

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

DISERTAČNÍ PRÁCE

2007

Mgr. Jana Janderová

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

katedra občanského práva

téma:
Správní žaloba

doktorand
Mgr. Jana Janderová
Kostelní 93
530 02 Pardubice – Staré Město

Knihovna UK PF



3125081720

vedoucí disertační práce
Prof. JUDr. Alena Winterová, CSc.

Prohlašuji, že jsem tuto disertační práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila
prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Kůrka', written in a cursive style.

Děkuji vedoucí disertační práce, Prof. JUDr. Aleně Winterové, CSc., za rady, které mi poskytla v průběhu jejího zpracování.

DISERTAČNÍ PRÁCE

téma: Správní žaloba

doktorand: Mgr. Jana Janderová

OBSAH

1. Úvod.....	1
2. Nástin historického vývoje správního soudnictví v českých zemích	5
3. Právní normy upravující správní soudnictví.....	16
3.1. Ústavní základ správního soudnictví	16
3.2. Právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ...	18
3.2.1. Občanské právo nebo závazek.....	19
3.2.2. Trestní obvinění.....	21
3.2.3. Plná jurisdikce a další aspekty práva na spravedlivý proces.....	21
3.2.4. Soulad naší právní úpravy s Evropskou úmluvou.....	24
3.3. Zákonná úprava - soudní řád správní.....	33
3.3.1. Pravomoc správních soudů	33
3.3.1.1. Rozhodování o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu	35
3.3.1.2. Ochrana proti nečinnosti správního orgánu.....	35
3.3.1.3. Ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu.....	36
3.3.1.4. Kompetenční žaloby.....	36
3.3.1.5. Věci volební a věci místního referenda.....	37
3.3.1.6. Věci politických stran a politických hnutí.....	38
3.3.1.7. Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem	38
3.3.1.8. Řízení ve věcech porušení povinnosti veřejných funkcionářů podle zvláštního právního předpisu	50
3.3.2. Organizace správních soudů	52
4. Správní žaloba.....	56
4.1. Typologie správních žalob.....	56
4.2. Správní žaloba v soudním řádu správním.....	58
4.2.1. Účastníci řízení a osoby zúčastněné na řízení.....	60
4.2.1.1. Účastníci řízení.....	60
4.2.1.2. Osoby zúčastněné na řízení	69
4.2.1.3. Zastoupení	72
4.2.1.4. Práva a povinnosti účastníků	74
4.2.1.5. Úkony účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení	77
4.2.1.5.1. Dispoziční úkony.....	79
4.3. Úkony soudu.....	81
4.3.1. Pravidelný postup soudu po zahájení řízení.....	82
4.3.2. Zkoumání podmínek řízení	83
4.3.3. Rozhodnutí o přiznání odkladného účinku žalobě, předběžné opatření.....	88
4.3.4. Spojení věcí a jejich vyloučení	91
4.3.5. Rozhodování bez nařízení jednání	92
4.3.6. Jednání ve věci, dokazování	94
4.3.7. Rozhodnutí.....	96

4.3.8. Náklady řízení.....	101
4.4. Typy správní žaloby v soudním řádu správním	104
4.4.1. Žaloba proti rozhodnutím správního orgánu.....	104
4.4.1.1. Lhůta pro podání žaloby.....	105
4.4.1.2. Náležitosti žaloby	106
4.4.1.2.1. Napadané rozhodnutí.....	109
4.4.1.2.2. Žalobní body – žalobní důvod.....	117
4.4.1.2.3. Zkrácení na subjektivních veřejných právech.....	120
4.4.1.2.4. Žalobní petit – předmět žaloby	124
4.4.1.3. Nepřípustnost žaloby a kompetenční výluky.....	125
4.4.1.3.1. Důvody nepřipustnosti žaloby	125
4.4.1.3.2. Kompetenční výluky.....	127
4.4.1.4. Skutkový a právní stav, ze kterého soud vychází	134
4.4.1.5. Vady aktů a jejich nicotnost.....	135
4.4.1.6. Správní uvážení a neurčité právní pojmy	140
4.4.1.6.1. Správní uvážení	141
4.4.1.6.2. Neurčité právní pojmy	145
4.4.1.7. Rozhodnutí soudu o žalobě	146
4.4.2. Ochrana proti nečinnosti správního orgánu	148
4.4.3. Ochrana před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu	154
4.4.4. Kompetenční žaloba.....	157
4.5. Opravné prostředky	159
4.5.1. Kasační stížnost	160
4.5.2. Obnova řízení.....	162
5. Část pátá občanského soudního řádu.....	164
5.1. Rozhodování o soukromém právu nebo povinnosti tam, kde již bylo vydáno rozhodnutí správního orgánu.....	164
6. Rozhraní mezi řízením podle soudního řádu správního a podle části páté občanského soudního řádu	170
6.1. Rozhraničení v závislosti na tom, zda správní orgán rozhodl o soukromém či veřejném subjektivním právu.....	170
6.2. Judikatura soudů k rozhraní mezi rozhodnutími správních orgánů o právu soukromém a o právu veřejném.....	173
6.3. Postup soudů v případě, že žaloba je podána do nesprávné větve soudnictví	176
6.4. Rozhodování kompetenčních sporů.....	178
6.5. (Ne)důvodnost rozštěpení úpravy mezi soudní řád správní a občanský soudní řád	179
7. Závěr	183
8. Literatura.....	189

1. Úvod

Obecně bez ohledu na právní řád, kterým je upravena, platí, že správní žaloba je prostředkem, kterým se lze domoci soudní ochrany proti nezákonným individuálním aktům (případně i jiné činnosti nebo nečinnosti) správních orgánů, jež zasahují do subjektivních veřejných práv osob. Rozhodování o právech osob z vrchnostenské pozice je něčím, co každý stát v širším či užším měřítku v závislosti na rozsahu ingerence státní moci do sféry individuálních práv používá jako nástroj uplatňování moci a s čím se každý více či méně často v běžném životě setkává. Zásahy vykonavatelů veřejné správy mohou přitom mít mnohdy pro danou osobu značně citelný dopad do sféry jejich individuálních práv a jako takové mohou být zneužity. Často správní orgány rozhodují o věcech, jež se dotýkají nejen jedné osoby či hrstky jedinců, ale každodenního života velkého množství osob, a i proto lze zajištění účinné kontroly zákonnosti jejich rozhodnutí považovat za veřejný zájem. Tento veřejný zájem se v demokratickém právním státě projevil v postupné kodifikaci institutu správního soudnictví.

Správa coby součást státní moci uplatňované vůči osobám je činností podzákonnou, vykonávanou pouze na základě zákona a v jeho mezích. V rámci správy samotné existují kontrolní mechanismy, které mají zákonnost zaručit, avšak tyto mechanismy nemusí být z různých důvodů vždy dostatečně efektivní. Účinnější kontrolou je přezkum vykonávaný ve správním soudnictví, tedy soudem coby orgánem na věci dosud nezúčastněným, nestranným a nezávislým na správě. Osoba, o jejíchž subjektivních veřejných právech rozhodovala správa z pozice nadřízeného subjektu ve vrchnostenském vztahu, tak získává možnost předložit svou věc soudu, který o jejích právech rozhodne znovu, tentokrát jako třetí, nezávislý subjekt ve sporu dvou rovných účastníků s rovnými procesními právy.

Správní soudnictví se v různých zemích vyvíjelo v odlišných podmínkách a různé právní řády ho tedy chápou odlišně a řadí pod něj různé způsoby kontroly veřejné správy. Tato kontrola může probíhat v řízení před soudy, kvasisoudními tribunály, nebo dokonce před specializovanými orgány v rámci správy samotné. Její rozsah může být vymezen jen velmi úzce, kontrola se může týkat jen úzkého enumerativně stanoveného okruhu individuálních správních aktů, který je jinde naopak definován velmi široce a kontrolovány tak mohou být i normativní akty. Zejména podle těchto odlišností jsou pak konstruovány v právní vědě základní modely správního soudnictví.

To, co je však správnímu soudnictví ve všech těchto systémech společné, jsou jeho základní funkce. Jeho hlavní funkcí je ochrana subjektivních veřejných práv proti nesprávným

(minimálně nezákonným) postupům správy, a to ochrana zahajovaná nikoli ex officio, ale z podnětu osoby, jež se cítí být na svých právech dotčena, tedy správní žalobou. Proces je v zásadě procesem sporným a ovládaným zásadou dispozitivní. Kontrola vrchnostenských vztahů není kontrolou všeobecnou a je vykonávána na podnět osoby, jež se cítí být poškozena konkrétním zásahem správy do sféry jejich veřejných práv. Správní žalobu tak lze považovat za klíčový institut správního soudnictví, protože je coby spouštěcí mechanismus základním předpokladem celého procesu přezkumu. Podaná žaloba je následně podrobena zkoumání v tom směru, zda jsou splněny podmínky přijetí žaloby, ve francouzské doktríně nazývané souhrnně jako *recevabilité de requête*. Charakteristickou podmínkou přijetí žaloby ve správním soudnictví pak je vyčerpání řádných opravných prostředků v rámci správy, tedy vyčerpání možností kontroly, jež poskytuje správa sama.

Jsou-li dány podmínky přijetí žaloby a procesní podmínky, pak soud žalobu věcně projedná. Proces bývá založen především na kasačním principu s více či méně uplatňovanými prvky apelace. V zásadě však v případě úspěchu stěžovatele správní soud nezákonné rozhodnutí správy zruší a nechá ji znovu ve věci rozhodnout. V případě neúspěchu stěžovatele pak soud žalobu zamítá.

Přezkumu podléhají individuální správní akty, ať již vydané nebo naopak ty, které vydány nebyly, ačkoli měly být. Z vydaných správních aktů, jsou to pak právě jen ty, kterými správa zasáhla do subjektivních veřejných práv, nikoli práv soukromých. Podle obsahu práv pak lze rozlišovat takové akty, jimiž správa zasáhla zákazem do zákonem garantované svobody něco činit, práva požadovat, aby správa poskytla určité plnění ve prospěch konkrétní osoby, nebo práva aktivně se podílet na správě věcí veřejných a v některých systémech (což však není případ českého právního řádu) pak lze rovněž formou správní žaloby uplatnit právo na náhradu škody způsobené správou.

Individuální správní akty v zásadě podléhají přezkumu z hlediska jejich souladu se zákony. Svými rozhodnutími působí správní soudnictví navenek vůči exekutivě. Kontroluje ji, aby nevybočila z jí zákonem svěřených pravomocí. Tak působí jako jeden z nástrojů nastolení a udržení dělby moci výkonné a zákonodárné. Rozhodnutími ovlivňuje správní praxi úřadů, znemožňuje použití nezákonných metodických pokynů a interních směrnic, jimiž se tyto řídily často i několik let. Na druhé straně smysl exekutivy je jiný, než je smysl soudnictví, správa musí posuzovat účelnost, efektivnost, hospodárnost opatření a další faktory. Fungování exekutivy bude vždy odlišné v závislosti na politickém programu vlády. Nejeví se proto vhodné, aby soud posuzoval také tato kritéria, tím by docházelo k nepřipustnému zasahování moci soudní do oblastí svěřené moci výkonné. Přesto i posuzování konkrétních případů z výše

uvedených hledisek musí splnit alespoň určitou minimální míru průhlednosti tak, aby se nemohlo zvrhnout v libovůli úřadu, a správním soudům přísluší zkoumat i to, zda úřad nepřekročil meze volného uvážení. Zde je pak úkolem zákonodárce, ale ještě spíše soudů při jejich judikatorní činnosti, aby stanovil hranici kontroly tak, aby byl zachován dostatečný prostor správě a zároveň, aby byla poskytována dostatečná ochrana subjektivních práv.

I správní soudnictví prochází vývojem a tak výše uvedené je jen jeho schematickým popisem zaměřeným na společné prvky jednotlivých systémů a u nich pak na obecnou správní žalobu. Postupem doby byly k obecné správní žalobě na neplatnost rozhodnutí přidávány další specifické formy správních žalob, ať už se jedná o žaloby proti nečinnosti správy nebo žaloby, jimiž se stěžovatel domáhá, aby správa upustila od nezákonného zásahu do jeho práv, ke kterému dochází jiným výkonem státní správy, než vydáváním správních rozhodnutí. Přitom rozdílné právní systémy znají i rozdílné typy správních žalob, jako je například francouzská *recours en réparation*, jejímž cílem je vydání rozhodnutí o povinnosti správního orgánu nahradit škodu způsobenou při výkonu státní správy, které naopak v jiných systémech nejsou pod správní soudnictví zahrnovány. Správnímu soudnictví byly zároveň svěřovány další úkoly než jen projednávání žalob.

Kromě adjudikační funkce, tedy poskytování ochrany v konkrétních případech, plní další funkce.

Z dalších funkcí správního soudnictví je třeba se zmínit především o funkci integrační, kterou pak plní soudy stojící na vrcholu soustavy soudů vykonávajících správní soudnictví, ať již se jedná o soustavu samostatnou, či je správní soudnictví vykonáváno soudy obecnými. Jejím smyslem je zajištění jednoty rozhodování správních soudů a v důsledku toho i správních orgánů. Úkolem soudu stojícího v čele správních soudů je sledování rozhodování jednotlivých správních soudů a na základě jejich vyhodnocování přijímání závazných právních názorů ve věcech určitého druhu, jež jsou posléze jako taková publikována. Tím, že soudy v nižších instancích se těchto právních názorů drží jako jistého vodítka, dochází k posílení principu legitimního očekávání a ke zkvalitnění rozhodování státní správy.

Jak bylo naznačeno výše, jednotlivé právní systémy se svým pojetím správního soudnictví navzájem odlišují. Tendence posledních let je však taková, že alespoň částečně dochází ke sblížení jednotlivých systémů. S přijetím Úmluvy o lidských právech a s postupným posilováním role Evropského soudu pro lidská práva se v závislosti na vývoji jeho judikatury úpravy správního soudnictví sblíží tak, aby byly v souladu s jeho pojetím práva na spravedlivý proces, a to buď v rovině právních předpisů, nebo alespoň v judikatuře správních soudů.

K vzájemnému ovlivňování právních systémů a k přejímání jednotlivých prvků systémů jiných dochází rovněž díky vzájemnému působení jednotlivých právních řádů členských států Evropské unie a rozhodování Evropského soudního dvora. Charta základních práv EU v článku o Právu na účinné opravné prostředky a na spravedlivý proces stanovuje, že každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má právo na účinnou právní ochranu před soudem. Každý má právo na spravedlivé a veřejné řízení v rozumné době před nezávislým a nestranným soudem ustanoveným dle zákona. Zároveň Evropský soudní dvůr zvyšuje postupně úroveň ochrany, kterou poskytuje jako správní soud, když přezkoumává akty komunitárních orgánů. To má samozřejmě dopad na jistou akulturaci správního soudnictví v jednotlivých členských státech Evropské unie.

Evropský soudní dvůr společně s Evropským soudem pro lidská práva svou judikaturou stanovují určitý minimální evropský standard soudní ochrany při přezkumu správních aktů. Dalo by se tedy říci, že správnímu soudnictví ve všech členských státech jsou společné tyto prvky: individuální správní akty, ale i nečinnost a další formy správní činnosti (zásahy správy apod.) podléhají přezkumu alespoň z toho pohledu, zda jsou zákonné, mnohdy však i z dalších hledisek (právní jistota, proporcionalita, legitimní očekávání apod.). Přezkum probíhá před nezávislými a nestrannými orgány soudního typu, podle předem daných procesních pravidel, jež zajišťují právo na veřejný proces, který proběhne v přiměřené lhůtě. Přístup k přezkumu je umožňován co nejširšímu okruhu osob, bez ohledu na jejich státní příslušnost a bez ohledu na jejich finanční situaci (je garantováno právo na bezplatnou právní pomoc pro nemajetné). Žaloba ve správním soudnictví nemívá odkladný účinek, avšak soudy mohou na žádost stěžovatele takový účinek přisoudit, shledají-li zájem stěžovatele převažujícím nad zájmy veřejnými a zájmy ostatních účastníků řízení.

2. Nástin historického vývoje správního soudnictví v českých zemích

První správní soud na našem území – správní dvůr soudní – byl zřízen v době Rakousko-uherské monarchie zákonem číslo 36/1876 Ř. z. z 22. října 1875, tzv. říjnovým zákonem. Jím došlo k faktickému naplnění ústavou zaručeného práva na soudní přezkum individuálních správních aktů zakotveného v čl. 15 zákona č. 144/1867 Ř. z., základního zákona o soudcovské moci, tzv. prosincové ústavy. Již od roku 1867 sice prosincová ústava každému, kdo tvrdil, že je ve svých právech poškozen „rozhodnutím nebo nařízením správního úřadu“, přiznávala právo uplatňovat své nároky proti zástupci správního úřadu před správním dvorem soudním ve veřejném ústním jednání, po dobu osmi let byl však její článek 15 pouhou proklamací, neboť bez toho, aniž by byl správní dvůr soudní fakticky zřízen, nebylo lze práva kde uplatnit.

Autorem osnovy říjnového zákona byl Karel Lemayer (pozdější 2. prezident správního dvora soudního). Jeho koncepce rakouského správního soudnictví byla založena na liberální myšlence ochrany individuálních práv. Do popředí zájmu zákonodárce se dostal jednotlivec a jeho subjektivní práva, která měla být chráněna před svévolnými zásahy státní moci. Proto byla zvolena koncepce správní jurisdikce vykonávané a posteriori, kdy proces mohl být zahájen jen za předpokladu, že byl nejprve vydán správní akt, jehož zákonnost pak na návrh osoby, která se jím cítila být dotčena ve svých subjektivních právech, soud posuzoval. Ústavní zákon sám ještě nedefinoval jakým procesním druhem by mělo být řízení před správním soudem. Jeho dikce, když hovořil o „uplatňování nároků proti zástupci správního úřadu“, jak později konstatoval dr. Emil Hácha¹, spíše nasvědčovala kondemnačnímu procesu na způsob civilního. Říjnovým zákonem byl však zvolen rekursní typ jurisdikce, kdy osoba dotčená ve svých právech správním aktem správní akt napadala stížností pro jeho nezákonnost s cílem dosáhnout jeho kasaci.

Rozsah ochrany byl na rozdíl od jiných soudobých úprav vymezen generální klauzulí umožňující přezkum v zásadě všech správních aktů s taxativně stanovenými výlukami. Z působnosti soudu byly vyňaty věci náležející řádným soudům nebo soudu říšskému. Správní soudnictví poskytovalo ochranu subjektivním právům veřejnoprávního charakteru, rozhodl-li správní úřad o soukromých právech, měl se stěžovatel obrátit na řádný soud pořadem práva. Soudnímu přezkumu podléhala pouze zákonnost správního aktu.

Ze správních aktů, jimiž státní správa zasahovala do sféry veřejných subjektivních práv,

¹ Hácha, E.: Nejvyšší správní soud, Slovník veřejného práva československého, svazek 2, reprint původního vydání, Eurolex, Praha 2000, str. 830.

pak z přezkumu byly vyloučeny zejména věci disciplinární, věci související se jmenováním do funkce a věci rozhodnuté správním soudem nebo instancí, v níž měli zastoupení soudci. Z našeho pohledu nejzásadnější výlukou bylo vyloučení všech věcí, v nichž správní úřady měly volné uvážení. Soud nepřezkoumával otázku skutkovou, vycházel ze skutkového stavu, jak jej zjistil správní úřad. Kontrola měla být omezena pouze na otázky právní. Judikaturou soudu však postupně docházelo k průlomům do této zásady. Rozhraničení otázky skutkové a právní soud řešil tak, aby se alespoň oklikou dostal k částečnému řešení otázek skutkových².

Řízení se zahajovalo na návrh, který dotčená osoba musela podat nejpozději do 60 dnů po právní moci rozhodnutí. Navrácení marně uplynuté lhůty nebylo možné. Stížnost bylo možné podat až poté, co byly vyčerpány všechny opravné prostředky v rámci správního řízení. Ve stížnosti musely být přesně formulovány stížní body a musely k ní být připojeny veškeré podklady. Zastoupení advokátem bylo povinné.

Stížnost sama o sobě neměla odkladný účinek, o odklad vykonatelnosti rozhodnutí bylo však možné požádat správní úřad, který měl za určitých podmínek povinnost takové žádosti vyhovět.

Trpěla-li stížnost vadami, které navrhovatel k výzvě soudu neodstranil, nebo neshledal-li soud svou příslušnost k řízení, stížnost odmítl. Pokud soud neshledal důvod k odmítnutí stížnosti, zabýval se meritem věci. Přezkum spočíval v posouzení zákonnosti správního aktu, tedy v posouzení toho, zda správní úřad na konkrétní kauzu aplikoval správnou normu a zda ji aplikoval správně. Dospěl-li soud k závěru, že stížnost je důvodná, pak napadené rozhodnutí zrušil. Správní úřad poté musel ve věci znovu provést řízení s tím, že byl vázán důvody, pro které soud jeho předchozí rozhodnutí zrušil. Nebyla-li stížnost důvodná, pak ji soud zamítl. Rozhodnutí soudu bylo konečné a nebyl proti němu přípustný žádný opravný prostředek.

Správní dvůr soudní sídlil ve Vídni a jeho jurisdikcí podléhalo celé Předlitavsko. Jeho judikatura byla publikována ve sbírce nálezů Budwinski.

Po vzniku samostatného Československa byla rakouská úprava s drobnými změnami recipována zákonem č. 3/1918 Sb. o nejvyšším správním soudě a řešení kompetenčních problémů (tzv. listopadový zákon), kterým byl zřízen Nejvyšší správní soud se sídlem v Praze s působností pro celé území republiky. Recipovaná norma byla v nezbytném rozsahu upravena tak, aby odpovídala změněným společensko-politickým podmínkám. Změny spočívaly především v odstranění několika výluk. K návrhu dr. Františka Pantůčka, pozdějšího prvního prezidenta Nejvyššího správního soudu, byly vypuštěny výluky

² Tamtéž.

vycházející z dualistické koncepce rakousko-uherské monarchie, které se staly obsoletními, vyluka věcí disciplinárních a vyluka věcí, v nichž rozhodoval správní orgán složený také z řádných soudců. Nejpodstatnější změnou bylo zrušení vyluky věcí, ve kterých správní úřady postupovaly podle volného uvážení. Tento škrť odrážel faktický stav, ke kterému se svou judikaturou propracoval již vídeňský soud, kdy se volné uvážení postupně stalo způsobilým předmětem právní kontroly po stránce materiální i procesní³. Vypuštění vyluky však nic neměnilo na skutečnosti, že Nejvyšší správní soud posuzoval pouze zákonnost právního aktu, u volného uvážení zkoumal, zda správní úřad nevybočil ze zákonem stanovených mezí a zda jeho závěry mají ve spisech oporu. Rozhodnutí nepřezkoumával po věcné stránce.

Jak vyplývá z výše uvedeného soudní přezkum správních aktů za první republiky navázal na zavedenou praxi a od přezkumu za dob rakousko-uherské monarchie se příliš nelišil, i když postupem času judikatura jistého vývoje doznala.

Působnost Nejvyššího správního soudu byla v zásadě dvojitá. Poskytoval ochranu proti aktům správních úřadů, pokud jimi byla porušena veřejná subjektivní práva stěžovatelů, a rozhodoval o některých kompetenčních konfliktech. Soudu byla nově svěřena i působnost rakouského říšského soudu rozhodovat o stížnostech občanů proti porušení politických práv zaručených ústavou.

Soudní kontrole nepodléhaly všechny formy činnosti veřejné správy, ale jen rozhodnutí a opatření správních úřadů. Opatření byla správními akty konstitutivními a rozhodnutí akty deklaratorními: „Rozhodnutím a opatřením rozuměti je zajisté ... jen ty úkony správních úřadů, kterými se buď autoritativně deklaruje, co už je právem, nebo se zakládají pro občana práva a povinnosti. Jde o to, aby akt se mohl dotknouti právní sféry občanovy.“⁴ Soudní kontrole nepodléhaly akty nemající povahu autoritativního rozhodnutí, jako například ryzí akty osvědčovací, pouhá upozornění, vysvětlení, programová prohlášení úmyslu úřadu nebo prohlášení strany. Napadat nebylo možné akty abstraktní a akty organizační. Kontrole se vymykala i pouhá procesní opatření a nečinnost úřadů.

Napadané rozhodnutí nebo opatření muselo být konečné, stěžovatel musel vyčerpat všechny dostupné opravné prostředky. Navíc musel před poslední instancí ve správním řízení vznést námitky, které chtěl později uplatňovat před soudem. Jednalo se o tzv. námitky prekludované neboli o nepřipustné novoty. Prekludovány nemohly být námitky vznesené proti aktu úřadu jednájícího v poslední instanci. Dále se některé námitky považovaly za privilegované, například námitka věci rozsouzené, použití nesprávné normy, promlčení

³ Novotný, J. Nejvyšší správní soud, Správní právo č. 2-4, 1999.

⁴ Hoetzel, J. Soudní kontroly veřejné správy, 2. vydání, Praha 1926, str. 22.

veřejnoprávní dávky a další; praxe však nebyla jednotná.

Jak je již uvedeno výše, Nejvyššímu správnímu soudu nepřislušelo zkoumat skutkovou podstatu, ale jen otázky právní. Praxe se však postupem času nepřímo rozšířila i do oblasti skutkové podstaty: „... soud oficiálně zkoumá, zdali skutková podstata, z níž žalovaný úřad vycházel, není snad v rozporu se spisy správními a zdali není neúplná. ... Trváje na zásadě, že soud je skutkovou podstatou žalovaným úřadem přijatou vázán, zkoumá soud nicméně, zdali úsudek úřadu o otázkách povahy skutkové je vůbec logicky možný. ... Nenalezne-li takovýchto chyb, nepouští se do odvažování důvodů, jež mluví pro úsudek úřadu, nebo proti němu, neboť, jak se to často vyjadřuje, není povolán, aby přezkoumával skutkové úsudky úřadu věcně.“⁵

Proces před soudem byl ovládnán dispoziční zásadou, řízení bylo zahajováno na návrh a soud správní akt přezkoumával pouze v rozsahu vad tvrzených stěžovatelem. Proces byl procesem kasačním nikoli revisním. V případě, že žalobu shledal důvodnou, soud správní akt zrušil. Právní názory Nejvyššího správního soudu obsažené v rozsudcích byly pro správu závazné jen v konkrétní věci. V případě, že úřad o věci již znovu nejednal a tím porušoval rozhodnutí soudu, byl stěžovatel bezmocný, nečinnost u soudu namítat nemohl.

Co se týče organizace, skládal se Nejvyšší správní soud z 1. a 2. prezidenta, senátních prezidentů, radů a pomocného personálu. Nejčastěji se rozhodovalo v senátech složených ze čtyř radů a předsedy. Abstraktně formulované otázky projednávala odborná pléna, finanční plénium, administrativní plénium a na nejvyšší úrovni plenissimum složené ze všech členů soudu. Zajišťovala se tak především jednotnost judikatury. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu byla publikována v Bohuslavově sbírce nálezů, která vycházela ve dvou řadách, administrativní a finanční. Kromě Nejvyššího správního soudu přezkoumávaly rozhodnutí správních úřadů i další speciální soudy, a to soud patentový, volební, kartelový a soudy pojišťovací. S nimi byl Nejvyšší správní soud propojen personálně buď osobou prezidenta Nejvyššího správního soudu, nebo jinými členy, kteří byli do těchto soudů vysíláni. Vysíláni byli i dva členové a dva náhradníci k Ústavnímu soudu.

V roce 1920 se na krátkou dobu zdálo, že správní soudnictví bude vybudováno nově, podle pruského vzoru. Ústava z tohoto roku implicitně předpokládala vznik soustavy správních soudů. Ústavní základ správního soudnictví byl obsažen ve dvou ustanoveních v části týkající se exekutivy. Podle § 86 měl v nižších státních úřadech správních být podle možnosti zastoupen živel občanský a při správních úřadech mělo být postaráno o nejvydatnější ochranu

⁵ Hácha, E.: Nejvyšší správní soud, Slovník veřejného práva československého, svazek 2, reprint původního vydání, Eurolex, Praha 2000, str. 855.

práv a zájmů občanstva (správní soudnictví). V § 88 se stanovilo, že v nejvyšší stolici poskytuje ochranu právům jeden soud pro území celé republiky, čímž měla být docílena jednotnost judikatury. K vybudování ústavou předjímané soustavy správních soudů nikdy nedošlo. Mělo se tak stát na základě zákona č. 158/1920 Sb. z. a n., o správním soudnictví u úřadů okresních a župních. Správní soudnictví měly vykonávat okresní a župní „laické“ senáty. Měly rozhodovat tzv. právní věci, tedy věci, v nichž před úřadem vystupuje alespoň jedna strana, tj. fyzická nebo právnická osoba, která je oprávněna u úřadu hájit své právo nebo zájem.⁶ Účinnost tohoto zákona však byla odložena, protože zřízení senátů bylo vázáno na správní reformu, ke které nakonec nedošlo. Kontrola veřejné správy tak byla ponechána v mnohem kvalifikovanějších soudních rukou, negativním dopadem pak bylo to, že nedošlo k odbřemenění Nejvyššího správního soudu, které zákon předjímal.

Nejvyšší správní soud převzal k vyřízení již v roce 1918 řadu neskončených věcí, jež napadly ještě v době rakousko-uherské monarchie. V průběhu dvacátých let byl pak nápad nových věcí tak vysoký, že nebylo v silách soudců se s ním vypořádat. Počet nedodělků neúměrně vzrostl postupem času tak, že v roce 1932 již průměrná doba od nápadu stížnosti do rozhodnutí o ní činila dva až tři roky⁷. Přesné příčiny takového nárůstu nápadů nebyly spolehlivě zjištěny. Pravděpodobně zásadní příčinou nemohla být celková četnost nezákonných rozhodnutí státní správy, když jen asi ve třetině případů bylo stížnosti vyhověno a správní akt zrušen. K přetížení soudu na jedné straně nejspíše přispěla snaha mnoha advokátů předkládat soudu i věci podřadného významu či nepatrné hodnoty s cílem získat co největší palmáře⁸. Na druhé straně k zahlcení Nejvyššího správního soudu bezesporu přispívalo i to, že jeho rozhodnutí byla pro správní úřady závazná jen v konkrétní věci. U soudu se tak hromadila podání týkající se problému, který už soud v jiné věci vyřešil.

K reformě, která měla přetížení Nejvyššího správního soudu vyřešit, došlo až roku 1937 zákonem č. 164/1937 Sb. z. a n. Jím byl především zaveden institut tzv. závazných právních zásad. Měl-li by soud opakovaně rozhodnout o stejném problému jinak než jaká byla dosavadní správní praxe, rozhodovalo se v rozšířeném devítičlenném senátu. Jestliže byl již jednou přijatý názor soudu potvrzen, byl publikován jako závazná právní zásada ve Sbírce zákonů a stal se závazným pro správní úřady v jejich dalším rozhodování.

Neúměrně zatíženému soudu mělo dále pomoci zřízení funkce tzv. „pomocných sekretářů“ odpovídající zhruba dnešní funkci asistenta soudce, rozšíření možnosti odmítnout

⁶ Mazanec, M.: Správní soudnictví, Linde, Praha 1996, str. 31.

⁷ Ondruš, R.: Nejvyšší správní soud 1918-1952 a jeho odkaz pro současnost, Justiční praxe 3/2002, str. 95.

⁸ Tamtéž.

stížnost bez jejího věcného projednání, možnost konat neveřejné zasedání a snížení počtu členů senátu. Praktický dopad této novely lze však jen stěží posuzovat vzhledem tomu, že v důsledku následujících událostí doby okupace nebyly nově zavedené instituty využívány po dostatečně dlouhou dobu, aby mohl být jejich vliv objektivně zkoumán.

Po mnichovském diktátu Nejvyšší správní soud pokračoval v práci s výrazně menším nápadem vzhledem ke zmenšenému území státu. Následně po zřízení Protektorátu Čechy a Morava dochází k útlumu činnosti soudu, nikoliv však z důvodu jakýchkoli legislativních změn. Správní soudnictví coby jeden z pilířů demokratického státu se v totalitním režimu nemohlo plně uplatnit, ochrana subjektivních veřejných práv občanů byla potlačována na minimum cestou politických zásahů a personálního okleštění. President Nejvyššího správního soudu, dr. Emil Hácha, ze soudu odešel do funkce presidenta Protektorátu, odchází i další soudci, z nichž někteří byli politicky pronásledováni.

Ani v době po osvobození již soud nedosáhl svého původního postavení. Na Slovensku byl po jeho odtržení v roce 1940 zřízen Nejvyšší správní soud se sídlem v Bratislavě. Již ke konci války tak bylo zřejmé, že bude třeba vyřešit stav, kdy na území státu působí dva správní soudy. Na základě dohody mezi vládou Československa a Slovenskou národní radou ze dne 2.6.1945 měl být pro území celého státu zřízen jediný nejvyšší správní soud se sídlem v Bratislavě. O rok později byla uzavřena další dohoda, na základě které měly vedle sebe přechodně zůstat oba soudy do doby, než bude správní soudnictví upravené novou ústavou. Tím byl prodloužen nejasný stav, kdy oba soudy judikovaly vedle sebe (dokonce oba dva jako nejvyšší soudy), aniž by jejich příslušnost byla jakkoli zákonem vymezena. Představitelé pražského soudu v zásadě bratislavský soud neuznávali, jeho existenci považovali za neústavní. V krajním případě souhlasili s jeho ponecháním v Bratislavě pouze jako součástí pražského soudu s jedinou podatelnou v Praze. Avizované přestěhování celého soudu do Bratislavy považovali přinejmenším za nevhodné, už s ohledem na to, že sídlem ústředních orgánů státní správy byla ve valné většině případů Praha.

S odstupem času je dostatečně zřejmé, že přestěhování soudu nebylo jen snahou přispět k decentralizaci a k jistému „politickému zrovnoprávnění“ Slovenska. Dá se říci, že činnosti soudu byly téměř systematicky kladeny překážky organizační. Problémy s umístěním kanceláří a s personálním obsazením popisuje podrobně JUDr. Mazanec ve své stati Zánik Nejvyššího správního soudu⁹. Zejména vzhledem k probíhajícímu znárodnování se přezkum správních aktů stal nepohodlným. U soudu se začaly objevovat kauzy, jejichž výsledek se snažila komunistická strana ovlivňovat jako v případě čokoládovny Orion v Modřanech, pro

jejíž znárodnění nebyly dány zákonné podmínky, a v případě selské jízdy v Nechanicích.

Po únorovém převratu bylo již jen otázkou času, kdy soud bude zlikvidován definitivně. Ústava 9. května ještě předpokládala existenci Nejvyššího soudu a Nejvyššího vojenského a správního soudu pro území celého státu. Zákon o správním soudu předjímaný v § 137 odst. 2 ústavy však už vydán nebyl. Zákonem č. 166/1949 Sb. bylo sídlo soudu přestěhováno do Bratislavy a došlo k jeho přejmenování na „Správní soud“. V říjnu 1949 byl fakticky přestěhován. O jeho působení v Bratislavě toho není příliš známo, dokumenty z tohoto období nejsou prakticky vůbec zpracovány, zřejmé však je, že soud rozhodoval ještě v roce 1951¹⁰. De facto byl zrušen tím, že jej nový zákon o soudech a prokuratuře č. 64/1952 Sb. nezmiňoval. Výslovně bylo správní soudnictví zrušeno ustanovením § 18 odst. 2 zák. č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, když napříště mělo být po sovětském vzoru nahrazeno všeobecným dozorem prokuratury.

Po roce 1952 nastal hluboký úpadek. Správní soudnictví jako takové v Československu neexistovalo. Zbyla jen úzká pravomoc v oblasti pojišťovacího soudnictví, kterou už ale nevykonávaly specializované soudy, nýbrž soudy „řádné“. Občanským soudním řádem z roku 1963 (dále jen „o.s.ř.“) byla tato pravomoc částečně rozšířena. Určité obecné podmínky pro přezkum byly vytvořeny hlavou čtvrtou čtvrté části („opravné prostředky“, § 244 až 250), ale prakticky coby důsledek pozitivní enumerace zůstala kontrola velmi úzká a týkala se převážně důchodového a nemocenského zabezpečení.

V době Pražského jara se objevily snahy o znovuzavedení správního soudnictví provázené diskusí na stránkách odborných časopisů. Následné období normalizace však tuto tendenci utlumilo.

Po listopadu 1989 bylo zřejmé, že je třeba správní soudnictví obnovit, aby Československo mohlo být považováno za demokratický právní stát. Nejprve se možnost přezkumu dostávala do novel některých hmotněprávních předpisů, např. zákona o zbraních a střelivu a zákona o půdě. Vzhledem k tomu, že zde nebyla jiná použitelná právní úprava, bylo třeba využít procesní postup podle čtvrté hlavy čtvrté části o.s.ř.

K obnovení správního soudnictví došlo na úrovni ústavního zákona přijetím Listiny základních práv a svobod, která ve svém článku 36 odst. 2 stanovila, že: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.“

Nejvyšší soud ČSFR ve svém rozhodnutí Rc 60/1991 nicméně vyslovil názor, že

⁹ Mazanec, M.: Zánik Nejvyššího správního soudu, in: Pocta Vladimíru Mikule, ASPI Publishing 2002.

¹⁰ Tamtéž.

k přezkumu nestačí jen toto ustanovení Listiny samo o sobě. Práv z něj vyplývajících se lze domáhat jen v mezích, které stanoví zákon, tedy v té době jen v enumerativně stanovených případech výše zmíněných hmotněprávních předpisů.

Procesní stránka správního soudnictví byla upravena novelou o.s.ř. provedenou zákonem č. 519/1991 Sb. Tou byla do o.s.ř. vřazena pátá část pojednávající o správním soudnictví. Procesní zásady byly převzaty ze staré rakouské úpravy, po organizační stránce byla zvolena tzv. funkční varianta správního soudnictví, kdy pravomoc rozhodovat o stížnostech proti správním aktům byla svěřena obecným soudům a nevznikly specializované soudy či jiné instituce. Kontrolu neprováděl jediný soud, ale všechny články soudní soustavy.

Ponechána zůstala také odnož pojišťovacího soudnictví. Dosavadní čtvrtá hlava čtvrté části o.s.ř. byla bez zásadních změn převzata jako třetí hlava páté části „rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů“. Ta byla vůči hlavě druhé páté části nadepsané „rozhodování o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů“ speciálním předpisem. Pokud zákon tento opravný prostředek připouštěl, byla žaloba podle hlavy druhé vyloučena. Zatímco přezkum pravomocných správních aktů podle druhé hlavy byl možný ve všech případech, jestliže se neuplatnila některá z výluk, přezkum nepravomocných správních aktů dle hlavy třetí se řídil enumerativním principem.

Vývoj judikatury odhalil nedostatky koncepce novely o.s.ř., která musela být narychlo přijata. Nebyla poskytována soudní ochrana před nečinností správních úřadů ani před nezákonnými zásahy a opatřeními veřejné správy, které nemají charakter a formu správního rozhodnutí. Opravný prostředek proti rozhodnutí správního soudu nebyl připuštěn, a tak docházelo k tomu, že judikatura nebyla sjednocována a rozhodovací praxe soudů byla nejednotná (přitom judikatura, která existovala, nebyla ani dostatečně publikována). Rozdílná judikatura jednotlivých krajských soudů vedla ve svém důsledku ke snaze poučených advokátů dosáhnout cestou delegace, aby věc projednával ten krajský soud, který spornou otázku posuzoval způsobem příznivým zastupované kauze. Bylo opomíjeno, že součástí soustavy soudů podle Ústavy je rovněž Nejvyšší správní soud. Jednostupňovost ve svém důsledku znevýhodňovala správní orgány, které neměly žádnou možnost vyvolat posouzení judikatury správních soudů na rozdíl od žalobců, kteří mohli proti rozhodnutí soudů podat alespoň ústavní stížnost, a tak dosáhnout přezkumu vrcholným orgánem moci soudní. Chyběla procesní možnost uložit předběžným opatřením pozitivní povinnost nebo alespoň sistovat účinky právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. Soud mohl pouze odložit exekuci rozhodnutí, což bylo nedostatečné především u rozhodnutí, u kterých z povahy věci exekuce

nepřicházela v úvahu. Připomínky vzbuzoval i příliš velký rozsah výluk rozhodnutí, jež nepodléhaly soudnímu přezkumu.

Části páté o.s.ř. bylo dále vytýkáno příliš úzké vymezení pojmu účastník řízení, oproti ústavně konformnímu výkladu ustanovení § 14 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu. Účastník řízení před soudem byl totiž podle ustanovení § 250 odst. 2 o.s.ř. definovaný jako účastník předcházejícího správního řízení. Účastníky řízení před soudem byli pouze žalobce a žalovaný – chyběly instituty strany spolužalované a zúčastněné na řízení. V některých případech správní soudy však připustily přiměřené použití ustanovení o.s.ř. o vedlejším účastenství. Jistou překážkou v přístupu ke správním soudům se zdálo být povinné právní zastoupení.

Zásadní vada celé koncepce však byla spatřována v tom, že právní úprava neodpovídala čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), protože věci „občanských práv a závazků“ a věci „jakéhokoli trestního obvinění“ soud nepřezkoumával v plné jurisdikci, jak Úmluva vyžaduje. Požadavek plné jurisdikce mimo jiné znamená, že orgán, který je pověřený přezkumem správních aktů (dle Úmluvy jím nemusí nezbytně být soud), musí mít možnost zjišťovat skutkový stav a hodnotit jej. To, jak vyplývá z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, znamená, že musí mít pravomoc provést další důkazy nad rámec těch, které provedl již správní orgán, a musí mít možnost takové důkazy hodnotit. Rovněž musí být nadán pravomocí rozhodnout o právu samotném, tedy nikoli jen o zákonnosti toho, jak bylo ve věci samé rozhodnuto ve správním řízení. Ve věcech trestního obvinění musí mít možnost změnit výši trestu. Správní orgány by měly být vázány jeho názorem na skutkový stav. Právní úprava platná do konce roku 2002 se spokojovala pouze s kontrolou zákonnosti správních aktů, aniž by byly naplněny výše citované požadavky na přezkum v plné jurisdikci. Správní uvážení závislého orgánu nebylo možné nahradit nezávislým soudcovským uvážením.

Tyto nedostatky byly z větší části známy již počátkem devadesátých let. První pokus změnit úpravu správního soudnictví tak, aby byla v souladu s Úmluvou a Ústavou, učinilo Ministerstvo spravedlnosti již v roce 1993. Komise expertů předložila návrh zásad zákona o Nejvyšším správním soudu, který měl správní soudnictví zajišťovat jako soud jediný. Byla ponechána možnost v budoucnu dobudovat celou soustavu soudů. Návrh zásad zákona nebyl ale ani přijat, ani odmítnut.

Další návrh následoval v roce 1996. Vycházel z jiné koncepce, kdy správní soudnictví mělo zůstat u obecných (krajských) soudů. Nejvyšší správní soud měl mít pouze kompetence, které má dosud Ústavní soud a jejichž převedení Ústava umožňuje. Ani tento návrh nebyl

blíže rozpracován. Nedokončenou soudní reformu a neexistenci Nejvyššího správního soudu kritizovaly hodnotící zprávy Evropské komise (listopad 1998, říjen 1999), které se ale zaměřily jen na konkrétní problémy.¹¹

V březnu roku 2000 projednala Legislativní rada vlády rozsáhlý expertní materiál o správním soudnictví. Ten vycházel z toho, že správní soudy by měly být důsledně jen soudy práva veřejného a rozhoduje-li správní úřad ve věci soukromoprávní, musí mít dotčený subjekt možnost, aby toto rozhodnutí přezkoumal obecný soud v plné jurisdikci. Správním soudům přisuzoval pravomoc rozhodovat o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, o žalobách na nečinnost a spory z veřejnoprávních smluv. Převedl na správní soudy kompetence Ústavního soudu rozhodovat o žalobách na zrušení právního předpisu nebo jeho části pro rozpor se zákonem a o žalobách kompetenčních podle čl. 87 odst. 2 Ústavy. Materiál doporučoval svěřit správním soudům i věci volební a věci politických stran. Po institucionální stránce nabízel tři možné varianty řešení. Rozhodování mohlo být teoreticky svěřeno:

1. obecným soudům a Nejvyššímu soudu (přičemž Nejvyšší správní soud by byl z Ústavy vypuštěn),
2. obecným soudům a Nejvyššímu správnímu soudu,
3. krajským správním soudům a Nejvyššímu správnímu soudu.

Dále se počítalo s možností vzniku specializovaných nezávislých správních tribunálů inspirovaných tribunály v anglosaské právní oblasti, které by působily jako filtr, jenž by zamezil zahlcení soudů. Řízení před nimi mělo podléhat úpravě správního řádu a pravomocná rozhodnutí měly přezkoumávat v plném rozsahu.

Ministerstvo spravedlnosti expertní návrh rozpracovalo a jím navržené „Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury“ vzala v červnu 2000 vláda na vědomí. Předložila je oběma komorám Parlamentu, aby se vyjádřily k tomu, kterou variantu považují za nejvhodnější. Průchodnou variantu pak Ministerstvo spravedlnosti hodlalo rozpracovat do návrhu zákona.

Tou se stala kompromisní varianta střední, která předpokládala, že přezkum rozhodnutí budou provádět obecné soudy a nově vzniklý Nejvyšší správní soud. Zvolena byla z politických důvodů, především proto, že zřejmě jako jediná nevyžadovala zásah do Ústavy a také podle předběžných výpočtů se zdála být nejméně nákladná. Pochopení nenašly ani správní tribunály.

Zvolená varianta institucionálního řešení byla rozpracována do vládního návrhu soudního řádu správního. Ten byl s několika pozměňovacími návrhy přijat a dne 17.4.2002

¹¹ Mazanec, M.: Reforma správního soudnictví v České republice, Soudní rozhledy č. 8/2000.

vyhlášen ve Sbírce zákonů pod číslem 150/2002. Účinnosti zákon nabyt dnem 1.1.2003. Zároveň byla zákonem č. 151/2002 Sb. s účinností ke stejnému datu do části páté o.s.ř. vložena nová úprava řízení o věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. Způsob přezkumu správních rozhodnutí a procesní pravidla, jimiž se řídí, jsou dle přijaté právní úpravy odlišné v závislosti na tom, zda tvrzený zásah správního rozhodnutí se týkal subjektivních práv spadajících do soukromoprávní resp. veřejnoprávní oblasti. Ve správním soudnictví jsou přezkoumávána rozhodnutí, jež zasahují do veřejných subjektivních práv. Ve věcech, ve kterých správní orgán zasáhl do sféry soukromých subjektivních práv, pak rozhodují civilní soudy postupem podle nové části páté o.s.ř.

Ještě je třeba poznamenat, že k tomu, že byla přijata nová úprava, byť po devíti letech od doby, kdy byly započaty legislativní práce, značnou měrou přispěl Ústavní soud. Již v průběhu devadesátých let vydal několik nálezů, ve kterých vytýkal nedostatky platné právní úpravy¹². Svým nálezem sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27.6.2001, publikovaným pod číslem 276/2001 Sb., nakonec s odkazem na výše citované vady právní úpravy správního soudnictví zrušil celou část pátou o.s.ř., a to s tím, že její ustanovení pozbývají platnosti dnem 31.12.2002. I když jsou tomuto nálezu vytýkány nedostatky z pohledu ústavněprávního¹³, nelze přehlédnout, že Ústavní soud jím de facto přinutil zákonodárce přijmout včas novou úpravu, byť už byla v době vydání nálezu v zásadě připravena. Kdyby tak včas neučinili, nebyl by tu dnem 1.1.2003 žádný zákon, který by správní soudnictví upravoval, a tudíž by v souladu s rozhodnutím Nejvyššího soudu Rc 60/1991 nebylo možné bez bližší zákonné úpravy uplatnit ústavní právo na přezkum správních rozhodnutí.

Považovala jsem za nezbytné v úvodu práce uvést tento historický vývoj úpravy správního soudnictví na našem území, neboť uvědomění si historického pozadí a důvodů, jež vedly k přijetí zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, je nezbytným předpokladem pro správné pochopení současné právní úpravy.

¹² Za všechny např. nálezy I. ÚS 211/99, Pl. ÚS 28/98, IV. ÚS 325/99, IV. ÚS 279/99 a Pl. ÚS 8/99.

¹³ Především je Ústavnímu soudu vytýkáno, že mu chyběl právně relevantní návrh, jehož petitu by mohl vyhovět tím, že část pátá o.s.ř. se zrušuje. Přímou v nálezu soud připouští, že celá řada ustanovení části páté o.s.ř. není neústavních, a jestliže zrušil i ústavně konformní ustanovení, nepřiměřeně rozšířil svou zrušovací pravomoc. Blíže Mikule, V., Sládeček, V.: Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví, Bulletin advokacie 10/2002, str. 59.

3. Právní normy upravující správní soudnictví

3.1. Ústavní základ správního soudnictví

Právo na soudní ochranu ve správním soudnictví je právem ústavně zaručeným. Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“) ve svém čl. 36 odst. 2 zaručuje každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, právo obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak, tedy nevyklučuje-li přezkoumání některý zákon. Z pravomoci soudu však nesmí být ani zákonem vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

Listina tím volí princip všeobecné soudní přezkoumatelnosti správních rozhodnutí, princip tzv. generální klauzule. Soudně přezkoumatelná jsou všechna správní rozhodnutí, pokud je zákon z takové přezkoumatelnosti nevyklučuje. Jiným možným způsobem vymezení rozsahu přezkumu je enumerativní stanovení případů, ve kterých je možné rozhodnutí přezkoumávat. Enumerativní princip není dostatečnou zárukou zákonnosti činností veřejné správy coby jednoho ze základních prvků moderního právního státu, a proto byl již překonán.

Článek 36 odst. 2 Listiny stanovuje tři základní podmínky přezkumu, jež musí být splněny kumulativně. Osoba, jež chce využít práva na soudní ochranu, musí být zkrácena na svých subjektivních právech, musí se tak stát rozhodnutím orgánu veřejné správy a ochrana se poskytuje pouze za předpokladu, že napadané rozhodnutí je nezákonné.

1) První podmínku je třeba vykládat tak, že chráněny nejsou pouhé zájmy stěžovatele, nýbrž musí existovat určité subjektivní právo, na kterém byl stěžovatel zkrácen. O ochranu nemůže žádat nikdo jiný než ten, kdo byl dotčen na vlastních právech, nelze namítat porušení práv někoho jiného. Příkladně není možné, aby právnická osoba úspěšně napadla rozhodnutí, jímž byla zkrácena práva jejích členů. Rovněž není přípustná ani *actio popularis*. Jak bude rozebráno dále v textu, soudní řád správní poněkud rozšiřuje okruh osob oprávněných domáhat se soudní ochrany, aniž by byly dotčeny přímo na svých právech, jestliže tak činí ve veřejném zájmu.

Z úvodní formulace „Kdo tvrdí...“ vyplývá, že soud může rozhodnutí přezkoumávat jen na návrh, nikoli z moci úřední, řízení je tedy ovládáno zásadou dispozitivní. Dále lze dovodit, že Listina toto právo přiznává každé fyzické osobě, aniž by vylučovala cizince.

Právníckým osobám toto právo může přiznat zákon.¹⁴ Soudní řád správní tak výslovně činí v ustanovení § 2.

- 2) Z druhé podmínky vyplývá, že stěžovatel musí napadat konkrétní vydané rozhodnutí. Není-li takového rozhodnutí, Listina nezaručuje, že bude poskytnuta ochrana. Opět soudní řád správní rozšiřuje ústavně garantovanou oblast přezkumu, a to tak, že je možné se úspěšně bránit rovněž proti nečinnosti a nezákonným zásahům správních orgánů. Ochrana před nečinností a nezákonnými zásahy, byť újma, již mohou způsobit, může mnohdy dosahovat větší intenzity než újma způsobená zásahem do práv nezákonným rozhodnutím, je soudy poskytována poměrně krátkou dobu, do přijetí soudního řádu správního nebylo možné se proti nim soudní cestou bránit. Rozšíření přezkumu do těchto oblastí je nepochybně jedním z hlavních přínosů nové úpravy správního soudnictví.
- 3) Poslední podmínka spočívá v tom, že stěžovatel musí tvrdit nezákonnost správního rozhodnutí. Vada, již rozhodnutí trpí, tedy musí dosahovat určité negativní kvality. Soudní řízení není pouhou další instancí řízení správního, kdy se v rámci opravných prostředků posuzuje celková správnost rozhodnutí, a kontrola má proto širšího charakteru. Správní úřad při svém rozhodování nevychází pouze z požadavků právních předpisů, ale bere v potaz i další kritéria, jakým je např. efektivita. Do této oblasti soudní kontrola v souladu s teorií dělby moci v zásadě nezasahuje.

Z přezkoumatelnosti správních rozhodnutí může zákon připustit výjimky. Soudní řád správní z přezkoumatelnosti vyjímá některá rozhodnutí obecně v ust. § 70. Další výjimky jsou obsaženy ve zvláštních zákonech. Listina těmto výjimkám klade hranici v podobě zákazu výluk v případech rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Sama nespecifikuje, o která základní práva a svobody se jedná. Je ale zřejmé, to jsou jiná základní práva a svobody než právo na soudní ochranu, jinak by totiž bylo vyloučení práva na soudní ochranu stanovením výluky vždy v rozporu s Listinou a dovětek čl. 36 odst. 2 Listiny „nestanoví-li zákon jinak“ by postrádal smysl. Spojení „týkající se základních práv“ není jednoznačné a jeho nesprávná interpretace by mohla vést až k tomu, že by nebylo šetřeno podstaty práva na soudní ochranu zaručeného Listinou. Protože výjimky umožňující zásahy do práv musí být vykládány restriktivně, je třeba spojení „týkající se základních práv“ vykládat extenzivně.

Zákonné výjimky však nemusí pouze rozsah přezkumu zužovat. „Z dikce „nestanoví-li zákon jinak“ lze dovozovat i to, že zákon může stanovit i jiný způsob přezkoumání rozhodnutí orgánu veřejné správy. ... Kromě toho však nelze vyloučit i pozitivní rozšíření

¹⁴ Blíže Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl, 2. vydání, Praha 1999, str. 288-289.

soudní pravomoci, přesahující vymezení, které je obsaženo v čl. 36 odst. 2 (může jít např. o to, že soud nebude rozhodnutí přezkoumávat pouze z hlediska zákonnosti, ale i z jiných hledisek).¹⁵

Podmínky a podrobnosti úpravy má podle čl. 36 odst. 4 stanovit zákon. Zákon musí vycházet z ustanovení čl. 36 a nesmí ztěžovat výkon jím zaručených práv. Tímto zákonem je od 1.1.2003 soudní řád správní.

3.2. Právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

Z pohledu mezinárodního práva má do oblasti správního soudnictví největší dopad úprava práva na spravedlivý proces obsažená v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“)¹⁶, jež přinutila nejméně jeden z členských států zrevidovat hranice dělby moci výkoné a soudní. Vždyť to byl především nesoulad naší úpravy správního soudnictví obsažené části páté o.s.ř., co vedlo Ústavní soud k tomu, aby ji svým náležením sp.zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27.6.2001 s vykonatelností ke dni 31.12.2002 zrušil.

Pro vytvoření základní představy o právech, jež z Evropské úmluvy vyplývají, podívejme se na český překlad první a rozhodující věty tohoto článku, jak následuje:

„Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoliv trestního obvinění proti němu.“¹⁷

Oč kratší se úprava práva na spravedlivý proces může zdát, o to bohatší judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen ESLP) se k němu váže a bez její znalosti není možné úpravu obsaženou v Evropské úmluvě a její vliv na právní řády členských států Rady Evropy řádně pochopit. Až ESLP svým výkladem totiž dotvořil a stále ještě dotváří obsah jednotlivých pojmů a tím i okruh případů, na které musí být článek 6 aplikován, a rovněž

¹⁵ Zoulík, F.: Některé problémy řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, Právo a zákonnost č. 10/1992, str. 594.

¹⁶ Ratifikační listiny Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod byly uloženy 18.3.1992. Od té doby platila Evropská úmluva pro ČSFR a později pro Českou republiku. K čl. 6 nebyla učiněna žádná výhrada.

¹⁷ Francouzský a anglický text první věty čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy zní následovně:

„Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial ; établie par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.“

„In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law.“

obsah práv, která z něj vyplývají. Při práci s Evropskou úmluvou ESLP používá metodu autonomního a evolutivního výkladu, což ve své podstatě znamená, že Evropskou úmluvu není možné interpretovat s použitím vnitrostátní právní úpravy státu, jež je před ESLP žalován. Evropskou úmluvu je třeba vykládat tak, aby byl nastaven stejný standard ochrany práv zaručených Evropskou úmluvou ve všech členských státech bez ohledu na rozdíly v jejich vnitrostátních právních úpravách. Vnitrostátní právní řád, jak bude ukázáno dále, není zcela opomíjen, ale pouze z pohledu jeho účinků na práva osob a nikoli z pohledu jeho právní kvalifikace. Tak např. v rozsudku ve věci *König c/a SRN* (1978) se uvádí: „Pojem „práva a závazky civilní povahy“ je autonomní a nelze jej interpretovat pouhým odkazem na vnitrostátní právo. Nicméně interní kvalifikace se nabízí jako východisko.“¹⁸

Evolutivní metoda výkladu odráží vůli ESLP postihnout vývoj práv a neustrnout ve své judikatuře.

Klíčovými pojmy článku 6 Evropské úmluvy jsou z hlediska věcné působnosti „občanská práva a závazky“ a „trestní obvinění“. Judikaturou pak soud vytvořil další klíčový pojem pro jeden z nejdůležitějších požadavků na rozsah přezkumu, který vyplývá z článku 6, přesto v něm není výslovně obsažen, a to pojem „plná jurisdikce“.

3.2.1. Občanské právo nebo závazek

Pod občanská práva a závazky řadí ESLP svým autonomním výkladem nejen ta práva a závazky, která jsou tradičně v naší právní kultuře chápána jako práva upravená soukromoprávními předpisy, tedy práva vyplývající z občanskoprávních, rodinných, pracovněprávních a obchodních vztahů. Tradiční dělení na práva soukromá a práva veřejná ESLP nepoužívá a pojem občanských práv a závazků vykládá jinak, nezávisle na výkladech vnitrostátních právních řádů.

Okruh práv a závazků, jež jsou dle judikatury ESLP občanskoprávního charakteru, tak široce přesahuje to, co je v našem právním řádu považováno za práva soukromá. V době prolínání práva veřejného a soukromého je ostatně velmi složité vést mezi nimi přesnou hranici. Klíčovou rolí pro posouzení povahy daného práva je podle ESLP skutečný soukromoprávní charakter tohoto práva, nikoli to, zda toto právo vnitrostátní právní řád chápe jako soukromoprávní, či veřejnoprávní. Z judikatury lze vysledovat, že skutečný soukromoprávní charakter je přisuzován těm právům, která obsahují některý z podstatných soukromoprávních prvků, kterými jsou zejména osobní a/nebo majetková povaha práva,

¹⁸ Rozhodnutí ESLP jsou citována podle Čapek, J.: *Evropský soud a Evropská komise pro lidská práva*. Praha,

souvislost s pracovním poměrem nebo příbuznost s institutem upraveným občanským právem, jako např. s pojistnou smlouvou.

Vlastní právo nebo závazek v hmotněprávní rovině musí vyplývat z vnitrostátního práva žalovaného státu. Evropská úmluva sama nevytváří žádný katalog hmotných občanských práv, jejichž nerušený výkon by ESLP garantoval. Pokud ovšem takováto práva zaručena vnitrostátním právním řádem jsou, musí stát respektovat Evropskou úmluvu a zajistit jistý minimální standard jejich ochrany v ní obsažený. Zároveň musí být splněna podmínka, že jsou to práva před vnitrostátním soudem hájitelná („défendable“), tedy musí mít alespoň jakýsi právní základ.

Podle dosavadní judikatury ESLP jsou občanskými právy (bez ohledu na to, kam je řadí vnitrostátní právo) například i věci povolení terénních úprav, vyvlastnění, práva stavět na vlastním pozemku, zařazení soukromých pozemků do chráněné krajinné oblasti, uvalení nucené správy, dávek sociálního pojištění, sociální pomoci, penzijního připojištění, odnětí nebo dočasné pozastavení práva vykonávat lékařskou praxi, rozhodnutí advokátní komory o žádosti na opětovné zapsání do seznamu advokátů, disciplinární trestání komor zájmové samosprávy a další.¹⁹

Pro správné pochopení Evropské úmluvy, jak bude rozebráno dále, je nezbytné vycházet z autentického francouzského či anglického znění. Z důvodu jazykových požadavků na srozumitelnost textu a konvence naší právní terminologie nemohly být původní francouzský a anglický text přeloženy tak, aby nevznikly určité obsahové diskrepance. Právě proto je při výkladu Evropské úmluvy třeba použít autentické znění jejího textu. Z českého překladu se oproti francouzské verzi vytratilo to, že občanská práva a závazky musí být předmětem sporu. Právo na spravedlivý proces zaručuje Evropská úmluva pouze v případě existence sporu - „contestation sur des droits et obligations de caractère civil“. Sporem se nerozumí pouze spor vedený v souladu s vnitrostátní právní úpravou před soudem, ale je jím jakákoli pře o existenci nebo obsah práva, přičemž její výsledek musí být pro právo rozhodující. Nezáleží tak na povaze orgánu, který spor rozhoduje, podstatná je pouze povaha práva. Jestliže se o práva pře jednotlivce se správním orgánem, není rozhodující, zda správní orgán vystupuje ve sporu jako rovnocenný partner nebo z pozice uplatňování vrchnostenské moci. „Občanskoprávní“ charakter sporu tak zaručuje účastníkům řízení rozsáhlejší procesní práva (tedy práva garantovaná Evropskou úmluvou) než ta, kterých požívají ve sporech o

Linde, 1995.

¹⁹ Další „občanská práva a závazky“ tak, jak to vyplývá z judikatury ESLP, jsou shrnuta v článku Repík, B.: Právo na spravedlivý proces v „občanských“ věcech ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy lidských práv. Právní praxe č. 7/1993, str. 381-382.

práva jiná.

Přesné vymezení a uvědomění si toho, co je „občanským právem nebo závazkem“ podle čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy je, jak bude rozebráno v závěru této práce, klíčové pro posouzení smyslnosti současné česká právní úprava rozdělující soudní pravomoc v závislosti na tom, zda se rozhodnutí dotýká subjektivních práv soukromoprávního, nebo veřejnoprávního charakteru. Soukromoprávní charakter subjektivního práva, jak je chápán v českém právním prostředí, zcela nekoresponduje s vymezením „občanských práv a závazků“. Proto je zdůvodnění rozštěpení argumentem nového rozhodování v plné jurisdikci ve věcech, kde správní orgán vydal rozhodnutí dotýkajících se soukromoprávní oblasti, který mohou zaručit jen civilní soudy, zcela liché, neboť některá rozhodnutí „o občanských právech a závazcích“ podléhají stále přezkumu ve správním soudnictví, kde není zásada plné jurisdikce zcela naplněna.

3.2.2. Trestní obvinění

Rovněž pojem „trestní obvinění“ je třeba vykládat s přihlédnutím k judikatuře ESLP autonomně. Klíčovými pro interpretaci jsou rozhodnutí ve věci Engel a ostatní a Öztürk. V nich ESLP vyjádřil kriteria, podle kterých se posuzuje, zda v konkrétním případě se o „trestní obvinění“ jedná. Nejdříve je třeba zjistit kvalifikaci jednání podle práva příslušného státu. Pokud jednání není kvalifikováno jako trestné, použijí se kriteria podpůrná. Za ty se alternativně považují povaha samotného deliktu a tvrdost sankce (včetně jejího punitivního a preventivního charakteru). To, že za delikt nelze uložit trest odnětí svobody a nelze ani zahájit trestní vyšetřování, není pro posouzení charakteru obvinění rozhodující a nemůže bez dalšího vyloučit aplikaci článku 6 Evropské úmluvy.

Okruh deliktů spadajících pod takto vymezená „trestní obvinění“ je poměrně dost široký a patří do něj prakticky veškeré sankce ukládané správními orgány fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt a některé disciplinární tresty orgánů profesních komor s povinným členstvím.

3.2.3. Plná jurisdikce a další aspekty práva na spravedlivý proces

Evropská úmluva ve svém článku 6 přiznává každému, o jehož občanských právech nebo závazcích se vede spor, nebo proti kterému bylo vzneseno trestní obvinění, právo na spravedlivý proces před nezávislým a nestranným soudem („tribunál“) zřízeným zákonem. Soudem nutně nemusí být klasický jurisdikční orgán, který je součástí soustavy ať už

obecných či specializovaných soudů, ale může to být i orgán jiný, který však musí splňovat materiální znaky soudu. Řekněme tedy, že to musí být orgán soudního typu. Některé znaky jako nezávislost a nestrannost jsou uvedeny přímo v textu Evropské úmluvy, jiné jsou dány judikaturou. Lze shrnout, že orgán bude splňovat podmínky článku 6, bude-li nezávislý na exekutivě a nebude-li mít ani vazby na strany sporu, bude-li mít pravomoc spor rozhodnout (resp. rozhodnout o trestním obvinění) s donucujícím účinkem pro strany a bude-li postupovat podle předem daných pravidel vyplývajících z právního řádu členského státu, a rovněž je bude na daný spor aplikovat. Nezávislost orgánu ESLP posuzuje podle způsobu jmenování členů orgánu, délky jejich funkčního období, existence pojistek proti ovlivňování rozhodování orgánu z vnějšku a podle toho, zda orgán objektivně vzato vzbuzuje důvěru osob, jež podléhají jeho rozhodovací pravomoci. Nestrannost má v judikatuře ESLP dva aspekty. Prvním je neexistence subjektivních vazeb ke kterékoli straně sporu a osobních předsudků, druhým pak objektivní nestrannost, kterou je poskytování dostatečných záruk, aby byla v případě oprávněné pochyby o nestrannosti orgánu přijata nápravná opatření (Findlay, 1997; Gubler 2006). Dále musí mít takový orgán možnost o věci rozhodnout v plné jurisdikci, jak bude rozebráno níže. Musí také zaručovat, že řízení bude spravedlivé, veřejné a v zásadě rychlé. Spravedlnost řízení v sobě zahrnuje princip rovnosti zbraní stran, veřejnost řízení má zajistit průhlednost řízení a jeho kontrolovatelnost ze strany veřejnosti. Řízení by nemělo být nepřiměřeně pomalé, což je ostatně nejčastějším důvodem stížností na porušení článku 6 odst. 1 před ESLP.

Orgán soudního typu nemusí věc rozhodovat ve všech instancích, postačí, bude-li mít stěžovatel možnost se na takovýto orgán obrátit v některém stupni řízení. Nevyklučuje se tedy posouzení věci správním orgánem, který nelze považovat za nezávislý, pokud následuje přezkum orgánem soudního typu splňujícím požadavky článku 6 odstavce 1. To ESLP konstatuje v rozhodnutí *Le Compte* (1983): „Podle článku 6 odst. 1 Úmluvy postačí, jestliže rozhodnutí správního orgánu, které samo o sobě neodpovídá požadavkům tohoto ustanovení, podléhá následné kontrole soudního orgánu s plnou jurisdikcí.“

Z pohledu naší úpravy správního soudnictví se jeví jako nejdůležitější požadavek přezkumu v plné jurisdikci, právě protože jemu se zákonodárce snažil přizpůsobit současnou právní úpravu (pomiňme nyní otázku toho, do jaké míry byl v tomto směru úspěšný). Tento požadavek nevyplývá přímo z textu Evropské úmluvy, ale až z následné judikatury ESLP, zejména z rozhodnutí ve výše citovaném případě *Le Compte*. Orgán soudního typu, jež rozhoduje o občanských právech nebo závazcích nebo o trestním obvinění, musí mít pravomoc posuzovat správní rozhodnutí jak z hlediska právního, tak i z hlediska skutkového.

Proto rozhoduje-li o věci, ve které již rozhodl jiný orgán nesoudního typu – správní orgán, musí mít možnost kromě zákonnosti takového rozhodnutí přezkoumat i jeho věcnou správnost. Článek 6 totiž nečiní rozdíl mezi otázkami právními a skutkovými. Skutkové otázky mají zrovna tak jako otázky právní podstatný vliv na výsledek řízení.

Orgánu soudního typu musí být dána možnost nezávisle hodnotit skutkový stav zjištěný na základě důkazů provedených jak v předchozích řízeních správními orgány, tak i na základě důkazů provedených jím samým, ať už se jedná o důkazy nové nebo důkazy zopakované. Nesmí být vázán skutkovým stavem tak, jak jej zjistil správní orgán. Rozhodnutí orgánu soudního typu pak musí být pro správní orgán závazné jak z hlediska právního posouzení, tak i z hlediska hodnocení skutkového stavu.

Orgán soudního typu by měl být oprávněn přezkoumávat správní uvážení, na jehož podkladě bylo rozhodnuto, a to z pohledu, zda se pohybuje v zákonem stanovených mezích a bere v úvahu všechna zákonná hlediska. To, zda hodnocení faktů správním orgánem je či není správné, užitečné či efektivní, nebo obecně v souladu s vládni politikou, nepřísluší orgánu soudního typu, aby přezkoumával. V jistých případech však dodržení požadavku na plnou jurisdikci vyžaduje i širší přezkum diskrece, a to zejména pokud zákon nedává žádné vodítko, jak diskreci využít a nestanoví mantinely, ve kterých smí být použita. Rozhodnutím ESLP, které bývá zpravidla v literatuře citováno u posuzování volného uvážení, je věc Obermeier (1990). Zde ESLP uvádí: „Jestliže právní řád neobsahuje přesná ustanovení ohledně rozhodnutí správních orgánů a jestliže správní soud může pouze posoudit, zda správní orgány použily svého diskrečního práva způsobem slučitelným se zákonem, není takovéto omezené posouzení efektivní soudní kontrolou ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.“ Je třeba brát na zřetel, že daný případ byl do jisté míry výjimečný a ESLP v něm řešil otázku velmi širokého diskrečního oprávnění, které nebylo nijak zákonem ohraničeno, což fakticky znemožnilo soudní přezkum. Soudy přejaly rozhodnutí správního orgánu, který nesplňoval požadavky čl. 6 odst. 1, jako řešení předběžné otázky²⁰, které je pro ně závazné, nebylo by tomu tak jen rozhodli-li by správní orgán mimo hranice své kompetence. Proto toto rozhodnutí je specifické a nelze z něj vyvodit závěr, že správní diskrece by měla být předmětem přezkumu v plném rozsahu.

²⁰ V daném případě se jednalo o souhlas Komise pro tělesně postižené s propuštěním pana Obermeiera ze zaměstnání. Pracovní soudy, na které se pan Obermeier obrátil se žalobou na určení povinnosti zaměstnavatele, aby mu nadále přiděloval práci, nepřezkoumávaly rozhodnutí Komise pro tělesně postižené s tím, že jim to nepřísluší. Přitom zákon o tělesně postižených nestanovil žádná pravidla, podle kterých má komise postupovat při rozhodování o tom, zda dá souhlas k ukončení pracovního poměru postižené osoby, či nikoli.

V rozhodnutích Zumtobel (1993)²¹ a Bryan (1995) ESLP dospěl k závěru, že orgán soudního typu nemá nahrazovat správní diskreci svým vlastním uvážením, to není smyslem přezkumu ve správním soudnictví. Právo na spravedlivý proces zaručené Evropskou úmluvou nemusí být automaticky odepřeno vždy, když orgán soudního typu odmítne přezkoumávat a zhodnotit každou stěžovatelem namítanou skutečnost.

Přesto, zdá se, ESLP bude vždy v jednotlivé věci zkoumat, zda se blíží více případu Zumtobel, nebo případu Obermeier. Zejména v případech, kdy soud zcela odmítne přezkoumávat rozhodnutí správního orgánu z důvodu, že zákon nestanoví žádné limity správního uvážení. To lze vysledovat například ve věci Terra Wohningen B.V. (1996), kdy se soud odmítl zabývat otázkou existence znečištění půdy, která byla rozhodná pro vyřešení sporu, nebo ve věci I.D. proti Bulharsku (2005), kde soud odmítl přezkoumat rozhodnutí správního orgánu o tom, že choroba stěžovatelky není nemocí z povolání, resp. neexistuje příčinná souvislost mezi její chorobou a dřívějším zaměstnáním, což bylo rozhodné pro posouzení jejího nároku na náhradu škody proti zaměstnavateli, kdy se v obou případech ESLP přiklonil ke své argumentaci v případě Obermeier. Lze zobecnit, že tam, kde se soudy odmítají zabývat správním rozhodnutím, které přijmou ve sporu jako řešení předběžné otázky v odborné záležitosti, jež je pro ně závazné a jež nemůže být před nimi zpochybněno, ESLP shledává porušení článku 6 odst. 1, protože takový přezkum neodpovídá požadavku na plnou jurisdikci. V ostatních případech pak do diskreční pravomoci správních orgánů soudy zasahovat nemají.

3.2.4. Soulad naší právní úpravy s Evropskou úmluvou

Správní soudnictví, tak jak bylo upraveno počátkem devadesátých let novelou o.s.ř. č. 519/1991 Sb. v části páté o.s.ř., nevyhovovalo požadavku čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy (již bylo Československo vázáno od 18.3.1992), aby přezkum probíhal v plné jurisdikci.

²¹ V tomto případě ESLP rozhodl, že pokud správní soud posoudil zákonné meze správního uvážení v rozhodnutí o vyvlastnění pozemků pro stavbu silnice, kterými podle rakouského práva jsou nemožnost vystavět silnici na jiném místě z důvodů silničního provozu, ochrany životního prostředí a finančních dopadů, pak proces před ním byl spravedlivý ve smyslu článku 6 odst. 1 Evropské úmluvy. „Quant au contrôle exercé par la Cour administrative, son ampleur doit s'apprécier à la lumière de la circonstance que l'expropriation - les comparants s'accordent à le reconnaître - ne s'analyse pas en un acte purement discrétionnaire de l'administration, car l'article 44 par. 1 de la loi sur les routes régionales en subordonne la légalité à une condition: l'impossibilité "de construire ou maintenir une section de route plus appropriée sous l'angle des nécessités de la circulation, de la protection de l'environnement et des répercussions financières" (paragraphe 16 ci-dessus). Il revenait à la Cour administrative de s'assurer de l'observation de ce texte. A cet égard, le présent litige se distingue de l'affaire Obermeier c. Autriche (arrêt du 28 juin 1990, série A no 179, p. 23, par. 70). D'autre part, il échet de souligner que la Cour administrative se trouvait saisie de moyens relatifs à la seule procédure devant le Bureau du gouvernement. Or elle les a examinés au fond, point par point, sans jamais se voir contrainte de décliner sa compétence pour y répondre ou pour rechercher certains faits.“

Soudy neměly možnost přezkoumávat skutkovou stránku věci a vycházely ze skutkového stavu, jak jej zjistil správní orgán. Byly vázány skutkovým stavem tak, jak jej zjistil správní orgán. Důkazy mohly provádět, jen aby si ověřily, k jakým skutkovým závěrům správní orgán dospěl a zda při tom postupoval v souladu se zákonem.

Právní úprava nebyla v souladu s Evropskou úmluvou potud, pokud zásahy správních orgánů do občanských práv a závazků a oprávněnost trestních obvinění přezkoumávaly soudy ve správním soudnictví pouze z pohledu legality.²² Zároveň některé věci z důvodu poměrně širokých výluk byly z přezkumu vyloučeny zcela, jako například sociální pomoc (péče), což rovněž bylo v rozporu s Evropskou úmluvou garantovaným právem na spravedlivý proces.

Tato skutečnost se stala poměrně brzy zřejmou, avšak ačkoli na ni upozorňovali soudci Ústavního soudu i doktrína, ke změnám docházelo jen pozvolna. Ústavní soud konstatoval rozpor s Evropskou úmluvou již ve svém nálezu Pl. ÚS 28/95: „O nesouladu právního řádu České republiky s článkem 6 odst. 1 Úmluvy lze uvažovat potud, že neexistuje zákonný předpis, jímž by bylo zřetelně a jasně založeno právo na úplné přezkoumání rozhodnutí správního úřadu nezávislým a nestranným tribunálem, který by splňoval požadavky článku 6 odst. 1 Úmluvy, tedy tribunálem, který by nalézal nejen v otázkách zákonitosti správního rozhodnutí, nýbrž i co do stavu skutkového (tzv. plná jurisdikce)“.

Citovaný nálezn se meritorně zabýval úpravou rozhodování o dlužných telekomunikačních úhradách. Podle úpravy zákona č. 110/1964 Sb. rozhodovalo v případě sporu o výši telefonního poplatku Ministerstvo dopravy a spojů (jeho organizační složka ČTÚ). O rozkladu rozhodoval ministr. Rozhodnutí bylo přezkoumatelné ve správním soudnictví. Mimo jiné v nálezu soud konstatoval: „...lze zřejmě dovést, že vztahy mezi telefonním účastníkem a právnickou osobou poskytující telekomunikační služby za úplatu je třeba podřadit pod pojem „občanské právo nebo závazek“ podle Úmluvy ... Rozhodování správního úřadu o povinnosti uživatele platit úhradu telekomunikačních poplatků ve správním řízení podle § 21 odst. 1 a 2 zákona č. 110/1964 Sb. je rozhodováním správního orgánu, které není rozhodováním ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy. Rovněž pak možný následný přezkum rozhodnutí správního orgánu soudem podle části páté o.s.ř. zcela nenaplnuje požadavky tohoto článku, neboť soudní přezkum je omezen jen na přezkum zákonitosti takového rozhodování“.

Ústavní stížnost byla zamítnuta, mimo jiné i s odkazem na to, že by se pouhým zrušením § 21 telekomunikačního zákona situace nevyřešila a že je připravován zákon nový.

²² Naopak, pokud se soudní přezkum týkal rozhodnutí správních orgánů ve věcech správně-právních (s výjimkou věci správního trestání), úprava obsažená v části páté o.s.ř. v souladu s Evropskou úmluvou byla.

Navíc v této stížnosti nebyl podán návrh na zrušení ustanovení upravujících řízení ve správním soudnictví.

O něco později, v roce 1998, vydal ESLP rozhodnutí ve věci Lauko proti Slovensku,²³ které se nepřímo týkalo i České republiky vzhledem k tomu, že slovenský zákon o přestupcích byl v podstatě shodný s českou úpravou. Stěžovatel, pan Lauko, byl za údajné pomlvy sousedů potrestán za přestupek narušování občanského soužití pokutou 300 SKK a povinností uhradit náklady řízení. Podle vnitrostátního práva však nemohl nechat přezkoumat rozhodnutí soudem a i jeho ústavní stížnost byla zamítnuta. ESLP podřadil přestupek pod „trestní obvinění“ a námitku slovenské vlády, že pachatelé přestupku nehrozí uvěznění ani záznam do trestního rejstříku, nepovažoval za relevantní. V nemožnosti soudního přezkumu pak shledal porušení čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy. Shodně rozhodl i ve věci Kadubec proti Slovensku.²⁴

Bylo zřejmé, že je jen otázkou času, kdy se před Štrasburským soudem objeví podobné žaloby proti České republice. Proto i z judikatury ESLP vycházel Ústavní soud, když v nálezu Pl. ÚS 9/2000 s účinností od 28.2.2002 zrušil ustanovení § 83 odst. 1 zákona o přestupcích, které vylučovalo ze soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku, za který nelze uložit pokutu vyšší než 2000 Kč nebo zákaz činnosti. To byl počín zajisté chvályhodný, nicméně nesystémový. Vznikala nerovnost v právech osob, které jsou uznány vinnými z přestupku a těch, které byly shledány vinnými z jiného správního deliktu. Dále byla z přezkumu vylučována některá rozhodnutí týkající se základních práv a svobod, a tedy porušováno právo na spravedlivý proces.

V návaznosti na první nález byly vydány dva zákony, jež byly pokusem umožnit přezkum v plné jurisdikci, bohužel však šlo jen o dílčí úpravu a ještě ne příliš kvalitní. Prvním z těchto zákonů byl zákon č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, účinný od 1.7.2000. Podle § 3 tohoto zákona byl zřízen Český telekomunikační úřad (dále jen ČTÚ) jakožto správní úřad pro výkon státní správy včetně regulace ve věcech telekomunikací. Ten podle § 95 bod 1. písm. c) telekomunikačního zákona rozhodoval ve sporech, nestanovil-li zákon jinak.

Pokud telefonní účastník nebyl spokojen s vyúčtovanou cenou, mohl podle § 82 odst. 7 citovaného zákona tuto cenu u poskytovatele telekomunikačních služeb reklamovat do dvou měsíců od doručení vyúčtování ceny. Poskytovatel měl rozhodnout bezodkladně, nejdéle do 30 dnů (resp. 60 dnů). Když i nadále telefonní účastník nebyl spokojen, mohl podat proti vyřízení reklamace námitku k ČTÚ (§ 95 bod 8. písm. c)). V tomto řízení se postupovalo

²³ Zkrácený český překlad je uveden v: Výběr rozhodnutí ESLP č. 1/1999, str. 1.

²⁴ Blíže viz. Kühn, Z.: Dva verdikty Evropského soudu, Právní rádce č. 1/1999, str. 22.

podle správního řádu, pokud zákon nestanovil jinak (§ 102 odst. 1). Ve druhém stupni rozhodoval předseda ČTÚ.

Podle § 102 odst. 3 se pak po vyčerpání opravných prostředků u ČTÚ mohly fyzické i právnické osoby obrátit na obecný soud a dovolávat se žalobou nápravy ve výroku správního rozhodnutí pořadem práva (tedy žalobou podle § 79 o.s.ř., kterou se zahajuje nalézací řízení, a nikoli správní žalobu podle tehdejšího § 249 o.s.ř.). Tato žaloba musela být podána do dvou měsíců ode dne doručení rozhodnutí správního orgánu. Správní rozhodnutí vydané v těchto sporech nabývalo právní moci uplynutím této lhůty. V případě, že žaloba byla podána zákonným způsobem, pravomocné správní rozhodnutí vydané v těchto sporech nemělo mít dle zákona právní účinky. Tato dikce byla přinejmenším nepřesná, protože rozhodnutí do podání žaloby právní moci nabýt nemohlo.

Ještě větší problémy působilo to, že v ustanovení § 102 odst. 3 nebylo výslovně uvedeno, že takto přezkoumávány mají být jen rozhodnutí ve věcech soukromého práva. Při nedostatku výslovné úpravy bylo zřejmě nutné dovozovat, že v nalézacím řízení musel soud posuzovat i zásahy do práv veřejných (SJS 698). Toho ale pravděpodobně zákonodárce docílit nechtěl. Zákonem č. 151/2002 Sb. bylo v souvislosti s novou úpravou správního soudnictví toto ustanovení telekomunikačního zákona zrušeno a pro oblast telekomunikací začala platit obecná úprava rozhodování v občanském soudním řízení dle části páté o.s.ř., byla-li rozhodnutím ČTÚ dotčena soukromá práva stěžovatele, resp. soudního přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví v případě zásahu do jeho veřejných subjektivních práv.

Podobná konstrukce, kterou obsahoval zákon o telekomunikacích, byla vložena do zákona č. 458/2000 Sb., energetického zákona. Obdobné pravomoci jako ČTÚ byly tímto zákonem svěřeny Energetickému regulačnímu úřadu (dále jen ERÚ) a podle § 97 energetického zákona se také podávala žaloba pořadem práva k obecnému soudu. Jisté rozdíly však bylo možné mezi oběma úpravami vysledovat. Podle toho, zda ERÚ návrhu vyhověl, resp. nevyhověl, podával stěžovatel buď žalobu určovací, nebo žalobu na plnění. Žalovaným nebyl ERÚ, ale ten, kdo byl účastníkem řízení před ERÚ. Soud nebyl vázán předchozím rozhodnutím, nerušil je, ale rozhodoval ve věci samé. Energetický zákon tedy v podstatě zavedl konstrukci později obsaženou v hlavě páté o.s.ř.

Opět i v tomto případě nebyly dostatečně upraveny otázky vzájemného vztahu správního a soudního rozhodnutí. Odkladný účinek trval po celou dobu řízení před soudem. Právní mocí rozhodnutí soudu o věci pozbývalo rozhodnutí ERÚ právních účinků, přičemž tyto ani vzniknout nemohly. Problém nastával v situaci, kdy ERÚ provozovateli nařídil například připojit zákazníka k síti. Protože soud nerozhodoval o předchozím rozhodnutí, ale o

vlastním nároku a povinnosti, v případě, kdy se s rozhodnutím ERÚ ztotožnil, žalobu provozovatele jen zamítl. Právní mocí rozhodnutí ve věci samé pozbyvaly původní rozhodnutí ERÚ veškerých účinků. Rozhodnutí soudu přitom žádný nárok nepřiznalo, přestože je obsahově v odůvodnění shodné. Výrok tak byl nevykonatelný. Strana, jíž bylo právo na připojení přiznáno, se ho nemohla domoci jinak, než podáním žaloby na plnění.²⁵

Přestože trpěla mnohými nedostatky, přinesla tato úprava možnost přezkumu v plné jurisdikci. Stejně jako úprava v telekomunikačním zákoně byl § 97 energetického zákona zrušen k 31.12.2002 zákonem č. 151/2002 Sb. v souvislosti s novou úpravou přezkumu rozhodnutí správních orgánů. Byť byl jejich život jepičí, po obsahové stránce byly nedokonalé a v současnosti jsou již překonané, lze na obou úpravách demonstrovat snahu zákonodárců začít na přelomu tisíciletí alespoň dílčím způsobem řešit otázku nedostatku plné jurisdikce.

Zhruba ve stejném období proběhla v odborné literatuře k problému diskuse a Ministerstvo spravedlnosti vedené tehdy ministrem Otakarem Motejlem přijalo v roce 2000 „Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury“. Teze nastiňovaly tři možné varianty nové koncepce správního soudnictví. To mohlo být vykonáváno výlučně jen obecnými soudy, nebo krajskými soudy s Nejvyšším správním soudem coby vrcholným orgánem správního soudnictví, nebo výlučně správními soudy, jejichž soustava by musela být zřízena. Tyto teze vláda předložila Poslanecké sněmovně, která se v lednu 2001 svým usnesením přiklonila ke kompromisní druhé variantě. Zvítězila tak varianta, která na jedné straně nevyžadovala, aby se zákonodárci vypořádali s tím, že Ústava předvíдалa zřízení Nejvyššího správního soudu, a na druhé straně zároveň nevyžadovala zřízení specializovaných soudů se všemi náklady, jež by v této souvislosti bylo třeba nést.

Problém chybějícího přezkumu v plné jurisdikci však nebyl jediným známým nedostatkem, se kterým se správní soudnictví muselo potýkat a se kterým se měla nová úprava za úkol vypořádat. Ústavní soud v průběhu devadesátých let vydal několik rozhodnutí, ve kterých na tyto nedostatky poukazoval. Zejména nesl dosti nelibě fakt, že při neexistujícím Nejvyšším správním soudem musel sám dosti často přijímat roli správního soudu druhého stupně a napravovat mnohdy banální chyby krajských soudů vyplývající ze špatného výkladu či aplikace obyčejných zákonů, a nikoli ústavního pořádku. Přitom úkolem Ústavního soudu je chránit práva založená ústavními zákony, nikoli zákony obyčejnými. Nebyla-li naplněna

²⁵ Pazderka, S.: Rozhodování správních úřadů o soukromých právech nebo povinnostech. Právní rozhledy č. 4/2001.

Ústava a jí předvídaný Nejvyšší správní soud nebyl zřízen, neexistoval však jiný orgán, který by mohl alespoň do určité míry sjednocovat judikaturu krajských soudů.

Nakonec Ústavní soud zaujal k problému zásadní postoj a 27. června 2001 v nálezu Pl. ÚS 16/99, publikovaném ve Sbírce zákonů pod číslem 276/2001 Sb., zrušil ke dni 31. prosince 2002 celou část pátou o.s.ř. „Správní soudnictví“.

Své rozhodnutí odůvodnil tím, že úprava vykazuje závažné ústavní deficity. Není možné dovolat se soudní ochrany v případě nezákonných zásahů, které nemají povahu rozhodnutí, a nečinnosti správního orgánu. Ne každý, kdo může být zasažen ve svých právech rozhodnutím, se za stavu, kdy oprávnění podat žalobu je vázáno na podmínku účastenství ve správním řízení, může dovolat soudní ochrany. Existuje totiž řada předpisů speciálních vůči správnímu řádu, která okruh účastníků řízení vymezují užším způsobem než § 14 správního řádu. Konečnost některých procesních rozhodnutí (zastavení řízení) ve správním soudnictví může vést k odmítnutí spravedlnosti. Dále soud poukázal na nemožnost sjednocování judikatury a neexistenci Ústavou předpokládaného Nejvyššího správního soudu. V neposlední řadě pak zdůraznil, že chyběl institut osoby zúčastněné na řízení a za slabinu úpravy označil rovněž povinné právní zastoupení.

Zásadní důvod pro zrušení části páté o.s.ř. a přijetí nové koncepce však přeci jen Ústavní soud spatřoval v nedostatku plné jurisdikce a nesouladu vnitrostátní právní úpravy s Evropskou úmluvou. Zajímavé je, jak se názor Ústavního soudu na soulad naší úpravy s Evropskou úmluvou vyvíjel. V odůvodnění dřívějšího nálezu Pl. ÚS 28/95 je obsaženo i vyjádření Vrchního soudu v Praze, které ještě vytyká, že naše soudy nemohou zjišťovat skutkový stav a rozhodovat „ve“ věci samé. To Ústavní soud nijak nevyvrací. V pozdějším nálezu Pl. ÚS 16/99 už správně podotýká, že Evropská úmluva požadavkem plné jurisdikce míní, že soud má rozhodovat „o“ věci samé a nikoli jen o zákonnosti rozhodnutí. Rozdíl v užití předložky je zde podstatný. Z Evropské úmluvy, ani z judikatury ESLP totiž nevyplývá, že by soud musel rozhodovat jinak, než že rozhodnutí pouze zruší (tedy jeho rozhodnutí je kasační). Pokud by měl rozhodovat „ve“ věci, dělo by se tak na principu apelačním. Takovouto úpravu samozřejmě ale Evropská úmluva nevyklučuje, pokud ji zákonodárce použije, poskytuje stěžovatelům nadstandardní ochranu jejich práv.

Ústavní soud již delší dobu naznačoval, že problémy není možné řešit jen dílčími úpravami části páté o.s.ř. a nakonec se rozhodl pro radikální krok a zrušení celé úpravy „neboť zmíněné deficity ústavnosti nelze podle jeho názoru smysluplně řešit dílčími derogacemi.“ Přitom podotýká, že tak činí „s vědomím, že řada ustanovení této části a institutů v ní upravených neústavními nejsou a budou v té či oné podobě přítomny i v úpravě

nové.“

Je zřejmé, že Ústavní soud nějakým způsobem zasáhnout v dané situaci již musel. Sporné je, zda jeho zásah měl být takto radikální. Sám přiznává, že celá koncepce neústavní není a že neústavními jsou – sice četná – jen jednotlivá ustanovení. Ruší zde tedy něco, co i podle jeho názoru protiústavní není, a je otázkou, zda tím nepřekračuje svoji pravomoc a nezasahuje do prerogativ moci zákonodárné. Některá ustanovení části páté o.s.ř. přitom již dřívějšími nálezy shledal ústavně konformními, a tak v podstatě porušil zásady *ne bis in idem* a překážky *rei iudicatae*²⁶.

Na druhou stranu však nelze odhlédnout od toho, že při svém rozhodování byli soudci vedeni dobrou myšlenkou uspořádat přijetí nové úpravy. Tím, že vykonatelnost výroku odložili na 31. prosince 2002, stanovili vlastně lhůtu, do které bylo třeba tuto úpravu přijmout, a vyvinuli tak na zákonodárce jistý tlak. Vzhledem k tomu, že v červnu 2002 probíhaly volby do Poslanecké sněmovny a s ohledem na délku projednávání zákonů, musela být nová úprava přijata ještě ve volebním období, jež končilo v červnu 2002. Jinak by od 1.1.2003 chyběla jakákoli pravidla řízení ve správním soudnictví.

Výsledkem bylo přijetí nové úpravy správního soudnictví obsažené v zákoně č. 150/2002 Sb., soudním řádu správním, v průvodním zákoně č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, a v související úpravě řešení kompetenčních sporů, tedy v zákoně č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Podívejme se tedy na to, do jaké míry se zákonodárci podařilo vypořádat v současné úpravě s požadavkem plné jurisdikce. Jádrem zákona č. 151/2002 Sb. tvoří novelizace části páté o.s.ř., jež byla nově nazvána „Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto správním orgánem“.

Základní koncepcí nové úpravy je rozštěpení soudní kontroly veřejné správy do dvou celků, jež mají samostatnou procesní úpravu, z nichž se každá vyznačuje jinou mírou a přezkumu. Záměrem bylo zajisté dosáhnout možnosti hlubšího přezkumu těch rozhodnutí, která mají podléhat přezkumu v plné jurisdikci dle článku 6 odst. 1 Evropské úmluvy.

Coby dělicí hranici zvolil zákonodárce hranici práva veřejného a soukromého. Zasáhl-li správní orgán svým rozhodnutím do subjektivních práv stěžovatele, která jsou veřejnoprávního charakteru, pak zákonnost takového zásahu posoudí správní soudy podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen s.ř.s.). Došlo-li k zásahu do

²⁶ Blíže např. v Mikule, V., Sládeček, V.: Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví. Bulletin advokacie č. 10/2002. Dále v Penk, F.: Poznámka na okraj nálezu Ústavního soudu o zrušení části páté občanského soudního řádu o správním soudnictví. Bulletin advokacie č. 10/2002.

subjektivních práv soukromoprávního charakteru, pak soudní kontrola probíhá po linii **obecných** (civilních) soudů podle úpravy obsažené v části páté s.ř.s. Věcmi **soukromoprávního** charakteru jsou dle § 244 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 7 odst. 1 o.s.ř. věci, **kteřé** vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů.

Zdá se proto, že současná úprava se nechala inspirovat úpravou prvorepublikovou. Ustanovení § 105 odst. 1 Ústavní listiny ČSR totiž stanovilo, že ve všech případech, ve **kterých** úřad správní podle zákonů o tom vydaných rozhoduje o nárocích soukromoprávních, **volno** jest straně tímto rozhodnutím dotčené po vyčerpání opravných prostředků dovolávati se **nápravy** pořadem práva (tedy v nalézacím řízení před civilním soudem). Podrobnosti stanovil **zákon** č. 217/1925 Sb. Tento princip byl převzat z čl. 15 základního zákona státního č. 144/1867. Jednalo se tedy o úpravu na našem území tradiční. Rozhodování správních úřadů **o právech** a povinnostech ze soukromoprávních vztahů nikdy organicky do přezkumu ve **správním** soudnictví nepatřilo a ke spojení obou oblastí došlo až při okleštěném přezkumu, jež **znovu** po zrušení celého správního soudnictví omezeně umožnil od dubna roku 1964 **občanský** soudní řád.

Přes neoddiskutovatelnou snahu vypořádat se s požadavky Evropské úmluvy **zákonodárce** poněkud opomenul vývoj v oblasti mezinárodního práva ve dvacátém století, **proti** kterému při použití staré rakouské a prvorepublikové úpravy zaostává. Nelze než **zopakovat**, že dle judikatury ESLP se musí možnosti přezkumu správních rozhodnutí dostávat **každému**, o jehož občanských právech, či závazcích resp. o oprávněnosti jakéhokoliv **trestního** obvinění proti němu rozhodl správní orgán. Přitom to, co je považováno za občanské **právo**, či závazek nebo trestní obvinění nemůže být posuzováno čistě z pohledu vnitrostátních **právních** řádů členských států a v konkrétních případech, které mohou být spomně nezbývá než **procházet** judikaturu ESLP. Volba hranice práva soukromého a veřejného je proto **přinejmenším** nešikovná. Nejen, že v současné době se hranice mezi těmito právy mnohdy **stírá** a prvky obojího lze nalézt propojené v úpravě různých institutů (např. u veřejných **zakázek**, energetického práva, kapitálového trhu apod.), ale pro stanovení toho, co je **občanské** právo, či závazek, není dle judikatury ESLP rozhodující to, do jaké větve práva a do **jakého** právního odvětví toto konkrétní právo právní teorie v daném vnitrostátním právním **řádu** zařazuje. Rozhodující je skutečná povaha práva či závazku.

Pojem občanských práv a závazků, jak je vykládán ESLP, se plně nepřekrývá s pojmem **soukromá** práva a závazky použitým v českém prostředí. Jinými slovy existují „občanská **práva** a závazky ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy, které jsou v pojetí české úpravy **jinými** věcmi dle § 7 odst. 2 o.s.ř. a § 2 s.ř.s., tedy věcmi veřejnoprávními, jejichž

přezkumem se zabývají správní soudy. Proto i když je zaručen přezkum v plné jurisdikci pro soukromá práva a závazky, není naše úprava zcela kompatibilní s úpravou Evropské úmluvy.

Věci, jež projednávají civilní soudy, dostávají požadavku ESLP na plnou jurisdikci. Civilní soudy nejen, že mohou zkoumat skutkové otázky případu, zopakovat důkazy provedené správními orgány a provést i důkazy nové, ale rozhodují v celé věci znovu a mohou posoudit věcnou správnost předchozího správního rozhodnutí. Účastníci řízení mohou tvrdit nové skutečnosti, jež ve správním řízení netvrdili a mohou soudu nabízet nové důkazní prostředky. Provedené důkazy pak civilní soudy nezávisle a volně hodnotí spolu s důkazy provedenými správním orgánem, rozhodne-li se soud tyto důkazy nezopakovat, a na základě nich dospívají k závěru, zda skutkový stav byl takový, jak jej popsal v odůvodnění rozhodnutí správní orgán. V souladu s vlastními závěry pak civilní soud ve věci rozhodne, tedy není vázán tím, jak skutkový stav zjistil správní orgán. Civilní soudy tak mohou odstraňovat nejen nezákonnost rozhodnutí správních orgánů a případné procesní vady zásadního charakteru, které mohly ovlivnit rozhodnutí ve věci, ale i jejich věcnou vadnost, nesprávnost.

Správní soudy vycházejí ve smyslu ust. § 75 s.ř.s. ze skutkového stavu, který tu byl v době vydání správního rozhodnutí. Provedené důkazy sice může zopakovat a provést i důkazy nové dle ust. § 77 odst. 2 s.ř.s., přesto obecně pokud dospějí k jinému závěru než správní orgán, není to samo o sobě dostatečným důvodem pro to, aby mohly správní rozhodnutí zrušit. Správní soudy totiž posuzují pouze zákonnost rozhodnutí, nikoli jeho věcnou správnost. Správní uvážení, které nevybočilo ze zákonem stanovených mezí, nelze nahradit nezávislým uvážením soudu.

Výjimka je dána pouze pro rozhodnutí, jimiž správní orgány uložily trest za správní delikt. Nejsou-li dány důvody pro zrušení takového rozhodnutí pro jeho nezákonnost, a přitom uložený trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, pak může správní soud dle svého uvážení trest buď snížit nebo rozhodnout o upuštění od potrestání. To však jen pokud to navrhl žalobce v žalobě a lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil.

Výrok o vině, je-li věcně vadný, nikoli však nezákonný, nahradit rozhodnutím soudu nelze²⁷. Pouhá změna výše uloženého trestu nemá smysl, pokud není možné odstranit výrok o vině. Takové rozhodnutí není možné ani zrušit, když není nezákonné ani stíženo vadou předchozího správního řízení. Soud by tak měl žalobu zamítnout, což je však zcela proti

²⁷ Blíže např. Svoboda, P.: Článek 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech a nová úprava správního soudnictví; v Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, 2003.

smyslu úpravy správního soudnictví, jež by měla zajistit účinnou kontrolu rozhodování veřejné správy.

Přezkum rozhodnutí ve správním soudnictví tak naplňuje požadavky na plnou jurisdikci pouze v hodně omezené míře jen u obvinění trestního charakteru. Proto lze shrnout, že současná právní úprava není v souladu s článkem 6 odst. 1 Evropské úmluvy, co se týče přezkumu těch občanských práv a závazků, která jsou naším právním řádem považována za veřejná subjektivní práva. U trestních obvinění v případech správních deliktů je soulad s Evropskou úmluvou částečný, když je možné přezkoumávat výši uloženého trestu, avšak výrok o vině z pohledu věcné správnosti již nikoli.

3.3. Zákonná úprava - soudní řád správní

Zákonná úprava správního soudnictví je s účinností od 1.1.2003 obsažena v zák. č. 150/2002 Sb., soudním řádu správním. Do té doby bylo správní soudnictví upraveno v části páté o.s.ř., nyní mu je vyhrazen samostatný zákon. Zákon je rozdělen do šesti částí. První část je jurisdikční normou, druhá část upravuje organizaci soudů, třetí obsahuje úpravu vlastního procesu před správními soudy, čtvrtá pak zvláštní ustanovení k postavení soudců ve správním soudnictví a pátá se šestou ustanovení přechodná, zmocňovací a závěrečná.

Přestože je správní soudnictví upraveno zvláštní normou, chybí v s.ř.s. úprava některých procesních institutů jako například dokazování, nebo úprava není komplexní. Na řízení před správními soudy se dle § 64 s.ř.s. použijí přiměřeně část první a třetí o.s.ř. Na druhou stranu s.ř.s. upravuje některé procesní instituty, jež jsou o.s.ř. neznámé. Užití o.s.ř., byť přiměřené, se proto musí posuzovat u každého institutu individuálně, u některých jako třeba u rozsudku pro zmeškání či pro uznání je úprava o.s.ř. neaplikovatelná, u některých to může být sporné. V takovém případě je třeba konzultovat judikaturu nejvyššího správního soudu.

3.3.1. Pravomoc správních soudů

Úkolem správních soudů je dle s.ř.s. poskytování ochrany veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem a za podmínek stanovených s.ř.s. a rozhodování v dalších věcech, v nichž tak stanoví s.ř.s. Soudní řád správní tak v mnohém navazuje na předcházející úpravu. Oproti ní však byla pravomoc soudů rozšířena. S.ř.s. upravuje možnost soudního přezkumu v oblastech, ve kterých to nebylo možné, jako je nečinnost správního orgánu (a to nejen při vydávání rozhodnutí, ale i v případech osvědčení) a jiný nezákonný zásah správního orgánu. Na druhou stranu však bylo z pravomoci správních

smyslu úpravy správního soudnictví, jež by měla zajistit účinnou kontrolu rozhodování veřejné správy.

Přezkum rozhodnutí ve správním soudnictví tak naplňuje požadavky na plnou jurisdikci pouze v hodně omezené míře jen u obvinění trestního charakteru. Proto lze shrnout, že současná právní úprava není v souladu s článkem 6 odst. 1 Evropské úmluvy, co se týče přezkumu těch občanských práv a závazků, která jsou našim právním řádem považována za veřejná subjektivní práva. U trestních obvinění v případech správních deliktů je soulad s Evropskou úmluvou částečný, když je možné přezkoumávat výši uloženého trestu, avšak výrok o vině z pohledu věcné správnosti již nikoli.

3.3. Zákonná úprava - soudní řád správní

Zákonná úprava správního soudnictví je s účinností od 1.1.2003 obsažena v zák. č. 150/2002 Sb., soudním řádu správním. Do té doby bylo správní soudnictví upraveno v části páté o.s.ř., nyní mu je vyhrazen samostatný zákon. Zákon je rozdělen do šesti částí. První část je jurisdikční normou, druhá část upravuje organizaci soudů, třetí obsahuje úpravu vlastního procesu před správními soudy, čtvrtá pak zvláštní ustanovení k postavení soudců ve správním soudnictví a pátá se šestou ustanovení přechodná, zmocňovací a závěrečná.

Přestože je správní soudnictví upraveno zvláštní normou, chybí v s.ř.s. úprava některých procesních institutů jako například dokazování, nebo úprava není komplexní. Na řízení před správními soudy se dle § 64 s.ř.s. použijí přiměřeně část prvá a třetí o.s.ř. Na druhou stranu s.ř.s. upravuje některé procesní instituty, jež jsou o.s.ř. neznámé. Užití o.s.ř., byť přiměřené, se proto musí posuzovat u každého institutu individuálně, u některých jako třeba u rozsudku pro zmeškání či pro uznání je úprava o.s.ř. neaplikovatelná, u některých to může být sporné. V takovém případě je třeba konzultovat judikaturu nejvyššího správního soudu.

3.3.1. Pravomoc správních soudů

Úkolem správních soudů je dle s.ř.s. poskytování ochrany veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem a za podmínek stanovených s.ř.s. a rozhodování v dalších věcech, v nichž tak stanoví s.ř.s. Soudní řád správní tak v mnohém navazuje na předcházející úpravu. Oproti ní však byla pravomoc soudů rozšířena. S.ř.s. upravuje možnost soudního přezkumu v oblastech, ve kterých to nebylo možné, jako je nečinnost správního orgánu (a to nejen při vydávání rozhodnutí, ale i v případech osvědčení) a jiný nezákonný zásah správního orgánu. Na druhou stranu však bylo z pravomoci správních

soudů vyčleněno rozhodování ve věcech, v nichž správní orgány rozhodly o soukromém právu. Správní soudy rovněž rozhodují ve věcech kompetenčních sporů mezi správními orgány. Ke správnímu soudnictví bylo rovněž přidáno soudnictví volební a rozhodování ve věcech týkajících se politických stran a hnutí, jež dříve vykonávaly soudy civilní. Novelami s.ř.s. bylo správním soudům přidáno rovněž rozhodování o zrušení opatření obecné povahy a zcela nesystémově i ve věcech porušení povinnosti veřejných funkcionářů daných zákonem o střetu zájmů.

Možnost předvídaná čl. 87 odst. 3 Ústavy, aby pravomoc Ústavního soudu přezkoumávat soulad podzákoných právních předpisů se zákony byla přenesena na Nejvyšší správní soud, zůstala bohužel nevyužita. Pravomoc rušit normy nižší právní síly než zákon nebo jejich části pro jejich rozpor se zákonem tak zůstala Ústavnímu soudu, ačkoli přenechání této pravomoci Nejvyššímu správnímu soudu by bylo i z pohledu účastníků řízení více než praktické²⁸. Přestože v původním návrhu zákona byla obsažena, v průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně byla k pozměňovacímu návrhu vypuštěna. Jako jisté reziduum zůstalo v zákoně ustanovení § 48 odst. 2 písm. d), jež předpokládá přerušování řízení pro případ podání návrhu na zrušení podzákoného předpisu pro rozpor se zákonem. Takový návrh však soudy dle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, samy podávat na rozdíl od návrhu na zrušení zákona pro rozpor s ústavním zákonem, nemohou (podat jej může pouze účastník řízení a v takovém případě soudy řízení přerušují podle § 48 odst. 2 písm. e) s.ř.s.).

Soudní řád správní tak svěřil správním soudům rozhodování:

- o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy,
- o ochraně proti nečinnosti správního orgánu,
- o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu,
- o kompetenčních žalobách,
- ve věcech volebních a ve věcech místního referenda,
- ve věcech politických stran a politických hnutí,
- o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem,
- ve věcech porušení povinnosti veřejných funkcionářů podle zvláštního právního

²⁸ Podrobně záležitost rozebírá Mikule, V.: Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat správní předpisy. *Justiční praxe* 3/2002, str. 85.

předpisu.

Protože se tato práce věnuje správní žalobě, rozeberu na tomto místě podrobněji pouze ty formy rozhodování správních soudů, jež nejsou správní žalobou. Pro úplnost a vytvoření jistého přehledu však považuji za užitečné uvést v této části alespoň základní charakteristiku všech forem, jež rozhodování správních soudů může nabývat.

3.3.1.1. Rozhodování o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu

Rozhodování o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu je správním soudnictvím v užším slova smyslu. Správní žalobou je možné napadnout rozhodnutí vydaná v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, pro něž společně zákon používá legislativní zkratku „správní orgán“. Rozhodnutí se musí týkat subjektivního práva veřejnoprávního charakteru. Žalobu může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají mění nebo ruší jeho práva a povinnosti. Napadat je možné rozhodnutí konstitutivní i deklaratorní povahy, vždy však taková, která nabyla právní moci a vyčerpali-li žalobce všechny opravné prostředky, jež mu správní řízení nabízí. Přezkumu podléhají v zásadě všechna rozhodnutí, zákon však upravuje i určité výluky.

Soud zkoumá rozhodnutí správních orgánů z pohledu jejich zákonnosti a případných vad řízení, jež předcházelo jejich vydání. Způsob rozhodování je kasační s prvky apelace. Nezákonné rozhodnutí správní soud zruší. Kromě toho má možnost prohlásit rozhodnutí za nicotné, trpí-li rozhodnutí takovými vadami zásadního charakteru, které jeho nicotnost způsobují. Apelační prvky se projevují u rozhodování o rozhodnutích o správních deliktech. Netrpí-li rozhodnutí vadami, soud žalobu zamítne.

3.3.1.2. Ochrana proti nečinnosti správního orgánu

Ochranu proti nečinnosti správního orgánu poskytují správní soudy teprve od roku 2003. Přitom neplní-li správní orgán své povinnosti a v případech, kdy má rozhodnout o věci samé nebo vydat osvědčení, tak svévolně nečiní, může dopad do subjektivních práv postižené osoby být zrovna tak citelný jako v případě, kdy je vydáno nezákonné rozhodnutí. Ten, kdo bezvysledně vyčerpal všechny prostředky, jež mu dává správní řád k tomu, aby se domáhal vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, může podat žalobu ke správnímu soudu.

Výjimkou jsou případy, kdy zákon spojuje s nečinností správního orgánu fikci, že rozhodnutí bylo vydáno, případně jiný důsledek (např. ve správních řízeních v oblasti ochrany hospodářské soutěže). Dospěje-li soud k závěru, že správní orgán měl povinnost rozhodnutí nebo osvědčení vydat a tuto povinnost nesplnil, pak rozsudkem správnímu orgánu tuto povinnost uloží.

3.3.1.3. Ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu

Řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu je rovněž v s.ř.s. upraveno prvně. Ochrana se poskytuje proti nezákonným zásahům, pokynům či donucením, které nejsou rozhodnutími. Pro všechny tři pojmy pak zákon zavádí legislativní zkratku zásah. Jedná se o faktický zásah, kdy správa zasahuje fyzicky do právních poměrů dotčené osoby. Protože nečinnost správního orgánu je upravena samostatně, bude se jednat o aktivní zásahy správy. Nejčastěji to bude v případech dozorové činnosti, ale myslitelný je faktický zásah např. při provádění exekuce. Vždy to musí být úkon správy učiněný v rámci výkonu veřejné moci, nemůže to být soukromoprávní úkon učiněný jménem obce, kraje či státu coby vlastníka, tam přichází v úvahu svépomoc podle § 6 občanského zákoníku, návrh dle § 5 občanského zákoníku nebo vlastnická žaloba v civilním procesu, nikoli však správní žaloba.

Podmínka, která značně zužuje okruh zásahů, proti kterým je možné dovolávat se ochrany, spočívá v tom, že zásah nebo alespoň jeho důsledky musí trvat ještě v době podání žaloby, respektive že hrozí jeho opakování. Hrozba musí být reálná. Tyto podmínky navíc musí být dány po celou dobu řízení až do rozhodnutí ve věci samé. Nejčastěji se tak bude jednat o omezení vlastnického práva případně svobody pohybu, u kterých přichází v úvahu omezení dlouhodobějšího charakteru.

S výše uvedenými podmínkami souvisí i to, že žalobce nemůže mít ve věci úspěch, pokud se pouze domáhá prohlášení toho, že zásah byl nezákonný. Žaloba musí směřovat k tomu, aby soud správnímu orgánu zakázal pokračovat v nezákonném zásahu, případně rozhodl o tom, že správní orgán je povinen obnovit stav, který tu byl před zásahem, je-li to možné.

3.3.1.4. Kompetenční žaloby

V řízeních o kompetenčních žalobách rozhoduje Nejvyšší správní soud kompetenční spory mezi orgánem státní správy a orgánem územní, zájmové či profesní samosprávy nebo mezi orgány samosprávy navzájem. Předmětem kompetenčních sporů je to, který orgán má

v určité věci pravomoc vydat rozhodnutí. Kompetenční spory mohou být jak negativní, tak pozitivní. V praxi jsou častější negativní kompetenční spory, kdy oba správní orgány mají za to, že do jejich kompetence rozhodování nepatří. Stávají se však i případy opačné, kdy o totožné věci rozhodne např. jak orgán státní správy, tak i orgán samosprávy. Nejvyššímu správnímu soudu jsou zároveň svěřeny k rozhodování také spory mezi ústředními orgány státní správy (např. ministerstvy) navzájem, i když zde není spornou pravomoc, ale věcná příslušnost konkrétního ústředního orgánu. Nicméně otázky příslušnosti bývají právně komplikované, proto zákonodárce zvolil cestu jejich rozhodování u Nejvyššího správního soudu.

V tomto případě, na rozdíl od rozhodování o zrušení podzákonných právních předpisů nebo jejich části pro jejich rozpor se zákonem, s.ř.s. využívá možnost rozhodování o kompetenčních sporech svěřené Ústavou v čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavnímu soudu přenést dle odst. 3 písm. a) téhož článku na Nejvyšší správní soud.

Řízení se zahajuje na návrh některého ze správních orgánů, který se buď necítí kompetentní rozhodnout, nebo naopak tuto svou kompetenci tvrdí. Možnost zahájit řízení je dána i osobě, o jejichž právech nebo povinnostech má být rozhodnuto.

Nejvyšší správní soud určí, který ze správních orgánů má pravomoc, resp. věcnou příslušnost, ve věci rozhodnout. Vydal-li rozhodnutí správní orgán, jež k tomu neměl pravomoc nebo nebyl věcně příslušný, pak Nejvyšší správní soud v rozsudku zároveň prohlásí nicotnost takového rozhodnutí.

Kompetenční spory, které vznikají mezi soudy na jedné straně a orgány výkonné moci, územní, zájmové nebo profesní samosprávy na straně druhé, a spory mezi civilními soudy na straně jedné a správními soudy na straně druhé, řeší zvláštní senát složený ze tří soudců Nejvyššího správního soudu a ze tří soudců Nejvyššího soudu zřízený zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních konfliktů. Na řízení se přiměřeně užijí části třetí hlavy první s.ř.s., tedy obecná ustanovení o řízení před správními soudy. Proto je i řešení těchto konfliktů v podstatě přiřazeno k činnostem, které se řadí ke správnímu soudnictví.

3.3.1.5. Věci volební a věci místního referenda

Volební soudnictví včetně rozhodování ve věcech místního referenda, byť není kontrolou veřejné správy a tak do správního soudnictví nepatří, bylo, protože v něm jsou řešeny otázky veřejnoprávní, svěřeno do pravomoci správních soudů. Československo sice

mělo speciální volební soud v období před II. sv. válkou, avšak ke zřízení samostatného soudu v současné době nedošlo. Volební soudnictví je do značné míry roztržštěné.

U správních soudů se lze domáhat nápravy ve věcech voličských seznamů, ve věcech registrace (odmítnutí kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci, škrtnutí kandidáta na kandidátní listině nebo naopak proti registraci kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci), dále ve věcech neplatnosti voleb a neplatnosti hlasování, a konečně poskytnutí ochrany ve věcech zániku mandátu člena zastupitelstva. Ve věcech místního referenda je pak možné se u správních soudů domáhat určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, dále se lze domáhat vyhlášení místního referenda, vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu a vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu.

Správní soudy rozhodují usnesením a v poměrně krátkých lhůtách, které jim k tomu s.ř.s. stanovuje (od tří dnů ve věcech voličských seznamů do třiceti dnů ve věcech místního referenda). Jednání není třeba nařizovat, ve věcech voličských seznamů, kde rozhodnutí musí být z povahy věci učiněno velmi rychle, s.ř.s. přímo stanovuje, že jednání se nenařizuje.

3.3.1.6. Věci politických stran a politických hnutí

Ve věcech politických stran a politických hnutí rozhodují jednak krajské soudy ve speciálním řízení proti postupu Ministerstva vnitra, pokud ministerstvo sdělí žadateli o registraci politické strany případně registraci změny stanov, že jeho návrh má nedostatky, jednak Nejvyšší správní soud v řízení o tom, že se politická strana nebo politické hnutí rozpouští nebo se jejich činnost pozastavuje respektive obnovuje. Bližší úprava je ponechána speciálním zákonům, konkrétně zákonu č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Úprava rozhodování ve věcech politických stran a hnutí je roztržštěná, rozhodnutí orgánu strany či hnutí týkající se skutečností vyznačovaných v rejstříku stran a hnutí mohou totiž členové politické strany či hnutí napadnout dle ust. § 16a citovaného zákona žalobou u civilního soudu, nikoli žalobou správní.

3.3.1.7. Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem

Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem je dalším typem řízení, které je značně atypické a z celkové koncepce správního soudnictví se vymyká.

Opatření obecné povahy je institutem novým, prakticky do našeho právního řádu

zavedeným poprvé zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích). Zákon o elektronických komunikacích zároveň novelizoval s.ř.s., když do něj vnesl úpravu soudní kontroly tohoto typu správních aktů. V obecnější podobě pak opatření obecné povahy upravil zákonodárce již dříve, avšak s účinností od 1.1.2006, zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád. Opatření obecné povahy je v jeho § 171 vymezeno negativně jako zvláštní typ správního úkonu, které není ani právním předpisem, ani rozhodnutím, ale něčím na jejich pomezí. Jak bude vysvětleno dále, lze opatření obecné povahy charakterizovat jako abstraktně-konkrétní správní akt s konkrétně určeným předmětem (obdobně jako správní akt) a obecně vymezeným okruhem adresátů (obdobně jako právní předpis).

Opatření obecné povahy je nástrojem, který má sloužit správním orgánům v případě, kdy není možné vést správní řízení a ve věci rozhodnout správním rozhodnutím, protože se sice jedná o konkrétní věc, avšak počet osob, jichž se výsledek správní činnosti dotýká, je neurčitý a neurčitelný (na rozdíl od správního řízení s velkým počtem účastníků řízení, kdy jejich počet určitelný je). Na druhou stranu však není správné vydat právní předpis, který má být obecný, neboť v daném případě má být správním aktem vyřešena konkrétní situace. Zavedení opatření obecné povahy jako nového institutu tak pomáhá řešit situace, kdy se pro činnost správy nehodí ani individuální správní akt ani normativní správní akt – právní předpis.

Za situace, kdy vymezení nového institutu zákonem je poměrně strohé, bylo třeba, aby soudní interpretací co nejdříve osvětlil to, co je třeba rozumět opatřením obecné povahy, jeho smysl a možnosti použití, svou judikaturou Nejvyšší správní soud. Nejvyšší správní soud tak prvně učinil v rozsudku ze dne 27.9.2005, čj. 1 Ao 1/2005 – 98, ve kterém věnoval kromě části týkající se v zásadě jen konkrétní věci, ve které bylo zahájeno řízení, také značnou pasáž obecným úvahám. Při vymezení nového institutu vycházel z tehdy ještě neúčinného zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen s.ř.), který však už byl v době vydání rozhodnutí součástí právního řádu coby platný předpis. Konkrétně vyšel z negativního vymezení v § 171 s.ř. a související úpravou v ust. § 173 odst. 3 a dále z toho, jak opatření obecné povahy vymezoval vládní návrh správního řádu.

Zatímco ustanovení § 171 s.ř. vymezuje opatření obecné povahy jen negativně, ustanovení § 173 odst. 3 s.ř. potom negativní vymezení velmi významně doplňuje ustanovením, podle něhož „povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena.“ Z tohoto ustanovení Nejvyšší správní soud dovozuje, že

„...povinnost konkretizovanou opatřením obecné povahy, která nebyla dobrovolně splněna, lze exekučně vymáhat pouze tehdy, bude-li subjekt, jenž takovou povinnost měl, individualizován v následně vydaném rozhodnutí. Z toho a contrario vyplývá, že tento subjekt nebyl jmenovitě určen již v samotném opatření obecné povahy; ostatně byl-li by v něm určen, nekladl by dovětek § 173 odst. 3 správního řádu č. 500/2004 Sb. takový důraz na jeho pojmenování v rozhodnutí.²⁹“

Navíc vládní návrh správního řádu³⁰ původně definoval opatření obecné povahy pozitivně jako „úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob“. Důvodová zpráva k tomu konstatovala, že „Opatření obecné povahy je zvláštní typ úkonu správního orgánu na hranici mezi správním aktem a právním předpisem. Jeho zavedení je motivováno jednak zahraniční zkušeností, jednak tím, že ve zvláštních právních předpisech se již pod jinými názvy vyskytuje, a dále tím, že moderní chápání vázanosti veřejné správy zákonem tenduje k tomu, aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky.“

Tedy i tento výklad vede k závěru, ke kterému Nejvyšší správní soud dospěl, že opatření obecné povahy je tedy aktem s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, tedy úkonem správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Neurčitost vymezení osob spočívá v tom, že opatření obecné povahy se vztahuje na osoby, které nelze jmenovitě označit, není rozhodné jak velký je jejich počet.

Činnosti moderní správy jsou tak mnohotvárné, že si již nevystačí s klasickými formami správních aktů, jak je znal správní řád z roku 1967. To začalo být zřejmé již v průběhu devadesátých let minulého století. Veřejná správa si za neexistence úpravy specifického správního aktu vypomáhala různými způsoby. Nejčastěji vydáváním právních předpisů, jako zejména ve stavebním právu a právu životního prostředí (např. omezení vstupu z důvodu ochrany přírody dle § 64 zák. č. 114/1992 Sb.). Propůjčením formy právního předpisu aktu, jež postrádal znak obecnosti v rovině věci, kterou upravoval, tak bylo vyloučeno použití opravných prostředků v rámci správního řízení a zároveň docházelo k oslabení soudní kontroly nad veřejnou správou. Na úkor práv osob, jež byla takovýmto právním předpisem dotčena, byla vyloučena kontrola ve správním soudnictví, jež se týká jen rozhodnutí a nikoli normativních správních aktů. Jediným kontrolním orgánem byl paradoxně Ústavní soud, jež

²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, čj. 1 Ao 1/2005 – 98, www.nssoud.cz.

³⁰ Sněmovní tisk č. 201, IV. volební období, rok 2003.

posuzoval soulad vydaného předpisu se zákony a ústavními zákony. Role Ústavního soudu má **však** být jiná než rozhodování o tom, co z povahy věci má být svěřeno soudům správním.

Ještě větší právní nejistotu způsobovala možnost daná správnímu orgánu v jedné a téže věci vydat buď individuální správní akt, nebo akt normativní. Správní orgán tak bez jakéhokoli vodítka v zákoně zcela libovolně volil mezi dvěma formami např. ve věcech stanovení stavební uzávěry nebo chráněného území dle stavebního zákona č. 50/1976 Sb.

Třetím způsobem úpravy, kterým si zákonodárce vypomáhal, bylo rozhodování individuálním správním aktem s tím, že však příslušný hmotněprávní předpis vyloučil užití správního řádu, přitom ale neobsahoval žádnou náhradní úpravu řízení, v němž mělo být rozhodnutí vydáno. I v tomto případě tak chyběla jakákoli procesní ochrana práv dotčených subjektů.

Nový správní řád (a před ním již telekomunikační zákon) tedy umožňuje vydání aktu, jehož forma je nejen z doktrinárního pohledu mnohem čistší, ale co je mnohem důležitější, **oproti** výše nastíněným dříve využívaným variantám není vyloučeno použití správního řádu (byť jeho speciální úpravy v části šesté, která se odlišuje od běžného správního řízení, jež **končí** vydáním správního rozhodnutí) při vydávání takového aktu.

Kdy tedy může správní orgán tohoto nového prostředku v praxi využít a závazné opatření obecné povahy vydat? Z ustanovení § 171 s.ř. vyplývá, že tak nemůže učinit vždy, **ale pouze** tehdy, když mu to zvláštní zákon ukládá. Gramatický výklad tohoto ustanovení by **nasvědčoval** spíše tomu, že vydáno může být jen v případě, že speciální hmotněprávní předpis **bude** výslovně správní orgán k vydání opatření obecné povahy v konkrétní věci zmocňovat. **Tedy** nasvědčoval by spíše výkladu formálnímu.

Nejvyšší správní soud se ale přiklonil k výkladu materiálnímu. Za opatření obecné povahy považuje všechny správní akty, které splňují definiční znaky – konkrétnost předmětu a **obecnost** subjektů – vyplývá-li ze zákona, že správní orgán je takový akt oprávněn vydat, a to **bez** ohledu na to, jak je formálně v zákoně (ale i správním orgánem samotným) označen. **Přitom** opatření obecné povahy musí být vydáno v zákonných mezích a může konkretizovat **zákonné** povinnosti, nikoliv ukládat nové, nad rámec zákona.

Soud v rozsudku připomíná, že jazykový výklad je v podmínkách právního státu toliko prvotním přiblížením se k obsahu právní normy, obsažené v právním předpise. O obsahu právní normy tedy nemůže rozhodovat samotné znění textu právního předpisu, nýbrž k **potvrzení**, vyvrácení či upřesnění prvotního závěru je nezbytné přibrat ku pomoci další **interpretační** metody. Zde, zdá se, i když to z rozhodnutí výslovně neplyne, přibral Nejvyšší **správní** soud k interpretaci rovněž výklad analogický. Správní rozhodnutí je možné vydávat,

aniž by speciální zákony v každé konkrétní věci výslovně správní orgány k jejich vydání zmocňovaly. Navíc individuální správní akty i normativní správní akty jsou soudy posuzovány dle jejich skutečného obsahu, nikoli formálního označení. Nejvyšší správní soud tak prohlašuje, že „Je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního (obsahového) hlediska nespĺňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), Nejvyšší správní soud jej k námitce navrhovatele zruší; týká-li se tento nedostatek pouze některých jeho ustanovení, zruší soud k námitce jenom je. Právní moc vydávat opatření obecné povahy v sobě totiž zahrnuje oprávnění vydávat pouze tento druh správních aktů, a to nejen z hlediska jejich formální, ale především materiální (obsahové či věcné) stránky, a nikoliv již jiné právní akty. Především pak institut opatření obecné povahy nemůže sloužit k tomu, aby v rozporu s právem a navíc ve skrytu nahrazoval podzákonnou normotvorbu, tedy aby pod formálním označením „opatření obecné povahy“ ve skutečnosti byly vydávány vyhlášky, nařízení či jiné formy podzákonných právních předpisů.“

Zatímco se citovaný rozsudek týkal opatření obecné povahy vydaného Českým telekomunikačním úřadem podle § 34 zák. č. 127/2005 Sb., ve kterém je *expressis verbis* určena pravomoc úřadu vydávat opatření obecné povahy, v dalších rozhodnutích se Nejvyšší správní soud zabýval úpravou, jež toto pojmenování pro správní akt výslovně neobsahuje. Tak v rozsudku ze dne 18.7.2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, konkretizuje, že není rozhodné, že „starý stavební zákon“, tj. zákon č. 50/1976 Sb., výslovně změnu územního plánu neoznačuje jako opatření obecné povahy, rozhodující je, že změna územního plánu splňuje pojmové znaky opatření obecné povahy. Je tomu tak proto, že změna územního plánu se týká konkrétního předmětu, vzhledem k tomu, že se jí řeší využití určitého území, a zároveň se vztahuje na jmenovitě neurčený okruh adresátů, kterými budou všichni, kdo budou chtít v daném území stavět. Přestože je změna územního plánu formálně vyhlašována obecně závaznou vyhláškou, slouží tato pouze jako publikační prostředek, jímž se obsah změny územního plánu komunikuje adresátům. Fakt, že je takto vyhlašována, ještě neznamená, že by změna územního plánu mohla být považována za právní předpis.

Rovněž v usnesení ze dne 30.11.2006, čj. 2 Ao 2/2006-62, se Nejvyšší správní soud zabýval změnou územního rozhodnutí, a i zde potvrzuje materiální přístup k opatření obecné povahy. V usnesení soud posuzoval, ke kterému okamžiku je opatření obecné povahy vydáno, konkrétně jaké důsledky má publikace změny územního plánu formou obecně závazné vyhlášky obce. Soud rovněž v tomto rozhodnutí potvrzuje, že publikaci formou obecně závazné vyhlášky nepovažuje za rozhodnou a přisuzuje jí s ohledem na materiální pojetí

opatření obecné povahy pouze deklaratorní účinky (rozhodnutí soudu bylo vydáno v době, kdy ještě nebyl účinný nový správní řád, který s publikací veřejnou vyhláškou spojuje účinnost opatření obecné povahy, nicméně i za současné úpravy bude zřejmě možné rozhodnutí soudu použít a návrh na zrušení opatření obecné povahy podat bezprostředně poté, co bude vydáno, bez ohledu na to, zda již nabylo účinnosti). „K posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně; je tedy nerozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává; změna územního plánu je opatřením obecné povahy, pokud splňuje pojmové znaky tohoto opatření. ... Lze tak učinit závěr, že s ohledem na materiální posuzování opatření obecné povahy je územní plán napadnutelný v řízení podle části III. hlavy druhé dílu 7. s.ř.s. již po jeho schválení formou usnesení zastupitelstva, nikoliv teprve po jeho publikaci ve formě obecně závazné vyhlášky obce. Tato publikace totiž má význam informační a nikoliv normativní ve smyslu konstitutivních závazných účinků. V tomto typu řízení proto také musí být napadeno samotné usnesení zastupitelstva, nikoliv toliko následná obecně závazná vyhláška obce. Rovněž v tomto směru proto návrh ob stojí a nejedná se tedy o návrh podaný předčasně.“³¹ Ostatně to potvrzuje i novým stavební zákon, tj. zákon č. 183/2006 Sb., který poměrně hojně využívá institut opatření obecné povahy. Formou opatření obecné povahy se dle něj vydávají zásady územního rozvoje, územní plán, regulační plán, územní opatření o stavební uzávěře, územní opatření o asanaci území a vymezuje se jeho pomocí zastavěné území.

Podobně co se týče materiálních znaků setrval v liniích svých dřívějších rozhodnutí Nejvyšší správní soud i v usnesení ze dne 21.11.2006, čj. 2 Ao 1/2006-47. V této kauze se soud zabýval tím, zda úřední sdělení ČNB je možné považovat za opatření obecné povahy. „Pro rozlišení mezi opatřením obecné povahy a úředním sdělením z hlediska možnosti ochrany podle § 101a s.ř.s. nejsou ovšem rozhodné vnější formální znaky, tedy není rozhodné, jak byl tento akt vydavatelem označen, dokonce ani to, kým byl podepsán. Rozhodný je jeho konkrétní obsah a dopad na práva a povinnosti adresátů. Z tohoto hlediska je třeba také posuzovat napadenou část daného úředního sdělení.“³² Protože v tomto případě bylo úřední sdělení pouze metodickým pokynem a sdělením o tom, jakým způsobem bude ČNB napříště interpretovat konkrétní právní normu obsaženou v zákoně č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících, a ze samotného úředního sdělení neplynuly žádné závazné povinnosti jeho adresátům, nesplnilo dle

³¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30.11.2006, čj. 2 Ao 2/2006-62, www.nssoud.cz.

³² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21.11.2006, čj. 2 Ao 1/2006-47, www.nssoud.cz.

Nejvyššího správního soudu podmínky pro to, aby mohlo být materiálně považováno za opatření obecné povahy.

Řízení o vydání opatření obecné povahy je správním řízením *sui generis*. Je upraveno v šesté části s.ř. a přiměřeně se rovněž použijí části první a třetí s.ř. Ve správním řádu není stanoveno, zda se řízení zahajuje z moci úřední, nebo na návrh. Teoreticky tak budou možné obě varianty s tím, že první bude častější. Návrh opatření obecné povahy vypracuje správní orgán, který jej nejprve projedná s dotčenými orgány státní správy, a pak jej publikuje formou veřejné vyhlášky, kterou vyvěsí na úřední desce (případně na více úředních deskách v závislosti na územní působnosti opatření obecné povahy). Návrh musí být zveřejněn alespoň po dobu patnácti dní. Řízení je v zásadě písemné, pokud zvláštní zákon nebo správní řád nestanoví, že se koná veřejné projednání. Kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy dotčeny, může k jeho návrhu vznést připomínky. Připomínky je správní orgán povinen použít jako podklad pro opatření a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění. Specifickou formou oproti připomínkám jsou námítky, které mohou podávat vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. O námítkách je správní orgán povinen rozhodnout a rozhodnutí odůvodnit. Toto rozhodnutí se pak stává součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Proti rozhodnutí není přípustné odvolání ani rozklad, je však možný jeho přezkum z moci úřední a podání žaloby na jeho zrušení ve správním soudnictví. Pokud je rozhodnutí o námítkách změněno nebo zrušeno, je to důvodem pro změnu opatření obecné povahy.

Vydané opatření obecné povahy publikuje správní orgán opět formou veřejné vyhlášky vyvěšené na úřední desce. Účinným se stává patnáctý den po vyvěšení veřejné vyhlášky, hrozí-li však vážná újma veřejnému zájmu, může nabýt účinnosti již dnem vyvěšení.

K řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s.ř.s. je příslušný Nejvyšší správní soud. Při rozhodování soud posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem a také to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci, a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. V citovaném rozsudku ze dne 27.9.2005, čj. 1 Ao 1/2005 – 98, popsal Nejvyšší správní soud algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, který spočívá v pěti krocích. V prvních třech se posuzuje, zda správní orgán splnil při vydávání opatření obecné povahy kritéria formální, a v posledních dvou krocích kritéria materiální. Nejprve soud zkoumá pravomoc správního orgánu opatření obecné povahy vydat, která spočívá zejména v jeho oprávnění vykonávat

veřejnou moc. Správní orgán tedy postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem. Se zkoumáním pravomoci úzce souvisí posuzování otázky, zda správní orgán nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti věcné, osobní, místní či časové. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn. Třetím krokem je kontrola procesního postupu správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy posouzení otázky, tedy to, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem.

Uspěje-li správní orgán v prvních třech kritériích testu, následuje přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu nebo rozporu jeho části se zákonem, myšleno s hmotným právem. Zde soud zároveň posuzuje, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost. Nepřezkoumává však vhodnost a efektivitu konkrétního řešení, jež správní orgán přijal. Tak například v případě územního plánování nepřezkoumává, zda by bylo pro určitý pozemek nebo území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití, nebo vymežit oblast klidu jinde oproti současnému územnímu plánu.

Za závěrečný krok, který mimochodem není výslovně uveden v s.ř.s., soud považuje přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Nejvyšší správní soud k testování proporcionality v citovaném rozsudku uvádí: „Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality

v užším slova smyslu).³³

Návrh na zahájení řízení může podat každý, kdo tvrdí, že byl daným opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. Ze zákona nevyplývá, že by navrhovatel musel být účastníkem předcházejícího řízení o vydání opatření obecné povahy a z důvodu ustanovení § 101a lze dovodit, že v tomto typu řízení před soudem má být poskytována ochrana proti důsledkům vydaného opatření obecné povahy, nikoli proti porušení procesních práv účastníků v průběhu jeho přijímání. Zákonný okruh navrhovatelů je tak poměrně široký. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud dovedl určité omezující podmínky a okruh osob, jež jsou oprávněny podat návrh na zahájení řízení, vykládá poněkud restriktivně. Ty spočívají v tom, že navrhovatele tíží důkazní břemeno o tom, že byl skutečně postižen opatřením obecné povahy na svých subjektivních právech, a teprve vyplývá-li z tvrzení navrhovatele reálná pravděpodobná aktivní legitimace, pak se soud bude jeho návrhem meritorně zabývat. Koncepce soudního přezkumu v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy není totiž na rozdíl od přezkumu správních rozhodnutí na základě podané správní žaloby založena na principu formální či materiální subsidiarity účastenství v předcházejícím řízení. To znamená, že aktivní legitimace k podání takového návrhu nenáleží pouze tomu, kdo svoje práva uplatňoval v řízení o vydání opatření obecné povahy. Na druhou stranu pak okruh možných navrhovatelů je limitován tím, že navrhovatel musí tvrdit dotčení na svých hmotných právech v důsledku existence napadeného opatření obecné povahy. Nepostačuje uvádět námitky procesního rázu, vztahující se k procesu přijímání tohoto správního aktu.

Pokud zjevně s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu nemohla být hmotněprávní sféra navrhovatele dotčena nebo se její dotčení jeví jako velmi nepravděpodobné, není dána jeho aktivní procesní legitimace k podání návrhu v tomto typu řízení. Takový návrh proto soud odmítne.

Tak v usnesení ze dne 30.11.2006, čj. 2 Ao 2/2006 – 62, soud uvádí: „Je totiž třeba mít na zřeteli i skutečnost, že řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je řízením značně specifickým též tím, že v něm není dána žádná lhůta pro podání tohoto návrhu. Soud, jehož úkolem je při nalézání práva vždy hledat určitou rovnováhu mezi jednotlivými existujícími zájmy, tak na straně jedné vnímá legislativně předurčenou velkou otevřenost tohoto typu řízení; na straně druhé však nemůže přehlížet ani jasně artikulovaný zájem na alespoň určité míře právní jistoty. Situace, kdy by soud připustil aktivní procesní legitimaci na základě pouze tvrzeného dotčení navrhovatele na jeho subjektivně veřejných právech, a to v kombinaci s širokou mírou ex lege vymezeného soudního přezkumu opatření obecné

³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, čj. 1 Ao 1/2005 – 98, www.nssoud.cz.

povahy, by v konečném důsledku mohla vyvolávat obtížně řešitelné stavy značné právní nejistoty. V případě územního plánu by tak např. mohl být podán návrh na jeho zrušení i po několika letech od jeho vydání. Přitom na návrh založený toliko na tvrzení porušení zcela iluzorních práv navrhovatele by musel být tento územní plán zrušen třeba i jen z toho důvodu, že při jeho projednávání a schvalování nebyl dodržen zákonem stanovený postup a práva účastníků tohoto řízení, ačkoliv žádný ze skutečně dotčených subjektů tento postup nikterak nezpochybnil a ani na tomto zpochybnění nemá žádný reálný a legitimní zájem. Ke zrušení tohoto správního aktu by došlo v konečném důsledku ve zjevném rozporu se zájmy účastníků řízení. Takové řešení by bylo nespravedlivé a porušující zmíněný princip vyvažování práv.³⁴

Dále soud argumentuje blízkostí řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy a kontroly právních norem před Ústavním soudem. V řízení před Ústavním soudem zákonodárce zvolil naprosto odlišnou koncepci vymezení subjektů aktivně legitimovaných k podání návrhu, a to jejich taxativně určeným výčtem. Při vědomí abstraktně-abstraktní povahy normativního právního aktu preferoval zájem na právní jistotě před zájmem na co nejširším jeho přezkumu. Ani v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy však nelze pomíjet zájem na zajištění právní jistoty a je třeba najít rovnováhu mezi oběma zájmy, které se dle Nejvyššího správního soudu dosáhne právě požadavkem, aby navrhovatel prokázal reálnou míru pravděpodobnosti aktivní legitimace.

Na druhou stranu, zdá se, bude soud posuzovat aktivní legitimaci a možné dotčení na právech v jednotlivých případech individuálně a v konkrétních věcech může dospět k poměrně širokému okruhu potenciálně dotčených osob. Tak v rozsudku ze dne 18.7.2006, čj. 1 Ao 1/2006 – 74, který se týkal změny územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy v souvislosti s výstavbou nové letové dráhy v Ruzyni³⁵, se soud detailně zabýval otázkou, které osoby mohou být takovouto změnou dotčeny na svých právech. Vyšel z judikatury prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, s tím že ji přizpůsobil moderním realitám. Tak za dotčené osoby označil nejen vlastníky pozemků, které budou změnou územního plánu přímo dotčeny (zastavěny či vyvlastněny), ale i vlastníky těch pozemků, které by byly v důsledku plánované změny nad obvyklou míru zatěžovány hlukem, spadem či jiným typem znečišťování, které má svůj původ v zamýšlené změně.

³⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30.11.2006, čj. 2 Ao 2/2006 – 62, www.nssoud.cz.

³⁵ Konkrétně šlo o realizaci nové letové dráhy RWY 06R/24L v prostoru letiště Ruzyně spolu se stavbou silničního okruhu a trasováním rychlodráhy, rozšíření plošného rozsahu koridoru této stavby a související změnu navrhovaného funkčního využití některých ploch, které byly dříve určeny jako orná půda, louky, pastviny a přírodní nelesní zeleň, na dopravní a vojenské letiště. Zároveň byla tato stavba prohlášena za stavbu veřejně prospěšnou.

Zároveň dovodil, že právo podat návrh na zrušení opatření obecné povahy vyplývá v daném případě i z Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí publikovanou pod č. 124/2004 Sb.m.s. (tzv. Aarhuská úmluva). Osobám z řad dotčené veřejnosti, které mají „dostatečný zájem“, musí stát, který přistoupil k ratifikaci úmluvy, umožnit přístup k soudům a zajistit jim přezkum nejen procesních, ale i hmotněprávních aspektů zákonnosti rozhodování. Přitom „dotčenou veřejností“ je dle čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy veřejnost, která je nebo může být ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; přičemž se zájem vždy předpokládá u nevládních organizací, které podporují ochranu životního prostředí a splňují požadavky vnitrostátních předpisů. I v tomto případě soud dovodil, že vlastníci pozemků, které budou zastavěny, mohou být vyvlastněny či budou zasaženy hlukem nebo spadem z letecké dopravy, jsou osobami dotčenými, protože jejich zájem na ochraně vlastnictví a zdravém životním prostředí je dle soudu nesporný.

Nejvyšší správní soud tak dospívá k závěru, že může-li být změna územně plánovací dokumentace vykládána s přihlédnutím k vnitrostátnímu právu různě, pak je třeba zvolit takový výklad vnitrostátního práva, který bude vyhovovat požadavkům mezinárodní úmluvy. Ten samý závěr pak soud dovozuje i z toho, že Aarhuská úmluva je součástí komunitárního práva v režimu tzv. smíšených smluv. Proto, aby byl naplněn požadavek souladu vnitrostátního práva s právem komunitárním, je třeba i z tohoto pohledu vykládat předpisy o změně územního plánu, byť by se nabízelo i více možných výkladů, tak, aby byl umožněn soudní přezkum v souladu s Aarhuskou úmluvou.

S těmito závěry soudu by se do jisté míry dalo polemizovat. Garantuje-li Aarhuská úmluva právo osobám, jež jsou nebo mohou být ovlivněny environmentálním rozhodováním, anebo které mají na tomto rozhodování určitý zájem, pak takovými osobami by v daném případě nutně nemusely být osoby z titulu vlastnictví pozemků, které budou zastavěny, případně mohou být vyvlastněny (a to i přesto, že dotčení jejich práv ve smyslu ust. § 101a s.ř.s. sporné není). V takovém případě jsou dotčeny jiné než environmentální zájmy a zároveň v daném případě se primárně nejednalo o environmentální rozhodování, ale o rozhodování, s kterým souvisely některé environmentální otázky. Jejich právo na soudní ochranu sice vyplývá z pozitivní vnitrostátní úpravy, z Aarhuské úmluvy by však dovozováno být nemělo.

Osoby, které vlastní pozemky, jež mohou být dotčeny hlukem, či spadem z letecké dopravy, pak soud podřadil pod „osoby z řad dotčené veřejnosti mající dostatečný zájem“, které mají právo dle čl. 9. odst. 2 Aarhuské úmluvy na soudní přezkum. Dle stejného článku pak to, „co představuje dostatečný zájem, a porušování práva, bude určeno v souladu

s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy“. Domnívám se, že z pozitivní úpravy ve správním řádu (konkrétně z ustanovení § 172 odst. 5 s.ř.) takto široká účast veřejnosti přímo nevyplývá. Navíc soud v daném případě rozhodl, že v situaci, kdy nebyla vypracována hluková studie, není možné, aby to bylo k tíži navrhovatele a aby na něj byla přenášena povinnost prokazovat, že jeho pozemky skutečně mohou být dotčeny zvýšenou hladinou hluku, tedy stačilo, že možnost takých dopadů pouze tvrdil. V pozdějších rozhodnutích se Nejvyšší správní soud již přiklonil k tomu, že z tvrzení navrhovatele musí s velkou mírou pravděpodobnosti vyplývat, že navrhovatel je aktivně legitimován, což však v případě Ruzyňské letové dráhy nevyžadoval.

Kromě osob, jež tvrdí, že byly opatřením obecné povahy dotčeny na svých právech, může dle ustanovení § 101 odst. 2 a 3 s.ř.s. návrh na jeho zrušení podat Ministerstvo vnitra u opatření obecné povahy vydaných kraji a obcemi a obce u opatření obecné povahy vydaných kraji.

Účastníky řízení jsou pouze navrhovatel a odpůrce, tedy ten správní orgán, který opatření obecné povahy vydal. Účast jiných osob na řízení je z praktických důvodů vyloučena. Osob, jež by se mohly cítit dotčeny napadeným opatřením obecné povahy, by mohl být mnohdy velký počet, a proto se jeví jejich vyloučení, nepodají-li samy návrh, coby osob zúčastněných na řízení, jako účelné.

Pokud je navrhovatel oprávněn podat dle s.ř.s. žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy pouze společně s žalobou nebo takovým jiným návrhem. V úvahu připadá spojení návrhu na zrušení opatření obecné povahy se žalobou proti rozhodnutí, kterým byly vypořádány námitky dotčené osoby podle ustanovení § 172 odst. 5 s.ř. Nespojí-li navrhovatel svůj návrh na zrušení opatření obecné povahy se žalobou nebo jiným návrhem, měl-li tak učinit, pak Nejvyšší správní soud návrh nejspíš odmítne jako nepřijatelný.

Zvláštnost řízení o zrušení opatření obecné povahy, kterou se oproti ostatním typům řízení upraveným s.ř.s. odlišuje, spočívá, jak bylo naznačeno výše, v tom, že není stanovena žádná lhůta pro podání návrhu na zahájení řízení. Na to, aby nedocházelo k zásahům do právní jistoty osob, kterým z opatření obecné povahy vznikla práva či povinnosti, pamatuje s.ř.s. ve svém ustanovení § 101d odst. 4, dle kterého práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena. Tak například zruší-li soud část územního plánu, pak tato skutečnost nebude mít žádný dopad na stavebníka, který na základě schváleného územního plánu získal územní rozhodnutí a

stavební povolení ke konkrétní stavbě v lokalitě řešené zrušenou částí územního plánu.

Naopak pro rozhodnutí soudu je stanovena poměrně krátká lhůta v délce 30 dnů.

Řízení je kasační, v případě, že Nejvyšší správní soud shledá opatření obecné povahy nezákonným, nebo bylo-li vydáno správním orgánem, který překročil meze své působnosti a pravomoci, případně nebylo-li vydáno zákonem stanoveným způsobem, pak jej nebo jeho příslušnou část zruší, jinak návrh zamítne.

Soud je vázán tím, co je návrhem napadáno (platí zásada dispozitivní), naopak není vázán právními důvody návrhu a může tedy opatření obecné povahy zrušit i z jiných právních důvodů než z těch, ve kterých nezákonnost spatřuje navrhovatel.

Tento typ řízení je rovněž specifický tím, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

3.3.1.8. Řízení ve věcech porušení povinnosti veřejných funkcionářů podle zvláštního právního předpisu

Řízení ve věcech porušení povinnosti veřejných funkcionářů zavedl do právního řádu České republiky s účinností od 1.1.2007 zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, u kterého bylo deklarováno, že jím má být zpřísněna kontrola majetku veřejných činitelů. K věcem správního soudnictví však toto řízení bylo přiřazeno zcela nesystémově a správnímu soudnictví byla přisouzena úloha vyšetřovatel, aniž by mu však k tomu byly dány prostředky, aby tak mohlo úspěšně činit. Poté co předseda Nejvyššího správního soudu pohrozil, že věc předloží Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení normy, politici zvažují novelizaci.

Zákonem je sledováno to, aby veřejný funkcionář nemohl využít svého postavení, pravomocí či informací získaných při výkonu funkce k nabytí majetkového či jiného prospěchu nebo výhody pro sebe. Takové jednání zákon sankcionuje pokutami jako jednání, jež ohrožuje veřejný zájem. Veřejní činitelé mají povinnost sepsat nejpozději do 30. června daného kalendářního roku (prakticky poprvé do 30.6.2008), případně do 30 dnů po ukončení funkce, oznámení ve formě čestných prohlášení o osobním zájmu, vykonávaných činnostech, o majetku a o příjmech, darech a závazcích. Zákon upravuje i povinnost podat tzv. negativní oznámení, jímž veřejný činitel oznamuje, že nedošlo k žádné skutečnosti, již by byl povinen dle zákona oznámit. Základním nedostatkem této úpravy je však to, že se v oznámení neuvádějí informace o majetkových poměrech osob blízkých.

Oznámení se dle zákona ukládá v registru, jež vedou mandátní a imunitní výbory Poslanecké sněmovny a Senátu, ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, na úrovni

krajů ředitelé krajských úřadů a na úrovni obcí tajemníci obecních úřadů. Evidenční orgán je povinen dohlížet na úplnost čestných prohlášení, protože však není oprávněn zkoumat, zda údaje v prohlášení uvedené jsou přesné, pravdivé a úplné (k tomu jsou oprávněny jen správní soudy), dohled se tak v podstatě uskuteční pouze z pohledu, zda jsou vyplněny veškeré kolonky ve formuláři. Pokud evidenční orgán zjistí neúplnosti, může požadovat doplnění formuláře a případně zahájit řízení před správním soudem, nemá však právo sám ukládat jakékoli sankce.

Každý má právo na základě písemné žádosti bezplatně nahlížet do registru a pořizovat si z něj opisy a výpisy. Zároveň má každý právo písemně sdělit evidenčnímu orgánu, který registr vede, skutečnosti, které nasvědčují nepravdivosti nebo neúplnosti údajů, uvedených v oznámeních evidovaných v registru a požadovat po evidenčním orgánu informaci o tom, jak bylo s jeho sdělením naloženo. Dojde-li evidenční orgán na základě sdělení k závěru, že existuje důvodné podezření, že veřejný funkcionář porušil povinnosti uložené mu tímto zákonem, je evidenční orgán povinen podat návrh na zahájení řízení před správním soudem.

Návrh na zahájení řízení ve věcech porušení povinností těch veřejných funkcionářů, o kterých vede registr, tedy může podat příslušný evidenční orgán, a to na základě sdělení nebo jím zjištěných skutečností, které důvodně nasvědčují tomu, že veřejný funkcionář porušil povinnosti uložené mu zákonem. Zároveň jej může podat kdokoli proti kterémukoli funkcionáři, kdo má takové důvodné podezření. Do s.ř.s. se tak zavádí jakási *actio popularis*, jež může ve svém důsledku zahltit správní soudy prací, jež se správním soudnictvím nemá v zásadě nic společného. V tomto řízení totiž nejde o kontrolu výkonu veřejné správy a jejích rozhodovacích procesů, nýbrž o kontrolu nad jednotlivými osobami vykonávajícími veřejnou správu, a to zda tyto osoby neohrožují svým chováním na úřadě veřejný zájem tím, že upřednostňují své soukromé zájmy. Předchozí úprava střetu zájmů obsažená v zákoně č. 238/1992 Sb. si bezesporu sama říkala o zpřísnění kontroly, přesto je otázkou, zda pověření právě správních soudů touto kontrolou bylo správné.

Věcně příslušné k rozhodování jsou krajské soudy, místně pak ten soud, v jehož obvodu má veřejný funkcionář bydliště. Správní soudy tak budou rozhodovat ve věci samé v nalézacím řízení, jehož předmětem bude zjištění, zda došlo k porušení povinností stanovených zákonem o střetu zájmů. V případě, že soud zjistí porušení povinností, uloží pokutu v sazbách s horní hranicí od 30 tis. až do 500 tis. korun. Dle ust. § 18 odst. 3 zákona rozhodnutí soudu může obsahovat i stanovení náhradní lhůty ke splnění povinnosti. Náhradní lhůtu ke splnění povinnosti však soud dle mého názoru může uložit jedině vedle peněžité

pokuty.³⁶ Bude na zvážení soudu, zda se v jednotlivém případě spokojí s uložením pokuty nebo bude trvat na tom, aby rovněž porušená povinnost byla dodatečně splněna.

3.3.2. Organizace správních soudů

Správní soudnictví vykonává Nejvyšší správní soud spolu se specializovanými senáty a samosoudci krajských soudů. Specializované správní soudy nebyly zřízeny a tak správní soudnictví vykonávají na krajské úrovni soudy obecné. Nejvyšší správní soud je dle čl. 91 Ústavy součástí soustavy soudů.

Nestanoví-li s.ř.s. nebo jiný zákon jinak, je k řízení ve správním soudnictví věcně příslušný krajský soud. Krajské soudy v zásadě rozhodují specializovanými senáty složenými z předsedy senátu a dvou soudců. Specializovaní samosoudci rozhodují věci specifikované v ust. § 31 odst. 2 s.ř.s. V zásadě se jedná o věci sociálního pojištění, sociální péče, sociální podpory, podpory v nezaměstnanosti resp. při rekvalifikaci a přestupkové kauzy. U přestupků není zřejmé, proč jsou oproti jiným správním deliktům vyčleněny z rozhodování specializovaných senátů, čímž vzniká nerovnost mezi pachateli deliktů na poli správním.

Nejvyšší správní soud rozhoduje o kasačních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů ve správním soudnictví a v prvním (a jediném) stupni rozhoduje některé věci, které mu k takovému rozhodování svěřuje s.ř.s. Těmi jsou rozhodování o zrušení opatření obecné povahy, kompetenční spory, rozhodnutí ve věcech politických stran a hnutí, některá rozhodnutí ve věcech volebních. Hlavní úloha Nejvyššího správního soudu nicméně spočívá ve sjednocování rozhodování správních soudů formou rozhodování o kasačních stížnostech.

V čele Nejvyššího správního soudu stojí jeho předseda a místopředseda, kteří kromě soudcovských funkcí rovněž organizují výkon soudnictví. Oba jmenuje a odvolává z řad soudců Nejvyššího správního soudu prezident republiky. K jejich jmenování je na rozdíl od jmenování předsedy a místopředsedů Nejvyššího soudu třeba kontrasignace předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.

Nejvyšší správní soud rozhoduje v senátech, rozšířených senátech, případně předsedou senátu, stanoví-li s.ř.s. výslovně, že rozhodnutí činí předseda senátu. Senáty jsou dle obsazení trojího druhu, a to senáty složené z předsedy a šesti soudců, jež rozhodují věci volební, věci politických stran a hnutí a v řízeních o kompetenčních žalobách, dále senáty složené

³⁶ Srovnej dikci § 22 zák. o střetu zájmů – „soud uloží“, jež neumožňuje soudu od potrestání upustit.

z předsedy a čtyř soudců, které rozhodují o kasačních stížnostech ve věcech mezinárodní ochrany, a konečně z předsedy a dvou soudců v ostatních případech. V současnosti je rozvrhem práce zřízeno devět senátů. Rozšířené senáty jsou dvojího druhu. Prvními jsou rozšířené senáty složené z předsedy a šesti soudců, pokud rozhodují o věci postoupené rozšířenému senátu senátem složeným z předsedy a dvou soudců. Druhými pak jsou rozšířené senáty složené z předsedy a osmi soudců, které rozhodují v ostatních případech, tedy zejména o věcech postoupených rozšířenému senátu k rozhodnutí senáty složenými z předsedy a čtyř resp. šesti soudců, nebo ve věcech dle § 18 s.ř.s., kdy má být ve věci přijato zásadní usnesení.

Rozšířené senáty tak slouží k odstranění vnitřních rozporů v rozhodování jednotlivých senátů. U každého ze senátů působí soudce zpravodaj, který má mimo jiné za úkol vyhledat dřívější judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se váže k posuzované věci. Dospěje-li při rozhodování senát k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (jeho jiného senátu), pak je povinen postoupit věc rozšířenému senátu. Ten se buď ztotožní s novým právním názorem a v takovém případě sám ve věci rozhodne rozsudkem, nebo setrvá na dřívějším právním názoru, a pak věc vrátí usnesením k projednání senátu, který mu ji postoupil.

Dále se Nejvyšší správní soud vnitřně člení do kolegií podle hlavních úseků činnosti. Rozvrhem práce jsou zřízena dvě kolegia, a to kolegium finančně-správní a sociálně-správní. Všichni soudci dohromady tvoří plénum. Plénum přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti správních soudů ve věcech určitého druhu, jde-li o otázky týkající se více kolegií nebo mezi nimi sporné (lze si představit např. otázky ve věcech daňových prolínající se s otázkami důchodového pojištění nebo sociálního zabezpečení), projednává Jednací řád Nejvyššího správního soudu a rozhoduje o tom, která rozhodnutí Nejvyššího správního soudu budou uveřejněna ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Plénum je usnášeníschopné, jsou-li přítomny neméně dvě třetiny jeho členů a k přijetí rozhodnutí je třeba nadpoloviční většiny přítomných členů. Stanoviska však může přijímat jen kvalifikovanou nadpoloviční většinou všech členů. Totéž platí o rozhodnutí o počtu kolegií.

Každému soudci je přidělen asistent soudce s vysokoškolským právnickým vzděláním. Asistenti samostatně připravují podklady pro jednání a vykonávají další odborné činnosti dle Pokynů soudce.

Jako poradní orgán předsedy soudu působí u Nejvyššího správního soudu pětičlenná soudcovská rada, která se podílí na státní správě soudu. Členové soudcovské rady jsou voleni shromážděním soudců. Soudcovská rada se kromě jiného vyjadřuje ke kandidátům na jednotlivé funkce v rámci Nejvyššího správního soudu a k soudcům, kteří mají být

k Nejvyššímu správnímu soudu přidělení. Dále se zabývá zásadními otázkami státní správy soudů, k nimž se Soudcovská rada vyjadřuje, kterými jsou zejména významné investiční akce, rozsáhlé změny týkající se uspořádání pracovního prostředí soudu, hospodaření soudu, především otázky rozpočtu a použití finančních prostředků v něm obsažených.

Podrobná úprava vnitřní organizace je v Jednacím řádu Nejvyššího správního soudu, který dle s.ř.s. vydává předseda Nejvyššího správního soudu po projednání v plénu. Jednací řád rovněž upravuje blíže postupy při výkonu soudnictví.

Ke sjednocování judikatury krajských soudů by mělo sloužit vydávání tzv. stanovisek. Stanoviska mohou dle s.ř.s. vydávat kolegia nebo plénum, jedná-li se o otázky, jež se týkají více kolegií nebo jsou mezi nimi sporná. Judikatura krajských soudů by měla být průběžně vyhodnocována a na základě těchto vyhodnocení, vyplývají-li z nich rozpory mezi rozhodováním jednotlivých krajských soudů, mohou být vydávána z podnětu předsedy Nejvyššího správního soudu, předsedy kolegia nebo rozšířeného senátu (z podnětu posledních dvou pouze v případě, že má stanovisko zaujmout kolegium) vydána stanoviska k věci. Právní názor obsažený ve stanoviscích je závazný pouze pro soudce Nejvyššího správního soudu, kteří z něj dle Jednacího řádu mají vycházet.

Jednotnost rozhodování správních orgánů by dle s.ř.s. měla zajišťovat tzv. zásadní usnesení. Jeho užitím se mají řešit případy, kdy správní orgán tvrdohlavě zastává jiný právní názor, než který Nejvyšší správní soud vyjádřil ve svém rozhodnutí. Přestože Nejvyšší správní soud v odůvodnění svých rozhodnutí vysvětlí právní názor na danou otázku a správní orgán je povinen se v dané věci právním názorem Nejvyššího správního soudu řídit, ve svém dalším rozhodování v obdobných kauzách správní orgán trvá na svém původním právním názoru. Jinými slovy přestože mu je znám, nebo by mu znám být měl, nerespektuje právní názor Nejvyššího správního soudu.

Senát, který se opětovně zabývá stejnou právní otázkou a znovu dospěl ke stejnému závěru jako dříve, může tuto právní otázku předložit k posouzení rozšířenému senátu. Potvrdí-li rozšířený senát právní názor senátu, a setrvá-li tak Nejvyšší správní soud na své dosavadní rozhodovací praxi, přijme tento právní názor jako zásadní usnesení. V podstatě jde o jakési zobecnění právního názoru Nejvyššího správního soudu na konkrétní otázku, který už je obsažený v některém z jeho rozhodnutí. Přijaté zásadní usnesení se zašle příslušnému správnímu orgánu, jehož se rozhodování týkalo, a ústřednímu správnímu úřadu. Zásadní usnesení se rovněž opublikuje ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Přestože v původním záměru zákona měla být zásadní usnesení pro správní orgány závazná, tento úmysl se v přijatém zákoně zcela vytratil. Institut zásadních usnesení byl

inspirován novelou říjnového zákona z roku 1937, kdy poté, co Nejvyšší správní soud neustále rušil nezákonná rozhodnutí Ministerstva školství, jež trpěla státními vadami, přistoupil zákonodárce k zavedení tzv. závazných právních zásad, jimiž se byla povinná správa řídit. Jejich zavedení mělo vést k odbřemenění Nejvyššího správního soudu. Pro krátkou dobu, po kterou tato úprava platila a fakticky mohla být využita, však není možné posoudit, jak velkou měrou mohla k odbřemenění napomoci.

Stanoviska ani zásadní usnesení tak nejsou dle současné úpravy formálně závazná a mohou tak působit pouze vahou použité právní argumentace. Pokud se jimi správní orgán nebude řídit, jedinou hrozbou mu je to, že jeho rozhodnutí budou správními soudy zrušena. Žádná jiná sankce správnímu orgánu nehrozí. Právě pro jejich malou účinnost tak téměř žádná stanoviska vydávána nejsou a institut zásadního usnesení zůstává nevyužit.

Ke sjednocování judikatury soudů a snad i rozhodovací praxe správních orgánů proto nejvíce přispívá publikace vybraných rozhodnutí ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen Sbírka rozhodnutí), s nimiž se tak mohou seznámit nejen soudci správních soudů vykonávající správní soudnictví, ale i správní orgány a odborná veřejnost. Sbírku rozhodnutí připravuje oddělení evidence judikatury. Judikáty vhodné k publikování vybírá redakční rada, jejímž předsedou je předseda Nejvyššího správního soudu. O konečné podobě publikovaných judikátů rozhoduje plénum. Ve Sbírce rozhodnutí se zveřejňují vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, vybraná rozhodnutí krajských soudů ve věcech správního soudnictví, stanoviska, zásadní usnesení, rozhodnutí, o jejichž uveřejnění se usnesl rozšířený senát podle § 72, vybraná usnesení zvláštního senátu rozhodujícího podle zákona č. 131/2002 Sb. Sbírka rozhodnutí vychází jedenkrát měsíčně. Právní věty rozhodnutí v ní publikovaných jsou s tříměsíčním odstupem přístupné široké veřejnosti na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu www.nssoud.cz.

4. Správní žaloba

4.1. Typologie správních žalob

Správní žaloba coby nástroj ochrany před nezákonnými případně jinak nežádoucími zásahy státní správy do sféry subjektivních práv jednotlivců se postupem času s rozšiřováním oblastí, ve kterých je poskytována soudní ochrana, rozvíjela do více podob. Tento její rozvoj byl odlišný v různých právních oblastech v návaznosti na konkrétní politicko-právní a sociální zkušenosti dané lokality. Lze rozeznávat několik jejích typů podle toho, k jakému výsledku žaloba směřuje případně proti jakému druhu zásahu správy směřuje. Pomahač³⁷ definuje v současné české úpravě čtyři typy správní žaloby. Jsou jimi substituční žaloba, žaloba na neplatnost rozhodnutí, žaloba proti nečinnosti a žaloba proti ohrožení. Těmto typům odpovídají žaloby upravené soudním řádem správním, kterými jsou správní žaloba v užším slova smyslu, mířící na zrušení nezákonného správního rozhodnutí, žaloba proti nečinnosti, žaloba proti nezákonnému zásahu a žaloba upravená v části páté o.s.ř.

Žaloba na neplatnost rozhodnutí je klasickou správní žalobou, správní žalobou v užším slova smyslu. Správní soud přezkoumává správní rozhodnutí z toho pohledu, zda není nezákonné z pohledu materiálněprávního, zda řízení, které jeho vydání předcházelo, nevykazuje vážné procesní vady a zda případně správní orgán nezneužil svého diskrečního oprávnění. Jestliže takovéto vady shledá, pak rozhodnutí coby neplatné zruší.

Žaloba proti nečinnosti správního orgánu a žaloba proti nezákonnému zásahu jsou žalobami v české právní úpravě relativně novými, zavedenými až soudním řádem správním. Jsou dokladem postupného rozšiřování sféry působení správy, jež může být revidována před soudy. Prvá z nich míří proti stavům, kdy správní orgán protiprávně odmítne vydat rozhodnutí či osvědčení, případně k žádosti účastníka nezujme žádný postoj, aniž by na ni jakkoliv reagoval. Jejím cílem je donutit správní úřad rozhodnutí či osvědčení vydat, přitom soud správnímu orgánu neurčuje, jak má rozhodnutí po obsahové stránce vypadat. Žaloba proti nezákonnému zásahu pak směřuje proti faktickým zásahům, coby jiným činnostem správních orgánů, než proti jejich rozhodování v individuálních záležitostech. Zásah správy, jímž byl žalobce na svých právech zkrácen, musí být nezákonný, musí v době rozhodování soudu trvat případně musí alespoň hrozit jeho opakování. Smyslem této žaloby je, aby soud příslušnému správnímu orgánu zakázal, aby v nezákonném zásahu pokračoval a je-li to možné, aby restituoval původní stav.

Substituční žaloba umožňuje soudu nahradit svým rozsudkem správní rozhodnutí, tedy rozhodnout přímo ve věci samé namísto správy, které jinak toto rozhodování přísluší. Tento typ žaloby vede k nejvyšší možné ingerenci soudů do oblasti vyhrazené státní správě, a proto je vyhrazen pouze pro omezený okruh případů. V soudním řádu správním je možné o tomto typu hovořit u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu v oblasti správního trestání. Správní soud je oprávněn věc posoudit odlišně a uložit mírnější trest, případně od trestu upustit (naopak není oprávněn změnit rozhodnutí tak, že by konstatoval nevinnu – pro takový případ musí rozhodnutí správního orgánu zrušit a nechat jej rozhodnout znovu). Substituční žalobou je rovněž žaloba podle části páté občanského soudního řádu, která je vyhrazena případům, kdy správní rozhodnutí zasáhlo oblast soukromých subjektivních práv žalobce.

V porovnání s francouzskou úpravou správní žaloby lze najít určité paralely a rozdíly na druhé straně. Francouzská doktrína³⁸ rozeznává tyto prostředky soudní ochrany. Předně to je skupina označovaná jako *recours en annulation* (nebo *contentieux d'annulation*), která obsahuje žaloby na zrušení rozhodnutí. Sem lze řadit i nečinnost správy *silence de l'administration*, kdy počínaje rokem 1990 se v případě nečinnosti trvající déle než čtyři měsíce, konstruuje fikce zamítavého rozhodnutí, které lze napadnout žalobou. Dále to jsou *contentieux de pleine juridiction* – spory v plné jurisdikci, tj. substituční žaloby, které je možné ještě vnitřně rozdělit na *recours en réformation*, na *recours en réparation* a konečně na speciální žaloby pro příslušné oblasti správního práva (např. oblast penzí, daní, voleb apod.), tedy *contentieux spéciaux*. Toto vnitřní dělení sporů v plné jurisdikci odpovídá tomu, zda se mění správní rozhodnutí, nebo zda soud rozhoduje o povinnosti správního úřadu nahradit škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo jiným výkonem státní správy. Spory v plné jurisdikci se kromě mimosmluvní odpovědnosti za škodu používají také v případech smluvní odpovědnosti, kde jednou smluvní stranou je správní orgán a druhou pak jiná fyzická či právnická osoba. Patří sem také například důležitá skupina ekologických žalob – *contentieux des établissements dangereux*. Doplňkové jsou pak třetí a čtvrtá skupina. Těmi jsou *recours en appréciation de la légalité*, tedy ve své podstatě žaloby určovací, kterými správní soud pouze konstatuje nezákonnost správního rozhodnutí. Čtvrtou skupinou jsou *contraventions de voirie*. To jsou spory z oblasti přestupků proti státnímu vlastnictví.

Paralely tak lze shledat v dělení na žaloby na zrušení rozhodnutí a žaloby v plné jurisdikci (za které lze považovat žaloby podle části páté o.s.ř.). Nicméně rozdíly již jsou

³⁷ Pomahač, R. Modality obecné správní žaloby. *Justiční praxe*, 2002, č.3, s. 100.

³⁸ Např. Braibant, G. *Le Droit Administratif français*. 1988 Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz – Deuxième édition, revue et mise à jour 1995.

v tom, vůči jakým rozhodnutím a činnostem správy žaloby směřují. Žaloby v plné jurisdikci neprojednávají civilní soudy, ale soudy správní. Zásadním rozdílem pak je to, že v českém právním prostředí se nelze správní žalobou domáhat náhrady škody způsobené nezákonným výkonem státní správy. Žaloba na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním způsobem patří mezi civilní žaloby a podává se jako klasická žaloba na plnění s tím rozdílem, že je pouze třeba nejdříve požádat o plnění ministerstvo. Zde je bezesporu prostor pro českého zákonodárce, aby se de lege ferenda inspiroval právě francouzskou úpravou. Tato úprava je pro žalobce příznivější (nemusí podávat žalobu k civilnímu soudu, poté co již zpravidla absolvoval řízení před správním soudem, kterým bylo správní rozhodnutí coby nezákonné zrušeno) a zároveň přispívá k hospodárnosti řízení (věci se nemusí zabývat dva různé soudy – a ministerstvo; také správní soudy mají svou rozhodovací praxi k těmto otázkám blíže než soudy civilní) a jeho rychlosti.

Dalším rozdílem pak je, že česká právní úprava s jedinou výjimkou, kdy se žalobce domáhá vyslovení nicotnosti rozhodnutí, neumožňuje podat určovací žalobu (žalobu směřující k tomu, aby soud prohlásil správní rozhodnutí za platné/neplatné). To však nepovažují za takový nedostatek, jakým je samostatné projednávání žaloby na náhradu škody civilními soudy.

4.2. Správní žaloba v soudním řádu správním

Správní žalobou v širším slova smyslu jsou návrhy na zahájení řízení před správním soudem ve čtyřech okruzích případů³⁹. Soudní řád správní řadí ve svém ustanovení § 32 mezi žaloby proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy správním orgánem, žaloby proti nečinnosti správního orgánu, žaloby proti nezákonným zásahům správních orgánů a konečně kompetenční žaloby. V užším slova smyslu lze za správní žalobu označit tradiční prostředek ochrany ve správním soudnictví, tedy žalobu proti rozhodnutím správních orgánů.

Soudní řád správní všechny tyto druhy správní žaloby klade na roveň, ani správní žaloba v užším slova smyslu není koncipována jako žaloba obecná, ke které by ostatní byly zvláštní. Žalobce nemůže pro svůj konkrétní individuální případ volit, který druh žaloby se

³⁹ V nejširším slova smyslu si pak dovoluji ke správním žalobám řadit i žalobu podle části páté o.s.ř., jí se však věnuje jiná samostatná kapitola této práce.

mu zdá výhodnější a který proto použije⁴⁰. Žaloby se navzájem nepřekrývají a každá z nich se vztahuje na samostatnou množinu správních činností. Tyto množiny pak nemají žádný společný průnik. Protože žádná z činností správy není chápána jako činnost důležitější, pak ani žádná z žalob není žalobou obecnou, ke které by ostatní byly žalobami zvláštními.

Jestliže žalobce pro svůj individuální případ musí použít právě jedinou žalobu (přičemž není vyloučeno, že v jeho případě není možné použít žalobu žádnou), nemůže poté co neměl ve věci úspěch, pokoušet se uspět s žalobou jinou. Není ani možné takto kalkulovat už při podávání prvé žaloby tím, že se žalobce pokusí několik typů žaloby vzájemně zkombinovat v petitu, čímž by si ponechal určitá „zadní vrátka“. Nejvyšší správní soud toto rovněž konstatuje následovně: „Charakter správního soudnictví nepřipouští podávání různých typů žalob ve formě eventuálních či alternativních petitů“⁴¹.

Skutečnost, že žádná ze správních žalob není koncipována jako žaloba obecná, vůči které by se ostatní pouze vyznačovaly zvláštní úpravou odlišností, se částečně promítá i do jeho vnitřní konstrukce. V hlavě první části třetí stanovuje procesní pravidla společná pro všechny druhy správních žalob v širším slova smyslu s tím, že odchylky pro jednotlivé typy jsou upraveny samostatně v hlavě druhé části třetí. V této kapitole se přidržím této konstrukce soudního řádu správního, byť se mi nezdá příliš praktická, vzhledem k tomu, že některé instituty se zbytečně v s.ř.s. z důvodu této konstrukce zbytečně zdvojují. Nicméně pro lepší pochopení platné právní úpravy jsem se rozhodla z této koncepce i přesto ve své práci vyjít, a proto tedy budou nejprve popsány společné procesní instituty. V závěru se budu věnovat zvláštnostem jednotlivých typů žalob, přičemž podrobněji oproti ostatním typům bude popsána správní žaloba v užším slova smyslu.

⁴⁰ Ve výjimečných případech lze do jisté míry ovlivnit typ žaloby a následně i řízení před soudem tím, jak účastník řízení postupuje už v rámci správního řízení, dá-li se odhadnout postup správního orgánu. V rozsudku čj. 2 Azs 252/2004-93, ze dne 20.1.2005, Nejvyšší správní soud řešil případ, kdy účastník správního řízení odmítá zaplatit správní poplatek. V zásadě může dojít ke třem situacím. Účastník řízení poplatek nezplatí a proti rozhodnutí, jímž je k jeho zaplacení vyzván, se odvolá. Odvolání je však zamítnuto. Toto rozhodnutí o odvolání je rozhodnutím, jímž se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem ve smyslu § 70 písm. c) s.ř.s. a nemá samo o sobě za následek ukončení řízení. K tomu dochází až případným pozdějším rozhodnutím o zastavení správního řízení. Účastník řízení tedy může podat žalobu podle § 65 a násl. s.ř.s. proti rozhodnutí o zastavení řízení. Jestliže pro nezaplacení správního poplatku správní orgán neprovede požadovaný úkon, lze se soudní ochrany domoci prostřednictvím žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu (§ 79 a násl. s.ř.s.). Třetí možnost opět vede ke správní žalobě v užším slova smyslu. Rozhodne-li se účastník řízení k výzvě správního orgánu správní poplatek, o němž má za to, že je nezákonný, zaplatit, může se domáhat jeho vrácení. Správní orgán jeho žádosti buď vyhoví a poplatek vrátí, anebo nevyhoví a žádost o vrácení zamítne; proti zamítavému rozhodnutí se může poplatník po vyčerpání opravných prostředků domáhat ochrany ve správním soudnictví žalobou podle § 65 a násl. s.ř.s.

⁴¹ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26.10.2004, čj. 6 Ans 1/2003-101, www.nssoud.cz.

4.2.1. Účastníci řízení a osoby zúčastněné na řízení

Účastenství lze definovat jako objektivním právem danou kvalifikovanou možnost jiného procesního subjektu než orgánu veřejné moci, který vede řízení, v zásadě v průběhu celého takového řízení, popřípadě jeho ucelené fáze, vlastním jménem vystupovat a činit procesně relevantní úkony.⁴²

Specifikem soudního řádu správního je zavedení dvou skupin osob, které výše uvedené definici odpovídají. Prvou skupinou jsou účastníci řízení se všemi právy, které obvykle z účastenství v soudním řízení vyplývají, druhou pak „neplnohodnotní účastníci“, kterým nesvědčí všechna procesní práva účastníků a pro něž zákon zvolil označení „osoby zúčastněné na řízení“.

4.2.1.1. Účastníci řízení

Účastníky řízení jsou navrhovatel a odpůrce, pro které zákon v řízeních zahájených žalobou používá rovněž pojem žalobce a žalovaný. Případně mohou být účastníky řízení rovněž ti, o kterých to stanoví zákon. Odpůrcem je vždy pouze ten, o kom to stanoví zákon.

Způsobilost být účastníkem, tedy procesní subjektivitu, má každý, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti, tedy ten, kdo je subjektem podle práva hmotného. Těmi jsou fyzické a právnické osoby. Právníckými osobami jsou dle § 18 občanského zákoníku sdružení fyzických nebo právnických osob, účelová sdružení majetku, jednotky územní samosprávy a jiné subjekty, o kterých to stanoví zákon. Právníckou osobou sui generis je i stát. Stát je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu za splnění podmínek stanovených v § 65 odst. 1 s.ř.s., pokud v posuzovaném veřejnoprávním vztahu nevystupoval ve vrchnostenském postavení.⁴³

Zároveň může zákon výslovně přiznat způsobilost i útvarům, které hmotněprávní subjektivitu nemají. Takto je přiznána v s.ř.s. správním orgánům a soudům (těm pro případ kompetenčních sporů, kde vystupují jako účastníci řízení). Správní orgán je především na straně žalovaného, ale může být i žalobcem (v kompetenčních sporech to mohou být správní úřady, které lze zahrnout pod širší pojem správní orgán) a stěžovatelem v řízení o kasační stížnosti. Na rozdíl od žalob v civilní větvi soudnictví, kde je vždy žalovanou osoba s hmotněprávní subjektivitou – v případě žalob, jež míří proti úřadům, to je vždy stát (tedy Česká republika a upřesněno je, které ministerstvo apod.) – míří správní žaloba přímo proti

⁴² Definice je převzata z Staša, J. K problematice účastenství ve správním soudnictví a v řízení podle části páté občanského soudního řádu. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 241.

orgánu. Žalovaným tak bude ministerstvo, jiný úřad, případně i ředitel úřadu nebo jiný orgán v rámci úřadu, který vydává rozhodnutí.

Procesní způsobilost může být kromě s.ř.s. přiznána i dalšími zákony, jako tomu je například u přípravného výboru dle § 57 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů. Děje se tak zejména, pokud tyto útvary již byly účastníky správního řízení.

Pojem „správní orgán“ je terminus technicus, který soudní řád správní zavádí v ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) jako společnou legislativní zkratku pro orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, fyzické a právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo rozhodování o právech a povinnostech právnických osob v oblasti veřejné správy. Z organizačního pohledu je ve veřejné správě zpravidla svěřena pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech subjektů, vůči kterým směřuje vrchnostenské rozhodování, jednotlivým orgánům správy, jako jsou ministerstva, krajské či obecní úřady, specializované úřady apod. Dále pak pravomoc rozhodovat může být svěřena fyzickým či právnickým osobám odlišným od státu. Pro účely zákona je orgán takovéto právnické osoby, který rozhodoval, ztotožněn s celou právnickou osobou. Rozhodující je funkční pojetí správního orgánu, definice je úmyslně velmi široká, aby postihla jakýkoli orgán, či osobu, která je nadána pravomocí vrchnostensky rozhodovat v oblasti veřejné správy. Naopak termín správní úřad je použit v soudním řádu správním v užším smyslu pro potřeby oddělení správních úřadů od ostatních orgánů, pro zpřehlednění toho, mezi kterými správními orgány konkrétně může dojít ke kompetenčnímu sporu. V ustanovení § 54 odst. 6 pak zákonodárce použil termín orgán veřejné moci, který v sobě zahrnuje kromě správních orgánů i soudy a je tak termínem nejširším z celé trojice.

Za správní orgán jedná před soudem jeho vedoucí nebo jiná osoba k tomu oprávněná podle vnitřních předpisů, nestanoví-li zákon jinak. Jinak tomu bude pokud správním orgánem je fyzická osoba nebo právnická osoba, která může vrchnostensky rozhodovat o právech a povinnostech. Fyzická osoba před soudy jedná sama za sebe. Jménem právnické osoby jedná ty osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Jménem státu, je-li návrhovatelem nebo osobou zúčastněnou na řízení, jedná vedoucí organizační složky, již se věc týká. Ten může pověřit jinou osobu. Ve věcech, které se týkají majetku státu, jedná někdy výlučně a někdy dle dohody s příslušnou organizační složkou státu, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových.

Způsobilost být účastníkem řízení je jednou z procesních podmínek, které soud zkoumá a jejichž nedostatky řeší z moci úřední. Proto ztráta způsobilosti být účastníkem řízení na

⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.11.2004, čj. 2 As 36/2004-46, www.nssoud.cz.

straně žalobce, tedy jeho zánik, pokud není možné procesní nástupnictví (jako např. v případě fúze obchodní společnosti), vede k nedostatku podmínky řízení na straně žalobcově, která je neodstranitelná a neumožňuje v řízení pokračovat. Soud v takovém případě dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s. žalobu odmítne. Zde totiž obsahuje originární úpravu postupu v řízení za této procesní situace, a není proto důvodu použít příslušná ustanovení o.s.ř., jež v obdobné procesní situaci ukládá zastavit civilní řízení.

Způsobilost procesní, tedy schopnost vykonávat před soudem procesní úkony, před soudem samostatně jednat, má ten, kdo má hmotněprávní způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu. Ta vzniká zletilostí, tj. dovršením osmnáctého roku, případně dříve uzavřením manželství. Plnou způsobilost nemají zletilé osoby, které byly způsobilosti k právním úkonům zbaveny nebo jim byla omezena. Nedostává-li se mu procesní způsobilosti, musí být účastník zastoupen. Výslovně není v zákoně procesní způsobilost upravena pro případ, že ve správním řízení byla účastníkem osoba nezletilá. To může být zejména případ správního trestání, kde delikt ní způsobilost dle zákona o přestupcích vzniká dosažením patnáctého roku. Lze však dovodit, že taková osoba nemůže být zbavena práva samostatně uplatňovat svá práva v řízení před soudem, když je mohla samostatně uplatňovat před správním orgánem, jehož rozhodnutím byla dotčena na svých právech.

Okruh potenciálních žalobců a žalovaných je vymezen pro jednotlivé typy žalob specificky.

V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je žalovaným správní orgán, který vydal rozhodnutí, jež je žalobou napadáno. Musí se jednat o správní orgán, který rozhodl v posledním stupni. Osoba žalovaného není určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Soud musí v řízení jako s žalovaným jednat s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce.⁴⁴

Žalobcem v řízení o žalobě podle ustanovení § 65 a 66 s.ř.s. je

- (a) ten, kdo tvrdí, že byl na svých (hmotných) právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení rozhodnutím správního orgánu; osoby, které byly rozhodnutím správního orgánu na svých právech dotčeny toliko nepřímě, nejsou legitimovány k podání žaloby proti tomuto rozhodnutí, a to ani v případě, že

⁴⁴ Blíže viz. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2004, čj. 5 Afs 16/2003-56. V dané věci žalobce označil v žalobě jako žalovaného správní orgán I. stupně, přitom z obsahu žaloby bylo zřejmé, že napadal i rozhodnutí správního orgánu II. stupně. Nejvyšší správní soud rozhodl, že v takovém případě se nejedná se o neodstranitelnou vadu, jež by měla vést k odmítnutí návrhu, protože žalovaný není určen tvrzením žalobce, ale je určen ze zákona jako ten orgán, který vydal napadené rozhodnutí.

oprávněný subjekt, resp. osoba za něj jednající, nehodlá žalobu podat,⁴⁵ protože se žaloba podává až po vyčerpání řádných opravných prostředků, zpravidla bude napadáno rozhodnutí o odvolání, k podání žaloby je pak legitimován ten účastník, jehož odvolání (rozklad) správní orgán zamítl⁴⁶ nebo ten, v jehož neprospěch bylo prvoinstanční rozhodnutí změněno podle § 90 odst. 1 písm. c) s.ř.;

- (b) jiný účastník správního řízení, který tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na (procesních) právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí; žalobu tak zpravidla podává účastník správního řízení, ve kterém bylo rozhodnutí vydáno; je ji ale oprávněn podat i ten, s nímž správní orgán nejednal jako s účastníkem, ačkoli podle zákona účastníkem v daném správním řízení byl, a měl tak práva a povinnosti účastníka správního řízení, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí; skutečnost, zda někdo byl účastníkem správního řízení, je třeba posuzovat materiálně, a nikoli podle toho, s kým ve skutečnosti správní orgán jednal;⁴⁷
- (c) správní orgán, o němž to zákon stanoví; nemůže to být tedy jakýkoli správní orgán, ale jen takový, kterému aktivní legitimaci přisuzuje zákon; nesouhlasí-li správní orgán nižšího stupně s právním názorem správního orgánu vyššího stupně, nemůže se podáním správní žaloby snažit o zvrácení rozhodnutí správního orgánu vyššího stupně;⁴⁸
- (d) nejvyšší státní zástupce, jestliže k podání žaloby shledá závažný veřejný zájem; nebo
- (e) ten, komu toto právo svěřuje zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu České republiky.

Bliže je třeba se věnovat druhé skupině žalobců. Zkrácení na procesních právech, která účastníku řízení přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí, bude jediným žalobním důvodem, jež může použít občanské sdružení splňující podmínky stanovené ustanovením § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, účastnit se

⁴⁵ Blíže usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2.2.2004, čj. 5 A 35/2002-29.

⁴⁶ Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.12.2003, čj. 5 A 14/2002-35.

⁴⁷ Blíže viz. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2.12.2003, čj. 7 A 56/2002-54.

⁴⁸ Blíže viz. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15.4.2003, čj. 7 A 32/2002-23.

správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona č. 114/1992 Sb. Postavení účastníka řízení má občanské sdružení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno. Je-li správní řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zahájeno z podnětu účastníka, musí být osmidenní lhůta pro přihlášení se k účastenství počítána od okamžiku, kdy je občanské sdružení o zahájení řízení informováno.⁴⁹

Přitom soudy vykládají možnost účasti občanského sdružení ve správním řízení poměrně restriktivně. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7.12.2005, čj. 3 As 8/2005-118: „Občanskému sdružení svědčí účastenství podle § 70 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, pouze v takovém správním řízení, jež je způsobilé zasáhnout zájmy vymezené v § 2 odst. 1 tohoto zákona. Účast občanských sdružení ve správních řízeních nelze vykládat natolik široce, že by se vztahovala na řízení, jež mohou zasáhnout jakoukoliv složku životního prostředí, nýbrž toliko složky životního prostředí chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny“. Navíc kromě omezení na ochranu těch konkrétních složek životního prostředí, jež jsou chráněny zákonem č. 114/1992 Sb., jsou práva občanských sdružení ještě limitována vymezením jejich konkrétní činnosti ve stanovách sdružení. Občanské sdružení tak může v řízení například vznášet připomínky či námítky jen v rozsahu předmětu své činnosti.

Občanské sdružení může svou správní žalobu opírat pouze o zkrácení na procesních právech. Obecně platí, že žalobce může účinně namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, kterou byl zkrácen na svých právech, přičemž zkrácením na právech je pak nutno rozumět zkrácení buď na právech hmotných, nebo na právech procesních. Občanské sdružení, které se zabývá ochranou jednotlivých složek životního prostředí, však není nositelem práv a povinností vyplývajících z práva hmotného, o kterých bylo ve správním řízení rozhodováno, může proto v žalobě namítat jen porušení procesních práv. Tak například o neexistenci hmotných práv rozhodl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29.7.2004, čj. 7 A 139/2001-67: „Na udělení výjimky podle § 56 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, není právní nárok; případný žadatel proto nemůže být jejím neudělením zkrácen na svých subjektivních právech. To platí tím spíše o žalobci (zde: občanské sdružení), neboť ten není nositelem žádných práv vyplývajících z práva hmotného, o nichž bylo v tomto řízení rozhodováno.“

Proto například v řízení o žalobě proti stavebnímu povolení, jež bude asi jedním z nejběžnějších rozhodnutí, jež budou občanskými sdruženími napadána, zakládá žalobní

⁴⁹ Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.2.2005, čj. 3 As 10/2004-72.

legitimaci občanského sdružení jen porušení jeho procesních práv ve stavebním řízení; žalobce proto může namítat nezákonnost rozhodnutí správního orgánu jen potud, tvrdí-li, že ve správním řízení byla zkrácena jeho procesní práva takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Musí se ale vždy jednat o procesní práva, jež svědčí přímo občanskému sdružení. Pokud by třeba stavební úřad nezastavil stavební řízení, ač pro takové rozhodnutí byly splněny podmínky, například protože stavebník nedoplnil svou žádost o vydání stavebního povolení o potřebné údaje, nikterak by tím do procesních práv občanského sdružení nezasáhl.⁵⁰

Žaloby uvedené v posledních třech případech výčtu legitimovaných žalobců jsou žalobami podávanými ve veřejném zájmu. Aktivní žalobní legitimaci správních orgánů měl původně obsahovat návrh správního řádu projednávaný paralelně se s.ř.s. Platný správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., byl nakonec přijat až o dva roky později než s.ř.s. a s takovou možností na žádném místě nepočítá. Proto ustanovení § 33 odst. 1 s.ř.s. zůstává stále nevyužité.

Žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce má sloužit k ochraně před porušováním zákonů v něčí prospěch. Je-li v příslušném správním řízení všem účastníkům vyhověno, ačkoli se tak stát nemělo, pak při obecné konstrukci správní žaloby, kterou podává ten, kdo byl rozhodnutím správního orgánu na svých právech zkrácen přímo, by nebylo v takovém případě žalobce. Tak příkladně, je-li v určité oblasti stavební uzávěra, a přesto stavební úřad vydá stavební povolení, bude takové rozhodnutí nezákonné, nicméně úspěšný stavebník zajisté nebude tím, kdo by takový postup správního orgánu rozporoval, a nebylo-li dalších účastníků řízení, potom by toto rozhodování správního orgánu zůstal bez možnosti soudního přezkumu. Jedná se o případy, které jsou veřejností citlivě vnímány, protože vždy se nabízí otázka proč určité osobě vyhověno bylo, když jiným na jejím místě vyhověno nebylo, a zda takového nezákonného rozhodnutí nebylo dosaženo úplatkem.

Nejvyšší státní zástupce může žalobu podat, shledá-li k tomu závažný veřejný zájem. Posouzení, zda skutečně existuje závažný veřejný zájem, bude zřejmě pouze na nejvyšším státním zástupci. Vzhledem k tomu, že tato žalobní možnost nebude příliš často využívána, se zdá nepravděpodobné, že by soud nejdříve přezkoumával, zda veřejný zájem tvrzený nejvyšším státním zástupcem dosahuje závažné intenzity a v případě, že by dospěl k negativnímu závěru, by žalobu odmítl.

Lhůta pro podání žaloby je omezena třemi lety od nabytí právní moci rozhodnutí, resp. od doručení rozhodnutí poslednímu účastníku, který proti němu mohl žalobu sám podat,

⁵⁰ Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.2.2004, čj. 5 A 137/2000-37.

nenabývá-li rozhodnutí právní moci. Její podání není ani vyloučeno tím, že v době jejího podání je ještě možné využít mimořádných opravných prostředků ve správním řízení nebo dozorčího oprávnění nadřízených správních orgánů.

Třetí a poslední skupinou oprávněných podat žalobu ve veřejném zájmu jsou ti, o kterých tak stanoví zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí našeho právního řádu. Občanská sdružení hájící zájmy ochrany přírody, u kterých by takové zákonné zmocnění přicházelo v úvahu nejspíše, mají žalobní legitimaci z důvodu jejich účastenství v předcházejícím správním řízení a zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je speciálně k podání žaloby nezmocňuje. Z mezinárodních smluv by pak takovou smlouvou mohla být Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva). Za splnění podmínek uvedených v čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, mají mít osoby z řad veřejnosti, a veřejností se rozumí ve smyslu čl. 2 též občanská sdružení, možnost dosáhnout toho, že soud přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost rozhodnutí specifikovaných v čl. 6 Aarhuské úmluvy. Takovými rozhodnutími jsou pak rozhodnutí o povolení činností vyjmenovaných v příloze I., tedy v zásadě povolení zařízení, jejichž výstavba a provoz mohou mít podstatný vliv na životní prostředí.

Nejvyšší správní soud však zatím judikoval pouze to, že z Aarhuské úmluvy vyplývá oprávnění podat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Ve vztahu k obecné správní žalobě proti rozhodnutím správních orgánů takové oprávnění zatím nedovodil, a občanská sdružení proto mohou namítat pouze porušení jejich procesních práv.

Specifickou skupinou žalob proti rozhodnutím správních orgánů jsou žaloby ve věcech místní samosprávy dle ustanovení § 67 s.ř.s. V těchto případech je k žalobě dozorčího typu nad výkonem územní samosprávy aktivně legitimován správní úřad, který má dle zvláštního zákona pravomoc podat žalobu proti usnesení nebo opatření územního samosprávného celku v samostatné působnosti. Tímto úřadem je ve vztahu ke krajům a hlavnímu městu Praze Ministerstvo vnitra, vůči ostatním obcím pak přímo ministr vnitra. Speciálně je řešena žalobní legitimace u usnesení nebo opatření městských částí hlavního města Prahy, kde mohlo být určení aktivní legitimace problematické, protože s.ř.s. v ustanovení § 67 výslovně pravomoc dává úřadům. K podání žaloby ve věcech územní samosprávy směřující proti nezákonnému usnesení orgánu městské části hlavního města Prahy je dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu oprávněna rada hlavního města Prahy, a nikoliv hlavní město Praha. „Rada hlavního města Prahy je ve smyslu § 67 písm. a) s.ř.s. správním úřadem a uvedené ustanovení tomuto

úřadu zakládá zvláštní procesní legitimaci k podání žaloby ve správním soudnictví“.⁵¹ Žalovaným je územní samosprávný celek, který žalobou napadené usnesení nebo opatření vydal.

Žalobou ve správním soudnictví může být napadáno toliko nezákonné usnesení nebo opatření. Obecně závazné vyhlášky samosprávných celků může přezkoumávat pouze Ústavní soud.

Druhým typem žalob ve věcech místní samosprávy jsou žaloby, které mohou na základě zvláštního zákona podat orgány územního samosprávného celku proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva. Zvláštní zákony toto oprávnění nesvěřují orgánům, ale krajům, obcím a hlavnímu městu Praze coby veřejnoprávním korporacím.

Správní žalobu obecně je možné podat jako společný návrh. Předpokladem bude, že napadeno bude rozhodnutí, jimž byli dotčeni všichni žalobci, kteří podali společný návrh. Jestliže žalovaný správní orgán vydal dvě samostatná rozhodnutí proti dvěma žalobcům a oba žalobci ve společné žalobě napadají jen jedno z nich, krajský soud odmítne žalobu podanou žalobcem, který napadl rozhodnutí jeho se netýkající, neboť je podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou.⁵² Vzhledem k tomu, že předmětem ochrany jsou subjektivní veřejná práva, která jsou nezadatelná a v zásadě nepřenosná, jedná každý z účastníků, kteří podali společný návrh, sám za sebe a s účinky jen pro svou osobu.

Rovněž procesní nástupnictví dle ustanovení § 107 a § 107a odst. 1 o.s.ř. je v řízení o správní žalobě možné, a to jak na straně žalobce, tak na straně žalovaného. Na straně žalobce, je-li právnickou osobou, může být vzhledem k přeměnám právnických osob o celkem běžný jev. U fyzických osob již tak časté nebude vzhledem k povaze veřejných práv. Tak například právo na informace o životním prostředí (čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí) nepřechází na žalobcova právního nástupce.⁵³ Ztratí-li žalobce za této situace v průběhu řízení způsobilost být jeho účastníkem, soud takovou žalobu pro nedostatek podmínky řízení, která je neodstranitelná a brání pokračování řízení, odmítne. Také procesní nástupnictví při singulární sukcesi založené soukromoprávním postoupením veřejnoprávní pohledávky je v řízení před správním soudem pojmově vyloučeno.⁵⁴ Procesní nástupnictví na straně žalobce – fyzické osoby – tak bude přicházet v úvahu v zásadě jen u správních rozhodnutí in rem (např. bude možné procesní nástupnictví vlastníka nemovitosti u rozhodnutí vydaných ve stavebním řízení, která se k této

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.7.2005, čj. 4 As 23/2004-73, www.nssoud.cz.

⁵² Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2005, čj. 3 As 35/2004-52.

⁵³ Blíže viz. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25.10.2004, čj. 6 A 93/2001-56.

⁵⁴ Blíže viz. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9.2.2005, čj. 1 Afs 38/2004-140.

nemovitosti vztahují).

K procesnímu nástupnictví na straně žalovaného správního orgánu může docházet vzhledem ke změně působností jednotlivých orgánů poměrně často a s.ř.s. s ním výslovně počítá ve svém ustanovení § 69. Pozbude-li správní orgán poté, co vydal napadané rozhodnutí působnost, na základě které takové rozhodnutí vydal, stává se přímo ze zákona jeho procesním nástupcem ten správní orgán, na nějž působnost přešla. Proto, určí-li soud nesprávně orgán, na který působnost přešla, nestává se tento orgán účastníkem řízení. Tak například jestliže v řízení o žalobě proti rozhodnutí bývalého okresního úřadu označí jako žalovaného jiný obecní úřad než obecní úřad s rozšířenou působností, na který přešla působnost zaniklého okresního úřadu, pak krajský soud jednal s někým, kdo vůbec neměl být účastníkem řízení. Jde o vadu řízení, k níž musí Nejvyšší správní soud přihlídnout z úřední povinnosti a která je důvodem pro zrušení rozhodnutí krajského soudu.⁵⁵

Zbývá jen doplnit, které osoby jsou účastníky řízení o ostatních typech správních žalob v širším slova smyslu. Tak v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu je žalovaným správní orgán, který měl dle tvrzení žalobce vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, a neučinil tak. Žalobcem je ten, kdo bezvýsledně vyčerpал všechny prostředky, které procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti. Jestliže však zvláštní zákon, který upravuje řízení před správním orgánem, spojuje s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu, nebo s tím spojuje jiný důsledek, pak není dána aktivní žalobní legitimace.

V řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu je žalovaným správní orgán (resp. obec jako veřejnoprávní korporace, pokud je žalobou napadán zásah obecní policie), který dle tvrzení žalobce provedl zásah. Přitom jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, nebo o zásah příslušníka takového sboru, žalovaným je správní orgán, který takový sbor řídí. Nejčastěji asi připadá v úvahu zásah Policie České republiky, respektive policistů. V takovém případě bude žalovaným Ministerstvo vnitra. V případě, že zásah provede strážník městské policie, bude žalovanou obec, jejímž orgánem je obecní policie. Žalobcem je ten, kdo tvrdí, že byl nezákonným zásahem přímo zkrácen na svých právech a jeho důsledky trvají nebo hrozí jeho opakování.

Kompetenční žalobu může podat jak orgán, který je stranou kompetenčního konfliktu (ať už popírá vlastní pravomoc/věcnou příslušnost rozhodnout, nebo pravomoc/věcnou příslušnost druhého orgánu), tak osoba, o jejíž právech nebo povinnostech bylo nebo má

být rozhodováno a mezi správními orgány je sporné, kdo má ve věci rozhodnout. Proto aby bylo možné rozlišit mezi jednotlivými orgány, mezi kterými může ke kompetenčnímu konfliktu dojít, upouští s.ř.s. ve svém ust. § 97 od používání zavedeného pojmu správní orgán. Spory tak mohou vznikat mezi správními úřady a orgány územní, profesní nebo zájmové samosprávy, nebo mezi orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem, případně mezi ústředními správními úřady navzájem.

Pozitivní kompetenční konflikt mezi správními úřady, jež nejsou ústředními, se řeší dle § 133 s.ř. Řízení v prvním stupni provede ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží, popřípadě ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší. Nelze-li věc takto vyřešit, protože se za příslušné k řízení v téže věci považuje více správních úřadů (v terminologii správního řádu „správních orgánů“), jsou tyto povinny takovou skutečnost bezodkladně oznámit nejbližše společně nadřízenému správnímu orgánu, který jejich spor rozhodne. Nemají-li správní úřady společně nadřízený správní úřad, projednají spor o příslušnost ústřední správní úřady, které jsou nadřizeny těmto správním úřadům. Ústřední správní úřady jsou povinny projednat spor v dohodovacím řízení, jež je zahájeno dnem, kdy návrh prvního z nich dojde poslednímu. Nedojde-li k dohodě do 15 dnů od zahájení dohodovacího řízení, vzniká kompetenční spor mezi ústředními správními úřady, které mají povinnost v takovém případě bezodkladně podat žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu.

Žalovaným v řízení o kompetenční žalobě je pak ten správní orgán, kterého žalobce jako takového označí. Je-li žalobcem osoba, o jejíchž právech nebo povinnostech má být rozhodnuto v řízení, které je stíženo kompetenčním sporem, a označí-li jako žalovaného pouze jeden orgán, pak se dalším žalovaným ze zákona stává druhý správní orgán kompetenčního sporu. Specifické pro tuto žalobu je i to, že osobou zúčastněnou na řízení je každý, kdo byl účastníkem řízení, v němž kompetenční konflikt vznikl, nepodal-li sám žalobu.

4.2.1.2. Osoby zúčastněné na řízení

Oproti civilnímu řízení upravenému občanským soudním řádem má v některých typech řízení před správními soudy specifická práva kromě účastníků řízení další skupina osob, kterou jsou osoby zúčastněné na řízení. Jejich práva jsou podobná právům účastníků řízení, nicméně nejsou tak široká. Osobami zúčastněnými na řízení se mohou stát osoby, které

⁵⁵ Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.10.2004, čj. 3 Ads 11/2004-84.

splňují zároveň materiální a formální podmínku. Materiální podmínkou je to, že byly na svých právech přímo dotčeny vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a dále ty, které mohou být přímo dotčeny zrušením vydaného rozhodnutí nebo, v případě nečinnosti správního orgánu, jeho vydáním podle návrhu výroku soudu, a to nejsou-li účastníky řízení. Z tohoto vymezení je patrné, že osoby zúčastněné na řízení se mohou účastnit pouze řízení o žalobě na zrušení rozhodnutí správního orgánu a v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu.

K tomu přistupuje ještě druhá, formální podmínka. Osobou zúčastněnou na řízení se stává pouze ten, kdo soudu výslovně oznámil, že bude v řízení uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení. Teprve takovýmto výslovným oznámením vůči soudu se tato osoba stává osobou zúčastněnou na řízení, nikoli dříve. Žalobce má povinnost v žalobě označit všechny osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení. Soud posoudí, zda žalobcem označené osoby splňují znaky osob zúčastněných na řízení. Následně tyto osoby a případně další, zjistí-li v průběhu řízení jejich existenci zejména ze studia správního spisu, obešle, poučí je o jejich právech a vyzve je, aby ve stanovené lhůtě soudu oznámily, zda hodlají svá práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat. Jakmile je soudu takové oznámení doručeno, stává se osobou zúčastněnou na řízení. Soud by měl jemu známé osoby zúčastněné na řízení obeslat včas tak, aby měly reálnou možnost uplatňovat v průběhu řízení svá práva. Pokud by soud vyrozuměl osoby žalobcem označené až současně s doručením rozsudku ve věci samé, tj. v okamžiku, kdy toto řízení bylo již skončeno, byla by těmto osobám v řízení před soudem odepřena možnost uplatnit procesní práva. Taková vada řízení přitom může mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.⁵⁶

Zároveň každý, kdo se domnívá, že splňuje znaky osoby zúčastněné na řízení, může svým podáním požádat soud, aby jako taková osoba byl do řízení přibrán. Žádná lhůta, ve které by tak musel učinit, stanovená není. Může tak tedy učinit kdykoliv až do rozhodnutí soudu, jímž se řízení končí. Soud o takovémto návrhu rozhoduje usnesením. Usnesení, že určitá osoba není osobou zúčastněnou na řízení, není rozhodnutím, které upravuje pouze vedení řízení, neboť jeho právní účinky mají pro takovou osobu závažný význam zejména v oblasti ochrany jejích práv v řízení; kasační stížnost proti takovému usnesení je proto přípustná.⁵⁷ Kasační stížnost může podat i ten, kdo práva osoby zúčastněné na řízení uplatňuje až po vydání napadeného rozhodnutí soudu. Podá-li kasační stížnost, pak se tím její dosavadní procesní postavení osoby zúčastněné na řízení změní na postavení stěžovatele, jehož práva

⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.9.2004, čj. 7 As 33/2003-80, www.nssoud.cz.

⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.8.2005, čj. 7 As 43/2005-53, www.nssoud.cz.

v řízení jsou širší. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí, bude mít opět postavení osoby zúčastněné na řízení.

Pro to, zda konkrétní osoba bude osobou zúčastněnou na řízení, není rozhodující skutečnost, zda byla účastníkem předcházejícího správního řízení, i když zpravidla jím byla. Může jí být i ten, kdo byl oprávněn sám podat žalobu, přesto tak ať už z jakéhokoli důvodu neučinil. V některých případech obecně bude apriori možnost být osobou zúčastněnou na řízení vyloučena. Bude se jednat zejména o statusová rozhodnutí, která se týkají pouze jediné osoby. Tak např. v rozsudku ze dne 31.8.2005, čj. 7 As 43/2005-53 Nejvyššího správního soudu se uvádí: „Státní občanství vyjadřuje právní vztah mezi občanem a státem a obsahem tohoto vztahu jsou práva a povinnosti toliko těchto subjektů. Možnost, že by rozhodnutím ve věci státního občanství byla jiná osoba přímo dotčena na svých právech a povinnostech, je tedy vyloučena.“⁵⁸

Osobou zúčastněnou na řízení se však vždy může stát pouze ten, kdo naplňuje materiální znaky specifikované v § 34 odst. 1 s.ř.s. Domáhá-li se postavení osoby zúčastněné na řízení jiná osoba s odůvodněním, že v dalším soudním řízení proti témuž žalovanému napadá podobné rozhodnutí jí se týkající a obě věci mají shodný právní základ, není materiální podmínka podle citovaného ustanovení splněna a správní soud vysloví, že taková osoba není osobou zúčastněnou na řízení⁵⁹.

Osoba zúčastněná na řízení může hájit zájmy žalovaného i žalobce a může se tak ocitnout na kterékoli straně.

Procesní práva osob zúčastněných na řízení jsou o něco užší než práva účastníků řízení. Jejich neúplný výčet je uveden v § 34 odst. 3 s.ř.s. Patří mezi ně zejména právo předkládat písemná vyjádření a k jejich podpoře navrhnout důkazy, nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy a opisy, být vyrozuměn o nařízeném jednání, účastnit se jej a žádat, aby jí bylo uděleno slovo. Se souhlasem předsedy senátu může klást otázky účastníkům, popřípadě svědkům a znalcům nebo je vyzvat k vyjádření k věci. Zásadní rozdíl oproti právům účastníka řízení spočívá v tom, že nemůže disponovat řízením. Z toho vyplývá i omezení některých jejich procesních práv. Například v řízení o kasační stížnosti má právo předložit písemné vyjádření, avšak nemůže se jím domáhat projednání vlastních námitek proti napadenému rozsudku nad rámec námitek uplatněných stěžovatelem v kasační stížnosti.⁶⁰

⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.8.2005, čj. 7 As 43/2005-53, www.nssoud.cz.

⁵⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5.6.2003, čj. 5 A 31/2001-42, www.nssoud.cz.

⁶⁰ Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.10.2003, čj. 2 As 11/2003-164.

4.2.1.3. Zastoupení

Jestliže účastník řízení nebo osoba zúčastněná na řízení nemá procesní způsobilost, musí být zastoupena, a to buď svým zákonným zástupcem, nebo opatrovníkem, kterého mu k tomu účelu soud ustanoví. V ostatních případech není zastoupení s výjimkou řízení o kasační stížnosti povinné. Účastník řízení i osoba zúčastněná na řízení se mohou nechat zastoupit na základě plné moci advokátem, osobou, která vykonává specializované právní poradenství podle zvláštních zákonů (daňoví poradci, patentoví poradci), týká-li se žaloba oboru činnosti v nich uvedených, obecným zmocněncem, odborovou organizací, jejímž je členem, případně došlo-li dle žaloby k diskriminaci účastníka z důvodu pohlaví, národního, sociálního nebo rasového původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, barvy pleti, jazyka, náboženství, víry, světového názoru, politického nebo jiného smýšlení, zdravotního postižení, věku, majetku, rodu nebo jiného postavení, anebo sexuální orientace, může být rovněž zastoupen též občanským sdružením, k jehož činnostem uvedeným ve stanovách patří ochrana před takovou diskriminací. Současně může mít v řízení jen jediného zástupce.

Jsou-li u žalobce dány podmínky pro to, aby mohl být osvobozen od soudních poplatků, a je-li to třeba k ochraně jeho práv, pak mu může být na návrh ustanoven zástupce na náklady státu. Návrh se vyřizuje přednostně usnesením. Tím je upraveno tzv. právo chudých a zajištěno, aby sociálně slabý účastník, pro kterého může být složité, aby v řízení o mnohdy komplikovaných otázkách správního práva jednal sám za sebe, mohl být zastoupen. Při rozhodování o ustanovení zástupce soudem žalobci přihlíží soud při posuzování otázky, zda je zastoupení třeba pro ochranu práv, kromě majetkových poměrů také k dalším osobním poměrům účastníka řízení; je-li žalobcem cizinec, přihlédnou soud také k jeho znalosti českého jazyka a orientaci v právním řádu České republiky.⁶¹ Proti zamítavému usnesení o žádosti o ustanovení zástupce soudem je přípustná kasační stížnost, protože nejde o rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení. K podání této kasační stížnosti nemusí být stěžovatel výjimečně zastoupen advokátem, jinak by totiž došlo k zacyklení kasačních stížností.

Po dobu, než nabude právní moci rozhodnutí o žádosti o ustanovení právního zástupce, neběží lhůta stanovená pro podání žaloby. Tím je zajištěno, aby ustanovený právní zástupce měl dostatečný čas na přípravu žaloby.

V řízení o kasační stížnosti je dle ustanovení § 105 odst. 2 s.ř.s. povinné zastoupení advokátem. To neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen vysokoškolské vzdělání

⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.9.2003, čj. 1 Azs 5/2003-47, www.nssoud.cz.

v oboru právo. Stěžovatel musí být zastoupen advokátem po celé řízení o kasační stížnosti. Zastoupení advokátem na základě plné moci, která je omezena pouze na sepsání kasační stížnosti a na její podání, nesplňuje požadavek povinného zastoupení stěžovatele advokátem v řízení o kasační stížnosti⁶². Zároveň je ustanovení § 105 odst. 2 s.ř.s. speciální vůči § 35 s.ř.s. a zvláštním zákonům umožňujícím jiným profesím zastupovat před soudy, proto v řízení o kasační stížnosti nemůže být stěžovatel zastoupen například obecným zmocněncem nebo daňovým poradcem.

Není-li stěžovatel při podání kasační stížnosti zastoupen, vyzve jej soud k odstranění nedostatků. Dodá-li stěžovatel, který si sám sepsal kasační stížnost, jež netrpí žádnými vadami, do spisu plnou moc udělenou advokátovi dodatečně ve lhůtě stanovené soudem ve výzvě, pak není třeba, aby advokát kasační stížnost jakýmkoli způsobem potvrzoval. Naopak sdělí-li stěžovatel soudu pouze, že si opatřil „právního zástupce“, který mu slíbil, „že zařídí vše potřebné“, avšak nepředloží plnou moc udělenou zástupci ani jiným způsobem vytkané nedostatky podání neodstraní, soud takové podání po uplynutí lhůty stanovené k odstranění nedostatků bez dalšího odmítne.⁶³

Otázka zastoupení se stala jednou z klíčových otázek při schvalování soudního řádu správního v poslanecké sněmovně. V původním návrhu zákona bylo obsaženo povinné zastoupení. To především z toho důvodu, že správní soud posuzuje stále především otázky právní (byť může samozřejmě samostatně posoudit i skutkový stav). Ke kvalitnímu zpracování žaloby, která zpravidla musí obsahovat určitou právní argumentaci, ze které vylučně v čem správní orgán pochybil, když aplikoval příslušnou právní normu na konkrétní případ nebo v čem spočívají vady jeho právního výkladu, je potřeba právního vzdělání. Lze argumentovat, že určité případy mohou být poměrně jednoduché a žalobce pak právní vzdělání nepotřebuje, zpravidla však tomu tak není. Správní soudnictví je ovládáno dispositivní zásadou a nevystihne-li žalobce správně důvody nezákonnosti rozhodnutí, pak to jde k jeho tíži, když soud není povinen je aktivně vyhledávat. Rovněž s ohledem na to, že proces se ve velké části případů obejde bez slyšení účastníků řízení a může probíhat jen písemně, se jeví nedostatek právního vzdělání při sepisování podání jako přítěž. Soudy pak musejí žalobce vyzývat k doplnění jeho podání, poučovat jej, jak to má učinit, což však mnohdy není dostačující. Lze jen připomenout, že proces a mimo jiné i samotné rozdělení věcí, které spadají do pravomoci správních soudů a které naopak řeší soudy civilní podle části páté o.s.ř., zpočátku působily problému nejednomu advokátovi.

⁶² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10.11.2003, čj. 4 Azs 32/2003-46, www.nssoud.cz.

⁶³ Blíže viz. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3.6.2003, čj. Na 148/2003-14.

Tyto argumenty však nebyly v Poslanecké sněmovně vyslyšeny. Naopak spíše zvítězili odpůrci povinného zastoupení, jejichž argument proti němu byl založen především na tvrzení, že by se jím zužoval přístup ke správním soudům, když méně majetní občané by se raději na soud neobraceli. Výsledný kompromis, kdy advokátní přímus se týká jen řízení o kasační stížnosti, není nejšťastnější. Je to však osud mnohých norem, že do jejich celkové koncepce bývá zasaženo dílčími změnami odůvodněnými spíše politickými požadavky, než čímkoliv jiným. Nezbyvá tak než věřit, že většina žalobců, jimž právní vzdělání chybí, se raději na advokáta obrátí již ve fázi sepisování žaloby, než by riskovali neúspěch ve věci, který by si svou neznalostí mohli přivodit.

4.2.1.4. Práva a povinnosti účastníků

Účastníci mají v řízení rovné postavení. Tato zásada je v soudním řádu správním zdůrazněna, protože právě rovnost účastníků je tím, co odlišuje postavení účastníka řízení vedeného před správním orgánem, od jeho postavení před správním soudem, před kterým se správní orgán původně vrchnostensky rozhodující o právech a povinnostech účastníků správního řízení z pozice moci dostává do postavení rovnocenného postavení účastníkům původního správního řízení. Rovnost účastníků před správními soudy se tak stává mimo jiné interpretační zásadou procesních norem, kterými se řízení před soudy řídí.

Rovné postavení účastníků řízení neznamena, že všichni účastníci mají shodná práva. Znamená však to, že soud musí poskytnout všem účastníkům stejné možnosti k uplatnění těch procesních práv, která jim svědčí. Tak rozsah procesních práv je v zásadě užší u osob zúčastněných na řízení, avšak i jim musí soud umožnit jejich výkon stejnou měrou, jako „plnohodnotným“ účastníkům řízení.

Práva účastníků řízení jsou upravena v s.ř.s. průřezově u jednotlivých ustanovení. Speciálně pak v ustanovení § 36 nazvaném „Práva a povinnosti účastníků“ zdůrazňuje poučovací povinnost soudu, právo na tlumočníka a právo na bezplatnou právní pomoc.

Poučovací povinnost soudu nabývá na ještě větším významu tím, že na rozdíl od původně zamýšleného advokátního přímusu je zastoupení povinné až ve fázi řízení o kasační stížnosti. Správní právo má mnohdy velmi specifickou a komplikovanou hmotněprávní úpravu, jež navíc podléhá poměrně častým změnám. Za takové situace by bez poučení soudu byla jen těžko zachována rovnost zbraní mezi nezastoupeným a práva neznalým žalobcem, který oponuje správnímu orgánu vybavenému proškoleným personálem. Soud má samozřejmě i povinnost poučit správní orgán. Jestliže by soud dostatečně nepoučil žalovaný

správní orgán o jeho procesních právech či povinnostech, čímž by mu přivodil újmu v řízení, trpí řízení před soudem vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.⁶⁴

U jednotlivých ustanovení s.ř.s. konkretizuje obsah poučovací povinnosti. Již poté, co je řízení zahájeno podáním žaloby, může vzniknout povinnost soudu poučit žalobce o případných vadách podání. Tak například je judikována pomoc soudu při nesprávném označení žalovaného. Na druhou stranu je třeba mít na paměti, že řízení před správními soudy je ovládáno dispoziční zásadou a zásadou koncentrační, proto nemůže být poučovací povinnost soudu koncipována příliš široce a soud nemá zákonnou povinnost vyzývat žalobce k odstranění jakýchkoli vad podání. Žaloba totiž musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patmo, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Přitom zákon stanoví, že žaloba musí vždy obsahovat alespoň jeden žalobní bod. Pokud žádný žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek podmínek řízení odstraněn, a to ve lhůtě pro podání žaloby. Není však dána zákonná povinnost soudu v těchto případech vždy vyzývat žalobce k odstranění těchto vad. Takto široce pojímaná povinnost soudu by zjevně odporovala zmíněné zásadě dispoziční a rovněž zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je tento typ řízení koncipován.⁶⁵ Platí to i o povinnosti poučit účastníka řízení o možnosti ustanovit zástupce pro řízení soudem. To vyplývá nejen z judikatury Nejvyššího správního soudu⁶⁶, ale i z judikatury Ústavního soudu, jenž poukázal na skutečnost, že poučení udělená soudem nesmí zmenšit odpovědnost účastníka řízení za jeho procesní postup, včetně odpovědnosti za to, zda v řízení vystupuje sám nebo za pomoci zástupce, včetně vlastní odpovědnosti za jeho volbu.⁶⁷

Z judikatury Nejvyššího správního soudu tak vyplývá, že poučovací povinnost soudu je limitována. Rozsah poučovací povinnosti soudu o procesních právech a povinnostech poměřuje Nejvyšší správní soud možnou újmu, která by mohla účastníka řízení postihnout. Zároveň i ostatní okolnosti poučovací povinnosti soudu jsou posuzovány v zásadě z tohoto hlediska. Poučení o procesních právech je soud povinen poskytnout účastníku v takové době, kdy je to podle stavu řízení pro něj zapotřebí.⁶⁸ Také nedostatek formy poučení sám o sobě není takovou vadou, která by měla za následek nezákonnost rozhodnutí.⁶⁹

⁶⁴ Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.3.2005, čj. 3 As 6/2004-105.

⁶⁵ Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.10.2003, čj. 2 Azs 9/2003-40.

⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.4.2005, čj. 6 Ads 13/2004-20, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.6.2006, čj. 6 Ads 9/2005-46.

⁶⁷ Blíže viz. náleží ÚS ze dne 19.9.1996, sp. zn. III. ÚS 104/96.

⁶⁸ Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.11.2003, čj. 7 Azs 17/2003-40.

⁶⁹ Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.4.2005, čj. 6 Ads 13/2004-20.

Právo na tlumočníka má zajistit, aby účastník neznalý českého jazyka mohl v řízení před soudem využít svého mateřského jazyka. Náklady na tlumočníka nese stát. Soudy se právem na tlumočníka zabývaly zejména v případech spadajících do poměrně široké agendy azylové. Apriori neplatí, že je-li účastníkem cizinec, musí mu být tlumočník ustanoven. V řízení musí vyjít najevo, že cizinec českému jazyku nerozumí, a navíc, že existuje reálná potřeba tlumočení. Reaguje-li cizinec v řízení před soudem na úkony soudu činěné v českém jazyce svými podáními činěnými rovněž v českém jazyce, nejsou dány důvody pro ustanovení tlumočníka, neboť toho není v daném případě potřeba.⁷⁰ Z těchto důvodů není soud ani apriori povinen účastníka řízení, kterým je cizinec, poučit o jeho právu jednat v jeho mateřštině. Sama o sobě bez dalšího tato skutečnost soudu povinnost poučit účastníka o uvedeném právu nezakládá. Soud proto poučí účastníka jen tehdy, jestliže v průběhu řízení zjistí, že účastník neovládá jazyk, kterým se jednání vede.⁷¹

Také rozhoduje-li soud při splnění podmínek § 51 s.ř.s. o věci samé bez nařízení jednání a potřeba nařízení jednání přitom nevyplývá ani ze spisu, není nutné ustanovovat účastníku, jehož mateřštinou je jiný než český jazyk, tlumočníka, nevyšla-li potřeba ustanovení tlumočníka pro řízení před soudem v takovém případě ani jinak najevo.⁷² Cizinec však nejprve musí být o právu vyjádřit se k možnosti rozhodnout o věci samé bez jednání poučen v jazyce, jemuž rozumí.⁷³

Jestliže byla část podání, jímž byla doplněna žaloba, sepsána v jazyce cizím, a na výzvu soudu o přeložení této části podání do českého jazyka reagoval žalobce sdělením, v němž poukázal na nutnost přibrání tlumočníka za účelem realizace zásady rovnosti účastníků řízení před soudem, šlo dle Nejvyššího správního soudu „o situaci, v níž vyšla v řízení před krajským soudem najevo potřeba ustanovit tlumočníka účastníku, jehož mateřštinou je jiný než český jazyk. Krajský soud proto pochybil, pokud v dané věci neustanovil v řízení tlumočníka a návrh stěžovatelky odmítl pro neodstranění vad podání podle § 37 odst. 5 s.ř.s.“⁷⁴

Mezi další práva účastníků se řadí právo dispoziční, včetně práva svobodně se rozhodnout, zda účastník podá žalobu, či nikoli, případně, zda ji vezme zpět, dále právo vyjadřovat se k podjatosti soudců a dalších soudních osob, právo na doručení rozhodnutí soudu, právo podat stížnost dle ust. § 30 s.ř.s., právo nabízet k prokázání svých tvrzení

⁷⁰ Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.10.2003, čj. 6 Azs 10/2003-37.

⁷¹ Viz. poznámka 68.

⁷² Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.10.2003, čj. 3 Azs 18/2003-41.

⁷³ Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.9.2003, čj. 5 Azs 5/2003-33.

⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.6.2004, čj. 4 Azs 112/2004-50, www.nssoud.cz.

důkazy, právo vyjádřit se ke všem tvrzením a prováděným důkazům, právo nahlížet do spisu a činit si z něj opisy a výpisy, právo na náhradu nákladů řízení atd.

Účastníci mají právo být přítomni jednání. Přestože ve značné části případů budou správní soudy moci rozhodovat pouze na základě písemného vyjádření účastníků a znalosti spisu, mohou rozhodnout bez jednání, jen jestliže to účastníci řízení shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Nařídí-li soud jednání, musí jej odročit, nemá-li objektivně vzato některý z účastníků možnost se jej zúčastnit. Tak podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29.9.2004, čj. 5 Ads 63/2003-35, jestliže „žádost o odročení jednání opatřená současně lékařským potvrzením o žalobcově pracovní neschopnosti byla soudu řádně doručena v dostatečném předstihu, avšak soud jednání neodročil a bez přítomnosti žalobce rozhodl ve věci samé, je takový postup vadou řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s.ř.s.]. Nelze přitom přihlížet ke skutečnosti, že soudce, který rozhodl ve věci, se o důvodech pro odročení jednání dozvěděl až po jeho skončení.“

Některým procesním právům pak korespondují procesní povinnosti, kterých je ale méně. Mezi nejdůležitější povinnosti pak patří povinnost procesní diligence, povinnost součinnosti se soudem, jejíž nesplnění lze za určitých podmínek sankcionovat pořádkovou pokutou. Pod tuto povinnost lze zahrnout povinnost účastnit se jednání. Nedostaví-li se ten, kdo byl řádně předvolán, může být předveden. Na druhou stranu však platí, že nedostaví-li se řádně předvolaný účastník řízení k jednání, nemá soud povinnost jej nechat předvést. Soud může jednat v jeho nepřítomnosti, aniž by bylo možné takové řízení považovat za zmatečné pro nedostatek podmínek řízení.⁷⁵

Navrhovatel má pak povinnost tvrzení a povinnost důkazní. Nesplnění těchto povinností povede zpravidla k neúspěchu v řízení.

4.2.1.5. Úkony účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení

Procesní úkony účastníků řízení jsou projevy vůle účastníků, které procení právo upravuje a přiznává jim jisté právní účinky na vznik, průběh, změnu nebo zánik procesního vztahu. Mezi nejdůležitější patří ty úkony, jimiž se disponuje řízením nebo jeho předmětem, jako jsou žaloba, její změny (zúžení či rozšíření žalobního návrhu) nebo zpětvzetí žaloby. Procení úkony jsou zásadně posuzovány podle jejich obsahu. Rozhodující je projev vůle navenek, náležitosti vůle se nezkontrolují.

⁷⁵ Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.1.2004, čj. 4 Ads 31/2003-42.

Formální a obsahové náležitosti podání jsou stanoveny zákonem rozlišně podle povahy úkonu. Přísnější jsou požadavky na úkony, jimiž lze disponovat řízením nebo jeho předmětem. Obecně mohou být činěny jakoukoli formou, není-li zákonem určita forma vyžadována. Přitom předseda senátu může vždy účastníkům uložit, aby určitý úkon provedli písemně nebo ústně do protokolu. Úkony, jimiž lze disponovat řízením nebo jeho předmětem, je třeba činit písemnou formou, ústně do protokolu, nebo elektronicky s elektronickým ověřeným podpisem. Je-li učiněn v jiné formě (v úvahu nejčastěji připadá úkon učiněný faxem), je třeba jej do tří dnů potvrdit písemným podáním shodného úkonu, případně předložením originálu.

Po obsahové stránce je třeba, aby z úkonu bylo patrné, kdo jej činí, proti komu směřuje, co se jím navrhuje a musí být datován a podepsán. Zvláštní náležitosti podání pak s.ř.s. vyžaduje u žaloby (jejích jednotlivých typů) a kasační stížnosti. K podání musí být připojeny listiny, na něž se podatel odvolává, a kolková známka v patřičné hodnotě, podléhá-li podání soudnímu poplatku.

Pokud podání trpí nedostatkem formy nebo nedostatkem obsahovým, případně je-li podáno v době, kdy podáno být nemohlo, pak je takové podání vadné, nepřípustné, či neúčinné. Procesní právo nezkoumá platnost úkonů, v zásadě tedy jsou všechny úkony platné. Vadné podání je v zásadě možné opravit, předseda senátu vyzve účastníka k jeho opravě ve lhůtě, kterou mu k tomu uloží, spolu s poučením, jak má podání opravit. Pokud vada není řádně odstraněna a taková skutečnost brání tomu, aby řízení pokračovalo, zejména obsahuje-li vady žaloba, pak soud žalobu odmítne. Nebrání-li vada v tom, aby soud v řízení pokračoval, pak k podání pouze nepřihlédne. K nepřípustnému podání (např. pokud není dodržena jeho forma) soud nepřihlíží, podání neúčinné (např. kasační stížnost podanou z jiného než zákonem stanoveného důvodu) soud usnesením odmítne.

Z dřívější judikatury Ústavního soudu i z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že soudy by podání účastníků (zejména žaloby) neměly posuzovat příliš formalisticky, aby zbytečným bazírováním na detailech neznemožnily uplatnění práva na spravedlivý proces, a podání být nepřesná, ale v zásadě srozumitelná, ze kterých se dá dovodit, co jimi navrhovatel sleduje, neodmítat. Tak v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, se uvádí: „Přepjatý formalismus při posuzování náležitostí žaloby ve správním soudnictví – a stejně tak i jakýchkoliv jiných procesních úkonů účastníků řízení – naprosto neodpovídá principu materiálního právního státu, ale ani samotnému poslání soudnictví. Soudy jsou nezávislé a nestranné státní orgány, které usilují o nalezení spravedlnosti rozhodováním v konkrétních

věcech, a které nemohou odmítnout zabývat se určitou věcí ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů, ale pouze z takových příčin, které poskytování soudní ochrany skutečně vylučují. Při výkladu mezí práva na spravedlivý proces, stanovených soudním řádem správním (např. náležitosti žaloby, lhůta pro její podání, procesní podmínky), je v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nezbytné šetřit jejich podstaty a smyslu a nezneužívat je k jiným účelům, než pro které byly stanoveny. Nabízejí-li se přitom dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch výkonu práva na spravedlivý proces a druhá proti němu, musí soud vždy zvolit výklad první. Odstraňuje-li soud vady žaloby, potom musí žalobce vždy k odstranění těchto vad vyzvat, stanovit mu k jejich odstranění přiměřenou lhůtu a poučit jej jednak o následcích nesplnění této výzvy a jednak o tom, jak má vadu odstranit. Toto poučení přitom musí být konkrétní a diferencované v závislosti na individuální charakteristice žalobce, vůči němuž směřuje.“

4.2.1.5.1. Dispoziční úkony

Řízení ve správním soudnictví, protože jde v zásadě o řízení sporné (zjednodušeně se dá říci, že je projednáván spor mezi žalobcem a správním orgánem o to, zda správní orgán postupoval ve správním řízení v souladu se zákony), je ovládáno dispoziční zásadou. Procesní iniciativa je dána do rukou účastníků, tedy těch osob, které brání svůj vlastní právní zájem, kterým je v případě správní žaloby zájem na tom, aby bylo přezkoumáno rozhodnutí (resp. nečinnost, či jiný zásah) správního orgánu, jímž se cítí být žalobce postižen na svých právech.

Žalobce disponuje řízením už tím, že se rozhodne podat žalobu a že v ní vymezí, jakou činnost správy napadá a co jí konkrétně vytýká. Podstatným důsledkem dispoziční zásady pro účastníky je ve fázi podání žaloby to, že soud je v souladu s touto zásadou vázán rozsahem tvrzené nezákonnosti obsaženým v žalobních bodech a nemůže sám vyhledávat případné vady napadeného rozhodnutí. Tvrzenou nezákonnost rozhodnutí nepřezkoumává ze všech hledisek, ale zabývá se jen vadami, které účastníci před soudem namítají. Ti musí uvést, které výroky napadají, a označit důvody, pro které shledávají napadené rozhodnutí za nezákonné. Jedinou výjimkou je to, že nad rámec žaloby z moci úřední vyhledává pouze vady způsobující nicotnost aktu. Přitom v rozhodnutích Vrchního soudu v Praze (SJS 252/1998 - 7A 52/94, SJS 846/2001 - 7 A 22/99 - 30), byl vysloven názor, že povinnost soudu zabývat se otázkou nulity správního rozhodnutí ex offio není prolomením dispoziční zásady, kterou je správní soudnictví ovládáno, ale jejím logickým vyústěním. Blíže se pak těmito důsledky zabývám v části věnované náležitostem žaloby.

Jedním z aspektů dispoziční zásady je to, že účastník může disponovat řízením jako takovým a předmětem řízení (tj. měnit žalobu). Obecně procesualistická doktrína za dispoziční úkony účastníků v průběhu již zahájeného řízení považuje změnu žaloby a její zpětvzetí, uznání nároku, vzájemnou žalobu, soudní smír a opravné prostředky. Uznání nároku, vzájemná žaloba a soudní smír nepřicházejí z povahy věci ve správním soudnictví v úvahu, změna žaloby a její zpětvzetí za předpokladu splnění určitých podmínek ano. Opravným prostředkem je kasační stížnost, které je věnován samostatný oddíl.

Až do rozhodnutí soudu může žalobce omezit žalobní body, tj. omezit rozsah napadení správního rozhodnutí, resp. důvody, které podle něj nezákonnost rozhodnutí způsobují. Žalobní bod může zcela vypustit, nebo může zúžit námitky v něm uvedené. Stejně jako je možné omezit rozsah napadení, může žalobce až do rozhodnutí soudu bez ohledu na případný nesouhlas žalovaného vzít celou žalobu zpět. Nebyla-li žaloba podána jako společný návrh, soud řízení zastaví. Právo vzít žalobu zpět tak ve správním soudnictví nemůže být omezeno ani rozhodnutím soudu, ani úkonem žalovaného.

Naopak rozšířit žalobu na výroky rozhodnutí dosud nenapadené, tedy uvést nové žalobní body a důvody, může žalobce jen ve lhůtě dvou měsíců od doručení správního rozhodnutí, která mu je poskytnuta pro podání vlastní žaloby. Kdyby ovšem soud rozhodl již před uplynutím této lhůty, nebylo by možné žalobu rozšiřovat. Kdyby žalobce mohl neomezeně uvádět stále nové důvody nezákonnosti, nebylo by to v souladu se zásadou koncentrace řízení. K tomuto závěru dospěla již judikatura správních soudů i Ústavního soudu vztahující se k předchozí právní úpravě správního soudnictví v části páté o.s.ř. Praktické dopady to může mít v případě, že žalobci již téměř vypršela lhůta k podání žaloby a podá neúplnou žalobu, případně žalobu, která neobsahuje žádné stížní body, ať už nevědomky, či záměrně jen proto, aby mu lhůta marně nevypršela. Soud by měl v takovém případě žalobce vyzvat k odstranění vad podání. Správní soudy však měly tendenci žalobce, který v žalobě neuvedl žádné stížní body a v podstatě se omezil jen na ohlášení žaloby, která tak postrádala jakékoliv tvrzení důvodu nezákonnosti a neobsahovala ani žádnou právní argumentaci, a která byla zároveň podána ke konci lhůty pro její podání, k odstranění vad nevyzývat. Argumentovaly tím, že v takovém případě jde o vadu podání bránící meritornímu přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí. Vychází-li se z toho, že odstraňovat vady takové žaloby po lhůtě k podání žaloby není možné vzhledem k tomu, že rozšířit rozsah napadení správního rozhodnutí lze jen ve lhůtě pro její podání, pak s ohledem na tuto lhůtu by poučení soudu s výzvou k odstranění vad žaloby bylo úkonem zcela nadbytečným, neboť k případně uplatněným argumentům žalobce by soud již nemohl přihlížet s ohledem na marné

uplynutí lhůty pro podání žaloby. Soudy proto, aby žalobce k odstranění vad žaloby vyzvaly, vyžadovaly, aby z obsahu podané žaloby bylo alespoň zřejmé, jaké jsou důvody nezákonnosti, jaké ustanovení obecně závazného právního předpisu má být napadeným rozhodnutím porušeno.⁷⁶

Ústavní soud pak argumentaci správních soudů ve svém nálezu II. ÚS 392/01⁷⁷ korigoval, když poukázal na to, že je třeba v každém konkrétním případě zkoumat, kolik času zbývá do okamžiku, než vyprší lhůta pro podání žaloby a pro její případné doplnění, a rovněž další okolnosti případu. Teprve v závislosti na tom se mají soudy rozhodnout, zda žalobce k opravě vyzývat nebudou.

Později se Nejvyšší správní soud zabýval opačným případem, kdy žaloba trpící vadami je podána zkraje lhůty pro její podání. Když předseda senátu vyzývá k odstranění vad, stanoví zároveň lhůtu, ve které tak má žalobce učinit. Délku lhůty k opravě nebo odstranění vad podání podle § 37 odst. 5 s.ř.s. (resp. vad žaloby podle § 72 odst. 1 s.ř.s.) zákon na rozdíl od měsíční lhůty pro odstranění vad kasační stížnosti nestanoví. Ze zákona nevyplývá ani to, že tato lhůta nesmí být kratší než dvouměsíční lhůta pro podání žaloby stanovená v § 72 odst. 1 s.ř.s. Proto ji soud určí tak, aby byla přiměřená okolnostem konkrétního případu, tj. aby v ní podatel mohl vady podání odstranit nebo opravit. Určí-li soud s přihlédnutím k okolnostem konkrétního případu lhůtu pro opravu žaloby, která vyprší dříve než lhůta pro podání žaloby, nezasáhne tak do žádných procesních práv žalobce.⁷⁸

4.3. Úkony soudu

Procesní úkony soudu jsou všechny úkony, které soud činí v průběhu řízení od jeho zahájení až do okamžiku právní moci meritorního rozhodnutí. Úkony soudu jsou rozhodnutí (a to usnesení nebo rozsudek) a opatření soudu. Zpravidla mají písemnou formu, je však možné je činit ústně, telefonicky, elektronickou poštou či faxem (např. předvolání účastníka). Úkony jménem soudu činí nejčastěji předseda senátu, některé úkony mohou činit vyšší soudní úředníci, u Nejvyššího správního soudu pak asistenti soudců.

⁷⁶ Blíže viz. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5.8.2002, čj. 29 Ca 416/2001.

⁷⁷ V právní větě nálezu se uvádí: „Lhůta 5 dní, byť je značně krátká a byť je do ní zahrnuta sobota a neděle, neznemožňuje soudu, aby stěžovatelku vhodným způsobem vyzval k odstranění vad (v případě potřeby i telegraficky, či jí předvolat, aby odstranila vady do protokolu), a to zejména za situace, kdy je řádně zastoupena advokátem a komunikace by tedy měla být snazší.“

⁷⁸ Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.12.2003, čj. 5 Azs 34/2003-42.

4.3.1. Pravidelný postup soudu po zahájení řízení

Řízení je zahájeno dnem, kdy soudu dojde žaloba. Poté soud začne provádět jednotlivé úkony, jež mají vést k co nejrychlejšímu projednání věci a vyřešení sporu. V zásadě není rozhodující, jaké konkrétní úkony soud činí a v jakém pořadí (samozřejmě dokud dbá procesních práv účastníků a pokud sled těchto kroků drží určitou logickou linii), podstatným je cíl jeho úkonů, kterým je hospodárný průběh řízení a vydání meritorního rozhodnutí, jímž soud stanoví, co je po právu. Soud proto v řízení postupuje, i když jsou účastníci nečinní. Měl by postupovat dostatečně rychle, aby nebylo porušeno právo na spravedlivý proces. Rychlost řízení je v současnosti akutním problémem českého soudnictví i s ohledem na rozsudky Evropského soudu pro lidská práva, který pomalost řízení před soudy ve svých rozhodnutích kritizuje. S ohledem na nápad věcí ve správním soudnictví a s tím, kolik věcí Nejvyšší správní soud převzal z doby, než byl zřízen, lze řízení před správními soudy považovat za jedny z rychlejších. Přitom i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že je třeba přihlížet k průtahům v řízení zapříčiněným samotnými účastníky, ale i k objektivním aspektům dané věci.

Nejvyšší správní soud se rovněž zabýval rychlostí řízení před soudy. Neshledal, že by došlo k průtahům v řízení, nenařídil-li soud jednání ve věci mladší jednoho roku, za předpokladu, že učinil veškeré nezbytné procesní úkony pro přípravu rozhodnutí ve věci samé a napadlé věci vyřizoval zásadně v pořadí, v jakém mu byly doručeny, a jednání nenařídil z důvodu projednávání a rozhodování přednostních návrhů na zahájení řízení a starších věcí.⁷⁹

Jednotný postup soudů pro celé řízení není a ani nemůže být dán, každá věc je svým způsobem specifická a soud proto volí úkony, které ve věci učiní, s přihlédnutím k individuálním aspektům příslušné kauzy. Přesto se dá jisté základní schéma kroků soudu v řízení před ním popsat. Poté, co je žaloba soudu doručena, soud začne připravovat jednání respektive začne činit kroky k tomu, aby věc mohl rozhodnout bez jednání, není-li její třeba nařizovat. Nejdříve zkoumá, zda jsou dány podmínky řízení, a shledá-li, že některá dána není, avšak její nedostatek lze odstranit, podnikne potřebné kroky k jeho odstranění. Soud by měl vejít ve styk s účastníky, žalovanému správnímu orgánu zaslat žalobu a vyžádat od něj správní spis a jeho vyjádření k žalobě. Vyjádření pak zašle žalobci s tím, že mu může uložit, aby podal repliku. Soud rovněž obešle osoby, jež připadají po splnění formálního kritéria v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení a jejichž existenci sezná z žaloby, ze správního spisu případně jiným způsobem. Dotáže se jich, zda hodlají v řízení uplatňovat práva osob

⁷⁹ Blíže viz. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8.9.2004, čj. Aprk 1/2004-58.

zúčastněných na řízení. Navrhne-li to žalobce, zabývá se soud přednostně tím, zda by žalobě neměl být přiznán odkladný účinek, případně, zda by neměl vydat předběžné opatření.

Pokud soud ze studia spisu zjistí, že věc lze rozhodnout bez nařízení jednání, tedy v zásadě pouze na základě listinných důkazů, které jsou ve spise, obešle účastníky řízení s dotazem, zda souhlasí s tím, aby jednání nařízeno nebylo. Nesouhlasí-li s tím některý z účastníků, případně dospěje-li soud sám k závěru, že je toho třeba, jednání nařídí a účastníky k němu předvolá. V opačném případě rozhodne o věci samé a rozhodnutí účastníkům doručí.

Tento popis sledu procesních úkonů soudu je značně schematický. V průběhu řízení pak může docházet k celé řadě procesních situací, v jejichž důsledku se postup soudu od tohoto schématu vychýlí. Přesto některé kroky soud vynechat nesmí. Například to, co činí z úřední povinnosti již po zahájení řízení, tedy zkoumání existence podmínek řízení.

4.3.2. Zkoumání podmínek řízení

Soud je povinen *ex officio* zkoumat, zda jsou dány podmínky řízení, po celou dobu trvání řízení. S ohledem na hospodárnost řízení pak procesní podmínky soud zkoumá hned po zahájení řízení, protože na výsledku tohoto zkoumání pak závisí to, jaký bude další postup v řízení, zda vůbec proběhne, či zda bude bez projednání věci zastaveno, v závislosti na tom, zda jejich případný nedostatek je či není odstranitelný. O tom, že podmínky řízení jsou dány, nevydává soud samostatné rozhodnutí a pokračuje v řízení. Rozhodnutí vydá pouze v případě, že jejich nedostatek je neodstranitelný, nebo sdělil-li soudu některý z účastníků, že dle jeho názoru některá podmínka řízení dána není, soud však po přezkoumání věci dospěl k opačnému závěru. Soud zkoumá existenci podmínek řízení resp. to, zda nedošlo k jejich ztrátě, nejen po zahájení řízení, ale i později po celou dobu řízení.

K jednotlivým podmínkám řízení patří pravomoc soudu, jeho příslušnost, neexistence překážek *litispence* a *rei iudicatae*, způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, přípustnost návrhu a neexistence vady spočívající v předčasném nebo opožděném podání návrhu a někdy je k nim přiřazováno i zaplacení soudního poplatku. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je podmínkou řízení ještě samotná existence rozhodnutí vydaného orgánem veřejné správy České republiky.⁸⁰

Pravomoc určuje záležitosti, které jsou správní soudy oprávněny, ale zároveň i povinny, rozhodovat. Pravomoc správních soudů je určena v § 4 s.ř.s. jako přezkoumávání určitých

⁸⁰ S 637 SJS.

forem, ve kterých se projevuje správa navenek a jako rozhodování v dalších specifikovaných oblastech na návrh účastníků řízení. Zároveň je omezena negativním výčtem dle § 6 s.ř.s. Do něj patří omezení pravomoci pro konkrétní činnosti správy kompetenčními výlukami. Dále je pravomoc správních soudů omezena tím, že pravomoc k projednání a rozhodnutí sporu týkajícího se rozhodnutí správního orgánu, jež zasáhlo do soukromých práv navrhovatele, svěřuje § 7 odst. 1 o.s.ř. soudu jednajícímu a rozhodujícímu v občanském soudním řízení (fakticky se však bude jednat o omezení věcné příslušnosti, jak bude uvedeno dále). To platí za předpokladu, že takové rozhodnutí vydal správní orgán v mezích své pravomoci. Jestliže tyto meze správní orgán překročil, pak jeho rozhodnutí trpí vadou, jež způsobuje jeho nicotnost a správní soud z moci úřední takové rozhodnutí za nicotné prohlásí sám.

Není-li dána pravomoc, musí soud návrh odmítnout, protože se jedná o neodstranitelný nedostatek procesní podmínky.

Je-li dána pravomoc soudů věc rozhodnout, pak soud přistoupí ke zkoumání příslušnosti. Příslušností se rozumí vymezení rozsahu působnosti mezi jednotlivými soudy a určení konkrétního soudu, který je oprávněn věc rozhodnout. Při zkoumání procesních podmínek se posuzuje, zda příslušný je ten soud, jemuž věc napadla, nebo soud jiný. Věcnou příslušnost, tedy který článek soustavy soudů je oprávněn rozhodnout, posuzuje soud kdykoli během řízení se zřetelem na skutečnosti, které tu byly v okamžiku zahájení řízení. V dvoučládkové soustavě správních soudů je zásadou, že věcně příslušné jsou krajské soudy, nestanoví-li zákon jinak. Zjistí-li soud při zkoumání podmínek řízení, že není dána jeho věcná příslušnost, pak návrh postoupí soudu věcně a místně příslušnému.

Vzhledem k tomu, že správní soudy netvoří samostatnou soustavu soudů a správní soudnictví u krajských soudů vykonávají specializované správní senáty, je fakticky nedostatek pravomoci správních soudů přezkoumat rozhodnutí, jež zasáhlo do soukromoprávní sféry navrhovatele nedostatkem věcné příslušnosti. Necítí-li se správní soud věcně příslušný k rozhodnutí o návrhu, který se dle jeho názoru týká správního rozhodování v soukromoprávní věci, pak takový návrh odmítne a navrhovatele poučí o tom, že může do jednoho měsíce po právní moci usnesení správního soudu podat žalobu u civilního soudu. Obdobně pokud se civilní soud necítí věcně příslušný ve věci, kterou by dle jeho názoru měl rozhodovat soud správní, řízení dle § 104b odst. 1 o.s.ř. zastaví a poučí navrhovatele o tom, že může podat žalobu ve správním soudnictví. To platí pro případ, že je napadeno rozhodnutí správního orgánu. Jde-li však o rozhodování ve věcech nečinnosti, nezákonného zásahu nebo kompetenčních žalob, pak civilní soud věc rovnou postoupí správnímu soudu.

Případné kompetenční spory mezi správními a civilními soudy o věcnou příslušnost se

řeší postupem podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, před zvláštním senátem složeným ze tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu. Podle tohoto zákona se bude postupovat i v případě, že půjde o spor mezi specializovaným správním senátem a specializovaným civilním senátem téhož místně příslušného krajského soudu s tou výjimkou, že před tím, než je podán návrh na zahájení řízení podle zákona č. 131/2002 Sb. před zvláštním senátem, se žaloba neodmítá, ani civilní senát řízení o ní nezastavuje. Zákonodárce zde předpokládá, že se příslušné senáty zkontaktují neformální cestou a teprve nedojde-li mezi nimi k dohodě, kterému z nich přísluší věc projednat, obrátí se jeden z nich na zvláštní senát.

Místní příslušnost zkoumá soud před zahájením řízení. Obecná místní příslušnost je dána u soudu, v jehož obvodu má sídlo správní orgán, který ve věci vydal správní rozhodnutí v posledním stupni, případně jinak zasáhl do práv navrhovatele. Zvláštní místní příslušnost je ve věcech důchodového pojištění a důchodového zabezpečení svěřena krajským soudům, v jejichž obvodě má navrhovatel bydliště, nebo se v něm zdržuje. Za bydliště fyzické osoby se považuje to místo, kde tato osoba bydlí s úmyslem se zde zdržovat trvale. Určení místní příslušnosti podle místa, kde se navrhovatel zdržuje, se uplatní teprve tehdy, když místní příslušnost nelze určit podle pravidla prvního, a to např. proto, že v České republice neexistuje žádné místo, kde by navrhovatel bydlel s úmyslem zdržovat se trvale.⁸¹ Dále je zvláštní místní příslušnost svěřena soudům, v jejichž obvodu je sídlo správního orgánu, který rozhodl v prvním stupni ve věcech nemocenského pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

Není-li soud, jemuž byl návrh podán, místně příslušný, postoupí věc soudu místně příslušnému. Domnívá-li se soud, kterému byl návrh postoupen, že také není místně příslušný, pak spis předloží k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu, který rozhodne o tom, který soud je místně příslušný. Jeho rozhodnutím jsou pak soudy vázány. Chybějí-li podmínky místní příslušnosti, přitom pravomoc soudů k projednání žaloby je dána, Nejvyšší správní soud za použití § 64 a § 3 odst. 2 s.ř.s. přiměřeně aplikuje ustanovení § 11 odst. 3 o.s.ř. a svým rozhodnutím určí krajský soud, který věc projedná a rozhodne.⁸²

Pro věcnou i místní příslušnost se uplatní zásada perpetuatio fori, tedy soud, který byl

⁸¹ Blíže viz. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8.6.2004, čj. Nad 79/2004-25, podle kterého „Skutečnost, že navrhovatel je ve výkonu trestu odnětí svobody, nemá na určení místa jeho bydliště vliv, neboť z žádných skutečností nelze usuzovat, že by ve věznici bydlel s úmyslem dlouhodobě či trvale se zde zdržovat.“ A dále usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15.10.2003, čj. Nad 102/2003-29, dle kterého svévolné opuštění azylového zařízení žadatelem o azyl nemůže mít za následek právní změnu místa hlášeného pobytu tohoto žadatele, a tím ani založení nové místní příslušnosti soudu, protože změna místa jeho pobytu nebyla učiněna v souladu s ustanovením § 77 a násl. zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

příslušný v době zahájení řízení, je příslušný po celou dobu trvání řízení. Nejvyšší správní soud se zabýval aplikací zásady perpetuatio fori pro místní příslušnost ve svém usnesení ze dne 12.6.2003, čj. Nad 52/2003-28, kde dospěl k závěru, že zásada trvání místní příslušnosti soudu se jako obecná právní zásada užije i ve správním soudnictví. Jejím užití nebrání skutečnost, že není výslovně vyjádřena v ustanoveních § 7 a § 129 a násl. s.ř.s.

Výjimkou ze zásady trvání místní příslušnosti je delegace, a to buď povinná, nebo vhodná. Jsou-li u místně příslušného soudu vyloučeni z rozhodování všichni soudci, pak Nejvyšší správní soud přikáže věc jinému, než místně příslušnému soudu. Rovněž tak může věc postoupit jinému, než místně příslušnému soudu, je-li to vhodné zejména pro rychlost a hospodárnost řízení. Nejvyšší správní soud přistupuje k delegaci vhodné jen výjimečně a dle jeho rozhodnutí k ní lze přistoupit jen v těch ojedinělých případech, v nichž by projednání věci jiným než místně příslušným krajským soudem znamenalo z komplexního pohledu hospodárnější, rychlejší či po skutkové stránce spolehlivější a důkladnější posouzení věci.⁸³

Neexistence překážky dříve zahájeného řízení – litispendence – je další podmínkou řízení. Projednání a rozhodnutí věci totiž brání již probíhající řízení v totožné věci, protože v téže věci nelze konat souběžně dvě řízení. Totožnost věci je dána totožností účastníků a totožností předmětu řízení. Není rozhodující, zda žalobu fyzická osoba podává ze svého postavení podnikatele, či jako občan „nepodnikatel“. V obou případech půjde o totožného účastníka, a proto podá-li tento účastník dvě žaloby, pouze s tím rozdílem, že v jedné bude vystupovat jako podnikatel a v druhé nikoli, bude u druhé z nich dána překážka probíhajícího řízení.⁸⁴

O totožnou věc nepůjde, domáhají-li se totiž účastníci zrušení více správních rozhodnutí, případně napadají-li totéž rozhodnutí různí navrhovatelé. V takovém případě však může být dán důvod ke spojení věci.

⁸² Blíže viz. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27.2.2003, čj. Na 267/2003-5.

⁸³ Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6.11.2003, čj. Nad 108/2003-23, jestliže žalobce po podání žaloby změní místo svého pobytu tak, že toto místo spadá do soudního obvodu jiného než místně příslušného krajského soudu, účastníci netrvají na nařizení jednání a ze spisu potřeba nařizovat jednání nevyplývá, není tato změna pobytu sama o sobě důvodem pro to, aby Nejvyšší správní soud přikázal věc z důvodu hospodárnosti krajskému soudu příslušnému podle místa nového pobytu (§ 9 odst. 2 s.ř.s.); takový procesní postup by nepřispěl ani k rychlosti ani k hospodárnosti řízení. V usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22.4.2004, čj. Nad 138/2003-26, omezil Nejvyšší správní soud podmínky pro delegaci vhodnou ještě více: „Skutečnost, že žadatel o azyl má místo pobytu mimo obvod místně příslušného krajského soudu a ve věci požaduje nařídít jednání, proto není sama o sobě důvodem postačujícím pro přikázání věci z důvodu vhodnosti podle § 9 odst. 2 s.ř.s.“

⁸⁴ Jsou-li podány dvě žaloby proti jednomu rozhodnutí, přičemž v jedné žalobě je žalobce označen jménem, příjmením a místem trvalého bydliště a v další žalobě je navíc uvedeno, pod jakým obchodním jménem podniká a jaké je místo jeho podnikání, je nepochybné, že obě žaloby byly podány stejnou osobou. Projednání později podané žaloby tak brání překážka věci zahájené; takovouto žalobu soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s. (Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2003, čj. 6 Afs 5/2003-49.)

Při posuzování překážky již probíhajícího řízení je pro soud rozhodující, kdy žaloby došly soudu (soudům). Bez významu je skutečnost, že žaloba, která soudu došla později, byla dříve předána k poštovní přepravě.

Podle § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s. soud usnesením odmítne návrh, jestliže o téže věci již řízení u soudu probíhá, protože překážka litispendence je neodstranitelným nedostatkem procesních podmínek. Soud žalobu odmítne i v případě, že se necítí být místně příslušným⁸⁵ – v takovém případě je z důvodu hospodárnosti řízení účelnější, aby tak soud učinil, aniž by věc postupoval soudu příslušnému, neboť ten by musel dojít ke stejnému závěru.

Překážka věci pravomocně rozhodnuté – *rei iudicatae* – je dalším z nedostatků podmínek řízení, jež nelze odstranit a její existence vede k odmítnutí návrhu. Věc není možné znovu projednávat, vydal-li soud již v téže věci na základě jiného návrhu meritorní rozhodnutí. I zde je jako v případě posuzování existence překážky litispendence totožnost věci třeba posuzovat podle toho, zda je současně dána totožnost účastníků a totožnost předmětu řízení. Věc je pravomocně rozhodnuta pouze v případě, že soud o ní rozhodl meritorně. Pravomocné usnesení soudu o odmítnutí žaloby nevytváří překážku věci rozhodnuté. Opraví-li žalobce vady svého návrhu, pro které byla žaloba odmítnuta a stihne-li ji podat včas, může být věc projednána.

Soud dále zkoumá, zda účastníci mají způsobilost být účastníky řízení a procesní způsobilost. Pro jednotlivé druhy řízení stanoví s.ř.s. výslovně, které osoby, případně útvary, jsou aktivně legitimovány k podání žaloby. Rovněž tak stanoví, kdo je žalovaným. Proto podá-li žalobu osoba, která tuto způsobilost nemá, nebo je-li žalován někdo, kdo ji nemá a nezle-li ani dovodit, kdo žalovaným je, když je označení třeba jen nepřesné, soud žalobu odmítne. Nedostatek této podmínky může nastat až v průběhu řízení. Nepřichází-li v úvahu procesní nástupnictví (např. pokud právnická osoba zanikne bez právního nástupce nebo fyzická osoba zemře a jedná se o věc statusovou)⁸⁶, pak soud žalobu odmítne pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, pro který není možné v řízení pokračovat.

Nedostatek procesní způsobilosti lze odstranit tím, že účastníku řízení, nemá-li zákonného zástupce, bude ustanoven opatrovník. Soud zatíží řízení zmatečností, pokud nepřihlédne k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé, tedy zda žalobce je procesně způsobilý, ačkoli v tomto ohledu vzniká při podání žaloby důvodná pochybnost. Soud tak má například při důvodné pochybnosti postavit skutkově najisto, zda zletilý žalobce, ač nebyl zbaven způsobilosti k právním úkonům, může před

⁸⁵ Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.7.2004, čj. 4 Azs 189/2004-49.

⁸⁶ Blíže viz. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2005, čj. 3 Azs 206/2005-54.

soudem samostatně jednat.⁸⁷

Nepřípustný je takový návrh, o kterém to s.ř.s. stanoví, jako například žaloba proti rozhodnutí, nebyly-li vyčerpány všechny řádné opravné prostředky, jež dle platného práva proti takovému rozhodnutí uplatněny být mohly. Nepřípustný bude i takový návrh, který bude směřovat k projednání něčeho, co nemůže být předmětem řízení. Důsledkem podání takového návrhu je jeho odmítnutí. Rovněž tak soud odmítne návrh, který byl podán opožděně nebo předčasně.

K procesním podmínkám, které soud zkoumá, bývá někdy přiřazováno zkoumání, zda byl řádně zaplacen soudní poplatek. Poplatkovou povinnost má žalobce, není-li od ní osvobozen ze zákona, nebo na žádost soudem. Zjistí-li soud, že žalobce od soudního poplatku osvobozen není a přitom jej nezaplatil, vyzve ho k tomu. Nezaplatí-li jej žalobce v soudem stanovené lhůtě, soud řízení zastaví. Ustanovení § 9 odst. 7 zákona ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, umožňuje i ve správním soudnictví zaplatit soudní poplatek po vydání usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení poplatku, pokud toto usnesení ještě nenabylo právní moci. Je-li poplatek takto zaplacen, zruší usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení poplatku soud, který je vydal.⁸⁸ Kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku je přípustná.

4.3.3. Rozhodnutí o přiznání odkladného účinku žalobě, předběžné opatření

Podaná žaloba obecně nemá odkladný účinek, nestanoví-li zákon jinak. Směřuje-li proti rozhodnutí, toto rozhodnutí nepozbývá svých účinků – právní moci a vykonatelnosti. V zásadě je tedy možné pokračovat ve výkonu práv a lze vyžadovat plnění povinností, které z napadeného rozhodnutí vyplývají. Vykonatelností je vlastnost správního aktu, která umožňuje použít státního donucení k vymožení práv a povinností, které z něj vyplývají, tedy je možné i poté, co byla žaloba podána, přistoupit i ke správní exekuci.

Tyto důsledky mohou být pro účastníky mnohdy velmi neblahé a mohou velmi zásadním způsobem zasáhnout do sféry jejich práv. Přitom, zjistil-li by soud, že rozhodnutí bylo nezákonné, pak účastníkům vznikla újma, jež v lepším případě bude nahrazena z prostředků státního rozpočtu podle předpisů o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, v horším případě pak bude jen velmi složitě kompenzována.

⁸⁷ Například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4.5.2006, čj. 6 Ads 24/2005-33, se uvádí, že „Pochybnost o procesní způsobilosti žalobce je na místě, pokud žalobce ve věku 25 let nezvládá při vyšetření u psychiatra test školní zralosti a jeho zdravotní postižení je odborným lékařem hodnoceno jako těžká debilita.“

Proto s.ř.s. za jistých podmínek umožňuje přiznat žalobě suspenzivní účinek, případně tam, kde by to nebylo účelné (zásah správy do sféry práv navrhovatele spočívá v jiné formě, než v rozhodnutí), připouští možnost vydat předběžné opatření.

Odkladný účinek může soud přiznat na návrh žalobce žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. U žalob proti nečinnosti, jinému zásahu nebo kompetenčních žalob pak pojmově přiznání suspenzivního účinku nepřichází v úvahu. Soud může svým usnesením odkladný účinek žalobě přiznat, jsou-li splněny zároveň tři podmínky. První z nich spočívá v tom, že by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu. Dále je třeba, aby se přiznání odkladného účinku nedotklo nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a konečně nesmí být v rozporu s veřejným zájmem. Všechny podmínky jsou definovány neurčitými pojmy, jež zákon blíže nespecifikuje, a proto zůstávají pro vymezení judikatury soudů. Soudy tedy, i když je zřejmé, že by v zásadě mělo jít o takovou újmu, jež je nevratná, budou intenzitu možných následků rozhodnutí posuzovat individuálně. Zřejmě takovou újmu bude vždy újma na zdraví, ale může jí být i újma na majetku podstatného rázu. Tak například podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29.8.2003, čj. 6 A 160/2002-46, lze za „nenahraditelnou újmu“ ve smyslu § 73 odst. 2 s.ř.s. považovat „hrozící výkon rozhodnutí o uložení pokuty fyzické osobě ve výši, která výrazně přesahuje prokázaný celoroční příjem její rodiny se dvěma nezletilými dětmi.“ Naopak dle usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 5.11.2004, čj. 57 Ca 14/2004-40, následky rozhodnutí o umístění stavby nemohou dosahovat intenzity nenahraditelné újmy: „Povaha rozhodnutí o umístění stavby vylučuje obecně možnost přivodit újmu předpokládanou ustanovením § 73 odst. 2 s.ř.s., tj. újmu, kterou by bylo lze kvalifikovat jako nenahraditelnou, neboť toto rozhodnutí ještě nezakládá potenciálnímu stavebníkovi subjektivní právo stavět. Oprávnění stavebníka uskutečnit konkrétní stavbu (příp. změnu stavby) na konkrétním místě a za určitých podmínek je zřízeno až pravomocným stavebním povolením vydaným podle § 66 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona.“

Přiznání odkladného účinku má sloužit jen pro mimořádné případy, kdy by jinak účel konkrétního soudního řízení byl zmařen nevratnými následky stavu věcí, vytvořeného rozhodnutím. Zájem na jednotném postupu v obdobných případech do rozhodnutí o kasační stížnosti není podle Nejvyššího správního soudu sám o sobě důvodem, pro který by bylo možno přiznat na návrh stěžovatele odkladný účinek kasační stížnosti.⁸⁹

Korektiv veřejného zájmu a nepřiměřených zásahů do práv nabytých třetími osobami je

⁸⁸ Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.9.2003, čj. 5 Afs 4/2003-29.

⁸⁹ Blíže viz. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22.12.2004, čj. 4 As 52/2004-70).

vyjádřením zásady proporcionality. Zatímco zájem veřejný nemůže být individuálními zájmy žalobce převážen, byť by mu hrozila nenahraditelná újma, u práv nabytých třetími osobami bude soud nucen posuzovat, zda právní zájem žalobce je natolik závažný, že může v konkrétním případě převážit zájem těchto třetích osob.

Není-li možné přiznat žalobě odkladný účinek, a přesto je třeba předejít hrozící vážné újmě na právech účastníků, může soud na návrh vydat předběžné opatření, kterým zatímně upraví poměry účastníků. Předběžným opatřením může soud uložit účastníkům, případně třetí osobě, lze-li to na ní spravedlivě žádat, něco vykonat, něčeho se zdržet, či něco strpět. Narozdíl od návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě bude postačovat, pokud navrhovatel prokáže hrozící újmu o něco nižší intenzity, protože hrozící újma sice musí být vážná, nikoli však být nenapravitelná. Vážnou újmu je dle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24.5.2006, čj. Na 112/2006-37, třeba spatřovat zejména v takovém zásahu do právní sféry účastníka (resp. pokynu či donucení s obdobnými důsledky), který „...v případě, že by byl v řízení ve věci samé shledán sám o sobě nezákonným či shledán součástí nezákonného komplexnějšího postupu správního orgánu – 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, která mají povahu práv ústavně zaručených.“⁹⁰

Rozhodnutí o přiznání odkladného účinku žalobě i rozhodnutí o předběžném opatření jsou rozhodnutími dočasnými. Pozastavení účinků rozhodnutí trvá jen do doby skončení řízení před soudem nebo do doby, než je rozhodnutí o přiznání odkladného účinku zrušeno, protože pro jeho vydání nebyly dány důvody, případně tyto důvody později odpadly. Rozhodnutí o předběžném opatření zaniká nejpozději dnem, kdy se rozhodnutí soudu, jímž se řízení končí, stalo vykonatelným, je možné jej zrušit nebo změnit dříve, změní-li se poměry, a to i bez návrhu.

Obojí typ rozhodnutí lze v zásadě vydat v jakékoli fázi řízení. Odkladný účinek je možné přiznat i kasační stížnosti a předběžné opatření lze také vydat i v řízení o kasační stížnosti. V úvahu může přicházet vydání předběžného opatření zejména v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozhodnutí krajského soudu ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, nevyhověl-li krajský soud žalobě.

Kasační stížnost směřující proti rozhodnutí, jímž byl zamítnut návrh na přiznání

odkladného účinku žalobě nebo na vydání předběžného opatření, je, protože se jedná o rozhodnutí dočasná, nepřípustná.

4.3.4. Spojení věcí a jejich vyloučení

Je-li podáno více žalob proti témuž rozhodnutí nebo proti rozhodnutím, která spolu skutkově souvisejí, může je předseda senátu spojit ke společnému projednání. Spojení věcí slouží především ke zrychlení řízení. K projednání všech žalob, jež mají být spojeny, musí být věcně a místně příslušný tentýž soud, z pohledu dodržení zásady, že nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci, pak pro spojení věcí je navíc třeba, aby je všechny měl projednávat totožný senát. Zda věci budou spojeny, či nikoli, závisí pouze na rozhodnutí soudu, nicméně soud by měl dbát na hospodárnost řízení a pokud to je možné, věci spojovat.

Směřuje-li jedna žaloba proti více rozhodnutím, může předseda senátu každé rozhodnutí vyloučit k samostatnému jednání, není-li společné řízení možné nebo vhodné. Společné řízení nebude možné, bude-li například k projednání každého z rozhodnutí místně příslušný jiný soud. Rozhodnutí, kdy věci budou vyloučeny není jen na volném uvážení soudu. Vyloučit věc k samostatnému projednání může soud jedině tehdy, je-li k tomu dán zákonný důvod, tedy pokud žalobce podal jedinou žalobu proti takovým rozhodnutím, jejichž projednání ve společném řízení není možné nebo vhodné. Nejde-li o takovou žalobu, je povinen respektovat dispoziční úkon žalobce; jinak porušuje nejen pravidla o vylučování věcí k samostatnému projednání, ale i dispoziční zásadu, subjektivní veřejné právo jedince na respektování autonomie jeho vůle a princip procesní ekonomie.⁹¹

Nejvyšší správní soud vytkl v několika případech krajským soudům, že vylučují věci zbytečně a v rozporu se zákonem. Jednalo se zejména o věci daňové a celní, kdy totožný úřad vyměřil stejnému plátcovi daň nebo clo z podobného právního důvodu například jen pro více fiskálních období, jež za sebou následovala. Vyloučením věcí se zvyšují náklady soudu na doručování, zbytečně dochází k navýšení počtu jednání, která mají totožný průběh a často jsou nařizována na jediný den. Přestože soudy vyloučily věci k samostatnému projednání, nadále činily jednotlivé procesní úkony ve všech věcech shodně, některé dokonce souhrnně.

⁹⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24.5.2006, čj. Na 112/2006-37, www.nssoud.cz.

⁹¹ Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1.2.2006, čj. I Afs 24/2005-70. V dané věci soud vyloučil k samostatnému projednání každé ze 76 napadených platebních výměrů finančního úřadu na daň z převodu nemovitostí. Platební výměry byly všechny vydány žalovaným vůči žalobci, proto jednotlivá vyloučená řízení se týkala těchž účastníků řízení. Vyloučená rozhodnutí nejenže spolu skutkově souvisela, ale přímo měla společný základ, spočívající ve výstavbě jediného bytového domu žalobcem, jeho rozdělení na jednotky prohlášením vlastníka a následným převodem těchto jednotek spolu s ideálními podíly na společných částech domu a na pozemcích jednotlivým kupujícím.

Též žalobce i žalovaný v řadě případů reagovali na výzvy soudu souhrnně ke všem věcem či využívali kopie podání. Soudy nakonec vyhotovily rozsudky shodného znění, které opět všechny zvlášť doručovaly. Proto nebyl dán žádný rozumný důvod pro vyloučení věcí a jejich společné projednání bylo z důvodu procesní ekonomie vhodné. Přestože takové vyloučení věcí považuje Nejvyšší správní soud za vadu řízení a soudy za ni kárá, nejsou to vady, jež by měly vliv na zákonnost soudních rozhodnutí, proto takovýto postup soudu sám o sobě nemůže být důvodem kasace.

V řízení o ostatních žalobách, tedy o žalobách proti nečinnosti, nezákonným zásahům a kompetenčním žalobám, je možné spojení a vyloučení věcí za podmínek § 112 os.ř., tedy je-li dána skutková souvislost a totožnost účastníků, je možné žaloby spojit, naopak jsou-li v žalobě uvedeny věci, které se ke společnému projednání nehodí, lze je vyloučit k samostatnému jednání. K samostatnému jednání je možné vyloučit i věci dříve spojené, jestliže odpadnou dřívější důvody pro jejich spojení. Přestože s.ř.s. tento důvod k vyloučení věcí u žalob proti rozhodnutím správních orgánů výslovně neuvádí, lze s pomocí § 64 s.ř.s. dovodit, že i pro případ těchto žalob se tento důvod pro vyloučení věcí rovněž uplatní.

Rozhodnutí o spojení či vyloučení věcí je usnesením upravujícím vedení řízení, kasační stížnost proti tomuto rozhodnutí je proto nepřipustná.

4.3.5. Rozhodování bez nařízení jednání

Řízení před správními soudy je specifické v tom směru, že často stačí pro rozhodnutí ve věci posoudit pouze otázky právní a není třeba provádět dokazování. V takovém případě si soud vystačí se spisem zaslaným správním orgánem a s písemnými vyjádření účastníků řízení. Proto by za těchto okolností nebylo hospodárné, aby soud nařizoval ve věci ústní jednání. Protože však dle Ústavy, Listiny základních práv a svobod a Úmluvy o lidských právech nelze účastníku upřít právo na veřejné projednání jeho věci v jeho přítomnosti včetně možnosti vyjádřit se k věci, jednání se zásadně nařizuje, není-li zákonem dána z tohoto pravidla výjimka.

Jednání prvně není třeba nařizovat, navrhli-li to shodně účastníci řízení nebo s takovým postupem vyslovili souhlas. Soud posoudí, zda je ve věci třeba provádět dokazování, a dospěje-li k negativnímu závěru, vyzve účastníky, aby se vyjádřili k tomu, zda souhlasí s tím, že jednání nebude nařízeno. Souhlas účastníků může být buď výslovný nebo tacitní. Zákon totiž spojuje s mlčením účastníků fikci, že s takovým postupem soudu souhlasí. O tom musí být účastníci ve výzvě poučeni.

Hodlá-li soud rozhodnout bez jednání, musí být prokázáno, že účastníkům byla doručena jeho výzva k vyjádření. Rozhodne-li soud o věci bez nařízení jednání, aniž by některému z účastníků řádně doručil výzvu k vyslovení souhlasu s takovým postupem, došlo v řízení k vadě, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a je proto důvodem pro jeho zrušení v řízení o kasační stížnosti.⁹² Jestliže však soud účastníku řízení výzvu k vyjádření, zda souhlasí s tím, aby soud rozhodl ve věci bez jednání, řádně doručil, a účastník řízení ve lhůtě dvou týdnů od doručení této výzvy stanovené zákonem nevyjádřil svůj nesouhlas, má se vždy za to, že s takovým postupem souhlasí. Napadá-li za této situace účastník řízení rozhodnutí soudu kasační stížností, přičemž vadu řízení spatřuje v tom, že mu byla odepřena možnost jednat před soudem, zamítne Nejvyšší správní soud takovou kasační stížnost jako nedůvodnou.⁹³

Odpoví-li účastník ve lhůtě, avšak z jeho sdělení není zřejmé, zda s tím, aby soud rozhodl bez jednání, souhlasí, bude třeba se s ohledem na nutnost zajistit vše pro to, aby proces byl spravedlivý, přiklonit k tomu, že souhlas dán nebyl. Rovněž tak jestliže účastník ve svém podání na výzvu soudu reagovat nebude, nicméně navrhne provedení důkazu, bude třeba jednání nařídit. V zásadě tedy, vplyne-li v průběhu řízení z jakéhokoli úkonu účastníka, který učiní před tím, než je mu výzva zaslána, nebo do vypršení lhůty dvou týdnů pro vyjádření nesouhlasu, že souhlas nedává nebo využívá některé ze svých procesních práv pro které je třeba, aby proběhlo ve věci jednání, nebude možné rozhodnout bez nařízení jednání. Vyjádřil-li například účastník nesouhlas s rozhodováním bez nařízení jednání v řízení před místně nepříslušným soudem, přetrvává tento i v řízení před soudem místně příslušným. Místně příslušný soud, jemuž byla věc postoupena, by již neměl účastníky vyzývat ke sdělení, zda souhlasí s rozhodováním bez nařízení jednání, tím méně v případě, že tak učiní, může z mlčení účastníků k takové výzvě dovodit, že s takovým postupem souhlasí.⁹⁴

Další případy, kdy jednání není třeba nařizovat, stanoví výslovně zákon. Je tomu tak například v žalobním řízení o zrušení rozhodnutí správního orgánu, jestliže toto rozhodnutí je nicotné, nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů rozhodnutí, je-li skutkový stav v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu, případně vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, a konečně byla-li v řízení před správním orgánem podstatně porušena ustanovení o řízení, mohlo-li to mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci. V těchto případech je totiž zbytečné jednání nařizovat, protože soud musí rozhodnutí trpící takto

⁹² Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.11.2004, čj. 6 Azs 28/2003-59.

⁹³ Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.2.2004, čj. 6 Azs 36/2003-50.

⁹⁴ Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.12.2005, čj. 1 Azs 76/2005-77.

zásadními vadami zrušit a jednání ve věci by nemohlo na věci nic změnit.

V řízení o kasační stížnosti platí ze zákona opačná zásada, než v řízeních o žalobách, Nejvyšší správní soud o ní rozhoduje zpravidla bez jednání, jednání nařídí jen tehdy, považuje-li to za vhodné nebo je-li třeba provést dokazování.

4.3.6. Jednání ve věci, dokazování

K jednání předvolá předseda senátu účastníky tak, aby měli k přípravě alespoň deset pracovních dnů. Osoby zúčastněné na řízení o nařízeném jednání vyrozumí. Jednání zahajuje a končí předseda senátu, platí zde zásada arbitrárního pořádku.

Jednání je v zásadě veřejné, v zákonem vyjmenovaných výjimečných případech, zejména jedná-li se o utajovaných skutečnostech nebo z důvodu ochrany veřejného pořádku, lze veřejnost vyloučit pro celé jednání nebo jeho část. V takovém případě umožní soud na žádost účastníka přítomnost dvěma jeho důvěrníkům, kteří musí být poučeni o povinnosti zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, jež se při jednání dozvědí. Kromě toho, že může obecně vyloučit veřejnost, má předseda senátu možnost vykázat ze soudní síně každého, kdo by rušil pořádek a důstojný průběh řízení.

Jednání lze konat i v nepřítomnosti některého z účastníků, který byl řádně předvolán, není-li dán důvod pro odročení jednání (např. protože se nepřítomný účastník omluvil a jeho omluva byla důvodná). Z kraje jednání zjistí předseda senátu totožnost účastníků, osob zúčastněných na řízení a jejich zástupců, není-li mu již z předchozích jednání známa. Poté poučí účastníky o jejich právech a dotáže se, zda mají pochyby o tom, že některý ze soudců je podjatý. Není-li tomu tak, může jednání pokračovat. Žalobce přednese svou žalobu a žalovaný se k ní vyjádří. Předseda senátu vede účastníky k tomu, aby se vyjádřili i o těch skutkových a právních otázkách, které podle mínění soudu jsou pro rozhodnutí určující, i když v dřívějších podáních účastníků uplatněny nebyly. To není v rozporu s dispoziční zásadou a povinností žalobce označit skutečnosti, ve kterých spatřuje nezákonnost rozhodnutí v žalobě, nejpozději v jejím doplnění zaslaném soudu ve lhůtě pro podání žaloby. Při ústním přednesu mohou být některá ne příliš jasná tvrzení účastníků upřesněna a navíc mohou vyjít najevo skutečnosti, které má soud zjišťovat z úřední povinnosti, jako například, že rozhodnutí je nicotné.

V průběhu jednání se provádějí důkazy. O tom, které důkazy budou provedeny, rozhoduje soud. Může provést nejen důkazy navržené účastníky, ale i jiné, které uzná za vhodné. Vzhledem k tomu, že s.ř.s. neobsahuje žádná speciální ustanovení o tom, jak se

důkazy provádějí a hodnotí, použijí se dle § 64 s.ř.s. v těchto otázkách příslušná ustanovení občanského soudního řádu. Dokazování se provádí zásadně při jednání. I ve správním soudnictví totiž mají účastníci řízení právo být přítomni u prováděného dokazování.⁹⁵

Pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu platí, že soud může v rámci dokazování zopakovat důkazy provedené již dříve správním orgánem a rovněž může dříve provedené důkazy doplnit důkazy novými. Soud totiž není vázán skutkovým stavem, jak jej zjistil správní orgán. Vždy však musí vycházet ze skutkového stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu, a proto se k němu musí vztahovat i dokazování. Dispoziční zásada, jíž je řízení před soudem ovládáno, ve svém důsledku znamená, že se soud zabývá jen námitkami, které žalobce výslovně v žalobě uvede. Z tohoto důvodu se dokazování musí vztahovat k tvrzeným důvodům nezákonnosti rozhodnutí, nad tento rámec soud může provést jen důkazy, jejichž pomocí si soud ujasní, zda rozhodnutí není nicotné.

Soud by měl to, které nové důkazy provede, zvažovat i s ohledem na to, aby nenahrazoval činnost státní správy. Rozsah dokazování bude proto odlišný i v závislosti na tom, zda soud může svým rozhodnutím rozhodnutí správního orgánu pouze zrušit, nebo jej může i změnit. Ve druhém případě, kde se jedná o rozhodování soudu o snížení trestu uloženého správním orgánem nebo upuštění od takového trestu, bude soud k provádění nových důkazů přistupovat spíše.

Důkazy soud hodnotí každý samostatně i všechny společně, a to i s důkazy provedenými správním orgánem. Jestliže po provedeném dokazování soud rozhodnutí správního orgánu zruší a vrátí mu věc k dalšímu řízení, je správní orgán povinen v tomto dalším řízení zahrnout důkazy provedené soudem mezi podklady pro své rozhodnutí.

Předseda senátu by měl vést jednání tak, aby bylo možné věc při tomto jednání skončit. To však vždy nebude možné, a proto z důležitých důvodů může předseda senátu jednání odročit. Rovněž tak může učinit, navrhnou-li to shodně účastníci řízení. Při odročení jednání stanoví soud nový termín jednání, který berou přítomní účastníci na vědomí podpisem protokolu a ostatním musí být sdělen písemnou formou tak, aby jim byla zachována desetidenní lhůta na přípravu. Výjimečně lze jednání odročit na neurčito, jsou-li důvody pro odročení takového charakteru, že není možné přesný termín stanovit.

Zjistí-li předseda senátu v průběhu jednání, že jsou dány důvody pro odmítnutí návrhu,

⁹⁵ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29.5.2003, čj. 5 Ads 5/2003-57, vyplývá, že Nejvyšší správní soud považuje za vadu řízení, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, jestliže krajský soud vyslechl svědka prostřednictvím dožádaného okresního soudu bez přítomnosti účastníků řízení, ačkoliv účastníci řízení k takovému postupu nedali souhlas. Z takto provedeného důkazu nemůže krajský soud ve svém rozhodnutí vycházet.

zastavení řízení nebo pro jeho přerušeni, rozhodne o tom usnesením.

Na závěr jednání musí být uděleno účastníkům slovo ke konečným návrhům. Poté, rozhoduje-li věc v senátu, vyhlásí předseda senátu přestávku pro to, aby se senát mohl poradit o tom, jak věc rozhodne. Po skončení jednání se veřejně vyhlásí rozsudek. Může tomu tak být i později, ne však déle než jeden měsíc po skončení jednání a jsou-li přítomni všichni účastníci, pak ne později než deset dní po skončení jednání. Je-li vyhlášení rozsudku přítomen alespoň jeden účastník nebo osoba zúčastněná na řízení, vyhlašuje se rozhodnutí ústně. Jinak rozsudek vyhlásí vyvěšením zkráceného vyhotovení rozsudku bez jeho odůvodnění na úřední desce soudu po dobu čtrnácti dnů.

O průběhu celého jednání se pořizuje protokol, jehož kopii si mohou účastníci vyžádat.

4.3.7. Rozhodnutí

Rozhodnutí je procesním úkonem soudu s nímž pozitivní právo spojuje určité důsledky. Soud v průběhu řízení vydává rozhodnutí, jimiž upravuje průběh řízení, rozhodnutí, kterými rozhoduje o procesních návrzích účastníků, případně o dílčích otázkách řízení, přičemž největší důležitost mají rozhodnutí meritorní případně jiná rozhodnutí, jimiž se řízení končí.

Ve věci samé rozhodují správní soudy stejně jako soudy civilní v zásadě rozsudkem. Výjimečně meritorně rozhodují správní soudy usnesením, a to v řízení ve věcech volebních a ve věcech místního referenda, tedy ve věcech, jež nejsou v pravém slova smyslu správním soudnictvím. Rozhoduje-li věc senát, musí se na rozsudku usnést nadpoloviční většinou hlasů členů senátu v neveřejné poradě. Rozsudek se zpravidla vyhlašuje veřejně při jednání, případně za splnění jistých podmínek vyvěšením zkráceného písemného vyhotovení na úřední desce soudu. Písemné vyhotovení rozsudku musí soud pořídit do jednoho měsíce od jeho vyhlášení, ze závažných důvodů lze tuto lhůtu prodloužit. Rozsudek musí obsahovat označení soudu, jména všech soudců, označení stran a jejich zástupců, označení projednávané věci, enuciát, odůvodnění a poučení o možnosti podat kasační stížnost. Takto vyhotovený rozsudek soud doručí stranám a osobám zúčastněným na řízení. Okamžikem doručení nabyvá právní moci. Výrok rozsudku je závazný pro účastníky, osoby zúčastněné na řízení a všechny orgány veřejné moci. Vykonatelným je rozsudek stejně jako v civilním procesu uplynutím lhůty stanovené v enuciátu pro plnění, přesto specifická správního soudnictví s sebou nese jisté odlišnosti oproti civilnímu řízení. Jestliže soud projednává žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, pak zruší-li jeho rozhodnutí a věc mu vrátí k novému řízení, nestanoví mu žádnou lhůtu, ve které má věc projednat. Ta je určena příslušným předpisem, jímž se řídí

správní řízení. Proto takový rozsudek bude vykonatelný současně s nabytím právní moci. Podobné to je i v řízeních o žalobách proti nezákonnému zásahu a o kompetenčních žalobách. Naopak v žalobách proti nečinnosti správního orgánu soud lhůtu pro vydání správního rozhodnutí stanoví, rozsudek bude tedy vykonatelný po jejím uplynutí a může být vykonán (v daném případě pouze může být vydání rozhodnutí vymáháno ukládáním pokut).

Usnesení je kromě rozsudku další formou rozhodnutí. Narozdíl od občanského soudního řádu nestanoví soudní řád správní, že usnesení je obecnou formou rozhodnutí, naopak předpokládá vydávání usnesení pouze v případech stanovených zákonem. Je však zřejmé třeba zákon vykládat volně a pro další rozhodování dovodit, že bude použita forma usnesení. Jinak by totiž vyvstával problém, jak má tedy soud rozhodnout, protože soudní řád správní žádnou další zvláštní formu rozhodnutí nenabízí. Na usnesení nejsou kladeny tak vysoké formální požadavky jako na rozsudek. Pouze na dvě kategorie usnesení klade zákon přísnější požadavky, a to na ta usnesení, jimiž se končí řízení nebo ukládá někomu povinnost. Taková usnesení musí být vyhotovena písemně, odůvodněna a doručena. Písemně se vyhotovuje usnesení také tehdy, uzná-li soud, že to je nezbytné pro vedení řízení.

Rozhodnutí, jimiž se řízení končí, aniž by soud rozhodl ve věci, jsou usnesení o odmítnutí žaloby a o zastavení řízení. Žalobu soud odmítne tehdy, brání-li určité neodstranitelné překážky jejímu projednání. Dle ust. § 46 musí soud žalobu odmítnout, nejsou-li dány podmínky řízení a jejich nedostatek je neodstranitelný, případně nebyl ani přes výzvu soudu odstraněn, jestliže byl návrh podán předčasně či opožděně, neoprávněnou osobou nebo se jedná o návrh nepřijatelný. Rovněž žalobu podanou ve věci, kterou přísluší rozhodovat v občanském soudním řízení, soud odmítne.

Lze shrnout, že řízení soud zastaví tehdy, jestliže poté, co bylo řádně zahájeno a byly dány veškeré podmínky k meritornímu projednání věci, odpadl důvod jejího projednání, případně za dalších zákonem předvídaných okolností. Ve správním soudnictví se velmi široce uplatňuje dispoziční zásada. Vezme-li totiž žalobce žalobu zpět a nebylo-li dalších navrhovatelů, soud nezkoumá, zda s takovým ukončením řízení žalovaný správní orgán souhlasí, a řízení zastaví.

Dalším důvodem pro zastavení řízení je prohlášení žalobce, že byl postupem správního orgánu po podání žaloby plně uspokojen. Institut uspokojení žalobce je určitou obdobou smíru v civilním procesu, který není ve správním soudnictví z povahy věci možný. Rovněž mimosoudní vypořádání sporu například uzavřením dohody o narovnání nepřichází v úvahu, neboť spor se vede v rovině veřejnoprávní a předmětem sporu je pravomocné rozhodnutí správního orgánu, jež může být měněno pouze postupy zákonem výslovně předvídanými,

protože státní moc lze uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem a způsobem, který zákon stanoví. Správní orgán přesto může postupem stanoveným procesními předpisy vyvinout iniciativu, jež má vést k tomu, že žalobci bude vyhověno samotným správním orgánem bez nutnosti autoritativního zásahu soudu. Soudní řád správní dává soudu v takovém případě v závislosti na konkrétní podobě iniciativy správního orgánu dvě možnosti. Buď může řízení přerušit, byl-li podán zákonem připouštěný návrh či podnět na změnu nebo zrušení rozhodnutí nebo takové řízení (půjde o obnovu řízení nebo přezkumné řízení) již bylo zahájeno, nebo, aniž by řízení přerušil, vyčkat, zda bude žalobce uspokojen a bude-li tomu tak, řízení zastavit.

Správnímu orgánu, vůči kterému žaloba směřuje, je totiž dána možnost, aby dobrovolně splnil požadavky žalobce dříve než soud ve věci meritorně rozhodne. Správní orgán tak může poté, co byla žaloba podána, ještě vydat nové rozhodnutí, učinit opatření případně jiný úkon v závislosti na tom, čeho se žalobce v žalobě domáhá. Hodlá-li tak učinit, sdělí svůj záměr soudu a vyžádá si od něj správní spis, jestliže jej soudu sám již dříve předložil. Soud pak stanoví správnímu orgánu lhůtu, ve které má příslušný úkon vedoucí k uspokojení žalobce učinit. Uplyne-li tato lhůta marně, aniž by došlo k uspokojení navrhovatele, soud v řízení pokračuje.

Jednotlivé varianty, jakými úkony může správní orgán žalobce uspokojit, upravuje správní řád v ust. § 153. Domáhá-li se žalobce zrušení napadeného rozhodnutí, pak správní orgán může v přezkumném řízení takové rozhodnutí sám zrušit, případně změnit. Přitom oproti klasickému přezkumnému řízení se uplatní určité výjimky. Předně přezkumné řízení probíhá přímo u toho orgánu, jehož rozhodnutí je napadáno, nikoli u orgánu jemu nadřízeného. Nadřízený orgán však musí vyslovit souhlas s vydáním nového rozhodnutí. Souhlas musí mít písemnou formu, aby mohl být založen do spisu. Je-li třeba doplnit řízení, pak musí nadřízený správní orgán vydat souhlas i s takovým postupem, dříve než bude řízení zahájeno. Vzhledem k tomu, že správní orgán vychází ze skutkového stavu, který tu byl v době vydání původního rozhodnutí, bude doplňování řízení spíše výjimkou, než pravidlem. Nové rozhodnutí nesmí zasáhnout do práv a povinností třetích osob, a to jak veřejnoprávních, tak soukromoprávních. Touto podmínkou jsou chráněna nabytá práva a zaručována právní jistota. Situace bude jednodušší v případech, kdy v řízení před správním orgánem vystupoval pouze jediný účastník řízení. V ostatních případech může docházet ke konfliktům práv jednotlivých účastníků, z pohledu řízení před soudem pak půjde zejména o konflikt práv žalobce a osob zúčastněných na řízení. Správní řád poněkud zmírňuje tuto podmínku, když umožňuje zásah do nabytých práv ostatních účastníků správního řízení, jestliže s tím vysloví

v rámci přezkumného řízení souhlas.

Domáhá-li se žalobce vyslovení nicotnosti rozhodnutí, které bylo vydáno správním orgánem, jemuž se nedostávalo věcné příslušnosti a přitom nebyl ani orgánem nadřízeným orgánu, jež měl věcnou příslušnost, pak jej správní orgán může uspokojit tím, že vydá rozhodnutí, jímž nicotnost prohlásí. Je-li namítána nicotnost z jiných důvodů, pak může správní orgán žalobce uspokojit tím, že vydá nové rozhodnutí (de iure však prvé rozhodnutí) nebo postoupením věci, pokud žalovaný orgán není k vydání rozhodnutí příslušný.

Pro případ, že se žalobce domáhá snížení trestu, nebo upuštění od potrestání za správní delikt, může jej správní orgán uspokojit vydáním nového rozhodnutí. Přestože uspokojení žalobce pro případ, že podal žalobu na ochranu před nečinností správního orgánu, není ve správním řádu výslovně upraveno, lze dovodit, že správní orgán může v takovém případě uspokojit žalobce tím, že uplatní některé z opatření proti nečinnosti upravených správním řádem.

Dojde-li soudu v jím stanovené lhůtě sdělení správního orgánu o tom, že vydal rozhodnutí či učinil jiné opatření, jímž žalobce zcela uspokojil, vyzve předseda senátu žalobce, aby se vyjádřil, zda se cítí postupem správního orgánu uspokojen. K tomu mu rovněž stanoví lhůtu. Soud řízení usnesením zastaví, sdělí-li navrhovatel, že je uspokojen, a rovněž tehdy, nevyjádří-li se takto navrhovatel ve stanovené lhůtě, jestliže ze všech okolností případu je zřejmé, že k jeho uspokojení došlo. Soud tedy řízení zastaví, zůstane-li žalobce nečinný, ale rovněž přes výslovné vyjádření navrhovatele, že odpůrcovým novým rozhodnutím nebyl uspokojen, dospěje-li soud k závěru, že ze všech okolností vyplývá, že navrhovatel uspokojen být musel. Tak tomu bude například, jestliže se navrhovatel vyjádří, že trvá na tom, aby soud pokračoval v řízení, protože se původním rozhodnutím cítí být morálně poškozen a navrhuje jeho zrušení, pokud navrhovatel současně připouští, že mu odpůrce novým rozhodnutím částku v požadované výši přiznal a také mu ji již poukázal.⁹⁶

Než řízení zastaví, přezkoumá soud, zda nové rozhodnutí správního orgánu netrpí takovými vadami, jež by způsobovaly jeho nezákonnost. Řízení může zastavit jedině tehdy, došlo-li k uspokojení zákonným způsobem, jinak by fakticky posvětil nezákonnost rozhodnutí.

Rozhodnutí správního orgánu, resp. jiné jeho opatření či úkon, nabývá právní moci dnem nabytí právní moci usnesení soudu o zastavení řízení. Přezkumné řízení proti takovému rozhodnutí správního orgánu není přípustné, obnova řízení, ani správní žaloba napadající nové rozhodnutí, však vyloučeny nejsou.

Se zastavením řízení pro uspokojení navrhovatele soudní řád správní spojuje podstatný důsledek spočívající v tom, že žalobce má v takovém případě proti správnímu orgánu nárok na náhradu nákladů řízení. Jestliže žalovaný zákonem stanovený postup nedodrží, nové rozhodnutí vydá, aniž by o tomto záměru informoval soud, doručí jej účastníkům a považuje je tím za pravomocné, následně soudu oznámí jeho vydání i nabytí právní moci a zašle stejnopis tohoto rozhodnutí, nemůže soud bez dalších úkonů usnesením žalobu odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení s odůvodněním, že po podání žaloby bylo žalobou napadené rozhodnutí žalovaného pravomocně změněno. V důsledku takového nesprávného procesního postupu soudu by totiž nebyly navrhovateli přiznány náklady řízení, ačkoli sám žalovaný zrušil napadené rozhodnutí pro nezákonnost, a proto ho stíhá povinnost zaplatit náklady stěžovateli.⁹⁷ Pojme-li žalovaný z vlastního podnětu úmysl své rozhodnutí zrušit, respektive jeho výrok změnit tak, že žalobce uspokojí, má svůj úmysl oznámit soudu. Neučiní-li tak a soudu zašle až své rozhodnutí, musí soud vyzvat žalobce, aby se vyjádřil, zda se cítí být uspokojen, a to i přes případné tvrzení správního orgánu, že neměl v úmyslu žalobce uspokojit.

Kromě výše uvedených případů zastaví soud řízení také tehdy, stanoví-li to výslovně zákon. Soudní řád správní tak stanoví pro případ, kdy v řízení na ochranu proti nezákonnému zásahu, po podání žaloby přestal napadaný zásah nebo jeho důsledky trvat. Tento důvod je tedy obdobný uspokojení účastníka v řízení o žalobě proti rozhodnutí nebo na ochranu proti nečinnosti. Podle zák. č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, soud řízení zastaví rovněž v případě, že není ve stanovené výši zaplacen soudní poplatek.

Jestliže žalobu neodmítne, ani řízení nezastaví, rozhodne soud ve věci. Soud může meritorně rozhodnout tak, že buď žalobu zamítne nebo, v závislosti na typu správní žaloby, zruší napadené rozhodnutí správního orgánu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, byl-li správní

⁹⁶ Blíže viz. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24.2.2004, čj. A 9/2003-33.

⁹⁷ Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 24.3.2006, čj. 5 As 18/2005-112, shledal nezákonným rozhodnutí o odmítnutí žaloby, nezkoumal-li soud předtím, poté co zjistil, že ve věci bylo vydáno správním orgánem nové rozhodnutí, zda je dán důvod pro zastavení řízení pro uspokojení navrhovatele, ačkoli zde byly důvody, pro které se soud měl domnívat, že k uspokojení navrhovatele došlo. „I když žalovaný předem nesdělil svůj úmysl následné rozhodnutí vydat, aby městský soud mohl v plném rozsahu postupovat buď podle § 48 odst. 2 písm. a) s.ř.s. nebo podle § 62 s.ř.s., ale oznámil mu vydání následného rozhodnutí i jeho nabytí právní moci současně s jeho zasláním, nezabývá to městský soud povinností zákonem stanovené, to je aby postupoval podle ustanovení § 62 s.ř.s. (alespoň jeho části), když postup podle ustanovení § 48 odst. 2 písm. a) s.ř.s. již zřejmě nepřicházel v úvahu, a stěžovatele se dotázal, zda byl následným postupem žalovaného uspokojen, stanovil mu lhůtu k odpovědi a poté při jejím dodržení a kladné odpovědi řízení zastavil podle ustanovení § 62 odst. 4 s.ř.s., § 47 písm. b) s.ř.s. (anebo v řízení pokračoval, byla-li by odpověď záporná). Následné rozhodnutí žalovaného tak, bez ohledu na to, co sám žalovaný tvrdil a soudu oznamoval, by nabylo právní moci dnem právní moci rozhodnutí soudu o zastavení řízení (§ 62 odst. 5 s.ř.s.). Zákonný způsob rozhodnutí o věci pak může ovlivnit rozhodnutí o nákladech řízení.“ (Citováno podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24.3.2006, čj. 5 As 18/2005-112, www.nssoud.cz.)

orgán nečinný, rozsudkem správnímu orgánu stanoví povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení, zakáže pokračovat v porušování žalobcova práva nezákonným zásahem a přikáže, je-li to možné, obnovit stav před zásahem, a v případě kompetenční žaloby soud určí, který ze správních orgánů má pravomoc vydat rozhodnutí ve věci v žalobě uvedené. Je-li napadeno rozhodnutí, jímž byl uložen trest, a není-li sice důvodné takové rozhodnutí zrušit, a přesto soud dospěje k závěru, že uložená sankce byla zjevně nepřiměřeně vysoká, může rozhodnutí správního orgánu změnit. V tomto případě totiž může soud za předpokladu, že to žalobce navrhl, a není-li třeba zásadním způsobem doplnit dokazování, jež proběhlo v řízení před správním orgánem, rozhodnout o tom, že od trestu bude upuštěno, případně uloženou sankci snížit v rámci zákonných mezí.

4.3.8. Náklady řízení

Náklady řízení jsou ty náklady, které vzniknou účastníkům, osobám zúčastněným na řízení, jejich zástupcům a dalším osobám, jež se řízení účastní alespoň v jeho části, jako svědci, znalci a tlumočníci. Zákon vymezuje náklady řízení demonstrativně, považují se za ně zejména hotové výdaje, ušlý výdělek, soudní poplatky, odměna zástupce a jeho hotové výdaje, náklady související s dokazováním a tlumočné. Jsou to tedy takové výdaje, které vznikly subjektům účastnícím se řízení a zároveň z důvodu tohoto řízení. Náklady soudního řízení tak zejména nejsou veškeré náklady účastníků, které vynaložili v souvislosti se správním řízením, jež předcházelo soudnímu řízení.

K výdajům účastníků patří soudní poplatky. Jejich výše a způsob placení je upravena v zákoně č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Platí, že v zásadě návrhy směřované soudu jsou zpoplatněny. Tak žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je zpoplatněna částkou 2 000,- Kč a kasační stížnost částkou 3 000,- Kč. Soudní poplatek se platí vylepením kolkových známek na podání. Je-li žalobou napadeno zároveň více rozhodnutí, platí se soudní poplatek za každé napadené rozhodnutí, přitom však musí jít o rozhodnutí v různých samostatných věcech, byť spolu skutkově souvisí. U společných návrhů, tedy podá-li jednu žalobu více účastníků, se povinnost každého z nich zaplatit soudní poplatek z žaloby bude posuzovat podle obsahu žaloby. Napadají-li všichni účastníci žalobou stejné rozhodnutí shodnými stížnými body (například spoluvlastníci pozemku napadají rozhodnutí, jímž nebylo vydáno stavební povolení vztahující se k tomuto pozemku, o které společně požádali a namítají shodné vady rozhodnutí), pak nebude důvod, proč by každý z nich měl platit soudní poplatek sám za sebe. Jestliže však každý z nich uplatňuje jiné námitky, pak bude také každý

povinen zaplatit soudní poplatek. Jinak by mohlo docházet k obcházení účelu zákona tím, že se budou spojovat žalobci byť i s nesourodými stížními body jen proto, aby ušetřili náklady řízení.

Pro to, aby nebyl vyloučen přístup sociálně slabých osob k soudu, jsou osoby, které prokáží nedostatek prostředků, od placení soudního poplatku osvobozeny. Kromě osobního osvobození zná zákon ještě osvobození věcné. Z důvodu obecného zájmu jsou od soudních poplatků osvobozena některá řízení zejména v sociální oblasti, aby žalobci nebyli odrazení od podání žaloby již tím, že musí zaplatit soudní poplatek. Jsou to například řízení ve věcech důchodového a nemocenského pojištění, pojistného na veřejné zdravotní pojištění, příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a další.

Hotovými výdaji se rozumí zejména poštovné, cestovné včetně nákladů na přepravu místní hromadnou dopravou, stravné, nocležné a bylo-li třeba průvodce, pak i hotové náklady průvodce. Ušlý výdělek se přiznává účastníku, jeho zákonnému zástupci, průvodci nebo zmocněnci, který není advokátem.

Svědům náleží svědečné, které spočívá v hotových výdajích a v ušlém výdělku. Právo na svědečné musí být uplatněno nejdéle tři dny od výslechu svědka. Znalcům a tlumočnickům náleží kromě hotových výdajů i odměna podle zvláštního právního předpisu.

Náklady řízení, jež vzniknou účastníkům a osobám zúčastněným na řízení, si tyto osoby včetně nákladů, jež vzniknou jejich zástupcům, v průběhu řízení platí samy. Stát platí náklady na svědečné, znalečné, tlumočné a náklady spojené s dokazováním. Aby stát nebyl nadměrně zatěžován placením nákladů, může předseda senátu uložit tomu, kdo nebyl osvobozen od soudních poplatků, aby zaplatil zálohu na provedení jím navrženého důkazu.

Od povinnosti platit náklady řízení v průběhu řízení se liší povinnost náklady hradit, tedy to, zda účastník náklady ponese definitivně i po skončení řízení. O náhradě nákladů řízení rozhoduje soud. Základním pravidlem pro toto rozhodování je, že náklady se hradí podle úspěchu ve věci. Ten účastník, jež v řízení neuspěl, je povinen kromě nákladů, které již nesl v průběhu řízení, navíc uhradit náklady účastníku, jenž měl v řízení úspěch. Podle úpravy s.ř.s. právo na náhradu nákladů řízení má kterýkoli účastník, ať žalobce, či žalovaný. To je rozdíl oproti dřívější úpravě obsažené v části páté o.s.ř., kdy nemohl žalovaný správní orgán, byť byl ve věci úspěšný, získat zpět vynaložené náklady řízení.

Správní orgán ve věcech vyjmenovaných v ustanovení § 60 odst. 2 s.ř.s. však nemá právo na náhradu nákladů, i když měl ve věci plný úspěch. Příkladem jde o věci důchodového a sociálního pojištění. V těchto řízeních je tak před preventivní a sankční funkcí náhrady nákladů řízení (ostatně už tím, že jsou osvobozeny od soudního poplatku) dáována přednost

veřejnému zájmu na co nejširším přístupu k soudu.

Soud při rozhodování o náhradě nákladů řízení zkoumá, zda náklady skutečně byly vynaloženy v tvrzené výši (resp. zda jsou vyčísleny správně) a zda byly vynaloženy účelně a v potřebném rozsahu. To platí zejména o odměně za zastupování advokátem, která se stanoví podle zásad advokátního tarifu pro mimosmluvní odměny. Správnímu orgánu v zásadě nenáleží na náhradě nákladů řízení odměna advokáta, protože se má za to, že je vybaven zaměstnanci s odbornými znalostmi, kteří jej mohou úspěšně zastupovat. Proto zastoupení advokátem není účelné.

Při částečném úspěchu ve věci soud zkoumá, v jakém poměru byli účastníci úspěšní, tj. v jakém rozsahu bylo vyhověno petitu, a podle toho také hradí náklady řízení.

Bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta, nemá na náhradu nákladů řízení právo žádný účastník. Uplatnění této zásady by nebylo spravedlivé, jestliže je řízení zastaveno poté, co žalobce vzal žalobu zpět, protože mu správní orgán vyhověl. V takovém případě má žalobce právo na náhradu nákladů řízení. To samé platí, je-li žaloba odmítnuta, protože po jejím podání odpadl důvod jejího podání pro pozdější chování správního orgánu. Ukončí-li například žalovaný správní orgán svoji nečinnost vydáním rozhodnutí, poté co byla podána žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, nebo skončí-li trvání nezákonného zásahu až poté, co byla žaloba podána, žalobce nemůže mít úspěch v řízení před soudem, nicméně fakticky úspěšným byl.

Osoba zúčastněná na řízení má obecně právo pouze na náhradu nákladů řízení, jež vynaložila, protože jí soud uložil nějakou povinnost. O úspěchu a neúspěchu v řízení je totiž možno uvažovat u žalobce a u žalovaného správního orgánu, nikoli však u dalších účastníků správního řízení, kteří žalobu nepodali. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení těchto dalších účastníků není na místě přiznání náhrady nákladů řízení podle výsledku sporu, ale náhradu nákladů řízení je možné přiznat jedině z důvodů zřetele hodných.⁹⁸ Z důvodů zvláštního zřetele hodných může soud přiznat náhradu nákladů i tomu účastníku, který neměl ve věci úspěch. Soud má rovněž moderační právo v tom směru, že nemusí ve výjimečných případech přiznat náhradu nákladů řízení zčásti nebo i zcela.

Kromě zásady úspěchu ve věci se při rozhodování o náhradě nákladů uplatňuje ještě zásada zavinění. Pokud zaviněním některého subjektu účastnického se řízení vzniknou účastníkovi nebo státu zbytečné náklady, může soud uložit, aby je ten, kdo je zavinil, uhradil. To může přicházet v úvahu například muselo-li být řízení odročeno, protože se předvolaná osoba bez řádné omluvy nedostavila. Soud tak má kromě pořádkové pokuty a možnosti

předvedení další nástroj, jak působit na procesní kázeň osob účastnících se řízení.

Soud o povinnosti nahradit náklady řízení rozhoduje z úřední povinnosti i bez návrhu. Rozhodnutí je zpravidla obsaženo v rozsudku nebo v usnesení, jímž se řízení končí. Vyhláší-li soud rozsudek nebo usnesení, jímž se řízení končí, ústně, postačí, když rozhodne pouze o základu nároku, jeho vyčíslení může být obsaženo až v písemném vyhotovení rozhodnutí.

4.4. Typy správní žaloby v soudním řádu správním

Soudní řád správní upravuje pro oblast správního soudnictví čtyři typy správních žalob v širším slova smyslu. Prvou je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, již lze označit za správní žalobu v užším slova smyslu. K ní se pak počínaje rokem 2003 přidávají další, speciální žaloby, a to žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu a žaloba kompetenční.

4.4.1. Žaloba proti rozhodnutím správního orgánu

Správní žaloba v užším slova smyslu je obecným prostředkem ochrany před nezákonnými rozhodnutími správních orgánů. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je ve své podstatě nástrojem daným osobám postiženým protiprávním jednáním vykonavatelů veřejné správy k tomu, aby soud přezkoumal jimi vydané správní rozhodnutí, a již tak žalobce uplatňuje své ústavní právo na soudní ochranu. Napadáno je správní rozhodnutí, tedy úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Žalobce vytýká správnímu rozhodnutí vady a požaduje po soudu, aby je zrušil či prohlásil za nicotné, resp. v případě, že se jedná o rozhodnutí z oblasti správního trestání, případně též aby takové rozhodnutí změnil.

Správní žaloba zachovává vnější formu a zvyklou úpravu žaloby civilní, podstatný rozdíl je v jejích obsahových náležitostech, jež jsou určeny povahou řízení ve správním soudnictví, ve lhůtě pro její podání a dalších podmínkách pro její projednání. Ve správním soudnictví se projevuje velmi silný vliv zásady dispoziční spolu se zásadou koncentrace řízení, a nesprávně sepsaná žaloba s vysokou pravděpodobností povede k jejímu odmítnutí či zamítnutí. Snad ještě více než v procesu civilním je proto nezbytné věnovat náležitou pozornost přípravě žaloby, zejména stížních bodů, a dbát na to, aby byly při jejím podání splněny všechny podmínky pro její projednání. Jen tak je totiž možné docílit úspěchu ve věci.

⁹⁸ Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.11.2003, čj. 2 As 2/2003-41.

4.4.1.1. Lhůta pro podání žaloby

Žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy bylo písemné vyhotovení rozhodnutí žalobci doručeno, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu speciální. Lhůta počíná běžet dnem následujícím po doručení rozhodnutí a uplyne dnem, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty. Není-li takový den v měsíci, pak posledním dnem v měsíci. Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo státem uznaný svátek, pak je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Protože lhůta k podání žaloby je lhůtou procesní, je zachována, nejen je-li žaloba nejpozději poslední dne lhůty soudu doručena, ale také je-li tento den zaslána soudu prostřednictvím držitele poštovní licence nebo předána orgánu, který má povinnost ji soudu doručit. Lhůta je rovněž zachována, je-li v ní žaloba doručena správnímu orgánu, proti jehož rozhodnutí směřuje.

Jestliže žaloba byla podána opožděně, soud ji odmítne, a to bez ohledu na to, že takovou skutečnost zjistí až dodatečně, když již provedl procesní úkony směřující k rozhodnutí o věci samé. Zmeškání lhůty totiž není možné ani prominout. Předčasné podání žaloby, tedy její podání v době, kdy ještě žalobci nebylo správní rozhodnutí řádně doručeno, má rovněž za následek odmítnutí žaloby.

Je důležité si uvědomit, že počátek běhu lhůty k podání žaloby spojuje ustanovení § 72 odst. 1 s.ř.s. s doručením rozhodnutí tomu účastníkovi, který rozhodnutí žalobou napadá, nikoliv s datem právní moci napadeného rozhodnutí. Proto je-li ve správním řízení více účastníků, může každému z nich lhůta pro podání žaloby vypršet k jinému okamžiku. Další konsekvencí je, že soud musí zjistit, zda bylo rozhodnutí žalobci řádně doručeno. Především v případech náhradního doručení bude soud povinen pečlivě zkoumat, zda nenastala okolnost, jež by zvrátila fikci doručení. Žalobu podanou proti rozhodnutí správního orgánu po jeho náhradním doručení, které soud shledá neúčinným, soud odmítne s tím, že po doručení řádného písemného vyhotovení rozhodnutí správního orgánu je možno podat řádnou žalobu. Tak bude soud postupovat i v případě, že správní orgán doručení nezpochybňuje, protože se domnívá, že by žaloba měla být odmítnuta jako žaloba podaná opožděně, když nebyla podána ve lhůtě dvou měsíců počítané od okamžiku takového neúčinného doručení.⁹⁹ Ještě problematičtější může být počítání lhůt v případech, kdy je napadáno fiktivní rozhodnutí.

Z právních předpisů, které stanoví odchylnou lhůtu pro podání žaloby proti správnímu rozhodnutí, lze jmenovat například zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, podle kterého tato lhůta činí 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí. Dalším pak je zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, podle

⁹⁹ Blíže viz. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 7.8.2003, čj. 5 A 150/2001-48.

kterého lze žalobu proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí.

Zvláštní lhůta je stanovena v soudním řádu správním pro nejvyššího státního zástupce a případně též pro správní orgán, který by mohl podat žalobu podle § 66 odst. 1 s.ř.s. Tato lhůta činí tři roky počítané od právní moci rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, a nenabývá-li rozhodnutí právní moci, pak od doručení rozhodnutí poslednímu účastníku, který proti němu mohl žalobu podat. Případní žalobci, kterým by oprávnění podat žalobu výslovně svěřoval dle ust. § 66 odst. 3 s.ř.s. zvláštní zákon, by žalobu mohli podat, dokud neuplynula lhůta pro podání žaloby všem účastníkům, jestliže by zvláštní zákon nestanovil jinak.

Také pro případ, že žalobce původně podal žalobu mylně u civilního soudu, je stanovena zvláštní lhůta. V takovém případě je lhůta zachována, jestliže je žaloba u věcně a místně příslušného soudu podána do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí, jímž civilní soud řízení zastavil. Potom platí, že správní žaloba byla podána dnem, kdy došla civilnímu soudu.

4.4.1.2. Náležitosti žaloby

Každá žaloba musí splňovat zároveň obecné náležitosti podání stanovené ustanovením § 37 odst. 2 a 3 s.ř.s. a zvláštní náležitosti podle ustanovení § 71 s.ř.s.

Z žaloby musí být patrné, čeho se týká, kdo ji podává, proti komu směřuje, co žalobce navrhuje a musí být podepsána a datována. Žalobce většinou v záhlaví žaloby označí soud, kterému je žaloba adresována, následně označí sebe, žalovaný správní orgán a osoby, jež potenciálně mohou být osobami zúčastněnými na řízení, jsou-li mu známy. Především to budou účastníci předcházejícího správního řízení, ale v úvahu mohou přicházet i další osoby. Dále žalobce musí specifikovat, co napadá, jaké rozhodnutí má soud přezkoumávat – zpravidla tedy rozhodnutí vydané ve druhém stupni. Uvádí se údaje o tom, který orgán rozhodnutí vydal, číslo jednací vydaného rozhodnutí, den, kdy bylo vydáno a den, kdy bylo žalobci doručeno, případně oznámeno. To proto, aby hned při podání žaloby bylo zřejmé, zda je podána ve lhůtě. Navíc se k žalobě přikládá jeden opis napadeného rozhodnutí, jeho úřední ověření se nevyžaduje. Napadá-li žalobce i rozhodnutí prvostupňové, pak musí označit stejným způsobem rovněž toto rozhodnutí a připojit jej.

Kromě označení rozhodnutí je třeba výslovně označit konkrétní výroky rozhodnutí, které jsou napadány. Napadáno nemůže být jen odůvodnění rozhodnutí. V případě, že rozhodnutí směšuje výrok s odůvodněním, je třeba se s takovou vadou vypořádat tak, že

v žalobě bude označen projev vůle správního orgánu, který je žalobou napadán. Rozhodnutí může obsahovat jen jediný výrok nebo výroků více jako například rozhodnutí o přestupku, které bude obsahovat výrok o vině, trestu a může dále obsahovat i výrok o náhradě škody. Obdobně stavební povolení zpravidla obsahují celou řadu „podmínek“, za kterých se stavba povoluje, které je třeba považovat za samostatné výroky. V takovém případě většího počtu výroků je třeba přesně označit ty, které žalobce napadá, protože soud přezkoumává pouze ty výroky, které žalobce označí. Jednotlivé výroky se mohou týkat jedné osoby nebo totožného okruhu subjektů, v takovém případě žalobce volí ze všech výroků ty, které se rozhodne napadnout. Jednotlivé výroky mohou zasahovat do práv různých subjektů, a pak může žalobce napadat pouze ty výroky, jež se vztahují k jeho osobě. Vzhledem k tomu, že soudní poplatek u správní žaloby není příliš vysoký, se žalobce nedopustí chyby, která by pro něj měla nepříznivé následky podstatného charakteru, v případě, že se „pro jistotu“ rozhodne raději napadnout rozhodnutí v celém jeho rozsahu, tedy ve všech jeho výrocích. Přesto učinili tak, je to jistou vizitkou jeho povědomí o způsobu přezkumu rozhodnutí soudem. Zpravidla totiž napadají rozhodnutí v celém jeho rozsahu, když to není možné, ti, kteří se mylně domnívají, že soud podobně jako správní orgán v řízení o opravném prostředku přezkoumává rozhodnutí z úřední povinnosti v celém jeho rozsahu.

Je tomu však právě naopak, soud rozhodnutí přezkoumává pouze v rozsahu důvodů, v nichž žalobce spatřuje nezákonnost rozhodnutí, odhlédneme-li prozatím od toho, že nicotnost rozhodnutí soud prohlásí i bez návrhu žalobce. Proto žaloba musí obsahovat žalobní, neboli stížní, body, tj. označení skutkových a právních důvodů, pro které žalobce považuje napadené rozhodnutí za nezákonné, respektive nicotné. Žalobce má tedy označit konkrétní porušení práva, zpravidla hmotného, kterého se správní orgán při vydání rozhodnutí dopustil. Toto označení nemusí být podloženo odkazem na příslušná ustanovení těch kterých právních předpisů, jež měl správní orgán porušit. Postačí, bude-li z žaloby patrné, jaké jednání je správnímu orgánu vytýkáno a proč. Naopak je třeba trvat na tom, aby přímo z žaloby vyplývalo, co je rozhodnutí vytýkáno, a není přípustné odkázat se pouze na právní argumentaci obsaženou v podáních, jež žalobce učinil v průběhu správního řízení, zvláště když žalobce ani tato podání k žalobě nepřipojí a očekává, že je soud získá společně se správním spisem. Řízení před soudem je samostatným řízením, ne pokračováním řízení správního. Z toho se pak na druhou stranu dovozuje, že žalobce může uplatnit před soudem i takové nové právní námítky, které neuplatnil v řízení před správním orgánem, zejména v řízení o opravném prostředku. Správní orgán, který rozhodnutí přezkoumává z hlediska jeho souladu s právními předpisy v plném rozsahu z úřední povinnosti (nikoli však z pohledu jeho

správnosti, kterou přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, což však pro posouzení možného rozsahu pozdějšího uplatnění právních námitek před soudem není relevantní). Právní vady rozhodnutí a řízení, jež mu předcházelo, odvolací správní orgán vyhledává a účastník řízení nemusí tolik dbát na vyčerpání všech důvodů, jež by mohly způsobovat vadu rozhodnutí. V řízení před soudem je však situace jiná. Právní argumentaci tak žalobce může oproti té, kterou použil před správními orgány, rozšířit, případně úplně změnit.

Řízení ve správním soudnictví ovládá zásada dispoziční spolu se zásadou koncentrace řízení. Žalobce sám rozhoduje o tom, které úkony ve věci učiní, a které nikoli, a soud není oprávněn disponovat s předmětem řízení místo něj. Podá-li žalobce takovou žalobu, která směřuje proti více rozhodnutím správního orgánu, avšak nezaplatí soudní poplatek z celého předmětu řízení, nemůže se soud sám a bez dalšího rozhodnout, že přezkoumá právě takový počet rozhodnutí, který odpovídá výši skutečně zaplaceného soudního poplatku. Soud totiž není oprávněn na místo žalobce určit, která rozhodnutí má přezkoumat a stran kterých má řízení zastavit.¹⁰⁰

S ohledem na omezenou možnost žalobu doplnit pouze ve lhůtě pro její podání je pozornost vypracování žalobních bodů základem úspěchu ve věci. Žalobní důvody není možné rozšiřovat neomezeně, a proto neuvede-li je žalobce zavčas, může se stát, že žaloba směřující byť proti vadnému rozhodnutí bude zamítnuta proto, že žalobce nevystihl správně důvody, pro které je rozhodnutí vadné.

Navrhuje-li žalobce provedení důkazů, musí je již v žalobě označit. To platí pro důkazy, které mají být provedeny nově, i u důkazů, jež mají být v řízení před soudem zopakovány. Důkazy se musí vztahovat ke skutkovému stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí. Soud může provést i důkazy jiné a také nemusí žalobci vyhovět a jím navržené důkazy provést nemusí. V takovém případě však v odůvodnění rozhodnutí uvede, proč důkazy neprovedl.

Konečně poslední povinnou náležitostí žaloby je návrh rozhodnutí soudu, tedy žalobní petit. Navrhovaný rozsudečný výrok musí odpovídat tomu, jaké rozhodnutí soudu je ve věci přípustné. Žalobní petit proto bude zpravidla znít na zrušení rozhodnutí, případně prohlášení jeho nicotnosti nebo upuštění od trestu za správní delikt nebo jeho snížení.

Žaloba se soudu předkládá v takovém počtu stejnopisů, aby jeden zůstal u soudu a po jednom pro každého dalšího účastníka. Povinnost předat stejnopisy pro osoby zúčastněné na

¹⁰⁰ Blíže viz. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19.1.2004, čj. 5 Afs 3/2004, a rozhodnutí ze dne 31.10.2006, čj. 5 As 40/2005-56.

řízení není v soudním řádu správním výslovně uvedena, proto nezašle-li je žalobce soudu, bude soud povinen je vyhotovit na své náklady. Na jednom stejnopisu žaloby mají být vylepeny kolkové známky v příslušné hodnotě, jimiž se platí soudní poplatek.

Podívejme se nyní blíže na některé z náležitostí žaloby, jež patří mezi ty ne zcela neproblematické a jejich správné uvedení může v praxi činit potíže.

4.4.1.2.1. Napadané rozhodnutí

Rozhodnutí je jeden z klíčových prvků správní žaloby. Správní žalobou se žalobce obrací na soud, právě aby přezkoumal rozhodnutí správního orgánu. Přitom předmětem soudního řízení je posouzení zákonnosti takového rozhodnutí. Podmínkou toho, aby se soud žalobou věcně zabýval, je existence konkrétního rozhodnutí, které je žalobou napadáno, a to takového rozhodnutí, které může být předmětem přezkumu. Napadá-li žalobce jiný akt než rozhodnutí, bude soud zvažovat, zda takový akt je nezákonným zásahem a zda lze žalobu projednat podle ust. § 82 s.ř.s., případně žalobu jako nepřípustnou odmítne. Pro posouzení toho, co vlastně může být předmětem správní žaloby, je nezbytné si ujasnit, které správní akty jsou rozhodnutími.

Rozhodnutí, konkrétní správní akt, definuje § 65 odst. 1 s.ř.s. jako úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti žalobce. Je to tedy akt, kterým správní orgán v konkrétním případě zasahuje do práv a povinností určité osoby. Kritériem pro posouzení, zda konkrétní akt je rozhodnutím, je v zásadě jeho materiální posouzení (i když, jak bude rozebráno dále, tato zásada neplatí bez výjimky). Určující je obsah aktu, nikoli jeho vnější forma a označení. Praxe správních úřadů je bohužel rozštěpená a to, co je fakticky rozhodnutím, bývá formálně označováno různými názvy (např. povolení, příkaz, usnesení, výzva, schválení, výmaz atd.).¹⁰¹ Označení tak může být pro účastníky řízení, jímž je akt adresován, matoucí až zavádějící, tím spíše, že správní řád nestanoví povinnost, aby rozhodnutí obsahovalo poučení o možnosti podat proti němu správní žalobu (některé zvláštní zákony takovou povinnost však obsahují). Přednost obsahové stránky před

¹⁰¹ Další formy „úřední tvořivosti“ viz. Mazanec, M.: Správní soudnictví, Linde, Praha 1996, str. 69.

formální při posuzování, zda jde o rozhodnutí, byla konstatována v řadě judikátů již v době platnosti předchozí právní úpravy.¹⁰²

Základním znakem rozhodnutí proto je jednostranný autoritativní zásah do právní sféry fyzické nebo právnické osoby. Jinými slovy, rozhodnutím je pouze takový akt, který je schopný materiální právní moci. Pokud tento základní znak chybí, nejedná se o rozhodnutí, ale o jiný správní úkon, který přezkumu soudem nepodléhá. Správní orgán v takovém případě nevystupuje ve své mocenské pozici nadřízeného subjektu a osoba, jíž je adresován, se jím řídit nemusí, aniž by jí hrozila jakákoli sankce. Těmito jinými správními úkony jsou např. pouhá prohlášení, posudky, stanoviska, vyjádření, upozornění, potvrzení, výzvy a další¹⁰³, jež nelze za rozhodnutí považovat, protože nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva a povinnosti jejich adresáta.

Zvláštní kategorií těchto jiných aktů je osvědčení. U něj více než u kterého dalšího úkonu je třeba bedlivě posuzovat jeho skutečný obsah. Přezkum je totiž vyloučen jen u tzv. „ryzích osvědčovacích aktů“, které pouze potvrzují skutečnosti v nich uvedené, o nichž neexistuje právní spor. Je-li třeba autoritativně prohlásit něco, co bylo sporné, pak aktem, kterým tak správa činí, je deklaratorní rozhodnutí. Proti rozhodnutí, byť deklaratornímu, žalobu podat lze – je rozhodnutím, jímž se ve smyslu § 65 s.ř.s. závazně určují práva a povinnosti. Proti osvědčení se naopak nelze bránit žádným formálním opravným prostředkem, nýbrž důkazem opaku.¹⁰⁴ Hranice mezi aktem, který je deklaratorním rozhodnutím a tím, který je jen osvědčením, může být v některých případech neztetelná a jejich odlišení může činit potíže.

Rozlišení tak například bylo dlouho nejasné u živnostenského listu. Živnostenský list osvědčuje, že v určitý den vzniklo živnostenské oprávnění. Pokud není sporu o tom, zda byly splněny podmínky pro provozování živnosti, je zřejmé, že nedochází k rozhodování ve správním řízení a že živnostenský list je skutečně osvědčením (oprávnění vzniká již splněním

¹⁰² Za všechny lze citovat například rozsudek Nejvyššího soudu ČSR ze dne 26.1.1973, čj. 5 Cz 2/73: „Pro posouzení, zda v projednávané věci důchodového zabezpečení došlo k vydání rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení..., nebo zda jde jen o písemné vyrozumění, sdělení nebo informaci o stavu věci, podávané tímto orgánem, je rozhodující obsah takové písemnosti. O rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení přezkoumatelné soudem ... jde tehdy, je-li jím rozhodováno o právech a povinnostech občana a dochází-li k úpravě právního postavení účastníka řízení ve věci důchodového zabezpečení. Není rozhodné označení rozhodnutí, ani uvedení či neuvedení poučení o opravném prostředku.“ Závěry rozsudku jsou stále platné, s tou změnou, že místo poučení o opravném prostředku se jedná o poučení o podání správní žaloby.

¹⁰³ Shodně judikoval i Ústavní soud v usnesení IV. ÚS 158/99: „Posudky, stanoviska či vyjádření vykonavatelů veřejné správy, jejichž účelem je uplatnění hledisek ochrany zájmů, které tyto vykonavatelé reprezentují, nejsou praxí ani teorií považovány za rozhodnutí. Teorie je řadí mezi tzv. jiné správní úkony, které nezakládají, nemění, neruší ani autoritativně nepotvrzují konkrétní právní vztahy.“ V daném případě šlo o stanovisko, které správní orgán vydává jako výsledek procesu posuzování vlivů na životní prostředí (tzv. EIA), které je navíc jen nezávazným podkladem především pro následné územní a stavební řízení.

podmínek a ohlášením). Jiná situace nastává, má-li se úřad vypořádat s problémem, zda byly všechny podmínky splněny. Nejčastěji může vznikat pochybnost o jejich splnění u trestaných osob (např. zda skutková podstata souvisí s předmětem podnikání). Postupem času tedy živnostenské úřady začaly všechna živnostenská oprávnění vydávat ve správním řízení.¹⁰⁵ Tomu svědčilo i usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 14.4.1993, čj. 6 A 40/93-4. V květnu 1994 ovšem Ústavní soud, a později shodně i Vrchní soud v Praze, judikovaly přesně naopak, že v případě živnostenského listu se jedná o ryzí osvědčovací akt, kterému nepředchází správní řízení.¹⁰⁶

Přinejmenším sporné je usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1/93, podle kterého je lustrační osvědčení vydávané podle ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 451/1991 Sb. nepřezkoumatelné, protože se jedná o veřejnou listinu s deklaratorním obsahem a jejímu vydání nepředchází správní řízení. Takovou listinou je ale i rozhodnutí o povinnosti zaplatit daň nebo clo a nepřezkoumatelná jsou i některá rozhodnutí, jimž správní řízení předchází, takže není možné považovat proběhlé správní řízení za podmínku, na které závisí přezkum. Naopak podle Mazance¹⁰⁷ je rozhodné to, že k omezení práv nedochází faktem evidence ve spisech StB, ale tím, že orgán tuto skutečnost deklaruje svým aktem, protože na tento akt, a nikoli na sám fakt evidence, se upíná změna právní pozice občana. Jde tedy o správní rozhodnutí, na které se nevztahuje žádná z výluk, a proto je soudem přezkoumatelné.

Přezkumu tedy, jak bylo poznamenáno výše, nepodléhají pouze správní akty konstitutivní, ale i deklaratorní povahy, kterými se autoritativně stvrzuje existence určitého práva.¹⁰⁸ Rozhodnutím deklaratorním je např. rozhodnutí v pochybnostech o tom, zda určitý pozemek je nebo není součástí zemědělského půdního fondu. Z takového rozhodnutí obsahující pouhé byť autoritativní konstatování právního stavu věci pak vyplývají další navazující povinnosti. Jde například o to, že v případě, že pozemek součástí zemědělského půdního fondu je, musí jeho majitel, pokud by na něm chtěl stavět, dosáhnout nejprve jeho vynětí z tohoto fondu (na které není právní nárok a které je ve většině případů zpoplatněno). Stejně rozhodnutí má pak i dopad na určení výše daňové povinnosti.

Za určitých okolností nemusí rozhodnutí ani fyzicky existovat, a přesto je možné jej žalobou napadnout. V některých případech spojuje zákon s nečinností správy fikci, že bylo vydáno rozhodnutí určitého obsahu. Nic formálně nebrání tomu, aby i proti takovému

¹⁰⁴ Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 3. vydání, Praha, C.H.Beck, 1998, str. 117.

¹⁰⁵ Staša, J.: Veřejnoprávní úprava podnikání. Konspekt přednášek, upravená 7. verze, Praha, 2001, str.29.

¹⁰⁶ Jedná se o rozhodnutí Ústavního soudu II. ÚS 1/93 a Vrchního soudu v Praze ze dne 24.11.1995, čj. 6 A 188/94.

¹⁰⁷ Mazanec, M.: Ještě k otázkám přezkumu správních rozhodnutí soudy, Bulletin advokacie č. 1/1998.

fiktivnímu rozhodnutí mohla být podána žaloba. V úvahu to bude přicházet zejména v případech, kdy zákon s nečinností správního orgánu spojuje fikci negativního rozhodnutí. Tak například zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, zakládá v případě nečinnosti v první instanci fikci rozhodnutí, kterým se poskytnutí informací odpírá. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání. Pokud je nečinný i odvolací orgán (nerozhodne do 15 dnů), nastupuje opět fikce negativního rozhodnutí, které lze napadnout žalobou u soudu. Fakticky je však žaloba proti fiktivnímu rozhodnutí málo efektivním prostředkem ochrany práv. Fiktivní rozhodnutí je de facto nepřezkoumatelné, protože zde chybí důvody, proč bylo odvolání zamítnuto. Soud by tedy musel vždy žalobě vyhovět a pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí zrušit. Tím ale zřejmě stěžovatel svého záměru nedosáhne, protože v enunciaci rozhodnutí soud pouze toto fakticky neexistující rozhodnutí zruší, ale již správnímu orgánu nemůže přikázat, aby informaci poskytl, nebo rozhodl o jejím odepření. To vyplývá z kasačního principu, na kterém je správní soudnictví vybudováno.

Akty, které sice mohou zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva a povinnosti jejich adresátů, které vydávají správní orgány, avšak nejsou „rozhodnutími“ ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s.ř.s., jsou normativní právní akty (podzákoné předpisy). Soudní přezkum rozhodnutí je v podmínkách českého soudnictví (na rozdíl například od správního soudnictví francouzského) tradičně kontrolou omezenou na konkrétní akty, které se vymykají akty abstraktní. Před úpravou správního soudnictví v soudním řádu správním obsahovala jeho úprava v občanském soudním řádu (tedy o.s.ř. ve znění platném před novelou č. 151/2002 Sb.) v ustanovení § 248 odst. 1 výslovně vyluku obecně závazných (normativních) aktů. Zásada, že normativní právní akty nejsou ve správním soudnictví přezkoumávány, je natolik zakotvena, že s.ř.s. již tuto výslovnou úpravu nepřevzal. Při její absenci je tak třeba vyluku dovodit nejspíše z toho, že za rozhodnutí jsou označeny „úkony“ správních orgánů, a vydávání normativních aktů jako jednu z činností správy doktrína pod „úkony“ správy obvykle nezahrnuje.

Pomůckou pro rozlišení konkrétního a obecně závazného aktu je metoda jejich úpravy, a to konkrétnost nebo obecnost vymezení předmětu a subjektů. Správní akty jsou individuálními rozhodnutími v konkrétní věci týkající se konkrétních adresátů. Naopak abstraktní akty jsou obecné co do předmětu úpravy a co do subjektů, na něž se vztahují. Z materiálního pojetí rozhodnutí se pak dovozuje to, že pokud by místo rozhodnutí bylo vydáno nařízení, kterým by se konkrétnímu okruhu subjektů ukládaly v určité věci nějaké povinnosti, takovéto „formální nařízení“ by mohlo být pro nezákonnost soudem zrušeno

¹⁰⁸ Blíže viz. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25.3.1994, čj. 6 A 105/93-18.

(protože po obsahové stránce by se o rozhodnutí jednalo). Správní úřad by si tak jen ulehčoval svou pozici tím, že by ve věci neprovedl řízení. Fakticky by odnímal těmto subjektům veškerá procesní práva včetně řádných opravných prostředků. Ostatně i prvorepublikový Nejvyšší správní soud rušil vyhlášky ministrů ve znárodňovacích věcech.

Na pomezí konkrétních a abstraktních aktů se nacházejí opatření obecné povahy jako obecně konkrétní akty, tj. akty s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Opatření obecné povahy jsou přezkoumatelná ve správním soudnictví v režimu ustanovení § 101a s.ř.s. a násl.

Opatření obecné povahy byla zavedena do českého právního řádu až novým správním řádem. V praxi se správní akty nevyskytovaly pouze v čisté podobě aktu konkrétního nebo abstraktního již dříve. Existovaly přechodné formy, jako například vyhlášky o krajinných oblastech, které byly obecně konkrétním aktem.¹⁰⁹ Obdobně problematickým aktem byl i územní plán podle zák. č. 50/1976 Sb., tedy stavebního zákona, jehož platnost byla ukončena dnem 31.12.2006. Závazná část územního plánu se vyhlášovala normativním aktem vlády, zastupitelstva kraje nebo obce. Tím, do jaké míry je územní plán normativním aktem, se zabýval Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 17/95, kde se jednalo o nařízení vlády, jímž byla vyhlášena závazná část územního plánu velkého územního celku Plzeňské sídelní regionální aglomerace: „...napadené nařízení vlády normativním aktem je, avšak pouze v té části..., která obsahuje vymezení veřejně prospěšných staveb, pro které je event. možné pozemky, stavby a práva k nim vyvlastnit... Přitom není známo předem, jakého počtu subjektů se může realizace takto vymezených veřejně prospěšných staveb bezprostředně dotknout.“ Chtělo by se tedy argumentovat a contrario, že ostatní části normativním aktem nejsou, jsou aktem konkrétním a mělo by být možné podat proti nim žalobu. Jenže Ústavní soud později ve svém usnesení I. ÚS 454/99 k návrhu na zrušení vyhlášky obce o závazné části územního plánu sídelního útvaru označenému jako ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d), které umožňuje přístup k ochraně práv jednotlivce proti zásahům formou individuálního právního (správního) aktu, stížnost odmítl s tím, že stěžovatelé, ač ústavní stížnost subsumovali podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, fakticky brojili proti porušení práv a svobod normativním aktem. Ústavní stížnost odmítl, neboť návrh podaly osoby, jímž ustanovení § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, oprávnění podat návrh na zrušení zákona, jiného právního předpisu nebo jejich jednotlivých ustanovení nepřiznává. Tedy zde, zdá se, převládlo formální kritérium.

Nejvyšší správní soud později ve svém rozsudku ze dne 18.7.2006, čj. 1 Ao 1/2006, se

přiklonil k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy a dovedil, že je možné územní plány vydané podle zákona č. 50/1976 Sb. podrobit přezkumu podle ust. § 101a a násl. s.ř.s. Nicméně, jak vyplývá z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13.3.2007, čj. 3 Ao 1/2007-44, soud se nakonec přiklonil k názoru svého třetího senátu, jež s citovaným rozsudkem čj. 1 Ao 1/2006-74, vydaným prvním senátem, nesouhlasil.¹¹⁰ Soud korigoval materiální hledisko. Přestože v obecné rovině soud souhlasí s tezí, že pro posouzení otázky, zda se v tom kterém případě jedná o opatření obecné povahy, je rozhodné naplnění materiálních znaků aktu a nikoliv jeho označení, nelze toto pravidlo beze zbytku uplatňovat tam, kde zákon pro takový akt výslovně předepisuje právní formu jinou, jak tomu bylo u územního plánu v zákoně č. 50/1976 Sb., a s ní teprve spojuje jeho právní účinky. Usnesení zastupitelstva, jímž se schvaloval návrh územního plánu, není opatřením obecné povahy již jen z toho důvodu, že není samo o sobě závazné pro následné územní či stavební řízení a není tak vůbec způsobilé zasáhnout do hmotných práv účastníků. Proto územní plány vydané podle dřívějšího stavebního zákona nepodléhají přezkumu podle § 101a a násl. s.ř.s. a s ohledem na výše citované usnesení Ústavního soudu je možné proti nim podat pouze ústavní stížnost, již se bude stěžovatel domáhat zrušení obecně závazné vyhlášky.

Obdobně jako normativní akty nepodléhají přezkumu ani jiné správní akty, jež lze přiřadit k abstraktním aktům. Jsou jimi tzv. organizační akty, obvykle označované jako interní směrnice, instrukce, stanovy nebo statut. To jsou akty, kterými se upravují vnitřní poměry orgánu, který je vydal, a nezasahují do individuální právní sféry. Pokud však k takovému zásahu dojde, je možné takový organizační akt napadnout. Je tomu tak zpravidla vždy, když jde o organizační akty, jež se týkají samosprávných svazů, jak vyplývá již z prvorepublikové judikatury – např. Budw. A 5053/1907.¹¹¹

Napadnutelné jsou jen takové aktivity správních orgánů, jež patří do působnosti veřejné správy. Přezkoumávají ve správním soudnictví proto nemohou být zejména úkony správy, jež mají soukromoprávní charakter. Příkladem běžných soukromoprávních úkonů, jež nelze napadnout správní žalobou, mohou být smlouvy, jež jsou titulem pro převod obecního majetku. Takové úkony nelze považovat za rozhodnutí veřejné správy. Základní pravidlo pro určení, jaký charakter ten který úkon má, je určení, zda byl vydán správním orgánem při uplatňování jeho vrchnostenské pozice při užití veřejné moci, či zda byl učiněn ve vztahu, jež je možné považovat za rovný. V zásadě postačuje toto hrubé dělení na vztahy rovnosti a

¹⁰⁹ Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 3. vydání, Praha, C.H.Beck, 1998, str. 69.

¹¹⁰ Blíže viz. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31.1.2007, čj. 3 Ao 1/2007-28.

¹¹¹ Hácha, E.: Nejvyšší správní soud, in Slovník veřejného práva československého, svazek 2., reprint původního vydání, Eurolex, Praha 2000, str. 837.

vztahy subordinace. O rozhodnutí vydané v oblasti veřejné správy jde tehdy, jestliže jeden ze subjektů právního vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníku právního vztahu, mnohdy nejen bez jeho vůle, ale i proti jeho vůli.¹¹²

Přezkoumávány nemohou být ani akty vládnutí, akty politické. Zejména při činnosti vlády a prezidenta republiky se lze setkat s takovými akty. Nelze je však zaměňovat s individuálními správními akty, k jejichž vydávání některé předpisy vládu resp. prezidenta republiky zmocňují a jež přezkumu podléhají. Přestože vydávání rozhodnutí není u vlády a prezidenta republiky tak obvyklé, jako právě projevy politické vůle, nelze je opomíjet. Jejich záměna s ryze politickými akty by mohla způsobit odepření spravedlnosti. Rozhodujícím momentem pro určení přípustnosti přezkumu aktů vlády a prezidenta je to, zda jsou vydávány při výkonu veřejné moci a zda zasahují do subjektivních práv a povinností. Politické akty, u kterých nejsou splněny tyto podmínky, z povahy věci přezkumu nepodléhají. Přestože těžiště funkcí vlády spočívá v realizaci státní politiky, kterou vláda prosazuje zejména vydáváním aktů abstraktních (nařízení vlády), nelze vyloučit ani případy, kdy vydává individuální akty. Podobně tomu je i u prezidenta, který je předně ústavním činitelem a hlavou státu, avšak ani u něj nelze předem vyloučit vydání individuálního správního aktu, umožňuje-li to zvláštní zákon.

V nedávné době proběhla diskuse o možnosti přezkumu aktů prezidenta vyplývajících z jeho pravomoci jmenovat soudce. Prezident republiky jmenoval pouze některé z kandidátů navržených vládou do funkce soudce. Z vyjádření mluvčího prezidenta a z následného dopisu ministra spravedlnosti vyplynulo, že prezident republiky odmítl návrh vlády na jmenování některých kandidátů soudcem z důvodu jejich věku (protože v roce 2005 nedovrší 30 let). Předmětem diskuse tak bylo, zda tento akt je možné přezkoumat ve správním soudnictví (ať už jako rozhodnutí, nečinnost, či jiný zásah). Městský soud v Praze, ke kterému byly žaloby podány, dospěl k závěru, že tento akt přezkoumatelný není, a to z toho důvodu, že na jmenování soudcem není právní nárok. Kandidát ani sám nenavrhuje své jmenování, a proto není-li jmenován, nedochází ani k zásahu do jeho subjektivních práv.

Nejvyšší správní soud se s tímto výkladem neztotožnil¹¹³ a po podaných kasačních stížnostech předmětná rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu

¹¹² Ústavní soud pro dělení soukromoprávních a veřejnoprávních vztahů používá jako pravidlo mocenskou teorii. Její premisy shrnuje ve svém usnesení II. ÚS 86/95: „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.“

řízení. Především konstatoval, že pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce je výrazem jeho postavení v rámci moci výkonné jako „správního úřadu“ sui generis. Přestože na jmenování soudcem není právní nárok, je funkce soudce veřejnou funkcí a justiční čekatel nejmenovaný prezidentem republiky do funkce soudce je oprávněn dovolávat se práva na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím (kterou bezesporu funkce soudce je) a zároveň toho, aby nebyl na tomto právu diskriminován. Stejně tak je oprávněn i dovolávat se práva na projednání věci bez zbytečných průtahů, a to i když sám návrh na projednání věci podat nemohl. Tato práva jsou právy základními a s ohledem na znění čl. 36 Listiny nejsou ze soudního přezkoumání vyloučena. Akty či úkony prezidenta republiky při výkonu jeho pravomoci jmenovat soudce jsou proto ve spojení s uvedenými právy přezkoumatelné ve správním soudnictví.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27.4.2006, čj. 4 Aps 3/2005-35, se dále jako zdůvodnění možnosti přezkumu aktů prezidenta uvádí: „V dané věci prezident republiky vystupuje jako reprezentant moci výkonné, který autoritativně aplikačně rozhoduje v oblasti právně garantovaných a také determinovaných veřejných subjektivních práv vně stojících subjektů, se závaznými právními důsledky pro tyto subjekty. Dopadům takových rozhodnutí, jakož i dalších aktů či úkonů prezidenta republiky při výkonu jeho pravomoci jmenovat soudce (vzhledem k tomu, že zákonná úprava nestanoví jinak), musí v právním státě nutně příslušet stejná právní ochrana, jako dopadům rozhodnutí, či jiných aktů či úkonů jiných správních úřadů.“ Je tedy možné zobecnit, že prezident republiky vystupuje jako správní orgán a jeho úkony jsou rozhodnutími přezkoumatelnými správními soudy, jsou-li zároveň splněny dvě podmínky. Výkon pravomoci, při které byl úkon učiněn, je vázán zákonem a tímto úkonem – rozhodnutím – byla zasažena veřejná subjektivní práva konkrétních osob. Přitom, aniž by pro nedostatečný obsah spisu rozhodl, zda jím úkon prezidenta skutečně byl, za nejpravděpodobnější považoval Nejvyšší správní soud to, že odmítnutí jmenování soudcem bylo rozhodnutím v materiálním slova smyslu, formálně patrně písemně nevyhotoveným. V úvahu pak dále připadal přezkum jeho úkonu jako nezákonného zásahu, případně nečinnosti. O jakou konkrétní formu výkonu správy se v daném případě jednalo však není rozhodující, přínos rozsudku je třeba spatřovat v tom, že je stanoveno, za jakých podmínek jsou akty prezidenta bez ohledu na jejich formu přezkoumatelné. Stejně podmínky pak budou platit i pro akty vlády.

¹¹³ Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.4.2006, čj. 4 Aps 3/2005-35, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.5.2006, čj. 4 Aps 3/2006-45.

4.4.1.2.2. Žalobní body – žalobní důvod

Každá správní žaloba musí obsahovat žalobní, neboli ve starší terminologii stížní, body. Žalobce v nich sděluje soudu, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené rozhodnutí za nezákonné, případně nicotné. Právě v nich označuje žalobce konkrétní porušení práva, zpravidla hmotného, kterého se správní orgán při vydání rozhodnutí dopustil. Dá se tedy říci, že stížní body jsou jádrem žaloby, a na tom, jak výstižně a přesvědčivě jsou formulovány, zpravidla záleží úspěch ve věci samé.

Stížní body mohou spočívat v tvrzení jakékoliv nezákonnosti rozhodnutí, spatřovanou zpravidla v porušení hmotněprávních předpisů veřejnoprávního charakteru. Nicméně, jak konstatoval Ústavní soud ve svém rozhodnutí IV. ÚS 325/99, nelze dovodit, že stížní body se mohou opírat toliko o předpisy práva veřejného. Není pravda, že pro rozhodnutí ve správní věci nejsou podstatné právní předpisy z oblasti práva soukromého. V řadě případů nemůže být při kontrole naříkaného rozhodnutí ponechána stranou námitka soukromoprávního charakteru a žalobce může žalovat úspěšně i v případě, že jeho žaloba je opřena pouze o tvrzení, že ve správním řízení byly porušeny soukromoprávní předpisy.¹¹⁴

Rozsahem nezákonností formulovaných v žalobě je správní soud vázán a není povinen je sám vyhledávat. Soudní řízení před správními soudy ovládá dispoziční zásada (jak ostatně konstatoval již Nejvyšší soud ve svém usnesení ze dne 24.11.1992, čj. 6 A 73/92 – 12), soud tedy není ani oprávněn vady rozhodnutí sám vyhledávat, a pokud by tak činil, porušil by tím pravidlo *iudex ne eat ultra petita partium*.

Povinnost uvést rozsah napadení správního rozhodnutí a důvody znamená ve své podstatě povinnost žalobcovu tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonu nebo jinému předpisu, který má charakter předpisu právního, a toto tvrzení odůvodnit. Tím, do jaké míry je třeba konkretizovat shledávané nezákonnosti správního rozhodnutí, se soudy zabývají již od počátku 90. let. Judikatura se vyvíjela různě a pohybovala se od poněkud striktnějších požadavků k určitému volnějšímu pojetí a později se jazýček pomyslných vah vychýlil zpět k přísnějším nárokům na obsah žalobních bodů. Zároveň platí, že v této věci mají správní soudy pohled o něco přísnější a formalističtější než Ústavní soud.

Nejdříve Nejvyšší soud v usnesení ze dne 6.11.1992, čj. 6 A 14/92-10, judikoval, že

¹¹⁴ V daném případě žalobce napadal rozhodnutí, kterým mu byla vyměřena daň dědická. K tomu Ústavní soud dovodil, že pokud žalobce „...bude namítat, že v jeho případě nešlo o nabytí vlastnictví děděním, ale na základě sukcese práva podle zvláštního předpisu (např. práva na pojistné plnění, práva na restituční nárok, apod.), nelze od takové námitky abstrahovat.“

žalobce musí explicitně uvést, „která konkrétní ustanovení právních předpisů byla podle jeho názoru porušena a jaké jsou důvody takového tvrzení.“ Poté Vrchní soud v Praze v usnesení ze dne 19.1.1993, čj. 6 A 85/92 – 5, požadavek na konkrétnost žalobních bodů zmínil, když konstatoval, že: „I při nejmírnějších požadavcích musí být z žaloby poznatelné, v kterých částech a po jakých stránkách má soud naříkané rozhodnutí zkoumat. Soud není povinen ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti správního aktu. Nepostačí proto, vytýká-li žaloba obecně, že zákon byl porušen a nebo to, že řízení bylo vadné, aniž by poukazovala na konkrétní skutečnosti, z nichž je takové tvrzení dovozováno.“ Na povinnosti citovat porušená ustanovení právních předpisů již Vrchní soud v Praze výslovně netrval.

Ústavní soud koncem devadesátých let v rozhodnutí ve věci IV. ÚS 406/99¹¹⁵ judikoval, že takový přístup správního soudu, který požaduje, aby žalobce tvrdil, která konkrétní ustanovení právních předpisů byla dle jeho názoru porušena a o jaké důvody žalobce tento svůj názor opírá, je nepřiměřeně přísným výkladem náležitostí správní žaloby a porušuje právo na soudní ochranu proti rozhodnutí orgánů veřejné správy dle čl. 36 odst. 2 Listiny.

Nejvyšší správní soud svou rozhodovací praxí potvrdil, že náležitosti žaloby nelze vykládat přemršťeně formalisticky. Přesto určité minimální náležitosti však splněny být musí. Zopakoval závěry Nejvyššího soudu o tom, že z žaloby musí být alespoň poznatelné, v kterých částech a po jakých stránkách má soud naříkané rozhodnutí zkoumat.¹¹⁶ Základní vodítko k tomu, jak mají žalobní body vypadat, lze nalézt v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2005, čj. 2 Azs 92/2005-58. Žalobce svá skutková tvrzení nemusí podřazovat pod přesná ustanovení právních předpisů, jsou-li dostatečně konkrétní a individualizovaná. „Líčení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. Žalobce je též povinen vylíčit, 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

¹¹⁵ Obdobné závěry jsou vyslovené rovněž v nálezu Ústavního soudu ze dne 13.1.2000, sp. zn. III. ÚS 236/99.

samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti.“ Naopak ani podřazení pod konkrétní ustanovení právních předpisů by samo o sobě bez souvislosti se skutkovými výtkami dostačující nebylo a nepostačuje ani pouhý obecný, typový odkaz na správní spis, ale je nezbytné popsat skutkové okolnosti, ve kterých je nezákonnost spatřována.¹¹⁷

Napadá-li totožné rozhodnutí několik účastníků v rámci různých řízení, která nebyla spojena, a uvádějí-li tito účastníci rozdílné důvody, pro které shledávají rozhodnutí nezákonným, pak nelze vyloučit, že v každém z řízení soud(y) posoudí napadené rozhodnutí jinak. V jednom řízení soud může rozhodnutí zrušit, protože žalobce vystihl v žalobních bodech důvody, pro které je třeba dané rozhodnutí považovat za nezákonné, přitom ve druhém řízení může být žaloba zamítnuta, protože se žalobci nezdaří důvod nezákonnosti vystihnout. Ačkoliv se to na první pohled může jevit paradoxně, i toto je důsledek zásady dispoziční.

Dispoziční zásada se projevuje rovněž v řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud je vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, proto postrádá-li kasační stížnost alespoň jeden konkretizovaný důvod, neodstraní-li stěžovatel k výzvě soudu tento nedostatek, není možno v řízení o kasační stížnosti pokračovat. Kasační soud nemá na základě čeho by přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu. Uvede-li stěžovatel v kasační stížnosti sice důvody, v nichž nezákonnost spatřuje, avšak takové, jež se diametrálně odchyľují od žalobních bodů, jež použil v žalobě, není jeho postavení o nic lepší, protože v řízení o kasační stížnosti není možné činit nové přednesy. I z tohoto důvodu je tedy třeba přikládat velkou pozornost vymezení žalobních bodů v žalobě, protože se od nich není možné odchýlit nejen v rámci řízení, v němž je žaloba projednávána, ale i v případném navazujícím řízení o kasační

¹¹⁶ Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.7.2006, čj. 6 Ads 62/2005-44, kde soud dále rozvíjí tuto myšlenku takto: „...nelze přisvědčit názoru stěžovatelky, že by soud měl projednat jako žalobu jakýkoliv projev vůle, z něhož by snad bylo možné dovodit, že jde o projev nesouhlasu s rozhodnutím. Nejvyšší správní soud sice chápe to, co patrně odkazem na „specifičnost řízení“ stěžovatelka chtěla vyjádřit, tedy skutečnost, že proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení v důchodových věcech není přípustný řádný opravný prostředek v řízení správním, a tedy že správní žaloba představuje praktický jediný prostředek přezkumu takových rozhodnutí. Toto specifikum však nicméně podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu nemůže znamenat rezignaci na splnění požadavku náležitosti žaloby v takovém rozsahu, že by tím byly popřeny veškeré zákonem předvídané zásady soudního řízení správního.“

¹¹⁷ V právní větě rozsudku Nejvyšší správní soud přímo uvádí: „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.“

stížnosti.¹¹⁸

Do jisté míry je dispoziční zásada prolomena ustanovením § 76 odst. 1 a 2. Trpí-li rozhodnutí tak závažnými vadami, že převažuje zájem na tom, aby takové rozhodnutí bylo sprovedeno ze světa, soud k nim přihlíží z povinnosti úřední bez ohledu na to, zda na ně žalobce poukázal. Pokud by tomu tak nebylo, působilo by rozhodnutí vzhledem k zásadě presumpce správnosti vůči svým adresátům nadále. Zájem na tom, aby rozhodnutí, jehož vady dosahují příliš vysoké intenzity, bylo napraveno, převažuje v tomto případě nad dispoziční zásadou. Takto závažnými vadami, ke kterým soud přihlíží ex offo, jsou především vady, jež způsobující nicotnost rozhodnutí. Dále soud z úřední povinnosti zruší rozhodnutí pro vady správního řízení, jestliže je rozhodnutí pro nesrozumitelnost nepřezkoumatelné, jestliže skutkový stav, ze kterého správní orgán vycházel, je v rozporu se spisy, nemá v nich oporu, případně vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, a konečně pro podstatné porušení procesních předpisů, jestliže to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.¹¹⁹

Obdobně v řízení o kasační stížnosti je podle § 109 odst. 3 s.ř.s. nicotnost správního rozhodnutí důvodem pro jeho zrušení z úřední povinnosti. Navíc se k tomuto důvodu připojují vady řízení před krajským soudem, jestliže řízení bylo zmatečné, trpělo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, nebo je rozhodnutí soudu nepřezkoumatelné.¹²⁰

4.4.1.2.3. Zkrácení na subjektivních veřejných právech

Kromě tvrzení žalobce, v čem spatřuje porušení zákona, musí být ze žaloby rovněž zřejmé, že žalobce byl takovýmto nezákonným rozhodnutím zkrácen na svých veřejných subjektivních právech. To vyplývá přímo z ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s. Odhlédneme-li od

¹¹⁸ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26.10.2006, čj. 1 Aps 1/2006-74, se zabýval situací, kdy stěžovatelka žalobou napadla správní akt (osvědčení) jako nezákonný zásah, později v kasační stížnosti tentýž akt označila za rozhodnutí. K tomu Nejvyšší správní soud uvedl „...bylo proto věcí stěžovatelky, jaký způsob ochrany zvolí. Domáhala-li se ochrany před nezákonným zásahem, vymezila tím i rozsah, v němž se mohl městský soud pohybovat. I z věcného hlediska je tedy opodstatněné, proč se Nejvyšší správní soud nemůže zabývat otázkou, zda osvědčení je či není rozhodnutím: nemohl-li se touto otázkou v důsledku vázanosti dispozičními úkony zabývat městský soud, nemůže se jí zaměstnávat v řízení o kasační stížnosti, jež má přezkoumatelnou povahu, ani Nejvyšší správní soud.“

¹¹⁹ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24.11.2003, čj. 2 Azs 23/2003, soud přihlídně z úřední povinnosti k existenci vady, která spočívá v porušení procesních předpisů, jen za předpokladu, že jsou bez dalšího patrné ze správního spisu a zároveň se jedná o vady takového charakteru a takové míry závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů.

¹²⁰ Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29.11.2006, čj. 1 Azs 97/2006-40, je však jeho povinnost zkoumat rozhodnutí soudu ex offo omezená. Neobsahuje-li kasační stížnost alespoň jeden konkretizovaný důvod, kasační soud nemá na základě čeho by přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu, a proto není způsobilá k věcnému projednání. V takovém případě nestihá Nejvyšší správní soud ani nutnost přezkoumat z úřední povinnosti, již mu ukládá poslední ustanovení § 109 odst. 3 s.ř.s.

specifických případů upravených v odst. 2 a 3 téhož ustanovení, poskytují správní soudy ochranu před nezákonnými rozhodnutími, jen jestliže je jimi zároveň zkráceno veřejné subjektivní právo žalobce a žalobce takové zkrácení tvrdí. Z toho vyplývá několik zásadních závěrů. Předně žalobce musí tvrdit, že byl zkrácen na svých vlastních právech, nemůže se domáhat zrušení rozhodnutí, jímž byla na právech dotčena třetí osoba,¹²¹ a to byť se tato osoba sama rozhodla, že žalobu sama za sebe nepodá.¹²² Dále se musí jednat o práva veřejnoprávní povahy, právům soukromoprávní povahy je ochrana poskytována v řízení podle části páté o.s.ř. vedeném před civilními soudy.

Rozhodnutím musí být zkráceno subjektivní právo (oprávnění), které se opírá o právo objektivní (konkrétní právní předpis). Pokud z objektivního práva nevyplývá nárok, pak žalobce nemůže úspěšně tvrdit zkrácení na takovém „právu“. Tak např. z objektivního práva nevyplývá nárok na vyvlastnění cizího pozemku, proto ten, kdo podal návrh na vyvlastnění a komu správní orgán nevyhověl, nemůže tvrdit, že byl zkrácen na svém právu. To však neznamená, že rozhodnutí, jímž návrhu vyhověno nebylo, nemůže napadnout z důvodu zkrácení na jiném právu, které mu skutečně svědčí. Nicméně pouhý zájem na vyvlastnění nemovitosti není dostačujícím důvodem pro napadení správního rozhodnutí.

Teorie subjektivních veřejných práv vypracovaná prvorepublikovou doktrínou včele s Hoetzlem vymezuje subjektivní veřejná práva právě oproti pouhému zájmu. Rozhodující je, zda norma objektivního práva zakládá skutečné subjektivní právo, nebo zda jen formuluje zájem některých osob, případně zájem veřejný, aniž by zakládala možnost konkrétní osoby domáhat se práv v dané věci. Z komplementárnosti logické dvojice práv a povinností lze dovodit, že právo je založeno tam, kde norma ukládá povinnost veřejné správě. Tam, kde povinnost dovodit nelze, půjde o pouhý zájem. Hoetzel¹²³ takto rozeznával tři základní kategorie subjektivních veřejných práv, a to „práva, aby se stát zdržel určitých zásahů do svobody oprávněncovy“, „práva, aby stát plnil něco pozitivního ve prospěch občanů“, a „práva, aby stát připustil občana k účasti na tvoření státní vůle“.

Na druhou stranu příliš striktní lpění na podmínce zkrácení na subjektivním veřejném právu vycházející z doslovného výkladu ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s. by vedlo k tomu, že u

¹²¹ Např. podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2.3.2005, čj. 2 As 1/2005-62, není nájemce bytu aktivně legitimován k podání žaloby podle § 65 odst. 1, domáhá-li se soudního přezkumu kolaudačního rozhodnutí ve věci stavební úpravy jiného bytu v témže domě, provedené nájemcem tohoto jiného bytu jako stavebníkem. Takovou žalobu by soud odmítl, jako žalobu podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

¹²² „Osoby, které byly rozhodnutím správního orgánu na svých právech dotčeny toliko nepřímou, nejsou legitimovány k podání žaloby proti tomuto rozhodnutí, a to ani v případě, že oprávněný subjekt (zde Náboženská matice), resp. osoba za něj jednající, nehodlá žalobu podat.“ (Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2.2.2004, čj. 5 A 35/2002-29, www.nssoud.cz.)

¹²³ Hoetzel, J.: Československé správní právo, Část všeobecná, Praha 1937, s. 238.

každého jednotlivého úkonu správního orgánu by bylo nezbytné zkoumat, jaké právo vlastně napadený úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil. U celé řady správních aktů, které soudy dnes běžně přezkoumávají, by při takovémto striktním doslovném výkladu nebylo možno žádné subjektivní právo, jehož zkrácení by bylo možné tvrdit, nalézt. Taková situace nastává typicky tam, kde správní orgán rozhoduje o žádosti účastníka řízení o vydání konstitutivního rozhodnutí. Vyhoví-li návrhu na jeho vydání, je jeho konstitutivní rozhodnutí z hlediska hmotného práva zároveň právní skutečností, tj. teprve jím je založeno subjektivní hmotné právo. Jestliže však žádost zamítne, nemá takové zamítavé rozhodnutí z hlediska hmotného práva právotvornou povahu. Žádné subjektivní právo, striktně vzato, založeno, změněno, zrušeno nebo závazně určeno nebylo. Např. vyhoví-li stavební úřad žádosti o vydání stavebního povolení, zakládá tím stavebníkovi subjektivní hmotné právo stavět; pokud naopak stavební povolení neudělí, není tím žádné subjektivní hmotné právo založeno, změněno, zrušeno či závazně určeno. Přesto i takové rozhodnutí se právní sféry žadatele dotýká, a to zcela zásadním způsobem. Proto je třeba pečlivě hledat, kudy vede pomyslná hranice mezi tím, co je pouhým zájmem a v čem již lze zkrácení na subjektivním právu shledat.

Odpověď na tuto otázku lze nalézt v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23.3.2005, čj. 6 A 25/2002, kde senát uzavírá, že: „Žalobní legitimace ... 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.“¹²⁴ Nejvyšší správní soud zde naznačuje tendenci k rozšiřování prostoru pro přezkum, když jednoznačně preferuje výklad § 65 odst. 1 s.ř.s. podle jeho smyslu a účelu.

Dříve požadovaly správní soudy, aby žalobce tvrdil, že jej rozhodnutí správního orgánu zkrátilo na jeho hmotném, a nikoliv pouze procesním právu. V případech, kdy shledaly, že bylo porušeno čistě procesní právo žalobce tam, kde jakékoliv oprávnění žalobce hmotněprávního charakteru chybělo, protože vydání kladného rozhodnutí bylo zcela nenárokové a záviselo na diskreci správního orgánu (jako v případech různých úlev,

¹²⁴ Citované rozhodnutí se týkalo věci azylových. Přestože žadatel o udělení státního občanství České republiky nemá nárok na jeho udělení, je legitimován k žalobě proti rozhodnutí, jímž mu státní občanství nebylo uděleno, tvrdí-li, že v řízení o jeho žádosti byla porušena jeho práva účastníka správního řízení. Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že: „Žalobní legitimace neúspěšného žadatele o udělení státního občanství se zakládá na § 65 odst. 1 s.ř.s., a nikoliv na odstavci druhém téhož ustanovení.“

prominutí daně, odstranění tvrdosti zákona apod.), taková rozhodnutí s odkazem na absolutní volné uvážení přezkoumat odmítaly. Je pravdou, že nový soudní řád správní přinesl ve svém ustanovení § 65 odst. 2 možnost opřít správní žalobu o tvrzení, že žalobce byl zkrácen na svých právech procesních, avšak tato možnost je limitována tím, že porušení procesních předpisů muselo dosáhnout takové intenzity, že mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Požadavek, aby žalobce tvrdil, že jej rozhodnutí správního orgánu zkrátilo na jeho hmotném, a nikoliv pouze procesním právem, označil Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí za problematický. Upozorňuje na to, že poměrně často (například při zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřijatelného, kdy se odvolateli toliko odpírá právo na projednání jeho odvolání pro nesplnění procesních předpokladů, nebo v případě rozhodnutí o zastavení správního řízení) se účastník řízení může dostat do situace, kdy byť ryze procesní rozhodnutí vydané nezákonně nelze podřadit ani pod zkrácení „v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení“ podle ust. § 65 odst. 2 s.ř.s. Jde totiž o případy, kdy řízení netrpí vadami, ale rozhodnutí, které je výsledkem tohoto řízení, je nesprávné.

Zamítnutím odvolání jako opožděného nebo nepřijatelného se toliko odvolateli odpírá právo na projednání jeho odvolání pro nesplnění procesních předpokladů. Přestože takové rozhodnutí odvolatelo subjektivní hmotné právo nijak nezkracuje (na něm mohl být eventuálně zkrácen již samostatně stojícím rozhodnutím prvoinstančního orgánu), dovozuje novodobá judikatura Nejvyššího správního soudu jeho žalobní legitimaci z § 65 odst. 1 s.ř.s. Výslovně se to podává z publikovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5.12.2003, čj. 5 A 14/2002-35: „Rozhodnutí podle § 60 správního řádu je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s.; k podání žaloby je legitimován účastník, jehož odvolání (rozklad) správní orgán zamítl.“ Obdobně rozhodnutí o zastavení správního řízení ze soudního přezkumu vyloučit nelze, byť jde o rozhodnutí procesní povahy a jenom s obtížemi lze nalézt hmotné právo, na němž by mohl být žalobce zkrácen.

Dřívější argumentaci správních soudů založenou na předpokladu, že v případě, kdy z objektivního práva nevyplývá nárok, je na uvážení správního orgánu, zda žadateli vyhoví, a absolutní diskreci není možné přezkoumávat, Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí také vyvrací, když uvádí: „Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality, atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.“

Lze tedy shrnout, že k tvrzení zkrácení na právech je dostačující, jestliže z žaloby vyplývá, že se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním

adresátům, dotýká právní sféry žalobce, a to v její veřejnoprávní oblasti, bez ohledu na to, zda byla dotčena jeho práva hmotná či procesní.

4.4.1.2.4. Žalobní petit – předmět žaloby

Povinnou náležitostí žaloby je konečně i návrh rozsudečného výroku, žalobní petit. Navrhován může být pouze takový výrok, který je podle soudního řádu správního přípustný. Petit bude tedy třeba formulovat tak, aby z něj bylo zřejmé, zda se žalobce domáhá zrušení napadeného rozhodnutí (jeho výroku) správního orgánu – ať už pouze rozhodnutí druhoinstančního nebo zároveň také rozhodnutí prvoinstančního, vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí, případně upuštění od trestu nebo snížení uloženého trestu v mezích zákonem dovolených.

Petit, jímž se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí vydaným druhoinstančním i prvoinstančním správním orgánem, může znít například takto:

„Na základě výše uvedených skutečností žalobce navrhuje, aby soud rozhodl, že:

- 1. Rozhodnutí Finančního ředitelství v A ze dne B čj. C se zrušuje.*
- 2. Dodatečný platební výměr vydaný Finančním úřadem v X ze dne Y čj. Z se zrušuje.*
- 3. Žalovaný je povinen uhradit žalobci náklady řízení do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.“*

Nesprávná by byla taková formulace petitu, domáhal-li by se žalobce například toho, aby správní soud rozhodnutí správního orgánu změnil (v jiných věcech, než v případě správního trestání), nařídil správnímu orgánu, aby rozhodnutí zrušil, případně mu uložil nějakou povinnost (např. jak má v dalším řízení rozhodnout).

Petit správní žaloby lze formulovat jako petit eventuální. Zejména v případech správního trestání může být užití eventuálního petitu praktické. Žalobce může primárně požadovat zrušení rozhodnutí o vině a uloženém trestu, pro případ, že by se soud, co se týče výroku o vině, ztotožnil s rozhodnutím správního orgánu, může žalobce navrhopvat, aby soud rozhodl o upuštění od potrestání, nebo trest v zákonných mezích snížil. Rovněž tak žalobce může navrhopvat, aby soud rozhodnutí prohlásil za nicotné, neshledá-li jej však nicotným, pak aby rozhodnutí pro nezákonnost zrušil.

Alternativní petit ani alternativní zmocnění z povahy věci u správní žaloby nepřichází v úvahu.

4.4.1.3. Nepřípustnost žaloby a kompetenční vyluky

Soudy nepřezkoumávají žaloby, které jsou nepřípustné. Důvody nepřípustnosti žaloby specifikuje soudní řád správní v ust. § 66 odst. 4 a 5 a § 68 odst. 1. Obecný důsledek nepřípustnosti žaloby je upraven v ust. § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s., podle kterého soud takovou žalobu usnesením odmítne. Jeden z důvodů nepřípustnosti žaloby, u kterého mohou nejspíše vzniknout některé pochybnosti, je dán, jestliže zákon upravuje kompetenční vyluku.

4.4.1.3.1. Důvody nepřípustnosti žaloby

Prvým z důvodů nepřípustnosti žaloby je překážka *rei iudicatae*. Zatímco tento důvod je jednoznačný, další důvod, upravený v ust. § 66 odst. 5 s.ř.s., je nesrozumitelný, a proto v praxi nevyužitelný.

Nevyčerpá-li žalobce řádné opravné prostředky v rámci správního řízení, je žaloba rovněž nepřípustná. Má-li účastník řízení možnost použít proti správnímu rozhodnutí opravný prostředek v rámci správy, tedy odvolání případně rozklad, má takovému postupu být dána přednost před přezkumem daného rozhodnutí soudem. Tím je vyjádřena zásada efektivnosti soudního přezkumu a zároveň jsou takto chráněna práva účastníků řízení na spravedlivý proces, aby nepřišli o žádný stupeň řízení a aby jejich věc byla projednána před všemi orgány moci výkonné i soudní. Nový správní řád – zák. č. 500/2004 upravuje řádné opravné prostředky ve svých ustanoveních §§ 81 až 93 a § 152. Jsou jimi stejně jako za předchozí právní úpravy odvolání a rozklad v případě, že prvoinstanční rozhodnutí vydal ústřední správní úřad, ministr, státní tajemník ministerstva, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. O obou z nich se rozhoduje na základě apelačního principu. Odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. I z pohledu později podávané správní žaloby je třeba mít při podání odvolání na paměti, že podle ust. § 89 odst. 2 správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží.

Zásada povinného vyčerpání řádných opravných prostředků platí i v případech fiktivních rozhodnutí. Tak například proti fiktivnímu rozhodnutí o odepření poskytnout informaci podle zák. č. 106/1999 Sb. je třeba nejdříve, než se stěžovatel obrátí na soud, podat odvolání.

Výjimka z této zásady je dána, nepodal-li žalobce odvolání, protože tak učinil jiný

účastník řízení. Jestliže však odvolání nepodal jen proto, že jej správní orgán nesprávně poučil, že opravný prostředek proti rozhodnutí není přípustný, soud sice žalobu odmítne, ale zároveň věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému.

Nepřípustná je také žaloba, jíž je napadáno rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu. To je důsledkem rozdělení soudní ochrany mezi ochranu poskytovanou správními soudy a soudy civilními podle části páté občanského soudního řádu. Tímto tématem dělení a důsledky podání žaloby u „nesprávné větve“ soudnictví se budu podrobněji zabývat v kapitolách 5 a 6.

Další důvod nepřípustnosti žaloby je podobný nevyčerpání opravných prostředků. Jestliže je jediným důvodem žaloby tvrzená nicotnost rozhodnutí a nedomáhal-li se žalobce vyslovení nicotnosti v řízení před správním orgánem, je žaloba nepřípustná. V době vydání soudního řádu správního toto ustanovení bylo prázdné, protože správní řád v té době nicotnost neupravoval. V novém správním řádu, zák. č. 500/2004 Sb., již nicotnost upravena je, přesto podle platné úpravy vyslovují nicotnost správní orgány jen v jediném specifickém případě. Podle ust. § 77 odst. 1 s.ř. nicotnost rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný, zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje k návrhu, ale i ex officio, správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal. Nicotné není rozhodnutí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. V ostatních případech, kdy rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu, může podle ust. § 77 odst. 2 s.ř. vyslovit nicotnost pouze soud podle soudního řádu správního.

Směřuje-li žaloba pouze proti důvodům rozhodnutí, jeho odůvodnění, soud ji odmítne. Podle ust. § 68 odst. 3 s.ř. uvede správní orgán v odůvodnění důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Nemá-li tyto náležitosti, je vadné, což může mít ve svém důsledku význam pro posouzení zákonnosti rozhodnutí jako takového, tedy výroku. Přesto odůvodnění samo o sobě nezakládá, nemění ani neruší práva adresáta rozhodnutí, a proto jej soud v souladu se zásadou dispoziční nemůže přezkoumávat, jestliže žalobce nenapadá zároveň alespoň některý z výroků rozhodnutí.

Správní žaloba je konečně nepřípustná, jestliže se žalobce domáhá přezkumu rozhodnutí, které je z přezkoumání vyloučeno. Přezkum rozhodnutí ve správním soudnictví je založen na generální klausuli, přesto existují výjimky, kdy není vhodné, aby soud správní

rozhodnutí přezkoumával. Kompetenční výluky předpokládá na úrovni ústavních předpisů čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Z přezkumu nesmí však být vyloučeny rozhodnutí týkající se základních práv a svobod podle Listiny a jakákoliv výluka musí být výslovně provedena zákonem. Z kognice soudu tak mohou rozhodnutí vyloučit buď zákony zvláštní nebo tak činí přímo soudní řád správní v ust. § 70.

4.4.1.3.2. Kompetenční výluky

Byť jsou v zásadě všechna rozhodnutí správních orgánů přezkoumatelná soudy, některá jsou z přezkumu vyloučena soudním řádem správním a některá speciálními zákony. V podstatě by mělo jít jen o výjimečné případy, kdy přezkum není buď vhodný nebo je rozhodnutí založeno na posouzení odborné otázky, u které panuje přesvědčení, že ji státní správa disponující zaměstnanci s odbornými znalostmi v dané oblasti dokáže posoudit dostatečně dobře sama. Oproti předchozí právní úpravě obsažené v části páté občanského soudního řádu ve znění platném do 31.12.2002 se počet výluk značně zúžil, a to nejen proto, že soudní řád správní již nepřejal bezesporu kontroverzní přílohu A, ve které byla řada výjimek obsažena. Rozhodnutí uvedená v citované příloze jsou po 1.1.2003 přezkoumatelná ve správním soudnictví, jestliže je z přezkumu nevylučují zvláštní zákony.

Tendence omezování počtu výjimek je jistě v souladu s judikaturou ESLP, nicméně ani přes vykročení správním směrem nelze než konstatovat, že ani současná úprava není zcela bez vad.

Prvá kompetenční výluka uvedená v ust. § 70 písm. a) s.ř.s. z přezkumu soudů vylučuje takové úkony správních orgánů, které nejsou rozhodnutími.¹²⁵ Tato výluka je nadbytečná, protože již z ust. § 65 odst. 1 s.ř.s. vyplývá, že předmětem přezkumu mohou být pouze takové úkony, kterými se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, tedy rozhodnutí.

Dle další výluky se nepřezkoumávají rozhodnutí předběžné povahy. Takovými rozhodnutími jsou například podkladová rozhodnutí, závazná stanoviska, rozhodnutí o předběžném souhlasu apod., ze kterých teprve vychází rozhodnutí konečné. Zákonost těchto

¹²⁵ Tak například podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25.11.2003, čj. 3 Afs 10/2003-54, rozhodnutí o stanovení záloh na daň v jiné výši a rozhodnutí o posečkání daně jsou výsledkem výkonu dozorčího práva správního orgánu, a jsou proto vyloučena ze soudního přezkumu dle ustanovení § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s.ř.s., neboť nepředstavují zásah do subjektivních veřejných práv žalobce. Naopak zákonné znaky rozhodnutí lze sledovat u „stanovení poplatku studentovi dle § 58 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, za studium delší, než je standardní doba zvětšená o jeden rok, s vymezením výše tohoto poplatku, vzniku povinnosti hradit tento poplatek a termínu splatnosti, ..., které je přezkoumatelné soudem ve správním soudnictví“ (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30.3.2006, čj. 2 As 50/2004-64, www.nss.cz).

rozhodnutí přezkoumává soud podle ust. § 75 odst. 2 k námitce žalobce společně s napadeným rozhodnutím, k jehož vydání jako podklad sloužila.

Tato výluka je převzata z dřívější právní úpravy občanského soudního řádu, a proto k ní existuje poměrně široká judikatura. Legálností této výlučky a její ústavní konformitou se zabýval Ústavní soud. V nálezu Pl. ÚS 8/99 zamítl návrh na zrušení této výlučky. Svůj nálezy odůvodnil tím, že výlučkou nejsou podstata a smysl práva na soudní ochranu podle čl. 36 dotčeny, protože toto právo je dostatečně zajištěno tím, že je v pravomoci soudů přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů, která mají povahu rozhodnutí konečného. Jisté problémy působila „předběžná povaha“ rozhodnutí k ochraně pokojného stavu podle § 5 občanského zákoníku. I s tímto problémem se vypořádal Ústavní soud (III. ÚS 142/98) a dnes již nečiní potíže. Toto rozhodování je totiž „příkladem svěřením pravomoci správním orgánům rozhodovat ve věcech občanskoprávních. Předběžnost rozhodnutí podle § 5 občanského zákoníku proto nespočívá v předběžné povaze v rámci správního řízení, nýbrž spočívá ve vymezení jejich vztahu k možnému rozhodování soudnímu“¹²⁶. Přitom výlučka předběžných rozhodnutí směřuje na rozhodnutí, která jsou předběžná ve vztahu k dalšímu správnímu rozhodnutí, nikoli vůči rozhodnutí soudnímu.¹²⁷

Nejvyšší správní soud se ve svém rozsudku ze dne 29.3.2006, čj. 2 Afs 183/2005-64, zabýval tím, jaké znaky musí obecně akt správního orgánu vykazovat, aby bylo rozhodnutím předběžné povahy. Dospěl k závěru, že musí současně splňovat znak materiální a procesní. Akt tedy musí mít tyto následující znaky: „1) musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravující předběžně či dočasně poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby či zatímně fixující určitý stav (materiální znak); 2) proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jí byla dotčena, možnost bránit se v řízení, jež musí nutně proběhnout (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).“¹²⁸

Za předběžná je tedy třeba považovat například závazné stanovisko orgánu ochrany

¹²⁶ Dle rozhodnutí Ústavního soudu III. ÚS 142/98.

¹²⁷ Nicméně je třeba na okraj poznamenat, že za současného dělení jsou příslušné o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vydaného podle § 5 občanského zákoníku rozhodnout soudy v občanském soudním řízení.

¹²⁸ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29.3.2006, čj. 2 Afs 183/2005-64, www.nssoud.cz.

přírody¹²⁹, rozhodnutí celního úřadu o určení celní hodnoty zboží, rozhodnutí o zajištění lihovin a tabákových výrobků, rozhodnutí o povinnosti složit kauci, rozhodnutí o zajištění zbrojního průkazu a zbraně apod. Předběžným je také vždy rozhodnutí o předběžné otázce, ať ji posuzuje orgán, který rozhoduje ve věci samé, nebo orgán jiný.

Předběžná rozhodnutí přezkoumává soud v případě, že jsou podkladem pro vydání jiného rozhodnutí, v rámci přezkumu takového jiného rozhodnutí, navrhne-li to žalobce. Budou jimi tzv. závazná stanoviska podle ust. § 149 s.ř., případně označovaná speciálními zákony též jako závazné posudky, souhlas či povolení. Zpravidla se týkají oblastí, ke kterým je třeba specifických odborných znalostí, jež správní orgán, který je vyžaduje, nemá. Proto jsou vypracovány správním orgánem specializovaným v této oblasti (terminologií správního řádu „dotčeným orgánem“), který předává svůj kvalifikovaný názor na věc orgánu, který vede řízení, aby s nimi dále v rámci tohoto řízení pracoval. Závazná stanoviska jsou specifická tím, že nemají sama o sobě vliv na práva a povinnosti jednotlivců. Jsou jen akty, jež jsou vyžadovány interně v rámci státní správy a jen interně také působí, dokud je správní orgán, který vede řízení, pro nějž bylo závazné stanovisko vyžádáno, nezpracuje do konečného rozhodnutí. Správní teorie označuje tento způsob kooperace jednotlivých správních orgánů za subsumpci správních aktů. Druhým způsobem kooperace správy je řetězení správních aktů, kdy jsou vydávána v postupném sledu jednotlivá správní rozhodnutí, přičemž nabytí právní moci jednoho z nich je podmínkou vydání dalšího rozhodnutí. Na rozdíl od řetězení správních rozhodnutí přináší subsumpce správních aktů jisté urychlení, na druhou stranu tato konstrukce s sebou nese jistou nevýhodu, jestliže se proti nim chce recipient konečného rozhodnutí bránit. Musí totiž, jak bude vysvětleno níže, vyčkat na to, až bude zamítnuta jeho žádost v řízení o konečném rozhodnutí a bránit se proti němu.

Závazná stanoviska nejsou samostatnými rozhodnutími ve věci a nejsou ani samostatně doručována adresátům konečného rozhodnutí. Nicméně pro recipienty konečného rozhodnutí nejsou bez jakéhokoli právního významu, neboť, jak už napovídá jejich název, jsou závazná stanoviska podkladem pro vydání konečného rozhodnutí, a to podkladem závazným. Požaduje-li to specializovaný správní orgán ve svém závazném stanovisku, je správní orgán, u

¹²⁹ Ne však každé stanovisko orgánu ochrany přírody bude považováno za předběžné rozhodnutí, jeho povahu bude nutné přezkoumávat případ od případu. V úvahu totiž přichází i jeho přezkum v případě, že nebude předběžným ve vztahu k jinému rozhodnutí: „Jestliže udržovací práce byly prováděny toliko na základě ohlášení stavebnímu úřadu, a nebylo tedy vydáváno stavební povolení [§ 57 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], nemohlo mít rozhodnutí o závazném stanovisku podle § 4 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, charakter podkladového rozhodnutí (§ 75 odst. 2 s.ř.s.). Rozhodnutí o závazném stanovisku není v takovém případě vyloučeno ze soudního přezkumu ve správním soudnictví.“ Citováno podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15.7.2004, čj. 5 A 125/2001-44, www.nssoud.cz.

kterého se řízení vede, povinen žádost o vydání povolení zamítnout, byť by sám dospěl k jinému závěru, kdyby takového závazného stanoviska nebylo.

Proto by úplné vyloučení podkladových rozhodnutí z přezkumu nebylo žádoucí. V rámci správního řízení je možné podat odvolání proti konečnému rozhodnutí a zde namítat nezákonnost či nesprávnost závazného stanoviska. Obdobně pak v řízení před soudy není závazné stanovisko přezkoumáváno samostatně, avšak společně s konečným rozhodnutím, vůči němuž bylo toto podkladové rozhodnutí aktem subsumovaným, avšak až poté, co žalobce vyčerpal veškeré opravné prostředky v rámci správního řízení proti konečnému rozhodnutí. Dospěje-li soud k závěru, že závazné stanovisko je nezákonné a způsobuje nezákonnost konečného rozhodnutí, pak konečné rozhodnutí zruší.

Subsumpci správních aktů lze demonstrovat například na závazném stanovisku odboru státní památkové péče vydané podle § 14 odst. 3 zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. To je úkonem správního orgánu, jímž zpravidla nedochází k založení, změně, zrušení či závaznému určení povinností a není tedy rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s.ř.s. Takovéto závazné stanovisko však bývá podkladem pro vydání stavebního povolení, které splňuje znaky rozhodnutí dle ust. § 65 odst. 1 s.ř.s. Stavební povolení, případně rozhodnutí o tom, že nebude vydáno, lze napadnout žalobou a v rámci této žaloby tvrdit nezákonnost závazného stanoviska, která může být důvodem nezákonnosti vydaného stavebního povolení, resp. rozhodnutí o jeho nevydání. Pokud by však žalobce vydané stavební povolení nenapadl samostatnou žalobou, nelze závazné stanovisko odboru státní památkové péče přezkoumat.¹³⁰

Na tomto místě si dovoluji poznamenat, že při zrušení konečného rozhodnutí výhradně pro nezákonnost podkladového rozhodnutí může docházet k poměrně kuriozním situacím (byť pravděpodobně jen velmi zřídka). Soud svůj rozsudek doručí pouze orgánu, který vydal konečné rozhodnutí. Budeme-li vykládat ust. § 78 odst. 5 užívající singulární formy doslovně, pak rozhodnutím soudu je vázán pouze tento správní orgán, nikoli již ten, který vydal podkladové stanovisko. Tento orgán, který vydal „konečné rozhodnutí“, je bezesporu povinen vyžádat si nové závazné stanovisko, neboť rozsudek soudu zajisté závazné stanovisko nahradit nemůže. Nebude-li se však dotčený orgán vydávající závazné stanovisko cítit být rozhodnutím soudu vázán a bude-li i nadále trvat na svém a vydá znovu závazné stanovisko

¹³⁰ Blíže viz. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28.4.2004, čj. 7 A 90/2001-98. Podobně podle usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23.3.2004, čj. 38 Ca 706/2002-34, je jakožto rozhodnutí předběžné povahy z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeno rozhodnutí, jímž stavební úřad nařídí stavebníkovi zastavit práce na nepovolené stavbě. Soud k žalobě přezkoumá až rozhodnutí o nařízení odstranění stavby nebo o jejím dodatečném povolení, které následuje a které teprve je konečné.

shodného či podobného obsahu, jako bylo původní, pak se orgán, jehož konečné rozhodnutí bylo zrušeno, dostává do překérní situace. Může totiž buď nerespektovat rozsudek soudu, pak bude ovšem jeho rozhodnutí dle ustálené judikatury nezákonné již z tohoto důvodu, nebo může ignorovat závazné stanovisko, což ovšem bude v rozporu s ust. § 149 odst. 2 s.ř. Pokud by soudy zrušily k žalobě rozhodnutí v kterémkoli z obou případů, mohlo by dojít až k určitému zacyklení. Podle okolností případu by se pak nejspíše jevilo jako rozumné k závaznému stanovisku, jež bude opakovat dřívější vadu, nepřihlížet.

Další výlučka obsahuje rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení správního řízení. Občanský soudní řád ve znění platném do 31.12.2000 obsahoval širší výlučku rozhodnutí „procesní povahy“. Ta byla nahrazena novelou č. 30/2000 Sb. výlukou stávající, již zákonodárce převzal do s.ř.s. Změna neměla fakticky příliš velký důsledek, protože soudy se k tomuto zúžení postupně dopracovaly samy, když se přiklonily k názoru, že i rozhodnutí v zásadě procesní povahy, které může mít ale dopad i do sféry práv hmotných, je přezkoumatelné. Za rozhodnutí „procesní povahy“ tak nebyla považována například rozhodnutí o zamítnutí návrhu na povolení obnovy řízení, zamítnutí odvolání, protože bylo podáno opožděně nebo neoprávněnou osobou, apod. Podle dnešní úpravy, kdy ani současný správní řád výslovně nedefinuje, která rozhodnutí jsou rozhodnutími, jimiž se upravuje vedení řízení, tak bude upřesnění konkrétních druhů těchto rozhodnutí záviset na judikatuře. Nejvyšší správní soud navázal na judikaturu Ústavního soudu a výlučku vykládá restriktivně. Protože z přezkumu jsou výslovně vyloučena jen rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení, znamená to, že ostatní procesní rozhodnutí z přezkumu vyloučena nejsou a přezkum nelze omezovat pouze na ta rozhodnutí, jež zasahují do hmotněprávní sféry účastníků řízení.¹³¹ Vyloučena tak budou například jen rozhodnutí o přerušení řízení, o návrhu na prominutí zmeškané lhůty, o návrhu na vyloučení pracovníka správního orgánu z řízení a další podobná.

Oproti dřívější úpravě neobsahuje s.ř.s. výlučku rozhodnutí pořádkové povahy. Tato výlučka původně obsahovala ještě dovětek „včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách“. Ten byl nálezem Pl. ÚS 28/98 zrušen, takže zůstala vyloučena jen „rozhodnutí pořádkové povahy“. V posuzované věci se jednalo o „pořádkovou pokutu“ podle zák. č. 166/1993 Sb., o

¹³¹ Podrobněji viz. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23.3.2005, čj. 6 A 25/2002-42: „Jestliže soudní řád správní nevylučuje ze soudního přezkumu rozhodnutí procesní povahy, ale pouze rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení, znamená to, že všechna ostatní rozhodnutí procesní povahy přezkoumatelná jsou, přičemž pro jejich pouhý procesní (a chybějící hmotněprávní) charakter je nelze vylučovat ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s.ř.s.s tím, že nejde o rozhodnutí správního orgánu. Znamená to tedy, že procesní rozhodnutí (tj. rozhodnutí, která nezasahují do hmotných práv účastníků, ale do jejich práv procesních) jako kategorie soudnímu přezkumu podléhají, ledaže by je zákon z tohoto přezkumu výslovně vylučoval; jejich povaha ale sama o sobě důvodem kompetenční výluky není a být nemůže.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23.3.2005, čj. 6 A 25/2002-42, www.nssoud.cz.

Nejvyšším kontrolním úřadu, kterou NKÚ může uložit až do výše 50 000,- Kč. Obdobně řada dalších zákonů umožňuje uložit pořádkovou pokutu ve značné výši. Zde se už spíše jedná o nepřímé sankce za porušení hmotného práva, jimiž mohou být značně zasažena majetková práva individua. Pokud není dán prostor pro soudní ochranu, není zaručena rovnost subjektů, jejichž práva jsou na jedné straně dotčena pokutami „pořádkovými“ a na druhé straně pokutou bez takového přívlastku. Navíc je porušena zásada přiměřenosti zásahu orgánu veřejné moci. Ústavní soud ve výluce shledal i porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Formálněprávně se však ani vypuštěním části ustanovení nic nezměnilo, protože pořádkové pokuty jsou bezesporu „rozhodnutími pořádkové povahy“. To byl zřejmě jeden z důvodů, proč se zákonodárce rozhodl tuto výluku v s.ř.s. neopakovat. Ani současný správní řád s termínem rozhodnutí pořádkové povahy neoperuje a používá namísto něj termín „zajišťovací prostředky“. Jestliže v daném případě bude možné podřadit zajišťovací prostředek pod rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení, pak se uplatní výluka § 70 písm. c) s.ř.s. Tak tomu bude například u předvedení účastníka. Naopak tam, kde o takovýto typ rozhodnutí nepůjde, např. u rozhodnutí o předběžném opatření, se výluka neuplatní.

Dalšími rozhodnutími, která jsou vyloučena z přezkumu, jsou ta rozhodnutí, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenaají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, a to nestanoví-li zvláštní zákon jinak¹³². Podobného charakteru je výluka rozhodnutí o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám, pokud sama o sobě neznamenaají právní překážku výkonu povolání nebo zaměstnání nebo jiné činnosti. Právě u těchto výluk, které jsou omezeny pouze zákazem zásahu do ústavně zaručeného práva na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, může docházet k rozporu s judikaturou ESLP. Omezení výluky není dostatečné, protože rozhodnutí o zdravotním stavu mohou mít svůj dopad i do jiných práv civilního charakteru ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy. Tak například podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11.11.2003, čj. 7 A 93/2002-41: „Posudkový závěr o zdravotním stavu, a tedy i o tom, zda nemoc má charakter nemoci z povolání, není rozhodnutím, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně

určují práva ve smyslu § 77 odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ani ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. Soud proto žalobu na přezkoumání takového závěru odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) a d) s.ř.s.“ V podobné věci rozhodl ESLP v případě I.D. proti Bulharsku (2005), kdy shledal, že bulharské soudy porušily právo na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy, když se odmítly zabývat rozhodnutím o tom, zda stěžovatelčina choroba byla, či nebyla, nemocí z povolání. Místo toho v řízení o odpovědnosti zaměstnavatele za škodu způsobenou zaměstnankyni nemocí z povolání převzaly rozhodnutí správního orgánu o tom, že se o nemoc z povolání nejednalo s odkazem na to, že se jedná o odbornou otázku posouzení zdravotního stavu. ESLP v tom shledal porušení povinnosti přezkoumávat v plné jurisdikci všechny skutkové otázky. Je pravda, že při současné koncepci správního soudnictví v České republice, by přezkum tohoto rozhodnutí v daném případě nepříslušel správním soudům, ale soudům civilním, jež by projednávaly náhradu škody. Je však otázkou, zda by se i civilní soudy nebránily novému posouzení zdravotního stavu. Na okraj jen poznamenávám, že v rozhodnutí ESLP vláda Bulharska argumentuje tím, že bulharský nejvyšší správní soud ještě před tím, než ESLP rozhodl, začal umožňovat přezkum rozhodnutí zdravotních komisí. De lege ferenda by proto bylo vhodné zvážit, zda tato výluka je nezbytná. V případech, že by takové rozhodnutí bylo pouze podkladovým rozhodnutím, což ostatně může být u této kategorie rozhodnutí poměrně častým jevem, by bylo stejně možné uplatnit výlukou uvedenou v ust. § 70 písm.b).

Pro všechny případy kompetenčních výluk platí, že je třeba je vykládat restriktivně. Je-li sporné, zda se kompetenční výlučka na rozhodnutí správního orgánu vztahuje, je zapotřebí zvolit výklad maximálně dbající zachování práva na přístup k soudu.¹³³ Dále platí, že užití výlučky může být vyloučeno zvláštním zákonem. Jestliže totiž zákon výslovně založí speciální možnost soudního přezkoumání konkrétního typu rozhodnutí, nelze takový přezkum odeprít, a to ani s poukazem na případnou obecnou výlukou procesního předpisu.¹³⁴

Na závěr je ještě třeba zdůraznit, že dospěje-li soud k závěru, že je dána některá z výluk a rozhodnutí správního orgánu je vyloučeno z přezkumu, pak již nepřezkoumává, zda v řízení před správním orgánem došlo k vadám, které mohly ovlivnit zákonnost takového rozhodnutí, ani zda rozhodnutí správního orgánu je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

¹³² Takovým rozhodnutím je dle judikatury Nejvyššího správního soudu například rozhodnutí lékaře o ukončení dočasné pracovní neschopnosti podle § 7 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 31/1993 Sb., o posuzování dočasné pracovní neschopnosti pro účely sociálního zabezpečení, které „závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osoby, a protože samo o sobě neznámá právní překážka výkonu povolání, je vyloučeno ze soudního přezkumu podle ustanovení § 70 písm. d) soudního řádu správního“. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7.10.2004, čj. 2 As 16/2004-44, www.nssoud.cz.

¹³³ Blíže viz. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.12.2005, čj. 3 As 28/2005-89.

4.4.1.4. Skutkový a právní stav, ze kterého soud vychází

S ohledem na skutečnost, že ve správním soudnictví se rozhodnutí správních orgánů jen přezkoumávají, je založeno v zásadě na principu kasačním, a soudy tak nemají nahrazovat při svém rozhodování správu, musí soud vycházet při přezkumu rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který zde byl dán v době, kdy bylo rozhodnutí vydáno. Správní soudy nejenže nezávisle posuzují právní stav, ale rovněž nejsou ani vázány skutkovým stavem, jak jej zjistil správní orgán, jehož rozhodnutí je žalobou napadáno. Mohou tedy kontrolovat správnost rozhodnutí. Již za předchozí úpravy (tj. úpravy obsažené v části páté o.s.ř. ve znění platném do 31.12.2002) judikatura dovodila, že i přes výslovný zákaz provádění dokazování obsažený tehdy v ust. § 50i odst. 1 o.s.ř. bylo přezkoumání věcné správnosti namístě, neboť soudy byly povinny dle ust. § 250j odst. 2 o.s.ř. povinny napadené rozhodnutí zrušit, jestliže dospěly k závěru, že správní orgán skutkový stav zjistil nedostatečně pro posouzení věci.¹³⁵

V s.ř.s. bylo dokazování před soudy nově zavedeno, jak však omezeno tím, k čemu se důkazy mají vztahovat. I když soud může kromě důkazů, jež byly provedeny v řízení před správním orgánem, provést i důkazy jiné, musí se tyto důkazy vždy vztahovat ke skutkovému stavu v době před vydáním rozhodnutí (resp. k době až do okamžiku jeho vydání). Soud posuzuje, zda správní orgán jednal v souladu se zákonem, když napadené rozhodnutí vydal, neposuzuje to, zda později došlo ke změně okolností, jež by v případě, že by k nim správní orgán přihlížel, mohly mít za následek změnu správního rozhodnutí.

Právní stav, tedy stav právního řádu a stav právních vztahů, ze kterého soud vychází, rovněž musí být stavem, který tu byl ke dni rozhodnutí. Pro upřesnění zbývá jen dodat, že zákonnost rozhodnutí (a tedy i právní a skutkový stav) soud přezkoumává ke dni vydání rozhodnutí správního orgánu, nikoliv k datu právní moci rozhodnutí. Dojde-li v době od rozhodnutí do dne právní moci tohoto rozhodnutí ke změně okolností, nezpůsobuje tato změna nezákonnost nebo nicotnost vydaného rozhodnutí.¹³⁶ V případě, že však poté, co rozhodnutí bylo vydáno, Ústavní soud zruší ustanovení zákona, o které se rozhodnutí opíralo, pak Nejvyšší správní soud dovodil ve svém rozsudku ze dne 13.5.2003, čj. 7 A 146/2001-29, že je třeba takové rozhodnutí správního orgánu zrušit, i když se opíralo o tehdy platný a

¹³⁴ Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.1.2005, čj. 1 As 18/2004-74.

¹³⁵ Blíže viz. Šimůnková, V., Veberová, H. Věcná správnost aktu a přezkoumávání jeho zákonnosti. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 107.

¹³⁶ Blíže viz. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.2.2004, čj. 6 A 85/2000-64. V dané věci bylo napadeno rozhodnutí Komise pro cenné papíry o uložení nápravného opatření obchodníkovi s cennými papíry, po jehož vydání (avšak před jeho doručením a nabytím právní moci) obchodník s cennými papíry dodatečně pozbyl oprávnění k obchodování, avšak ani tato skutečnost neměla dle soudu za následek nicotnost vydaného rozhodnutí.

účinný předpis. V rozhodnutí uvádí, že totiž: „Odpovídá principu oprávněného očekávání, aby soud v přezkumném řízení zrušil rozhodnutí správního orgánu, které se o ně opírá. Při přezkoumání zákonnosti rozhodnutí proto správní soud není vázán ustanovením takto zrušeného zákonného ustanovení, ale musí dbát nálezu Ústavního soudu; v takovém případě není rozhodující, že napadené rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno ještě před tím, než Ústavní soud zákonné ustanovení zrušil. Nezákonost napadeného rozhodnutí pak správní soud zpravidla shledá v rozporu s předpisem vyšší právní síly, totiž s Ústavou. O otázce rozporu zákona s Ústavou si soud ve správním soudnictví nemůže učinit úsudek sám, a to tím spíše, byl-li zákon zrušen v řízení, které správní soud v obdobné věci sám svým návrhem u Ústavního soudu vyvolal.“

4.4.1.5. Vady aktů a jejich nicotnost

Není-li správní akt vydán v souladu s objektivním právem, případně je-li věcně nesprávný, je vadný. Vada může spočívat například v obsahu aktu, v postupu při jeho vydávání, v nedostatku kompetence nebo v nepřesnostech, které se vyskytnou při písemném vyhotovení aktu. Ne všechny vady jsou stejně závažné a ne vždy je třeba soudní nápravy. Některé formální vady může správní orgán napravit například i bezprocedurálním postupem. Další vady jsou takového charakteru, že zákonodárce nepovažoval za vhodné, aby je správní soudy přezkoumávaly.

Pomineme-li akty vykazující pouze formální vady, lze vadné akty v zásadě dělit na akty nezákonné a akty věcně nesprávné (starší nauka pro ně používala termín naříkatelné). Jak jsme ukázali výše, přezkoumává soud v zásadě jen akty nezákonné. Přezkum věcné správnosti by byl považován za zásah moci soudní do oblasti tradičně vyhrazené moci výkonné. Výjimku tvoří jen oblast správního trestání, kde správní soudy mohou posoudit, zda trest nebyl uložen ve zjevně nepřiměřené výši.

Nezákonné akty jsou v rozporu s objektivním právem, a to buď hmotným, nebo procesním. Procesní vady však musí dosáhnout intenzity podstatného porušení ustanovení o řízení, aby mohly samy o sobě mít za následek nezákonnost aktu. Musí se jednat o vady, jež mohou způsobit, že meritorní rozhodnutí neodpovídá právu hmotnému. Vady méně závažné nezákonnost správního aktu nezpůsobují.

Pro nezákonné akty platí presumpce jejich správnosti. To znamená, že se na akt hledí jako na bezvadný, dokud není úředně shledán opak. Ti, jejichž práva a povinnosti byly aktem dotčeny, se jím musí řídit, i když je nezákonný. Sami si jeho zákonnost nemohou posoudit,

musí vyvolat další řízení před správním úřadem nebo podat žalobu u soudu. Žalobce musí podle ust. § 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s. v žalobě uvést, v čem nezákonnost správního rozhodnutí spatřuje. Soud z moci úřední vady nevyhledává, jinak tomu je, jen je-li akt nicotný. Do jisté míry je dispozitivní zásada prolomena ust. § 75 s.ř.s. Jestliže rozhodnutí trpí podstatnými vadami, jak budou popsány dále, pak soud rozhodnutí zruší bez toho, aniž by nařizoval jednání. Vyjdou-li tyto vady najevo až v řízení před soudem (tedy netvrdil-li je žalobce v žalobě), soud rozhodnutí rovněž zruší. Těmito vadami jsou:

1. nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí¹³⁷,
2. skutečnost, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění,
3. podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé¹³⁸

Jak bylo uvedeno výše, v zásadě platí dispozitivní zásada, a proto je důležité, aby žalobce mohl být ve věci úspěšný, aby uměl vady rozpoznat a v žalobě je správně vystihnout. Neplatí však bezvýjimečně, že žalobce musí všechny vady v žalobě vystihnout, některé soud vyhledává z úřední povinnosti. Vzhledem k tomu, že vad může být celá řada, pokusme se přijít na určitý mechanismus, jakým by bylo možné každé rozhodnutí systematicky prozkoumat. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27.9.2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, naznačil algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy, který je možné v zásadě

¹³⁷ Tak například takovou vadou může být nedostatečné odůvodnění správního rozhodnutí. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19.2.2004, čj. 5 A 137/2000-37, je rozhodnutí nepřezkoumatelné v následujícím případě: „Výrok o námitkách účastníků stavebního řízení není rozhodnutím o hmotném právu; nemá tedy samostatný význam, ale je obsahově závislý na výroku ve věci samé. Jednotlivými námitkami se správní orgán zabývá v odůvodnění svého rozhodnutí. Nevypořádá-li se s nimi dostatečně, jedná se o vadu rozhodnutí, která sama o sobě nezakládá nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, neboť ta může být způsobena pouze nesrozumitelností výroku ve věci samé nebo nedostatkem skutkových důvodů pro toto rozhodnutí.“ Dále Nejvyšší správní soud shledal nepřezkoumatelnost rozhodnutí v případě, kdy správní orgán druhého stupně rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdí a zároveň jej změní (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2004, čj. 6 A 127/2002-28); kdy rozhodne o dvou odvoláních proti totožnému rozhodnutí dvěma formálně samostatnými rozhodnutími byť shodného materiálního obsahu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2005, čj. 6 A 104/2001-69); v případě, kdy správní orgán v odůvodnění uvede toliko, že se řídil zákonnými kritérii, avšak nedostatečně důvodní, jak byla skutkovým stavem tato zákonná kritéria naplněna (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.6.2005, čj. 7 A 10/2005-298); dále jestliže správní orgán nedostatečně odůvodní rozhodnutí, protože neuvede, kterým z protichůdných důkazů přikládal větší váhu a proč (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.8.2004, čj. 5 A 48/2001-47); a konečně například ve věcech správního trestání, jestliže se správní orgán dostatečně nevypořádá s tím, že právní úprava v době jeho rozhodování je pro pachatele příznivější, než v době, kdy byl skutek spáchán a automaticky mu uloží trest podle předchozí právní úpravy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2004, čj. 6 A 126/2002-27).

¹³⁸ Nezákonným je automaticky například akt, v němž správní orgán nerespektuje předchozí rozhodnutí správního soudu v dané věci.

použit jako určitý návod pro vyhledávání vad správních rozhodnutí, pro žalobce, který sestavuje žalobní body. Algoritmus spočívá v pěti krocích. Za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat rozhodnutí; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při jeho vydání nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda rozhodnutí bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní kritérium); za čtvrté, v přezkumu obsahu rozhodnutí z hlediska rozporu rozhodnutí (nebo jeho částí) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného rozhodnutí z toho pohledu, zda nebylo zneužito nebo překročeno správní uvážení a u rozhodnutí v oblasti správního trestání rovněž z hlediska proporcionality trestu.

Některé vady aktů dosahují takové intenzity, že již o existenci aktu nejde hovořit. Tyto závažné vady způsobují nicotnost¹³⁹ neboli nulitu aktu. Správní teorie pak hovoří o „paaktu“, u kterého se neuplatní presumpce správnosti. To znamená, že se na něj pohlíží, jako by tu od počátku nebyl a nikdo není povinen se jím řídit, protože není schopen vyvolat jakékoli právní následky, a to i když nebyl úředně zrušen, jeho nicotnost nebyla úředně zjištěna. Protože však navenek může často působit dojmem, že se o rozhodnutí jedná, a především proto, aby jeho adresát měl právní jistotu, že správní orgán, který takový paakt vydal, po něm nebude vymáhat plnění povinností v paaktu uložených, je vhodné, aby byla dána možnost autoritativně nicotnost takového aktu prohlásit. Dříve (tedy za účinnosti předchozího správního řádu a předchozí úpravy správního soudnictví obsažené v o.s.ř.) taková možnost nebyla dána ani správním orgánům, ani soudům. Soudy pak paaky rušily, což formálně nebylo zcela čisté, neboť žádné rozhodnutí fakticky neexistovalo, leč pro právní jistotu byl takový postup příznivější.

V současnosti okruh nicotných aktů více méně definuje nový správní řád v ust. § 77. Dříve byla otázka nalezení hranice, od které vady jsou již tak závažné, že způsobují nicotnost aktu a ne jen jeho nezákonnost, věci judikatury a doktríny, na které ostatně správní řád navázal. Správní řád dělí vady způsobující nicotnost do dvou kategorií podle toho, kdo takovou nicotnost může prohlásit. Do první kategorie spadá absolutní nedostatek věcné příslušnosti, to neplatí v případě, že rozhodl instančně vyšší orgán. Rozhodnutí vydané správním orgánem v případě, kdy takové rozhodování do pravomoci správních orgánů vůbec

¹³⁹ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22.7.2005, čj. 6 A 76/2001-96: „Pojmy nicotnosti a neplatnosti správního aktu nelze navzájem směřovat, neboť každý z nich má svůj vlastní a vzájemně odlišný obsah.“

nespadá¹⁴⁰, je nulitním aktem. Z tohoto důvodu může nulitu prohlásit správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který paakt vydal. Druhou skupinu tvoří vady, jež činí akt zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, případně další vady, pro něž jej nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost z těchto důvodů může prohlásit pouze správní soud. Protože výčet je demonstrativní, bude soud především posuzovat intenzitu vady, která může být případ od případu rozdílná.¹⁴¹

Protože druhá kategorie je ve správním řádu vymezena pouze demonstrativně a přitom i demonstrativní výčet je poněkud úzký, bude i nadále pro vymezení nulitních aktů rozhodující judikatura a doktrína. V této oblasti o judikaturu není nouze, proto strohost výčtu obsaženého ve správním řádu nečiní velké potíže. Soudy tak kromě nejtěžších vad příslušnosti, nedostatku pravomoci – absolutní věcné nepřislušnosti, shledaly nicotnost aktů i tam, kde v řízeních týkajících se nemovitostí chyběla příslušnost místní.

Do druhé kategorie lze řadit tyto vady způsobující nulitu¹⁴²:

1. Nedostatek právního podkladu – lze uvést např. rozhodnutí SP 96: „Skutečnost, že správní orgán potvrdil rozhodnutí, jímž byla účastníku řízení uložena povinnost podle právního předpisu, který byl přede dnem rozhodnutí o odvolání bez náhrady zrušen, představuje vadu správního aktu, způsobující jeho nicotnost...“
2. Absolutní nedostatek formy – například ústní rozhodnutí namísto písemného.

¹⁴⁰ Například podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21.8.2003, čj. 5 A 116/2001-46, je nicotné rozhodnutí o pokutě za porušení cenových předpisů v energetice, vydané finančním ředitelstvím, z důvodu absolutního nedostatku věcné příslušnosti rozhodujícího orgánu, protože věcně příslušným orgánem je Státní energetická inspekce. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30.9.2003, čj. 6 A 82/2000-43, v případě, že zákon určí obecně, že dozor vykonává policie, avšak již blíže nespecifikuje, který orgán uvnitř policie, není to dostatečné určení věcné příslušnosti a z tohoto důvodu je akt nicotný: „Ačkoliv § 67 zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu, stanovil, že dozor nad jeho dodržováním a dodržováním předpisů vydaných k jeho provedení vykonávají orgány policie, uvedený zákon nestanovil nic o tom, kdo vlastně tímto „orgánem“ v rámci policie je. Nedostatek působnosti státního orgánu má za následek nicotnost vydaného aktu a tuto nicotnost soud vysloví z úřední povinnosti bez ohledu na to, zda taková žalobní námitka byla uplatněna.“ V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30.10.2003, čj. 5 A 153/2002-33, shledal soud nicotným „Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy o odvolání proti rozhodnutí ředitele diagnostického ústavu, proti němuž se nelze odvolat.“

¹⁴¹ Podle rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 18.11.2003, čj. 2 Afs 12/2003-216 a čj. 6 A 76/2001-96, ze dne 22.7.2005, kde se soud zabýval nedostatkem některé ze základních náležitostí rozhodnutí uvedených v § 32 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nemůže tento nedostatek, který soud sám o sobě považuje za aspekt formální, způsobovat sám o sobě nicotnost rozhodnutí, pokud nedosahuje určité intenzity. Tuto intenzitu pak považuje za znak materiální. V rozsudku čj. 2 Afs 12/2003-216 soud uzavírá, 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.“

3. Absolutní omyl v osobě adresáta – správní akt je adresován něčemu, co nemá právní subjektivitu. V praxi často správní úřady ukládaly povinnost obchodnímu jménu, resp. firmě (např. SP 49, SJS 193).
4. Požadavek nemožného plnění – u plnění absolutně nemožných nebo nemožných vzhledem k osobě adresáta nebo vzhledem k věci.
5. Požadavek plnění trestného – Mazanec¹⁴³ uvádí, že tento případ je diskutabilní, protože není jisté, zda by nulitu měl působit i požadavek jednání, které by naplnilo skutkovou podstatu přestupku či jiného správního deliktu, obsažený v rozhodnutí například jen jako podmínka. Jako sporný příklad uvádí udělení stavebního povolení vázaného na použití projektu, ve kterém je přehlédnuta chyba způsobující porušení bezpečnostních nebo požárních předpisů.
6. Neurčitost či nesmyslnost aktu – jde o případ, kdy není možné zjistit, jaký je obsah aktu, zda a jaké povinnosti jsou ukládány a případně komu. Nulitu působí i závažný logický rozpor mezi odůvodněním a výrokem aktu.
7. Chybějící projev vůle správního orgánu – padělky a násilím vynucené akty. Naopak akty získané za úplatek se považují za nezákonné.

Soud k nulitě přihlíží z úřední povinnosti bez ohledu na to, zda žalobce vady způsobující nulitu v žalobě namítal. Proto shledá-li napadené správní rozhodnutí nicotným, vysloví jeho nicotnost i bez návrhu. Je-li nicotnou jen část rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí. Soud se však nejdříve ze všeho musí zabývat tím, zda žaloba je přípustná. Nicotnost rozhodnutí totiž může vyslovit jen za procesního předpokladu, že žaloba sama není nepřípustná.¹⁴⁴ Poté zjišťuje, zda rozhodnutí je či není nicotné, a jestliže jej pro shledanou nicotnost ruší, nezabývá se už dále z důvodu procesní ekonomie případnými dalšími námitkami žaloby poukazujícími na nezákonnost tohoto rozhodnutí. Rovněž z důvodu procesní ekonomie není-li v žalobě návrh na prohlášení nicotnosti, a ani soud sám rozhodnutí nicotným neshledá, nemá se v odůvodnění svého rozhodnutí zabývat úvahami o případné

¹⁴² Nejvyšší správní soud sumarizoval většinu již dříve judikaturou či doktrínou zjištěných vad způsobujících nicotnost v rozsudku ze dne 22.7.2005, čj. 6 A 76/2001-96: „Nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí.“

¹⁴³ Mazanec, M.: Správní soudnictví, Linde, Praha 1996, str. 79.

¹⁴⁴ Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.4.2005, čj. 4 As 31/2004-53.

nicotnosti.¹⁴⁵

Nulitu z důvodu absolutního nedostatku věcné příslušnosti podle ust. § 78 odst. 1 s.ř. zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nulitní rozhodnutí vydal. Účastník správního řízení může podat podnět k tomu, aby tento nadřízený správní orgán prohlásil nicotnost rozhodnutí. Podnětem není zahájeno řízení. To správní orgán zahájí až po úvaze. Ovšem shledá-li při předběžném posouzení věci k závěru, že rozhodnutí by nicotné být mohlo, měl by řízení zahájit.

To, co bylo uvedeno výše o posuzování nicotnosti nadřízeným správním orgánem, však neznamená, že nicotnost nemůže z tohoto důvodu prohlásit rovněž správní soud. Je třeba poznamenat, že podle ust. § 68 písm. c) s.ř.s. je žaloba směřující proti správnímu rozhodnutí nepřipustná tehdy, je-li jejím jediným důvodem tvrzená nicotnost rozhodnutí a jestliže se žalobce nedomáhal vyslovení této nicotnosti v řízení před správním orgánem. To by při doslovném výkladu nasvědčovalo tomu, že v takovém případě by žalobce nejprve měl postupovat podle § 78 odst. 1 s.ř. Na druhou stranu ale je takový postup pouhým podnětem a v konečném důsledku žalobce není schopen ovlivnit to, zda správní orgán k jeho podnětu řízení o prohlášení nicotnosti zahájí. K tomu lze připočít i to, že žalobce může povinnost podat podnět lehce obejít tím, že do žaloby uvede kromě nicotnosti i další stížní body a bude tvrdit nějakou nezákonnost aktu. Postup podle § 78 odst. 1 s.ř. byl uveden v život později než nabylo účinnosti ust. § 68 písm. c) s.ř.s., přičemž se dá usuzovat na to, že zákonodárce předpokládal, že bude pro prohlášení nicotnosti ve správním řádu zavedena samostatná procedura, jež bude využívána pro větší počet případů, než jen pro absolutní nedostatek věcné příslušnosti. Proto se domnívám, že by soudy neměly striktně vyžadovat vyčerpání možnosti domáhat se prohlášení nicotnosti rozhodnutí postupem podle § 78 odst. 1 s.ř. Přesto až judikatura ukáže,¹⁴⁶ jak se k tomuto problému soudy postaví.

4.4.1.6. Správní uvážení a neurčité právní pojmy

Správní uvážení a výklad neurčitých právních pojmů dávají správě určitý prostor, do kterého správní soudy nezasahují, za předpokladu, že z tohoto zákonem vymezeného prostoru správa nevykročí. Společná jim tak je jistá míra volnosti, kterou správě poskytují pro její rozhodování. Nelze se však domnívat, že by jejich užití bylo zcela mimo kontrolu soudů, jak bude rozebráno dále.

¹⁴⁵ Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.4.2004, čj. I Azs 12/2003-48.

4.4.1.6.1. Správní uvážení

Správní uvážení (diskrece, diskreční pravomoc, volné uvážení) poskytuje veřejné správě určitý prostor, ve kterém se může při svém rozhodování pohybovat a realizovat tak v rámci zákonných mezí vládní politiku (resp. politiku místní samosprávy). Jakýkoli akt z množiny možných rozhodnutí, která z tohoto prostoru nevybočují, je v souladu se zásadou legality. Diskrece nemůže za žádných okolností přerůst v libovůli, je do jisté míry zákonem limitována a tyto limity jsou předmětem soudní kontroly. Proto se přikláním k používání termínu správní uvážení (nebo ještě lépe k cizímu slovu diskrece), jak jej užívá s.ř.s., oproti dříve zpravidla užívanému termínu volné uvážení, který navozuje dojem absolutní volnosti správy při vydávání rozhodnutí.

Diskrecí se ve svých statích zabývá více autorů¹⁴⁷ a nabízejí v nich různé definice, všechny však mají společný základ. Vezměme například definici Bažilovu,¹⁴⁸ který diskreci definuje jako „tomuto orgánu zákonem založená volnost zvolit při řešení konkrétního případu jedno z více právně možných rozhodnutí“. Zpravidla v dispozici normy bývá povolená diskrece vyjádřena slovy „správní orgán může“, „lze“, „je možné“ apod. Je však třeba upozornit, že legislativní pojem „přiměřeně“ neznamená, že správnímu úřadu je dána možnost správního uvážení, které z ustanovení si pro aplikaci na daný skutkový stav vybere, ale znamená příkaz aplikovat ustanovení, na které odkazuje způsobem odpovídajícím povaze věci.¹⁴⁹

To, jak se již judikatura za Rakouska-Uherska dobrala k tomu, že je po stránce zákonnosti třeba posuzovat i správní uvážení, a jak tedy byla původní výlučka volného uvážení obsažená v § 3 písm. e) říjnového zákona při recepci do československého právního řádu Pantůčkovým škrtem vypuštěna, bylo popsáno již v kapitole o historickém vývoji správního soudnictví na našem území. Později právní úprava obsažená v § 245 odst. 2 o.s.ř. ve znění platném do 31.12.2002 nepřinesla nic nového a vycházela z těchto starších poznatků. Příliš změn nepřinesl ani s.ř.s. s výjimkou posuzování správního uvážení při ukládání sankcí.

Diskreční oprávnění se vyskytuje ve dvojí formě. První znamená pro správní orgán možnost volby, zda v dané situaci rozhodne, či nerozhodne, tedy zda bude nějak zasahovat.

¹⁴⁶ Prozatím si nejsem vědoma toho, že by správní soudy o této věci rozhodly. Podle přechodných ustanovení správního řádu lze nicotnost prohlásit pouze u těch rozhodnutí, jež byla vydána až poté, co správní řád nabyl účinnosti, tj. po 1.1.2006.

¹⁴⁷ Mimo jiným např.: Sládeček, V. Soudní přezkum správního uvážení. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 93-106. Bažil, Z.: Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva, AUC-Iuridica č. 6/1992, str. 58.

¹⁴⁸ Idem.

¹⁴⁹ Blíže viz. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24.10.2005, čj. 10 Ca 220/2004-26.

Druhá potom umožňuje v situaci, kdy má orgán povinnost rozhodnout, volit z různých možných variant řešení. Diskrece je tedy buď vázaná, kdy účastník má právní nárok na nějaké rozhodnutí, nebo absolutní, když si úřad může zvolit, zda zasáhne. V druhém případě neexistuje žádné subjektivní právo účastníka řízení na správní rozhodnutí. Mohou být ale zasažena jeho procesní práva, pokud se správní orgán jeho žádostí nezabývá, jak měl.

Obecně platí, že soud nemůže posuzovat, zda správní orgán vybral věcně správné řešení. Soudní přezkum zasahuje jen tam, kde se jedná o subjektivní práva účastníků. V hmotněprávní rovině je tam, kde je zákonem založena diskreční pravomoc, subjektivní právo vyloučeno. Soudnímu přezkumu podléhá podle ust. § 78 odst. 1 s.ř.s uvážení správního orgánu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem a zda jej nebylo zneužito. V rámci toho se soud musí zabývat tím, zda správnímu orgánu byla zákonem dána možnost diskrece¹⁵⁰, zda výsledek užití správního uvážení je v souladu s pravidly logického uvažování, tedy zda existuje logická vazba mezi skutečnostmi vyplývajícími z provedených důkazů a zda z možností daných právní normou byla zvolena ta, která provedeným důkazům odpovídá. Dále soud zkoumá, zda předpoklady takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem a posuzuje, zda orgán použil uvážení tam, kde je při svém rozhodování právně vázán.

Pokud takováto pochybení soud nenalezne, nemůže z týchž skutečností vyvozovat jiné závěry. Nelze však připustit, že by správní orgán měl v některých případech, kdy jeho uvážení je velmi volné, absolutní, nekontrolovatelné pole působnosti. Mazanec¹⁵¹ za principiálně přípustné považuje ty případy absolutního volného uvážení, kdy se správnímu orgánu umožňuje jej použít, jen jestliže nastanou zákonem předpokládané skutečnosti. Když se správní orgán nezabývá tím, zda tyto předpokládané skutečnosti nastaly, je jeho jednání vadné.¹⁵²

¹⁵⁰ Důležitý je závěr uvedený v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24.10.2005, čj. 10 Ca 220/2004-26, ze kterého vyplývá, že jsou i případy, kdy správní orgán nejprve musí posoudit, zda přednostně může rozhodnout bez použití diskrece, a až pokud takovou možnost vyloučí, diskreci užije: „Má-li stavební úřad aplikovat určitá ustanovení právního předpisu na daný skutkový stav přiměřeně, musí aplikovat tato pravidla postupně podle jejich smyslu tak, že nejprve musí vyloučit možnost aplikace pravidla šetřícího více zákonem sledovaný zájem a teprve poté může užít výjimky z tohoto pravidla, která tento zájem omezuje, popř. otvírá cestu správnímu uvážení.“

¹⁵¹ Mazanec, M.: Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud, Bulletin advokacie č. 4/2000.

¹⁵² Tomu nasvědčují i závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30.11.2004, čj. 3 As 24/2004-79: „I když správní orgán rozhoduje na základě absolutně volné správní úvahy, musí být jeho rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. I v těchto případech musí správní orgán respektovat stanovené procesní postupy i elementární právní principy správního rozhodování. Nezákonnost takového rozhodnutí pak může spočívat mj. v překročení nebo zneužití stanovených mezí správního uvážení (§ 78 odst. 1 s.ř.s.) nebo může být způsobena jiným porušením procesních předpisů.“

„Mezemi“ zákona, kterými je prostor správního uvážení ohraničen, je míněn „rozsah právní normy, tedy zkoumání toho, zda správní orgán nepoužil správního uvážení i pro případ, ohledně něhož to zákon výslovně nedovoluje“.¹⁵³

Častou chybou správního orgánu je to, že nezjistí dostatečně skutkové okolnosti proto, aby bylo možné u soudu posoudit, zda se vypořádal se všemi hledisky. V takovém případě soud pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí zruší. Správní orgán není totiž pouze oprávněn použít volné uvážení, je to jeho povinnost. To, že oprávnění na jedné straně odpovídá povinnost na straně druhé, vyjádřil už Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 5.11.1993, čj. 6 A 99/92-50: „Rubem diskrečního oprávnění správního orgánu je povinnost správního orgánu volné úvahy užít, tedy zabývat se všemi hledisky, která zákon jako premisy takové úvahy stanoví, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění a poté volným správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a mezí, které zákon stanoví, dospět při dodržení pravidel logického uvažování k rozhodnutí.“ Navíc to, jak při své volné úvaze správní orgán postupoval, musí pojmout do odůvodnění rozhodnutí¹⁵⁴. Nelze rozhodnutí odůvodnit například jen tím, že uložená pokuta je v zákonem stanoveném rozmezí. Další chyby se pak správní orgán dopustí, jestliže se nevypořádá se všemi hledisky, které zákon pro správní uvážení obsahuje, a v odůvodnění uvede jen některá.¹⁵⁵

Zákaz zneužití správního uvážení míří na situace, kdy správní orgán rozhoduje o věci, když už o obdobné věci bylo jednou rozhodnuto. Pak musí použít stejná kritéria pro rozhodování (za předpokladu, že se zákonná hlediska mezitím nezměnila), rozhodnout

¹⁵³ Zoufík, F.: Některé problémy řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, Právo a zákonost č. 10/1992, str. 602. Podobně pak v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24.10.2005, čj. 10 Ca 220/2004-26: „Institut správního uvážení nemá při aplikaci ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, místa; naopak zákon výslovně stanoví, že stavba nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním musí být odstraněny. Stavební úřad tak neučiní jen při splnění všech zákonných podmínek, což musí stavebník v řízení prokázat. Nejde proto o správní uvážení (zda a kterou z podmínek stavebník splnil), nýbrž stavebník sám musí prokázat, že došlo ke splnění všech podmínek, jejichž splnění by bylo jinak požadováno v rámci řízení o povolení stavby (či ohlášení).“ K tomu je snad jen třeba ještě poznamenat, že ani s novým stavebním zákonem, tj. zák. č. 183/2006 Sb., nedošlo v oblasti rozhodování o odstranění nepovolené stavby k žádné změně.

¹⁵⁴ Např. podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18.12.2003, čj. 5 A 139/2002-46: „Jestliže dojde k podstatné změně skutečností (zde: změna majetkových poměrů odpovědného subjektu), z nichž správní orgán I. stupně vycházel při ukládání sankce, a správní orgán rozhodující o rozkladu na výši sankce setrvá, je třeba takový postup odůvodnit.“

¹⁵⁵ Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.3.2004, čj. 5 A 154/2002-51: „Pokud správní orgán I. stupně označí a odůvodní jen některá kritéria, z nichž vycházel při stanovení pokuty, a orgán II. stupně ve svém rozhodnutí výslovně neuvede a dostatečně neodůvodní všechna zbývající kritéria, jedná se o vadu řízení. Rozhodnutí ... dostojí požadavku srozumitelnosti a přezkoumatelnosti ve správním soudnictví jen tehdy, je-li z jeho odůvodnění jasně patrné, ... jsou-li všechna – v demonstrativním výčtu zákona uvedená – kritéria pro uložení sankce konkrétnímu účastníku řízení výslovně zmíněna a dostatečně odůvodněna. Stejně tak musí být nadevší pochybnost zřejmé, která další – v demonstrativním zákonném výčtu výslovně neuvedená – kritéria byla vzata v úvahu.“

specifická ustanovení o správním trestání.¹⁵⁸

Soud může podle ust. § 78 odst. 2 s.ř.s. trest, který byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, snížit v mezích zákonem dovolených, nebo od něj upustit. I zde však platí dispoziční zásada a soud tak může učinit pouze, jestliže to žalobce navrhne v žalobě. Navíc, zdá se, soudy příliš možnost trest zmírnit nevyužívají a snaží se do správního uvážení nezasahovat.¹⁵⁹

Ohledně možnosti přezkumu správního uvážení u těch rozhodnutí ve věcech „občanských práv a závazků“, která zůstala v kognici správní soudů (byť se zákonodárce mylně domníval, že všechna takováto rozhodnutí budou podléhat projednání před soudy civilními s plnou jurisdikcí), pak platí, že zde není možné posoudit věcnou správnost a že v některých případech by ESLP mohl shledat rozpor s povinností zajistit přezkum v plné jurisdikci.

4.4.1.6.2. Neurčité právní pojmy

Od správního uvážení je třeba odlišovat případy, kdy správa vykládá neurčité právní pojmy. Oběma institutům je společná určitá míra volnosti. Rozdíl spočívá v tom, že obsah a rozsah neurčitého právního pojmu si správní orgán musí objasnit, aby zjistil, zda pod skutkovou podstatu obsahující tento neurčitý právní pojem může subsumovat konkrétně nastalou situaci. Volné uvážení nastupuje až v okamžiku, kdy se již správní orgán rozhodne, která skutková podstata se na řešený případ vztahuje. Spočívá ve výběru některého z možných právních následků. Jde tedy o to rozpoznat, kdy se uvažování (vnitřní myšlenkové pochody) dostává z jedné fáze do druhé. Protože si běžně neuvědomujeme přesný sled vlastních myšlenek, může docházet ke smísení obou pojmů. Správní soud při posuzování správních rozhodnutí musí obě oblasti odlišit, jinak by docházelo k zužování ochrany veřejných subjektivních práv.

¹⁵⁸ K tomu lze citovat např. závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15.10.2003, čj. 5 A 149/2002-24, který se sice týkal správního trestání podle jiného než přestupkového zákona, což však pro naši věc není podstatné: „Pokud správní orgán při ukládání pokuty podle § 9 odst. 1 zákona ČNR č. 9/1991 Sb. dostatečně přihlédl k závažnosti porušení povinností žalobce, míře jeho zavinění, jakož i k okolnostem, za nichž k porušení povinností došlo (§ 9 odst. 2 téhož zákona), a jeho postup byl v souladu s pravidly logického usuzování, přičemž předpoklady takového úsudku byly zjištěny zákonným procesním postupem, nemůže soud ze stejných skutečností vyvozovat jiné nebo opačné právní závěry, než jaké učinil správní orgán.“

¹⁵⁹ Např. podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21.8.2003, čj. 6 A 96/2000-62, o zjevně nepřiměřenou výši sankce nejde v případě, kdy pokuta byla uložena těsně nad spodní hranicí zákonného rozmezí. Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16.11.2004, čj. 10 Ca 250/2003-48, pak u ukládané sankce a posuzování přiměřenosti její výše je třeba vzít v úvahu i její preventivní úlohu, když má působit i proti případným dalším přestupkům. „Postih musí mít silu odradit od nezákonného postupu i jiné nositele stejných zákonných povinností; tento účinek pak může vyvolat jen postih odpovídající významu chráněného zájmu, včas a věcně správně vyvozený. Jde-li o finanční postih, musí být znatelný v majetkové sféře delikventa, tedy být nikoli pro něho zanedbatelný, a nutně tak musí v sobě obsahovat i represivní složku. V opačném případě by totiž postih delikventa smysl postrádal.“

Neurčité právní pojmy jsou víceznačné pojmy, jejichž definici neobsahuje žádný právní předpis. K zpřesňování jejich obsahu a rozsahu dochází aplikační praxí správních orgánů a soudů. Jsou to takové pojmy jako například „veřejný zájem“, „veřejný pořádek“, „noční klid“, „bezúhonnost“, „spolehlivost“ apod.

Co daný pojem znamená musí správní orgán objasnit, když interpretuje právní normu, ve které je pojem obsažen. Určení významu takového pojmu je otázkou právní a jako takové podléhá přezkumu správním soudem. Pokud správní orgán při objasňování neurčitého právního pojmu pochybí, působí to nezákonnost takového rozhodnutí. To vyplývá i z rozsáhlé judikatury prvorepublikového Nejvyššího správního soudu. Ten pochybení spatřoval i v tom, když správní orgán pojem nevyložil a spokojil se pouze s tím, že konstatoval, že se na danou situaci hodí (např. Boh A 14252/38). Ne každý mylný právní názor působil podle prvorepublikového Nejvyššího správního soudu nezákonnost aktu. Jestliže výrok takového aktu byl v souladu se zákonem, nepovažoval akt nezákonný jen proto, že se k němu orgán dobral nesprávnou cestou (např. Boh A 938/42).

Jiná situace je při zjišťování rozsahu neurčitého právního pojmu. Nelze jednoznačně stanovit, které konkrétní situace pojmu odpovídají. Zde se vytváří prostor pro hodnotící úsudek, který je soudem nepřezkoumatelný. Posuzoval-li správní orgán, zda skutečnosti konkrétního případu odpovídají neurčitému právnímu pojmu, považoval to prvorepublikový Nejvyšší správní soud za úsudek tvořící součást skutkové podstaty, který se vymykal jeho kognici (např. Boh A 12.237/35).

Judikatura stávajícího Nejvyššího správního soudu není příliš četná a pouze potvrzuje, to co bylo uvedeno výše. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28.7.2005, čj.5 Afs 151/2004-73, se správní orgán při interpretaci neurčitého právního pojmu musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit. V daném případě měl finanční úřad vyložit neurčitý pojem „krátil daň jiným způsobem“ podle ust. § 23 odst. 10 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, což udělal dle soudu nedostatečně, když pojem neobjasnil dostatečným způsobem.

4.4.1.7. Rozhodnutí soudu o žalobě

Uzná-li soud žalobu za důvodnou, pak rozhodnutí správního orgánu zruší a věc mu vrátí k dalšímu projednání. Není-li žaloba důvodná, pak ji zamítne. Kromě toho shledá-li, že napadené rozhodnutí trpí takovými vadami, jež způsobují jeho nicotnost, vysloví rozsudkem

jeho nicotnost. Poslední možnost soudu, jak rozhodnout o žalobě, mu je dána pouze v oblasti rozhodování o správním trestání. Soud zde může napadené rozhodnutí změnit, a to tak, že rozhodne o tom, že uložený trest snižuje, nebo od něj upouští. Jiné rozhodnutí soud nemůže přijmout, zejména je třeba upozornit na to, že soud kromě výše zmíněného správního trestání nemůže správní rozhodnutí změnit či nahradit a že nerozhoduje o případné náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem ve smyslu zák. č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Zruší-li správní soud napadené druhoinstanční rozhodnutí, může zároveň zrušit i rozhodnutí prvoinstanční, a to bez ohledu na to, zda to žalobce navrhl.

Věc se vrací do stadia, ve kterém byla v okamžiku před vydáním zrušeného rozhodnutí. To v praxi znamená, že končí vykonatelnost zrušeného rozhodnutí a jeho další právní účinky¹⁶⁰. Obnovuje se právní stav, který panoval před vydáním rozhodnutí. Správní orgán, jemuž je věc vrácena, je povinen dokončit zahájené řízení. Není povinen opakovat důkazy, které již provedl, nevyslovil-li soud v rozsudku, že důkazy byly provedeny nezákonně či nesprávně a je třeba je zopakovat. Zpravidla však bude správní orgán při novém rozhodování vycházet z důkazů již provedených, k nimž mohou případně přibýt důkazy další, zvláště pak pokud soud shledal skutkový stav jako nedostatečně zjištěný s tím, že dokazování je třeba doplnit.

Správní orgán je při novém rozhodování po zrušení původního rozhodnutí vázán právním názorem, který soud vyslovil jako důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí. Jestliže se jím neřídí, již tato skutečnost sama o sobě má za následek nezákonnost nově vydaného rozhodnutí¹⁶¹ a soud je v případném dalším řízení o žalobě zruší. Nové rozhodnutí musí správní orgán také řádně odůvodnit, protože i to může být podrobena novému zkoumání správním soudem. Nestačí, uvede-li správní orgán důvody rozhodnutí až ve svém vyjádření k žalobě.¹⁶² Na druhou stranu řídí-li se správní orgán právním názorem soudu, pak není možné opřít žalobu proti novému rozhodnutí o námitky, které soud shledal v řízení o

¹⁶⁰ Například podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23.10.2003, čj. 5 Ads 14/2003-73, zruší-li soud rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o zastavení výplaty plného invalidního důchodu stěžovateli i její následné rozhodnutí o přiznání plného invalidního důchodu, nemůže soud v takovém případě zavázat Českou správu sociálního zabezpečení právním názorem ve smyslu § 78 odst. 5 s.ř.s. k tomu, aby vydala nové rozhodnutí, jímž vysloví, že stěžovateli obnovuje výplatu plného invalidního důchodu.

¹⁶¹ Blíže viz. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.9.2004, čj. 5 A 110/2002-25, podle kterého „Nerespektoval-li správní orgán právní názor soudu, podle něhož ze skutkového stavu – jak byl ve správním řízení zjištěn – nevyplývalo, že by se účastník správního řízení dopustil vytýkaného jednání, a bez doplnění dokazování se v nově vydaném rozhodnutí omezil toliko na polemiku s názorem soudu, je takové rozhodnutí nezákonné (§ 78 odst. 1 a 5 s.ř.s.).“

¹⁶² Blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.9.2003, čj. 1 A 629/2002-25.

předcházející žalobě nedůvodnými, natož pak napadat postup správního orgánu vyhovující plně rozsudku o předcházející žalobě jako nezákonný.¹⁶³

Závazné je pouze ratio decidendi – tedy právní názor soudu podstatný pro jeho rozhodnutí o žalobě. Nejsou tedy závazné jiné úvahy soudu, které jsou obsažené v odůvodnění, často vyjádřené spíše v obecné rovině nad rámec rozhodování v konkrétní kauze. Vázanost správního orgánu soudním rozhodnutím může být prolomena jen ve dvou případech, v důsledku nových skutkových zjištění nebo v důsledku změny právní úpravy, ke které došlo v mezičase od vydání původního rozhodnutí. Oba dva případy se vztahují k situaci, kdy rozhodnutí soudu, resp. jeho právní názor, je pro změnu skutkového nebo právního stavu nepoužitelné.

Vázanost správního orgánu rozhodnutím soudu je omezena jen na konkrétní kauzu. V jiné věci, byť totožné, takováto formálně vyjádřená závaznost již není. Přesto by správní orgány měly sledovat (a některé tak činí, jiné však nikoli) judikaturu správních soudů a zejména Nejvyššího správního soudu, neboť tím, že budou z judikatury při svém dalším rozhodování vycházet, mohou předejít zbytečnému soudnímu řízení a zatěžování soudů. Jen s politováním je třeba konstatovat, že institut právních zásad, jak byl zaveden v roce 1937 pro prvorepublikový Nejvyšší správní soud, nebyl v s.ř.s. zopakován. Právní zásady byly publikovány v Úředním listě a byly pro správní orgány i Nejvyšší správní soud závazné. Zásadní usnesení, jež lze vydávat podle ust. § 18, ani stanoviska podle ust. § 19, takovou právní sílu bohužel nemají. De lege ferenda by zřejmě bylo vhodné takový institut do s.ř.s. zakotvit.

4.4.2. Ochrana proti nečinnosti správního orgánu

Další ze správních žalob v širším slova smyslu, upravených soudním řádem správním, je žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Nečinnost je stav, kdy správní orgán v rozporu se svou povinností něco konat, zůstane zcela pasivní a nic nekoná, respektive nekoná ve lhůtách, v nichž by konat měl. Tento stav pak účastníkům správního řízení přináší procesní nejistotu a může pro ně být stejně tak nežádoucí, jako když správní orgán sice koná, avšak výsledkem jeho činnosti je nezákonné rozhodnutí. Nejčastěji se o takovém stavu (zejména jedná-li se o nečinnost soudů, ale rovněž i v případě nečinnosti správních orgánů)

¹⁶³ Například podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18.6.2004, čj. 2 Ads 16/2003-56: „Jestliže soud zavázal správní orgán svým názorem k započtení jedné doby zaměstnání a nezapočtení dvou dob zaměstnání pro účely důchodového pojištění a správní orgán potom při respektování tohoto názoru vydal nové rozhodnutí, nemůže být úspěšná žaloba a následně ani kasační stížnost proti tomu, že správní orgán v novém rozhodnutí

hovoří jako o odpírání spravedlnosti. V čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je každému zaručeno právo na projednání jeho věci „bez zbytečných průtahů“ a v čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy je zakotveno právo každého na projednání jeho věci „v přiměřené lhůtě“. Přitom tato práva se nevztahují pouze k řízení před soudy, ale i k řízení před správními orgány. Ochrana tohoto ústavního práva je v současnosti zaručena v případě správních orgánů v řízení podle § 79 a násl. s.ř.s.

Nebylo tomu tak však vždy, žaloba na ochranu proti nečinnosti je poměrně novým institutem a do právního řádu České republiky byla zavedena až ke dni 1.1.2003. Dřívější úprava části páté o.s.ř. tuto možnost nedávala, když napadnout bylo třeba ve všech případech vydané rozhodnutí. Tedy nějaké rozhodnutí muselo být vydáno, nebylo možné se bránit v případě, že správní orgán zůstal zcela pasivní. Od roku 1996 začal Ústavní soud nečinnost posuzovat jako „jiný zásah orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod“ a připouštěl proti ní ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. Tento způsob ochrany mohl být pouze přechodnou záležitostí, neboť při neexistenci procesní možnosti nečinnost napadnout u obecného či správního soudu Ústavní soud jejich činnost suploval, byť rozhodování v první instanci není posláním Ústavního soudu. Později nemožnost napadnout nečinnost v rámci správního soudnictví Ústavní soud shledal jako závažný ústavněprávní deficit a jeden z důvodů, pro které svým nálezem publikovaným pod č. 276/2001 Sb. zrušil celou část pátou o.s.ř.

Žalobu na ochranu proti nečinnosti upravenou v ust. § 79 a násl. s.ř.s. může podat každý, kdo tvrdí, že správní orgán bezdůvodně nevydal rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, ačkoliv tak učinit měl. To za předpokladu, že bezvýsledně vyčerpal veškeré opravné prostředky, které zvláštní procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví pro jeho ochranu proti nečinnosti, a zároveň že s nečinností správního orgánu zákon nespojuje fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.

Z výše uvedeného vyplývá, že napadnout lze pouze nečinnost týkající se rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení¹⁶⁴, přitom pro posouzení, zda jde o rozhodnutí nebo osvědčení je

takové dvě doby zaměstnání nezapočetl. Vázanost správního orgánu soudním rozhodnutím by mohla být prolomena jen v důsledku nových skutkových zjištění nebo v důsledku změny právní úpravy.“

¹⁶⁴ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24.6.2004, čj. 2 Ans 1/2004-64, se žalobou proti nečinnosti správního orgánu nelze domáhat provedení záznamu (§ 7 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem) spočívajícího ve výmazu zástavního práva v katastru nemovitostí. Soud konstatuje, že zápis záznamem se neprovádí ve správním řízení, nerozhoduje se o něm. Provedení záznamu není ani osvědčením, jde o evidenci práv vzniklých rozhodnutím jiných orgánů či na základě právních skutečností. Není-li záznam do katastru nemovitostí rozhodnutím ani osvědčením, nejsou splněny podmínky pro podání žaloby na nečinnost a jde o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

rozhodující jejich materiální znak, nikoliv formální označení.¹⁶⁵ Není však možné se cestou ust. § 79 s.ř.s. domáhat ochrany, jestliže správní orgán nevydal jiné rozhodnutí, například rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení apod.¹⁶⁶ Na druhou stranu není rozhodné, zda se jedná o rozhodnutí o subjektivním veřejném či soukromém právu, protože soud v případě, že žalobě vyhoví, pouze žalovanému správnímu orgánu uloží, že má ve věci rozhodnout, přičemž jakkoliv nepředjímá obsah rozhodnutí. Proto tím nijak nezasahuje do kompetencí svěřené civilní větví soudů, které jinak rozhodují ve sporech ohledně rozhodnutí dotýkajících se soukromých práv.¹⁶⁷ Dále není ze stejného důvodu nijak rozhodné, zda se případně jedná o rozhodnutí, na které se vztahuje vyluka podle ust. § 70 s.ř.s., a které tak není možné úspěšně napadnout správní žalobou v užším slova smyslu.

Postačuje tedy, jestliže účastník řízení má právo na to, aby v jeho věci nějakým způsobem, bez ohledu na to, jak správní orgán rozhodl, tedy je-li stanovena odpovídající povinnost správního orgánu ve věci rozhodnout, a to konkrétně toho správního orgánu, který se žalobce rozhodl zažalovat. Tuto podmínku je však třeba vždy pečlivě před podáním žaloby zvážit, aby žalobce správně označil orgán, který má v kompetenci rozhodování o jeho věci. Jestliže označí orgán jiný, pak nemůže být ve věci úspěšný. Pasivní legitimace je totiž určena tvrzením žalobce v žalobě. Existencí povinnosti žalovaného vydat rozhodnutí ve věci samé, či osvědčení, se soud zabývá až při věcném posuzování žaloby, nikoli při rozhodování o

¹⁶⁵ Tento závěr vyplývá mimo jiné z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26.10.2004, čj. 6 Ans 1/2003-101: „Žaloba proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s.ř.s.) je nedůvodná, pokud žalovaný správní orgán vydal správní akt, byť jej jako takový formálně neoznačil.“

¹⁶⁶ Například podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26.8.2004, čj. 52 Ca 28/2004-67, se nelze úspěšně domáhat pomocí žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu uložení povinnosti správnímu orgánu vydat rozhodnutí nebo osvědčení o tom, že žalobce je účastníkem správních řízení o změně v užívání stavby podle stavebního zákona. Dále podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15.12.2004, čj. 2 Ans 4/2004-116, není touto cestou možné požadovat, aby soud určil v rozsudku, že správní orgán má vydat rozhodnutí o přerušení správního řízení, ani není možné požadovat, aby mu soud uložil pouze povinnost pokračovat v řízení s tím, že bude záležet na správním orgánu, zda řízení přeruší nebo zda rozhodne ve věci samé. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20.1.2005, čj. 2 Azs 252/2004-93, naopak není možné podat správní žalobu v užším slova smyslu (tj. podle § 65 s.ř.s.) proti rozhodnutí o odvolání proti výzvě k zaplacení správního poplatku, jelikož je rozhodnutím, jímž se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem ve smyslu § 70 písm. c) s.ř.s. „Toto rozhodnutí nemá samo o sobě za následek ukončení řízení; k němu dochází až rozhodnutím o zastavení správního řízení, proti němuž je žaloba podle § 65 a násl. s.ř.s. přípustná. Má-li nezaplacení správního poplatku za následek neprovedení úkonu, lze se soudní ochrany domoci prostřednictvím žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu.“ V rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ans 9/2005-114 soud shrnuje, že žalobou se nelze domáhat kladného rozhodnutí obce (obecního zastupitelstva) o tom, že žalobci bude prodán určitý pozemek z vlastnictví obce, protože její rozhodování není rozhodováním ve smyslu správního rozhodnutí a nevede se ani žádné správní řízení. „Obec disponuje se svým majetkem zcela samostatně a o své vůli v soukromoprávních vztazích, v nichž má rovné postavení jako jiné subjekty, které mohou být potencionálními prodejci či nabyvateli vlastnického práva k pozemku. V tomto svém postavení se obec řídí ustanoveními občanského zákoníku ... o žádosti stěžovatele se nevede správní řízení.“

¹⁶⁷ „Ochrana proti nečinnosti správního orgánu nelze odepřít pouze z toho důvodu, že hmotněprávní nárok je povahy soukromoprávní.“ Citováno podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14.7.2004, čj. 5 As 31/2003-49, www.nssoud.cz.

procesních otázkách.¹⁶⁸

Kromě obecných náležitostí musí žaloba obsahovat označení věci, ve které se žalobce domáhá ochrany proti nečinnosti, vylíčení rozhodných skutečností, označení důkazů a návrh rozsudku. Žalobce tedy musí předně popsat v jaké věci je správní orgán nečinný a jak se jeho nečinnost projevuje. Nečinnost správního orgánu při vydávání rozhodnutí přichází v úvahu v několika případech. Předně tehdy, jestliže správní řízení bylo zahájeno na návrh účastníka řízení (např. na úřad byla podána žádost o vydání stavebního povolení) a správní orgán v řízení nic nečiní. Další možností je, že správní orgán z moci úřední řízení zahájil, avšak nijak v něm nepokračuje. Konečně může nastat případ, kdy správní orgán měl povinnost řízení z moci úřední zahájit, ale neučinil tak. Nečinný může být jak orgán prvoinstanční, tak orgán rozhodující o opravném prostředku, a to jak řádném, tak mimořádném. Vzhledem k tomu, že žalobu je nutné podat nejpozději do jednoho roku, kdy marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro rozhodnutí ve věci, a není-li taková lhůta stanovena, pak do jednoho roku poté, co žalobce učinil poslední úkon vůči správnímu orgánu, respektive kdy správní orgán učinil vůči žalobci poslední úkon¹⁶⁹, musí žalobce v žalobě uvést, proč se domnívá, že lhůta uplynula, kdy lhůta uplynula, respektive který úkon byl ve věci poslední a kdy byl učiněn. Soud z žaloby musí být schopen učinit závěr, zda lhůta pro podání žaloby byla dodržena.

Není možné žalovat na ochranu před nečinností, jestliže zákon spojuje s nečinností určité právní důsledky. Teoreticky je ochrana proti nečinnosti myslitelná kromě soudní cesty v dalších různých formách, především lze uplatnit atrakci, devoluci, fikci vydání rozhodnutí, není-li rozhodnutí vydáno ve stanovené lhůtě, případně lze zvolit takovou konstrukci, kdy ve spojení s uplynutím lhůty dochází ke vzniku právního vztahu přímo ze zákona. Na poslední dva případy míří výjimka z podání žaloby ve správním soudnictví. V obou případech pak pasivita správního orgánu neznamena, že by věc nebyla vyřešena (což ovšem také ani neznamena, že byla vyřešena ke spokojenosti účastníka řízení). Je-li s uplynutím lhůty spojena fikce vydání rozhodnutí, pak je možné se proti takovému rozhodnutí bránit podáním správní žaloby podle ust. § 65 s.ř.s.

Další podmínkou přípustnosti žaloby je to, že žalobce bezvýsledně vyčerpal všechny prostředky, které mu procesní předpis platný pro správní řízení u orgánu stanoví na ochranu před nečinností. Žaloba by tedy měla obsahovat v rámci vylíčení skutečností údaje o tom, jak

¹⁶⁸ Blíže viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8.4.2003, čj. Na 249/2003-9.

¹⁶⁹ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12.6.2006, čj. 8 Ans 3/2005-107, takovýmto úkonem není samotná urgence vyřízení či sdělení správního orgánu, že má za to, že nejsou dány důvody, aby ve věci dále rozhodoval.

a kdy takovéto prostředky žalobce využil, nejlépe kopie žádosti žalobce a případného zamítavého usnesení. Procesní předpis, který ochranu před nečinností v rámci správního řízení upravuje, je správní řád. Ochrana před nečinností v rámci správy byla zavedena do českého právního řádu až k 1.1.2006, do té doby nemusela (a ani nemohla¹⁷⁰) být podmínka vyčerpání prostředků proti nečinnosti v rámci správy upravená v ust. § 79 s.ř.s. splněna.

Správní ochranu před nečinností upravuje správní řád v ust. § 80. Předně platí, že nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví. Učiní jej i tehdy, nezhájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední; případně jej může učinit i tehdy, jestliže je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájí řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. Kromě popsaných případů, kdy nadřízený správní orgán činí opatření proti nečinnosti z moci úřední, platí, že tak učiní i na žádost, kterou může podat účastník po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí. Tato žádost se podává u nadřízeného správního orgánu a musí z ní být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá. Proto by žádost měla obsahovat sdělení, který z možných typů opatření podle § 80 odst. 4 s.ř. by nadřízený správní orgán měl přijmout. Jiné, než navržené opatření, pak nemůže správní orgán přijmout, protože je vázán návrhem žadatele.

Nadřízený správní orgán může podle okolností případu vybírat z různých nápravných opatření. Předně může přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí, nebo usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu, usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení, nebo konečně usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a to jen je-li takový postup pro účastníky výhodnější. Převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu ani pověřit jiný orgán vedením řízení však nelze, jestliže nečinným je orgán územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti, protože v opačném případě by tím nadřízený správní orgán zasáhl do ústavně daného práva na samosprávu.

¹⁷⁰ V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25.11.2003, čj. 5 As 21/2003-40, tedy v době platnosti předchozího správního řádu, se uvádí: „Vychází-li ustanovení § 79 s.ř.s. z předpokladu existence procesních prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu dosud neobsahuje, nelze za tohoto stavu po účastníku správního řízení požadovat, aby vyhledával alternativní prostředky pro naplnění hypotézy § 79

Usnesení nadřízený správní orgán vydá i v případě, že rozhodoval o žádosti účastníka, a této žádosti nevyhoví. Takové usnesení se oznamuje pouze tomuto účastníkovi a nelze se proti němu odvolat. Toto je pak případ, kdy neúspěšný žadatel může podat žalobu ve správním soudnictví. Rovněž tak může žalobu podat, jestliže nadřízený správní orgán zůstane také nečinným.

Srovnáme-li okruh správních úkonů, jež nebyly vydány a u kterých se lze domáhat ochrany proti nečinnosti podle § 80 s.ř. a podle § 79 s.ř.s., pak je okruh stanovený ve správním řádu širší. Správní orgán totiž podle ust. § 6 odst. 1 s.ř. má vyřizovat veškeré věci bez zbytečných průtahů, v zákonné lhůtě, nebo ve lhůtě přiměřené, nestanoví-li zákon žádnou lhůtu. Ochrana před nečinností se podle tohoto ustanovení tedy vztahuje na jakékoli úkony či postupy správního orgánu. U rozhodnutí se nemusí jednat o rozhodnutí ve věci samé. Podle § 80 s.ř. lze podat žádost o ochranu proti nečinnosti kromě případů, kdy nebylo vydáno rozhodnutí nebo osvědčení, také v případech nečinnosti správního orgánu, když měl činit úkony podle částí čtvrté, páté a šesté správního řádu. Tedy je možné žádat o ochranu před nečinností při vydávání sdělení a vyjádření, při uzavírání veřejnoprávních smluv nebo při vydávání opatření obecné povahy. Ochrana před nečinností se rovněž vztahuje na vyřizování stížností podle § 175 s.ř.

Z popisu skutkových okolností uvedeného v žalobě by mělo být také zřejmé, do jaké míry je nečinnost správního orgánu nedůvodná a případně zda žalobce k nečinnosti správního orgánu sám nepřispěl. V případech, kdy jeho podání bylo vadné a musel být opakovaně správním orgánem vyzýván k tomu, aby jej doplnil nebo opravil, v případech, kdy se soustavně omlouval z ústního jednání, nebo jiným způsobem působil obstrukce v řízení, přihlédně soud k takové skutečnosti. Soud přihlíží kromě chování účastníka také k charakteru a složitosti věci. Zároveň není možné se domáhat ochrany před nečinností, jestliže správní orgán ve věci nekoná v souladu se zákonem. Žaloba na nečinnost je tak nedůvodná, pokud žalovaný správní orgán přerušil správní řízení, přičemž okolností, za nichž tak učinil, odpovídají požadavkům, které pro tento procesní postup předpisy o řízení před takovým orgánem stanoví.

Žalobní petit musí být formulován tak, jak může soud svým rozsudkem ve věci rozhodnout. Žalobou se lze domáhat, jen aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat (nějaké) rozhodnutí nebo osvědčení, a to takové, jež má dostatečný právní podklad a jehož vydání je v pravomoci správního orgánu, a to v přiměřené lhůtě, ne však delší, než kterou

odst. 1 s.ř.s., např. cestou podnětu k postupu dle § 50 správního řádu. Účastník správního řízení, jež je stíženo nečinností správního orgánu, se může za popsané situace obrátit na soud ihned.“

určuje zvláštní zákon. Soud není oprávněn zavázat správní orgán k vydání rozhodnutí o určitém obsahu, tj. určit, jak konkrétně má být správní orgán činný. Ani formální náležitosti již vydaných rozhodnutí soud v tomto řízení neposuzuje.

Zejména zpočátku, kdy soudní ochrana před nečinností a před nezákonnými zásahy byla novou, formulovali žalobci petit jako eventuální či alternativní tak, aby soud uložil povinnost vydat rozhodnutí, nebo aby správnímu orgánu zakázal pokračovat v porušování žalobcových práv tím, že je nečinný. To bylo způsobeno pravděpodobně tím, že při nedostatku jiné úpravy Ústavní soud v minulosti nečinnost považoval za jiný zásah orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 26.10.2004, čj. 6 Ans 1/2003-101, však shrnul, že: „Charakter správního soudnictví nepřipouští podávání různých typů žalob ve formě eventuálních či alternativních petitů.“

Soud rozhoduje podle skutkového stavu, který tu je ke dni rozhodnutí soudu. Jestliže tedy správní orgán poté, co byla podána žaloba, rozhodnutí nebo osvědčení vydá, soud žalobu zamítne. Správní orgán je povinen řídit se rozsudkem soudu a rozhodnutí nebo osvědčení vydat. Nic však nebrání tomu, aby poté, co rozhodnutí resp. osvědčení vydal podle pravomocného rozsudku, podal kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu o správní žalobě.¹⁷¹

4.4.3. Ochrana před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu

Další ze správních žalob, jež byla do právního řádu nově zavedena od 1.1.2003 úpravou v s.ř.s., je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Soudní řád správní zásah, pokyn ani donucení správního orgánu blíže nedefinuje, zavádí pro ně jen společnou legislativní zkratku „zásah“. Ze s.ř.s. tak pouze vyplývá, že nezákonným zásahem nebude rozhodnutí správního orgánu¹⁷², proti kterému se lze bránit správní žalobou v užším slova smyslu. Nebude jím ani nečinnost správního orgánu, byť ji dříve v některých případech Ústavní soud pod nezákonný zásah zahrnul, což však učinil jen proto, že nebyl k dispozici jiný prostředek ochrany proti nečinnosti. Takovéto určení nemůže být dostačující. Za této situace zůstává tedy vymezení pojmu nezákonný zásah na doktríně a judikatuře.

Doktrína pracuje s pojmem „bezprostřední zásah“ a „faktický pokyn“. Bezprostřední

¹⁷¹ Blíže viz. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15.8.2006, čj. 8 Ans 1/2006-135.

¹⁷² Např. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8.10.2004, čj. 5 Ads 53/2003-50, nedochází rozhodnutím správního orgánu o odnětí plného invalidního důchodu k zásahu ve smyslu § 82 s.ř.s.

zásah je definován jako správní činnost k odvrácení nebezpečí, které bezprostředně ohrožuje právem chráněné zájmy, jíž veřejná správa zasahuje do právních poměrů osob, které toto ohrožení vyvolaly.¹⁷³ Faktický pokyn je správní úkon spočívající ve vyslovení zákazu nebo příkazu určitého jednání, který je jeho adresát povinen respektovat.¹⁷⁴ Této definici budou odpovídat zejména správní úkony činěné v rámci dozorové činnosti správy.

Nejvyšší správní soud konstatoval, že zákon definici neobsahuje a „...zásah vymezuje velmi obecně a široce. Přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu (když ovšem i donucení je zahrnuto pod legislativní zkratku „zásah“).“¹⁷⁵

Nezákonným zásahem tak může být za určitých okolností zahájení i provádění daňové kontroly¹⁷⁶, případně odstranění vozidla (odtažení) na náklad jeho provozovatele k pokynu strážníka obecní policie za situace, kdy vozidlo netvořilo překážku provozu na pozemních komunikacích¹⁷⁷, naopak jím nejsou např. výzva k neprodlenému vrácení cestovního pasu¹⁷⁸, úkon správce daně, kterým podle § 32 odst. 7 věty druhé zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, vyzoomí podatele o tom, že neshledal důvod pro ověření neplatnosti rozhodnutí.¹⁷⁹

Kromě toho, že zásah správního orgánu byl nezákonný, musí být splněny ještě další podmínky pro to, aby žalobce byl úspěšný. Nezákonný zásah musel být zaměřen přímo proti žalobci nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (zpravidla je žalobce zásahem omezen ve svém vlastnickém právu nebo na svobodě pohybu) a zásah nebo jeho důsledky trvají anebo hrozí jeho opakování. Zásah trvá, dokud je osoba, proti níž byl namířen, neustále zkracována na svých právech. Hrozba opakování zásahu musí být reálná a zároveň musí toto

¹⁷³ Srov. Staša J., Faktické pokyny a donucovací zásahy. In Hendrych a kolektiv. Správní právo. Obecná část 3. vydání. Paha: C.H. Beck, 1998, s. 109 a násl.

¹⁷⁴ Tamtéž.

¹⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 17/2003-54, www.nssoud.cz.

¹⁷⁶ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31.8.2005, čj. 2 Afs 144/2004-110.

¹⁷⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.11.2005, čj. 8 Aps 1/2005-82.

¹⁷⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.3.2005, čj. 2 Aps 1/2005-65.

opakování hrozit od totožného správního orgánu. Neposkytuje se tedy ochrana před zásahy, které skončily, aniž by trvaly jejich důsledky, nebo před takovými zásahy, které mohou teprve v budoucnu nastat, nejde-li o hrozbu opakování již učiněného zásahu.

Smyslem stávající právní úpravy žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu je zamezení pokračování v konkrétním zásahu veřejné správy do práv žalobce. Smyslem není ani prohlásit zásah, ke kterému došlo za nezákonný, ani obnovit pravomocně skončené řízení a zvrátit dříve vydané pravomocné rozhodnutí, a konečně ani rozhodnout o náhradě škody. Proto domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný, soud jeho žalobu pro nepřipustnost odmítne. Navíc protože soud rozhoduje podle skutkového stavu, který tu je ke dni jeho rozhodnutí, musí nezákonný zásah nebo jeho nepříznivé důsledky trvat nejen v okamžiku podání žaloby, ale až do rozhodnutí soudu. Přitom „důsledky“ nezákonného zásahu judikatura tenduje vykládat spíše restriktivně.¹⁸⁰ Tuto úpravu zákonodárce zvolil pravděpodobně z obavy, aby soudy nebyly zahlceny žalobami, v nichž by se žalobci domáhali soudního prohlášení, že úkon veřejné správy byl nezákonný, aby pak mohli snadněji uplatnit nárok na náhradu škody. V rámci celkové koncepce správního soudnictví, kdy rozhodování o náhradě škody způsobené správními orgány do kognice správních soudů nepatří, je tato úprava pochopitelná. Otázkou však je, zda by práva jednotlivců nebyla lépe chráněna, kdyby správním soudům bylo umožněno o náhradě škody rozhodovat.

Žaloba je dále přípustná pouze jestliže není možné se ochrany domáhat jinak, případně poté, kdy žalobce bezvýsledně vyčerpal právní prostředek stanovený podle zákona k jeho ochraně. Z toho plyne, že ve vztahu mezi žalobou proti rozhodnutí případně žalobou na ochranu proti nečinnosti na straně jedné a žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu je třeba přednostně využít ochrany poskytované v řízeních o žalobě proti rozhodnutí resp. nečinnosti. Možnost úspěšně podat žalobu proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nebo nečinnosti nepřipadá v úvahu. Žalobce nemůže volit, kterou z těchto žalob bude považovat za výhodnější a které řízení bude žalobou iniciovat.¹⁸¹

Pasivně legitimován je správní orgán, který podle tvrzení žalobce provedl nezákonný

¹⁷⁹ Viz usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1.3.2004, čj. 30 Ca 265/2003-40.

¹⁸⁰ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15.11.2005, čj. 8 Aps 1/2005-82, tak není za důsledek možné považovat skutečnost, že žalobce uhradil částku požadovanou správním orgánem za to, aby správní orgán nepokračoval v nezákonném zásahu, respektive aby netrvaly jeho přímé důsledky (v daném případě omezování vlastnického práva tím, že žalobci bylo bráněno v dispozici s jeho automobilem): „Uhrazení částky za odtah a parkovné (provozovatelem motorového vozidla) na odtahovém parkovišti po odstranění vozidla na náklad jeho provozovatele (odtažení) k pokynu strážníka obecní policie (podle § 45 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu) nelze považovat za trvajících důsledek nezákonného zásahu. Netrvá-li v takovém případě jiný bezprostřední důsledek nezákonného zásahu, nelze ochranu podle § 82 a násl. s.ř.s. poskytnout.“

zásah, případně u nezákonných zásahů vyjmenovaných ozbrojených sborů, které nejsou správními orgány, nebo příslušníka takového sboru, je pasivně legitimován správní orgán, který takový sbor řídí. V případě obecní policie to je obec. Žaloba musí kromě obecných náležitostí obsahovat označení zásahu, proti kterému se žalobce domáhá ochrany, vylíčení rozhodujících skutečností, označení důkazů a návrh výroku rozsudku. Žalobní petit by měl být formulován tak, že soud zakazuje správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval a obnovil stav před zásahem. Lhůta pro podání žaloby je jednak subjektivní – dva měsíce ode dne, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl – a objektivní – dva roky ode dne, kdy k nezákonnému zásahu došlo. Zmeškání lhůty není možné prominout.

Jestliže soud žalobu neodmítne, případně řízení nezastaví, pak nařídí jednání, pokud nejsou dány důvody pro rozhodnutí bez jednání. Jestliže zjistí, že nezákonný zásah nebo jeho důsledky už netrvají, řízení zastaví. Jinak ve věci samé rozhodne rozsudkem, a to tak, že žalobu buď zamítne, nebo správnímu orgánu zakáže, aby v nezákonném zásahu dále pokračoval, a nařídí mu, aby obnovil předchozí stav.

4.4.4. Kompetenční žaloba

Poslední ze správních žalob v širším slova smyslu upravenou v s.ř.s. je kompetenční žaloba. Kompetenční žalobou se žalobce domáhá, aby soud rozhodl negativní nebo pozitivní spor o pravomoc rozhodovat v konkrétní věci. Ne všechny spory o pravomoc však řeší správní soudy, kompetenční žalobu ve správním soudnictví lze podat pouze ve vymezených případech sporů. Těmi jsou spory mezi správními úřady a orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy, mezi těmito orgány samosprávy navzájem, nebo spory mezi ústředními správními úřady navzájem. Ústředními správními úřady jsou ty úřady, které jsou jako takové označeny v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Řešení těchto sporů bylo původně v kompetenci Ústavního soudu, čl. 87 odst. 2 písm. b) Ústavy předvídal možnost, aby zákon stanovil, že tento typ sporů rozhoduje Nejvyšší správní soud. Spory mezi civilní a správní větví soudů a spory mezi soudy a správními orgány rozhoduje zvláštní senát podle zákona č. 131/2002 Sb. Spory mezi

¹⁸¹ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4.8.2005, čj. 2 Aps 3/2004-42.

správnými úřady jinými než ústředními Nejvyššímu správnímu soudu řešit nepřisluší.¹⁸² Tyto spory jsou spory o věcnou příslušnost a řeší se postupem podle § 133 s.ř. Spory mezi jinými orgány pak rozhoduje Ústavní soud.

Kompetenční žaloba se podává k Nejvyššímu správnímu soudu a pro její podání není stanovena žádná lhůta. Spor se musí týkat konkrétní věci, pomocí kompetenční žaloby nelze řešit spory v teoretické rovině, kdy je sice některé ustanovení zákona nejasné, avšak nenastal důvod pro jeho aplikaci. Žalobní legitimaci má správní orgán, který si osobuje pravomoc v kladném kompetenčním konfliktu, tj. v případě, kdy více než jeden orgán o sobě tvrdí, že má pravomoc danou věc rozhodnout. V případě negativního kompetenčního konfliktu, tedy jestliže ve sporu dvou orgánů každý z nich tvrdí, že pravomoc rozhodnout má právě ten druhý orgán, má žalobní legitimaci správní orgán, který o sobě tvrdí, že nemá pravomoc danou věc rozhodnout. Dále je žalobní legitimace dána účastníku správního řízení. To z toho důvodu, že právě on má zájem na tom, aby se domohl rozhodnutí ve své věci, případně vyslovení nicotnosti rozhodnutí, které bylo vydáno orgánem, jemuž k tomu chyběla pravomoc. Ti účastníci správního řízení, kteří žalobu nepodali, se stávají osobami zúčastněnými na řízení.

Z ustanovení § 99 písm. c) s.ř.s. však vyplývá, že kompetenční žaloba by měla být především vyhrazena správním orgánům, protože je nepřipustná, jestliže lze na návrh žalobce kompetenční spor odstranit v jiném řízení s výjimkou podání ústavní stížnosti. Tam, kde tedy půjde v případě negativního kompetenčního konfliktu podat žalobu na nečinnost a v případě pozitivního kompetenčního konfliktu tam, kde již bylo rozhodnutí vydáno, žalobu na prohlášení nicotnosti takového rozhodnutí, bude třeba dát přednost těmto jiným druhům žalob. Předně se tímto způsobem předchází předkládání věcí Nejvyššímu správnímu soudu v prvním stupni, dále pak protože není stanovena lhůta pro podání kompetenční žaloby, je takto omezeno neomezenému podávání žalob.

Soud při rozhodování vychází ze skutkového a právního stavu, který tu je v době jeho rozhodování. Je tomu tak, protože správní věc má být ve většině případů teprve rozhodnuta. Jestliže soud žalobu neodmítne, řízení nezastaví, nebo nerozhodne o postoupení věci, pak rozsudkem určí, který ze správních orgánů má pravomoc věc rozhodnout. Zároveň vydal-li již správní orgán, který k tomu neměl pravomoc, rozhodnutí, prohlásí soud nicotnost tohoto

¹⁸² Blíže viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27.5.2003, čj. Komp 1/2003-27: „Kompetenční spor ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s.ř.s. může pojmově vzniknout jen mezi ústředními správními úřady. Spor mezi Ministerstvem vnitra a Bezpečnostní informační službou, která ústředním správním úřadem není, o to, kdo má rozhodnout ve věci příspěvku za službu bývalého příslušníka Federální bezpečnostní informační služby, proto není sporem mezi ústředními správními úřady a pravomoc Nejvyššího správního soudu takový spor rozhodnout není podle zákona dána. Žalobu v takové věci podanou proto Nejvyšší správní soud odmítne jako nepřipustnou podle § 47 odst. 1 písm. d) s.ř.s.“

rozhodnutí.

Porovnejme ještě úpravu řešení kompetenčních konfliktů obsaženou ve správním řádu. Podle § 133 s.ř. dojde-li k pozitivnímu kompetenčnímu konfliktu, řeší jej správní orgán nejbližše společně nadřízený správním orgánům, kterých se konflikt týká. Nemají-li společný nadřízený orgán, pak spor o příslušnost projednají ústřední správní úřady, které jsou nadřízeny těmto orgánům v dohodovacím řízení, které je zahájeno dnem, kdy návrh prvního z nich dojde poslednímu. Nedosáhnou-li do patnácti dnů dohody, stává se tento konflikt ze zákona konfliktem ústředních správních úřadů, který je příslušný rozhodnout na základě kompetenční žaloby Nejvyšší správní soud. Pro případ negativního kompetenčního konfliktu ust. § 133 odst. 4 s.ř. odkazuje účastníky řízení na správní soud. Vzhledem k tomu, že konflikt jiných než ústředních úřadů není kompetenčním konfliktem, k jehož řešení by měl Nejvyšší správní soud pravomoc, bude v takovém případě účastník řízení muset podat žalobu na ochranu proti nečinnosti. Ust. § 12 s.ř., jež řeší případy, kdy se správní orgán necítí být věcně příslušný, nenabízí žádné řešení negativních kompetenčních konfliktů. Správní orgán, jemuž bylo doručeno podání, toto podání usnesením postoupí orgánu, jež k tomu považuje za příslušný. Jestliže tento orgán se sám za věcně příslušný nepovažuje, může věc postoupit dále a se souhlasem nadřízeného správního orgánu může věc rovněž vrátit tomu správnímu orgánu, jež mu ji původně postoupil. Zde však úprava končí. Protože není řešeno, který orgán rozhodne negativní konflikt, může dojít k zacyklení věci mezi správními orgány. Účastníku řízení tak nezbyvá než podat žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, respektive pro jistotu všech správních orgánů, které se necítí být věcně příslušnými věc rozhodnout.

4.5. Opravné prostředky

Soudní řád správní neobsahuje žádný řádný opravný prostředek, upravuje ale dva mimořádné opravné prostředky. Zatímco prvý z nich, kasační stížnost, je téměř, dalo by se říct, prostředkem univerzálním, obnova řízení přichází v úvahu jen proti rozsudku vydanému v řízení o ochraně před zásahem správního orgánu a ve věcech politických stran a politických hnutí.

Především úpravou kasační stížnosti a zřízením Nejvyššího správního soudu bylo dostáno požadavku na zajištění přezkumu rozhodování soudů ve správním soudnictví, jehož nedostatek byl jedním z důvodů uvedených v rozhodnutí Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99, jímž byla zrušena úprava správního soudnictví obsažená v části páté o.s.ř. v období do 31.12.2002, jež přezkum rozhodnutí nepřipouštěla. Podle dřívější úpravy tedy rozhodnutí jednotlivých

krajských soudů byla konečná, aniž by existoval prostředek k sjednocování jejich judikatury. Mnohdy se proto rozhodnutí různých krajských soudů v obdobných věcech od sebe značně lišila. To ve svém důsledku mnohdy vedlo k tomu, že navrhovatelé, pokud to jen trochu bylo možné, volili příslušnost soudu s ohledem na jeho předchozí judikaturu a snažili se o to, aby řízení bylo vedeno před tím z krajských soudů, o kterém se domnívali, že v jejich věci rozhodne pro ně co nejpříznivěji.

Domnívám se, že je možné konstatovat, že požadavek Ústavního soudu na sjednocování judikatury správních soudů Nejvyšší správní soud splňuje velmi dobře, a že tedy současná úprava správního soudnictví, byť v mnoha ohledech nedokonalá, alespoň v tomto aspektu značně převyšuje úpravu minulou a dostála očekáváním Ústavního soudu.

4.5.1. Kasační stížnost

Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí soudu ve správním soudnictví, jímž se domáhá účastník řízení nebo osoba zúčastněná na řízení (zákon pro ně zavádí termín „stěžovatel“), aby rozhodnutí soudu bylo zrušeno. V zásadě je kasační stížnost přípustná proti každému pravomocnému rozhodnutí, není-li v zákoně uvedeno jinak. Přitom platí, že vždy nemusí napadené rozhodnutí být rozhodnutím o věci samé. Je tedy koncipována jako prostředek ochrany práv s poměrně širokým polem působnosti. Výjimku tvoří jen věci volební a věci místního referenda, rozhodnutí, kterými se jen vede řízení nebo mají dočasný charakter, rozhodnutí, které krajský soud vydal poté, co jeho původní rozhodnutí Nejvyšší správní soud zrušil, to však neplatí, namítá-li stěžovatel, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Dále nelze kasační stížnost podat jen proti výroku o nákladech řízení a proti důvodům rozhodnutí soudu.

Kasační stížnost musí být podána pouze pro některý z důvodů uvedených v ust. § 103 s.ř.s. a zároveň nemůže být opřena o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Nejsou tedy v zásadě připuštěna nova. Jestliže však v řízení o žalobě proti nečinnosti uložil pravomocný rozsudek krajského soudu správnímu orgánu vydat rozhodnutí, a ten jej tak vydal, jak mu uložil pravomocný rozsudek krajského soudu k žalobě proti nečinnosti, taková skutečnost se za novum nepovažuje a jeho kasační stížnost proti takovému rozsudku se tím nestane nepřipustnou.¹⁸³

Lhůta pro podání kasační stížnosti je dvoutýdenní, přičemž lhůta počíná běžet dnem

¹⁸³ Blíže viz. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15.8.2006, čj. 8 Ans 1/2006-135.

následujícím po doručení rozhodnutí, jež má být napadáno, případně začne běžet znovu po doručení opravného usnesení. Osobě, o které soud prohlásil, že není osobou zúčastněnou na řízení, případně osobě, která práva osoby zúčastněné na řízení uplatnila teprve po vydání napadeného rozhodnutí soudu, pak lhůta běží od doručení rozhodnutí soudu posledního z účastníků řízení. Zmeškání lhůty nelze prominout.

V řízení o kasační stížnosti platí advokátní přímus, advokátem nemusí být zastoupen jen ten, kdo má sám vysokoškolské právnické vzdělání, případně toto vzdělání má zaměstnanec nebo člen, který za stěžovatele jedná.

Kasační stížnost se podává k soudu, jehož rozhodnutí je napadáno. Jestliže je omylem podána k Nejvyššímu správnímu soudu, je lhůta zachována. Kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti kterému směřuje, rozsah a důvody jeho napadení a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. Důvody, pro které lze kasační stížnost podat jsou následující:

1. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení;

2. vady řízení spočívající v tom, že skutková zjištění správního orgánu nemají oporu ve spise nebo jsou s ním v rozporu, nebo při jejím zjišťování byla porušena procesní ustanovení takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí (včetně nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost), a soud měl proto rozhodnutí správního orgánu zrušit;

3. zmatečnost řízení před soudem spočívající v tom, že nebyly dány podmínky řízení, rozhodl vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, případně bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce;

4. nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé; za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze přitom považovat „zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné“¹⁸⁴;

5. nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení.

Kasační stížnost má účinek devolutivní, sama o sobě nemá suspenzivní účinek, soud jej však může na návrh přiznat.

Krajský soud nejprve posoudí, zda došla kasační stížnost netrpí vadami a pokud zjistí, že ano, vyzve stěžovatele, aby je ve lhůtě jednoho měsíce odstranil. Poté zašle kasační stížnost všem ostatním účastníkům řízení a osobám zúčastněným na řízení a vyzve je, aby se k ní vyjádřili. Od správního orgánu vyžádá spisy a případně opatří další podklady. Kasační stížnost spolu se spisem a se svým vyjádřením, zda byla podána včas a osobou oprávněnou, předá Nejvyššímu správnímu soudu. Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla rozhoduje bez nařízení jednání. Výjimkou jsou případy, kdy soud provádí dokazování, a dále případy, kdy soud uzná nařízení jednání za vhodné. Samotná žádost účastníka řízení není důvodem, pro který by Nejvyšší správní soud musel bez dalšího shledání vhodnosti nařídít jednání.¹⁸⁵ Nejvyšší správní soud je vázán rozsahem kasační stížnosti. To neplatí, pouze je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné, nebo je-li na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl. Dále je vázán jejími důvody, výjimkou jsou případy, kdy řízení před soudem bylo zmatečné nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé, je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, nebo rozhodnutí správního orgánu nicotné. Nova nejsou připuštěna.

Není-li kasační stížnost důvodná, Nejvyšší správní soud ji rozsudkem zamítne. Je-li důvodná, pak rozhodnutí soudu zruší a věc mu vrátí k projednání. Jestliže již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu krajský soud doručí účastníkům řízení a osobám zúčastněným na řízení. Krajský soud je vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

4.5.2. Obnova řízení

Dalším mimořádným opravným prostředkem je obnova řízení. Jestliže ve věcech ochrany před zásahem správního orgánu nebo ve věcech politických stran a politických hnutí vyjdou najevo nové důkazy nebo skutečnosti, které bez viny stěžovatele nebyly nebo nemohly být v původním řízení uplatněny, nebo jestliže bylo dodatečně rozhodnuto jinak o předběžné otázce, pak lze na návrh řízení obnovit, jestliže výsledek obnoveného řízení může být pro stěžovatele příznivější. Musí se tedy jednat o skutková nova, která natolik změní poznatky soudu, že může věc posoudit jinak, než původně, a může být změněno původní rozhodnutí.

¹⁸⁴ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4.12.2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, www.nssoud.cz.

Napadán může být jen pravomocný rozsudek. Proti rozhodnutí o kasační stížnosti není obnova řízení přípustná. Rovněž tak je nepřipustná obnova řízení, jsou-li napadány pouze důvody rozhodnutí nebo výrok o nákladech řízení.

Návrh na obnovu řízení může podat účastník původního řízení, nikoliv však ten, jemuž bylo zcela vyhověno. Je nutné podat jej ve lhůtě tří měsíců od okamžiku, kdy se navrhovatel dozvěděl o důvodu obnovy řízení (subjektivní lhůta). Zároveň může být podán jen do tří let ode dne, kdy napadené rozhodnutí nabylo právní moci (objektivní lhůta). To neplatí v případech, že byl zrušen trestní rozsudek, jímž byl soud při svém rozhodování vázán.

Návrh nemá odkladný účinek, avšak soud jej může přiznat. Musí mít obecné náležitosti a kromě nich z něj musí být patrné, který rozsudek a v jakém rozsahu je napadán, důvod návrhu a vylíčení skutečností, které svědčí o tom, že je návrh podán ve lhůtě. Zároveň musí obsahovat návrh na provedení důkazů, jimiž má být jeho důvodnost prokázána.

Řízení probíhá před krajským soudem, proti jehož rozhodnutí návrh směřuje. Účastníky řízení jsou všichni účastníci původního řízení. V první fázi probíhá řízení o povolení obnovy (iudicium rescidens). Shledá-li soud důvod pro obnovení řízení, obnovu řízení usnesením povolí a poté ve druhé fázi proběhne řízení obnovené (iudicium rescissorium). Právní mocí usnesení o povolení obnovy se odkládá vykonatelnost napadeného rozsudku až do právní moci rozhodnutí v obnoveném řízení. Soud pokračuje v původním řízení, přihlíží ke všemu, co v jeho průběhu vyšlo najevo. Přitom řízení doplní o nově zjištěné skutečnosti. Nový rozsudek, který soud vydá, nahrazuje rozsudek původní.

¹⁸⁵ Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.11.2005, čj. 8 Aps 1/2005-82.

5. Část pátá občanského soudního řádu

V souvislosti se změnami provedenými zákonem č. 150/2002 Sb., jímž bylo nově upraveno správní soudnictví, byl zákonem č. 151/2002 Sb. novelizován občanský soudní řád. Touto novelou byla nově vyčleněna oblast přezkumu rozhodnutí správních orgánů zasahujících do soukromých práv a povinností, která dříve spadala do správního soudnictví, a to tak, že ochrana je poskytována civilními soudy. Úprava byla vložena do Ústavním soudem zrušené části páté o.s.ř., nově nazvané „Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem“. Tuto žalobu podle části páté o.s.ř. lze v nejširším slova smyslu především z pohledu jejího účelu, řadit rovněž ke správním žalobám, a to ke správním žalobám substitučním.

Zjednodušeně řečeno upravuje část pátá o.s.ř. řízení, ve kterém civilní soudy znovu rozhodují o věci, kterou již dříve rozhodl správní orgán, za předpokladu, že se toto rozhodnutí správního orgánu dotklo subjektivního soukromého práva. Není přitom rozhodující, že rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci je napadáno pouze pro procesní pochybení. Ani v takovém případě nelze rozhodnutí ani ve vztahu k této otázce přezkoumávat podle soudního řádu správního.

V případě, že rozhodnutí správního orgánu shledá soud nesprávným (nikoli jen nezákonným), může rozhodnout ve věci a svým rozsudkem nahradit původní rozhodnutí správního orgánu (tedy narozdíl od řízení o správní žalobě takové rozhodnutí pouze neruší). Nejedná se však o správní soudnictví ani o přezkum rozhodnutí.

Úpravou nové části páté o.s.ř. tak došlo k rozštěpení původně jednotné úpravy přezkumu rozhodnutí vydaných správními orgány ve správním soudnictví. Toto rozštěpení bylo odůvodňováno požadavkem Evropské úmluvy na zajištění přezkumu rozhodnutí „o občanských právech a závazcích“ v plné jurisdikci, jak však bude ukázáno dále, toto odůvodnění je zcela liché. Rozhraničení případů, kdy rozhoduje civilní větev soudů a kdy správní, je značně komplikované a blíže se tomuto problému věnuji v kapitole šesté, proto se v této části omezím pouze na popis řízení podle části páté o.s.ř., přičemž jeho srovnání s řízením o správní žalobě se budu více věnovat později.

5.1. Rozhodování o soukromém právu nebo povinnosti tam, kde již bylo vydáno rozhodnutí správního orgánu

Návrh na projednání věci v řízení podle části páté o.s.ř. může soudu podat ten, jehož spor nebo jinou právní věc, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a

obchodních vztahů pravomocně rozhodl orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy a smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu (zákon zavádí legislativní zkratku „správní orgán“, která se zcela nekryje s legislativní zkratkou zavedenou v s.ř.s.). Žalobu (tak část pátá o.s.ř. návrh označuje) není možné podat proti rozhodnutí rozhodce resp. rozhodčího soudu, dále jestliže v důsledku námitek nebo obdobného opravného prostředku učiněných u správního orgánu se rozhodnutí zrušuje nebo pozbývá účinnosti, nebo odkázal-li správní orgán účastníky na řízení před soudem.

Žalobně legitimován je ten, kdo byl dotčen na svých právech rozhodnutím správního orgánu, kterým byla jeho práva nebo povinnosti založena, změněna, zrušena, určena nebo zamítnuta.

Náležitosti žaloby jsou podobné náležitostem správní žaloby. Žaloba musí kromě obecných náležitostí podání předně obsahovat označení účastníků. Účastníci řízení jsou navrhol a ti, které tak zákon označuje v ust. § 250a. Jsou jimi kromě navrhovatele (slovy o.s.ř. žalobce) ti, kdo jimi byli v řízení před správním orgánem. Velmi podstatné je to, že účastníkem řízení není správní orgán, který rozhodnutí vydal. Jemu pouze soud žalobu doručí a umožní mu, aby se k ní vyjádřil. Toto vyjádření zřejmě není možné na správním orgánu vymáhat, jelikož není účastníkem řízení, v úvahu přichází jen postup podle ust. § 128 o.s.ř. Zároveň soud od správního orgánu vyžádá spis.

Další náležitostí žaloby je označení sporu nebo jiné právní věci, o které správní orgán rozhodl, a o které má soud rozhodnout znovu. K žalobě musí být připojen stejnopis rozhodnutí správního orgánu a listinné důkazy, kterých se dovolává. Dále musí být vylíčeny skutečnosti svědčící tomu, že žaloba je podána včas. Žaloba přitom musí být podána do dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu a zmeškání lhůty nelze prominout. Proto by v žalobě mělo být uvedeno, kdy žalobci bylo rozhodnutí správního orgánu doručeno. Žalobce dále musí vylíčit rozhodné skutečnosti a označit to, v čem spatřuje zásah do svých práv. Zároveň musí uvést, v jakém rozsahu má soud o věci rozhodnout, protože řízení je ovládáno dispoziční zásadou. V neposlední řadě musí být v žalobě uvedeny důkazy, o které se žalobce opírá. Řízení je ovládáno poměrně silnou zásadou koncentrace, rozhodné skutečnosti o věci samé mohou účastníci uvádět nejpozději do skončení prvního jednání a nejpozději do tohoto okamžiku mohou také označovat důkazy.

V petitu žaloby musí být formulováno, jak má soud o věci rozhodnout. Na rozdíl od správní žaloby není řízení ovládáno kasačním principem, soud rozhodnutí správního orgánu neruší, ale sám rozhoduje v meritu věci. To musí žalobce v petitu žaloby zohlednit a petit

formulovat tak, aby rozhodnutím soudu mohlo být dosavadní rozhodnutí správního orgánu nahrazeno. Krajský soud v Ústí nad Labem dokonce usnesením sp. zn. 47 C 5/2005 jako nepřípustnou odmítl podle ust. § 250g o.s.ř. žalobu, jejíž petit byl formulován tak, aby soud zrušil rozhodnutí příslušného katastrálního úřadu, jímž katastrální úřad zamítl návrh na povolení vkladu práva do katastru nemovitostí, a věc vrátil katastrálnímu úřadu k dalšímu jednání. Je zřejmé, že petit žaloby byl formulován jako petit správní žaloby, nikoli tedy v souladu s ust. § 246 odst. 2 o.s.ř. Učinil tak, aniž by nejprve žalobce jakkoliv poučil o tom, že petit je formulován nesprávně a aniž by mu poskytl lhůtu k nápravě. Osobně nesouhlasím s argumentací soudce Pavla Vrchy¹⁸⁶, že v případě žalobního petitu vkladové žaloby nejde jen o dodržení požadavku určitého a srozumitelného vymezení práv a povinností, ale i o vymezení náležitostí materiální povahy, aniž by absenci této složky bylo možno spojovat s procesně formální nedostatečností žaloby, a tedy i s poučovací povinností soudu, a že: „Jen v tom případě, pokud by žalobce neurčitě zformuloval žalobní návrh (např. že se domáhá vkladu vlastnického práva podle označené věcné smlouvy, a to k nemovitostem zapsaným na příslušném listu vlastnictví), bylo by povinností soudu jej vyzvat, aby v této části žalobu doplnil o specifikaci nemovitostí, k nimž se upíná žalobní požadavek.“ Domnívám se, že takový přístup soudu je ryze formalistický. Jestliže zákonodárce komplikovaně rozštěpil úpravu přezkumu správních rozhodnutí, jak bude rozebráno v další kapitole, a žalobce neporozuměl odlišnostem řízení o správní žalobě a řízení podle části páté o.s.ř., pak neporozuměl procesněprávní úpravě (nikoli materiální úpravě) a není tedy důvodu pro to, aby soud nepostupoval podle ust. § 5 a § 43 o.s.ř. a případně žalobu odmítl, nebude-li včas řádně doplněna, podle § 43 odst. 2 o.s.ř. Na tom nic nemění ani skutečnost, že žalobce musí petit formulovat zcela jinak, než jak jej původně formuloval.

Jestliže má žalobce na jedné straně uvést, v jakém rozsahu má soud rozhodnout, a tak může rozhodování soudu omezit jen na část sporu nebo jiné právní věci, kterou předtím rozhodoval správní orgán, na druhou stranu si lze jen těžko představit, že rozhodnutí soudu by se vztahovalo jen k části věci a v ostatním by mělo platit původní rozhodnutí správního orgánu. To by způsobovalo velkou právní nejistotu ohledně toho, jak byla věc nakonec rozhodnuta. Proto by žalobní petit měl být v zásadě formulován tak, aby ty části rozhodnutí, o kterých soud rozhodovat nemá, byly zopakovány podle rozhodnutí správního orgánu.

Protože se podpůrně v řízení podle části páté o.s.ř. použijí části první až čtvrté o.s.ř., bude soud v případě, že žaloba nebude mít veškeré náležitosti, žalobce vyzývat podle

¹⁸⁶ Vrchy, P. Ještě k usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem o odmítnutí žaloby o zrušení rozhodnutí katastrálního úřadu. Soudní rozhledy, 2007, č. 4, s. 125 - 127.

ust. § 43 odst. 1 o.s.ř. k tomu, aby vady svého podání odstranil, a neučiní-li tak, žalobu podle druhého odstavce téhož ustanovení odmítne.

Věcně příslušnými soudy jsou v zásadě soudy okresní, jen ve věcech vkladu práv k nemovitostem rozhodují v první instanci soudy krajské. Místní příslušnost soudu se řídí podle obecného soudu účastníka, jemuž byla nebo měla být podle návrhu podaného u správního orgánu uložena povinnost, není-li takového, pak podle obecného soudu účastníka, na jehož návrh bylo zahájeno řízení před správním orgánem, a není-li ani tohoto, pak podle sídla správního orgánu, který o sporu nebo jiné právní věci rozhodl. Týkalo-li se rozhodování před správním orgánem nemovitosti¹⁸⁷, pak je místní příslušnost dána tím, v obvodu kterého soudu je nemovitost umístěna.

Sama o sobě nemá žaloba odkladný účinek, ale soud na žádost žalobce odloží vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu, jestliže by neprodleným výkonem hrozila žalobci závažná újma, případně odloží i právní moc rozhodnutí, pokud by byl jinak žalobce závažně ohrožen na svých právech a odklad se nedotkne nepřiměřeným způsobem práv nabytých třetími osobami.

Věc soud posuzuje v plné jurisdikci. Soud není vázán skutkovým stavem, jak jej zjistil správní orgán, může provádět nové důkazy, již jednou provedené důkazy může zopakovat a může zjišťovat skutkový stav znovu. Skutková zjištění správního orgánu může také přijmout za svá. V řízení se uplatňuje zásada dispoziční jak už bylo uvedeno výše. Soud však nebude vázán žádaným rozsahem projednání, pokud správní orgán řízení zahájil ex officio, pokud se jedná o společná práva nebo povinnosti tak, že se rozhodnutí musí vztahovat na všechny účastníky, kteří jsou jejich nositeli, nebo pokud z právního předpisu vyplývá způsob vypořádání sporných vztahů.

Nikoli nepodstatnou skutečností je, že účastník, na jehož návrh bylo zahájeno řízení před správním orgánem, může vzít v průběhu řízení před soudem návrh zpět, a to zcela nebo z části. Jestliže s tím souhlasí všichni ostatní účastníci, pak soud řízení zastaví a rozhodnutí

¹⁸⁷ Protože spory o vklad práva do katastru nemovitostí jsou poměrně velkou kategorií sporů řešených podle části páté o.s.ř., sluší se zde poznamenat, že touto cestou není možné se dožadovat jiného rozhodnutí, pokud příslušný katastrální úřad vklad práva povolil. I nadále platí beze změny úprava § 5 odst. 3 zák. č. 265/1992 Sb., podle které proti rozhodnutí, kterým se vklad povoluje, není přípustný žádný opravný prostředek ani žaloba ve správním soudnictví, a proto i žaloba podle části páté o.s.ř. je nepřipustná. Kdyby tomu tak nebylo, byla by správním soudnictvím značně oslabena celá úprava právních vztahů k nemovitostem spočívající na principu důvěry v pravost zápisů v katastru nemovitostí a právní jistota. Zároveň vzhledem k tomu, že dle ust. § 250h odst. 1 o.s.ř. lze vzít v průběhu řízení před soudem zpět návrh na zahájení původního správního řízení, by v opačném případě, tedy by bylo-li by možné zahájit znovu řízení před soudem ve věci, kde byl vklad povolen, hrozilo například to, že po zavkladování vlastnického práva nabyvatel nemovitost zatíží zástavou k bankovnímu úvěru, a následně se takto zatížená nemovitost „vrátí“ svému původnímu vlastníku. K této otázce viz blíže rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18.4.2006, sp. zn. 30 Cdo 652/2006.

správního orgánu pozbývá účinnosti (v rozsahu v jakém je rozhodnutím soudu dotčeno).

Soud žalobu odmítne (pro opožděnost, nepřípustnost nebo je-li podána někým neoprávněným) a řízení zastaví, nejsou-li dány podmínky řízení, a není-li důvodu pro takovýto postup, pak se zabývá meritem věci. Dospěje-li k závěru, že správní orgán rozhodl správně, žalobu zamítne. V opačném případě rozhodne rozsudkem, který nabrazuje rozhodnutí správního orgánu (v rozsahu v jakém bylo rozsudkem dotčeno).

Protože část pátá neobsahuje speciální úpravu opravných prostředků, účastník řízení bude moci využít všech možností, které předvidá část čtvrtá o.s.ř.

Poté, co jsme popsali průběh řízení a některé jeho instituty, podívejme se ještě na to, jakou má povahu. Stanovení povahy řízení je rozhodující proto, aby bylo možné určit, které ze základních institutů civilního řízení, jejichž použití není výslovně v části páté o.s.ř. upraveno ani vyloučeno, je možné použít na základě přiměřeného použití částí první až čtvrté podle ustanovení § 245 o.s.ř. Zatímco z důvodové zprávy k zákonu č. 151/2002 Sb. lze vysledovat, že zákonodárce zamýšlel řízení pojmut jako řízení sporné, v literatuře¹⁸⁸ se poukazuje na to, že řízení má hybridní povahu, směšuje prvky řízení přezkumného a meritorního a záměr zákonodárce řízení upravit jako řízení sporné se zcela nevydařil. Autoři prvé citované statě dospívají k závěru, že řízení má spíše povahu nesporného řízení, zatímco autor statě druhé váže povahu řízení podle části páté o.s.ř. na to, jakou mělo povahu řízení před správním orgánem.

Analyzujeme-li znaky tohoto řízení, musíme skutečně dospět k závěru, že se jedná o řízení nesporné, byť to jistě záměrem zákonodárce nebylo. Předně okruh účastníků řízení je dán zákonem, jak je tomu u řízení nesporných. Ve sporu to je vždy žalobce, který určuje, kdo je žalován, v řízení podle částí páté o.s.ř. však žádnou volbu nemá. Přestože je použita terminologie, jež má být vyhrazena pro řízení sporná – řízení podle části páté se zahajuje žalobou, nikoli návrhem na zahájení řízení, a podává ji žalobce, nikoli navrhovatel – samotné použití termínů z řízení ještě spor neučiní. Lze si jen spolu s autory povzdechnout, že čistota terminologie zavedená novelou o.s.ř. provedenou zákonem č. 30/2000 Sb., nevydržela dlouho.

Zůstaneme-li u účastenství, může soud do řízení přibrat dalšího účastníka a výslovně je připuštěna singulární sukcese, která je institutem sporného řízení. Na druhou stranu však bude vyloučeno společenství účastníků, vedlejší i hlavní intervence, přistoupení do řízení, záměna

¹⁸⁸ Např.: Mikeš, J., Winterová, A., Zoulik, F. Problémy nové části páté o. s. ř. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 199; Kopecký, M. Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem (k nové části páté o. s. ř.). In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 219.

účastníků. Použití těchto institutů by v tomto řízení postrádalo smysl; zároveň se tím potvrzuje nesporný charakter řízení. Dále není možné vydat rozsudek pro uznání, rozsudek pro zmeškání, platební rozkaz, nelze uzavřít smír ani podat vzájemný návrh. Autoři obou článků dospívají k závěru, že tedy nelze použít ta ustanovení o.s.ř., která se vztahují ke spornému řízení, není-li výslovně v části páté uvedeno jinak.

Sama o sobě část pátá o.s.ř. není příliš zajímavou, v závěru této práce se pokusím vysvětlit, proč ji považuji za nepraktickou, zbytečnou a do budoucna neperspektivní. Z teoretického hlediska se úprava obsažená v části páté o.s.ř. stává zajímavější při komparaci se správní žalobou a při hledání jejich vzájemných hranic. O tom pojednávám v následující kapitole.

6. Rozhraní mezi řízením podle soudního řádu správního a podle části páté občanského soudního řádu

6.1. Rozhraničení v závislosti na tom, zda správní orgán rozhodl o soukromém či veřejném subjektivním právu

Řízení ve věcech, kde již rozhodl správní orgán o právu žalobce, není již za současné právní úpravy, jak bylo ukázáno výše, pouze a výhradně doménou správního soudnictví. Podle ust. § 244 o.s.ř. rozhodují soudy v občanském soudním řízení tam, kde správní orgán rozhodl ve sporu nebo jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů a naopak ve správním soudnictví je podle ust. § 2 ve spojení s ust. § 4 ods. 1 písm. a) s.ř.s. poskytována ochrana veřejným subjektivním právům tam, kde o nich rozhodl správní orgán. Rozhraní mezi věcnou příslušností soudu rozhodujícího ve správním soudnictví a soudu rozhodujícího v občanském soudním řízení je tedy postaveno na dualismu práva veřejného a soukromého. Prvky veřejnoprávní a soukromoprávní se v praxi často prolínají a je třeba v jednotlivých případech posuzovat, které z nich převládají. Přitom zákon bližší návod, jak toto rozhraní mezi právem veřejným a soukromým určit, neposkytuje. V moderním právu je však vzhledem k častému prolínání prvků práva soukromého a veřejného v jednotlivých právních vztazích stanovení hranice mnohdy obtížné. Při jejím určování vstupují ve hru subjektivní zkušenosti a názory osoby, jež řeší konkrétní kauzu. V situaci, kdy hranice je značně vágní, zůstává poměrně široké pole působnosti k tomu, aby tuto otázku vyřešila, judikatuře. Přitom rozhodování správních soudů s ohledem na značný počet hraničních případů je poměrně dosti kasuistické.

Teorii, jež se snaží vyřešit metodiku rozhraničení mezi právem soukromým a veřejným, existuje snad bezpočet. Mezi nejznámější patří teorie zájmová, organická a mocenská. Nejjednodušší kritérium dělby z nich používá teorie zájmová, jejíž podstata spočívá v tvrzení, že veřejné právo chrání zájmy veřejné, zatímco soukromé právo zájmy soukromé, přičemž veřejným zájmům se přikládá vyšší hodnota. Teorie organická je založena na rozdělování práva v závislosti na tom, zda v daném právním vztahu jeden z účastníků vystupuje z důvodu výkonu funkce veřejného svazu nebo z důvodu své příslušnosti k některému veřejnému svazu (veřejnoprávní korporaci). Jestliže na obou stranách účastníci vstoupili do právního vztahu nezávisle na svém charakteru veřejnoprávní korporace, resp. nezávisle na příslušnosti k veřejnoprávní korporaci, jde o poměr práva soukromého. Obě tyto teorie vykazují značné

nedostatky a dělení podle nich je jen hrubé a nepřesné. Je tomu tak, protože mezi soukromým a veřejným zájmem neexistují přesné hranice a nelze nijak spolehlivě stanovit, zda konkrétní zájem je veřejný či soukromý. Navíc určitá skupina zájmů může mít zároveň povahu zájmů soukromých i zájmů veřejných. Nedostatek organické teorie spočívá v tom, že účast veřejnoprávního celku v právním vztahu automaticky nečiní takový vztah veřejnoprávním. Například nárok proti státu na náhradu škody způsobené vadným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem podle zákona č. 182/1998 Sb. je nárokem soukromoprávním.

Teorie mocenská staví na tom, že účastníci soukromoprávních vztahů mají rovné postavení, zatímco ve vztazích veřejnoprávních se projevuje zákonem přesně vymezené nadřazené postavení nositele veřejné moci, který v mezích zákona a způsoby, které zákon předvídá, autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Tato teorie dokáže poskytnout dostatečné vodítko pro vyřešení otázky právního dualismu (i když také není sama o sobě dokonalá) a právě z ní vychází Ústavní soud. V právní větě usnesení Ústavního soudu sp.zn. II. ÚS 86/95 se uvádí: „Za právo veřejné považuje Ústavní soud 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.“

Nejvyšší správní soud poukazuje na nedostatky mocenské teorie, které spočívají v tom, že i ve veřejném právu se lze setkat se vztahy, v nichž mají účastníci rovné postavení (veřejnoprávní smlouvy), a v soukromém právu se vztahy, v rámci nichž má jedna strana více práv než strana druhá a jejich formálně právní postavení – za účelem vyrovnání faktické nerovnosti – není rovné (typicky soukromoprávní institut spotřebitelských smluv). Proto nejspolehlivějším (byť sám připouští, že ne dokonalým) diferenciačním kritériem shledal třídění práva metodou právního regulování. Ve svém rozsudku ze dne 20.12.2004, čj. 4 As 47/2003-136¹⁸⁹, který lze považovat za klíčové rozhodnutí – jímž by do jisté míry mělo být předejito nekontrolovatelné kasuistice – a podle jehož premis by soudy měly postupovat při určování rozhraní práva soukromého a veřejného, uvádí: „Metodou právní

¹⁸⁹ Meritorně se v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud zabýval pravomocí správních soudů k přezkumu správních aktů, kterými bylo rozhodnuto o vyvlastnění nebo nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene. Dospěl k závěru, že vyvlastnění či zřízení věcného břemene správním aktem je záležitostí veřejnoprávní, neboť: „...předmětem správního řízení bylo omezení vlastnického práva či jeho zánik, přičemž toto řízení vyústilo v právní titul, jímž bylo vlastnické právo omezeno nebo zaniklo. Právě tento právní titul, a nikoliv vlastnické právo samotné, je věcí ve smyslu § 7 o.s.f., a jeho povaha je určující pro stanovení civilní nebo správní soudní pravomoci.“

úpravy se zde rozumí specifický způsob právního regulování, vyjadřující povahu a míru působení jednotlivých účastníků právního vztahu na vznik a rozvíjení tohoto vztahu, resp. vyjadřující povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu. Tato teorie vychází z teze, že právní vztahy představují funkční vazby mezi různými objektivními zájmy existujícími ve struktuře zájmu. Právní vztahy tyto zájmy integrují a umožňují jejich interakci, přičemž dochází k interakci a integraci objektivních zájmů různého druhu a významu. Výrazem povahy těchto funkčních spojení v rámci vnitřní struktury právního vztahu je potom metoda právní regulace. Nelze jednoznačně říci, že by povaha účasti jednotlivých subjektů na vzniku a rozvíjení právního vztahu a formování jeho obsahu byla buď absolutně stejná, nebo maximálně rozdílná, k čemuž tenduje teorie mocenská. Totéž platí i o míře této účasti, tedy o míře autonomie vůle (dispoziční autonomie) účastníků právního vztahu. Základní dělení na vztahy rovnosti a vztahy subordinace je tedy zjednodušující a představuje pravidlo, z něhož nalezneme v moderním právu četné výjimky. Zpravidla tedy platí, že soukromoprávní metoda právní regulace je metodou rovnosti (srov. § 2 odst. 2 občanského zákoníku): žádný účastník soukromoprávního vztahu nemůže druhému účastníku jednostranně ukládat povinnosti, ale ani na něj jednostranně převádět práva; povaha a míra účasti subjektů soukromoprávních vztahů na vzniku a rozvíjení tohoto vztahu a na formování jeho obsahu je tedy stejná, zatímco veřejnoprávní metoda právní regulace je naopak vertikální: jeden ze subjektů právního vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníku právního vztahu, mnohdy nejen bez jeho vůle, ale i proti jeho vůli; povaha a míra účasti subjektů právního vztahu na jeho vzniku, rozvíjení a formování jeho obsahu je tedy zcela odlišná. Existují však i výjimky, kdy postavení účastníků právního vztahu nelze vtěsnat do uvedeného binárního modelu. K těmto případům lze přiřadit v současné době především problematiku veřejnoprávních smluv či soukromoprávních smluv spotřebitelských. Pohlížíme-li však na tyto instituty pomocí kritéria metody právní regulace, lze konstatovat, že veřejnoprávní smlouvy mají skutečně veřejnoprávní povahu, neboť v rámci nich dochází k integraci významných objektivních zájmů, přičemž míra účasti subjektů, které takové smlouvy uzavírají, tedy míra jejich dispoziční autonomie, je značně omezena, neboť zde neplatí zásada, podle níž je dovoleno vše, co není zákonem zakázáno, ale zásada právě opačná; v rámci spotřebitelských smluv je sice na jednu stranu patrné, že jejich účastníci nemají absolutně rovné postavení, neboť dodavatele tíží daleko více povinností než spotřebitele, avšak děje se tak za účelem odstranění reálné ekonomické nerovnosti a dosažení alespoň přibližné smluvní spravedlnosti, přičemž i

míra dispoziční autonomie obou stran je i přes jistá omezení značně rozsáhlá, neboť se zde uplatňuje zásada vše je dovoleno, co není zákonem zakázáno.“

Zjednodušíme-li značně citovaný výklad Nejvyššího správního soudu, pak dospějeme k závěru, že metoda právní úpravy staví na metodě mocenské, přičemž ji pro účely vypořádání se s výjimkami zároveň do jisté míry koriguje prvky teorie zájmové. Postup soudu je induktivní, z toho, jakým způsobem byl právní vztah upraven, se zpětně usuzuje na to, zda se jedná o právní vztah soukromoprávní nebo veřejnoprávní. Namísto toho, aby se tedy z povahy právního vztahu usuzovalo na to, jaká má být použita metoda regulace, se v hraničních případech postup převrací a vychází se naopak právě z použité metody právní úpravy. Soud zde vychází z předpokladu, že v okamžiku úpravy daného právního vztahu není jeho povaha zevrubně zkoumána, aby podle toho byla zvolena metoda regulace. Tato metoda je naopak použita instinktivně tak, aby se na daný právní vztah co nejlépe hodila.

Výše popsanou metodu lze bezesporu jako dělicí kritérium použít. Je třeba mít na paměti, že de lege lata bylo nutné nějaké dělicí kritérium stanovit a argumenty Nejvyššího správního soudu, které používá, když se k této teorii přiklání, jsou zcela logické. Nicméně skutečnost, že ani takovéto byť logicky jasně zdůvodněné dělicí kritérium není schopno zajistit soulad s dělením na „občanská práva a závazky“ podle článku 6 odst. 1 Evropské úmluvy a „ostatní práva“ vybízí k tomu, aby de lege ferenda zákonodárce opustil toto přeživší se dělení, jak bude ještě pojednáno dále.

6.2. Judikatura soudů k rozhraní mezi rozhodnutími správních orgánů o právu soukromém a o právu veřejném

Podívejme se nyní na to, kudy soudy v praxi vedou hranici mezi právem soukromým a veřejným na rozboru jejich rozhodování v jednotlivých kauzách.

Mezi věci, které rozhodují správní soudy podle s.ř.s., patří podle judikatury například:

1. rozhodnutí úřadu práce o uložení pokuty za nevyplacení odstupného podle § 9 odst. 1 zákona ČNR č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti, protože neřeší vydáním takového rozhodnutí spor z pracovněprávního vztahu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem¹⁹⁰;
2. rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu podle § 40 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, kterým nahrazuje dodatek ke smlouvě o propojení¹⁹¹;
3. rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví o námitkách proti zápisu ochranné známky do rejstříku ochranných známek¹⁹², dále o odmítnutí právní ochrany mezinárodní ochranné

¹⁹⁰ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19.11.2003, čj. 7 A 94/2001-49.

- známce na území České republiky¹⁹³, o výmazu užitého vzoru z rejstříku užiténých vzorů¹⁹⁴, o zrušení patentu podle § 23 zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích¹⁹⁵;
4. rozhodnutí o vyvlastnění nebo o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene¹⁹⁶;
 5. rozhodnutí o zavedení nucené správy podle zákona č. 87/1995 Sb., o spotřebních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících, včetně jmenování nuceného správce¹⁹⁷;
 6. rozhodnutí Ústředního pozemkového úřadu o schválení jednoduché pozemkové úpravy podle zákona č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech¹⁹⁸, dále rozhodnutí o přechodu vlastnických práv podle ustanovení § 9 odst. 6 téhož předpisu¹⁹⁹;
 7. rozhodnutí velitele vojenského útvaru ve věci povinností vojáka z povolání k náhradě škody ze služebního poměru²⁰⁰;
 8. rozhodnutí o opravě údajů v katastrálním operátu podle § 8 zákona ČNR č. 344/1992 Sb., katastrálního zákona²⁰¹.

Na druhou stranu mezi věci, které rozhodují civilní soudy podle části páté o.s.ř., patří zejména případy, kdy příslušný katastrální úřad zamítl návrh na vklad vlastnického či jiného věcného práva do katastru nemovitostí (podle ust. § 5 odst. 3 zák. č. 265/1992 Sb., o zápisech

¹⁹¹ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8.3.2006, čj. 3 As 48/2004-82.

¹⁹² Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 2.9.2004, čj. Konf 104/2003-13.

¹⁹³ Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 24.11.2004, čj. Konf 87/2004-7.

¹⁹⁴ Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 1.12.2004, čj. Konf 97/2003-19.

¹⁹⁵ Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 19.5.2005, čj. Konf 9/2004-27.

¹⁹⁶ Podle rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2004, čj. 5 As 11/2003-50, ze dne 20.12.2004, čj. 4 As 47/2003-136, a podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 16.2.2005, čj. Konf 79/2004-19. Jími byla změněna předchozí judikatura Nejvyššího správního soudu, který původně judikoval tak, že rozhodnutí o vyvlastnění má být projednáváno civilními soudy (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.11.2003, čj. 3 As 8/2003-44).

¹⁹⁷ Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2004, čj. 6 A 40/2002-96. V kapitole 6.5 bude podrobněji rozebráno, že ESLP naopak rozhodl, že právě v případě nucené správy a jmenování správce jde o zásah do občanských práv ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy.

¹⁹⁸ Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 4.2.2005, čj. Konf 108/2004-21.

¹⁹⁹ Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 28.12.2004, čj. Konf 120/2003-5. Nyní se tato oblast řídí ust. § 11 odst. 8 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech.

²⁰⁰ Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 4.5.2005, čj. Konf 51/2004-9.

²⁰¹ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4.8.2005, čj. 2 Aps 3/2004-42.

vlastnických a jiných věcných práv do katastru nemovitostí, proti rozhodnutí, kterým se vklad povoluje, není přípustný žádný opravný prostředek, ani žaloba ve správním soudnictví).

Podle judikatury to jsou dále například:

1. rozhodnutí o vlastnictví k nemovitostem podle § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku²⁰²;
2. rozhodnutí o určení způsobu a výše náhrady za zřízení věcného břemene či vyvlastnění, o kterém rozhodl správní orgán²⁰³;
3. spor mezi „naturálním vlastníkem“ a „knihovním vlastníkem“ nemovitosti o vlastnictví k této nemovitosti²⁰⁴;
4. rozhodnutí Energetického regulačního úřadu, jímž se ukládá povinnost uzavřít smlouvu o podílu odběratele na úhradě účelně vynaložených nákladů dodavatele spojených s připojením odběrného zařízení a se zajištěním požadovaného příkonu ve stanoveném znění v situaci, kdy mezi držitelem licence a jeho zákazníkem nedošlo k dohodě o uzavření smlouvy, protože se jedná o rozhodnutí o sporu podle § 17 odst. 8 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb., energetického zákona²⁰⁵;
5. rozhodnutí o tom, zda jsou splněny podmínky podle dekretu prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondch národní obnovy, vydané podle § 1 odst. 4 tohoto dekretu příslušným okresním národním výborem²⁰⁶;
6. rozhodnutí správního orgánu, vydané podle § 5 občanského zákoníku (*quieta non movere*)²⁰⁷;
7. rozhodnutí o způsobu a formě vypořádání restitučního nároku²⁰⁸.

To byla tedy pro ilustraci některá rozhodnutí, jež rýsují hranici mezi rozhodnutími správních orgánů, která přezkoumávají správní soudy, a těmi, kde soud znovu rozhoduje ve věci podle části páté o.s.ř. V některých případech jsou tato rozhodnutí sporná nebo působí značné obtíže, jak bude rozebráno dále. Pro doplnění je třeba ještě uvést, že poměrně velkou část žalob, která je spojena s činností státní správy, rozhodují civilní soudy v nalézacím řízení podle části třetí o.s.ř. a nikoli části páté. Těmito žalobami jsou žaloby na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci

²⁰² Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25.10.2005, čj. 2 As 36/2005-80.

²⁰³ Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2004, čj. 4 As 47/2003-50.

²⁰⁴ Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10.3.2003, čj. Na 285/2003-4.

²⁰⁵ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14.10.2004, čj. 7 As 58/2003-104.

²⁰⁶ Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 15.6.2005, čj. Konf 35/2004-11.

²⁰⁷ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30.3.2006, čj. 8 As 2/2005-32.

rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.²⁰⁹ Lze tedy uzavřít, že tato úprava rozdělení rozhodování mezi soudy správní a civilní vytváří všeobecné zmatení. Právníkům, kteří mají řešit konkrétní kauzy a podat žalobu, lze nejspíše doporučit, aby se pokusili nastudovat kasuistiku, případně rozklíčovat, o jaké rozhodnutí se jedná podle metody právní úpravy, a aby se ne vždy snažili hledat v rozdělení logiku. Tento závěr je však poněkud tristní.

6.3. Postup soudů v případě, že žaloba je podána do nesprávné větve soudnictví

Složitost posuzování otázek dualismu práva vedla zákonodárce k tomu, aby žalobce, který tuto otázku nevyhodnotí správně a mylně žalobu podá do druhé větve soudnictví, nebyl přílišnou mírou formalismu sankcionován tím, že jeho žaloba nebude z tohoto důvodu projednána. Proto do obou procesních předpisů, občanského soudního řádu i soudního řádu správního, vložil taková ustanovení, jež umožňují v dodatečné lhůtě podat žalobu ke správnému soudu, který ji potom projedná.

Jestliže tedy žalobce podá ke správnímu soudu žalobu, v níž se domáhá, aby soud zrušil rozhodnutí správního orgánu vydané v soukromoprávní věci, odmítne soud takovou žalobu jako nepřipustnou podle ust. § 46 odst. 2 a § 68 písm. b) s.ř.s.²¹⁰ Byť občanský soudní řád v části páté s termínem „soukromoprávní věci“ nepracuje a nezavádí jej ani jako legislativní zkratku, v praxi to žádné potíže nečiní a není pochyb o tom, že těmito soukromoprávními věcmi jsou právě spory nebo jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních rodinných a obchodních vztahů, jak s nimi počítá ust. § 7 o.s.ř.

Odmítá-li správní soud žalobu podle § 46 odst. 2 s.ř.s., musí zároveň žalobce poučit o tom, že do jednoho měsíce od právní moci usnesení, jímž byla žaloba odmítnuta, může podat žalobu podle části páté o.s.ř. a zároveň jej poučit, ke kterému věcně příslušnému soudu. Přestože ze zákonné formulace vyplývá pouze poučovací povinnost soudu a nikoli přímo právo žalobce podat novou žalobu ke správné větvi soudnictví, lze vznik takového práva dovodit. Jestliže tedy žalobce do jednoho měsíce po právní moci usnesení o odmítnutí správní

²⁰⁸ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22.8.2006, čj. 5 As 67/2005-88.

²⁰⁹ Blíže viz. například usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11.5.2005, čj. Na 12/2005-8.

žaloby podá žalobu k civilnímu soudu, pak se má za to, že žaloba byla podána včas a civilní soud nebude moci takovou žalobu jako opožděnou odmítnout. Zároveň z ust. § 82 odst. 3 o.s.ř. vyplývá, že lhůta jednoho měsíce je lhůtou hmotněprávní, tedy že žaloba musí být civilnímu soudu doručena nejpozději poslední den této lhůty. Nestačí, aby byla dána poslední den lhůty pouze k poštovní přepravě, jak by tomu bylo, jednalo-li by se o lhůtu procesní.

Ústavní soud se v nálezu sp. zn. I. ÚS 117/05 vyjádřil k poučovací povinnosti správních soudů podle ust. § 46 odst. 2 tak, že pokud z poučení nevyplývá, že lhůta jednoho měsíce je lhůtou hmotněprávní, pak se žalobce mohl domnívat, že se uplatní § 40 s.ř.s. a půjde o lhůtu procesní. Při výkladu ust. § 46 odst. 2 s.ř.s., které není samo o sobě jednoznačné, je třeba šetřit smysl a podstatu práva na přístup k soudu, a proto postačí, jestliže žaloba bude poslední den lhůty podána k poštovní přepravě.²¹¹

V řízení podle části páté o.s.ř. zákonodárce zvolil zcela odlišnou koncepci. Je-li podán nesprávně návrh na zahájení řízení, měla-li být podána správní žaloba (tedy jednalo-li se o věc, kdy správní orgán rozhodoval o subjektivních právech veřejnoprávního charakteru), pak civilní soud podle ust. § 104b o.s.ř. řízení zastaví. V usnesení o zastavení řízení musí být navrhovatel poučen o tom, že může podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví. Pro stanovení lhůty, ve které tak musí učinit, se použije ust. § 72 odst. 3 s.ř.s., podle kterého musí být správní žaloba podána do jednoho měsíce po právní moci rozhodnutí o zastavení řízení. Je-li žaloba takto podána, pak platí, že byla podána dnem, kdy byl podán původní návrh (žaloba) k civilnímu soudu.

Situace, kdy by soud, k němuž žalobce podal žalobu poté, co tak byl poučen jiným soudem, který žalobu odmítl, respektive zamítl, jako věcně nepřislušný k jejímu řešení, tedy záporné kompetenční konflikty mezi soudy správními a civilními, jsou řešeny postupem podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Stejným postupem jsou řešeny i případné kladné kompetenční konflikty.

²¹⁰ Výjimkou je situace, kdy je nesprávně podána správní žaloba ve věci soukromého práva, když žalobu podle části páté o.s.ř. má projednat civilní senát krajského soudu, ke kterému byla nesprávně správní žaloba podána. V takovém případě senát pro věci správního soudnictví věc neformálně krátkou cestou předá civilnímu senátu. „Je-li z žaloby nepochybné, že ji nemá projednat a rozhodnout o ní specializovaný senát krajského soudu pro věci správního soudnictví, jemuž byla žaloba nesprávně přidělena, ale jiný senát téhož soudu v občanském soudním řízení, musí být věc krátkou cestou – interním neformálním postupem – předána civilnímu soudnímu oddělení k projednání a rozhodnutí. Je nepřipustné, aby specializovaný senát nejprve odmítl návrh a až poté věc předal k vyřízení jinému senátu téhož soudu v občanském soudním řízení (§ 46 odst. 4 s.ř.s.)“ - citováno podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22.12.2004, čj. 3 As 4/2004-44, www.nssoud.cz.

6.4. Rozhodování kompetenčních sporů

Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, byl vydán společně se soudním řádem správním. Nahradil starou úpravu zákona č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů. Kromě kompetenčních konfliktů mezi soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví se podle něj řeší rovněž kompetenční konflikty mezi soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy.

Kompetenčním sporem je spor, v kterém si jedna strana osobuje pravomoc (přitom ve smyslu legislativní zkratky zavedené v § 1 je pravomocí míněna také věcná příslušnost) vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno pravomocné rozhodnutí²¹² (kladný kompetenční spor), nebo spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků (negativní kompetenční spor). Kompetenční spor nevznikne, jestliže žalobce poté, co byl poučen soudem, který jeho žalobu odmítl respektive zamítl, že může žalobu znovu podat u civilního respektive správního soudu, takovou žalobu nepodá. Bylo by proto předčasné, kdyby soud z druhé větve soudnictví podal návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu, aniž by mu byla doručena žaloba.²¹³ Naopak, je-li žaloba skutečně podána a soud má pochybnosti o tom, zda má pravomoc ve věci rozhodnout, pak je povinen věc zvláštnímu senátu k vyřešení kompetenčního sporu předložit.²¹⁴

Kompetenční spory projednává zvláštní senát složený ze tří soudců Nejvyššího soudu a

²¹¹ Právní věta citovaného nálezu zní takto: „Je na správních soudech, aby žalobci, jehož žaloba je odmítnuta z důvodů uvedených v § 46 odst. 2 s.ř.s., poskytl poučení, z něhož bude zřejmé, jaký charakter a účinky má lhůta jednoho měsíce, ve které je možno podat žalobu podle části páté o.s.ř. k soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení. Pokud je žalobci pouze sděleno, že „je ze strany žalobce nezbytné, pokud chce pokračovat v řízení, podat v dané věci žalobu podle § 246 o.s.ř. k místně příslušnému okresnímu soudu, a to ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení, je takové poučení matoucí“.

²¹² Podle rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 3.11.2005, sp. zn. Konf 29/2005: „Nejde o kompetenční spor ve smyslu ustanovení § 1 zákona č. 131/2002 Sb., jestliže rozhodnutí, jímž krajský soud odmítl žalobu pro nedostatek své pravomoci, zrušil Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti.“ V dané věci žalobce poté, co krajský soud jeho žalobu proti rozhodnutí o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene odmítl s tím, že se jedná o rozhodnutí zasahující soukromé právo, a poučil jej, že má podat žalobu podle části páté o.s.ř., tak učinil, ale zároveň podal proti tomuto rozhodnutí správního soudu kasační stížnost. Nejvyšší správní soud jeho kasační stížnosti vyhověl, protože jde o věc, jež spadá do pravomoci správních soudů. Zároveň okresní soud, ke kterému byla podána žaloba podle části páté o.s.ř., podal návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu. Zvláštní senát konstatoval, že za situace, kdy rozhodnutí o popření pravomoci bylo zrušeno, nevznikl kompetenční spor a návrh okresního soudu odmítl.

²¹³ Obdobně rozhodl zvláštní senát ve svém usnesení ze dne 2.2.2004, čj. Komp 1/2004-70, které se sice týkalo kompetenčního sporu mezi soudem a správním orgánem, nicméně závěr je možné převzít i pro kompetenční spory mezi soudy navzájem.

²¹⁴ Blíže viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3.1.2007, čj. 30 Cdo 2861/2006, ve kterém soud judikoval, že jsou-li splněny podmínky § 104c odst. 1 o.s.ř., pak je soud povinen postupovat podle druhého odstavce téhož ustanovení a nemůže řízení zastavit podle § 104 o.s.ř.

ze tří soudců Nejvyššího správního soudu. Členové zvláštního senátu a stejný počet jejich náhradníků jsou jmenováni předsedy příslušných soudů, a to na dobu tří let. Prvou polovinu funkčního období předsedá zvláštnímu senátu jeden ze soudců Nejvyššího správního soudu a druhou polovinu jeden ze soudců Nejvyššího soudu. Zvláštní senát rozhoduje většinou hlasů.

Zákon výslovně stanovuje, že činnost zvláštního senátu je výkonem soudnictví. Návrh na zahájení řízení může podat strana kompetenčního sporu (tedy v případě sporů mezi jednotlivými soudy soud) a účastník řízení, v němž se otázka pravomoci stala spornou. Řízení je zahájeno dnem, kdy je zvláštnímu senátu doručen návrh na zahájení řízení. Na řízení se přiměřeně použijí ustanovení části třetí hlavy první soudního řádu správního. Účastníky řízení jsou kromě stran sporu také účastníci řízení, ve kterém se stala otázka pravomoci spornou.

Zvláštní senát po proběhnutí řízení rozhodne, kdo je příslušný vydat rozhodnutí ve věci. Přitom rozhoduje podle skutkového a právního stavu existujícího ke dni, kdy o věci rozhoduje. Jestliže ve věci rozhodl soud, který nebyl věcně příslušný rozhodnout, pak zvláštní senát zároveň jeho rozhodnutí prohlásí za nicotné. V případě, že soud, který je podle rozhodnutí zvláštního senátu příslušný rozhodnout, dříve vydal rozhodnutí, ve kterém svou věcnou příslušnost popřel, zvláštní senát takové rozhodnutí zruší. Proti rozhodnutí zvláštního senátu nejsou přípustné opravné prostředky. Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je závazné kromě stran sporu a účastníků řízení, ve kterém spor o pravomoc vznikl, také pro všechny správní orgány a soudy.

Spory o pravomoc do 31.12.2002 rozhodoval Vrchní soud podle § 8a o.s.ř. Jeho pravomocná rozhodnutí tvoří v totožné právní věci týchž účastníků překážku věci rozsouzené i pro rozhodování kompetenčního sporu zvláštním senátem. Zvláštní senát proto takový nový návrh na rozhodnutí kompetenčního sporu v totožné věci odmítne podle § 4 tohoto zákona a podle § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s.²¹⁵

6.5. (Ne)důvodnost rozštěpení úpravy mezi soudní řád správní a občanský soudní řád

Jak jsem již popsala v kapitole 3.2.4, není naše současná úprava zcela v souladu s článkem 6 odst. 1 Evropské úmluvy a z něj vyplývajícím požadavkem plné jurisdikce. Přestože narozdíl od předchozí právní úpravy mohou správní soudy samy provádět dokazování, stále nemohou správní rozhodnutí zrušit v případě, že správní orgán postupoval podle procesních předpisů, jimiž se řízení před ním řídí, a jestliže na zjištěný skutkový stav

aplikoval správně hmotněprávní normy. Správní uvážení je v zásadě nepřezkoumatelné, rozhodnutí lze zrušit, jen překročí-li správní orgán jeho meze dané zákonem. Přestože z judikatury ESLP jednoznačně nevyplývá, že by přezkum správních rozhodnutí měl za každých okolností zahrnovat i přezkum správního uvážení a možnost jeho nahrazení soudním uvážením, ESLP nepovažuje za přezkum v plné jurisdikci takový postup soudu, kdy s ohledem na minimální právní úpravu soud poukáže na to, že diskrece správního orgánu byla téměř neomezená, a sám ji tak nemůže přezkoumat, neboť nemohla z žádných limitů vybočit. Zároveň lze vysledovat tendenci ESLP v rámci jeho evolutivního výkladu Evropské úmluvy rozšiřovat případy, kdy by soudy měly mít možnost správní uvážení přezkoumat. Lze tedy shrnout, že přestože správní soudy mohou zopakovat důkazy provedené správním orgánem a případně provést i důkazy nové, nelze o nich prohlásit, že ve všech případech rozhodují v plné jurisdikci, jak je vykládána ESLP. U věcí správních trestání mohou správní soudy trest uložený správním orgánem zmírnit, případně mohou i od potrestání upustit. Možnost nahradit správní uvážení se tak týká výroku o trestu, nikoliv však výroku o vině. Ani u rozhodování v oblasti správních deliktů tak nelze konstatovat, že by správní soudy měly plnou jurisdikci v celém rozsahu svého rozhodování, byť zde je jejich možnost posouzení správního rozhodnutí značně širší než v ostatních oblastech.

Civilní soudy, které znovu rozhodují ve věci podle části páté o.s.ř., nejsou limitovány hranicí správního uvážení, a je tedy možné konstatovat, že rozhodují v plné jurisdikci.

Jestliže tedy rozdělení soudní kontroly správních rozhodnutí mezi správní a civilní větve soudů bylo motivováno především snahou po dosažení souladu vnitrostátní právní úpravy s Evropskou úmluvou, pak nezbyvá než konstatovat, že zde snahy zákonodárce vyšly naprázdno. Kdyby správní soudy rozhodovaly pouze v případech, jež nepokrývá článek 6 odst. 1 Evropské úmluvy, a všechny takovéto případy by rozhodovaly civilní soudy, pak by rozdělení rozhodování mezi dvě větve soudů mělo své opodstatnění. Není tomu však tak.

Vzhledem k tomu, že ESLP vykládá pojem „občanských práv a závazků“ autonomně s minimálním přihlédnutím k vnitrostátní právní úpravě, nekoresponduje okruh soukromoprávních věcí podle českého práva podstatně s okruhem „občanských práv a závazků“ podle čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy. Existuje proto určitá skupina věcí, jež jsou podle Evropské úmluvy občanskými právy a závazky, které českými soudy nejsou posuzovány jako věci práva soukromého, ale jako věci práva veřejného, a jako takové jsou posuzovány správními soudy v řízení o správní žalobě.

²¹⁵ Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 30.3.2004, čj. Konf 24/2004-7.

Mezi takovéto věci patří například rozhodování o vyvlastnění, kde ESLP akcentuje dopad do vlastnického práva, coby práva „občanského“. Jak bylo popsáno výše, Nejvyšší správní soud se naopak přiklonil k takovému výkladu, že rozhodující pro posouzení veřejnoprávního resp. soukromoprávního charakteru práva je u vyvlastnění právní titul, jímž je veřejnoprávní rozhodnutí správního orgánu, a nikoliv vlastnické právo samotné. Nicméně otázka způsobu a výše náhrady za nuceně zřízené věcné břemeno je již otázkou, kterou mají posuzovat civilní soudy. Zde dochází alespoň z pohledu dotčeného vlastníka k nelogickému rozštěpení soudní ochrany. Lze si představit absurdní situaci, kdy správní a civilní větev soudnictví posoudí totožnou věc odlišně. Správní soud zruší rozhodnutí o zřízení věcného břemene pro jeho vady. Naopak civilní soud může věcné břemeno posuzovat jako řádně zřízené a přiznat k žalobě vlastníka vyšší náhradu. Podobně tomu je u rozštěpení posuzování správního deliktu. Poškozený se může domáhat náhrady škody jen v civilní větvi. Soud při posuzování nároku na náhradu škody vyjde z rozhodnutí o tom, že byl spáchán správní delikt. Osoba, která byla shledána správním orgánem pachatelem správního deliktu, může proti tomuto rozhodnutí úspěšně podat správní žalobu, když správní soud například dospěje k závěru, že správní delikt spáchán vůbec nebyl. Lze si pak zajisté představit, že zrušení rozhodnutí o správním deliktu by bylo důvodem k použití mimořádného opravného prostředku v podobě žaloby na obnovu řízení týkajícího se náhrady škody poškozenému. Přesto rozštěpení není přinejmenším v souladu se zásadou hospodárnosti řízení.

Jednoznačný rozpor lze demonstrovat na případě uvalení nucené správy ČNB. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2004, čj. 6 A 40/2002-96, podléhá rozhodnutí o zavedení nucené správy podle zákona č. 87/1995 Sb., o spotřebních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících, včetně jmenování nuceného správce, přezkumu ve správním soudnictví. ESLP nicméně v kauze Úvěrové a průmyslové banky proti České republice²¹⁶ judikoval, že uvalení nucené správy a jmenování správce je rozhodnutím o občanském právu a závazku ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy. Je tomu tak s ohledem na to, že nucenou správou je banka

²¹⁶ Case of Credit and Industrial Bank v. the Czech Republic – rozsudek ze dne 21.10.2003.

omezena na svém právu nakládat se svým vlastnictvím.²¹⁷ Nejvyšší správní soud přitom v citovaném rozhodnutí sám přiznává, že „nelze bez dalšího klást rovnítko mezi pojem ‚rozhodnutí o občanských právech nebo závazcích‘ ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a pojmem ‚rozhodnutí ve věcech soukromoprávních‘“.

Rozdělení mezi správní a civilní větev vychází z prvorepublikové úpravy, která se v současnosti ukazuje být přežitou. Nezajišťuje soulad s evropskou úpravou práva na spravedlivý proces. Na základní otázku, zda toto rozdělení má jakýkoliv smysl, je tudíž nutné odpovědět záporně. De lege ferenda proto přichází v úvahu, aby zákonodárce opět spojil bezdůvodně rozštěpenou úpravu nejlépe poskytnutím širších možností přezkumu ve správním soudnictví.

²¹⁷ „The Court like the Commission considers that the decision to place the applicant bank in compulsory administration had a clear and decisive impact on the right of the bank to continue to manage its own financial affairs, including its ability to administer its own property and assets, through its statutorily appointed Board of Directors. It is true as pointed out by the Government, that the decision of the CNB to place a bank in compulsory administration does not require those made responsible for administering the bank to use the bank's property in a different manner than before and that such a decision is designed only to prevent the existing management of the bank of improperly dissipating the assets of the bank concerned. Nevertheless, the Court is unable to accept the Government's argument that the decision of CNB thereby affected only the rights of the existing management of the bank rather than the bank itself.“

7. Závěr

Řádně fungující správní soudnictví je jednou ze základních záruk moderního demokratického právního státu. To, jak účinnou zárukou ochrany práv jednotlivce ve skutečnosti poskytuje, závisí předně na tom, jak je vymezen rozsah zásahů veřejné správy do subjektivních práv, které může soud přezkoumávat, jak široce tyto zásahy soud může přezkoumávat, případně jaké k tomu má garantovány procesní prostředky. Je tedy nasnadě, že koncepce správního soudnictví promítnutá v právní úpravě řízení před správními soudy ovlivňuje kvalitu práva na přístup k soudům ve věcech, kde již rozhodl správní orgán, a vůbec práva na spravedlivý proces jako takového. Zároveň propracovanou a stabilní judikaturou podepřenou pádnými argumenty, je-li dostatečně přístupná správním úřadům, pak správní soudy mohou působit výchovně a preventivně zamezovat excesům správních orgánů a jejich nezákonným zásahům do subjektivních práv.

Současná právní úprava správní žaloby zakotvená v českém právním řádu s účinností od 1.1.2003 byla provedena soudním řádem správním a uvažujeme-li o správní žalobě v nejširším slova smyslu, pak rovněž v části páté občanského soudního řádu, ve znění novely č. 151/2002 Sb.

Tato úprava přinesla oproti dřívější úpravě celou řadu pozitivních změn. Bezmála po pěti letech její účinnosti můžeme bilancovat její úspěšnost. Její úspěšnost posoudíme nejlépe, když ji srovnáme právě s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27.6.2001, kterým Ústavní soud zrušil předchozí právní úpravu, a současně s výtkami, které v něm vůči ní vyjádřil. Můžeme konstatovat, že s velkou částí vytčených nedostatků se vypořádala velmi uspokojivě. To se týká především toho, že byl rozšířen okruh správních žalob na další činnosti správy (a její nečinnost). Správní žalobou je konečně možné napadat nečinnost správy a její nezákonné zásahy spočívající ve faktických pokynech a podobných činnostech, kdy správa nevydává individuální akty v podobě rozhodnutí. Dále, v čemž spočívá snad největší pozitivum nové úpravy, byl uveden v život Ústavou předvídaný Nejvyšší správní soud, který se ujal své funkce sjednotitele judikatury správních soudů. Nebylo však využito možnosti dané Ústavou přesunout kompetence Ústavního soudu rušit podzákonné právní předpisy pro jejich rozpor se zákony na Nejvyšší správní soud.

Mezi nedostatky, které se zcela odstranit nezdařilo, patří to, že požadavek vyplývající z mezinárodních závazků České republiky, tj. požadavek na přezkum věcí, jež pokrývá čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy, v plné jurisdikci, nebyl zcela naplněn. Dualistická koncepce, na základě které bylo mezi soudy správní a civilní rozděleno rozhodování o správní žalobě

v nejširším slova smyslu, se zdá být poměrně komplikovaná a navíc zcela zbytečná, když nekoresponduje s členěním, které ve své judikatuře používá ESLP. Navíc úprava řízení o žalobě podle části páté o.s.ř. je hybridní a z pohledu teoreticky právního se záměr zákonodárce řízení upravit jako sporné nezdařil. Ne zcela šťastné je i vnitřní členění soudního řádu správního. Lze tedy shrnout, že v zásadě nová úprava splnila velkou část očekávání, nicméně de lege ferenda je možné uvažovat o jejích dalších změnách.

To, co je z pohledu praktického právníka nejpřínosnější, je bohatá judikatura, ze které lze čerpat (a je to právě z tohoto důvodu, proč v této práci věnuji nejvíce prostoru právě konkrétním rozhodnutím vztahujícím se k jednotlivým institutům správního soudnictví). Rozhodování správních soudů navazuje na dřívější rozhodnutí z doby předchozí právní úpravy a nezle opomenout to, že celá řada z nich je stále platná. Nicméně judikatura správních soudů bývala dříve nejednotná. Obecně opravné prostředky proti jejich rozhodnutí nebyly připuštěny a neexistovala další instance, která by jejich rozhodování posuzovala. Samozřejmě kromě Ústavního soudu, který částečně roli chybějícího Nejvyššího správního soudu suploval. Nejvyšší správní soud ihned po svém vzniku začal plnit úlohu sjednotitele jejich rozhodovací praxe. Začal vydávat sbírku svých nejdůležitějších rozhodnutí, ve které jsou publikována rovněž některá významná rozhodnutí krajských soudů. Na internetových stránkách www.nssoud.cz je umožněn přístup ke všem jeho rozhodnutím a s jistým časovým odstupem jsou na nich k dispozici i právní věty publikované ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Dokonalý přístup k judikatuře umožňuje státní správě přizpůsobit svou rozhodovací praxi a advokátům, dalším praktikujícím právníkům či účastníkům řízení poskytuje rovněž velmi cenný zdroj informací.

Za další z deviz rozhodování Nejvyššího správní soudu je možné považovat jeho nepolitizovanost a nezávislost. Za jedno z jeho nejdůležitějších rozhodnutí považuji to, které se týkalo rozhodování prezidenta republiky o jmenování justiční čekatelů do funkce soudců. Tímto rozhodnutím Nejvyšší správní soud (byť mu to je právě mocí výkonnou vytýkáno) posiluje autonomii moci soudní a snaží se zamezit zásahům moci výkonné. Prezident není při svém rozhodování o subjektivních právech osob ničím víc, než právě jen první úředník ve státě, a proto i jeho rozhodnutí musí podléhat soudní kontrole.

Máme-li na druhou stranu posoudit nedostatky stávající právní úpravy, pak to je především to, že nezajistila plný soulad s našimi mezinárodními závazky. Z článku 6 odst. 1 Evropské úmluvy a z judikatury k němu se vážící vyplývá požadavek, aby o občanských právech nebo závazcích rozhodoval alespoň v jedné instanci nezávislý orgán v plné jurisdikci. Přezkum v plné jurisdikci podle judikatury ESLP je takovým přezkumem, při kterém je orgán

soudního typu oprávněn provádět dokazování, hodnotit nezávisle na správním orgánu skutkový stav, vázat správní orgán při zrušení rozhodnutí nejen názorem na otázky právní, ale i na otázky skutkové, a může rozhodnutí i změnit (příčemž tento poslední požadavek se týká pouze trestních věcí). Tyto požadavky splňují nejen civilní soudy, ale od počátku roku 2003 v zásadě i soudy správní rozhodující podle soudního řádu správního. Přesto však nelze jednoznačně prohlásit, že správní soudy přezkoumávají správní rozhodnutí v plné jurisdikci. Je tomu tak, protože nemohou přezkoumávat správní uvážení jinak než z toho pohledu, zda správní orgán nepřekročil zákonné meze. To je v zásadě i z pohledu judikatury ESLP dostačující, nikoliv ale v případech, kdy je diskreční pravomoc velmi široká a téměř ničím neomezená. ESLP tak judikoval v případě Obermeier a v dalších, které na něj navazují²¹⁸, kde dospěl k závěru, že pokud je diskrece upravena jako téměř ničím neomezená a správní soudy prohlásí, že nemohou diskreci přezkoumávat, protože ji není možné s jakýmkoli limity porovnávat, pak není takovéto omezené posouzení efektivní soudní kontrolou ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy. Kdyby veškeré rozhodování o občanských právech a závazcích bylo na civilních soudech, žádný problém by nevznikal. Tím, že bylo použito jiné kritérium rozdělení věcí mezi větve civilní a správní, se objevila určitá skupina věcí, která v plné jurisdikci přezkoumávána není, ačkoliv by být měla.

V českém prostředí byla totiž zvolena koncepce založená na dualismu práva a myšlenka, že postačí, jestliže bude řešena procesní úprava tak, že rozhodování správních orgánů o věcech soukromoprávních bude přezkoumáváno podle principů civilního řízení a o věcech veřejnoprávních podle principů správního soudnictví s tím, že bude kontrolována pouze jeho zákonitost. Pro většinu případů bude platit, že občanská práva a závazky ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy se budou překrývat s věcmi soukromých subjektivních práv. Neplatí to tak ale bezvýjimečně. V moderním právu se mnohdy prvky veřejnoprávní a soukromoprávní prolínají, a proto není dělení vycházející z dualismu práva dělením natolik jednoznačným, že by nemohly vznikat pochybnosti o tom, kam které subjektivní právo zařadit. V takové situaci, kdy se vyskytuje celá řada hraničních případů, dochází přirozeně k tomu, že některá práva, jež obsahují prvky soukromoprávní, které by z pohledu rozhodovací praxe ESLP dostačovaly k tomu, aby soud takové právo již pod občanská práva a závazky podřadil, jsou českými soudy posuzována jako práva veřejná. To proto, že vycházejíce z teorie metody právní úpravy, kterou Nejvyšší správní soud používá jako hraničního určovatele, české soudy dospějí k závěru, že veřejnoprávní prvky daného subjektivního práva převládají. Naopak ESLP při svém uvažování klade větší důraz na to, jak intenzívně je

²¹⁸ Např. ve věci Terra Wohningen B.V. (1996) nebo ve věci I.D. proti Bulharsku (2005).

zasazena sféra práv stěžovatele, případně zda je dotčené právo z pohledu jednotlivce existenčně důležité, a je tak do jisté míry pružnější, než český model založený na čistě teoretickém členění.

Existuje proto skupina věcí, které ESLP řadí mezi občanská práva a závazky ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy, a které jsou zároveň z pohledu českého práva řazeny mezi rozhodování o subjektivních právech veřejnoprávního charakteru. Tyto věci pak projednávají správní soudy, o kterých, jak bylo ukázáno výše, nelze prohlásit, že by jejich přezkum ve všech případech splňoval požadavek na plnou jurisdikci. U těchto věcí proto není česká právní úprava v souladu s Evropskou úmluvou. Jedná se například o věci nuceného omezení vlastnického práva, kdy správní soudy přezkouvávají rozhodnutí o vyvlastnění. Případně lze připomenout i kauzu Úvěrové a průmyslové banky proti České republice, kde ESLP konstatoval, že uvalení nucené správy a jmenování správce je rozhodnutím o občanském právu a závazku ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy, zatímco české soudy rozhodování o uvalení nucené správy posuzují jako zásah do subjektivních práv veřejnoprávního charakteru.

Jestliže tedy motivem rozdělení rozhodování mezi správní a civilní soudy bylo zajištění souladu úpravy přezkouvání správních rozhodnutí s evropskou úpravou, pak zde cíle dosaženo nebylo a z tohoto pohledu se zdá být rozdělení zbytečné.

Další nedostatek dělení lze spatřovat v tom, že tím, že část věcí řeší správní soudy a část soudy civilní, může docházet k paradoxním situacím, kdy se některými aspekty konkrétní kauzy může zabývat soud správní a jinými soud civilní. Tak tomu je například u vyvlastnění, kdy o samotný akt, kterým bylo rozhodnuto o omezení vlastnického práva, přezkouvávají správní soudy, avšak o přiměřenosti přiznané náhrady rozhoduje již civilní větev soudnictví. Podobně tomu je u správního trestání, kdy případné adhezní řízení, ve kterém je projednávána náhrada škody, přísluší soudům civilním. Není třeba výslovně připomínat, že u každého soudu může být dosažen různý výsledek a rozhodnutí mohou být vzájemně rozporná.

Posuzujeme-li část pátou o.s.ř. z čistě teoretického pohledu, pak ani zde nenajdeme ospravedlnění pro její další trvání. Řízení, jak je v ní upraveno, je řízením hybridním, u kterého se mísí instituty řízení nesporného i sporného, přičemž převažují prvky prvního z nich. Je tomu tak, i přestože úmyslem zákonodárce bylo upravit jej jako řízení sporné, kdy proti sobě znovu stojí účastníci původního správního řízení před soudem. Do celkového pojetí o.s.ř. nezapadá, vymyká se jeho v ostatních částech důsledně uplatňovanému dělení typů řízení.

Z toho, co bylo uvedeno výše, vyplývá, že chybí jakékoliv opodstatnění pro to, aby se přezkum musel odehrávat i v civilní větvi soudnictví. Správním soudům by mohla být de lege ferenda dána pravomoc rozhodovat i věci, kde správní orgán zasáhl do práv soukromých,

přítom by jim mohlo být umožněno rozhodovat v určitých věcech v plné jurisdikci. Hraniční kritérium by pak mělo být změněno tak, aby korespondovalo s úpravou Evropské úmluvy a nadále nevycházelo z dualistické koncepce.

Drobnější připomínku lze mít i k vnitřnímu členění s.ř.s. Hlava I. části třetí je věnována společným institutům a hlava II. části třetí pak jednotlivým žalobám a jejich specifikům, což však nepřispívá k přehlednosti. Rozdělení vyplývá z toho, že žádná z žalob není považována za žalobu obecnou, ke které by ostatní byly žalobami speciálními. Pokud by každá měla být upravena komplexně, pak by docházelo k opakování části ustanovení. Přesto však nelze říci, že by se zákonodárci podařilo zcela tomuto jevu vyhnout a některé pasáže se opakují. Za zvážení tedy stojí, zda neupravit jednu žalobu (žalobu na zrušení nezákonného rozhodnutí – případně i pokud by její úprava byla nově do s.ř.s. zavedena, žalobu na přezkum v plné jurisdikci) komplexně jako žalobu obecnou a u ostatních pak vyloučit použití některých obecných ustanovení a upravit zvláštnosti.

Snad poslední výtka spočívá v tom, že chybí možnost, aby správní soudy rovnou, když rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost ruší, mohly rozhodnout i o náhradě škody, kterou správní orgán žalobci způsobil. Žaloba na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem se podává k civilnímu soudu, a to až poté, co dotčený účastník řízení žádá kompenzaci po ministerstvu. I když mu je nakonec náhrada vyplacena, nemá už zpětnou vazbu od státní správy o tom, zda a jak byl uplatněn regresní nárok vůči konkrétnímu úředníkovi, který nezákonnost způsobil. Zpravidla tedy vyčerpán dlouhými spory již nemá dostatek sil k tomu, aby postupem podle zákona č. 106/2000 Sb., o svobodném přístupu k informacím, požadoval od úřadu i toto sdělení.

Přestože nová právní úprava přinesla velkou řadu pozitivních změn a celkově správní soudnictví funguje velmi dobře, je možné najít prostor pro vylepšení procesní úpravy. Dovolují si tedy tuto práci uzavřít tím, že de lege ferenda by bylo vhodné zvážit, zda by nemohla být rozštěpená úprava spojena v jednu. Přezkum všech rozhodnutí, bez ohledu na to, zda se dotýkají subjektivních práv veřejnoprávního nebo soukromoprávního charakteru, by náležel do pravomoci správních soudů. Bylo by možné vypustit stávající část pátou o.s.ř. a úpravu v soudním řádu správním doplnit tak, aby správní soudy posuzovaly v plné jurisdikci věci spadající do režimu článku 6 odst. 1 Evropské úmluvy a ostatní věci by mohly být ponechány ve stávajícím režimu přezkumu. Přítom by bylo možné nechat se inspirovat rozdělením francouzských žalob, tedy žalob spadajících do skupiny recours en annulations a do skupiny contentieux de pleine juridiction. Zároveň by správním soudům mohlo být svěřeno

rozhodování o náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

8. Literatura

- BAUDYŠ, P. Žaloba proti vkladu práva do katastru nemovitostí. *Právní rádce*, 2003, 4. 2, s. 20-23.
- BAŽIL, Z. Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva (se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého Čsl. Nejvyššího správního soudu). *AUC-Iuridica*, 1992, č. 6, s. 7-71.
- BRAIBANT, G. *Le Droit Administratif français*. 1988 Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz – Deuxième édition, revue et mise à jour 1995.
- BUGAN, B. V novém roce čisté ruce. *Ekonom*, 2007, č. 3, s. 54-55.
- BUREŠ, J., DRÁPAL, L., KRČMÁŘ, Z., MAZANEC, M. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl. 6. vydání*, Praha: C.H.Beck, 2003, s. 1101-1157.
- ČAPEK, J. *Evropský soud a Evropská komise pro lidská práva*. Praha, Linde, 1995, s. 36-61.
- ČAPEK, J. Z rozhodnutí Evropského soudu a Evropské komise (k pojmu nezávislý a nestranný soud zřízený zákonem). *Právní praxe*, 1994, č. 7, 9, s. 409, 548.
- DLABALOVÁ, E. *Současná právní úprava přezkoumání správních rozhodnutí obecným soudem*. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2001, č. 1, s. 43.
- FILIP, J. Nejvyšší správní soud a Ústavní soud po přijetí soudního řádu správního. In: *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 25.
- FRANC, P. *Soudní ochrana veřejného zájmu na pozadí problematiky ochrany životního prostředí*. *Právní rozhledy*, 2007, č. 5, s. 164-170.
- FRUMAROVÁ, K. *Nový prostředek obrany proti nečinnosti veřejné správy*. *Právní rádce*, 2003, č. 1, s. 38-41.
- HÁCHA, E. *Nejvyšší správní soud*. In *Slovník veřejného práva československého*, svazek 2. Reprint původního vydání, Praha, Eurolex, 2000.
- HÁCHA, E. *Správní soudnictví*. In *Slovník veřejného práva československého*, svazek 4. Reprint původního vydání, Praha, Eurolex, 2000.
- HANDRLICA, J. *Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem*. *Právní fórum*, 2006, č. 10, s. 366-372.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 3. vydání*, Praha, C.H.Beck, 1998, s. 222-228, 294-311.
- HENDRYCH, D. *Správní soudnictví v České republice*. *Právní rozhledy*, 1993, č. 1, s. 10.
- HLAVSA, P. *Rozhodování soudů o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů*. *AUC-Iuridica*, 1993, č. 2-3.

- JEŽEK, J. Civilní a správní soudy ve Francii. *Právní rozhledy*, 2000, č. 5, s. 208.
- JURČÍK, R. K některým problémům přezkumu správních rozhodnutí soudem. *Právní rozhledy*, 1999, č. 8, s. 423.
- JURČÍK, R. Soudní přezkum správních rozhodnutí založených na správním uvážení. *Bulletin advokacie*, 1999, č. 10, s. 31-34.
- KOPECKÝ, M. Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem (k nové části páté o.s.ř.). In: *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 219.
- KÜHN, Z. Dva verdikty Evropského soudu (přezkum rozhodnutí o přestupcích). *Právní rádce*, 1999, č. 1, s. 22.
- LANGER, P. Ještě jednou k problematice jmenování soudců, tentokrát ve světle rozsudku Nejvyššího správního soudu. *Právní rozhledy*, 2006, č. 13, s. 485.
- MATES, P. K problematice neurčitých právních pojmů ve správním právu. *Právní rozhledy*, 2007, č. 9, s. 326-329.
- MATES, P., MAZANEC, M. Úvahy a fakta o správním soudnictví. *Právní rozhledy*, 1994, č. 7, 8, 9, 10, s. 225, 283, 317, 354.
- MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha, Linde, 1996.
- MAZANEC, M. Nejvyšší správní soud a správní soudnictví. *Právní praxe*, 1993, č. 7, s. 416-423.
- MAZANEC, M. Problémy českého správního soudnictví pohledem soudce. *Správní právo*, 1997, č. 3-4.
- MAZANEC, M. Ještě k otázkám přezkumu správního rozhodnutí soudy. *Bulletin advokacie*, 1998, č. 1.
- MAZANEC, M. K úvahám nad záměry reformy správního soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2000, č. 2, s. 225.
- MAZANEC, M. Reforma správního soudnictví v České republice. *Soudní rozhledy*, 2000, č. 8, s. 229.
- MAZANEC, M. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud. *Bulletin advokacie*, 2000, č. 4, s. 8.
- MATES, M. K problematice neurčitých právních pojmů ve správním právu. *Právní rozhledy*, 2007, č. 9, s. 326.
- MIKEŠ, J., WINTEROVÁ, A., ZOULÍK, F. Problémy nové části páté o.s.ř. In: *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 199.
- MIKULE, V. Význam správního soudnictví pro všeobecnou právní kultivaci. *Správní právo*, 1997, č. 3-4.

- MIKULE, V. Ideové základy správního soudnictví. *AUC-Iuridica*, 1993, č. 2-3.
- MIKULE, V. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. In: *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 73.
- MIKULE, V. Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy. *Justiční praxe*, 2002, č. 3, s. 85.
- MILLEROVÁ, I. Kasační stížnost. In: *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 121-129.
- NEDOROST, L. K některým otázkám přezkumu správních rozhodnutí soudy. *Bulletin advokacie*, 1997, č. 10, s. 21.
- NOVOTNÝ, J. Nejvyšší správní soud (historické poohlédnutí na naše správní soudnictví, jeho přítomnost a nutnost neodkladných změn). *Správní právo*, 1999, č. 2, 3, 4.
- ONDRUŠ, R. Nejvyšší správní soud 1918-1952 a jeho odkaz pro současnost. *Justiční praxe*, 2002, č. 3, s. 91.
- PAZDERKA, S. Rozhodnutí správních úřadů o soukromých právech nebo povinnostech. *Právní rozhledy*, 2001, č. 4, s. 151-156.
- PAVLÍČEK, V. a kol. Ústava a ústavní řád České republiky. 2. díl, 2. vydání, Praha, Linde, 1999.
- PEJŠEK, V. Soudní řízení ve věcech rozhodnutých jiným orgánem. *Právní rádce*, 2006, č. 8.
- PÍTROVÁ, L. Vliv judikatury Evropského soudního dvora na judikaturu Nejvyššího správního soudu. In: *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 265.
- PÍTROVÁ, L. – POMAHAČ, R. *Evropské správní soudnictví*. 1. vydání. Praha, C.H.Beck, 1998.
- PRÁŠKOVÁ, H. Rozhodování ve věcech správního trestání. In: *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 145.
- POMAHAČ, R. Nejvyšší správní soud. In: *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 45.
- POMAHAČ, R. Modality obecné správní žaloby. *Justiční praxe*, 2002, č. 3, s. 100.
- REPÍK, B. Právo na spravedlivý proces v „občanských“ věcech ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech. *Právní praxe*, 1993, č. 7, s. 377-388.
- RYBA, J., SOUČKOVÁ, M. *Správní soudnictví v České republice*. Praha, Orac, 1999.
- SEDLÁČEK, S. Prvorepublikové Československo a správní soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2001, č. 1, s. 70.

- SKULOVÁ, S. Správní uvážení (diskreční pravomoc) v kontextu současné veřejné správy. Časopis pro právní vědu a praxi, 1999, č. 2, s. 135-140.
- SKULOVÁ, S. Některé aspekty přezkumu správního uvážení v rámci správního soudnictví. Časopis pro právní vědu a praxi, 1999, č. 3, s. 244-251.
- SLÁDEČEK, V. Soudní přezkum správního uvážení. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 93-106.
- SPÁČIL, J. Ještě k Nejvyššímu správnímu soudu a ke správnímu soudnictví. Právní praxe, 1994, č. 3, s. 146.
- STAŠA, J. K problematice účastenství ve správním soudnictví a v řízení podle části páté občanského soudního řádu. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 241.
- STAVINHOVÁ, J. Správní soudnictví a jeho další perspektivy. Časopis pro právní vědu a praxi, 1998, č. 3, s. 488.
- SUCHÁNEK, R. Ochrana před nečinností veřejné moci. In: Pocta Vladimíru Mikule. ASPI Publishing, 2002, s. 141.
- SVOBODA, C. Jaký bude Nejvyšší správní soud. Správní právo, 1994, č. 1, s. 1.
- SVOBODA, P. Článek 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech a nová úprava správního soudnictví. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 113.
- ŠIMŮNKOVÁ, V., VEBEROVÁ, H. Věcná správnost aktu a přezkoumávání jeho zákonnosti. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 107-111.
- TAUBER, M. Judikatura Nejvyššího správního soudu: nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí. Soudní rozhledy, 2007, č. 7, s. 253-257.
- VARVAŘOVSKÝ, P. Správní soudnictví České republiky a lidská práva. Všehrd, 1995, č. 2, s. 42.
- VARVAŘOVSKÝ, P. Nejvyšší správní soud na startu. Justiční praxe, 2002, č. 3, s. 81.
- VEDRAL, J. Správní řád – komentář. Vydání 1. Polygon, Praha, 2006.
- VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání, Praha, C.H.Beck, 2004.
- VOPÁLKA, V. Pravomoc správních soudů. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 11.
- VRCHA, P. Ještě k usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem o odmítnutí žaloby o zrušení rozhodnutí katastrálního úřadu. Soudní rozhledy, 2007, č. 4, s. 125-127.

WINTEROVÁ, A. Rozhodování soudů o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů.
AUC-Iuridica, 1993, č. 2-3.

ZOULÍK, F. Historický vývoj a typy správního soudnictví, AUC-Iuridica, 1993, č. 2-3.

ZOULÍK, F. Správní soudnictví jako druh soudnictví. Právo a zákonnost, 1991, č. 1, s. 7.

ZOULÍK, F. Některé problémy řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů. Právo
a zákonnost, 1992, č. 10, s. 593.

Důvodová zpráva k návrhu soudního řádu správního.

Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační
struktury.

Anotace

Práce se zabývá správní žalobou coby úkonem účastníka řízení, jímž se zahajuje soudní přezkum správních aktů, a východisky současné právní úpravy. V této oblasti se dotýká práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a požadavku na přezkum v plné jurisdikci, který je v tomto článku obsažen. Dále práce popisuje jednotlivé typy správních žalob upravených soudním řádem správním. Přezkum pak rozebírá z hlediska toho, které akty správních orgánů lze napadat a za jakých podmínek lze mít úspěch ve věci. Zabývá se způsobem, jakým soud s napadeným rozhodnutím pracuje a jaké možnosti rozhodování soud má. Ke konci rozebírá dělbu rozhodovací činnosti správních soudů, jež se řídí soudním řádem správním, a „civilních soudů“ rozhodujících ve věcech, ve kterých již rozhodl správní orgán o sporu nebo jiné právní věci, jež vyplývá z občanskoprávních, rodinných, pracovních nebo obchodních vztahů, a které v těchto případech postupují podle úpravy obsažené v části páté občanského soudního řádu. V závěru shrnuje důvody, proč toto rozštěpení je zbytečné, a navrhuje změny de lege ferenda.