

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Katedra správního práva a správní vědy

## **Žaloby ve správním soudnictví**

(diplomová práce)

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Martin Kopecký, CSc.**

Vypracoval: **Ing. Ondřej Blaha**

5. ročník

Kuršova 28, 635 00 Brno

## Čestné prohlášení

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

V Praze, dne 18. prosince 2005



.....  
podpis studenta

## Obsah:

1	ÚVOD	5
2	SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ: HISTORICKÝ KONTEXT A VÝZNAM	8
2.1	Společné ustanovení obecní	8
2.2	Autentický a jediný správní soudce příslušný rozhodnout o věci ve věci, Azpilicu a Spallové	11
2.3	Právní úprava	12

## Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval svému vedoucímu diplomové práce JUDr. Martinu Kopeckému, CSc. za cenné připomínky, rady a náměty během zpracování této diplomové práce.

Ondřej Blaha

## OBSAH:

<b>1</b>	<b>ÚVOD</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ: HISTORICKÝ KONTEXT A VÝZNAM</b>	<b>9</b>
2.1	Správní soudnictví obecně	9
2.2	Historický vývoj správního soudnictví a jeho současná úprava ve Francii, Anglii a Spolkové Republice Německo	11
2.2.1	Současná anglická úprava	12
2.2.2	Současná francouzská úprava	13
2.2.3	Současná německá úprava	14
2.3	Vznik a vývoj správního soudnictví v českých zemích	16
2.3.1	Rakousko - uherské základy	16
2.3.2	Prvorepubliková právní úprava	17
2.3.3	Zánik správního soudnictví: 1938-1989	18
2.3.4	Obnova správního soudnictví po roce 1989	19
<b>3</b>	<b>SOUČASNÁ PLATNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA – OBECNÉ OTÁZKY</b>	<b>22</b>
3.1	Ústavněprávní a mezinárodněprávní základy české právní úpravy	22
3.1.1	Listina základních práv a svobod	23
3.1.2	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod	24
3.2	Soukromá a veřejná subjektivní práva, o nichž rozhodují správní orgány	28
3.2.1	Právní dualismus obecně; platná právní úprava	28
3.2.2	Praktické aplikační problémy	32
3.2.3	Zhodnocení právního dualismu	35
3.3	Zásady promítané do rozhodovací činnosti správních soudů	38
3.3.1	Právo na dobrou správu	39
3.3.2	Zásada proporcionality	40
3.3.3	Zásada legitimního očekávání	41
<b>4</b>	<b>SPOLEČNÁ USTANOVENÍ SPRÁVNÍHO ŘÁDU SOUDNÍHO</b>	<b>42</b>
4.1	Zásady organizace soustavy správních soudů; příslušnost	42
4.2	Mechanismy sjednocování judikatury správních soudů	45
4.2.1	Stanoviska kolegia či pléna NSS	46
4.2.2	Zásadní usnesení rozšířeného senátu NSS	47
4.2.3	Postup při odlišném právním názoru; § 17 s.ř.s.	48
4.3	Průběh řízení před správním soudem - obecně	49
4.3.1	Zahájení řízení a náležitosti právních úkonů účastníků a zúčastněných osob	49
4.3.2	Problematika účastenství ve správním soudnictví	51
a/	účastník řízení	52
b/	osoba zúčastněná na řízení	53
4.3.3	Další obecné charakteristiky řízení a způsoby a formy rozhodování soudu	54
<b>5</b>	<b>JEDNOTLIVÉ TYPY ŽALOB A KASAČNÍ STÍŽNOST</b>	<b>60</b>



<b>5.1</b>	<b>Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu</b>	<b>60</b>
5.1.1	Rozhodnutí správního orgánu; důvody soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu	61
a/	Rozhodnutí správního orgánu - definice	61
b/	Důvody pro přezkum rozhodnutí správního orgánu - obecně	61
5.1.2	Rozsah soudního přezkumu; přezkum správního uvážení	63
a/	přezkum správního uvážení a rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí obecně	63
b/	přezkum rozhodnutí o správních deliktech	67
5.1.3	Ochrana před nicotnými rozhodnutími správního orgánu	68
5.1.4	Nepřípustnost žaloby a kompetenční vyluky	70
a/	Nepřípustnost žaloby proti rozhodnutí správního orgánu	70
b/	kompetenční vyluky	71
5.1.5	Žalobní legitimace	71
a/	obecná žaloba proti rozhodnutí správního orgánu	72
b/	zvláštní žaloba na ochranu veřejného zájmu	73
c/	žaloby ve věcech samosprávy	74
d/	pasivní legitimace	75
5.1.6	Další aspekty řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu	75
5.1.7	Způsob rozhodnutí soudu	76
<b>5.2</b>	<b>Žaloba pro nečinnosti správního orgánu</b>	<b>77</b>
5.2.1	Nečinnost správního orgánu ve smyslu soudního řádu správního	78
5.2.2	Problematika povahy chráněného práva s ohledem na rozlišení soukromého a veřejného práva	80
5.2.3	Řízení o žalobě proti nečinnosti	80
a/	žalobní legitimace	80
b/	další podmínky řízení	81
c/	rozhodnutí soudu	82
<b>5.3</b>	<b>Žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu</b>	<b>83</b>
5.3.1	Pojem nezákonného zásahu správního orgánu	84
5.3.2	Podmínky pro podání žaloby, žalobní legitimace	85
5.3.3	Lhůta pro podání žaloby; způsob rozhodnutí soudu	87
<b>5.4</b>	<b>Kasační stížnost</b>	<b>88</b>
<b>6</b>	<b>ZÁVĚR ANEB ZHODNOCENÍ NOVÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY A NASTÍNĚNÍ PERSPEKTIV DALŠÍHO VÝVOJE</b>	<b>93</b>
	<b>SEZNAM LITERATURY:</b>	<b>97</b>

# 1 Úvod

Od počátku 90. let minulého století Československo a později na něj navazující Česká republika deklarují svoji vůli stát se moderním demokratickým *právním státem*. Právním státem v této souvislosti pak rozumíme zejména stát, který je založený na svrchovanosti zákona. Mezi nejdůležitější znaky moderního právního státu nepochybně patří důsledná ochrana práv a svobod soudní mocí, kontinuita v právní regulaci společenských vztahů a také jistá předvídatelnost soudních rozhodnutí přispívající k právní jistotě občanů.

V právním státě je stát nejen tvůrcem práva, ale vzniklým právem je i vázán. Každá rozhodovací činnost státních orgánů musí být opřena o zákonné zmocnění, všechny postupy těchto orgánů musí být v souladu se závaznými procesními postupy upravenými v právních normách. Výkon státní moci nesmí zásadně omezovat práva a svobody občanů nad míru společensky nezbytnou. Platí, že občanu je dovoleno vše, co není zákonem zakázáno. Státní orgány však mohou zasahovat do práv a svobod občanů výhradně v mezích a způsoby, které jsou zákonem dovoleny a předvídaný.

Stát samozřejmě nezasahuje do práv a svobod občanů jen vytvářením obecně závazných a státní mocí vynutitelných pravidel chování – právních norem. Stát je také jedním z vykonavatelů tzv. veřejné správy, kterou můžeme zjednodušeně definovat jako *činnost státních nebo jiných veřejných institucí, která svým obsahem není ani činností zákonodárnou ani činností soudní*.<sup>1</sup> Při výkonu veřejné správy by samozřejmě měly být respektovány nejen zákony, ale také všechny ostatní podzákonné právní předpisy<sup>2</sup>. Stát (jeho orgány) přestal být však postupem času jediným nositelem veřejné správy. Úkoly, které dříve monopolně vykonával stát, jsou částečně delegovány na jiné nositele veřejné správy, mezi nimiž zvláštní místo zaujímají samosprávné svazky. Tento úhel pohledu na veřejnou správu podporuje nejen výše uvedená definice, ale také ustanovení § 4 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb. ve znění pozdějších předpisů (dále také Soudní řád správní či s.ř.s.), který implicitně označuje jako vykonavatele veřejné správy orgány moci

<sup>1</sup> Hendrych D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C.H. Beck, 2003, str.6n.

<sup>2</sup> Obecně je vydávání podzákonných právních předpisů upraveno v Čl. 78 a Čl. 79 odst. 3 Ústavy. Podle Čl. 78 Ústavy je vláda oprávněna k provedení zákona a jeho mezích vydávat nařízení. Podle a Čl. 79 odst. 3 Ústavy mohou ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.



výkonné, orgány samosprávných celků, jakož i fyzické a právnické osoby, pokud jim bylo (zákonem) svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy<sup>1</sup>.

Je zřejmé, že s rozvojem a se vzrůstající komplexností činností veřejné správy roste také potřeba účinné kontroly jejího zákonného a věcně správného výkonu. Mnohá správní rozhodnutí mají totiž zásadní dopad na faktickou realizaci základních lidských práv a svobod a na mnohé hospodářské a podnikatelské aktivity. Kontrola zákonného a věcně správného výkonu veřejné správy probíhá samozřejmě uvnitř správy samotné, ať již to je formou vnitřních předpisů, nařízení a kontroly ze strany vyšších správních orgánů, nebo formou druhoinstančního přezkumu správních rozhodnutí<sup>2</sup>. Taková kontrola orgánů veřejné správy jinými orgány veřejné správy však nemůže být dostatečnou, a to, mimo jiné, z důvodů podobnosti zájmů jednotlivých složek veřejné správy, jejich personálního propojení či podobnosti výkladu ustanovení jednotlivých právních předpisů. Proto již v počátcích fungování moderní státní, a později veřejné správy, vyvstala potřeba konstituování samostatné, na správě a ostatních institucích výkonné a i zákonodárné moci, nezávislé instituce, která bude mít za cíl externí kontrolu výkonu veřejné správy, a zejména pak prevenci nežádoucích a nezákonných zásahů veřejné správy do práv a svobod občanů. Vzhledem k tomu, že ve mnoha evropských státech tuto kontrolu provádějí orgány soudního typu, mluvíme v této souvislosti o *správním soudnictví*.

Také v Československu a později v samostatné České republice byla obnova správního soudnictví jedním z prvních reformních kroků v oblasti práva po listopadu 89. Za vzor byla pokládána zejména prvorepubliková úprava správního soudnictví, protože reálně socialistický institut všeobecného dohledu prokuratury byl zcela nevyhovující. Hledání moderních forem správního soudnictví se však protáhlo až na bezmála 12 let. Až přijetí Správního řádu soudního, které mělo zejména za cíl uvést českou právní úpravu do souladu s mezinárodně právními závazky České Republiky, završilo tuto první etapu vývoje českého správního soudnictví.

<sup>1</sup> Více o problematice vykonavatelů veřejné správy a jeho členění : *Hendrych D. a kol.* Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C.H. Beck, 2003, str. 374 a násl.

<sup>2</sup> Obecně řízení před správními orgány upravuje zák. č. 71/1967 Sb. „Správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také SpŘ). Účinnost tohoto zákona však končí k 31. 12. 2005. Od 1.1.2006 bude v účinnosti nová obecná úprava správního řízení: zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád (dále také nový SpŘ)

Aplikace výše zmíněné normy, která je stále ve svých počátcích, dala vzniknout již několika odborným polemikám nad některými nově zavedenými instituty. Zkoumání stávající úrovně soudní ochrany subjektivních veřejných práv bude proto jistě zajímavým tématem této diplomové práce. Zejména se pak budu zabývat třemi typy žalob, jejichž prostřednictvím by tato ochrana měla být naplněna, a to žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, žalobou proti nečinnosti správního orgánu, a konečně žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Při zkoumání výše zmíněných procesně právních institutů bude samozřejmě nutné objasnit některé okolnosti vzniku současné právní úpravy správního soudnictví v České Republice a zamyslet se také nad výhodami a nevýhodami současného modelu správního soudnictví.

## 2 Správní soudnictví: historický kontext a význam

### 2.1 Správní soudnictví obecně

Kontrola zákonného a věcně správného rozhodování správních orgánů soudy je ve většině států s vyspělou právní kulturou realizována v rámci systému tzv. správního soudnictví. Pojem správního soudnictví je však velice obtížné definovat. Je tomu tak zejména proto, že ani v jinak relativně kulturně a právně homogenním prostoru, jakým je kontinentální Evropa, je tento pojem chápán rozdílně.

Idea správního soudnictví vznikající zejména ve spojitosti s postupným definováním a uplatňováním lidských práv, zejména práv občanských, je nerozlučně spjata s ideou liberalismu a ideou demokratického právního státu založeném na oddělení a rovnováze tří státních mocí, a to sice, moci zákonodárné, výkonné a soudní. Jeho vznik tedy spadá do období postupného vytváření a emancipace občanské společnosti.

Zrod správního soudnictví je spjat s rozšiřováním působení práva na oblast vztahů mezi člověkem a veřejnou mocí. Ve středověku vztahy mezi panovníkem či jiným příslušníkem vládnoucí elity a jeho poddanými nebyly často regulovány obecnou právní normou a feudál uplatňoval svou moc jen na základě svého vlastního uvážení, jsa omezován jen konkurující mocí jiných feudálů a intenzitou potencionálního odporu ze strany poddaných. Postupně (a to i v absolutistickém státě) se však tyto *faktické* vztahy přeměňovaly na vztahy *právní*.

Je samozřejmé, že demokratizace společenského zřízení se nejdříve promítla do odnětí moci zákonodárné a soudní z rukou panovníka, který měl tak vliv zejména na výkon výkonné moci. Nicméně plné uplatnění principů demokratické formy vlády a realizace teorie oddělení mocí vyžaduje, aby všechny tři moci reprezentující jako celek moc státní, byly vyváženy a vzájemně na sebe působily a byly podrobeny vzájemné kontrole.

Na centrální úrovni se pak taková kontrola exekutivy realizuje například formou schvalování objemu finančních prostředků, se kterými exekutiva na příslušné



rozpočtové období disponuje, či v parlamentní formě vlády hlasováním o důvěře nebo nedůvěře vládě. Ale i tyto zmíněné možnosti jsou spíše formou všeobecné kontroly výkonné moci, nikoli však kontrolou jednotlivých jejich činností a aktů.

Pravidla pro výkon veřejné správy vydává zejména zákonodárny sbor, což představuje jistě významný korektiv. Správa sama také často formou podzákoných právních norem vydávaných v mezích zákona<sup>1</sup> reguluje svoji činnost.

Výkon statní a obecně veřejné správy není tedy v občanské společnosti jen jakousi právně neregulovanou činností. Z objektivní právní regulace veřejné správy často vyplývají občanu subjektivní práva<sup>2</sup>, jejichž ochrana však byla dlouho velmi nedostatečná. V této souvislosti je si však nutné uvědomit, že v právním státě není subjektivního práva tam, kde není nezávislého soudce, který by ho „nalézal“ a o něm rozhodoval<sup>3</sup>. Teprve až ve chvíli, kdy jsou rozhodnutí a jiná činnost veřejné správy přezkoumatelná nezávislým orgánem, (zejména nezávislým na moci výkonné), můžeme hovořit o právním státě. Takto pojímaný nezávislý přezkum správní činnosti pak můžeme s jistou dávkou *opatrnosti* nazvat *správním soudnictvím*.

Výše zmíněná opatrnost při definování pojmu *správní soudnictví* je namístě, protože správní soudnictví ve výše zmíněném smyslu je v různých právních řádech vykonáváno různými orgány s velice rozdílnými pravomocemi. Tyto orgány vykonávající správní soudnictví mohou být buď striktně odděleny od struktur výkonné moci anebo mohou být do těchto struktur více méně vtěleny s tím, že jim však konkrétní právní řád dává velkou míru nezávislosti při jejich rozhodování<sup>4</sup>. Z tohoto důvodu je velmi obtížné definovat správní soudnictví pomocí nějakých institucionálních modelů.

<sup>1</sup> V ČR existuje rozdíl mezi oprávněním vlády vydávat k *provedení* zákona a v *jeho mezích* nařízení a oprávněním ministerstev a ostatních správních úřadů, které mohou vydávat právní předpisy (většinou vyhlášky) jen *na základě* zákona (tj. explicitního zákonného zmocnění) a v jeho mezích – viz. Čl. 78 a Čl. 79 odst. 3 Ústavy

<sup>2</sup> Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M.: Soudní řád správní; Komentář, první vydání. Praha C.H. Beck, 2004: Veřejná subjektivní práva jsou práva osob založená v právních normách, která umožňují a současně chrání určité chování osoby ve vztazích k subjektům veřejné správy. Podle jejich obsahu lze rozlišovat na práva směřující k tomu, aby veřejná správa zdržela zásahů do svobody osob, dále práva na určitou činnost či plnění správy ve prospěch určitých osob a práva podílet se na správě věcí veřejných.

<sup>3</sup> M. Mazanec: Správní soudnictví, Linde Praha 1996, str. 17

<sup>4</sup> Více: Hendrych D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C.H. Beck, 2003, str. 593 n.

Nepochybným se však zdá to, že ve všech „civilizovaných“ právních řádech by správní soudnictví mělo především představovat jeden z nástrojů nastolení a udržení rovnováhy mezi mocí výkonnou a soudní. Správní soud, na rozdíl od soudu civilního práva, (a do jisté míry i práva trestního), rozhoduje o vrchnostenském právním vztahu mezi stranami s nerovným postavením (postavením ve vztahu hmotněprávním, ne ve vztahu procesněprávním samozřejmě) – občanem a správním orgánem. O správní soudnictví půjde i tehdy, jestliže správní soud dohlíží na zákonnost normativních aktů vydaných orgány veřejné správy, protože tyto mají většinou bezprostřední dopad na práva a svobody občanů. Správní soudnictví by tedy mělo především přispívat ke kultivaci výkonu veřejné správy, jeho zákonnosti a věcné správnosti a zamezit překračování pravomocí ze strany správních úřadů. Tím je také nejdůležitějším garantem uplatňování a ochrany práv a svobod občanů ve styku s veřejnou správou.

## **2.2 Historický vývoj správního soudnictví a jeho současná úprava ve Francii, Anglii a Spolkové Republice Německo<sup>1</sup>**

Předtím než se začneme zabývat správním soudnictvím v českých zemích a jeho současnou platnou úpravou v České republice, je jistě přínosné osvětlit tradice a fungování správního soudnictví v několika evropských zemích, zejména ve Francii, Anglii a Německu, které reprezentují dosti odlišné přístupy a které byly vždy vnímány jako modely pro konstituování soustav správního soudnictví i v jiných evropských zemích. Tato krátká komparace nebude samoučelná, neboť nám pomůže pochopit obsah jednotlivých institutů současného správního soudnictví v ČR a může sloužit také jako východisko pro kritiku současné domácí právní úpravy a pro podněty k jejím dílčím reformám. Správní soudnictví v evropských zemích, ve smyslu soudního přezkumu zákonnosti veřejné správy, se pak postupně konstitovalo souběžně s

---

<sup>1</sup> V této kapitole je volně čerpáno zejména z: *Hendrych D. a kol.* Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C.H. Beck, 2003; *M. Mazanec:* Správní soudnictví, Linde Praha, 1996; *Pomahač R, Pítrová L.:* Evropské správní soudnictví, 1. vydání C.H. Beck, Praha 1998; *I. Schelleová:* Správní soudnictví. Eurolex Bohemia, Praha 2004; *V. Sládeček:* Obecné správní právo, ASPI Publishing, Praha 2004; *A. Wintrová a kolektiv:* Civilní právo procesní, 2. aktualizované a přepracované vydání. Linde Praha 2002;



realizací principů občanské společnosti a právního státu. Podoba správního soudnictví je také ovlivňována samotným fungováním veřejné správy v tom či onom státě.

### 2.2.1 Současná anglická úprava

Anglická úprava správního soudnictví je asi našemu současnému modelu správního soudnictví nejvíce vzdálená, protože se vyvíjela v právním systému, který nekonstruoval či jinak nezdůrazňoval pro kontinentální právní systém charakteristické rozdíly mezi právem veřejným a soukromým, mezi právem subjektivním a objektivním, popřípadě mezi tvorbou a aplikací práva. Jeden ze základních principů anglické právní nauky je princip *rule of law*, který implikuje koncepci nadřazenosti justice státní správě<sup>1</sup>. Nepřekvapí tedy, že princip soudní kontroly činnosti státní správy se v Anglii jevil jako původní, tradiční a samozřejmý<sup>2</sup>.

Během 20. století se však v Anglii začíná prosazovat systém tzv. specializované administrativní justice, který spočívá v existenci quasisoudních tribunálů působících uvnitř jednotlivých odvětvích veřejné správy<sup>3</sup>. Podle poslední zákonné úpravy jsou tyto tribunály organizovány na základě zvláštních statutů, které obsahují úpravu jejich organizační struktury i procesní pravidla. V některých odvětvích je pak soustava těchto tribunálů víceinstanční. Dozor nad jednotlivými tribunály vykonává rada tribunálů, jako orgán zřízený u lorda kancléře. Výše zmíněné tribunály však nemusejí být poslední instancí při rozhodování o sporech o právo vzniklých při výkonu státní správy mezi občanem a státním orgánem. Platí princip, že z rozhodnutí orgánu „výkonné“ správy (ať již v oblasti, kde působí administrativní tribunály, či ne), tak z rozhodnutí administrativního tribunálu se lze dovolat řádného soudu<sup>4</sup>. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí administrativních tribunálů požívají obecně velkou vážnost a stany sporu se proti jejich jeho rozhodnutí jen zřídka odvolávají, plní tyto quasi soudní tribunály i úlohu jakéhosi filtru, který omezuje nápad administrativněsprávních věcí na soustavu obecných soudů.

<sup>1</sup> Podle této doktríny mohl povinnost jednostranně založit jen zákon nebo soud.

<sup>2</sup> Do konce do roku 1915 nebyly správní orgány dokonce nadány ani jurisdikčním oprávněním a nemohly tedy rozhodovat o právech a povinnostech občanů.

<sup>3</sup> Prvním se stal *Railway Rates Tribunal* zřízený v roce 1921 specializující se na rozhodování sporů týkajících se provozování železničních tratí.

<sup>4</sup> Přístup k obecnému soudu však dosti komplikovaný. I z tohoto důvodu je jen malá část rozhodnutí administrativních tribunálů napadána u obecných soudů.

## 2.2.2 Současná francouzská úprava

Francouzské správní soudnictví, jehož základní principy byly definovány již na přelomu 18. a 19. století je zajímavé především tím, že je vykonáváno uvnitř veřejné správy samotné<sup>1</sup>. Vždy však bylo vykonáváno orgány, jejichž členové se těšili vysoké míře nezávislosti na ostatních složkách státní (veřejné) správy, a tudíž můžeme říct, že působí spíše na pomezí mezi veřejnou správou a justicí, než uvnitř správy.

Jestliže v Anglii nalezneme spoustu specializovaných tribunálů zaměřených na určitou oblast veřejné správy, tak ve Francii působí v současné době ucelená soustava správních soudů (juridictions administratives), které mají s několika málo výjimkami<sup>2</sup> obecnou působnost pro přezkum rozhodovací činnosti veřejné správy. Správní soudnictví v současné době vykonávají správní soudy (tribunaux administratives), jejichž teritoriální působnost zahrnuje několik departementů<sup>3</sup>, odvolací soudní dvory<sup>4</sup> (Cours administratives d'appel) a Státní rada (Conseil d'Etat). Státní rada je mimořádnou (třetí) soudní instancí ve věcech správního soudnictví (na rozdíl od odvolacích soudních dvorů jen s pravomocí kasační) a v několika málo případech řádným soudem odvolacím ve věcech, o nichž rozhodovaly správní soudy. Je také první a poslední instancí ve věcech rozhodnutí ústředních správních orgánů (Vláda, ministerstva, Prezident)<sup>5</sup>. Judikatura Státní rady ovlivňuje a v minulosti významně určovala vývoj a podobu správního soudnictví i celého správního práva ve Francii.

Francouzské správní soudnictví má velmi širokou působnost. Správní soudy rozhodují v první řadě o zákonnosti a správnosti rozhodnutí či jiných opatření správních orgánů zasahujících nějakým způsobem do práv subjektů práva. Soudní ochrany je pak možné se domoci na základě stížnosti pro porušení zákona<sup>6</sup>. Stížnost však nemusí směřovat jen

<sup>1</sup> Tento model je produktem historického vývoje. V době francouzské revoluce bylo soudnictví v rukou zastánců bývalého státního zřízení (Ancien regime) a proto bylo soudům znemožněno vydávat příkazy ve vztahu k veřejné správě.

<sup>2</sup> O těchto speciálních tribunálech se zmíníme později.

<sup>3</sup> Departement je nejmenší vyšší správní a samosprávnou jednotkou ve Francii, několik departementů tvoří Region, obvody správních soudů se až na několik výjimek shodují právě s obvody Regionů. Celkový počet správních soudů „prvé instance“ je 35.

<sup>4</sup> Těchto odvolacích instancí proti rozhodnutí správních soudů je celkově 8.

<sup>5</sup> Státní rada nemá jen pravomoci ve sféře správního soudnictví. Plní také funkci ústavního soudu, protože se vyslovuje k ústavnosti či proti ústavnosti návrhů zákonů.

<sup>6</sup> České označení není výstižné, protože stížnost nemusí směřovat jen proti vybočení z mezí kompetence správních orgánů. „Žalobní“ důvody stížnosti se postupem času vyvíjely pod vlivem precedenčních rozhodnutí Státní rady. Lepší české označení by asi bylo správní žaloba.



proti individuálnímu správnímu aktu, ale může se týkat také normativních aktů nižší právní síly<sup>1</sup>. Důvodem podání stížnosti nemusí být ani porušení konkrétního subjektivního práva stěžovatele, ale jen široce pojímaný právní zájem stěžovatele.

Francouzská právní úprava správního soudnictví se také vyznačuje tím, že rozhodně nečiní rozdíl mezi soudním přezkumem správních rozhodnutí týkajících se subjektivních práv veřejných a subjektivních práv soukromých ve smyslu platné české právní úpravy<sup>2</sup>. Pokud speciální zákon nestanoví jinak, tak správní soudy jsou příslušné k přezkoumání jakéhokoliv správního rozhodnutí. Z přezkumu správních soudů jsou vyňaty zejména rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejného sociálního pojištění, ve věcech uprchlíků a žadatelů o azyl a ve věcech disciplinárního trestání profesních komor a sdružení. Soudní přezkum v těchto oblastech je svěřen speciálním orgánům soudního typu (juridictions administratives spécialisées). Mezi speciální orgány správního soudnictví jsou také zařazovány Účetní dvůr (Cour des comptes), který se zabývá soustavnou kontrolou veřejného účetnictví, jakož i některé další rady a komise působící v oborech vědy, vysokého školství, vojenství, aj.

### 2.2.3 Současná německá úprava

Německý systém správního soudnictví je postaven na podobných principech jako současný český systém, i když i zde lze nalézt mnoho zásadních odlišností, kterými by se český zákonodárce v budoucnu mohl nechat inspirovat. Pravomoc správních soudů se opírá o generální klausuli stanovující, že správní soudy rozhodují o všech veřejnoprávních sporech<sup>3</sup>, které nejsou ústavněprávní povahy. Správní soudnictví vykonávají specializované správní soudy, oddělené od soudů soukromého práva a soudů práva trestního.

Soustavu správních soudů tvoří zejména prvoinstanční správní soudy, které mají nejširší věcnou příslušnost. Rozhodují o všech věcech náležejících do pravomoci správních

<sup>1</sup> Samozřejmě jednotlivé stupně správního soudnictví rozhodují o jiných normativních podzákoných aktech. Státní rada rozhoduje zejména o podzákoných aktech ústředních správních orgánů; správní soudy pak o normativních právních aktech územní samosprávy a oblastních orgánů státní správy.

<sup>2</sup> Francouzská nauka však samozřejmě, jako většina kontinentálních právních řádů, uznává rozdíl mezi právem soukromým a právem veřejným. Pro soudní přezkum správních rozhodnutí není však tento rozdíl určující.

<sup>3</sup> Toto pojetí je nejbližší současnému českému modelu stojícímu na dualitě práva veřejného a soukromého; viz kapitola 3.2 této práce.

tribunálů, pokud není výslovně stanovena příslušnost tribunálu jiného. Jako soudy druhé instance působí vrchní správní soudy, jejichž činnost spočívá v rozhodování o opravných prostředcích podaných proti rozhodnutí správních soudů. Soudem mimořádné (třetí) instance je Spolkový správní soud. Rozhoduje o mimořádných opravných prostředcích podaných do odvolání rozsudků vrchních správních soudů. V některých případech rozhoduje jako soud první a poslední instance – například v kompetenčních sporech mezi jednotlivými zeměmi.

Žalobu na zrušení individuálního správního aktu může po vyčerpání opravných prostředků uvnitř správy podat ten, jehož subjektivní práva byla porušena. Německá právní úprava umožňuje podat žaloby na nečinnost, na plnění<sup>1</sup> a také žaloby určovací<sup>2</sup>. Správní soud je také oprávněn na základě podané žaloby přezkoumat platnost podzákonného právního předpisu. Podmínkou tohoto přezkumu je navrhovatelem tvrzená materiální škoda či jiné újma vzniknuvší v důsledku aplikace tohoto předpisu.

Výše popsaná německá úprava správního soudnictví také zná specializované správní soudy působící v oblastech, které tradičně vyžadují hlubší hmotněprávní znalosti soudců a které jsou charakteristické relativně vysokým nápadem sporných věcí. V současnosti ve Spolkové republice Německo existují v zásadě dvě ucelené a organizačně samostatné větve speciálního správního soudnictví. Jde v první řadě o soustavu soudů finančních, která je tvořena prvoinstančními finančními soudy a Spolkovým finančním soudem. Finanční soudy jsou příslušné k přezkumu správních rozhodnutí v daňových věcech. Další specializovanou soustavou správních soudů je soustava soudů sociálních, která je tvořena prvoinstančními sociálními soudy, druhoinstančními odvolacími zemskými sociálními soudy a konečně Spolkovým sociálním soudem, který působí jednak jako soud rozhodující o mimořádných opravných prostředcích proti rozhodnutí zemských sociálních soudů a jednak jako soud rozhodující v taxativně vypočtených věcech vyplývajících z práva sociálního zabezpečení v první a poslední instanci.

<sup>1</sup> Například na poskytnutí informace, náhradu škody aj.

<sup>2</sup> např. žaloba na zjištění existence právního vztahu aj.; blíže viz *Arnold, R. Soudní kontrola správních rozhodnutí v Německu. Právní rozhledy, 2002, č. 7.*



## 2.3 Vznik a vývoj správního soudnictví v českých zemích

### 2.3.1 Rakousko - uherské základy

Myšlenkou soudní kontroly veřejné správy se německá právní nauka začala více zabývat až v druhé polovině 19. století. V rakousko-uherské monarchii bylo správní soudnictví zřízeno zákonem č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudu, z 22. října 1875. Přijetím tohoto zákona byl především naplněn čl. 15 základního státního zákona č. 144/1867<sup>1</sup> ř.z., který stanovil, že *ve všech případech, ve kterých má správní úřad rozhodovat podle platných zákonů o navzájem sporných nárocích účastníků, má ten, kdo se cítí být rozhodnutím správního úřadu dotčen, právo na projednání věci před soudem ve veřejném ústním řízení proti zástupci správního úřadu.*

Soudnímu přezkumu podléhala rozhodnutí vymezená generální klauzulí, která byla doplněna negativní enumerací. Ze soudního přezkumu byly vyňaty věci náležející řádným soudům<sup>2</sup> nebo soudu říšskému, a dále pak v § 3 zák. č. 36/1876 ř. z. taxativně vyjmenované záležitosti, zejména pak věci, v nichž mají správní úřady volné uvážení, záležitosti disciplinární a jmenovací, a dále věci rozhodnuté správním soudem nebo instancí, v níž měli zastoupení soudci. Řízení před správním soudem se řídilo, co se zahájení týče, principem dispozičním. Řízení bylo možno zahájit jen na návrh účastníka podaného do 60 dní od právní moci napadaného rozhodnutí<sup>3</sup>. Stížnost ke správnímu soudu bylo možné podat až po vyčerpání všech řádných opravných prostředků v řízení před správním úřadem. Stížnost v zásadě neměla odkladný účinek. Stěžovatel však mohl požádat o odklad exekuce. Musel ovšem prokázat, že by výkonem rozhodnutí vznikla nenahraditelná škoda a že odložení výkonu rozhodnutí nebrání veřejný zájem. Řízení bylo jednoinstanční, proti rozhodnutí Správního soudu nebylo odvolání možné.

Řízení bylo ovládáno plně kasačním principem, protože rozhodnutí správního úřadu nebylo možné měnit, nýbrž jen zrušit<sup>4</sup>. Správní soud rozhodoval na základě skutkové

<sup>1</sup> Poznámka: K naplnění citovaného čl. 15 základního státního zákona došlo za necelých 8 let, tedy za dobu kratší než došlo k naplnění čl. 93 české Ústavy!

<sup>2</sup> Přezkum rozhodnutí správních úřadů, který se týkal soukromoprávních vztahů, byl vyloučen. V tomto případě se ten, jehož subjektivní soukromé právo bylo dotčeno, mohl obrátit na obecný soud.

<sup>3</sup> Zmeškání lhůty nešlo prominout.

<sup>4</sup> § 7 cit. zákona 36/1876 ř.z. stanovil: Shledá-li správní soud, že stížnost je důvodná, má popírané rozhodnutí nebo opatření jakožto zákonu odporující zrušiti a příčiny toho uvésti.

podstaty, která byla základem posledního rozhodnutí. Neměl právo vady řízení opravovat nebo je doplňovat. Pokud zjistil, že základ neodpovídá spisu a je třeba řízení doplnit, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil správnímu úřadu k novému řízení a rozhodnutí. Při tomto novém řízení byl správní úřad vázán právním názorem Správního soudu.

Správní soudnictví ve výše popsaném pojetí spočívalo v přezkumu zákonnosti správních rozhodnutí, tedy v podstatě ve zkoumání, zdali bylo správním úřadem užito správného právního předpisu (zákona či jiné právního předpisu) a zdali tohoto předpisu bylo užito správně.

### 2.3.2 Prvorepubliková právní úprava

Po vzniku samostatného československého státu byl přijat zákon č. 3/1918 Sb. o nejvyšším správním soudě a řešení kompetenčních konfliktů, který bezprostředně navazoval na rakouskou úpravu. Tento zákon zřídil pro celé území Československa Nejvyšší správní soud a přímo do československého právního řádu recipoval výše zmíněný zákon č. 36/1876 ř.z.

Citovaná recepční norma pak zejména rozšířila působnost Nejvyššího správního soudu tím, že zrušila, nebo nepřejala některé z výjimek soudního přezkumu zakotvených v předcházející rakouské úpravě. Nejvyšší správní soud rozhodoval nově o nárocích proti státu nebo jednotlivým zemím, pokud o nárocích již bylo rozhodnuto správními úřady a jednalo-li se o přezkum těchto rozhodnutí. Za nejzávažnější rozšíření pravomoci je pak možno považovat zrušení výluky působnosti Nejvyššího správního soudu ve věcech, kde správní úřady postupují podle volného uvážení, a dále zrušení výluky působnosti ve věcech disciplinárních a policejně-trestních. Nejvyšší správní soud byl také nadán novou pravomocí rozhodovat v kompetenčních sporech mezi jednotlivými správními úřady.

Další vývoj organizace a struktury správního soudnictví byl pak závislý na vývoji organizace veřejné správy. V souvislosti s přípravou župního uspořádání Československé republiky byl přijat v roce 1920 zákon č. 158/1920 Sb. o správním soudnictví u úřadů okresích a župních, který byl pokusem vybudovat víceinstanční systém správního soudnictví správní. Podle tohoto zákona měly být vytvořeny tzv.



justiční okresní a župní senáty, které měly být složeny z úředníka a přisedících. Vzhledem k tomu, že účinnost této úpravy byla vázána na účinnost župního zákona, ani výše zmíněná nová úprava správního soudnictví účinnosti nikdy nenabyla.

Vedle diskutabilního zavádění laických prvků správního soudnictví měla výše zmíněná reforma za cíl zmenšit kvantum správních stížností, které musel Nejvyšší správní soud řešit<sup>1</sup>. Jako reakce na neúměrnou přetíženost Nejvyššího správního soudu byla přijata rozsáhlá novelizace zákona o nejvyšším správním soudě<sup>2</sup>, který měl neutěšený stav alespoň z části zlepšit. Základními rysy této úpravy bylo zmírnění kvalifikačních požadavků na soudce Nejvyššího správního soudu (zavádění jistého laického prvku), snížení počtu soudců tvořících jednotlivé senáty (z pěti na tři), prosazení institutu závazných právních zásad, které byly závazné pro rozhodování správních úřadů a rozšíření možností odmítnutí stížností k Nejvyššímu správnímu soudu<sup>3</sup>. Zmiňovaná reforma byla během demokratického státního zřízení v účinnosti krátký čas na to, aby bylo možno s určitostí říct, že splnila svůj účel. Nepopiratelným rizikem této úpravy, v souvislosti s razantním zvýšením počtu samostatných senátů, mohla být větší roztříštěnost judikatury Nejvyššího správního soudu. Zdá se tedy, že kdyby nedošlo k nacistické okupaci, a pak následnému nastolení autoritativního komunistického režimu, vývoj v oblasti správního soudnictví by jistě šel k víceinstanční soustavě.

Je nutné také zmínit, že na úseku soudního přezkumu rozhodnutí státní správy vedle Nejvyššího správního soudu působily ještě dva soudy specializované, a to soud patentní a soud volební, které byly však velice úzce personálně a organizačně spjaty s Nejvyšším správním soudem.

### 2.3.3 Zánik správního soudnictví: 1938-1989

Během okupace Československa se legislativní úprava správního soudnictví nezměnila. Byla zde však patrná snaha ze strany okupační moci o omezení soudní ochrany veřejných subjektivních práv a snaha o sjednocení správního soudnictví v rámci celé

<sup>1</sup> Nejvyšší správní soud převzal po roce 1918 velmi mnoho neskončených věcí, jež se nakupily ještě během rakousko-uherské monarchie. Počet stížností se pak dále zvyšoval v období 1918-1937. V třicátých letech se průměrná doba vyřízení správní stížnosti zvětšila na dva až tři roky, což bylo samozřejmě v rozporu s se základními principy právního státu, za který byla Československá republika považována.

<sup>2</sup> Zákon č. 164/1937 Sb.

<sup>3</sup> Více o této reformě *Mazanec M.: Správní soudnictví*, LINDE 1996, str. 32-33.



říše. Těmto snahám se však i díky působení státního prezidenta, Dr. Emila Háchy, (předválečného prezidenta Nejvyššího správního soudu) podařilo vcelku zabránit.

I v období 1945-1948 se Nejvyšší správní soud snažil navázat na svoji předválečnou činnost a zachovat si jistou míru nezávislosti ve svém rozhodování. Zejména zrušil některá rozhodnutí v procesu znárodňování.

I když s existencí Nejvyššího správního soudu počítala Ústavní listina z 9. května 1948, ten již v období 1948-1952 prakticky přestával vykonávat svoji činnost. Formálně pak zanikl v roce 1952, kdy celé správní soudnictví bylo nahrazeno všeobecným dozorem prokuratury.

Zákonem č. 65/1952 Sb. bylo uloženo generálnímu prokurátorovi a jeho orgánům<sup>1</sup> upozorňovat státní a samosprávní orgány na zjištěné závady a dávat podnět k přezkoumání, (samozřejmě uvnitř správy samé), rozhodnutí a opatření, která odporují právnímu řádu a měl právo proti nim podat protest. Protest mohl být podáván opakovaně a s konečnou platností o něm rozhodla vláda. I když si odmyslíme neoddiskutovatelnou faktickou závislost prokuratury na politické státní reprezentaci a její včlenění do výkonné moci, je jisté, že možnost nezávislého přezkumu správních rozhodnutí byla v tomto období téměř nulová a že rovnováha mocí byla znatelně vychýlena ve prospěch moci výkonné.

### 2.3.4 Obnova správního soudnictví po roce 1989

Vývoj v 90. letech minulého století vedl k znovuoobnovení správního soudnictví. První zásadní krok byl učiněn v roce 1991, kdy byla novelou občanského soudního řádu<sup>2</sup> (dále také o.s.ř.) do tohoto procesního kodexu zařazena část pátá upravující správní soudnictví ve třech hlavách. Tato úprava rozlišovala dva typy řízení, a to řízení o

<sup>1</sup> Tzn. všem ostatním prokurátorům

<sup>2</sup> Zákon č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

žalobách proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů<sup>1</sup> a řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutím, která nejsou pravomocná<sup>2</sup>.

Právní úprava soudního přezkumu pravomocných rozhodnutí správních orgánů byla spojená s osvědčeným principem generální klauzule s negativní enumerací. Ze soudního přezkumu byla vyloučena zejména rozhodnutí správních orgánů, která nemají povahu rozhodnutí o právu či povinnosti fyzické nebo právnické osoby<sup>3</sup>, a pak další rozhodnutí uvedená v ustanovení § 248 odst. 2 o.s.ř.<sup>4</sup>

Podle výše zmíněné právní úpravy však správní soudy nerozhodovaly jen o rozhodnutích o subjektivních veřejných právech, nýbrž také o rozhodnutích o právech soukromých, pokud o nich rozhodoval správní orgán. Správní soudnictví však neposkytovalo ochranu v případě nečinnosti správního orgánu ani při nezákonném zásahu či jiném postupu správního orgánu.

Soudní řízení se zásadně zahajovalo na návrh. Soud poskytoval soudní ochranu toliko proti nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu, a nepřezkoumával tedy jeho věcnou správnost; v řízení se uplatňoval jen kasační princip. Rozhodnutí bylo až na výjimky<sup>5</sup> konečné. Jednoinstanční systém správního soudnictví, které bylo vykonáváno jen na zejména na úrovni krajských soudů, byl mimo jiné v rozporu s ustanovením Čl. 91 Ústavy, který předvídá existenci Nejvyššího správního soudu, který by měl plnit funkci odvolacího orgánu proti rozhodování obecných soudů ve správním soudnictví a také

<sup>1</sup> část pátá, druhá hlava o.s.ř.

<sup>2</sup> část pátá, hlava třetí o.s.ř.; příslušnost soudu k rozhodování o opravných prostředcích byla dána ustanoveními zvláštních zákonů; jde o výjimku oproti obecnému principu zakotvenému ve správním řádu. Zde se tedy uplatňoval princip *pozitivní enumerace*. Bez výslovného zákonného zmocnění nebyl správní soud oprávněn rozhodovat o opravném prostředku proti nepravomocnému rozhodnutí správního orgánu.

Ve správním řádu soudním je na tento typ řízení pamatováno v ustanovení § 129. Pokud správní orgán rozhodl ve správním řízení o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy ve smyslu ust. § 4 odst. 1 písm. a) s.ř.s., bude o podaném opravném prostředku soud rozhodovat v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního s.ř.s. Podání opravného prostředku (žaloby) má odkladný účinek.

<sup>3</sup> Jde zejména o obecně závazné právní akty, rozhodnutí organizační povahy a rozhodnutí upravující vnitřní poměry orgánu, který je vydal.

<sup>4</sup> Podle tohoto ustanovení bylo například vyloučeno rozhodování o rozhodnutích, kde o opravných prostředcích rozhodl soud (rozhodnutí podle hlavy třetí, části páté o.s.ř.), o rozhodnutích v občanskoprávních a obchodně právních věcech, v nichž správní orgán vystupuje jménem státu jako vlastník nebo zastupuje jiného účastníka právního vztahu nebo také o rozhodnutích správních orgánů předběžné, procesní nebo pořádkové povahy včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách a o rozhodnutí o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání nebo zaměstnání.

<sup>5</sup> § 250s o.s.ř.



soudu bdícího na soulad podzákoných právních předpisů se zákony. Tento stav měl za důsledek vzrůstající nejednotnost judikatury ve správním soudnictví a přetrvával až do přijetí soudního řádu správního v roce 2002. Jednoinstanční správní soudnictví tak nejenže neplnilo úlohu činitele sjednocujícího výklad právních norem v oblasti veřejné správy, ale dokonce mnohdy vytvářelo právo odlišné kraj od kraje. Takový stav, kdy byl výklad zákoných předpisů v různých částech státu výrazně odlišný, byl zjevně v příkrém rozporu se samotným principem správního státu. Korekci a sjednocování rozhodování ve správním soudnictví pak často zajišťoval Ústavní soud, mezi jehož funkce však sjednocování judikatury ve správním soudnictví rozhodně nepatří.

Zmíněná protiústavnost této úpravy správního soudnictví a také její nesoulad zejména s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>1</sup> (dále také Úmluva), byla důvodem proto, aby Ústavní soud jako negativní zákonodárce zrušil některá dílčí ustanovení obsažená v páté části o.s.ř, a pak následně tuto část zrušil celou svým nálezem č. 276/2001 Sb. O některých aspektech rozhodování Ústavního soudu v souvislosti s úpravou správního soudnictví bude pojednáno v dalších částech.

---

<sup>1</sup> V ČR vyhlášena pod číslem č. 209/1992 Sb.

### **3 Současná platná právní úprava – obecné otázky**

Zákonná úprava správního soudnictví by měla být zejména v souladu s ústavním pořádkem ve smyslu Čl. 112 odst. 1 Ústavy a pak také s mezinárodními smlouvami podle Čl. 10 Ústavy<sup>1</sup>. Na nesoulad právní úpravy správního soudnictví s ústavním pořádkem a s mezinárodními smlouvami podle Čl. 10 Ústavy v období 1991-2002 mnohokrát upozorňoval Ústavní soud. Proto se budeme v následující části snažit vyložit ústavněprávní a mezinárodněprávní základy správního soudnictví a při následném zkoumání jednotlivých správních žalob se, mimo jiné, budeme snažit zjistit, zda jejich současná právní úprava ústavněprávním a mezinárodně právním normám odpovídá.

Před samotným zkoumáním jednotlivých správních žalob je také samozřejmě nutné vyložit i obecné koncepce a zásady, na kterých je současná právní úprava správního soudnictví postavena.

#### **3.1 Ústavněprávní a mezinárodněprávní základy české právní úpravy**

Důležitými momenty pro vývoj a koncepci správního soudnictví bylo přijetí dvou zásadních právních předpisů. Prvním právním předpisem byla Listina základních práv a svobod (dále také Listina), která vstoupila v platnost v roce 1992 a která je součástí ústavního pořádku České republiky ve smyslu Čl. 112 odst. 1 Ústavy. Druhým dokumentem se zásadním vlivem na české správní soudnictví je Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále také Úmluva), která se stala součástí československého a posléze i českého právního řádu v souvislosti s přistoupením ČSFR, a pak také České republiky k Radě Evropy.

<sup>1</sup> Jedná se o vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána. Jde zejména o tzv. prezidentské smlouvy podle Čl. 49 Ústavy. Před „Euronovelou“ z roku 2001 se princip přímé aplikovatelnosti a princip přednosti mezinárodních smluv vztahoval jen na mezinárodní smlouvy o lidských právech a svobodách.

### 3.1.1 Listina základních práv a svobod

Čl. 36 odst. 1 Listiny stanoví, že *každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.*

Čl. 36 odst. 2 Listiny věta první pak stanoví, že *ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.*

Z výše uvedeného vyplývá, že ústavodárce sice preferuje, aby se každý<sup>1</sup> domáhal svých upíraných či omezovaných práv před soudem, jakožto orgánem nezávislým a nestranným, nicméně připouští, aby ochranu práv zajišťovaly i jiné orgány státní správy, popřípadě samosprávy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Podle Čl. 36 odst. 2 Listiny by pak soud měl zásadně posuzovat napadené rozhodnutí jen z hlediska jeho zákonnosti. Soud tedy má podle Listiny obecně při posuzování zákonnosti napadeného správního aktu za úkol zejména zjistit, zda správní orgán použil při rozhodování o konkrétním případě správního ustanovení správního právního předpisu, a zda postupoval při tomto rozhodování podle právními předpisy daných procedur a postupů. Listina zásadně nevyžaduje, aby soudy přezkoumávaly i věcnou správnost daných rozhodnutí správních orgánů. Listina tedy obecně nepožaduje, aby soudy při svém rozhodování například suplovaly či nahrazovaly správní uvážení.

Podle ustanovení Čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny pak dále *z pravomoci soudů nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny*. Pokud se tedy rozhodování správního orgánu týká základních lidských práv a svobod, jejichž katalog je obsažen v hlavě druhé a třetí Listiny<sup>2</sup>, je nezbytné zaručit soudní přezkum takového rozhodnutí. Tento požadavek Listiny je motivován zejména tím, že zásahy do základních lidských práv a svobod jsou natolik závažné, že ponechat je jen v rozhodovací sféře moci výkonné, by bylo v naprostém rozporu s demokratickým státním zřízením, se zásadou zákonnosti a s dalšími principy právního státu.

<sup>1</sup> Tj. jakýkoliv subjekt práv, tedy jakákoliv fyzická osoba a podle povahy věci také jakákoliv právnická osoba

<sup>2</sup> Jde o například o právo na život, zdraví, osobní svobodu, právo vlastnit majetek, právo na lidskou důstojnost, ale také právo shromažďovací, sdružovací a ostatní politická práva, stejně tak jako rozličná práva národnostních menšin uvedená v hlavě třetí Listiny.



Touto problematikou se několikrát v minulosti zabýval Ústavní soud, když jako negativní zákonodárce dokonce zrušil některá ustanovení páté části o.s.ř. upravující správní soudnictví a také dalších zákonů s odůvodněním, že tato ustanovení nepřipustně zužovala právo na soudní ochranu před rozhodnutími správních orgánů týkajících se základní práv a svobod občanů. Konkrétně Ústavní soud zrušil svým nálezem ustanovení o.s.ř., kterým se ze soudního přezkumu ve správním soudnictví vylučovalo rozhodování správních orgánů o pořádkových pokutách<sup>1</sup>, ustanovení přestupkového zákona, kterým se ze soudního přezkoumání vylučovalo rozhodnutí o přestupku, za nějž nelze uložit pokutu vyšší než 2000 Kč nebo propadnutí věci<sup>2</sup>, a konečně pak ustanovení § 73 odst. 2 zákona o ochraně utajovaných skutečností, kterým se vylučovala ze soudního přezkumu rozhodnutí, opatření a jiné úkony podle zákona o ochraně utajovaných skutečností<sup>3 4</sup>.

### 3.1.2 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Podle ustanovení Čl. 6 odst. 1 Úmluvy  *má každý právo na to, aby o jeho záležitost byla spravedlivě a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným orgánem (v originále nestranným tribunálem), zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích, nebo o oprávněnosti jakéhokoliv trestního obvinění proti němu.*

Pro úplné a přesné pochopení významu výše uvedeného Čl. 6. odst. 1 Úmluvy je třeba osvětlit některé pojmy, jejichž výklad by měl být konformní s výkladem Evropského soudu pro lidská práva (dále také ESLP), který je nejvýznamnější institucí, která tento výklad podává. Následující interpretace pak bude vedena zejména s ohledem na téma této práce, tedy s ohledem na rozhodování správních orgánů o právech a povinnostech fyzických a právnických osob.

V první řadě je třeba se pozastavit nad pojmem *občanské práva a závazky* podle Úmluvy, který by mohl být při užití jen gramatického výkladu nesprávně zaměňován s pojmem soukromých práv a závazků, který je definován zejména v § 7 odst. 1 o.s.ř.

<sup>1</sup> Nález vyhlášen pod č. 2/2002 Sb.

<sup>2</sup> Nález vyhlášen pod č. 52/2001 Sb.

<sup>3</sup> Nález vyhlášen pod č. 322/2001 Sb.

<sup>4</sup> Více k problematice a obsahu zmíněných nálezů viz. *Stanislav Kadečka, Správní soudnictví ve světle ústavněprávní judikatury, Právní rádce č. 3/2002;*

Podle konstantní judikatury ESPL je pojem občanská práva a závazky ve smyslu Úmluvy rozhodně širší než soukromá práva a závazky podle ustanovení § 7 odst. 1 o.s.ř., což je ostatně důvod, proč je nutné se výkladem ustanovení Čl. 6 odst. 1 zabývat v této práci. Je nepochybné, že mnoho subjektivních práv veřejných podle § 2 s.ř.s. bude také občanskými právy a závazky ve smyslu Úmluvy, a že tedy o nich budou rozhodovat soudy ve správním soudnictví<sup>1</sup>. Za občanská práva a závazky ESPL kupříkladu považuje i stanovení mléčných kvót podnikateli správním orgánem, povolení ke zřízení elektrického vedení, právo na udělení státní zakázky, která nebyla podnikateli svěřena z důvodu bezpečnosti státu, aj.<sup>2</sup> Navíc lze z rozhodovací praxe ESPL dovodit postupné rozšiřování okruhu věcí, které spadají pod pojem občanských práv a závazků.

Také pojem *jakéhokoliv trestního obvinění* vykládá ESPL tak, že tento pojem zahrnuje ve sféře správního a disciplinárního trestání nejenom *přestupky*<sup>3</sup>, ale i to, co se v českém právu označuje jako disciplinární a kárné provinění zaměstnanců, a dokonce také disciplinární opatření či sankce ukládané jednotlivými samosprávnými komorami. Pod pojem *jakéhokoliv trestního obvinění* je také nutné podřadit jakékoliv obvinění z tzv. *jiného správního deliktu*<sup>4</sup>.

O rozhodování o výše zmíněných *občanských právech a závazcích* by měl být v konečné instanci povolán *nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem*. Ve světle problematiky správního soudnictví by tento orgán měl být zejména funkčně a personálně nezávislý na jakémkoliv složce moci výkonné. Vzhledem k tomu, že v současném českém právním řádu neznáme žádné *speciální* orgány, které by výše zmíněný požadavek nezávislosti a nestrannosti splňovaly, je třeba považovat za takové

<sup>1</sup> Více k problematice rozdílu mezi subjektivními veřejnými a soukromými právy v další části věnované exkluzivně této problematice

<sup>2</sup> Více M. Mazanec: Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány, Právní rozhledy č. 2/2003.

<sup>3</sup> § 3 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (přestupkový zákon) stanoví, že přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.

<sup>4</sup> Jiné správní delikty nejsou v českém právním řádu kodifikovány ve zvláštním zákoně a nejsou tak ani v zákonech často označovány (na rozdíl od přestupků). Rozlišujeme jiné *správní delikty fyzických osob postihované na základě zavinění* (zaviněné protiprávní jednání fyzických osob, za které ukládá správní orgán sankci stanovenou v těchto zákonech, nejde-li o trestný čin) a pak *jiné správní delikty právnických osob a fyzických osob postihované zásadně bez ohledu na zavinění* (protiprávní jednání právnické osoby a fyzické osoby oprávněné k výkonu určitých činností – většinou podnikání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které správní orgán ukládá sankci stanovenou tímto zákonem).



*nezávislé a nestranné orgány*, ve smyslu Úmluvy, jen soudy. Soudy by pak měly být nadány pravomocí *rozhodovat o občanských právech a závazcích*. Tato pravomoc se souhrnně nazývá *plnou jurisdikcí*. I když lze vypořádat jisté dlouhodobé interpretační východiska, je nutné zdůraznit, že obsah pojmu plné jurisdikce ještě není v judikatuře ESLP plně ustálen<sup>1</sup>.

V této práci pak vycházíme z více méně již ustálených principů, na kterých je postaven požadavek plné jurisdikce a které se v rozhodování ESLP objevily již vícekrát. Soud rozhodující o občanských právech a závazcích by tedy neměl mít právo jen rozhodovat o zákonnosti rozhodování správního orgánu, nýbrž by měl mít možnost udělat si sám, nezávisle na shromážděných podkladech pro rozhodnutí správního orgánu, názor na skutkový stav. Toto předpokládá zejména možnost soudu znovu provést dokazování, či dokazování provedené správním orgánem doplnit o důkazy nové. Požadavek plné jurisdikce je splněn, jestliže soud má i jen oprávnění vadné rozhodnutí správního orgánu (například z důvodu neúplného zjištění skutkového stavu; nezákonně provedených důkazů, překročení zákonných mezí správního uvážení, apod.) zrušit a vrátit věc zpět správnímu orgánu k novému rozhodnutí s tím, že správní orgán je vázán jeho právním názorem. Podle některých autorů<sup>2</sup> by však soudy měly mít dokonce neomezenou možnost nahradit správní uvážení uvážením soudním<sup>3</sup>. S tímto názorem se však autor této práce neztotožňuje a blíže se touto problematikou bude zabývat v části věnované žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

Zatímco pro splnění požadavku plné jurisdikce ve věcech přezkumu rozhodnutí správního orgánu ve věcech občanských práv a závazků soudu postačí jen výše naznačená kasační pravomoc, ve věcech přezkumu rozhodnutí správního orgánu o trestním obvinění by soud měl mít i jistá oprávnění, která jsou vlastní apelačnímu principu přezkumu soudních rozhodnutí. Soud by měl mít možnost nejenom rozhodnutí správního orgánu zrušit, ale také změnit. Tento požadavek však také není v judikatuře ESLP zcela ustálen a není tedy možné jej přijímat bez výhrad a nekriticky.

<sup>1</sup> Lze poukázat na protichůdné rozsudky: na jedné straně rozsudky, které pojmají pojem plné jurisdikce dosti široce (Obermaier, Belilos, Lauko) a na straně druhé rozsudky, které tento pojem definují spíše restriktivně (Furtmann, Fischer, Zumtobel)

<sup>2</sup> Petr Svoboda: Čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech a nová úprava správního soudnictví. Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, Praha 2003

<sup>3</sup> Tento názor podporuje i odůvodnění Nálezu Ústavního soudu č. 271/2001 Sb.

Pro zkoumání souladu národní právní úpravy s požadavkem plné jurisdikce ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy je vždy, kromě textu zákonné úpravy, nutné pečlivě zkoumat také její praktické naplňování. V souvislosti se soudním přezkumem rozhodnutí správního orgánu o trestním obvinění je kromě výše zmíněného revizního a kasačního principu například nutné vzít také v potaz, jak účinná je soudní ochrana proti nepřiměřenému správnímu trestání ve věcech trestního obvinění. V této souvislosti může být zajímavé zkoumat, s jakou „ochotou“ správní orgány postupují v intencích odůvodnění zrušujících rozsudků soudů, které by měly správnímu orgánu nepřímo indikovat přiměřené rozmezí výše sankce za trestní obvinění v konkrétním případě, a to zejména v systému správního soudnictví, které je ovládáno toliko kasačním principem.

Soudní přezkum správních rozhodnutí o *občanských právech a závazcích* a o *trestním obvinění* by měl být prováděn také v řízení, které odpovídá zásadě *fair procesu*. Všechny strany řízení by měly mít rovné postavení, které zejména spočívá v možnosti uplatňovat stejným způsobem před soudem svá práva. Strany by měly být také o svých právech náležitě poučeny, zejména pak osoby, u nichž se nepředpokládá hlubší právní vzdělání. Věc by měla pak být projednána v přiměřené době, aby stranám prodlužováním soudního projednávání nevznikla zbytečná újma. Je nutné připomenout, že neúměrná délka soudního řízení je často důvodem vydání rozsudků ESLP, které odsuzují jednotlivé státy (členy Rady Evropy) za odpírání spravedlnosti svým občanům. Zásadě spravedlivého procesu v širším pojetí odpovídá také požadavek možnosti přezkumu soudního rozhodnutí soudu, který rozhoduje v první instanci. Tato možnost minimálně dvoustupňového soudního systému není důležitá jen z hlediska větší pravděpodobnosti vyloučení nezákonných či věcně nesprávných soudních rozhodnutí správních soudů, ale také samozřejmě z hlediska možnosti větší jednotnosti a předvídatelnosti soudního rozhodování, což tvoří jednu z charakteristik právního státu.

Zda-li se českému zákonodárci povedlo splnit základní požadavky na něj kladené v souvislosti s principem *plné jurisdikce* a *fair procesu* v současné právní úpravě správního soudnictví a zda-li plná jurisdikce je v souladu s principem relativně samostatného správního uvážení, posoudíme až při zkoumání jednotlivých správních žalob.



## 3.2 Soukromá a veřejná subjektivní práva, o nichž rozhodují správní orgány

### 3.2.1 Právní dualismus obecně; platná právní úprava

Po zrušení části páté o.s.ř. nálezem Ústavního soudu č. 276/2001 Sb., která obsahovala úpravu správního soudnictví, zákonodárce zareagoval přijetím nové úpravy správního soudnictví, jejíž podstatu představují dva normativní celky, a to výše uvedený s.ř.s. (zák.č. 150/2002 Sb.) a zákon č. 151/2002 Sb., kterým se byla, mimo jiné, novelizována část pátá o.s.ř., která od 1.1. 2003 upravuje „Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem“. Tímto legislativním řešením byl do našeho právního řádu znovu zaveden dualismus při soudním přezkumu<sup>1</sup> individuálního správního aktu.

Zavedení tohoto dualismu bylo zcela jistě, mimo jiné, inspirováno prvorepublikovou úpravou správního soudnictví, kde měl dokonce i ústavněprávní zakotvení v Čl. 105 Ústavy z roku 1920, který stanovil, že *ve všech případech, ve kterých správní úřad rozhoduje o nárocích soukromoprávních, volno jest straně tímto rozhodnutím dotčené po vyčerpání opravných prostředků dovolávati se nápravy pořadem práva*. Pojem pořadu práva v podstatě znamená, že soudy zcela samostatně rozhodují o oprávněnosti nároku žalobce, aniž by byly vázány výsledky správního řízení a aniž by rozhodnutí správního úřadu vůbec přezkoumávaly<sup>2</sup>. O této záležitosti by pak soud měl rozhodovat podle obecných procesně právních předpisů aplikovaných na soudní řízení o soukromoprávních věcech<sup>3</sup>.

Nejprve je třeba se zaměřit na stávající ustanovení o.s.ř a s.ř.s. určující věcnou příslušnost správních soudů a soudů obecných, které rozhodují v právních věcech podle páté části o.s.ř. Podle § 2 s.ř.s. *ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem*.

<sup>1</sup> V řízení podle části páté o.s.ř. soud *nepřezkoumává* rozhodnutí správního orgánu, nýbrž *projednává* tutéž věc, o které rozhodl správní orgán. Pro účely této kapitoly však budeme používat zejména z důvodů ekonomie vyjadřování pro obě dvě řízení shodný pojem *soudní přezkum* rozhodnutí správního orgánu. Rozdíly mezi soudním přezkumem a novým projednáním věci jsou autoru samozřejmě dobře známy.

<sup>2</sup> Srov. Dušan Hendrych a kol., Správní právo. Obecná část, 5., rozšířené vydání, Praha: C.H. BECK, str.545

<sup>3</sup> Více v Mikeš, Wintrová, Zoulik, Problémy nové části páté o.s.ř., Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, Praha 2003, str. 202

Nepřípustná je ve správním soudnictví žaloba proti rozhodnutí [§ 46 odst. 2, § 68 písm. b) s. ř. s.], kterým správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci; takovou žalobu podle § 46 odst. 2 s. ř. s. soud odmítne. Na druhé straně ustanovení § 244 o.s.ř. odst. 1 stanoví, že *rozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu (dále jen "správní orgán") podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů (§ 7 odst. 1 o.s.ř) a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení*<sup>1</sup>. Kompetenční spory o pravomoc, jejichž stranami jsou soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví, pak řeší zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, v němž jsou paritně zastoupeni soudci Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu<sup>2</sup>.

Výše zmíněná ustanovení, která, mimo jiné, trpí formulačními nedostatky<sup>3</sup>, které byly již mnohokrát kritizovány jak odbornou veřejností<sup>4</sup>, tak i judikaturou Nejvyššího správního soudu<sup>5</sup>, nám však neposkytují dostatečně přesné kritérium pro určení rozdílu mezi *subjektivními právy veřejnými*, kterým je poskytována ochrana v rámci správního soudnictví a *subjektivními právy soukromými*, kterým ochranu poskytují civilní soudy. Výše zmíněná ustanovení totiž používají pojmy, které jsou vlastní spíše právní teorii a které samy o sobě dávají vzniknout interpretačním polemikám, které řeší a nadále také bude muset řešit zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb. Je proto nutné se i

<sup>1</sup> Rozuměj v občanském soudním řízení podle 5. části o.s.ř., tedy podle speciálních procesních předpisů. Na řízení podle 5. části o.s.ř. se ustanovení 1.-4. části o.s.ř. použijí jen subsidiárně; více v Mikeš, Wintrová, Zoulík, Problémy nové části páté o.s.ř., Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, Praha 2003.

<sup>2</sup> Viz § 2 zák. č. 131/2002 Sb.

<sup>3</sup> § 244 o.s.ř. hovoří o věcech vyplývajících z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů s odkazem na § 7 odst. 1 o.s.ř., zatímco s.ř.s.v § 46 odst. 2 a § 68 písm. b) používá výraz „súkromoprávní věc“. Rozdílné je také vymezení pojmu správní orgán v s.ř.s. a o.s.ř. Srov. § 4 odst. 1 písm. a) s.ř.s. a výše citovaný § 244 o.s.ř.

<sup>4</sup> Např. Mikeš, Wintrová, Zoulík, Problémy nové části páté o.s.ř., Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, Praha 2003 či M.Kopecký, Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, Praha 2003

<sup>5</sup> Např. Rozsudkem NNS sp.zn. SJS 415/2004



v této práci teoretickými rozdíly mezi subjektivními právy veřejnými a subjektivními právy soukromými alespoň krátce zabývat<sup>1</sup>.

Předválečná právní věda se touto problematikou obsáhle zabývala, a je jistě záhodno při výkladu pojmu subjektivních veřejných práv začít právě zde. Podle *Hoetzela*<sup>2</sup> se subjektivním veřejným právem rozumí *právo směřující k tomu, aby se správa zdržela určitých zásahů svobody osob, práva na plnění ze strany správy a práva určující podíl osob na správě*. S tímto pojetím se většinou ztotožňuje i současná správní věda, když například komentář<sup>3</sup> k s.ř.s. uvádí, že *veřejná subjektivní práva jsou práva osob založená v právních normách<sup>4</sup>, která umožňují a současně chrání určité chování osoby ve vztazích k subjektům veřejné správy*. Podle obsahu pak lze rozlišovat veřejná subjektivní práva směřující k tomu, aby se veřejná správa zdržela zásahů do svobody osob, dále práva na určitou činnost či plnění správy ve prospěch určitých osob a práva podílet se na správě věcí veřejných.

Veřejná subjektivní práva nejsou však často explicitně vyjádřena v právních normách. Často jejich existenci lze odvodit od veřejných povinností orgánů veřejné správy v právních normách zakotvených. Zmíněné povinnosti však musejí být dostatečně určité, aby jejich plnění mohlo být vyžadováno konkrétní osobou, která je oprávněná z odpovídajícího subjektivního práva veřejného. Z některých „obecných“ povinností

<sup>1</sup> Existuje nespočet více či méně ucelených teorií, které mají za cíl určit rozdíl mezi právem soukromým a právem veřejným. Třemi základními jsou teorie *zájmová*, *mocenská* a *organická*. V teorii *zájmové* je určujícím kritériem zájem, který je právní normou sledován (uceleněji tuto teorii formuloval již Ulpianus). Teorie *mocenská* rozlišuje veřejné právo a soukromé právo podle toho, zda účastníci právního vztahu jsou ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti (právo veřejné) či ve vztahu rovnosti (právo soukromé). Teorie *organická* klade důraz na to, zda se právní subjekt ocitá v určitém právním vztahu z důvodu svého členství v některé veřejnoprávní korporaci (stát, obec, vyšší samosprávný celek ...). Veřejnoprávními vztahy jsou tedy vztahy mezi občanem a subjektem, který je v tomto konkrétním vztahu nositelem veřejné moci. V této práci budeme vycházet jak z teorie organické, tak mocenské, jejíž je v dnešní době zastáncem Ústavní soud. Více např. V. Sládeček: *Obecné správní právo*, ASPI Publishing, Praha 2004, str. 31n. nebo M. Mazanec: *Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány*, *Právní rozhledy* č. 2/2003, str. 55n.

<sup>2</sup> J. Hoetzel: *Československé správní právo*, část všeobecná, Melantrich, Praha 1937

<sup>3</sup> Vopálka, Mikule, Šimůnková, Šolín: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha C.H. Beck, 2004, str. 3

<sup>4</sup> Nejvýznamnější veřejná práva jsou obsažena v ústavních normách (Ústava, Listina) a v mezinárodních smlouvách o lidských právech a svobodách. Další veřejná práva pak jsou obsažena v mnoha zákonných normách (zejména pak ve veřejnoprávních zákonných normách) a pak také v obecně závazných právních normách nižší právní síly (nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a ostatních ústředních správních orgánech, obecně závazné vyhlášky územních samosprávných celků a vnitřní předpisy profesních a zájmových komor).

orgánů veřejné správy<sup>1</sup> totiž pro jejich neurčitou formulaci nelze odvozovat žádné konkrétní veřejné subjektivní právo. Ve sporných případech je nutné sledovat judikaturu<sup>2</sup>, která stále častěji odvozuje subjektivní veřejná práva z povinností vyplývajících pro veřejnou správu z principů vyjádřených zásadou dobré správy<sup>3</sup>.

Na rozdíl od výše charakterizovaných subjektivních veřejných práv se subjektivní soukromá práva realizují ve své většině v soukromoprávních vztazích. Tyto právní vztahy jsou upraveny normami soukromého práva<sup>4</sup>. Soukromá subjektivní práva jsou pak na rozdíl od subjektivních veřejných práv charakterizována zejména tím, že jsou uplatňována vůči povinnému, který má zásadně rovné postavení jako oprávněný z těchto práv. Zatímco ve veřejnoprávním vztahu většinou vystupuje jeden účastník tohoto vztahu vůči druhému účastníku jako nositel veřejné moci, a tím jako účastník silnější, tj. účastník, který druhému může – v právním státě ovšem přesně stanoveným způsobem – jednostranně ukládat povinnosti, popřípadě jednostranně zakládat práva<sup>5</sup>, pro soukromoprávní vztahy je příznačná rovnost účastníků. Tato rovnost v soukromoprávních vztazích je pak charakterizována tím, že žádný účastník právního vztahu nemůže jinému účastníku jednostranně uložit povinnost ani založit právo, a pak tím, že vznikne-li mezi účastníky soukromoprávního vztahu spor, nemůže jej jedna strana rozhodnout bez dohody s druhou stranou, nýbrž se musí, chce-li, aby spor byl vyřešen, obrátit na soud či jiný k tomu oprávněný orgán, před nímž mají účastníci rovné postavení<sup>6</sup>.

Jak již bylo uvedeno výše, o sporných soukromých právech a povinnostech rozhoduje ve většině případů soud jako nezávislý arbitr. Rozhodování o některých soukromoprávních sporech či o změně některých soukromoprávních vztahů však bylo

<sup>1</sup> Například povinnost vést statistické výkaznictví, spisovou agendu, ale také povinnost správního orgánu dbát při své činnosti veřejného zájmu či ochrany životního prostředí – takto formulovaná povinnost nemá totiž dostatečně určitě formulový obsah, protože jí nemůže odpovídat konkrétní subjektivní právo.

<sup>2</sup> Zejména judikaturu Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a pak také judikaturu ESLP, Evropského soudního dvora a Soudu první instance.

<sup>3</sup> Těmto principům se budeme více věnovat v části 3.3.

<sup>4</sup> Soukromé právo je v ČR tvořeno obecným právem soukromým, jímž je právo občanské a pak zvláštními speciálními odvětvími soukromého práva, kterými jsou zejména právo obchodní, pracovní a rodinné. Více *Marta Knappová, Jiří Švestka a kolektiv: Občanské právo hmotné, svazek I., třetí aktualizované a doplněné znění, Praha 2002, ASPI, str. 47n. a str. 153n.*

<sup>5</sup> Tato definice však neplatí pro veřejnoprávní smlouvy, které jsou typicky založeny na rovnosti účastníků smlouvy. Přesto jsou teorii zařazovány do veřejnoprávních vztahů.

<sup>6</sup> Zásadě rovnosti účastníků soukromoprávního vztahu neodporuje, jestliže jeden z účastníků plní příkazy druhého na základě předchozí svobodné dohody, kterou účastníci uzavřeli respektující zmiňovanou zásadu rovnosti.



zákonodárcem svěřeno do působnosti správních orgánů. Stalo se tak zejména v oblastech, kde jde o náročnou právně - technickou materii, pro jejíž obsáhnutí jsou nutné speciální znalosti, které soudce obecného soudu většinou nemá. Dalším důvodem je zcela jistě větší operativnost správních orgánů při rozhodování zapříčiněná zejména jednodušší procesní úpravou rozhodovacího procesu před správními orgány.

### 3.2.2 Praktické aplikační problémy

S rozvojem komplexnosti a složitosti lidských činností se setkáváme také s tím, že jeden vzájemně provázaný řetězec lidských činností je regulován jak normami práva soukromého, tak práva veřejného. Pokud je pak v těchto oblastech právním řádem svěřeno rozhodování o právech, povinnostech či sporech o práva správním orgánům, je často obtížné rozhodnout, zda soudní přezkum svěžit správním (podle s.ř.s) nebo obecným soudům (podle 5. části o.s.ř.).

Typickým příkladem, kde dochází k významnému prolínání norem práva veřejného a práva soukromého je právo průmyslového vlastnictví. Například registrací užitého vzoru je poskytována zesílená ochrana soukromých práv původcům nového, průmyslově využitelného technického řešení, které přesahuje rámec pouhé odborné dovednosti. Tato ochrana je ochranou veřejnoprávní<sup>1</sup>. Stát v právních normách stanoví přesné podmínky, za jakých lze původci těchto technických řešení poskytnout zvláštní veřejnoprávní ochranu tím, že speciální orgán provede zápis tohoto technického řešení do příslušného rejstříku. Užité vzor (obdobně jako patent či ochranná známka) je sám o sobě statkem nemajetkové povahy. Původce se zápisem užitého vzoru do rejstříku stává jeho majitelem. S tímto svým majetkem pak může v každém směru volně nakládat, jak mezi živými, tak pro případ smrti; může jej např. zcizit či dát do zástavy (typické soukromoprávní úkony). Samotný akt udělení tohoto práva je ovšem výlučně aktem veřejné moci, kterým se rozhodně neupravuje právní vztah mezi subjekty stojícími v rovném postavení. Správní orgán<sup>2</sup> je vůči přihlašovatelovi v postavení vrchnostenském. Samotný zápis (výmaz) užitého vzoru tedy není soukromoprávní věc a je nerozhodné, že zápisem (výmazem) vznikají (zanikají) soukromoprávní nároky třetích osob.

<sup>1</sup> Soukromoprávní neformální ochranu poskytují například příslušná ustanovení obchodního zákoníku týkající se ochrany obchodního tajemství (§ 17 a násl. ObchZ) či ochrany před nekalosoutěžním jednáním (§ 44 a násl. ObchZ).

<sup>2</sup> V tomto případě Úřad průmyslového vlastnictví



Po reformě správního soudnictví z roku 2002 vznikly pochybnosti<sup>1</sup>, zda o sporech vznikajících v souvislosti s udělováním patentu, registrací průmyslového vzoru či ochranné známky mají rozhodovat správní soudy v rámci poskytování ochrany subjektivním právům veřejným nebo obecné soudy podle 5. části o.s.ř. Tento teoretický spor s mnoha zásadními praktickými důsledky byl snad již s konečnou platností vyřešen. Zvláštní senát podle zák. č.131/2002 Sb. beze vší pochybnosti vyjádřil názor, že nárok na udělení patentu, nárok na jeho výmaz či nárok na registraci (výmaz) ochranné známky či užitného vzoru je nárokem veřejnoprávním a soudní přezkum rozhodování o něm náleží do působnosti správních soudů<sup>2</sup>.

V této souvislosti je pak nutné upozornit na flagrantní nekonceptnost nové právní úpravy soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů podle 5. části o.s.ř., když zákonodárce svěřil ustanovením § 249 odst. 2 o.s.ř. rozhodování o přezkumu pravomocných rozhodnutí správních orgánů<sup>3</sup> ve věcech vkladů práv do katastru nemovitostí obecným soudům. Je sice pravdou, že uzavřením kupní smlouvy, jejímž předmětem je nemovitost, vznikne typický soukromoprávní vztah mezi jejími účastníky, nicméně nároky účastníků této smlouvy na zápis změn vlastnického práva do katastru nemovitostí jsou typicky veřejnoprávní, protože katastrální úřad musí rozhodnout o povolení zápisu nebo jeho zamítnutí v souladu s přesně definovanými zákonnými podmínkami<sup>4</sup>. Tato nekonceptnost však nemůže být bohužel odstraněna soudní judikaturou, nýbrž jen novelizací příslušného předpisu.

Typickými rozhodnutími správních orgánů o subjektivních soukromých právech, kde by snad nemělo docházet ke kompetenčním sporům o věcnou příslušnost k jejich soudnímu přezkumu mezi správními a obecnými soudy, jsou například rozhodnutí o náhradě škody v adhezním přestupkovém řízení<sup>5</sup>, o náhradě škody podle zákona o

<sup>1</sup> Srov. *Jan Bárta*: Problém věcné příslušnosti mezi správními soudy a obecnými soudy. *Správní právo* č. 4/2004, str. 177n.

<sup>2</sup> Rozhodnutí sp. zn. SJS 276/2004 (výmaz ochranné známky) a rozhodnutí sp. zn. SJS 480/2005 (výmaz patentu)

<sup>3</sup> Katastrální úřady v prvním stupni.

<sup>4</sup> Zákon č. 265/1992 Sb. ve znění pozdějších předpisů; Více o celé problematice *M.Kopecký*, *Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem*, *Nová úprava správního soudnictví*, ASPI Publishing, Praha 2003, str. 234n.

<sup>5</sup> § 70 odst. 2 zák. č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů

požární ochraně<sup>1</sup> či o náhradách podle zákona o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě<sup>2</sup>. Civilní soudy by pak také měly rozhodovat o přezkumu některých rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, které vydává na základě ustanovení § 95 zák. č. 151/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů a také o přezkumu rozhodnutí Energetického regulačního úřadu například ve sporech, kdy nedojde k dohodě o regulovaném přístupu k přenosové soustavě nebo distribuci<sup>3</sup>.

Pokud se jedná o rozhodování správního orgánu o vyvlastnění či o jiném omezení vlastnického práva k nemovitostem, např. zřízením věcných břemen, je také sporné, zda soudní přezkum tohoto rozhodování má být prováděn správními soudy nebo soudy obecnými podle páté části o.s.ř. Judikatura Nejvyššího správního soudu v této věci prošla, i za relativně krátkou dobu jeho existence, podstatným vývojem. V období let 2003 a 2004 se Nejvyšší správní soud přikláněl k názoru, že výše zmíněná rozhodnutí by měla být přezkoumávána podle páté části o.s.ř., když uváděl, že rozhodnutí o vyvlastnění nebo jiném omezení vlastnického práva jsou rozhodnutími *o vlastnickém vztahu*<sup>4</sup> v otázce upravené občanským zákoníkem. Z této argumentace pak vyvozoval, že všechna podobná rozhodnutí správního orgánu o věcných právech jsou rozhodnutími *správních orgánů o jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních vztahů (§ 7 odst. 1 o.s.ř.)*, a tudíž, že jejich přezkum přísluší obecným soudům v řízení podle páté části o.s.ř.

V posledním rozhodnutí velkého senátu však Nejvyšší správní soud vyjádřil v této věci názor zcela opačný, když dospěl k závěru, že rozhodnutí *stavebního úřadu o zřízení věcného břemene není rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci, vydaným v mezích zákonné pravomoci správního orgánu ve smyslu § 68 písm. b) s. ř. s.; rozhodnutím ve věci soukromého práva je však rozhodnutí o určení způsobu a výše náhrady*<sup>5</sup>. V odůvodnění tohoto rozhodnutí Nejvyšší správní soud, mimo jiné, uvedl, že v předchozím rozhodování správní soudy, i on samotný, směřovaly vlastnické právo na straně jedné a zásah do vlastnického práva na straně druhé. Výše specifikované

<sup>1</sup> zákon. č. 133/1985 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>2</sup> zákon č. 61/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>3</sup> viz. § 17 zák. č. 458/2000 Sb.

<sup>4</sup> Označení je dosti nepřesné: vlastnické právo je soukromým subjektivním právem absolutním, neuplatňuje se primárně v občanskoprávním vztahu právním vztahu, ale působí proti všem. Protiprávní omezení vlastnického práva pak zakládá druhotný odpovědný vztah mezi vlastníkem a rušitelem vlastnického práva.

<sup>5</sup> Rozhodnutí sp. zn. SJS 448/2005.



rozhodnutí, které správní orgán činí ve veřejném zájmu, je proto veřejnoprávní a zakládá také dvoustranný veřejnoprávní vztah mezi správním orgánem (ve vrchnostenském postavení) a dotčeným vlastníkem, jehož právo bylo rozhodnutím správního orgánu omezeno. S touto argumentací se ztotožňuje i většina odborné veřejnosti. Doufejme, že tato tendence bude v rozhodovací činnosti správním soudů trvalého rázu.

Další spornou oblastí je problém věcné příslušnosti při soudním přezkumu rozhodnutí vydaných v záležitostech státní služby. Ačkoliv u služebních poměrů je na rozdíl od klasických poměrů pracovních dosti omezen smluvní princip, je sporné, zda tento vztah řadit mezi vztahy veřejnoprávní či mezi vztahy pracovněprávní<sup>1</sup> – tedy typicky soukromoprávní ve smyslu § 7 odst. 1 a § 244 odst. 1 o.s.ř. Nejvyšší správní soud se však ve svém rozhodování prozatím drží klasického zařazení těchto vztahů mezi veřejnoprávní a rozhodnutí ve věcech služebního poměru jsou v současné době přezkoumatelná ve správním soudnictví. Je ovšem otázkou, zda některá rozhodnutí o některých vztazích, na které se vztahuje pracovně právní úprava nebo jsou ve své podstatě soukromoprávní povahy<sup>2</sup>, nebude nutno přezkoumat spíše v řízení podle páté části o.s.ř.

### 3.2.3 Zhodnocení právního dualismu

Z výše uvedeného vyplývá, že rozhodnout, zda to či ono rozhodnutí je soukromoprávní nebo veřejnoprávní povahy, je mnohdy velmi obtížné. Navíc v mnoha oblastech hrozí, že se ochrana subjektivních práv podstatně zkomplikuje. Například oddělení soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění a rozhodnutí o náhradě za tento zásah do vlastnického práva je nanejvýš diskutabilní.

Proto je nutné se ptát, zda znovuzavedení dualismu v přezkumu rozhodnutí správních orgánů bylo nezbytné a zda pozitivní aspekty takto zvoleného modelu opravdu převažují nad jeho negativy. V první řadě je třeba zdůraznit, že vzhledem k tomu, že pojem „občanských práv a závazků“ podle Čl. 6 odst. 1 Úmluvy se nekryje se

<sup>1</sup> Zákoník práce se na tyto vztahy vztahuje jen omezeně. Zákoník práce se na tyto státně služební vztahy aplikuje jen, když tak stanoví v předchozí poznámce vyjmenované zvláštní předpisy (§ 4 zák. práce); Na pracovněprávní charakter těchto vztahů lze usuzovat zejména z toho, že tento služební poměr je vykonáván formou závislé práce, což je typická charakteristika pracovněprávního vztahu.

<sup>2</sup> Např. rozhodnutí o náhradě škody nebo jiné újmy, spory týkající se bezpečnosti práce, podmínek výkonu práce atd.

soukromoprávními věcmi ve smyslu § 7 odst. 1 a § 244 odst. 1 o.s.ř. a že mnohá „občanská práva a závazky“ jsou subjektivními právy veřejnými ve smyslu § 2 s.ř.s., nebylo zavedení výše zmíněného dualismu s ohledem na Úmluvu nutné.

Jedním z hlavních motivů znovuzavedení tohoto dualismu je jeho používání v rakousko-uherském a prvorepublikovém právním řádu. Je však nutné připomenout, že již mnoho významných prvorepublikových znalců správního procesního práva zastávalo názor, že by bylo účelnější, kdyby i ve věcech soukromého práva rozhodnutí správních orgánů přezkoumával správní soud<sup>1</sup>.

Navíc většina právních úprav správního soudnictví v Evropě a ve světě tuto podobnou úpravu buď vůbec nezná, anebo je rozdíl mezi soukromoprávním a veřejnoprávním nárokem definován obsáhlou soudní judikaturou, která ovšem u nás zcela chybí. Jedná se tedy o model velice málo prověřovaný v praxi.

Je nutné také znovu upozornit na tendenci stále většího prolínání mezi právem veřejným a právem soukromým, přičemž metody veřejnoprávní regulace stále více zasahují do klasických soukromoprávních vztahů. Tento fenomén pak ještě více znesnadňuje rozlišení soukromoprávních a veřejnoprávních vztahů. Je tedy podivné, že se zákonodárce na počátku 21. století nechal inspirovat, sice do jisté míry osvědčeným, ale jistě za více než padesát let zastaralým, modelem soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů.

Zavedení dualismu práva do přezkumu rozhodnutí správních orgánů a neurčitost vymezení věcné příslušnosti správních soudů a obecných soudů postupujících podle části páté o.s.ř. má a bude mít za následek neúměrné zvyšování kompetenčních konfliktů mezi obecnými a správními soudy<sup>2</sup>. Přesvědčení, že v rozhodování soudů o veřejnoprávnosti či soukromoprávnosti nároku bude zásadním způsobem nápomocna

<sup>1</sup> Například Hoetzel či Hácha existenci právního dualismu nepopírali, poukazovali jen na efektivitu jeho aplikování na soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů. Jiní významní představitelé předválečné právní nauky jako například Weyr či Merkl již v 30. letech minulého století dualismus práva veřejného a soukromého označovali za těžko určitelný až neuchopitelný.

<sup>2</sup> V této souvislosti je třeba připomenout, že prvorepubliková úprava vzniku negativních kompetenčních konfliktů předcházela tím, že rozhodl – li Nejvyšší správní soud o tom, že nějaký nárok je veřejnoprávní nebo soukromoprávní, obecné soudy byly tímto výrokem vázány.



judikatura předválečného Nejvyššího správního soudu, se již teď zdá být nesprávným<sup>1</sup>. Není přeci možno očekávat, že po značném vývoji metod právní regulace mnoha lidských činností, bude mít judikatura stará více než šedesát let nějaký zásadní význam. Nutnost řešit kompetenční konflikty v souladu s relativně komplikovanou procedurou zapojující i zvláštní senát podle zákona č. 131/2002 Sb., neúměrně prodlužuje soudní řízení. Mnoho řízení, která započala již v roce 2000 a kde pak vyvstal negativní kompetenční konflikt mezi správními a obecnými soudy po přijetí nové úpravy správního soudnictví, ještě nyní není skončeno a jejich trvání je možné ještě odhadnout na několik měsíců, možná i let. Je tedy paradoxní, že reforma správního soudnictví, která měla jako jeden z cílů odstranit nesoulad mezi českou úpravou soudního přezkumu činnosti veřejné správy a požadavky Úmluvy, bude mít možná také jako jeden z nechtěných důsledků zvýšení počtu rozsudků ESLP odsuzujících Českou republiku pro odpírání spravedlnosti!

Dalším důvodem pro zavedení právního dualismu bylo podle tvůrců předmětné zákonné úpravy zajistit vyšší úroveň ochrany subjektivním právům soukromým tím, že soud pouze neprovádí přezkum správního rozhodnutí s možností v případě zjištěné nezákonnosti pouze takové rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k novému projednání, ale je povolán k tomu, aby v případě, kdy dospěje k závěru, že o věci mělo být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, sám o věci rozhodl, a nahradil tak rozhodnutí správního orgánu. Na rozdíl od jedné řádné a jedné mimořádné soudní instance v rámci správního soudnictví mají účastníci řízení podle páté části o.s.ř. k dispozici dvě řádné a jednu mimořádnou soudní instanci, které rozhodují v plné jurisdikci.

Odhlédneme-li od diskutabilnosti samotného požadavku vyšší úrovně ochrany soukromých subjektivních práv, této vyšší úrovně ochrany mohlo být dosaženo i jinak, a to způsobem, který by zapříčinil méně interpretačních a technických problémů. Například v příslušných zákonných prepisech, kde je upravováno rozhodování

<sup>1</sup> Podobný systém například má dnešní Německo a Rakousko. Zde však nedošlo šedesátileté přetržce ve vývoji správněprávní judikatury. V těchto zemích je rozlišování mezi soukromým právem a právem veřejným zjednodušeno právě konstantní judikaturou, která dokázala precizovat neurčité právní pojmy obsažené v pramenech práva. Situace v České Republice je však značně odlišná a navíc ztížená nízkou kvalitou právní úpravy.

správních orgánů o soukromoprávních vztazích<sup>1</sup>, bylo možno přijmout příslušná ustanovení, která by zajišťovala možnost nového rozhodnutí o předmětném vztahu soudem podle obecných předpisů upravující občanské soudní řízení či podle speciální úpravy obsažené například v části páté o.s.ř. Příslušnost civilního soudu k přezkumu rozhodnutí správního orgánu o soukromých právech a povinnostech by tedy byla upravena v jednotlivých zákonných předpisech upravující správní řízení. Uplatnil by se tedy systém pozitivní enumerace. Toto řešení, které by kladlo větší nároky na zákonodárce a na jejich komplexní znalost právního řádu, není českému právnímu řádu rozhodně cizí<sup>2</sup>. Každopádně určení věcné příslušnosti správních a obecných soudů dvěma konkurujícími si generálními klauzulemi (§ 2 s.ř.s. a § 244 odst.1 o.s.ř.) je řešením velmi nešťastným.

Vzhledem k tomu, že detailní zkoumání řízení podle páté části o.s.ř. není předmětem této práce, nebudeme se také zabývat jeho technicky legislativně velmi nedokonalou právní úpravou, jež byla kritizována mnoha autory, na které je tímto jen odkazováno<sup>3</sup>. Také jistou nekonceptností zvoleného modelu duality práva v souvislosti s úpravou žalob proti nečinnosti správního orgánu se budeme blíže zabývat až v části, tomuto typu žalob věnované (část 5.2).

### **3.3 Zásady promítané do rozhodovací činnosti správních soudů**

Při posuzování činnosti orgánů veřejné správy by soud měl nejenom poměřovat tuto činnost platnými normami českého (případně komunitárního) práva. Soud by měl také zkoumat, zda konkrétní rozhodnutí či zásah správního orgánu odpovídá zejména obecné zásadě dobré správy, jež v sobě obsahuje další specifické právní zásady. Tento požadavek na aplikování těchto právních zásad v rozhodovací praxi správních soudů

<sup>1</sup> Viz výše: například telekomunikační zákon, zákonná úprava rozhodování o náhradě škody v adhezním řízení apod.

<sup>2</sup> Například trestní řád stanoví podmínky, za jakých o nároku poškozeného na náhradu škody rozhoduje obecný soud (podle obecných ustanovení o.s.ř.) a ne soud trestní.

<sup>3</sup> Doplňt *Jan Bárta*: Problém věcné příslušnosti mezi správními soudy a obecnými soudy. Správní právo č. 4/2004, *V. Sládeček*: Obecné správní právo, ASPI Publishing, Praha 2004, *M. Kopecký*, Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, Praha 2003, *J. Mikeš, A. Wintrová, F. Zoulik*, Problémy nové části páté o.s.ř., Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, Praha 2003, *V. Sládeček*, Soudní přezkum správního uvážení, Problémy nové části páté o.s.ř., Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, Praha 2003.



neznamená, že by správní soudy měly nepřípustným způsobem zasahovat do moci zákonodárné a vytvářet nová, státní mocí vynutitelná pravidla chování – nové právní normy. Správní soudy by se toliko měly zaměřit na aplikaci zásad, které jsou v českém právní řádu již vyjádřené (ať již se jedná o ústavní předpisy, či předpisy zákonné) a které jsou také aplikované v rozhodovací praxi jak Evropského soudního dvora (ESD), tak ESLP. V této souvislosti je nutno připomenout, že nový správní řád (zák. č. 500/2004 Sb.; dále také „nový SpŘ“), který nabude účinnosti k 1.1. 2006 tyto obecné právní zásady explicitně vyjadřuje. V této části se pak jen krátce zmíníme o několika zásadách, jejichž obsah velmi ujasnila judikatura ESD a ESLP. Jedná se o zásadu dobré správy, zásadu proporcionality a zásadu legitimního očekávání.

### 3.3.1 Právo na dobrou správu

Tato základní právní zásada prozatím není explicitně vyjádřena v žádném mezinárodně právním či komunitárním pramenu práva. Nicméně je rozvedena v mnoha dokumentech Rady Evropy, které sice nejsou právně přímo závazné, ale které jsou nezanedbatelnou inspirací pro zákonodárce členských států Rady Evropy<sup>1</sup>. Tato právní zásada byla také inkorporována do *Charty základních práv a svobod Evropské Unie*, která je součástí *Smlouvy o Ústavě pro Evropu*<sup>2</sup>. Nejdůležitější však v této souvislosti je, že tuto zásadu aplikuje jak ESLP, tak ESD. Je tudíž zřejmé, že rozhodovací praxe českých správních soudů bude muset být tímto v budoucnu významně ovlivněna.

Právo na dobrou správu v sobě zahrnuje, mimo jiné, právo být řádně slyšen dříve, než je přijato správní rozhodnutí (či jiný správní akt) s případnými nepříznivými důsledky pro své adresáty, právo mít přístup k dokumentům ve vlastní věci při dodržení oprávněných požadavků důvěrnosti a profesního i obchodního tajemství, povinnost úřadů každé rozhodnutí odůvodnit a účastníkům řízení poskytnout v každém jeho stádiu náležité poučení nutné pro správnou a včasnou aplikaci jejich procesních práv. Každý může správnímu orgánu učinit návrh, kterým se správní orgán musí zabývat. Ani neformální návrh nesmí být bez přezkoumání odmítnut, nesmí zůstat bez úřední odpovědi (pokud není zjevně absurdní či hrubě a neslušně formulovaný). Každý jednotlivý orgán veřejné

<sup>1</sup> Jedná se o tzv. *soft law*. Postupné promítání jeho dispozic do právních řádů členských států připravuje půdu pro celoevropskou právně závaznou úpravu alespoň minimálních standardů správního práva.

<sup>2</sup> Tato Smlouva o Ústavě pro Evropu by měla nahradit stávající zakladatelské smlouvy Evropských společenství a Evropské Unie. Její ratifikace a vstup v účinnost jsou však vážně ohroženy v důsledku referend, která proběhla v červnu 2005 ve Francii a Nizozemí.

správy (a každý jeho zaměstnanec) by měl mít v souvislosti s aplikací této zásady na paměti, že veřejná správa je především službou občanům a dalším osobám soukromého práva. Silnější postavení správního orgánu ve veřejnoprávním vztahu nesmí být v žádném případě zneužito.

Významnou pomocí pro rozhodovací praxi správních soudů bude vstup v účinnost nového správního řádu, který zejména<sup>1</sup> v hlavě II věnované *základním zásadám činnosti správních orgánů* mnohé z pravidel obsažených v zásadě práva na dobrou správu obsahuje.

Zásada dobré správy je pak východiskem pro formulování i dalších dvou právních zásad, které se pokusíme v dalším textu jen definovat.

### 3.3.2 Zásada proporcionality

Tato zásada v sobě především obsahuje požadavek, aby rozhodovací pravomoc byla využívána striktně jen k tomu účelu, pro který byla správnímu orgánu svěřena. Při svém rozhodování je správní orgán povinen postupovat ve veřejném zájmu. Je samozřejmě nepřijatelné, aby jeho rozhodování bylo ovlivněno jakýmkoliv lobbyistickými zájmy soukromých osob či skupin. Rozhodnutí, která by nebyla přijata v souladu s touto zásadou, by bylo patrně nutné je považovat za nezákonná, i když by jinak respektovala všechna ostatní zákonná ustanovení.

Zásada proporcionality ovšem také znamená, že je vždy nutno při zásahu správního orgánu zvažovat rovnováhu mezi právy a právem chráněnými zájmy a zájmem veřejným. Přijatá rozhodnutí (opatření) musejí být nejen v souladu s právním řádem, ale musí být též přiměřená a nezbytná a daného účelu nemůže být dosaženo jinými, k subjektivním právům šetrnějšími prostředky. Takto vnímaná zásada by se zejména měla uplatňovat všude tam, kde správní orgán využívá svého zákonem daného správního uvážení.

---

<sup>1</sup> Zásada na dobrou správu se promítá také do dalších ustanovení nového správního řádu.



### 3.3.3 Zásada legitimního očekávání

Tato zásada také úzce souvisí s uplatňováním diskreční pravomoci ze strany správních orgánů. Zásada legitimního očekávání totiž klade důraz na to, aby v rozhodování správních orgánů byla zachována jistá míra kontinuity. Je nutné zajistit, aby správní orgány ve věcech s obdobným skutkovým stavem vydávaly také obdobná správní rozhodnutí. Tuto zásadu však není možné zaměňovat s požadavkem neměnnosti rozhodování správních orgánů. Je nutné si totiž uvědomit, že změna společenských poměrů s sebou nese změnu cílů veřejné správy, a tudíž i změnu jejího rozhodování.

Správní řád soudní dává nově Nejvyššímu správnímu soudu některé nástroje, které by měly napomoci k jisté jednotě a kontinuitě v rozhodování správních soudů, a de facto, také správních orgánů. Těmito nástroji se budeme podrobněji zabývat v části 4.2 této práce.

## 4 Společná ustanovení správního řádu soudního

Tato část bude především věnována těm obecným ustanovením správního řádu soudního (§ 1 až § 64 s.ř.s.), která mají zásadní význam pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, o žalobě proti nečinnosti a žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu.

### 4.1 Zásady organizace soustavy správních soudů; příslušnost

Správní soudy jsou jako nezávislé orgány moci soudní vázány při své rozhodovací činnosti pouze zákony a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí českého právního řádu. Správní soud, stejně jako jiné soudy patřící do soudní soustavy, je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou (čl. 10, 10a a 95 Ústavy). Nemá však oprávnění podzákonný právní předpis zrušit pro jeho rozpor se zákonem<sup>1</sup>.

I když jsme se spornými dílčími otázkami věcné příslušnosti zabývali v části 3.2 této práce, je nezbytné připomenout, že ve správním soudnictví v souladu s ustanovením § 4 s.ř.s. rozhodují správní soudy o

- žalobách proti rozhodnutí správních orgánů (§ 65 – § 78 s.ř.s.),
- žalobách proti nečinnosti správního orgánu (§ 79-81 s.ř.s.),
- žalobách proti nezákonnému zásahem správního orgánu (§ 82- 87 s.ř.s.),
- kompetenčních žalobách (§ 97 – 101 s.ř.s.)<sup>2</sup>,
- dále ve věcech volebních a ve věcech místního referenda (§ 88 – 93 s.ř.s.)
- v některých věcech politických stran a hnutí (§ 94- 96 s.ř.s.)
- a nově také o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Toto oprávnění nebylo bohužel svěřeno ani Nejvyššímu správnímu soudu, ač tak mohlo být učiněno s ohledem na čl. na znění čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy.

<sup>2</sup> Ve všech předešlých případech se návrh nazývá žaloba, viz ustanovení § 32 s.ř.s.

<sup>3</sup> Tato pravomoc byla Nejvyššímu správnímu soudu svěřena zákonem č. 127/2005 Sb.



Jak již bylo zmíněno výše, předmětem zkoumání této práce nejsou rozhodnutí správních soudů o kompetenčních žalobách, rozhodnutí ve věcech volebních a ve věcech politických stran a hnutí, jelikož se jedná o velmi specifickou činnost, dosti rozdílnou od všeobecné soudní kontroly veřejné správy, kterou reprezentuje zejména soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů, ochrana proti nečinnosti a nezákonným zásahům správních orgánů.

Správní soudy tedy přezkoumávají aktivity *správních orgánů*<sup>1</sup>, které jsou v ustanovení § 4 odst.1 písm.a) s.ř.s. definovány jako *orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, jakož i fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy*. Tato definice je velmi široká a vždy je třeba pečlivě zkoumat, jaký subjekt bude mít pasivní žalobní legitimaci. Orgánem moci výkonné se bude ve smyslu hlavy třetí Ústavy rozumět prezident republiky<sup>2</sup>, vláda a její předseda, státní správní úřad, a to jak monokratický či kolegiální, tak ústřední či místní. Orgánem územního samosprávného celku<sup>3</sup>, jehož aktivity mohou být ve správním soudnictví přezkoumávány, pak může být orgán obce, či kraje vykonávající svoji činnost jak v oblasti své vlastní samostatní působnosti (více § 67 s.ř.s.), tak ve věcech, kde mu bylo svěřen výkon státní správy<sup>4</sup>. Okruh subjektů, které lze podřadit pod výše uvedený pojem *fyzická nebo právnická osoba anebo jiný orgán rozhodující o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy*, je velmi široký a málo přehledný. Patří sem nepochybně např. orgány profesních samosprávných komor, fyzické osoby pověřené funkcí strážce a další soukromoprávní subjekty, kterým byla svěřena např. rozhodovací pravomoc ve věcech správních deliktů v úzce vymezených oblastech. Státní správu např. vykonává také nucený správce jmenovaný Českou národní bankou či Komisí pro cenné papíry. Naopak občanská sdružení a politické strany, pokud rozhodují podle svých stanov<sup>5</sup>, nevykonávají státní správu a proti takovýmto rozhodnutím se lze domáhat soudní ochrany v jen občanském soudním řízení.

<sup>1</sup> Připomínám, že v ustanovení § 244 o.s.ř je bohužel pojem správní orgán definován poněkud odlišně.

<sup>2</sup> Ten je však při výkonu své funkce neodpovědný, takže de facto proti tomuto orgánu moci výkonné správní žaloba podána být nemůže.

<sup>3</sup> Jedná se o zejména zastupitelstvo obce a kraje, radu kraje, radu obce, starostu, obecní úřad, krajský úřad a jeho ředitele, hejtmana kraje aj.

<sup>4</sup> Tento výkon může být orgánu samosprávy svěřen jen stanoví-li tak zákon – viz čl. 105 Ústavy.

<sup>5</sup> Stanovy jsou předkládány Ministerstvu vnitra při registraci politické strany

Ve správním soudnictví jednají a rozhodují krajské soudy a Nejvyšší správní soud (dále také NSS nebo NS soud). Soustava správních soudů je tedy dvouinstanční. Krajské soudy jsou k rozhodování věcně příslušné, jestliže s.ř.s. nestanoví, že věcně příslušný je Nejvyšší správní soud. Nejvyšší správní soud je příslušný rozhodovat v první a poslední instanci zejména v řízení ve věcech volebních (§ 88 odst.2 s.ř.s.), ve věcech politických stran (§ 96 s.ř.s.), ve věcech kompetenčních konfliktů (§ 97 odst.4 s.ř.s.) a věcech zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s.ř.s.). Nejvyšší správní soud v druhé instanci rozhoduje o kasačních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů (§ 102 n. s.ř.s.). U krajských soudů vykonávají správní soudnictví specializované senáty a specializovaní samosoudci<sup>1</sup>. Na soudce působící ve sféře správního soudnictví jsou pak kladeny zvláštní kvalifikační požadavky zejména pokud jde o jejich znalosti a pracovní zkušenosti v oborech ústavního, finančního a správního práva<sup>2</sup>.

Pravidla pro stanovení místní příslušnosti krajských soudů rozhodujících ve věcech správního soudnictví jsou obsaženy v § 7 odst. 2 až 6 s.ř.s. Obecně platí, že místně příslušný je krajský soud, v jehož obvodu působnosti je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu ochrany domáhá. Speciálně je pak určena místní příslušnost pro rozhodování správních soudů ve věcech důchodového pojištění a důchodového zabezpečení<sup>3</sup>, a pak dále ve věcech nemocenského pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti<sup>4</sup>. Pro určení místní a i věcné příslušnosti jsou pak až do konce řízení rozhodné okolnosti, které existovaly v době zahájení soudního řízení<sup>5</sup>. Tato zásada je důležitá zejména s ohledem na řízení ve věcech důchodového pojištění a důchodového zabezpečení (§ 7 odst.3 s.ř.s.), kde se místní příslušnost soudu řídí bydlištěm navrhovatele, které se během řízení může i několikrát změnit. V tomto

<sup>1</sup> Samosoudci rozhodují ve věcech vymezených v ustanovení § 31 odst. 2 s.ř.s.; v ostatních případech rozhoduje správní senát složený z předsedy a dvou soudců (§ 31 odst. 1 s.ř.s.). O případném kompetenčním sporu mezi samosoudcem a senátem se rozhoduje v souladu s ustanovením § 46 odst. 4 s.ř.s., který odkazuje na zákon č. 131/2002 Sb.

<sup>2</sup> srov. § 121 s.ř.s.; Jinak platí pro soudce krajských soudů působících ve správním soudnictví obecné požadavky zakotvené v Ústavě a zákoně o soudech a soudcích.

<sup>3</sup> V tomto případě je v souladu s § 7 odst. 3 s.ř.s. místně příslušný soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště, popřípadě v jehož obvodě se zdržuje.

<sup>4</sup> V tomto případě je v souladu s § 7 odst. 4 s.ř.s. místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci v prvním stupni.

<sup>5</sup> Zde se subsidiárně uplatňuje ustanovení § 11 odst. 1 o.s.ř.



případě se uplatní zásada *perpetuatio fori* a řízení dokončí soud původně věcně a místně příslušný.

Jestliže je návrh ve věci správního soudnictví podán u věcně nepřislušného soudu, postoupí jej tento soud soudu věcně a místně příslušnému. Jiná je však situace, byla-li věc nesprávně postoupena NSS. NSS může buď postupovat tak jako krajské soudy, a postoupit věc přímo místně a věcně příslušnému krajskému soudu, anebo má také možnost předmětnou věc vrátit "pouze" zpět krajskému soudu, který ji NSS postoupil. Jde o řešení značně nešťastné. Je otázkou, proč zákonodárce dal NSS pravomoc k „pohodlnému“ řešení, které spočívá ve zpětném postoupení věci soudu, který ji původně NSS postoupil. Nejvyšší správní soud by měl být natolik kvalifikovaný, aby mohl určit bez jakýchkoliv pochybností věcnou a místní příslušnosti krajských soudů ve správním soudnictví.

## 4.2 *Mechanismy sjednocování judikatury správních soudů*

Jeden z důvodů pro zrušení právní úpravy správního soudnictví účinné do konce roku 2002 Ústavním soudem byl mimo jiné také fakt, že původní jednoinstanční soustava správních soudů neumožňovala zabránit nejednotnosti rozhodování různých věcně příslušných správních soudů. Jako sjednocovatel judikatury ve správním soudnictví pak působil, v rozporu s jeho prvotním posláním, právě Ústavní soud. Správní soudnictví tak nemohlo samo osobě zajistit jeden ze základních požadavků právního státu, a to předvídatelnost soudních rozhodnutí ve věcně podobných kauzách<sup>1</sup>. Jednotná a jednoznačná judikatura pak působí také na jednotnou rozhodovací praxi samotných správních úřadů.

Ve stávajícím soudním řádu správním najdeme v zásadě čtyři nástroje sjednocování judikatury správních soudů a rozhodovací praxe správních úřadů. Jedná se o kasační stížnost (§ 102 n. s.ř.s.), stanoviska rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu (§ 12 odst. 2 a § 19 s.ř.s.), zásadní usnesení ke konkrétním právním otázkám v zájmu jednotného rozhodování správních orgánů (§ 12 odst.3 a § 18 s.ř.s.) a

<sup>1</sup> Předvídatelnost rozhodnutí správních soudů samozřejmě souvisí se zásadou legitimního očekávání a zásadou právní jistoty, které by se měly uplatňovat v celém správním řízení – viz. část 3.3

postoupení věci senátem NSS k rozhodnutí rozšířeného senátu podle § 17 s.ř.s. Vzhledem k tomu, že kasační stížnosti je věnována samostatná část 5.4, v této části se zaměříme na tři posledně jmenované instituty.

#### 4.2.1 Stanoviska kolegia či pléna NSS

NSS sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví. Na základě této činnosti, může předseda NSS nebo předseda kolegia NSS anebo rozšířený senát NSS navrhnout kolegiu, a týká-li se věc více kolegií, tak plénu NSS, zaujetí stanoviska ve věcech určitého druhu<sup>1</sup>. Tato stanoviska nejsou právně závazná, nicméně podle ustanovení § 60 Jednacího řádu NSS (dále také JŘNSS) všichni soudci NSS při své rozhodovací činnosti ze zaujatého stanoviska vycházejí. Navíc jestliže je ve stanovisku vysloven právní názor odlišný od právního názoru již vysloveného v rozhodnutí(ch) NSS, je tento nový právní názor závazný pro senáty i rozšířené senáty NSS (viz § 17 odst. 2 s.ř.s.).

V přijatém stanovisku se zrcadlí nejen právní názory soudců NSS, nýbrž i právní názory tzv. připomínkových míst, kam je návrh na zaujetí stanoviska<sup>2</sup> předsedou NSS zasílán. Připomínkovými místy jsou krajské soudy, Nejvyšší soud, právnické fakulty, Ústav státu a práva Akademie věd České republiky, Česká advokátní komora, a podle uvážení předsedy soudu i správní orgány a fyzické a právnické osoby, jejichž činnosti se právní otázka, vymezená v návrhu na zaujetí stanoviska, týká. Podstatou stanoviska kolegia či pléna NSS by pak mělo být řešení či objasnění určitého právního problému, které by mělo být vyjádřeno v jednoznačné právní větě.

Důležitý je také okruh subjektů, které mohou dát předsedovi NSS podnět k zaujetí stanoviska. Kromě soudců NSS a ostatních soudců působících ve správním soudnictví, totiž podnět k zaujetí stanoviska mohou podat i správní orgány ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s.ř.s. a předseda NSS je povinen se jimi zabývat. Podněty k zaujetí stanoviska NSS mohou tedy podávat například vláda, jednotlivý ministr apod. Tímto je zajištěn

<sup>1</sup> Podle § 52 JŘNSS návrh na zaujetí stanoviska musí obsahovat vymezení otázky, která má být stanoviskem vyřešena. Otázka se týká zejména použití a výkladu určité právní normy nebo několika právních norem.

<sup>2</sup> Je nutné rozlišovat návrh na zaujetí stanoviska a návrh stanoviska, který je zpracován tzv. zpracovatelem návrhu, kterým je jeden nebo více soudců NSS (viz § 54 a 55 JŘNSS)



alespoň jistý vliv veřejné správy na dotváření správního práva, které svoji judikaturou zajišťují správní soudy, zejména pak Nejvyšší správní soud.

#### 4.2.2 Zásadní usnesení rozšířeného senátu NSS

Institut zásadního usnesení rozšířeného senátu primárně slouží k zajištění jednotnosti a zákonnosti rozhodování správních orgánů. Podmínky pro přijetí zásadního usnesení nastanou, jestliže správní orgán zastává určitý právní názor k určité právní otázce a senát NSS opětovně zaujme právní názor odlišný. V tomto případě jde o konfrontaci opakovaně vyslovovaných právních názorů správního orgánu<sup>1</sup> a opakovaně zastávaných právních názorů NSS. Tento dlouhodobý nesoulad v právních názorech NSS a správního orgánu, může samozřejmě nastat. Správní orgán totiž sám při své rozhodovací činnosti vykládá a uplatňuje právní normy. Právními názory odvolacích orgánů správy či případně právními názory vyslovenými správními soudy<sup>2</sup> je správní orgán vázán jen v dané konkrétní věci.

Ve výše popsané situaci se může senát NSS, poté co ve věci rozhodne, usnést, že právní názor k řešené otázce předloží k posouzení rozšířenému senátu NSS. Rozšířený senát uváží, zda zákonu odpovídá právní názor senátu NSS nebo správního orgánu. Jestliže se usnese na shodném právním názoru s dosavadní rozhodovací praxí NSS, vysloví jej ve formě zásadního usnesení. Soudní řád správní výslovně neupravuje situaci opačnou, tedy situaci, kdy se rozšířený senát neusnese na právním názoru shodném s dosavadní rozhodovací praxí NSS, tedy situaci, kdy rozšířený senát nevyhoví podnětu senátu NSS na přijetí závazného usnesení. V takovém případě se na závaznosti<sup>3</sup> dříve vyslovených právních názorů NSS nic nezmění. Rozšířený senát však může dát podnět k zaujetí stanoviska podle ustanovení § 19 s.ř.s., v němž by pak byl vysloven názor odlišný<sup>4</sup>.

Zásadní usnesení je zveřejněno ve Sbírce soudních rozhodnutí NSS. Je také obligatorně zasláno správnímu orgánu, jehož rozhodovací praxe se týkalo a příslušnému ústřednímu orgánu státní správy. Zásadní usnesení má působit zejména neformálně, protože, jak již

<sup>1</sup> Může se samozřejmě jednat i o správní orgán s oblastní působností - tedy nejenom ústřední správní orgán.

<sup>2</sup> Jde samozřejmě o právní názory vyslovené ve zrušovacích rozhodnutích odvolacího orgánu veřejné správy či správního soudu.

<sup>3</sup> Viz výklad níže; § 17 s.ř.s.

<sup>4</sup> Tento právní názor by pak byl závazný pro senáty NSS (§ 17 odst. 2 s.ř.s.)

bylo zmíněno výše, nemůže být obecně právně závazné (a to ani pro správní orgány, ani pro krajské soudy).

Na základě jeho vydání je však legitimní očekávat, že rozhodování správních soudů bude v dotčené věci konstantní a že v rozhodování o kasačních stížnostech bude právní názor v zásadním usnesení obsažený uplatňován. Jestliže správní orgán ve své další rozhodovací praxi bude uplatňovat i nadále právní názor, který je v rozporu s právním názorem obsaženým v zásadním usnesení, bude muset počítat s tím, že ve správním soudnictví budou taková rozhodnutí rušena<sup>1</sup>.

#### 4.2.3 Postup při odlišném právním názoru; § 17 s.ř.s.

V zájmu zajištění jednotného rozhodování jednotlivých senátů NSS, zákonodárce v ustanovení § 17 odst.1 s.ř.s. stanovil, že *dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.*

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že senát NSS se nesmí od právního názoru již vyjádřeného v (jakémkoliv) předešlém rozhodnutí NSS odchýlit, a dospěl-li k názoru, že právní názor již takto vyjádřený je nesprávný, musí postoupit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Na rozšířený senát tak přechází rozhodovací pravomoc v dané věci. Jestliže se rozšířený senát s právním názorem postoupivšího senátu ztotožní a ve věci v tomto duchu rozhodne, změní tím také de facto rozhodovací praxi senátů NSS, které jsou od právní moci tohoto rozhodnutí právním názorem v něm vyjádřeným vázány.

Právní názor již vyslovený ve stanovisku kolegia či pléna NSS (§ 19 s.ř.s) však nemůže být nahrazen ani pozdějším rozhodnutím rozšířeného senátu (v souladu s výše popsaným postupem). To se může stát jedině jiným, pozdějším stanoviskem. Návrh na zaujmutí takového stanoviska však může podat, mimo jiné také, rozšířený senát (§ 51 JŘNSS), kterému podnět k tomuto návrhu může dát také konkrétní senát NSS.

<sup>1</sup> V této souvislosti je třeba připomenout, že, jestliže správní orgán nesouhlasí se zásadním usnesením, má možnost podat předsedovi NSS podnět k zaujetí stanoviska kolegia či pléna NSS podle § 19 s.ř.s. Předseda NSS se takovým podnětem musí zabývat. Viz ustanovení § 49 odst.1 JŘNSS a výklad na str. 41 této práce.



### 4.3 Průběh řízení před správním soudem - obecně

V této části se nebudeme zabývat všemi jednotlivými procesními instituty, které jsou užity při řízení před správním soudem. Upozorníme na podstatné rysy stávající úpravy správního soudnictví, pokud jsou významné pro řízení o žalobách, které jsou předmětem této práce. Zejména se zaměříme na počátek řízení, účastenství a formy rozhodování správních soudů.

#### 4.3.1 Zahájení řízení a náležitosti právních úkonů účastníků a zúčastněných osob

V řízení se zásadně uplatňuje dispoziční princip. Zahájit řízení je možno jen na návrh<sup>1</sup>, a to, po vyčerpání všech řádných opravných prostředků<sup>2</sup>. Současná právní úprava tedy vychází z postulátu, že každý by se měl řádně a včas starat o svá práva ve vztahu ke správním orgánům. Je-li však jeho snaha o uplatnění práva „uvnitř“ systému správy bezvýsledná, je subjektu práva dána zákonodárcem možnost domoci se svého práva prostřednictvím soudu.

Návrh na zahájení řízení ve správním soudnictví musí být odmítnut podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) s.ř.s. jako návrh podaný předčasně, jestliže účastník správního řízení neuplatnil – řádně a včas<sup>3</sup> - všechny procesní instituty, které vedou k přezkoumání vydaného (či nevydaného) individuálního správního aktu ještě předtím, než tento nabude právní moci, tedy předtím, než získá možnost způsobit právní účinky. Podmínka vyčerpání řádného opravného prostředku bude z hlediska navrhovatele splněna i tehdy, bylo-li rozhodnutí ve správním řízení změněno či zrušeno na základě řádného opravného prostředku podaného jiným účastníkem správního řízení.

<sup>1</sup> Týká-li se návrh věci uvedené v § 4 odst. 1 nazývá se žalobou.

<sup>2</sup> Těmito řádnými opravnými prostředky rozumíme opravné prostředky proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů, tedy odvolání a rozklad (§ 53 n. SpŘ)

<sup>3</sup> Vadu pozdě podaného řádného opravného prostředku nelze zhojit ani v řízení ve správním soudnictví.

Řízení je zahájeno dnem, kdy návrh dojde k soudu. Předvídá – li zákon určitou lhůtu pro podání návrhu, je nutné jej v této lhůtě podat<sup>1</sup>. Návrh nemůže být podán předčasně či opožděně. Zmeškání této lhůty lze prominout jen výjimečně. V případě námi zkoumaných žalob proti rozhodnutí, nečinnosti či zásahu správního orgánu, není prominutí lhůty pro podání žaloby možné<sup>2</sup>.

Návrh na zahájení řízení musí být však z hlediska s.ř.s právním úkonem bezvadným. Proto se nyní krátce obecně zmíníme o náležitostech procesních úkonů<sup>3</sup> účastníků řízení a zúčastněných osob ( § 37 s.ř.s.). Tyto úkony jsou soudem posuzovány jako *projev vůle* účastníka, a to zásadně podle jeho *obsahu*. Soud vede osoby k tomu, aby bylo možné s jednotlivými úkony spojit zákonem předvídané důsledky. Jestliže úkon nespĺňuje formální a obsahové náležitosti (tzn., že úkon je vadný), vyzve předseda senátu osobu, která úkon učinila, k jeho opravě či doplnění<sup>4</sup>. Důsledky neodstranění vady úkonu mohou být v zásadě dvojí. Jestliže se jedná o úkon důležitý pro pokračování v řízení, jeho vada zabrání dalšímu pokračování řízení. Například žalobní návrh trpící vadami, pro které nelze řízení zahájit, bude soudem odmítnut. V ostatních případech se k vadnému úkonu nepřihlíží a řízení může dále pokračovat.

Formální a obsahové náležitosti jednotlivých úkonů s.ř.s stanoví podle jejich významu. Obecně je možno činit úkony jakoukoliv formou<sup>5</sup>. V ustanovení § 37 odst. 2 až 4. s.ř.s. jsou stanoveny přísnější formální i obsahové náležitosti pro úkony (podání), kterými lze *disponovat řízením nebo jeho předmětem*<sup>6</sup>. Podle ustanovení § 37 odst. 4 s.ř.s. musí být z každého podání (úkonu) zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a takové podání musí být podepsáno a datováno. Tyto obecné náležitosti jsou pak doplňovány a konkretizovány dalšími ustanoveními s.ř.s., které upravují jednotlivé druhy podání.

<sup>1</sup> Podle § 40 odst. 4 s.ř.s. je lhůta zachována, bylo-li podání v poslední den lhůty předáno soudu nebo jemu zasláno prostřednictvím držitele poštovní licence, popřípadě zvláštní poštovní licence anebo předáno orgánu, který má povinnost je doručit – s.ř.s. tedy počítá s lhůtami procesně právními.

<sup>2</sup> srov. § 72 odst. 2, § 80 odst. 2 a 84 odst. 2 s.ř.s.

<sup>3</sup> Procesními úkony rozumíme takové úkony, které jsou způsobilé ovlivnit zahájení, průběh řízení či samotné rozhodnutí soudu.

<sup>4</sup> Zde se použije subsidiárně § 43 o.s.ř.

<sup>5</sup> Předseda senátu však má pravomoc stanovit, jaké úkony s ohledem na jejich důležitost je třeba učinit písemně nebo ústně do protokolu.

<sup>6</sup> Jedná se například o žalobu, návrh na změnu žalobního návrhu, návrh na zastavení řízení či zpětvzetí žaloby.



Zahájení řízení má ještě jeden závažný následek, a to zastavení běhu některých hmotněprávních lhůt po dobu celého řízení před správním soudem (§ 41 s.ř.s.). Po dobu řízení podle s.ř.s. neběží zákonem stanovené lhůty:

- pro zánik odpovědnosti za správní delikt (přestupky a jiné správní delikty)<sup>1</sup>. Jedná se zejména o případy, kdy je zánik odpovědnosti určen uplynutím lhůty počítané ode dne, kdy byl správní delikt spáchán<sup>2</sup>. V takových případech se za účinnosti předešlé právní úpravy správního soudnictví stávalo, že po zrušení rozhodnutí o odpovědnosti za správní delikt, nemohl správní orgán v novém řízení o správním deliktu znovu rozhodnout z důvodu marného uplynutí zákonné lhůty. Zvláště negativní celospolečenský dopad mělo takové zrušení rozhodnutí o správním deliktu v situaci, kdy toto rozhodnutí trpělo jen formálními, v novém řízení lehce odstranitelnými vadami. V novém řízení již tedy nemohlo být rozhodnuto pro nedostatek lhůty o potrestání správního deliktu nebo jiném protiprávního jednání, ke kterému zcela zjevně došlo.
- pro výkon rozhodnutí<sup>3 4</sup>
- pro zánik práva ve věcech daní, poplatků, odvodů, záloh na tyto příjmy a odvodů za porušení rozpočtové kázně, které jsou příjmy státního rozpočtu, státních fondů a rozpočtů územních samosprávných celků.

Výše zmíněné ustanovení neznamena nějaké omezení práva na soudní ochranu. Má zejména za cíl zabránit situacím, kdy je právě výkonem tohoto práva neúměrně ztěžována nebo dokonce znemožňována činnost správních orgánů a řádný výkon jejich pravomocí.

#### 4.3.2 Problematika účastenství ve správním soudnictví

Pod pojmem účastenství se rozumí objektivním právem daná možnost jiného procesního subjektu než orgánu veřejné moci, který řízení vede, v průběhu celého takového řízení, nebo jeho ucelené fáze, vlastním jménem vystupovat a činit procesně

<sup>1</sup> Viz část 3.2

<sup>2</sup> Např. § 20 přestupkového zákona stanoví, že *přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok.*

<sup>3</sup> Podání správní žaloby však automaticky neznamená odkladný účinek pro vykonatelnost rozhodnutí; viz § 73 s.ř.s. a část 5.1

<sup>4</sup> obecně je lhůta pro výkon rozhodnutí upraven v § 71 odst. 3 správního řádu; lhůta je zde stanovena tříletá.

relevantní úkony<sup>1</sup>. Na rozdíl však od úpravy klasického civilního procesu obsažené v o.s.ř.<sup>2</sup> soudní řád správní zavádí do naší právní úpravy v zásadě dvojí druh účastenství v řízení před správním soudem. Je zde rozlišováno mezi účastníkem (přímým) řízení a osobou zúčastněnou na řízení.

#### **a/ účastník řízení**

Podle ustanovení § 33 odst.1 s.ř.s. je účastníkem navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný)<sup>3</sup> nebo ti, o nichž to stanoví zákon. Procesní způsobilost (způsobilost být účastníkem) má každý, kdo má práva a povinnosti, tj. kdo má právní subjektivitu ve smyslu práva hmotného. Jsou to v první řadě fyzické osoby ve smyslu § 7 občanského zákoníku, právnické osoby (ať již veřejného nebo soukromého práva) a stát. S.ř.s. přiznává procesní způsobilost i správnímu orgánu ve smyslu § 4 odst.1 s.ř.s. a také soudům. Vzhledem k tomu, že předmětem ochrany jsou veřejná subjektivní práva, která jsou nezadatelná, jedná každý účastník řízení před soudem sám za sebe a s účinky jen pro svou osobu, i když byl podán například společný návrh podle § 39 s.ř.s.

Okruh odpůrců (žalovaných) je vymezen podle jednotlivých typů návrhů. V případě námi zkoumaných žalob proti rozhodnutí, nečinnosti či zásahu správního orgánu, je vždy žalovaným právě správní orgán (orgán, který rozhodl v posledním stupni; orgán, který měl podle žalobního tvrzení vydat rozhodnutí nebo osvědčení; správní orgán, který tvrzený nezákonný zásah provedl<sup>4</sup>). S.ř.s. neřeší problém nedostatku pasivní věcné legitimace, který existuje již při podání žalobního návrhu. Není zcela jasné, zda tato vada může být zhojena pomocí institutu záměny žalovaného (podle § 64 s.ř.s. a 92 odst. 2 o.s.ř) nebo zda by měla být žaloba trpící tímto nedostatkem správním soudem odmítnuta. Zejména s ohledem na fakt, že řízení o výše zmíněných žalobách je řízením sporným, měla by se patrně subsidiárně (podle § 64 s.ř.s.) uplatnit úprava obsažená v o.s.ř.

<sup>1</sup> J. Staša: K problematice účastenství ve správním soudnictví a v řízení podle části páté občanského soudního řádu. Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003, str. 241.

<sup>2</sup> Ustanovení § 90 n. o.s.ř.

<sup>3</sup> V případě námi zkoumaných žalob proti rozhodnutí, nečinnosti či nezákonnému zásahu správního orgánu se navrhovatel a odpůrce nazývají vždy žalobcem na žalovaným.

<sup>4</sup> Podrobně bude určen okruh pasivně legitimovaných účastníků určen v částech věnovaných jednotlivým žalobám.



## b/ osoba zúčastněná na řízení

Soudní řád správní přinesl nový institut osoby zúčastněné na řízení, jíž je podle § 34 odst. 1 s.ř.s. osoba, která byla přímo dotčena na svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, jakož i osoba, která může být přímo dotčena na svých právech a povinnostech zrušením takového rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s.ř.s.) nebo jeho vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu (§ 79 s.ř.s.). Z výše uvedeného je zřejmé, že institut osob zúčastněných na řízení se uplatní jen v žalobách proti rozhodnutí správního orgánu a v žalobách proti nečinnosti správního orgánu<sup>1</sup>.

Tento institut se uplatní zejména tehdy, pokud se rozhodnutí správního orgánu (či jeho nevydání) dotýká práv a povinností více osob, které mohou mít v konkrétním řízení rozdílné zájmy. Jedná se typicky například o stavební, územní či vodoprávní řízení. Jestliže by neexistoval institut zúčastněných osob, někteří účastníci správního řízení by se nemuseli vůbec dozvědět, že rozhodnutí, které se přímo dotýká jejich práv a povinností, je předmětem soudního řízení a že na základě soudního rozhodnutí se mohou podstatně změnit i jejich práva a povinnosti. V takovém řízení by pak nemohli účinně bránit svoje zájmy.

Fakt, že nějaká osoba byla, či nebyla účastníkem správního řízení, které soudnímu řízení předcházelo, nemá zásadní význam pro určení, zda tato osoba může být zúčastněnou osobou. Kritérium „příмого dotčení“ veřejných subjektivních práv znamená, že zúčastněnou osobou může být i ten, kdo nebyl podle předpisů o řízení před správním orgánem účastníkem správního řízení. To může být praktické, jestliže předpisy upravující konkrétní správní řízení určují okruh jeho možných účastníků velmi úzce. Může tak nastat situace, že okruh osob, jejichž práva jsou v konkrétním řízení dotčena a které nemohou být účastníky konkrétního správního řízení, je mnohem širší<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> I v některých řízeních o žalobách proti nečinnosti je účast zúčastněných osob zákonem vyloučena – např. § 73 odst. 2 zák. č. 148/1998 Sb., o utajovaných skutečnostech.

<sup>2</sup> Obecně je účastenství upraveno v § 14 odst. 1 zák. č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) (dále také SpŘ.), který stanoví, že účastníkem řízení je ten, o jehož právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právech chráněných zájmech mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem je také ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak. Takto definovaný okruh účastníků je velmi široký a patrně by se kryl i s okruhem zúčastněných osob. Nicméně mnoho speciálních procesních úprav okruh účastníků definuje mnohem úžeji. Tyto pak

Navrhovatel (žalobce) je povinen označit ve svém návrhu všechny osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Problematičnost této konstrukce tkví v tom, že touto povinností je zbytečně zatěžován žalobce, který většinou nemá žádnou zvláštní schopnost zkoumat hmotněprávní poměr jiných osob k projednávané věci (nahrazuje tak do jisté míry práci soudu). Předseda senátu pak tyto osoby (avšak až po provedeném posouzení, zda jsou u nich splněny zákonné podmínky) vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve stanovené lhůtě oznámily, zda se řízení budou účastnit jako zúčastněné osoby. Obdobně předseda senátu postupuje i vůči osobám, o nichž v průběhu řízení zjistí, že splňují zákonné předpoklady pro to, aby se mohly řízení účastnit jako osoby zúčastněné na řízení. Další možností, jak se někdo může stát zúčastněnou osobou, je podat vlastní žádost o zařazení mezi zúčastněné osoby. Soud toto podání posoudí a rozhodne usnesením, zda jsou splněny zákonné podmínky nutné proto, aby žadatel mohl být zařazen mezi zúčastněné osoby.

Mezi procesní práva osoby zúčastněné na řízení patří podle ustanovení § 37 odst. 3 s.ř.s. právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a právo žádat o udělení slova při řízení. Doručuje se jí rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí. Tento výčet však není úplný a je doplňován u jednotlivých procesních institutů. Zúčastněná osoba má například právo podat kasační stížnost, splňuje-li další podmínky ustanovení § 102 n. s.ř.s. Zúčastněná osoba v řízení hájí zásadně vlastní zájmy, které se mohou krýt jak se zájmy žalobce, tak se zájmy žalovaného.

#### **4.3.3 Další obecné charakteristiky řízení a způsoby a formy rozhodování soudu**

I současná právní úprava umožňuje projednat věc, aniž by bylo nařízeno jednání. Toto je možné jednak v případě, že napadené rozhodnutí pro své vady nemůže vůbec obstát a tyto vady jsou v soudním řízení nezhojitelné, takže projednání nemá praktický význam<sup>1</sup>, jednak v případě, že účastníci shodně navrhnou nebo souhlasí s tím, že jednání neproběhne (§ 51 s.ř.s.). Takové případy mohou být poměrně časté, protože

---

mají na základě § 14 odst. 2 správního řádu přednost před úpravou obecnou. Například § 17 odst. 3 zák. č. 44/1988 Sb., v platném znění označuje za účastníka toliko navrhovatele, i když okruh dotčených osob je evidentně širší.

<sup>1</sup> Viz ustanovení § 76 s.ř.s.; více v části 5.1



spornými jsou často jen ryze právní otázky, které jsou dostatečně precizovány žalobou a vyjádřením žalovaného.

Vlastní úprava jednání před soudem se blíží úpravě jednání ve sporném řízení před civilním soudem, s přihlédnutím k jistým specifickým správního soudnictví. K projednání věci samé nařídí předseda senátu jednání a předvolá k němu účastníky tak, aby měli alespoň deset pracovních dnů k přípravě.

Jednání je zásadně veřejné. Veřejnost může být vyloučena jen z důvodů ochrany utajovaných skutečností, obchodního tajemství, mravnosti nebo veřejného pořádku. V takovém případě na žádost účastníka soud povolí účast na jednání maximálně dvěma důvěrníkům, nemá-li tím být zjevně mařen účel vyloučení veřejnosti. Neúčast řádně předvolaných (§ 42 a 43 s.ř.s.) účastníků, nebrání projednání a skončení věci, nejsou-li důvody pro odročení jednání.

Jednání může být odročeno, jestliže to účastníci shodně navrhnou anebo jsou-li pro odročení důležité důvody (§ 50 s.ř.s.)<sup>1</sup>. Jestliže soud zjistí, že jsou dány důvody pro zastavení, přerušeni řízení nebo pro odmítnutí návrhu (viz dále), rozhodne o tom usnesením a v dalším projednávání už nepokračuje.

Soud rozhoduje rozsudkem nebo usnesením. Rozsudkem rozhoduje soud ve věci samé – tj. v případech rozhodnutí podle § 78 odst. 1 (žaloba proti rozhodnutí správního orgánu), § 81 odst. 2,3 s.ř.s. (ochrana proti nečinnosti), § 87 odst. 2,3 s.ř.s. (ochrana proti nezákonnému zásahu), § 96 s.ř.s. (ve věcech politických stran a hnutí), § 100 odst. 2 s.ř.s. (kompetenční žaloby) a podle § 110 odst. 2 (rozhodnutí o kasační stížnosti). Formou usnesení soud rozhoduje ve věci samé pouze ve věcech volebních a ve věcech místního referenda.

Usnesením soud rozhoduje tam, kde to zákon stanoví (§ 52 odst. 2 s.ř.s.). Jedná se asi o dvacet různých druhů rozhodnutí. Není jisté účelné je zde všechny vyjmenovávat. Mezi relativně nejdůležitější patří rozhodnutí o vyloučení soudce, o osvobození od soudních

<sup>1</sup> Tato úprava je značně odlišná od úpravy v civilním procesu. Důvody pro odročení jednání například mohou být závady v předvolání účastníka k jednání, nezachování lhůty (10 dní) k přípravě na jednání (§ 49 odst. 1 s.ř.s.), nedostavení se svědka, bez jehož výpovědi nelze rozhodnout apod.

poplatků, o sloučení či vyloučení věci, o uložení pořádkové pokuty, o odmítnutí návrhu, o zastavení a přerušování řízení či o povolení obnovy řízení.

Tato úprava je však velmi nešťastná, a vzhledem k české právní tradici, také velice neobvyklá. Existuje totiž mnoho rozhodnutí (většinou upravující řízení), která správní soud běžně vydává, ale která nejsou výslovně označena ani jako rozsudek ani jako usnesení. Je tedy otázkou, jakou formu tato rozhodnutí mají mít.

Toto určení formy rozhodnutí není pak v žádném případě bezvýznamné. Je nutné připomenout, že zákonodárce určuje striktní postupy pro tvorbu soudních rozhodnutí, zejména s ohledem na náležitou ochranu práv a svobod subjektů práva, které se na soud obrátí. Jestliže tedy bude uplatňován striktní výklad ustanovení § 53 odst. 2 s.ř.s., pak nebude možné určit jakou formu bude mít např. rozhodnutí o provedení důkazů nebo o odročení jednání. Někteří autoři zastávají názor, že v takových situacích je možné užít rozhodnutí formou opatření, *oznámení* nebo *přípisu*. Tyto formy rozhodnutí však v zákoně nemají žádnou oporu, takže problém formy rozhodnutí není dle mého názoru vyřešen. Jiní autoři zastávají „volnější“ výklad zákona, když doporučují i pro rozhodnutí, která nejsou v zákoně výslovně označena jako usnesení, použít formu usnesení. Tento výklad je však také značně problematický, protože vykládat tímto rozšiřujícím způsobem kogentní ustanovení s.ř.s. je patrně asi také nepřijatelné. Bude asi nutné počkat, jak se k tomuto problému postaví judikatura. Nejlepším řešením této situace by však asi byla novelizace s.ř.s., která vypuštěním nebo změnou výše zmíněné výslovné úpravy umožnila subsidiární použití občanského soudního řádu<sup>1</sup>.

Přesnými postupy při přijímání rozsudků a usnesení se však na tomto místě nebudeme zabývat, jelikož pro rozsudky jsou tyto postupy přehledně upraveny v ustanoveních § 54 a 55 s.ř.s. a pro usnesení v ustanovení § 56 s.ř.s. Upozorníme jen na zvláštní úpravu vyhlášení rozsudků, která reaguje na množící se situace, kdy se účastníci dostaví na jednání, ale již nejsou přítomni vyhlášení rozsudku. Rozsudek je totiž možno veřejně vyhlásit i vyvěšením zkráceného písemného vyhotovení bez odůvodnění na úřední desce soudu po dobu čtrnácti dnů, jsou-li jeho vyhlášení přítomny jen soudní osoby. Je-

<sup>1</sup> V současné době, o.s.ř. subsidiárně použít nelze, neboť ustanovení § 53 odst. 2 s.ř.s. je ve vztahu speciality k ustanovení § 167 odst. 1 o.s.ř.



li vyhlášení rozsudku přítomen alespoň jeden účastník nebo osoba zúčastněná na řízení, je rozsudek vyhlášen ústně.

Mezi další rozhodnutí, která jsou důležitá z hlediska průběhu řízení, patří rozhodnutí o odmítnutí návrhu, přerušení řízení a zastavení řízení. O všech těchto věcech se rozhoduje usnesením.

O odmítnutí návrhu soud rozhoduje na návrh<sup>1</sup> nebo z úřední povinnosti, a to kdykoliv v průběhu řízení před rozhodnutím ve věci samé. Soud návrh na zahájení řízení odmítne (§ 46 s.ř.s.), jestliže

- Soud o téže věci již rozhodl (překážka rei judicate) nebo o téže věci již řízení u správního soudu již probíhá (překážka litispence). Totožnost věci je určována totožností účastníků a předmětu řízení<sup>2</sup>.
- Návrh trpí neodstranitelnými vadami nebo vadami, které ani přes výzvu soudu nebyly odstraněny.
- Návrh byl podán předčasně nebo opožděně<sup>3</sup>.
- Návrh byl podán osobou zjevně neoprávněnou. Pro každý typ žalobního návrhu ve správním soudnictví je příslušným ustanovením s.ř.s. taxativně stanoveno, kdo je aktivně legitimován k podání návrhu na zahájení řízení. Osoba zjevně neoprávněná je pak ta osoba, která nespadá do tohoto okruhu osob.
- Návrh je podle jednotlivých ustanovení s.ř.s. (§ 65, § 85, § 92, § 94 odst.2, § 99, § 101a, § 104, § 114 s.ř.s.) nepřípustným.
- Navrhovatel se domáhá přezkoumání rozhodnutí, kterým správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci (viz více v části 3.2 věnované věcné příslušnosti správních soudů).

<sup>1</sup> Např. upozorní-li jiný účastník soud, že návrh byl podán předčasně či opožděně.

<sup>2</sup> Nejde například o totožnost věci domáhá-li se více účastníků různými žalobami přezkoumání jednoho stejného rozhodnutí. Zde bude možné uvažovat jen o spojení věcí (§ 39 s.ř.s.), jestliže žalobní námítky budou obsahově shodné.

<sup>3</sup> Návrh byl podán předčasně, jestliže navrhovatel vyčerpal všechny řádné opravné prostředky proti napadenému rozhodnutí. Návrh byl podán opožděně, byl – li podán po lhůtě k tomu stanovené v příslušném ustanovení s.ř.s. Soud návrh odmítne i tehdy, jestliže navrhovatel nevyčerpal přípustné opravné prostředky, protože se řídil nesprávným poučením správního orgánu, že proti jím vydanému rozhodnutí není takový opravný prostředek přípustný. Současně však soud postoupí věc správnímu orgánu příslušnému k vyřízení opravného prostředku (§ 46 odst. 5 s.ř.s.)

Institut zastavení řízení v soudním řízení správním se, obecně řečeno, uplatní tehdy, když soudem sice nebyla zjištěna překážka řízení nebo jiný důvod pro odmítnutí návrhu (viz výše), ale navrhovatel se sám rozhodne, že v řízení nebude pokračovat. Institut zastavení řízení tedy plně odráží dispoziční zásadu, která je pro soudní řízení správní určující.

Prvním důvodem pro zastavení řízení je zpětvzetí návrhu navrhovatelem, a to z jakéhokoliv důvodu nebo bez odůvodnění. V § 47 odst. 1 s.ř.s. je stanovena výjimka pro případ, že návrh nevezmou zpět všichni navrhovatelé, kteří podali společný návrh. V tomto případě soud řízení nezastaví (pokud by tak učinil, omezil by nepřípustně práva ostatních navrhovatelů, kteří se zpětvzetím návrhu nesouhlasí) a zpětvzetí návrhu jedním z navrhovatelů nebo několika z navrhovatelů vezme jen na vědomí.

Dalším důvodem pro zastavení řízení je prohlášení navrhovatele podle ustanovení § 62 s.ř.s., že byl postupem správního orgánu plně uspokojen. Podle tohoto ustanovení, kterým je v s.ř.s. realizována zásada hospodárnosti, efektivit a subsidiarity správní ochrany veřejných subjektivních práv soudy, je žalovaný správní orgán oprávněn vydat nové rozhodnutí nebo opatření, popřípadě provést jiný úkon, jimiž navrhovatele uspokojí. Správní orgán je tedy oprávněn zjednat sám nápravu, uzná-li svoje vlastní pochybení v předcházejícím řízení. Správní orgán však tímto postupem nesmí zasáhnout do práva nebo povinnosti třetích osob<sup>1</sup>. Jestliže pak dá navrhovatel výslovně, nebo dokonce jen mlčky, (za podmínek § 62 odst. 4 s.ř.s.<sup>2</sup>) najevo, že k plnému uspokojení došlo, soud řízení zastaví. Nové rozhodnutí, opatření či úkon správního orgánu nabývá právní moci nebo obdobných právních účinků teprve dnem právní moci usnesení soudu o zastavení řízení.

Soud řízení také zastaví, stanoví-li to zvláštní zákon<sup>3</sup>. Jde zejména o zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, který opravňuje soud zastavit řízení, jestliže nebyl zaplacen příslušný soudní poplatek.

<sup>1</sup> Splnit tuto podmínku bude často velmi obtížné ve správních řízeních s mnoha účastníky. Např. v uzemním řízení. Jestliže do práv a povinností třetích osob zasaženo není, není třeba ani jejich souhlasu s novým rozhodnutím či opatřením.

<sup>2</sup> Jestliže se navrhovatel na výzvu soudu nevyjádří, zda k uspokojení došlo, soud zkoumá, zdali je ze všech okolností zřejmé, že k uspokojení došlo.

<sup>3</sup> Tímto zvláštním zákonem může samozřejmě být i s.ř.s.



V souvislosti s rozhodnutím o odmítnutí návrhu a o zastavení řízení, je třeba ještě zdůraznit, že ani jedno rozhodnutí není rozhodnutí ve věci samé. Je tedy možné, aby účastník svůj návrh opakoval, pokud tak může učinit včas, v předepsané lhůtě.

## 5 Jednotlivé typy žalob a kasační stížnost

Do konce roku 2002 byla v České republice v rámci správního soudnictví poskytována ochrana jen proti nezákonným rozhodnutím správních orgánů. Přijetím soudního řádu správního nejenže konečně došlo ke zřízení víceinstanční soustavy správních soudů v čele Nejvyšším soudem správním, ale došlo také k podstatnému rozšíření působnosti správních soudů (viz výše; zejména část 4.1 této práce). Umožnění toliko ochrany proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů<sup>1</sup> bylo totiž z hlediska fungování moderního právního státu zcela jistě nedostatečné. Proto ochrana proti rozhodnutím správních orgánů, byla doplněna ochranou proti jejich nečinnosti a zásahům a opatřením, které svojí povahou nejsou rozhodnutími. Tato tři řízení se v mnohém doplňují a jsou spolu velmi provázána. Proto jsou také hlavním předmětem této práce a všechny doposud provedené výklady byly s ohledem na toto zaměření také koncipovány.

Nicméně nejvíce pozornosti bude v následujících výkladech věnováno problematice žalob proti rozhodnutím správních orgánů, neboť tyto budou i nadále nejfrekventovanějším typem podání u správních soudů.

### 5.1 Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je upraveno speciálně v ustanoveních § 65 až 78 s.ř.s.<sup>2</sup> Účelem této části však není pouhé komentování jednotlivých ustanovení. Zaměříme se zejména na instituty a pojmy, které v praktickém používání s.ř.s. mohou přinést jisté výkladové a aplikační potíže.

<sup>1</sup> Je nasnadě, že ochrana proti rozhodnutím správních orgánů bude stále působností nejvíce využívanou.

<sup>2</sup> Na řízení o žalobách proti rozhodnutí správních orgánů se aplikují také obecná ustanovení s.ř.s. (§ 32 až § 64 s.ř.s.), kterými jsme se zabývali v předchozí části.



## 5.1.1 Rozhodnutí správního orgánu; důvody soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu

### a/ Rozhodnutí správního orgánu - definice

Obsah pojmu rozhodnutí ve smyslu s.ř.s. není zcela jednoznačně určen. „Rozhodnutí“ je v ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s. definováno jako úkon správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují subjektivní veřejná práva a povinnosti<sup>1</sup>. Tato definice však nedává jednoznačnou odpověď na otázku, zda je nutno pojem rozhodnutí posuzovat ze striktně formálního hlediska, tedy jako individuální právní akt orgánu veřejné správy, pro který právní řád předvidá nezbytné formální náležitosti a postupy přijetí<sup>2</sup>, nebo zda je za rozhodnutí ve smyslu § 65 s.ř.s. možno také považovat jakýkoliv projev vůle správního orgánu, který směřuje k založení, změně, zrušení či závaznému určení veřejných subjektivních práv. Dlouhodobá rozhodovací praxe správních soudů, a zejména pak Ústavního soudu, se kloní ke spíše neformálnímu chápání tohoto pojmu. Rozhodnutím tedy může být úkon zcela neformální (například dopis, přípis, fax) nebo úkon formálně vadný (neobsahující odůvodnění, vadně označený, nedatovaný atd.), kterým však správní orgán míní způsobit výše zmíněné právní následky. V tomto ohledu je však nutné upozornit, že rozhodnutím ve smyslu § 65 s.ř.s. není zásah, pokyn nebo donucení ve smyslu § 82 s.ř.s. (více v části 5.3.).

### b/ Důvody pro přezkum rozhodnutí správního orgánu - obecně

Ve správním soudnictví je pak poskytována ochrana toliko proti rozhodnutím *nezákonným*. Tvrzená neúčelnost či nehospodárnost napadeného rozhodnutí rozhodně nebude stačit pro jeho zrušení. Rozhodnutí je považováno za *nezákonné*, jestliže je v rozporu s právním řádem, tedy zejména jestliže porušuje ústavní pořádek (zejména ústavně zaručená základní práva a svobody), jestliže je v rozporu s vnitrostátními právními předpisy (zákony a další podzákonné právní normy) nebo mezinárodní smlouvou, která je podle Čl. 10 Ústavy součástí právního řádu a která má být v případě rozporu se zákonem použita na místo zákona.

<sup>1</sup> Jde tedy jak o rozhodnutí konstitutivní, tak deklaratorní.

<sup>2</sup> V současném správním řádu jsou náležitosti rozhodnutí správních orgánů stanoveny v § 47 s.ř.s. Rozhodnutí musí obsahovat výrok, odůvodnění a poučení o odvolání. Nový SpŘ stanoví formální náležitosti rozhodnutí zejména obecně v ustanoveních § 67 odst. 2, 3 a podrobně v § 68 a 69 nového SpŘ.

Po vstupu České republiky do Evropské Unie je nezákonným také rozhodnutí správních orgánů, které je v rozporu se závaznými normami evropského práva, které jsou zejména obsaženy v základacích smlouvách a nařízeních<sup>1</sup>. Jestliže rozhodnutí správního orgánu je vydáno sice v souladu s českou vnitrostátní normou, která však je v rozporu s normou evropskou<sup>2</sup>, půjde bezpochyby také o rozhodnutí nezákonné pro jeho rozpor s evropským právním řádem<sup>3</sup>. V této souvislosti je také nutno připomenout, že judikatura Evropského soudního dvora a Soudu první instance významně *dotváří* platné evropské právo a že tedy její znalost je naprosto nevyhnutelná pro správnou aplikaci a výklad evropského práva<sup>4</sup>.

Dále pak z ustanovení § 78 odst. 1 s.ř.s. vyplývá, že nezákonným bude také rozhodnutí, při jehož vydání nebo řízení o něm správní orgán *překročil* zákonem stanovené *meze správního uvážení* nebo je *zneužil* (více v další části).

Soud zruší také rozhodnutí, jestliže správní řízení, které k němu vedlo, vykazuje vady (§ 78 odst. 1 s.ř.s.). Konstantní soudní judikatura dovozuje, že důvodem ke zrušení napadnutého rozhodnutí nemůže být existence „banálních“ vad řízení, ale jen existence vad, které mají (případně mohou mít) vliv na zákonnost rozhodnutí. Novější judikatura spatřuje vady řízení odůvodňující zrušení rozhodnutí, např. v tom, že správní orgán odmítl provést účastníkem navržené důkazy, protože je považoval předem za nevěrohodné, že správní orgán nerozhodl o celé žádosti, ale jen o její části nebo že řízení bylo zastaveno, místo aby byl návrh zamítnut.

<sup>1</sup> V některých případech mohou být za pramen práva považovány také směrnice; více např. v *Hendrych D. a kol.* Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C.H. Beck, 2003, str. 714 a násl.

<sup>2</sup> Tato situace bude v praxi pravděpodobně nastávat zejména v případech kolizí podzákoných norem s normami evropskými.

<sup>3</sup> Zde je uplatňována zásada přímého účinku a aplikační přednosti evropského práva, která byla již mnohokrát vyslovena a aplikována Evropským soudním dvorem.

<sup>4</sup> Je pravděpodobné, že soudci správních soudů (ale také soudů obecných) budou mít ještě několik let problémy s výkladem mnoha evropských norem. Pokud soud má pochybnosti týkající se výkladu norem evropského práva, je možné, v nejvyšší instanci (v našem případě to platí pro NSS) i nutné, se obrátit na Evropský soudní dvůr v rámci řízení o předběžné otázce (Čl. 234 Smlouvy o založení evropských společenství). Za tímto účelem správní soud řízení přeruší podle ustanovení § 48 odst. 1 písm. e) s.ř.s.



## 5.1.2 Rozsah soudního přezkumu; přezkum správního uvážení

### a/ přezkum správního uvážení a rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí obecně

Vzhledem k tomu, že v českém právním řádu nenajdeme definici pojmu správního uvážení, je nutné vyjít z definic používaných naukou, případně judikaturou. *Sládeček*<sup>1</sup> uvádí, že správním uvážením se rozumí zákonem umožněné postupy, kdy správní úřad (orgán) na základě zhodnocení skutkového a právního stavu věci samostatně vybírá jednu ze dvou či více alternativ rozhodnutí. V podstatě jde o situaci, kdy správnímu orgánu je zákonem daná možnost rozhodnout za určitého skutkového a právního stavu různým způsobem, zejména s ohledem na účelnost v daném případě zvoleného řešení a s ohledem na jiné mimoprávní skutečnosti. Volné uvážení je tedy zejména institut, který má dopomoci veřejné správě rozhodovat efektivním a hospodárným způsobem, a zároveň v plném souladu s právními normami.

Tato „volná úvaha“ správního orgánu není podle stávající úpravy vyloučena ze soudního přezkumu. Soud však jen zkoumá, zda správní orgán při uplatňování správního uvážení *nepřekročil zákonem stanovené meze* nebo jestli správního uvážení *nezneužil*. Soud tedy nezkoumá, zda ze zákonem dovolených možností rozhodnutí zvolil správní orgán možnost nejúčelnější, nejhospodárnější či ze celospolečenského hlediska nejpřínosnější.

Ještě delikátnější je otázka soudního přezkumu tzv. *absolutně volného správního uvážení*, kterým rozumíme možnost volného rozhodování (zejména možnost volby) správního orgánu v určitých případech, bez stanovení jakýchkoliv hmotněprávních kritérií. Jde například o situace, kdy není na vydání rozhodnutí (nebo obecněji na určitý úkon) ze strany správního orgánu právní nárok. Ať již správní orgán zvolí jakoukoliv možnost postupu, nikdy nebude jednat (v úzkém slova smyslu) v rozporu s právním řádem.

<sup>1</sup> V. Sládeček, Soudní přezkum správního uvážení, Problémy nové části páté o.s.ř., Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, Praha 2003.

Takovými rozhodnutími jsou například rozhodnutí o udělení státního občanství, prominutí penále v daňovém řízení apod. Taková rozhodnutí však nejsou automaticky vyňata ze soudního přezkumu. I při užití absolutně volného správního uvážení může dojít k překročení pravomocí správního orgánu, a tím také k zásahu do veřejných subjektivních práv. I v těchto případech by rozhodování správního orgánu mělo být v souladu s principy právního státu, zejména se zásadou legitimního očekávání (více v části 3.3.3), podle které by správní orgán měl zachovávat jistou míru kontinuity při rozhodování o skutkově podobných či identických věcech. Pokud by správní soud při svém rozhodnutí tuto zásadu nerespektoval, mohlo by být patrně toto rozhodnutí soudem zrušeno pro nezákonnost spočívající v *zneužití* správního uvážení.

Jaký však má být postup správního soudu, zjistí-li, že správní orgán při přijímání napadeného rozhodnutí vybočil ze zákonem stanovených mezí správního uvážení nebo že jej dokonce zneužil? Má takové rozhodnutí jen zrušit nebo má být správní uvážení nahrazeno uvážením soudním? Jaké jsou dány správnímu soudu prostředky a oprávnění pro to, aby konstatoval např. zneužití správního uvážení ze strany správního orgánu?

Soudní řád správní v této souvislosti předvídá dvě řešení. Obecně platí, že *správní soud zásadně nenahrazuje správní uvážení správního orgánu uvážením soudcovským*. Zjistí-li překročení mezí správního uvážení či jeho zneužití, napadené rozhodnutí zruší pro nezákonnost a věc vrátí správnímu orgánu k novému rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s.ř.s.)<sup>1</sup>. Soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů tedy stojí zásadně na principu kasačním. Proto při přezkoumávání napadeného rozhodnutí vychází správní soud ze skutkového a právního vztahu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). Jedině tak soud může zjistit, zda správní orgán rozhodl vadně, či nikoliv. Soud je navíc při přezkumu vázán žalobním návrhem. Přezkoumává jen napadené výroky rozhodnutí<sup>2</sup>, a to jen v mezích žalobních bodů (§ 71 odst. 1 písm. d s.ř.s.)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Stejný je postup správního soudu, jestliže konstatuje nezákonnost rozhodnutí z jiných důvodů – pro jeho rozpor s ústavním pořádkem, zákonným či podzákonným předpisem, mezinárodní smlouvou či evropskou právní normou.

<sup>2</sup> Z tohoto také, mimo jiné, vyplývá, že rozhodnutím ve smyslu § 65 s.ř.s. může být jen výrok správního orgánu, ne například jeho odůvodnění.

<sup>3</sup> Soud zásadně nepřezkoumává úkony (rozhodnutí) předběžné povahy (viz § 70 písm. b) s.ř.s.). Byl-li však tento úkon předběžné povahy závazným podkladem pro napadené rozhodnutí, přezkoumá soud zákonnost i tohoto úkonu (rozhodnutí), je-li to žalobcem navrženo a není-li možný samostatný přezkum tohoto úkonu (rozhodnutí) ve správním soudnictví (zejména s ohledem na kompetenční výluky upravené v § 70 s.ř.s.).



Jestliže správní soud vychází ze skutkového a právního stavu, který panoval v době rozhodování správního orgánu, neznamená to, že skutkovými zjištěními správního orgánu, a zejména pak jeho právním zhodnocením věci, je v řízení vázán. Soud má oprávnění znovu provést důkazy provedené správním orgánem. Může také provést důkazy nové, kterými doplní skutková zjištění učiněná správním orgánem. Soud samozřejmě také není vázán návrhy účastníků na provedení důkazů v řízení před soudem.

Účelem celého dokazování před správním soudem je co nejlépe zjistit skutkový a právní stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Pro poznání skutkového stavu, který je základem pro jeho rozhodnutí, soud má oprávnění hodnotit jak důkazy nové nebo jím znovu provedené, ale také důkazy, které byly provedené jen v řízení před správním orgánem. Soud hodnotí všechny tyto důkazy jednotlivě i v jejich souhrnu. Skutkový stav zjištěný před správním soudem může být tedy značně odlišný od skutkového stavu, který byl podkladem pro rozhodnutí správního orgánu.

Správní soud však neprovádí dokazování „zcela znovu“. Zásadně je neprovádí ve stejném rozsahu, v jakém je dokazování povinen provádět správní orgán. Soud nemůže nevhodně provádět činnost, která je prvotně určena veřejné správě. Správní soud k takovému zjišťování skutkového stavu nemá často personální ani materiální vybavení. Jestliže byl skutkový stav správním orgánem zjištěn natolik nedostatečně, že je třeba jeho rozsáhlého doplnění, soud žalobou napadené rozhodnutí zruší, a to i bez nařízení jednání (§ 76 odst. 1 písm. b) s.ř.s.).

Správní řízení je totiž řízeno zásadou *materiální pravdy* a správní orgán má povinnost zjistit přesně a úplně skutkový stav, který je podkladem jeho rozhodnutí a za tímto účelem si opatřit veškeré potřebné podklady pro rozhodnutí (srov. § 3 odst. 4, § 32 odst. 1 a § 46 s). Neúplné skutkové zjištění nebo skutkové zjištění nepravdivé způsobuje tedy nezákonnost samotného rozhodnutí správního orgánu. Jestliže soud poté, co sám provedl dokazování, žalobou napadené rozhodnutí zruší, zahrne správní orgán, které mu byla věc vrácena, v dalším řízení důkazy provedené před soudem mezi podklady pro svá rozhodnutí, ačkoliv je sám neprovedl (§ 76 odst. 6 s.ř.s.).

Obecně je tedy možné říct, že správní soud je oprávněn přezkoumat nejenom formální zákonnost napadeného rozhodnutí, ale také, díky výše zmíněnému rozsáhlému oprávnění, provádět dokazování, přezkoumat správnost zjištění skutkového stavu, ze kterého vycházel při svém rozhodování správní orgán. Jestliže bude správními soudy dostatečně využíván výše popsany institut přezkumu správního uvážení a jestliže správní soudy budou rušit rozhodnutí správních orgánů pro nerespektování zásady legitimního očekávání, měla by být dostatečně zajištěna ochrana subjektů práva i před nesprávným a nejednotným rozhodováním správních orgánů, aniž by však bylo nahrazováno správní uvážení nezávislou soudní diskrecí, což by bylo možné považovat za narušení tradičních hranic dělby moci.

Výše uvedený názor však není všeobecně přijímán jako správný. Například Ústavní soud ve svém nálezu č. 271/2001 Sb., kterým zrušil část pátoú o.s.ř., uvedl: „*V naší úpravě tedy soud může odstranit pouze rozhodnutí nezákonné, nikoliv však věcně vadné. Jinak řečeno, tč. nelze správní uvážení závislého správního orgánu nahradit nezávislým soudcovským uvážením. Je-li tomu tak ve věcech „občanských práv a závazků“ a „správního trestání“ ve smyslu Úmluvy, je tento stav neústavní, v jiných věcech ob stojí“.*

Ponechme stranou, že výše citované konstatování postrádá jakékoliv věrohodné odůvodnění, a zabývejme se tím, zda současný rozsah přezkumu správního uvážení správními soudy opravdu respektuje či nerespektuje požadavek plné jurisdikce ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. V nejznámějším (referenčním) rozsudku týkajícího se přezkumu správního uvážení, v rozsudku ve věci *Le Compte* z roku 1981, ESLP, mimo jiné, konstatoval: „*Článek 6 odst. 1 nerozlišuje skutkové okolnosti a právní otázky; stejně jako tyto poslední mají i skutkové okolnosti určující význam pro výsledek řízení, které se týká 'práv a závazků občanské povahy'. 'Právo na soud' a na jurisdikční řešení sporu platí jak pro právní, tak pro skutkové otázky.*“ Z této interpretace Čl. 6 odst. 1 provedené ESLP nelze vyvozovat závěr, že ESLP požaduje, aby soud, který přezkoumává správní rozhodnutí ve věcech občanských práv a závazků, měl oprávnění nahradit správní uvážení uvážením soudním. ESLP toliko požaduje, aby se *jurisdikční řešení*<sup>1</sup> aplikovalo i na skutkové otázky, tzn. aby soud měl možnost doplnit a

<sup>1</sup> Lze interpretovat jako soudní přezkum



přezkoumat vadně zjištění skutkový stav. Jsem toho názoru, že současná vnitrostátní právní úprava, která zaručuje rozsáhlé oprávnění doplnit dokazování v řízení před správním soudem a možnost zrušit správní rozhodnutí pro zneužití správního uvážení, výše zmíněnému požadavku plně jurisdikce, i ve skutkových otázkách plně odpovídá.

#### **b/ přezkum rozhodnutí o správních deliktech**

Přezkum rozhodnutí správních orgánů o správních deliktech je úpravou speciální, neboť umožňuje nahradit uvážení správního orgánu nezávislým uvážením soudním. Jestliže správní soud rozhoduje v souladu s ustanovením § 78 odst. 2 s.ř.s. o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud od trestu *upustit* nebo jej *snížit* v mezích zákonem dovolených (například v rámci sazby stanovené pokuty). Podmínkou pro takovéto rozhodnutí je, že

- trest byl uložen ve **zjevně** nepřiměřené výši
- žalobní petit obsahoval návrh na upuštění od trestu za správní delikt nebo na jeho snížení. Soud nemůže v této věci rozhodnout z vlastní iniciativy; je vázán žalobním návrhem.
- soud rozhodne buď výhradně na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, anebo na základě tohoto skutkového stavu, který soud doplnil jen nepodstatných směrech. V případě tohoto typu rozhodnutí, je oprávnění soudu doplnit dokazování mnohem užší než oprávnění upravené v § 77 odst. 2 s.ř.s. Pokud soud uzná za vhodné doplnit dokazování provedené správním orgánem v podstatných směrech, patrně je nutné žalobou napadené rozhodnutí zrušit pro nezákonnost nebo pro vady řízení a vrátit věc zpět správnímu orgánu k dalšímu řízení<sup>1</sup>

Výše popsané řešení, bylo zákonodárcem přijato zejména s ohledem na požadavek tzv. plně jurisdikce při přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů o trestních obviněních ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy a s ohledem na odůvodnění nálezu Ústavního soudu č. 271/2002 Sb., kterým byla zrušena část pátá o.s.ř. (citováno v předchozí subkapitole). Nutnost takové úpravy je často odůvodňována také tím, že vzhledem k relativně vysokým sankcím za některé správní delikty (dosahují i několika set tisíc Kč), je nutné

<sup>1</sup> Tento postup je možný jen, jestliže se žalobce domáhá primárním petitem zrušení rozhodnutí správního orgánu a eventuálním petitem bude požadovat snížení trestu za správní delikt nebo upuštění od něj.

soudu dát oprávnění tuto nepřiměřenou sankci snížit, a to zejména v případě, že se správní orgán v řízení o správním deliktu nedopustil žádných formálních chyb a že ke spáchání správního deliktu skutečně došlo.

Je však otázkou, zda toto řešení není s ohledem na obecnou úpravu soudního přezkumu správního uvážení nadbytečné. Pod pojem „zneužití“ správního uvážení (§ 78 odst.1 s.ř.s.) by totiž bylo patrně možno subsumovat i stanovení zjevně nepřiměřeného trestu, tj. trestu, jehož výše zřejmě neodpovídá skutkovým a právním okolnostem případu. V souladu s ustanovením § 78 odst. 1 s.ř.s. by pak bylo možné takové rozhodnutí správního orgánu považovat za rozhodnutí nezákonné. Správní úřad by pak byl po zrušení svého rozhodnutí při novém řešení věci vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s.ř.s.), který by patrně v odůvodnění zrušujícího rozsudku vyjádřil svůj názor týkající se „přiměřenosti“ sankce za konkrétní správní delikt.

### **5.1.3 Ochrana před nicotnými rozhodnutími správního orgánu**

Pojem nicotného rozhodnutí není v účinných právních předpisech nijak definován. Podle nauky i judikatury je nicotné rozhodnutí takové rozhodnutí, které vlastně není rozhodnutím a které tedy ani nevzniklo (jde o tzv. paakt). Zatímco pro nezákonné správní rozhodnutí platí presumpce správnosti (tzn., že i takové rozhodnutí působí právní účinky dokud není změněno nebo zrušeno), tak pro rozhodnutí nicotná presumpce správnosti neplatí. Nicotná rozhodnutí tedy od samého počátku nezpůsobují právní účinky. Problém je však v tom, že nicotné rozhodnutí může být často například právnicky méně vzdělaným člověkem považováno za platné.

Základní otázkou jsou tedy důvody, které nicotnost způsobují. V první řadě je nicotnost rozhodnutí způsobena tím, že rozhodnutí vydal absolutně věcně nepříslušný orgán<sup>1</sup>. Jiné důvody nicotnosti shledaly soudy například v případech, kdy povinnost byla uložena někomu, kdo nemá právní subjektivitu, obsah výroku byl absolutně nesmyslný, rozhodnutí zakládající právo či povinnost bylo vydáno na základě neplatného právního předpisu apod.

<sup>1</sup> Šlo by například o případ, kdy by o doměření daně z příjmu právnické osoby rozhodoval obecní úřad. O nicotné rozhodnutí nejde, jestliže například odvolací orgán rozhodne v první instanci.



Obsah pojmu nicotného rozhodnutí nebude patrně podstatně příliš pozměněn ani poté, co vstoupí v účinnost nový správní řád (zák.č. 500/2004 Sb.), který v ustanovení § 77 odst. 1, 2 pojem nicotnosti rozhodnutí správního orgánu definuje (i zde však dosti obecně)<sup>1</sup>. Přínos zákonné definice nicotnosti je pak nutno spatřovat zejména v tom, že si některé správní senáty již napříště nebudou „ulehčovat“ práci tím, že budou pojem nicotnosti vykládat extenzivně a že již nebudou bez nařízení jednání vyslovovat nicotnost rozhodnutí, která nicotná nejsou, ale trpí například „jen“ vadami řízení (ve smyslu § 78 odst. 1 s.ř.s.), mohou být důvodem zrušení takového rozhodnutí pro jeho nezákonnost nikoliv však nicotnost.

Zjištěnou nicotnost rozhodnutí soud je soud povinen vyslovit z úřední povinnosti, tedy i když to není v žalobě navrženo (§ 76 odst. 2 s.ř.s.). Nicotnost rozhodnutí se vyslovuje rozsudkem, a pokud nicotnost rozhodnutí nevyšla najevo, až během nařízeného jednání, tak soud nicotnost vysloví i bez nařízení jednání.

S ohledem na brzkou účinnost nového správního řádu, který v § 78 odst. 1, věta druhá, stanoví rámcový postup, jakým se účastník správního řízení může domáhat vyslovení nicotnosti v řízení před správním orgánem, je nutné upozornit na ustanovení § 68 písm. c) s.ř.s., které stanoví, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je nepřijatelná, pokud jediným jejím důvodem je tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí, nedomáhali se žalobce této nicotnosti již v řízení před správním orgánem. Jestliže tedy účastníci správního řízení nebo osoby, které jsou uvedeny v písemném vyhotovení správního rozhodnutí, nepodají příslušnému správnímu orgánu podnět k prohlášení nicotnosti, měl správní soud žalobu odůvodněnou nicotností rozhodnutí správního orgánu odmítnout pro její nepřijatelnost.

<sup>1</sup> Nicotné je podle § 77 odst. 1 nového SpŘ takové rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný (to neplatí, pokud rozhodnutí vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu). Nicotným je dále podle § 77 odst. 2 nového SpŘ rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně a fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.

## 5.1.4 Nepřípustnost žaloby a kompetenční vyluky

### a/ Nepřípustnost žaloby proti rozhodnutí právního orgánu

Kromě již v předchozím odstavci zmíněného důvodu a nepřípustnosti žaloby soudní řád správní v § 68 upravuje další důvody, pro které je žaloba nepřípustná a pro které musí být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. Tyto důvody jsou dány jestliže:

- Žalobce nevyčerpal všechny řádné a v konkrétním případě také právními předpisy přípustné opravné prostředky v řízení před správním orgánem (viz část 4.3.3).
- Napadnuté rozhodnutí správní orgán učinil v soukromoprávní věci (viz část 3.2).
- Rozhodnutí směřuje jen proti důvodům rozhodnutí. Za rozhodnutí v hmotněprávním smyslu (tj. ve smyslu užívaném v s.ř.s. – více část 5.1.1. a/) je totiž možno považovat jen jeho výrokovou část, která jediná je způsobilá mít právní následky. Nicméně je-li odůvodnění nedostatečné nebo zmatečné anebo je-li jinak vadné, může to mít samozřejmě podstatný vliv na rozhodování soudu (rozhodnutí může například být zrušeno pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.). Samo osobě však žalobce například nedostatečné či rozporné odůvodnění rozhodnutí správního orgánu nemůže žalobce zkrátit na jeho subjektivních právech.
- Rozhodnutí je ze soudního přezkumu vyloučeno, a to buď přímo ustanoveními s.ř.s. nebo jiných zvláštních zákonů. Například s.ř.s. ze soudního přezkumu vylučuje rozhodnutí uvedená v § 70 s.ř.s. (viz níže). K ostatním zákonům, které určitá rozhodnutí vylučují ze soudního přezkumu, patří například zák. č. 582/1991 Sb., organizaci a provádění sociálního zabezpečení nebo zákon č. 114/1998 Sb., o působnosti orgánů v ČR v sociálním zabezpečení. Ze soudního přezkumu však ani zákonem nelze vyloučit rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod ve smyslu Listiny (čl. 36 odst. 2 Listiny)!

Ustanovení § 66 odst. 4,5 s.ř.s. obsahují další dva důvody nepřípustnosti žaloby, které se však váží k žalobám podávaným speciálními subjekty. Těmito důvody nepřípustnosti se budeme proto zabývat až v části 5.1.5 b/.



## b/ kompetenční vyluky

O některých úkonech správního orgánu, které jsou vyloučeny ze soudního přezkoumání jsme již pojednávali. Jejich výčet (ovšem neúplný) podává v souvislosti se žalobou proti rozhodnutí správního orgánu § 70 s.ř.s. Jde zejména o:

- úkony, které nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s.ř.s. (tj. ve smyslu hmotněprávním a ne formálním),
- úkony či rozhodnutí předběžné povahy<sup>1</sup>. Tyto úkony jsou typické například pro správní řízení upravené právem ochrany životního prostředí či stavební řízení. Jsou jimi například závazná stanoviska dotčených správních orgánů v územním řízení (§ 37 odst. 3 staveb. zákona). V této souvislosti je nutné připomenout, že toto vynětí ze soudního přezkumu není absolutní, neboť pokud tyto úkony (tato rozhodnutí) tvoří závazným podkladem pro žalobou napadené rozhodnutí, soud přezkoumá (je-li to v žalobě navrženo) také zákonnost<sup>2</sup> tohoto úkonu,
- úkony, kterými se upravuje vedení řízení. Správní a ústavněprávní judikatura definuje tyto úkony jako *rozhodnutí, kterými správní orgán přímo nezasahuje do hmotných práv účastníka, ale kterými zasahuje jen do práv čistě procesních*. Za takováto rozhodnutí je možno považovat například rozhodnutí o přerušení řízení, o prominutí zmeškání lhůty, o ustanovení znalce nebo o provedení důkazu. Ani v tomto případě vyluka ze soudního přezkumu však není absolutní. Pokud úkon upravující vedení řízení trpí takovými vadami, že tyto vady budou mít za důsledek nezákonnost konečného rozhodnutí zasahujícího do hmotných práv účastníka, tak celé toto konečné rozhodnutí správní soud zruší, buď pro vady řízení, nebo pro nezákonnost ve smyslu § 78 odst. 1 s.ř.s.,
- úkony, které jsou z přezkoumání vyloučeny zvláštním zákonem (viz. předchozí subkapitola).

### 5.1.5 Žalobní legitimace

Současná koncepce ochrany proti rozhodnutím správních orgánů rozeznává v zásadě tři typy žalob (ustanovení § 65-68 s.ř.s.), kterými jsou obecná žaloba proti rozhodnutí

<sup>1</sup> Více k ústavnosti vynětí těchto rozhodnutí ze soudního přezkumu nález Ústavního soudu ÚS 153/99, sv. 16)

<sup>2</sup> Pojem zákonnosti je i v této souvislosti nutno chápat ve smyslu § 78 odst. 1 s.ř.s.

správního orgánu, zvláštní žaloba ve veřejném zájmu a žaloba ve věcech územní samosprávy.

#### **a/ obecná žaloba proti rozhodnutí správního orgánu**

K obecné žalobě má podle § 65 odst. 1 s.ř.s. žalobní legitimaci *každý*, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím, které považuje za nezákonné (§ 78 odst. 1 s.ř.s.), zkrácen na svých veřejných subjektivních právech (§ 2 s.ř.s.) přímo (tj. vadným výrokem rozhodnutí) nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení (tj. zejména v důsledku existence vad v řízení). Žalobcem může být osoba soukromého práva, a to jak fyzická tak právnická, stát či další veřejnoprávní korporace (zejména obce a vyšší samosprávné celky). Žalobcem nemůže být správní orgán, zejména proto, že nemá právní subjektivitu a tudíž logicky nemůže být ani dotčen na jakýchkoliv veřejných subjektivních právech<sup>1</sup>.

Žalobní petit může znít na zrušení rozhodnutí (§ 78 odst. 1, § 76 odst. 1 s.ř.s.) nebo na vyslovení nicotnosti rozhodnutí (za podmínek § 68 písm. c) s.ř.s.).

Podle speciálního ustanovení § 65 odst. 3 s.ř.s. se žalobce, kterému byl rozhodnutím správního orgánu uložen trest za správní delikt, domáhat také upuštění od tohoto trestu nebo jeho přiměřeného snížení. Žalobce se tedy nemusí (ale samozřejmě může) domáhat zrušení napadnutého rozhodnutí pro jeho nezákonnost nebo nicotnost. Žalobce se tak například může primárním petitem domáhat zrušení rozhodnutí pro nezákonnost a petitem eventuálním snížení trestu nebo upuštění od něho.

Obecnou žalobu může podle § 65 odst. 2 s.ř.s. podat také ten, kdo žalobní legitimaci podle předešlých dvou odstavců sice nemá (tj. ten, který nebyl napadeným rozhodnutím zkrácen na svých hmotných právech), ale kdo tvrdí, že postupem správního orgánu ve správním řízení byl „zkrácen na právech, která mu přísluší“ (tj. výhradně na právech procesních) takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Žalobci podle tohoto ustanovení mohou být zejména různá občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti apod., kterým zákon přiznává postavení

<sup>1</sup> To však nic nemění na tom, že správní orgán může být účastníkem řízení před správním soudem (§ 33 odst. 2,3 s.ř.s.). Z povahy většiny řízení však vyplývá, že správní orgán může být jen žalovaným (odpůrcem). V některých řízeních má však správní orgán postavení navrhovatele (žalobce) – např. v řízení o kompetenčních žalobách (§ 98 odst. 1 písm. a,b) s.ř.s.). V řízení o kasační stížnosti pak může mít správní orgán postavení stěžovatele.



účastníka v některých správních řízeních (aniž by v těchto řízeních mohla být dotčena jejich hmotná práva), aby v těchto řízeních obhajovali veřejný zájem – zejména veřejný zájem na ochraně životního prostředí<sup>1</sup>. Žalobním důvodem například může být neumožnění účasti žalobce na řízení nebo nedostatečné (tedy nezákonné) vypořádání se s námitkami žalobce v řízení o napadeném rozhodnutí. Také touto žalobou se žalobce může domáhat buď zrušení rozhodnutí nebo vyslovení jeho nicotnosti.

Obecnou žalobu proti rozhodnutí správního lze podat ve lhůtě dvou měsíců. Lhůta počíná běžet následujícího dne poté, co žalobci bylo doručeno rozhodnutí zákonem stanoveným způsobem (zejména písemným doručením rozhodnutí, srov. § 51 SpŘ). Lhůtu pro podání žaloby nelze prominout! Lhůta je zachována, byla-li žaloba podána ve lhůtě u správního orgánu, proti jehož rozhodnutí žaloba směřuje (§ 69 s.ř.s, viz také bod d/ této části)<sup>2</sup>.

#### **b/ zvláštní žaloba na ochranu veřejného zájmu**

Podle § 66 s.ř.s může ve veřejném zájmu zvláštní žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat:

- a) správní orgán za podmínek určených zákonem upravujícími řízení před správními orgány,
- b) nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem,
- c) ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí správního řádu.

Zatímco ustanovení a) a c) jsou v současné době naprosto bezvýznamná, protože k výše zmíněnému svěření žalobní legitimace doposud nedošlo (jsou tedy neaplikovatelná), ustanovení o oprávnění nejvyššího státního zástupce podat žalobu na ochranu veřejného zájmu proti rozhodnutí správního orgánu je velice důležité a závažné. Tato úprava reagující na společenskou potřebu znovu zavádí institut podobný všeobecnému dozoru prokuratury, který byl v našem právním řádu zrušen v roce 1994.

Žalobu může podat nejvyšší státní zástupce, shledá-li, že k jejímu podání existuje *závažný veřejný zájem*. Tento pojem není v zákoně nijak blíže definován. Půjde patrně o případy, kdy pravomocné rozhodnutí správního orgánu, proti kterému již např. nelze

<sup>1</sup> Jde například o § 23 odst. 9 zák.č. 100/2001, o posuzování vlivů na životní prostředí, § 70 zák.č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny apod.

<sup>2</sup> Obecnou úpravu počítání lhůt obsahuje § 40 s.ř.s. a obecnou úpravu doručování obsahuje § 42 s.ř.s.

podat obecnou žalobu ve správním soudnictví, má takové právní následky, které se přičítají v nepřípustné míře zásadě dobré správy a které může otřást důvěrou veřejnosti ve veřejnou správu (např. v případě, že je rozhodnutí přijato v důsledku poskytnutí úplatku). Důvodem pro podání žaloby bude patrně tvrzená nezákonnost<sup>1</sup> napadeného rozhodnutí a nejvyšší státní zástupce se bude domáhat jeho zrušení. Veřejný zájem také opravňuje ke stanovení podstatně delší lhůty k podání žaloby, než je lhůta dvouměsíční u žaloby obecné. Nejvyšší státní zástupce může žalobu podat do tří let ode dne, kdy napadané rozhodnutí nabylo právní moci.

Žaloba k ochraně veřejného zájmu je však nepřípustná (§ 66 odst. 4 s.ř.s.), pokud v ní uplatňované právní důvody byly uplatněny v téže věci v jiné žalobě již soudem zamítnuté<sup>2</sup>. Tímto ustanovením má být zabráněno, aby v téže věci, o níž správní soud na základě obecné žaloby podle § 65 s.ř.s. rozhodl způsobem zamítavým, byla podána žaloba další (v tomto případě by šlo o zvláštní případ překážky rei iudicate).

### **c/ žaloby ve věcech samosprávy**

Žaloby ve věcech samosprávy jsou dvojího druhu:

- V prvním případě je státnímu úřadu (v tomto případě Ministerstvu vnitra), který vykonává dozor nad výkonem samostatné působnosti (Čl. 101 odst. 4 Ústavy) obce, kraje či hlavního města Prahy, dána možnost podat žalobu proti usnesení, opatření nebo rozhodnutí orgánu obce, kraje nebo hlavního města Prahy přijatého v samostatné působnosti<sup>3</sup>. Touto žalobou je možné se domáhat zásadně jenom zrušení napadeného úkonu. Důvodem je tvrzený rozpor těchto úkonů se zákonem nebo jiným právním předpisem. Správní žalobou nelze napadnout obecně závaznou vyhlášku územního samosprávného celku, neboť oprávnění k jejímu zrušení má výlučně Ústavní soud. Žaloba je přípustná až po vyčerpání všech prostředků, které jsou orgánu státního dozoru dány zvláštními právními předpisy a které mají za cíl napravit vadný postup orgánu samosprávného územního celku. Tyto postupy jsou

<sup>1</sup> Není rozhodné, zda tvrzené porušení právní povinnosti se stalo v prospěch nebo neprospěch účastníka správního řízení.

<sup>2</sup> Tzn., zamítnutí žaloby krajským soudem nebo zamítnutí kasační stížnosti.

<sup>3</sup> Touto správní žalobou nelze napadnout rozhodnutí samosprávného územního celku učiněné přenesené působnosti



upraveny zejména v § 124 a zákona o obcích, v § 84 zákona o krajích a v § 109 zákona o hlavním městě Praze<sup>1</sup>.

- V případě druhém, je orgán samosprávného celku<sup>2</sup> oprávněn podat žalobu proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva. Toto rozhodnutí je v souladu s ustanoveními § 89 odst. 1 zákona o obcích, § 45 odst. 2 zákona o krajích a § 67 odst. 2 a 3 zákona o hlavním městě Praze oprávněno vydat Ministerstvo vnitra.

#### d/ pasivní legitimace

V řízeních o všech typech výše uvedených žalob je žalovaným správní orgán, který o napadeném rozhodnutí rozhodl v posledním stupni. Žalovaným je tedy přímo orgán veřejnoprávní korporace, nikoliv veřejnoprávní korporace sama, jak by tomu bylo zejména ve věcech soukromoprávních.

### 5.1.6 Další aspekty řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu

Žaloba musí mít obecné (§ 37 odst. 2,3 s.ř.s.; část 4.3.1) i zvláštní náležitosti (§ 71 s.ř.s.). Mezi nejdůležitější patří to, že žalobce musí v žalobě nejen označit výroky rozhodnutí<sup>3</sup>, které napadá, ale také i výslovně uvést tzv. žalobní body (námitky, důvody), z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky za nezákonné nebo nicotné. Toto pravidlo ve spojení s ustanovení § 71 odst. 2 s.ř.s., které, mimo jiné, stanoví, že žalobu je možno rozšířit *na dosud nenapadané výroky rozhodnutí nebo o další žalobní body* jen ve lhůtě pro podání žaloby<sup>4</sup>, má závažné důsledky. V řízení před správním soudem je tedy uplatňována velmi přísná<sup>5</sup> zásada koncentrace (přísnější než v civilním procesu). Důsledkem mohou

<sup>1</sup> Ve zkratce lze tento postup popsat následovně: Zjistí-li orgány státního dozoru, že příslušné opatření, rozhodnutí či usnesení orgánu územně samosprávného celku přijaté v samostatné působnosti odporuje zákonu či jinému právnímu předpisu, upozorní na tento rozpor příslušný orgán. Pokud nedoručí k nápravě, je Ministerstvo vnitra oprávněno účinnost tohoto opatření, rozhodnutí či usnesení svým rozhodnutím pozastavit. Až po případném zamítnutí rozkladu podaného dotčeným orgánem samosprávného celku může Ministerstvo vnitra podat správní žalobu.

<sup>2</sup> Jedná se orgán obce, kraje, hlavního města Prahy.

<sup>3</sup> Jestliže napadené rozhodnutí obsahuje více výroků, může žaloba směřovat i jen proti jednomu. Soud pak bude zkoumat jen tento napadený výrok v intencích § 75 odst. 2 s.ř.s.

<sup>4</sup> Blíže § 72 odst. 2 s.ř.s.

<sup>5</sup> Podobně přísná byla i předešlá úprava správního soudnictví (§ 250h o.s.ř.), která byla pro tvrzenou neústavnost napadána i před Ústavním soudem, který však návrh na její zrušení zamítl a shledal ji „jako interpretovatelnou v ústavních mezích“ (nález ÚS 98/2000, sv. 18). V této souvislosti lze patrně soudit,

být situace, kdy soud námitky uvedené v žalobních bodech neuzná za oprávněné a celou žalobu zamítne, ačkoliv při projednávání věci zjistil nezákonnosti, které samy osobě by vedly k vyhovění žalobě, kdyby ovšem bývaly byly v žalobě uvedeny jako žalobní důvody<sup>1</sup>.

Na rozdíl od omezeného práva rozšiřovat žalobní důvody, má žalobce neomezené právo kdykoliv za řízení (tj. dokud se soud o žalobě nerozhodne) žalobní body omezit, což vyplývá ze zásady dispozice s předmětem řízení, která je příznačná pro celkovou koncepci řízení před správním soudem.

Podání žaloby samo osobě nemá vůči napadenému rozhodnutí odkladný účinek, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak<sup>2</sup>. Soud může na návrh žalobce odkladný účinek přiznat, jestliže by výkon rozhodnutí nebo jeho jiné následky znamenaly pro žalobce *nenahraditelnou* újmu a jestliže se přiznání odkladného účinku nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem. Přiznáním odkladného účinku se pozastavují všechny účinky napadeného rozhodnutí vyplývající jak z jeho vykonatelnosti, tak z jeho právní moci.

### 5.1.7 Způsob rozhodnutí soudu

Jak již bylo uvedeno výše, soud napadené rozhodnutí zruší nebo žalobu zamítne. V případě, že soud přezkoumává rozhodnutí správního orgánu, kterým byl uložen trest za správní delikt, může soud za podmínek stanovených v § 78 odst. 2 s.ř.s. (podrobněji bylo toto téma rozebíráno v části 5.1.2 b/) upustit od uložení trestu, nebo jej snížit v mezích zákonem stanovených.

Soud napadené rozhodnutí zruší, buď pro jeho nezákonnost (viz část 5.1.1) nebo pro vady řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo. Pro vady, které svou závažností brání samotné možnosti kvalifikovaně přezkoumat napadené rozhodnutí anebo které činí

---

že Ústavní soud pokládá za vhodnější přichýlit se spíše k plnému naplnění ústavního práva na hospodárné projednání a rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů než k absolutnímu naplnění zásady materiální pravdy. Určité „změkčení“ přísného pravidla koncentrace představuje povinnost soudu vyzvat žalobce, aby ve lhůtě, kterou mu stanoví, odstranil vady podání (žaloby) spočívající v neuvedení žalobních důvodů (viz. § 37 odst.5 s.ř.s.)

<sup>1</sup> Z tohoto důvodu je nutné mít při přípravě žaloby alespoň minimální právní vzdělání. Mnohdy bude nutné vyhledat pomoc advokáta. Nabízí se tedy otázka, zda vypuštění povinného zastupování žalobce advokátem (oproti předešlé úpravě správního soudnictví) není jen formálním reformním krokem.

<sup>2</sup> Např. § 222 odst. 2 zákona č. 218/2002 Sb. (služební zákon).



napadené rozhodnutí zjevně a jednoznačně nezákonným, soud napadené rozhodnutí zruší i bez nařízení jednání ve věci. Charakter těchto závažných vad řízení před správním orgánem je uveden v § 76 odst. 1 s.ř.s (více také v části 5.1.2 a/). Soud může podle okolností zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které žalobou napadenému rozhodnutí předcházelo. Právním názorem, který soud vyslovil v odůvodnění svého zrušovacího rozsudku, je vázán nejen žalovaný, ale případně také správní orgán nižšího stupně, pokud bude znovu povolán o téže věci znovu rozhodnout. Tento závazný právní názor by měl být zřetelně oddělen od ostatních částí odůvodnění rozsudku. Mělo by z něj být patrné, z jakých důvodů bylo rozhodnutí zrušeno, aby se správní orgán mohl v dalším řízení podobných nedostatků a vad vyvarovat.

Jestliže soud kdykoliv v průběhu řízení zjistí, že napadené rozhodnutí trpí takovými vadami, které způsobují jeho nicotnost ( viz část 5.1.3), vysloví<sup>1</sup> rozsudkem nicotnost napadeného rozhodnutí, a to i bez nařízení jednání ve věci.

## 5.2 Žaloba pro nečinnost správního orgánu

Do 1.1.2003 se bylo možno domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu jen formou ústavní stížnosti u Ústavního soudu ( čl. 87 odst. 1, písm. d) Ústavy<sup>2</sup>; § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), který nečinnost správního orgánu považuje za porušení ústavně zaručeného práva projednat věc bez zbytečných průtahů. Tento prostředek ochrany i nadále zůstal zachován. Ochrany proti nečinnosti správního orgánu před Ústavním soudem je však možno se domáhat nadále jen po využití veškerých právních prostředků, které jsou k této ochraně dány ve správním soudnictví<sup>3</sup> (tj. po podání správní žaloby podle § 79 s.ř.s. a případné kasační stížnosti). Právní úprava soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 až 81 s.ř.s.) bude tématem následujících odstavců.

<sup>1</sup> Soud napadené nicotné rozhodnutí nezruší, protože nicotné rozhodnutí nikdy nevzniklo a tedy ani nemůže být soudem zrušeno. Nicotnost může být jen autoritativně soudem konstatována.

<sup>2</sup> Pojem nečinnosti správního orgánu Ústavní soud subsumuje pod pojem „jiného zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod - čl. 87 odst. 1, písm. d) Ústavy.

<sup>3</sup> Tato subsidiarita ochrany proti nečinnosti správního orgánu se samozřejmě týká jen těch případů, pro které s.ř.s poskytuje prostředky ochrany (tj. proti nevydání rozhodnutí a osvědčení). V ostatních případech poskytuje soudní ochranu výlučně Ústavní soud.

### 5.2.1 Nečinnost správního orgánu ve smyslu soudního řádu správního

V první řadě je nutné si definovat pojem nečinnosti správního orgánu. Obecně lze říct, že správní orgán je nečinný, jestliže nekoná, ačkoliv mu to zákon nebo jiný právní předpis ukládá. Forem nečinnosti správních orgánů však může být podle předešlé definice celá řada. Soudní řád správní však poskytuje ochranu jen pro dva zřejmě nejzávažnější případy, a to pro nevydání rozhodnutí ve věci samé a proti nevystavení osvědčení v rozumné přiměřené lhůtě<sup>1</sup>.

Obsah pojmu rozhodnutí ve věci samé podle § 79 s.ř.s. je bezpochyby identický s pojmem rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s.ř.s, kterým jsme se zabývali již v části 5.1.1 této práce. Pojem osvědčení však zákon nedefinuje, i když některé právní předpisy definují alespoň jeho obsahové náležitosti<sup>2</sup>. Podle nauky se osvědčením úředně potvrzují skutečnosti, které jsou v něm uvedené a které jsou správnímu orgánu (úřadu) z jeho činnosti zřejmé. Těmito skutečnostmi mohou být jak skutečnosti skutkové (např. údaje na doručence) nebo skutečnosti právní (výpis z obchodního rejstříku, živnostenský list, výpis z rejstříku trestů, osvědčení o studiu na konkrétní škole). Osvědčení je velmi blízké deklaratorním právním aktům (rozhodnutím). Při vydávání osvědčení není však třeba autoritativního zjištění skutkového a právního stavu, správní orgány nevyžívají správního uvážení, neinterpretují neurčité právní pojmy. Osvědčované skutečnosti jsou tedy většinou zřejmé z vnitřních informačních zdrojů konkrétního správního orgánu.

V řadě správních řízení jsou různá osvědčení vyžadovaným podkladem pro budoucí rozhodnutí nebo pro další postup v řízení. Toto byl také patrně jeden z důvodů, proč jejich bezdůvodné nevydání zákonodárce učinil předmětem žaloby proti nečinnosti. Vydání či nevydání příslušného osvědčení může totiž mít zásadní dopad na subjektivní práva a povinnosti, i když osvědčení sama osobě žádná subjektivní práva nezakládají, nemění, neruší ani autoritativně nedeklarují.

<sup>1</sup> Současný právní řád nepředepisuje pro vydání osvědčení žádnou fixní lhůtu (tak jako to například činí v případě rozhodnutí). Ze zásady dobré správy však nepochybně vyplývá, že osvědčení by mělo být vydáno v přiměřené lhůtě.

<sup>2</sup> Např. část druhá zákona č. 41/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů nebo § 14 zákona o obcích či § 15 zákona o krajích.



Z výše uvedeného vyplývá, že pojem osvědčení ve smyslu § 79 s.ř.s. je nutno vždy vykládat v materiálním smyslu. Pro účely ochrany proti nečinnosti správního orgánu je tedy naprosto nerozhodné, zda konkrétní zákonná úprava osvědčení formálně nazývá povolení, souhlas, koncesi, potvrzení nebo výpis. Na uskutečnění ověření, jakožto úkonu v zákoně přesněji definovaného<sup>1</sup>, se rovněž vztahuje ochrana před nečinností ve správním soudnictví. V jistých případech je rovněž možno tuto ochranu vztáhnout také na vydání či nevydání stanoviska správního orgánu. Je tomu tak především tehdy, pokud stanovisko či vyjádření správního orgánu je nutným a závazným podkladem pro jiné správní řízení<sup>2</sup>.

Nečinnost správního orgánu musí být soudem zkoumána z více hledisek. Situace je poměrně jasná, jestliže je pro vydání konkrétního rozhodnutí (odůvodnění) zákonem stanovena fixní lhůta<sup>3</sup>. V tomto případě je ve většině případů za nečinnost správního orgánu považováno nevydání rozhodnutí (osvědčení) v zákonné lhůtě. Případné nedostatečné technické, personální a jiné vybavení či například nedostatky v organizaci veřejné správy rozhodně nelze přičítat k tíži občanů (žalobce) a nemohou být tedy soudem akceptovány jako právem povolené důvody pro nerespektování zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí. Nevydá-li však správní orgán rozhodnutí v důsledku obstrukcí účastníka správního řízení<sup>4</sup> (např. opakované nedostavení se k ústnímu jednání) nelze nevydání rozhodnutí v zákonné lhůtě považovat bez dalšího za nečinnost správního orgánu.

V případě, že zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí (osvědčení) stanovena není, musí soud pečlivě zvážit všechny okolnosti postupu správního orgánu. Jestliže soud konstatuje nečinnost správního orgánu, měl by nabýt jistoty (a tento svůj úsudek náležitě zdůvodnit), že správní orgán, který je povinný vydat v dané věci rozhodnutí nebo osvědčení, bez vážných příčin v řízení nepostupuje anebo postupuje, ale s neodůvodněnými průtahy<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Jedná se o první část zák. č. 41/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto předpisu rozlišujeme dvě formy ověření: vidimace, jakožto ověření shody opisu či kopie s listinou a legalizaci, jakožto ověření pravosti podpisu na listině.

<sup>2</sup> Příkladem takového stanoviska může např. být stanovisko orgánu ochrany životního prostředí ve stavebním řízení.

<sup>3</sup> Obecně je lhůta pro vydání rozhodnutí ve správním řízení stanovena v § 49 SpŘ.

<sup>4</sup> Tento účastník může být i samotným žalobcem

<sup>5</sup> Co bylo uvedeno výše ohledně nedostatků v organizaci a vybavení správních orgánů a ohledně možných obstrukcí ze strany účastníků řízení, platí i v tomto případě.

## 5.2.2 Problematika povahy chráněného práva s ohledem na rozlišení soukromého a veřejného práva

Předmětem ochrany před nečinností správních orgánů je subjektivní veřejné právo vyplývající z čl. 36 odst. 1 Listiny, v souladu s nímž se může každý domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech i u *jiného orgánu*. Toto právo v sobě zahrnuje, mimo jiné, také ochranu před nečinností správních orgánů. Ochrana před nečinností v sobě zahrnuje také záruku realizace práva obsaženého v čl. 38 odst. 2 Listiny, a to práva na projednání věci bez zbytečných průtahů.

V této souvislosti je nerozhodné, jaká věc má být předmětem správního řízení směřujícímu k vydání rozhodnutí nebo jaká věc má být správním orgánem osvědčena. Může se jednat jak o rozhodnutí o subjektivním právu veřejném, tak o subjektivním právu soukromém. Určující pro to, zda žaloba bude či nebude úspěšná, bude posouzení, zda správní orgán vydal či nevydal rozhodnutí (osvědčení) a zda tak splnil či nesplnil povinnost mu uloženou ze zákona či jiného právního předpisu.

I když by správní soud ani v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu neměl nikdy rozhodovat o subjektivních soukromých právech samotných<sup>1</sup>, může jim poskytnout – byť nepřímo – významnou ochranu. Může totiž na základě podané žaloby rozhodnout o povinnosti správního orgánu o konkrétním soukromém subjektivním právu rozhodnout. V této souvislosti znovu vyvstává otázka, zda současné koncepte správního soudnictví, podle níž správní soudy poskytují v zásadě ochranu jen veřejným subjektivním právům (viz § 2 s.ř.s.), není těžkopádná a zbytečně komplikovaná a zda by nebylo účelnější sjednotit soudní kontrolu veřejné správy v rámci jednotné soustavy správních soudů.

## 5.2.3 Řízení o žalobě proti nečinnosti

### a/ žalobní legitimace

Žalobu proti nečinnosti správního orgánu může podat každý, kdo tvrdí, že je nečinností správního orgánu dotčen na svých veřejných subjektivních právech (viz výše). Touto

<sup>1</sup> O těchto právech meritorně rozhoduje správní orgán, případně civilní soud v souladu s § 244 n. o.š.ř.



osobou může být zejména osoba, která se v důsledku nečinnosti správního orgánu ocitla ve stavu právní nejistoty. Žalobcem může být zejména účastník správního řízení<sup>1</sup>, o němž je možno předpokládat, že bude případným rozhodnutím správního orgánu dotčen na svých právech. Žalobcem může být ale také osoba, které zvláštní právní předpis v konkrétním správním řízení nepřiznává status účastníka správního řízení, ale kterou nevydání správního rozhodnutí ohrozí na jejích subjektivních právech. Aktivní legitimaci k žalobě má vždy také osoba žádající správní orgán o vydání osvědčení.

Podle § 79 odst. 2 s.ř.s. je žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Může jím tedy být jak orgán, který rozhoduje o vydání rozhodnutí (osvědčení) v prvním stupni, tak orgán, který po podání řádného (ale také mimořádného) opravného prostředku nebude dál v řízení postupovat.

#### **b/ další podmínky řízení**

Ustanovení § 79 odst. 1 s.ř.s. ukládá žalobci, aby nejdříve vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti. Správní řád z roku 1967<sup>2</sup> (SpŘ) však takový prostředek nezná. Podle § 50 SpŘ může sice orgán, který by byl jinak oprávněn rozhodnout o odvolání, rozhodnout sám ve věci, pokud orgán v první instanci ne zahájil řízení, ač k tomu byl povinen nebo pokud nerozhodl v zákonné lhůtě. Toto řešení však nedává účastníkovi řízení (a tím méně dalším osobám) právo na to, aby odvolací orgán ve smyslu předešlé věty postupoval. K takovému postupu může dát osoba dotčená nečinností správního orgánu podnět, nicméně je věcí odvolacího orgánu, zda svého oprávnění k atrakci řízení využije či nevyužije.

Situace se změní po 1.1.2006, kdy vstoupí v účinnost nový správní řád<sup>3</sup>, který dává účastníkovi řízení oprávnění<sup>4</sup> podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti k nadřízenému správnímu orgánu<sup>5</sup>. Touto žádostí je zahájeno nové správní řízení a nadřízený správní orgán o tomto podnětu musí rozhodnout.

<sup>1</sup> Je zde nerozhodné, zda jde o řízení zahájené na návrh nebo o řízení zahájené z podnětu správního orgánu.

<sup>2</sup> Zákon č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>3</sup> Zákon č. 500/2004 Sb.

<sup>4</sup> § 80 odst. 3 nového SpŘ

<sup>5</sup> Postup nadřízeného orgánu je řešen v celém ustanovení § 80 nového správního řádu

Žalobu také nelze podat v případech, kdy zákon spojuje s nečinností správního orgánu fikci vydání pozitivního<sup>1</sup> či negativního<sup>2</sup> rozhodnutí nebo jiný následek.

Lhůta pro podání žaloby je jeden rok. Počátek jejího běhu závisí na tom, zdali zvláštní zákon stanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení<sup>3</sup>. V tomto případě počíná běžet lhůta pro podání žaloby dnem, kdy marně uplynula lhůta, v které měl správní orgán rozhodnout. Jestliže zákonná lhůta pro rozhodnutí správního orgánu není stanovena<sup>4</sup>, pak lhůta pro podání žaloby běží ode dne posledního úkonu žalobce nebo žalovaného. Jestliže procesní předpis poskytuje prostředek k odvrácení nečinnosti (viz výše), bude zpravidla posledním úkonem právě jeho uplatnění. Zmeškání zákonné lhůty pro podání žaloby nelze prominout!

### **c/ rozhodnutí soudu**

Pro rozhodnutí soudu je určující skutkový stav ke dni jeho rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s.ř.s.). K tomuto datu musí soud zejména zjistit, zda k vydání požadovaného rozhodnutí či osvědčení je žalovaný věcně a místně příslušný. Nečinnost správního orgánu musí ke dni rozhodnutí soudu trvat.

Je-li žaloba důvodná, uloží správnímu orgánu rozsudkem povinnost vydat v přiměřené lhůtě rozhodnutí nebo osvědčení. Uložená povinnost striktně míří k vydání rozhodnutí. Soud v žádném případě nesmí určovat obsah rozhodnutí nebo odůvodnění (toto zůstává v působnosti správního orgánu). Povinnost vydat rozhodnutí znamená povinnost ukončit řízení právními předpisy dovoleným způsobem, tj. například vyhovět (i částečně) návrhu, zamítnout návrh, uložit sankci apod. V případě soudem uložené povinnosti vydat osvědčení to platí obdobně. Správní orgán je na základě soudního rozsudku povinen v souladu s příslušnými právními předpisy buď požadované osvědčení vydat nebo jeho vydání odmítnout.

Soudem stanovená lhůta pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení by měla být stanovena s ohledem na složitost věci a další zjištěné okolnosti. Pokud lhůta pro vydání rozhodnutí či osvědčení je stanovena zákonem, nesmí být soudem uložená lhůta delší než lhůta

<sup>1</sup> Např. § 16 odst. 5 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů

<sup>2</sup> Např. § 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

<sup>3</sup> Obecnou lhůtu pro vydání rozhodnutí stanoví SpŘ v § 49 (30 dnů, ve složitějších případech 60 dnů).

<sup>4</sup> Většinou v případě vydání osvědčení



zákonná. Může však patrně být stanovena kratší, odůvodňuje-li to například stadium příslušného řízení. Například shromáždil-li správní orgán všechny podklady pro úplné zjištění skutkového stavu a zbývá-li mu tedy jen všechny podklady zhodnotit a na jejich základě vydat rozhodnutí, není patrně důvodné stanovit soudcovskou lhůtu v délce zákonné lhůty.

Pokud soud žalobu neuzná za důvodnou, tj. nezjistí u správního orgánu nečinnost, rozsudkem ji zamítne. Také v případě, že správní orgán před vydáním rozsudku požadované rozhodnutí či osvědčení vydal, soud žalobu zamítne. Není totiž úkolem správního soudu konstatovat, zda k nečinnosti došlo, nýbrž uložit správnímu orgánu, aby zjednal nápravu.

Soudní řád správní nestanoví žádné sankce za nesplnění ukládané povinnosti. V souladu s ustanovením § 274 písm. b) o.s.ř. se výkonu soudního rozhodnutí vydaného ve správním soudnictví (tedy i rozsudku ukládajícího povinnost správnímu orgánu vydat rozhodnutí či osvědčení) lze například domoci formou soudní exekuce podle části šesté o.s.ř.

### **5.3 Žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu**

Do 31. 12. 2002 se bylo možno domoci ochrany proti protiústavnímu zásahu orgánu veřejné správy do základních lidských práv a svobod, který nebyl rozhodnutím, jen formou ústavní stížnosti (čl. 87 odst. 1, písm. d) Ústavy; § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Až vstupem v účinnost soudního řádu správního byla ochrana proti nezákonným zásahům, pokynům nebo donucením správních orgánů, které nejsou rozhodnutími (ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s.), svěřena správním soudům. Vzhledem k tomu, že tato působnost je správním soudům svěřena zcela nově a judikaturu Ústavního soudu lze v této souvislosti používat velmi opatrně<sup>1</sup>, výklad některých institutů není judikaturou ani dnes zcela jednoznačný. V následující části se proto zaměříme nejenom na popis řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu (§ 82 až § 87 s.ř.s.), ale také na osvětlení některých ne zcela jasných pojmů.

<sup>1</sup> Jedním důvodů je, bezpochyby, fakt, že existuje pojmový rozdíl mezi *nezákonným* zásahem a zásahem do ústavně zaručených práv a svobod.

### 5.3.1 Pojem nezákonného zásahu správního orgánu

Ve správním soudnictví je poskytována ochrana proti nezákonnému „zásahu, pokynu nebo donucení“<sup>1</sup> správního orgánu. Tento pojem však není definován ani v s.ř.s. ani v jiném právním předpisu. Nejobecněji lze říci, že *zákonným* zásahem správního orgánu je neformální aktivní správní úkon, který je učiněn na základě zákonného zmocnění orgánem veřejné správy nebo jednotlivou osobou k tomu zákonem zmocněnou a kterým je zasahováno do práv a povinností fyzických, popřípadě právnických osob. Jestliže jsou tyto úkony učiněny v jejich zákonných mezích (tj. za podmínek předvídaných zákonem) jsou pro jejich adresáty právně závazné. Jejich případné nerespektování může mít za následek vznik správní, případně trestní odpovědnosti. Jejich neformálnost spočívá v tom, že nejsou výsledkem nějakého formalizovaného procesního postupu (např. výsledkem správního řízení). Touto neformálností se liší například od rozhodnutí správních orgánů ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s., které je individuálním správním aktem. Tyto neformální úkony jsou užívány veřejnou správou za účelem zajištění její větší efektivity.

Mezi „zásahy“ ve smyslu § 82 s.ř.s. je patrně nutno zařazovat naukou<sup>2</sup> definované faktické pokyny, bezprostřední zásahy, některé exekuční úkony (jen ty, které nejsou správním aktem) a zajišťovací úkony.

*Faktickými úkony* se rozumí správní úkony jednotlivé úřední osoby, spočívající ve vyslovení zákazu nebo příkazu určitého jednání, který je jeho adresát povinen respektovat. Faktickými úkony jsou například pokyny příslušníků Policie ČR při řízení provozu na pozemních komunikacích nebo zákaz nákupu, dodávky či prodeje zboží vyslovený při výkonu správního dozoru v místě prodeje inspektorem České obchodní inspekce.

*Bezprostředním zásahem* se pak rozumí správní úkon provedený za účelem odvrácení nebezpečí, které *bezprostředně* ohrožuje právem chráněné zájmy. Pro zákonné užití bezprostředního zásahu musí být splněny následující podmínky: existence speciálního

<sup>1</sup> S.ř.s. používá legislativní zkratku „zásah“.

<sup>2</sup> V následujících čtyřech odstavcích je čerpáno zejména z: *Hendrych D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C.H. Beck, 2003, str. 175 a násl.*



zákonného zmocnění k bezprostřednímu zásahu, bezprostřední zjevné ohrožení právem chráněného zájmu, subsidiární povaha zásahu (nebezpečí nelze odvrátit jinak) a přiměřenost zásahu. Bezprostředním zásahem je například použití zbraně z úřední povinnosti či zadržení osoby (i za použití hmatů, chvatů, služebního psa apod.) příslušníkem Policie ČR.

I některé *exekuční úkony*, kterými rozumíme úkony, kterými je povinný donucován ke splnění uložené povinnosti, kterou nesplnil dobrovolně, mohou být považovány za zásahy ve smyslu § 82 s.ř.s. Typicky jde například o úkony spojené s vyklizením nemovitosti, odnětím movité věci nebo předvedením osob.

*Zajišťovacími úkony* jsou správní úkony, kterými je zajišťován průběh formálního správního procesu, zejména správního a soudního řízení. Nejtypičtějším zajišťovacím úkonem je předvedení osob, které provádí příslušník Policie ČR (případně justiční stráž) na základě žádosti<sup>1</sup> správního orgánu nebo soudu.

Jak již bylo zmíněno výše, správní soudy poskytují ochranu proti *nezákonným* zásahům správních orgánů. Takové zásahy nemají oporu v zákoně, popřípadě v podzákonném právním předpisu nebo mezinárodní smlouvě podle čl. 10 Ústavy. Nezákonný zásah správního orgánu typicky překračuje zákonem stanovené meze pro jeho uplatnění, nebo pro jeho užití chybí některá ze zákonem stanovených podmínek. Základním východiskem pro posuzování zákonnosti zásahu správního orgánu by mělo být ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny, podle něhož lze uplatňovat státní moc (veřejnou moc) jen v případech a v mezích stanoveným zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

### 5.3.2 Podmínky pro podání žaloby, žalobní legitimace

Žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu může podat ten, kdo buď tvrdí, že zásah byl zaměřen *přímo* proti němu anebo že bylo v jeho rámci proti němu přímo zasaženo (měl-li zásah obecnější zaměření - například rozsáhlý zásah policie pod jednotným velením proti teroristické skupině apod.). Pro úspěšnost žaloby musí žalobce

<sup>1</sup> Tato žádost je podána na základě rozhodnutí procesní povahy, které bylo učiněno příslušným správním orgánem nebo soudem.

prokázat, že napadeným nezákonným zásahem byl *přímo zkrácen na svých právech*. Zásah musí přímo směřovat k takovému zkrácení na právech<sup>1</sup>. To znamená, že nezákonný zásah do práv žalovaného nemůže být jen jakýmsi vedlejším důsledkem zásahu.

Další podmínkou, která velmi zužuje možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu, je, že žalobce musí tvrdit (a také prokázat), že nezákonný zásah *trvá* nebo že *trvají jeho důsledky*, anebo (reálně) *hrozí, že zásah stejného druhu bude tímž správním orgánem nebo veřejným sborem<sup>2</sup> opakován*. Pojem trvání zásahu nebo jeho opakování není jistě nutno dále osvětlovat. K trvání důsledků nezákonného zásahu je nutno poznamenat, že důsledkem zásahu není například poškození zdraví, zhoršení duševního stavu, újma na cti nebo způsobení materiální škody. Odstranění těchto důsledků (následků) či jejich jinou reparací se lze domáhat civilní žalobou<sup>3</sup>. Za trvajících důsledky bude však nutno zřejmě považovat pokračující nezákonné omezení svobody pohybu nebo vlastnického práva (např. v důsledku odejmutí věci policejním orgánem).

Žaloba je také nepřípustná (§ 85 s.ř.s.) pokud se lze ochrany nebo nápravy domáhat také jinými právními prostředky. Na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí správního orgánu nebo proti jeho nečinnosti, kdy s.ř.s. požaduje před jejich podáním vyčerpání všech prostředků obrany uvnitř správy samotné, podle výše zmíněného ustanovení je vyloučeno podání žaloby proti nezákonnému správnímu orgánu, jestliže vůbec nějaký jiný prostředek ochrany proti takovému nezákonnému zásahu vůbec existuje. Musí jít zásadně o prostředek, kterým by mohlo být zahájeno právní řízení, v jehož rámci by se osoba zkrácená na svých subjektivních právech mohla domáhat ochrany nebo odstranění následků nezákonného zásahu. V našem právním řádu však není mnoho podobných prostředků upraveno. Jako příklad lze uvést podání námitek proti pokynům a zákazům vysloveným inspektorem České obchodní inspekce při své kontrolní činnosti.<sup>4</sup> Takovým prostředkem však rozhodně není ústavní stížnost nebo žaloba o

<sup>1</sup> Nezákonné zkrácení na právech může například spočívat v úplném omezení osobní svobody a znemožnění svobody pohybu při nezákonném zadržení fyzické osoby policejním orgánem.

<sup>2</sup> Viz § 83 s.ř.s.; viz část věnovaná pasivní žalobní legitimaci

<sup>3</sup> Podle zák. č. 82/1998 Sb.

<sup>4</sup> viz ustanovení § 7, 7b, 8 zák. č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů.; více v *Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M: Soudní řád správní; Komentář, první vydání. Praha C.H. Beck, 2004, str.196 a 197.*



náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem (zák. č. 82/1998 Sb.). Nepřípustná je také žaloba, v níž se žalobce domáhá určení, že zásah byl nezákonný.

Pro přijetí výše zmíněných restriktivních podmínek vedly zákonodárce zřejmě obavy, že institutu žalob proti nezákonnému zásahu správního orgánu bude široce zneužíváno a že jimi budou správní soudy přetíženy. Smutným výsledkem těchto snah však zřejmě bude (a dosavadní soudní rozhodovací praxe to potvrzuje), že jen velmi málo žalob proti zásahu správního orgánu bude úspěšných (i když nezákonných zásahů bude několikanásobně více) a že i nadále jedinou opravdu účinnou možností, jak se domoci ochrany proti neústavnímu zásahu správního orgánu, bude cesta k Ústavnímu soudu! Lze také litovat, že soudu nebylo dáno například ani oprávnění, aby se vyslovil, zda konkrétní zásah byl či nebyl nezákonným. Takové určení by mělo bezesporu velký význam pro kultivaci výkonu veřejné správy.

Žalovaným může být správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 s.ř.s., který zásah sám provedl, anebo správní orgán, který řídí veřejný sbor<sup>1</sup>, jenž zásah provedl. Jestliže zásah provedl strážník obecní policie<sup>2</sup>, je žalovaným obec, jakožto veřejnoprávní korporace.

### 5.3.3 Lhůta pro podání žaloby; způsob rozhodnutí soudu

Podání žaloby je omezeno jak lhůtou subjektivní, tak lhůtou objektivní. Žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce o dozvěděl o nezákonném zásahu (subjektivní lhůta). Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k nezákonnému zásahu došlo (lhůta objektivní).

Soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni rozhodnutí, protože k tomuto dni musí být splněna podmínka, že zásah nebo jeho důsledky trvají anebo že hrozí opakování zásahu. Zákonnost zásahu je však posuzována podle právního stavu, kdy k zásahu došlo, popřípadě, kdy zásah trval.

<sup>1</sup> Veřejným sborem jsou ve smyslu § 83 s.ř.s. ozbrojené síly (armáda, Vojenská kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž, Vojenská policie), veřejné ozbrojené sbory (např. Policie ČR), ozbrojené bezpečnostní sbory nebo jiné obdobné sboru. Veřejným sborem ve smyslu s.ř.s. rozhodně nejsou soukromé bezpečnostní agentury apod.

<sup>2</sup> Obecní policie je orgánem obce.

Jestliže soud zjistí, že žaloba je oprávněná, rozsudkem žalovanému zakáže, aby v porušování žalobcova práva nezákonným zásahem pokračoval. Zákazem pokračování míří na pokračování zásahu již započatého a v době vynesení rozsudku pokračujícího. V žádném případě nejde o přímý zákaz nezákonný zásah opakovat tj. kdykoliv v budoucnu učinit zásah obdobný.

Žalovanému ale soud tímto rozsudkem dává najevo, jaký bude patrně v budoucnu jeho právní názor. To znamená, že jestliže se žalovaný dopustí v budoucnu podobného zásahu, bude muset počítat s tím, že správní soud takový zásah v souladu s dříve vysloveným právním názorem bude považovat za nezákonný (srov. s výkladem věnovaným sjednocování rozhodovací praxe správních soudů; část 4.2). Je-li to možné, soud také v rozsudku žalovanému přikáže, aby obnovil stav před zásahem. Tím není dotčeno právo žalobce na náhradu škody, která mohla vzniknout v důsledku provedeného nezákonného zásahu správního orgánu.

Jestliže však soud shledá, že žaloba není důvodná, zamítne ji.

## 5.4 Kasační stížnost

Zavedení dvouinstanční soustavy správních soudů je krokem jistě velmi pozitivním, který se zcela určitě projeví ve vyšší kvalitě rozhodování správních soudů a ve větší jednotnosti správní judikatury. Tento fakt pak bude jistě mít i pozitivní vliv na kvalitnější výkon veřejné správy. Kromě speciálních mechanismů rozebíraných v části 4.2 (§ 12,17,18,19 s.ř.s.) ke sjednocování judikatury správních soudů přispívá i institut kasační stížnosti (§ 102 až 110 s.ř.s.). Vzhledem k tomu, že kasační stížnost netvoří hlavní téma této práce, nebudeme se zabývat jednotlivými detaily řízení o ní. V následujícím textu se zaměříme jen na ty aspekty, které jsou významné vzhledem k výše rozebíraným žalobám proti rozhodnutí, nečinnosti a nezákonnému zásahu správního orgánu.

Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví. *Není tedy řádným opravným prostředkem* jako třeba odvolání v rámci civilního procesu. Nemá totiž vliv na právní moc rozhodnutí, proti



němuž je stížnost podána. Podaná stížnost také v zásadě nemá vůči napadenému rozhodnutí odkladný účinek. Pro přiznání odkladného účinku platí přiměřeně ustanovení § 73 odst. 2 až 4 s.ř.s.<sup>1</sup> (viz část 5.1.6 této práce).

Důvody pro podání kasační stížnosti jsou taxativně uvedeny v § 103 s.ř.s. Důvodem může být například:

- tvrzení, že rozhodnutí krajského soudu bylo nezákonné, protože soud nesprávně posoudil právní otázky (např. soud aplikoval na posuzovanou věc nesprávnou právní normu nebo z jinak správně zjištěného skutkového stavu vyvodil nesprávné právní závěry apod.),
- tvrzení, že řízení před soudem bylo určitým způsobem vadné (například některý z účastníků řízení neměl možnost plně uplatnit svá procesní práva),
- tvrzení, že soudní řízení bylo zmatečné např. v důsledku nedostatku podmínek řízení (§ 46 odst. 1, 2 s.ř.s.), rozhodování vyloučeného soudce nebo nesprávného obsazením soudu apod.,
- tvrzení, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro svoji nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů rozhodnutí,
- nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení (§ 46 a § 47 s.ř.s.).

Z výše uvedeného je patrné, že důvody pro podání kasační stížnosti jsou velmi široké a že tedy kasační stížnost představuje do značné míry druhou „plnohodnotnou“ instanci v řízení o správních žalobách.

Kasační stížnost je v zásadě přípustná proti každému rozhodnutí krajského soudu. Proti některým taxativně určeným rozhodnutím je však kasační stížnost nepřípustná. Stížnost je podle § 104 s.ř.s. nepřípustná:

- ve věcech volebních<sup>2</sup>,
- opírá-li se o jiné důvody než o ty, které jsou uvedeny v § 103 s.ř.s. (viz výše),
- opírá-li se o důvody, které stěžovatel před krajským soudem neuplatnil, ačkoliv tak učinit mohl. (Žalobce je povinen označit všechny napadené výroky napadeného

<sup>1</sup> Stěžovateli musí být v souvislosti s výkonem rozhodnutí hrozit nenahraditelní újma. Přiznání odkladného účinku se nesmí dotknout nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a nesmí být v rozporu s veřejným zájmem.

<sup>2</sup> § 88 až 93 s.ř.s.; uvádíme jen pro úplnost; řízení ve věcech volených tvoří předmět této práce.

rozhodnutí a uvést všechny žalobní důvody již v podané žalobě. Tímto žalobce určuje rozsah soudního přezkumu. Viz § 71 odst. 2 a § 75 s.ř.s.; část 5.1.6),

- směřuje-li jen proti důvodům (odůvodnění) rozhodnutí nebo pouze proti výroku o nákladech řízení (§ 61 s.ř.s.),
- proti rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení (rozhodnutí soudu, která jsou méně významná a která nemají vliv na rozhodnutí ve věci; např. rozhodnutí o zamítnutí návrhu na provedení důkazu, rozhodnutí o spojení nebo rozdělení věcí, rozhodnutí, kterým se určuje tzv. soudcovská lhůta apod.),
- proti rozhodnutí, které je svou povahou dočasné (např. usnesení o přiznání odkladného účinku žaloby podle § 73 s.ř.s.),
- proti *novému rozhodnutí krajského soudu vydanému poté, co Nejvyšší správní soud jeho dřívější rozhodnutí zrušil*, ledaže je namítáno, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Zákonem č. 350/2005 Sb. bylo do s.ř.s. vloženo ustanovení § 104a, podle něhož NSS odmítne pro *nepřijatelnost* kasační stížnost ve věcech azylu, pokud *svým významem nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele*. O odmítnutí kasační stížnosti ve věcech azylu z výše uvedených důvodů musí příslušný senát NSS rozhodnout jednomyslně (všemi hlasy jeho členů). Usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pak nemusí být odůvodněno. Tento institut byl zaveden zejména s ohledem na zvyšující se počet kasačních stížností, které jsou podávány cizinci jen z cílem legalizace jejich pobytu na území ČR. Tento velký nápad kasačních stížností v azylových věcech do jisté míry ochromuje činnost NSS v jiných oblastech a nepřiměřeně prodlužuje průměrnou délku řízení před NSS. Řešení, které zákonodárce na návrh vlády přijal v podobě citovaného ustanovení § 104a je však velmi problematické. Zejména bude tímto ustanovením omezena možnost NSS formou rozhodování o kasačních stížnostech ovlivňovat budoucí rozhodování krajských soudů v azylových věcech a tím možnost bojovat proti rozbíhavosti rozhodovací praxe krajských soudů. Špatná a neurčitá formulace pojmu *nepřijatelnosti*<sup>1</sup> kasační stížnosti může mít za následek odmítání kasačních stížností, které nepředstavují zjevně bezúspěšné domáhání se práva<sup>2</sup>, ale které omezit i práva uprchlíků, kteří se ochrany domáhají oprávněně. Navíc možnost neodůvodnit rozhodnutí soudu je ve zcela zjevném

<sup>1</sup> Nepromyšlené zavedení tohoto pojmu je také z hlediska systematiky zákona nekoncepční a politováníhodné.

<sup>2</sup> Záměrem zákonodárce bylo právě omezení tohoto druhu stížností.



rozporu s právem na spravedlivý proces ve smyslu jak judikatury ESLP, tak i našeho Ústavního soudu<sup>1</sup>.

Aktivně legitimován k podání kasační stížnosti je nejen každý z účastníků soudního řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (tzn., že stěžovatelem může být i například správní orgán, který byl v předchozím řízení žalovaným), ale také osoba zúčastněná na řízení, která v tomto řízení v souladu s ustanovením § 34 odst. 1 a 2 s.ř.s. oznámila, že bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Stěžovatelem může být také osoba, která v podané stížnosti zpochybňuje závěr soudu o tom, že není osobou zúčastněnou, jakož i osoba, která práva osoby zúčastněné na řízení uplatnila až po vydání napadeného rozhodnutí (tzv. opomenutá osoba).

Účastníky řízení jsou stěžovatel a všechny osoby, které byly účastníky v řízení před krajským soudem (105 odst. 1 s.ř.s.). Osoba zúčastněná na řízení před krajským soudem se stane účastníkem, jen podá-li sama kasační stížnost. Jestliže tak neučiní, zůstává dále ex lege osobou zúčastněnou na řízení i v řízení o kasační stížnosti<sup>2</sup>. Nové vyjádření o tom, že chce uplatňovat svá práva osoby zúčastněné na řízení (§ 34 odst. 1 a 2 s.ř.s.), není třeba.

Stěžovatel musí být, (na rozdíl od žalobce v řízení před krajským soudem), kromě stanovených výjimek stanovených v § 105 odst. 2 s.ř.s., zastoupen advokátem.

Kasační stížnost se podává u krajského soudu, který napadené rozhodnutí vydal. Lhůta pro podání stížnosti je však zachována, jestliže byla podána přímo u NSS. Lhůta pro podání kasační stížnosti činí dva týdny od doručení napadeného rozhodnutí, popř. opravného usnesení. Vzhledem k tomu, že tato lhůta je relativně dosti krátká, lze očekávat, že mnohé podávané kasační stížnosti nebudou mít všechny zákonem stanovené náležitosti (§ 37 a § 106 odst. 1 s.ř.s.). V tomto případě soud na vady stěžovatele upozorní a uloží mu, aby chybějící náležitosti doplnil ve lhůtě jednoho měsíce (na důvodnou žádost lze tuto lhůtu ještě prodloužit). V této lhůtě je pak dokonce

<sup>1</sup> Více o této problematice, jejíž detailní rozbor by přesáhl rámec této práce v *Kučera Viktor: K institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti*, Právní zpravodaj 11/2005

<sup>2</sup> Tento úmysl zákonodárce například nepochybně vyplývá z faktu, že osobě zúčastněné na řízení před krajským soudem se doručuje rozsudek NSS, kterým bylo rozhodnuto o kasační stížnosti (§ 110 odst. 4 s.ř.s.)

stěžovatel oprávněn rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a rozšířit její důvody<sup>1</sup>.

NSS rozhoduje o kasační stížnosti *zpravidla bez jednání*. Jednání nařídí jen považuje-li to za vhodné nebo provádí-li dokazování. Z toho vyplývá, že NSS provádí dokazování jen výjimečně. Shledá-li NSS potřebu rozsáhlejšího dokazování, patrně bez nařízení jednání napadené rozhodnutí zruší a vrátí věc k dalšímu řízení krajskému soudu s tím, že v odůvodnění vyjádří právní názor týkající se potřeby doplnění dokazování (tímto právním názorem je pak krajský soud povinen se v dalším řízení řídit).

NSS je vázán rozsahem kasační stížnosti. Přezkoumává tedy jen napadené výroky rozhodnutí krajského soudu, a to jen z důvodů uváděných stěžovatelem (dispoziční zásada). NSS se může odchýlit od této zásady jen ve třech případech, a to z důvodu zmatečnosti řízení před krajským soudem, nebo zatíženosti řízení vadou, která by mohla zapříčinit nezákonnost rozhodnutí o věci samé, anebo je-li již rozhodnutí správního orgánu nicotné. V těchto případech NSS zruší rozhodnutí krajského soudu z úřední povinnosti.

Řízení o kasační stížnosti je řízeno přísným kasačním principem. Je-li stížnost důvodná, NSS rozsudkem zruší napadené rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení (§ 47 s.ř.s.), odmítnutí návrhu (§ 46 s.ř.s.) nebo podstoupení věci, rozhodne o tom NSS současně se zrušením napadeného rozhodnutí. Krajský soud je vázán právním názorem NSS vysloveným ve zrušujícím rozsudku. Shledá-li NSS, že kasační stížnost není důvodná, rozsudkem ji zamítne.

Z výše uvedeného vyplývá, že, i když je kasační stížnost opravným prostředkem založeným na výlučném kasačním principu a s omezenými stížnostními důvody, můžeme ji považovat za opravný prostředek velice dobře splňující zákonodárcem zamýšlený účel. Uplatňování tohoto procesního institutu totiž nepochybně přispívá k větší jednotnosti rozhodovací praxe správních soudů a omezuje počet nezákonných a jinak vadných rozhodnutí krajských soudů působících ve správním soudnictví.

<sup>1</sup> Z tohoto důvodu je patrně praktické podat stížnost s nějakou formální vadou a tímto, de facto, získat další minimálně jednoměsíční lhůtu pro dopracování kasační stížnosti.



## 6 Závěr aneb zhodnocení nové právní úpravy a nastínění perspektiv dalšího vývoje

Nová úprava správního soudnictví obsažená ve správním řádě soudním je jistě ve srovnání s úpravou předcházející, která byla zrušena nálezem Ústavního soudu č. 271/2001 Sb., krokem kupředu. Zákonodárci se podařilo uvést právní úpravu správního soudnictví do souladu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy, což představovalo jeho prvotní a nejdůležitější úkol. Zkvalitněním právní úpravy žalob proti rozhodnutí správního orgánu a novým zavedením žalob proti nečinnosti a proti nezákonným zásahům správního orgánu byla podstatným způsobem rozšířena ochrana subjektivních veřejných práv. Konstituování dvouinstanční soustavy správních soudů dalo vzniknout mechanismům, které zajistí větší jednotnost judikatury správních soudů, která bude mít pak nepochybně pozitivní vliv na jednotnější, věcně správnější a zákonnější výkon veřejné správy. Nová úprava správního soudnictví tedy nepochybně posílila naplňování základních zásad právního státu, mezi které, mimo jiné, patří zásada proporcionality a zásada legitimního očekávání ve sféře veřejné správy. Vstup v účinnost nového správního řádu (zák. č. 500/2004 Sb.) pak nepochybně ještě více posílí pozitivní působení správního řádu soudního.

Česká úprava správního soudnictví však i nyní trpí, dle našeho názoru, mnoha nekonceptnostmi a problematickými body, které její pozitivní přínos poněkud zeslabují.

V první řadě je nutné poukázat na problematické zavedení rozdílného systému soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávních a veřejnoprávních věcech, který se v takové podobě ani ve většině evropských zemích nevyskytuje a který mnohdy spíše prodlužuje<sup>1</sup> soudní řízení než aby poskytl vyšší úroveň ochrany subjektivním právům soukromým (což bylo jeho původním smyslem). Zavedení právního dualismu do přezkumu správních rozhodnutí nevyplývá v žádném případě ani z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jak je mnohdy nesprávně tvrzeno zastánci tohoto systému. Pojem *občanských práv a závazků*, o nichž by soudům ve smyslu čl. 6

<sup>1</sup> A to zejména v důsledku legislativně nekvalitního určení věcné příslušnosti správních soudů a soudů obecných, které má za následek mnoho kompetenčních konfliktů mezi správními a civilními soudy, které řeší speciální senát vytvořený v souladu se zák. č. 131/2002 Sb.

odst. 1 Úmluvy mělo být umožněno *rozhodnout* v tzv. plné jurisdikci, je totiž mnohem širší než pojem subjektivních soukromých práv, jejichž ochrana je svěřena obecným civilním soudům podle části páté o.s.ř. Je tedy jasné, že správní soudy budou i nadále přezkoumávat mnohá rozhodnutí správních orgánů právě týkající se *občanských práv a závazků*.

Je asi zcela naivní se domnívat, že by se v dohledné době podařilo soudní kontrolu veřejné správy znovu soustředit do jedné soustavy správních soudů (i když se nám toto řešení zdá naprosto nejsprávnější). Věřme tedy alespoň, že mnohé nejasnosti a výkladové potíže, které přinesla nekvalitní aktuální právní úprava, se podaří odstranit alespoň kvalitním rozhodováním Nejvyššího správního soudu a také zvláštního senátu podle zák. č. 131/2002 Sb. Dosavadní rozhodovací praxe naše mírně pozitivní očekávání spíše naplňuje.

Dalším problematickým bodem nové právní úpravy je oprávnění správního soudu nahrazovat správní uvážení správního orgánu nezávislým uvážením soudcovským ve sféře rozhodování o trestu za spáchaný správní delikt. Udělení tohoto oprávnění správním soudům se zdá být zcela nekoncepčním a nadbytečným<sup>1</sup>. Navíc vychyluje rovnováhu mezi mocí soudní a mocí výkonnou nepřiměřeně ve prospěch moci soudní.

Konečně posledním z nejdůležitějších<sup>2</sup> nedostatků současné právní úpravy je zavedení příliš restriktivních podmínek pro podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu. Dosavadní, více než dvouleté, zkušenosti s rozhodováním správních soudů v těchto věcech ukazují, že domoci se soudní ochrany proti nezákonným zásahům správních orgánů je téměř nemožné<sup>3</sup>.

Dosavadní činnost správních soudů také ukazuje, že správní soudy jsou nepřiměřeně zavaleny spory vznikajícími v některých konkrétních oblastech veřejné správy<sup>4</sup>,

<sup>1</sup> Odstranění nepřiměřených trestů za správní delikty by bylo možné i důsledkem jiných ustanovení s.ř.s., více v části 5.1.2.

<sup>2</sup> Na tomto místě se již nebudu znovu zabývat některými formulačními a jinými nedostatky nové právní úpravy, na které jsem upozornil v samotném textu práce.

<sup>3</sup> Jedinou efektivní ochranou je tedy i nadále podání ústavní stížnosti.

<sup>4</sup> Tento zvýšený nápad sporných věcí pocházejících z konkrétních oblastí veřejné správy není však novým fenoménem. Existoval již před účinností soudního řádu správního.



například v oblasti správy daní a poplatků. Tyto spory vznikají často v důsledku komplikované a dosti nepřehledné právní úpravy.

V mnoha hmotněprávních předpisech se často velmi těžko orientují také samotní soudci správních soudů, kteří se i nyní často uchylují jen ke zkoumání zákonnosti procesního postupu správního orgánu a nechávají zcela stranou hmotněprávní obsah (věcnou správnost) jejich rozhodnutí. Toto časté nepochopení samotného smyslu právní regulace některých oborů veřejné správy<sup>1</sup> ze strany správních soudců nevede proto k větší kultivovanosti a věcné správnosti rozhodování správních orgánů, ale spíše k „právní válce“ mezi správními orgány a správními soudy. Rozhodování správních soudů totiž není často sto působit vahou své právní argumentace, protože často trpí značným deficitem odborných znalostí.

V této souvislosti by tedy jistě stálo za zamyšlení, zda pro některé oblasti veřejné správy (například oblast daňová, oblast azylová, ochrana práv duševního vlastnictví správními orgány apod.) nevytvořit speciální soustavy správních soudů (tribunálů), které by byly více či méně oddělené<sup>2</sup> od soustavy správních soudů obecných. V těchto soudních soustavách by se na rozhodování (alespoň v nižších instancích) mohla podílet i odborná veřejnost. Je představitelné, že by například v daňových věcech rozhodoval senát složený z jednoho soudce z povolání (předseda senátu) a dvou přisedících, z nichž jeden by byl nominován například Komorou daňových poradců ČR nebo komorou auditorů ČR a druhý akademickou institucí (vysokoškolského typu), která vzdělává odborníky v této oblasti. Tím by mohla být zajištěna nejen vyšší odborná kvalita rozhodování těchto soudů (tribunálů), ale také efektivnější odborné vzdělávání profesionálních soudců v konkrétních odborných disciplínách. Inspirace v tomto směru v zahraničních právních řádech zcela jistě nechybí (Německo, Velká Británie).

Ať již budou, či nebudou kritické poznámky, či jiné návrhy změn učiněné v celé této diplomové práci, v budoucnu našimi zákonodárci zohledněny, věřme, že úroveň soudní

<sup>1</sup> Například v souvislosti se soudním přezkumem rozhodnutí ve věcech správy daní a poplatků je možné konstatovat, že mnohdy soudci evidentně nemají základní znalosti z oborů národního hospodářství a veřejných financí. Jsme často svědky toho, že některá rozhodnutí orgánů správy daní a poplatků jsou správními soudy rušena pro jejich údajnou nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnost, která je však jen iluzorní.

<sup>2</sup> Míra oddělenosti od obecné soustavy správních soudů je samozřejmě věcí diskuze. Je například představitelné, aby všechny soustavy správních soudů byly zastřešeny jediným Nejvyšším správním soudem (což by odpovídalo i současné ústavní úpravě).

kontroly veřejné správy bude mít stále zvyšující se úroveň a že naši republiku přiblíží vysokým standardům zemí západně od našich hranic. K tomu by měla přispět i odborně vyspělá a konzistentní rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu, který by se měl, mimo jiné, nechat inspirovat domácí a zahraniční naukou a také judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a Evropského soudního dvora.



## Seznam literatury:

- *Hendrych D. a kol.* Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C.H. Beck, 2003
- *Hendrych D. a kol.* Právní slovník. 1. vydání C.H. Beck, 2001
- *Hoetzel J.*: Československé správní právo, část všeobecná, Melantrich, Praha 1937
- *Knappová M., Švestka J. a kolektiv:* Občanské právo hmotné, svazek I., třetí aktualizované a doplněné znění, ASPI, Praha 2002
- *Mazanec M.*: Správní soudnictví, Linde Praha, 1996
- *Pomahač R., Pítrová L.*, Evropské správní soudnictví, 1. vydání Praha, C.H. Beck 1998.
- *Pomahač R., Průcha P.* Lexikon – správní právo, Sagit 2002
- *Sládeček V.*: Obecné správní právo, ASPI Publishing, Praha 2004
- *Schelleová I.*: Správní soudnictví. Eurolex Bohemia, Praha 2004
- *Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M.*: Soudní řád správní; Komentář, první vydání. Praha C.H. Beck, 2004
- *Wintrová A. a kolektiv:* Civilní právo procesní, 2. aktualizované a přepracované vydání. Linde Praha 2002

### Odborné články:

- *Arnold, R.* Soudní kontrola správních rozhodnutí v Německu. Právní rozhledy 7/2002.
- *Bárta J.*: Problém věcné příslušnosti mezi správními soudy a obecnými soudy. Správní právo č. 4/2004
- *Baxa J., Mazanec M.*: Reforma správního soudnictví. Právní rádce 1/2002
- *Chvátalová I.*: Historie a současnost správního soudnictví v České Republice, Správní právo 2/2004
- *Kadečka. S.*, Správní soudnictví ve světle ústavněprávní judikatury, Právní rádce č. 3/2002
- *Kopecký,* Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, Praha 2003

- *Kučera Viktor*: K institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti, Právní zpravodaj 11/2005
- *Mazanec M.*: Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány, Právní rozhledy č. 2/2003
- *Mikeš J., Wintrová A., Zoulik F.*, Problémy nové části páté o.s.ř., Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, Praha 2003
- *Mikule V.*: Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, Praha 2003
- *Mikule V.*: Správní soudnictví stojí před reformou, Právní zpravodaj 12/2001
- *Mikule V.*: Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy. Justiční praxe 3/2002.
- *Mikule V.*: Nový správní řád konečně na světě. Právní zpravodaj. 9/2004
- *Millerová I.*: Kasační stížnost. Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, Praha 2003
- *Němec M.*: Model správního soudnictví. Právní rádce 1/2002
- *Pítrová L.*: Vliv judikatury Evropského soudního dvora na judikatury Nejvyššího správního soudu. Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, Praha 2003
- *Pomahač R.*: Správní spravedlnost. Právník 5/2005
- *Pomahač R.*: Nejvyšší správní soud. Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, Praha 2003
- *Pomahač R.* .: Správní či soudní projednávání správních deliktů?, Správní právo 1/2002.
- *Prášková M.*: Rozhodování soudu ve věcech správního trestání. Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, Praha 2003
- *Sládeček V.*, Soudní přezkum správního uvážení, Problémy nové části páté o.s.ř., Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, Praha 2003
- *Sládeček V.*: Obecné správní právo, ASPI Publishing, Praha 2004
- *Staša J.*: K problematice účastenství ve správním soudnictví. Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, Praha 2003
- *Svoboda P.*: Čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech a nová úprava správního soudnictví. Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, Praha 2003



- *Šimůnková V., Veberová H.:* Věcná správnost aktu a přezkoumání jeho zákonnosti. Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, Praha 2003
- *Vopálka V.:* Pravomoc správních soudů. Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, Praha 2003