2011-64 ze dne 28.04.2011, č. 2343/2011 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Ads 40/2003-41 ze dne 20.11.2003, č. 122/2004 Sb. NSS.

- Rozsudek NSS ČR č.j.1 As 52/2012-114 ze dne 09.10.2013, č. 2974/2014.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 8 As 27/2006-70 ze dne 05.11.2007, č. 1455/2008 Sb. NSS.
- Usnesení NSS ČR č.j. 2 As 60/2008-103 ze dne 28.09.2008, č. 1763/2009 Sb. NSS.
- Usnesení NSS ČR č.j. 7 Afs54/2007-62 ze dne 26.08.2008, č. 1742/2009 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Azs 52/2007-98 ze dne 16.12.2008.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 140/2008-77 ze dne 08.01.2009, č. 1792/2009 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 254/2017-34 ze dne 19.12.2008.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 31/2006-122 ze dne 25.10.2006.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 6 Azs 16/2003-58 ze dne 26.02.2004.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 5 As 67/2008-111 ze dne 19.06.2009, č. 2029/2010 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 12/2013-30 ze dne 04.04.2013
- Usnesení NSS ČR č.j. 7 A 56/2002-54 ze dne 02.12.2003, č. 162/2004 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 5 As 139/2014-21 ze dne 26.02.2015, č. 3217/2015 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 As 46/2006-100 ze dne 31.10.2007, č. 2276/2011 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 6 As 58/2004-45 ze dne 27.10.2005, č. 1407/2007 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 3 Ads 80/2006-49 ze dne 06.02.2007, č. 1074/2007 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 5 Afs 172/2004-62 ze dne 16.08.2005, č. 1317/2007 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 4 Afs 119/2017-106 ze dne 31.08.2017, č. 3644/2017 Sb. NSS
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Afs 76/2005-77 ze dne 19.01.2006, č. 1474/2008 Sb. NSS.
- Usnesení NSS ČR č.j. 5 A 170/2002-15 ze dne 08.04.2003, č. 197/2004 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 3 as 14/2004-40 ze dne 20.10.2004, č. 985/2006 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 6 As 33/2003-81 ze dne 23.02.2005, č. 1016/2007 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 3 Ads 30/2004-58 ze dne 16.03.2005, č. 1279/2007 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 3 Ads 80/2006-49 ze dne 13.12.2006, č. 1074/2007 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 2 Afs 165/2016-26 ze dne 10.11.2016, č. 3501/2017 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 10/2006-45 ze dne 16.08.2006, č. 1047/2007 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 5 Afs 37/2011-77 ze dne 23.08.2011, č. 2454/2012 Sb. NSS.
- Usnesení NSS ČR č.j. 7 A 41/2001-48 ze dne 05.08.2003, č. 171/2004 Sb. NSS.
- Usnesení NSS ČR č.j. 4 Ao 7/2021-171 ze dne 19.11.2021.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 3 As 8/2005-118 ze dne 07.12.2005, č. 825/2006 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 6 As 389/2017-25 ze dne 08.11.2018.
- Rozsudek NSS ČR č.j. 1 Afs 1/2012-36 ze dne 03.04.2012 č. 2671/2012 Sb. NSS.

Judikatura krajských soudů

- Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 9 Ca 159/2009-29 ze dne 16.10.2009, č. 2019/2010 Sb. NSS.
- Rozsudek Krajského soudu v Ostravě č.j. 22 A 77/2014-45 ze dne 23.04.2015, č. 3269/2015 Sb. NSS.
- Usnesení Krajského soudu v Praze č.j. 44 A 87/2011 ze dne 24.04.2012, č. 2673/2012 Sb. NSS.
- Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 6 As 90/2007-35 ze dne 29.06.2010, č. 2439/2011 Sb. NSS.

- Usnesení Městského soudu v Praze č.j. 10 Ca 41/2006-18 ze dne 31.05.2006, č. 1649/2008 Sb. NSS.
- Usnesení Městského soudu v Praze č.j. 38 Ca 706/2002-34 ze dne 23.03.2004, č. 637/2005 Sb. NSS.
- Usnesení Městského soudu v Praze č.j. 28 Ca 218/2001-55 ze dne 15.09.2003, č. 143/2004 Sb. NSS.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 29 Ca 60/2006-44 ze dne 23.04.2008, č. 1625/2008 Sb. NSS.
- Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 10 Ca 370/2006-56 ze dne 26.11.2008, č. 2002/2010 Sb. NSS.
- Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 10 Ca 250/2003-48 ze dne 16.11.2004, č. 560/2005 Sb. NSS.
- Krajským soudem v Praze pod sp.zn. 54A 161/2018
- Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 28 Ca 444/2001-100 ze dne 17.03.2004, č. 291/2004 Sb. NSS.
- Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 10 Ca 66/2004-232 ze dne 21.01.2005, č. 693/2005 Sb. NSS.
- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č.j. 30 A 13/2011-46, č. 2576/2012 Sb. NSS.
- Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 10 A 218/2013-66 ze dne 19.09.2017, č. 3662/2018 Sb. NSS.
- Usnesení Krajského soudu v Plzni č.j. 57 A 22/2013-21 ze dne 26.04.2013, č. 2957/2014 Sb. NSS.
- Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích č.j. 10 Ca 522/96 ze dne 15.01.1997, č. SJS 147/1997.
- Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č.j. 15 Ca 288/2001-20 ze dne 22.11.2001 publ. v Časopisu správní právo, Soudní judikatura ve věcech správních č. SJS 917/2002.
- Usnesení Krajského soudu v Praze č.j. 3 Na 135/2017-8 ze dne 26.10.2017.
- Rozsudek Krajského soudu v Praze č.j. 45 A 3/2012-24 ze dne 23.05.2012.
- Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku č.j. 52 Ca 28/2004-67 ze dne 26.08.2004, č. 362/2004 Sb. NSS.
- Usnesení Městského soudu v Praze č.j. 5 Ca 105/2006-123 ze dne 30.06.2006
- Rozsudek Krajského soudu v Praze č.j. 45 A 3/2012-24 ze dne 23.05.2012.
- Usnesení KS v Ústí nad Labem, pob. v Liberci č.j. 59 Af 31/2013-13 ze dne 23.01.2014, č. 3325/2016 Sb. NSS.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 62 A 109/203-550 ze dne 03.12.2015.
- Usnesení Krajského soudu v Plzni č.j. 45 A 35/2013-58 ze dne 12.05.2014, č. 3123/2014 NSS.
- Usnesení Krajského soudu v Plzni č.j. 58 Ca 53/2004-25 ze dne 01.09.2004.
- Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č.j. 15 A 209/2018-86 ze dne 25.09.2019.
- Usnesení Krajského soudu v Brně č.j. 62 Af 34/2011-117 ze dne 25.05.2012.

Judikatura Nejvyššího soudu České republiky

- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR, sp.zn. 21 Cdo 1276/2016 ze dne 03.11.2016.

- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp.zn. 27 Cdo 1169/2019 ze dne 11.11.2020.
- Rozsudek Nejvyššího soudu sp.zn. 27 Cdo 1319/2018 ze dne 26.02.2020.
- Rozsudek NSČR sp.zn. 23 Cdo 3490/2014 ze dne 06.08.2015.
- Usnesení Nejvyššího soudu sp.zn. 29 Odo 806/2002 ze dne 30.06.2004, C 9214.
- Rozsudek Nejvyššího soudu sp.zn. 30 Cdo 113/2014 ze dne 17.02.2015, č. 74/2015 Sb.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp.zn. 3 Cdon 1091/96 ze dne 17.12.1998, č. 11/2000 Sb.
- Rozsudek Nejvyššího soudu sp.zn. 33 Cdo 1785/2007 ze dne 29.07.2009, publikován ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 3-4/2010 pod č. R26/2010 civ a pod č. C 7680 Souboru civilních rozhodnutí a stanovisek NS č. 10/2009.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp.zn. 3 Cdon 1091/96 ze dne 17.12.1998, publikovaný v časopisu Soudní judikatura 5/99 označení SJ 49/99, Sbírka rozhodnutí sešit 2/2000.
- Rozsudek NS ČR sp.zn. 20 Cdo 360/2003 ze dne 29.04.2004, publikován ve Sbírce soudní rozhodnutí a stanovisek č. 6/2005 pod č. R48/2005 civ a č. C2676 v souboru civilních rozhodnutí a stanovisek NS, 29/2004.
- Usnesení velkého senátu trestního kolegia Nejvyššího soudu sp.zn. 15 Tdo 354/2011 ze dne 14.09.2011, publikováno pod č. 15/2012 tr. Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek č. 3/2012.

Judikatura Vrchního soudu v Praze

- Rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 154/94-42 ze dne 13.08.1996, SJS 400/1999.
- Usnesení Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 64/94-21 ze dne 09.03.1995, SJS 137/1996 Rs.
- Usnesení Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 41/97-21 ze dne 10.12.1999, SJS 644/2000 Rs.
- Usnesení Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 195/94-29 ze dne 06.01.1995, SJS 129/1996 Rs.
- Usnesení Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 111/92-6 ze dne 07.05.1993, SJS 18/1994.
- Usnesení Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 6/93-9 ze dne 22.01.1993, SJS 13/1993.
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 95/94-87 ze dne 17.05.1999, SJS 619/2000.
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 51/99-20 ze dne 15.06.2000, SJS 104/2002.

Ostatní judikatura

- Rozsudek Soudního dvora EU č. C-575/16 ze dne 15.03.2018 ve věci Evropské komise proti České republice. *Nesplnění povinnosti státem – Článek 49 SFEU – Svoboda usazování – Notáři – Podmínka státní příslušnosti – Článek 51 SFEU – Účast na výkonu veřejné moci.*
- Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-240/09 ze dne 08.03.2011 ve věci Lesoochránárske zoskupenie VLK proti Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky.
- Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-243/15 ze dne 08.11.2016 ve věci Lesoochránárske zoskupenie VLK proti Obvodnímu úradu Trenčín.
- Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 13. prosince 1989. Salvatore Grimaldi proti Fonds des maladies professionnelles. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: Tribunal du travail de Bruxelles - Belgique. Sociální politika. Věc C-322/88. ECLI identifier: ECLI:EU:C:1989:646

- Rozsudek ESLP, věc Kohlhofer a Minarik proti České republice (stížnosti č. 32921/03, 28464/04 a 5344/05 ze dne 15.10.2009.
- Rozsudek ESLP ve věci Kilián proti České republice, stížnost č. 48309/99 ze dne 07.12.2004.
- Rozsudek ESLP ve věci *Procola proti Lucembursku* ze dne 28. 9. 1995, č. stížnosti 14570/89.
- Rozsudek ESLP ve věci *Campbell a Fell proti Spojenému království* ze dne 28.06.1984, stížnost č. 7819/77 a 7878/77.
- Rozsudek ESLP ve věci *Sramek proti Rakousku* ze dne 22.10.1984, stížnost č. 8790/79.
- Rozsudek ESLP ve věci *Procola proti Lucembursku* ze dne 28. 9. 1995, č. stížnosti 14570/89.
- Rozsudek ESLP ve věci Albert et Le Compte proti Belgii ze dne 10.02.1983
- Věc C-263/08: Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 15. října 2009 (žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Högsta domstolen — Švédsko) — Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening v. Stockholms kommun genom dess marknämnd (Směrnice 85/337/EHS — Účast veřejnosti na rozhodování v oblasti životního prostředí — Právo podat opravný prostředek proti povolení záměrů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí).

7. Portály

- Český statistický úřad. *Výsledky voleb a referend*. Dostupný z: <https://www.volby.cz>
- Elektronický soudní spis. [online]. Dostupný z: <https://obcan.justice.sk/sudny-spis/p>
- Le Conseil d'État. [online]. Dostupný z: <https://www.conseil-etat.fr/tribunaux-cours/organisation>
- Ministerstvo spravedlnosti. Portál Ministerstva spravedlnosti. [online]. Dostupný z: <https://www.justice.cz>
- Ministerstvo spravedlnosti. infoData – statistika a výkaznictví. [online]. Dostupný z: <https://cslav.justice.cz/InfoData/vykazy-soudu-a-statnich-zastupitelstvi.html>
- Ministerstvo spravedlnosti. infoSoud – informace o průběhu řízení. [online]. Dostupný z: <https://infosoud.justice.cz/InfoSoud/public/search.jsp>
- Nejvyšší správní soud. [online]. Dostupný z: <https://www.nssoud.cz>
- Nejvyšší správní soud. *Portál pro přenosy konferencí*. [online]. Dostupný z: <https://nssoud-stream.cz>
- Nejvyšší správní soud. *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*. [online]. Dostupný z: <https://sbirka.nssoud.cz>
- Slov-Lex. *Právní a informační portál*. [online]. Dostupný z: <https://www.slov-lex.sk/>
- Veřejný ochránce práv. [online]. Dostupný z: <https://www.ochrance.cz>
- Veřejný ochránce práv. *Elektronická evidence stanovisek ombudsmana*. [online]. Dostupný z: <https://eso.ochrance.cz>

Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu

Abstrakt

Cílem disertační práce je rozbor právní úpravy poskytující ochranu veřejným subjektivním právům prostřednictvím řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, upraveného soudním řádem správním a posouzení, zda právní úprava poskytuje dostatečnou právní ochranu veřejným subjektivním právům, s doporučením možností její úpravy. Práce se zabývá východisky správního soudnictví a jeho principy pohledem historického vývoje v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a následně rozbohem konkrétních institutů správního soudnictví. Přitom nelze pominout analýzu organizace správního soudnictví, která se výrazně podílí jak na kvalitě, tak na rychlosti soudem poskytované soudní ochrany. Z toho důvodu je součástí práce rovněž analýza organizace a nápadu Nejvyššího správního soudu, který rozhoduje o kasačních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím soudů rozhodujících ve správním soudnictví a souvisejících otázkách, včetně náhrady nákladů řízení ve správním soudnictví, a to nejen pohledem de lege lata, ale též návrhů de lege ferenda.

Základní metodu představují převážně logické metody při současné kombinaci normativního přístupu, kdy je stávající právní úprava podrobena podrobné analýze a syntéze ve spojení s empirickým zkoumáním poskytované ochrany v rámci problematických okruhů prostřednictvím již proběhlých soudních řízení a rovněž srovnáním problémových institutů se zahraniční právní úpravou. Prvním modelem se tak stala „tradiční“ německá právní úprava správního soudnictví, v níž se zákonodárce tradičně inspiroje. V této souvislosti nemohla být opomenuta nově přijatá verze správního soudnictví na Slovensku. Ta, byť navazuje na historické kořeny „našeho“ správního soudnictví z doby první republiky, k řadě institutů přistupuje odlišným způsobem. Výkon správního soudnictví soudy zdaleka převyšuje standard českého soudnictví.

Přesto se mi v rámci prováděného zkoumání podařilo nalézt problémové okruhy správního soudnictví, mezi něž patří změna organizačního uspořádání správního soudnictví, definice rozhodnutí správního orgánu, duplicita správního soudnictví, zvláštní žalobní legitimace ve správním soudnictví, rozsah kompetenčních výluk, koncentrace žalobních bodů ve spojení s vázaností správních soudů těmito body a nemožnost domáhat se nicotnosti rozhodnutí po uplynutí lhůty pro podání žaloby. Ačkoliv jednotlivé problémové okruhy mají svá individuální řešení, která naznačují, je zřejmé, že úplná ochrana veřejných subjektivních práv se nemůže obejít bez reorganizace veřejné správy jako celku. Ta by měla spočívat zejména

v přijetí osobní odpovědnosti úředních osob za kvalitu rozhodovací činnosti ve spojení se změnou odměňování právních zástupců osob dotčených na svých subjektivních právech v návaznosti na skutečnou hodnotu porušených práv. Tím dojde nejen k narovnání postavení účastníků, kdy úspěšnému žalobci budou nahrazeny účelně vynaložené náklady v odpovídající výši, ale zejména povede k opatrnosti a zdrženlivosti správních orgánů při vydávání jejich vrchnostenských rozhodnutí. Tato motivace povede k postupnému odbřemeňování správních soudů, a postupně tak bude vytvořen prostor pro omezení výluk poskytované ochrany ve správním soudnictví.

Klíčová slova: rozhodnutí správního orgánu, subjektivní práva, správní soudnictví

Proceeding of Action against Decision of Administrative Authority

Abstract

The aim of the dissertation is to analyse the legal regulation providing protection of public subjective rights through the procedure of an action against a decision of an administrative authority, regulated by the Administrative Procedure Code, and to assess whether the legal regulation provides sufficient legal protection of public subjective rights, with a recommendation for its modification. The thesis deals with the foundations of the administrative justice system and its principles by looking at the historical development of the procedure of an action against a decision of an administrative authority and then analysing specific institutes of the administrative justice system. The analysis of the organisation of the administrative justice system, which significantly contributes to both the quality and the speed of judicial protection provided by the court, cannot be overlooked. For this reason, the thesis also includes an analysis of the organisation and approach of the Supreme Administrative Court, which decides on cassation appeals against final decisions of courts adjudicating in the administrative justice system, and related issues, including the compensation of costs in the administrative justice system, not only from a *de lege lata* perspective, but also *de lege ferenda* proposals.

The basic method applied consists of the logical methods in combination with the normative approach, involving a detailed analysis and synthesis of the existing legislation and empirical examination of the offered protection in the problem areas on the basis of past judicial proceedings and also comparison of the discussed concepts with foreign legal regulations. The first model was the “traditional” German administrative justice legislation, which is the legislator’s usual source of inspiration. In relation to this issue, one must not also disregard the newly adopted legislation on administrative justice in Slovakia. Even though stemming from the historical roots of the judiciary of the First Czechoslovak Republic, the Slovak approach to a number of concepts is different. The administrative justice system by far exceeds the standard of the Czech system.

In spite of that I managed in the examination performed to analyze the problem areas of the Czech administrative justice system which include in particular the change in the organization of the administrative justice system, the definition of a decision of an administrative body, duplication in administrative justice, special right to bring

proceedings in administrative justice, scope of competence exceptions, concentration of counts in connection with the fact that administrative courts are bound by these counts, and the impossibility to seek the nullity of a decision after the expiry of the time limit for bringing the action. Even though the individual problem areas have their individual solutions, which I outline, it is apparent that the full protection of public subjective rights cannot work without reorganization of public administration as a whole. This should in particular involve the adoption of a personal liability of officials for the quality of their decision-making in connection with changes in the remuneration of the attorneys for the persons whose subjective rights have been infringed upon with view to the actual value of the violated rights. This will not only result in balancing the positions of participants, when the successful plaintiff will be compensated for effectively expended costs at an appropriate amount, but above all this will lead to prudence and moderation on the part of administrative bodies when issuing their definitive decisions. This motivation will lower the burden resting on administrative courts, which will gradually create space for limiting the exceptions from the protection provided by administrative justice.

Keywords:

Administrative subject – matter jurisdiction, public subjective rights, administrative justice