

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

PRÁVNICKÁ FAKULTA

Katedra občanského práva

# ŽALOBY VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Petr Smolík, Ph.D.

2006

Diplomant:  
Radka Součková  
Ročník: 5.  
Adresa:  
Káranská 5/376  
Praha 10 Malešice  
PSČ: 108 00

Prohlášení:

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

V Praze dne 16. března 2006

  

---

Radka Součková

## OBSAH

	Strana
<b>1. POJEM, FUNKCE A VÝVOJ SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ</b>	5
1.1. Pojem správního soudnictví	5
1.2. Pojem správního soudnictví ve světle současné právní úpravy	6
1.3. Funkce správního soudnictví	7
1.4. Typy správního soudnictví	8
1.5. Vývoj a současnost základních evropských systémů správního soudnictví	8
1.5.1. Anglie	8
1.5.2. Francie	10
1.5.3. Německo	11
1.6. Vývoj správního soudnictví na území České republiky	13
1.6.1. Správní soudnictví v období rakousko-uherské monarchie	13
1.6.2. Správní soudnictví v samostatné Československé republice	13
1.6.3. Správní soudnictví v období nesvobody	14
1.6.4. Správní soudnictví v období po sametové revoluci	15
<b>2. ORGANIZACE SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ V ČR</b>	18
2.1. Správní soudy	18
2.2. Příslušnost správních soudů	18
2.3. Nejvyšší správní soud a jeho působnost	19
2.3.1. Nejvyšší správní soud	19
2.3.2. Působnost Nejvyššího správního soudu	20
2.3.3. Nejvyšší správní soud jako kasační soud	21
<b>3. PRÁVOMOC SPRÁVNÍCH SOUDŮ V ČR</b>	22
3.1. Obecné vymezení pravomoci správních soudů	22
3.2. Konkrétní vymezení pravomoci správních soudů	24
3.3. Pravomoc správních soudů ve věcech volebních a ve věcech místního referenda	25
3.4. Pravomoc správních soudů ve věcech politických stran a politických hnutí	26
3.5. Soudní přezkum podzákoných právních předpisů	26
3.6. Stručně k nové pravomoci správních soudů rušit opatření obecné povahy	27
<b>4. OBECNÁ USTANOVENÍ O ŘÍZENÍ VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ</b>	28
4.1. Povaha řízení ve správním soudnictví	28

4.2. Obecná ustanovení o řízení ve správním soudnictví	30
4.2.1. Zahájení řízení	30
4.2.2. Účast na řízení	32
4.2.2.1. Účastníci řízení	32
4.2.2.2. Osoby zúčastněné na řízení	33
4.2.2.3. Zastoupení účastníků	34
4.2.3. Práva a povinnosti účastníků řízení	35
4.2.4. Procesní úkony účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení	35
4.2.5. Předběžné opatření	36
4.2.6. Spojení a vyloučení věcí	36
4.2.7. Procesní lhůty	37
4.2.8. Doručování	37
4.2.9. Předvolání, předvedení, pořádková pokuta	38
4.2.10. Nahlížení do spisu	38
4.2.11. Ukončení řízení bez rozhodnutí ve věci samé	39
4.2.11.1. Odmítnutí návrhu	39
4.2.11.2. Zastavení řízení	40
4.2.12. Přerušování řízení	41
4.2.13. Jednání, odročení jednání a rozhodování bez nařízení jednání	43
4.2.14. Dokazování	45
4.2.15. Rozhodnutí	47
4.2.16. Přednostní vyřizování věcí	49
4.2.17. Náklady řízení	49
4.2.18. Uspokojení navrhovatele	52
4.2.19. Výkon rozhodnutí	53
<b>5. ŽALOBY VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ</b>	<b>54</b>
5.1. Druhy správních žalob	54
5.2. Žaloby ve správním soudnictví podle soudního řádu správního	56
5.3. K substituční žalobě podle části páté o. s. ř.	57
<b>6. ŽALOBA PROTI ROZHODNUTÍ SPRÁVNÍHO ORGÁNU</b>	<b>57</b>
6.1. Úvodem	57
6.2. K pojmu rozhodnutí správního orgánu	58
6.3. K pojmu nezákonnosti a důvodům nicotnosti správního rozhodnutí	59
6.4. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu a řízení o ní	62

6.4.1.	Obecná žaloba proti rozhodnutí správního orgánu	62
6.4.2.	Substituční žaloba	63
6.4.3.	Zvláštní žaloba k ochraně veřejného zájmu	64
6.4.4.	Žaloby ve věcech samosprávy	65
6.5.	Nepřípustnost žaloby	67
6.6.	Úkony správního orgánu vyloučené ze soudního přezkumu	68
6.7.	Účastníci řízení o žalobě	70
6.8.	Lhůta pro podání žaloby	71
6.9.	Žalobní náležitosti	72
6.10.	Odkladný účinek žaloby	73
6.11.	Přezkoumání rozhodnutí, dokazování a rozhodnutí soudu o žalobě	74
<b>7.</b>	<b>ŽALOBA PROTI NEČINNOSTI SPRÁVNÍHO ORGÁNU</b>	<b>78</b>
7.1.	Úvodem	78
7.2.	Řízení o žalobě	80
7.2.1.	Žalobní legitimace	80
7.2.2.	Účastníci řízení o žalobě	83
7.2.3.	Lhůta k podání žaloby	84
7.2.4.	Náležitosti žaloby	84
7.2.5.	Rozhodnutí soudu o žalobě	85
<b>8.</b>	<b>ŽALOBA PROTI NEZÁKONNÉMU ZÁSAHU SPRÁVNÍHO ORGÁNU</b>	<b>86</b>
8.1.	Úvodem	86
8.2.	Řízení o žalobě	89
8.2.1.	Podmínky přípustnosti žaloby	89
8.2.2.	Účastníci řízení o žalobě	92
8.2.3.	Lhůta pro podání žaloby a žalobní náležitosti	92
8.2.4.	Rozhodnutí soudu o žalobě	93
<b>9.</b>	<b>KOMPETENČNÍ ŽALOBA</b>	<b>93</b>
9.1.	Úvodem	93
9.2.	Kompetenční spory rozhodované jinými orgány	95
9.3.	Řízení o kompetenční žalobě	96
9.3.1.	Žalobní legitimace	97
9.3.2.	Účastníci řízení a osoby zúčastněné na řízení	98
9.3.3.	Nepřípustnost žaloby	98
9.3.4.	Rozhodnutí soudu o žalobě	99

10. Závěrem	99
11. Seznam použitých zkratk	102
12. Seznam použité literatury	103
13. Seznam použité judikatury	105

## 1. POJEM, FUNKCE A VÝVOJ SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

### 1.1. Pojem správního soudnictví

Česká republika je demokratickým právním státem<sup>1</sup>, tedy státem, který je vázán přirozeným právem, a jehož základním principem je ochrana rovných lidských a občanských práv a svobod jednotlivců (menšin), a v němž je státní moc jako prostředek uplatňování většinové vůle lidu rozdělena na tři složky: na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Orgány moci výkonné tvoří zákony včetně ústavy, moc výkonná je provádí. Úkolem a povinností moci soudní je kromě rozhodování trestních věcí poskytovat rozhodováním sporů ochranu právům osob, byla-li porušena nebo ohrožena. Zrcadlem této povinnosti je právo osob dotčených v právech na soudní ochranu vyjádřené v ústavě a mezinárodněprávních dokumentech<sup>2</sup>. Po staletí poskytovaly soudy ochranu jen právům a povinnostem vyplývajícím ze vztahů soukromého práva, tedy ze vztahů občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních, pro které je charakteristické, že jejich účastníci stojí vůči sobě v rovném postavení. Teprve v devatenáctém století vznikl specializovaný druh soudnictví, v němž soudy poskytují ochranu právům jednotlivců, které vyplývají ze vztahů veřejnoprávní povahy, tedy takových, jejichž účastníci jsou vůči sobě ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti (státní orgán a občan nebo osoba právnická), a to před jejich porušováním nezákonnými zásahy veřejné správy. Jde o správní soudnictví. Správní soudnictví představuje formu soudní kontroly výkonu veřejné správy. Z hlediska funkcionálního jej lze vymezit jako činnost soudů spočívající v následném přezkumu zákonnosti činnosti veřejné správy (zejména rozhodovací či normativní, ale též zásahů veřejné správy nespočívajících v rozhodnutí, tedy například faktických zásahů či nečinnosti). Ve správním soudnictví se však nepřezkoumává veškerá činnost veřejné správy, ale pouze ta konkrétní činnost, kterou byla porušena veřejná subjektivní práva osob. Z hlediska institucionálního je správní soudnictví soustava soudů jakožto orgánů států nadaných nezávislostí na ostatních složkách veřejné moci, zejména na moci výkonné, popřípadě jediný soud, které vykonávají správní soudnictví ve funkcionálním smyslu. Správní soudnictví mohou vykonávat:

- obecné soudy, a to podle obecných procesních pravidel (Anglie), respektive postupy a prostředky upravenými v obecném civilně procesním předpisu (Česká republika do 31. 12. 2002),

<sup>1</sup> Srov. Čl. 1 odst. 1 Ústavy.

<sup>2</sup> Srov. Čl. 36 Listiny, čl. 6 Úmluvy.

- obecné soudy, a to prostředky a podle pravidel upravenými ve speciálním procesním předpisu platném pro správní soudnictví popřípadě za přiměřené aplikovatelnosti obecného civilně procesního předpisu,
- soustava specializovaných správních soudů či jediný specializovaný správní soud, které jsou organizačně odděleny od soustavy obecných soudů (staré Rakousko, jihoněmecký typ správního soudnictví, první Československá republika, současné Německo),
- v kombinaci obecné soudy a specializované správní soudy, respektive jediný specializovaný správní soud (Česká republika po 1. 1. 2003).

Pod pojem „správního soudnictví“ je zahrnována řada dalších právních institutů, u většiny z nich však nejde o soudní kontrolu veřejné správy. Tak pojem „správního soudnictví“ bývá používán též pro:

- právní úpravu řízení před správními orgány obdobnou právní úpravě soudního řízení, a ve kterém jsou jeho účastníci nositeli procesních práv a povinností obdobně jako v řízení před soudem,
- přezkum správních rozhodnutí v rámci hierarchie správy, tedy rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutí správního orgánu správním orgánem vyššího stupně. Zde nejde o správní soudnictví, ale o činnost správy,
- pro přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy na základě odvolání zvláštními kvasisoudními orgány, které nelze zařadit do oblastí moci soudní ani výkonné (administrativní tribunály v Anglii),
- rozhodování (nalézání práva) ve sporných správních věcech správními orgány (tedy uvnitř správy) popřípadě zvláštními kolegiálními orgány se zastoupením občanského živlu (pruský typ správního soudnictví či správní soudnictví dle zákona č. 158/1920 Sb., o správním soudnictví u úřadů okresních a župních). Zde jde též o činnost správy. Lze mluvit o soudnictví vykonávaném správou, ale nikoliv o soudní kontrole veřejné správy.

## **1.2. Pojem správního soudnictví ve světle současné právní úpravy**

Na ústavní úrovni se správního soudnictví týká článek 36 odst. 2 Listiny, který zakotvuje jeden z prostředků soudní kontroly veřejné správy, a to soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy. Na to navazovala i legální definice správního soudnictví v § 244 o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002, dle které ve správním soudnictví přezkoumávají soudy na základě žalob a opravných prostředků zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy.



Současná právní úprava v s. ř. s. naplňuje pojem „správního soudnictví“ podstatně širším obsahem. Správní soudnictví v České republice lze legislativně technicky vymezit jako:

- specifické soudní řízení upravené v samostatném procesním předpisu, tedy v s. ř. s., pro které jsou však přiměřeně aplikovatelná též některá pravidla a instituty upravené v o. s. ř. a
- jehož úkolem je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům (respektive výjimečně veřejnému zájmu na objektivní zákonnosti rozhodování veřejné správy) porušeným nezákonnou činností (konkrétně rozhodnutím nebo faktickým zásahem), respektive nezákonnou nečinností správního orgánu (spočívající v nevydání rozhodnutí či osvědčení), respektive nově též nezákonným opatřením obecné povahy, a to rozhodováním o příslušné žalobě či návrhu podle s. ř. s. a
- v němž soudy rozhodují též o jiných věcech veřejného práva s. ř. s. stanovených, například ve věcech politických stran a politických hnutí (správní soudnictví v širším smyslu).<sup>3</sup>

Správní soudnictví v České republice je tak samostatným druhem soudnictví, a to soudnictvím veřejného práva, které existuje vedle soudnictví civilního, trestního a ústavního.

### 1.3. Funkce správního soudnictví

Kromě výše zmíněné ochrany veřejných subjektivních práv před nezákonnými zásahy veřejné správy nebo ochrany veřejného zájmu na zákonnosti rozhodování veřejné správy (ochrana objektivního práva) přispívá správní soudnictví též k ochraně dělby veřejné moci. Zejména chrání moc zákonodárnou před excesy ze strany moci výkonné, ale též nastoluje rovnováhu mezi mocí soudní a mocí výkonnou. Dále má správní soudnictví též funkci právně kultivační, a to pokud jde o výklad a aplikaci správního práva správními orgány a správními soudy. V naší právní úpravě se tato funkce projevuje ve vztahu ke správním orgánům jejich povinností respektovat v konkrétní věci právní názor vyslovený v rozsudku správního soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) či možností Nejvyššího správního soudu usnést se v zájmu zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů na zásadním usnesení (§ 12 odst. 3 a § 18 odst. s. ř. s.) a ve vztahu ke správním soudům v zájmu jejich jednotné judikatury rozhodováním Nejvyššího správního soudu o kasačních stížnostech a jeho možností přijmout stanoviska k jejich rozhodovací činnosti ve věcech určitého druhu.

---

<sup>3</sup> Srov. § 2 a 4 s. ř. s.

V neposlední řadě je právně kultivační funkce správního soudnictví zajišťována též publikací judikatury správních soudů.

#### **1.4. Typy správního soudnictví**

Historický vývoj správního soudnictví v jednotlivých státech přinesl vznik různých typů správního soudnictví. Jako základní lze rozlišit typ angloamerický, západoevropský a středoevropský. V angloamerickém typu správního soudnictví je ochrana proti nezákonným správním aktům poskytována obecnými soudy a zvláštními kvasisoudními orgány s relativní nezávislostí. Tento typ správního soudnictví se uplatňuje zejména v Anglii, USA a v zemích Commonwealthu. Jako specializovaný druh soudnictví vzniklo správní soudnictví až v 19. století v kontinentální Evropě. Tak ve Francii správní soudnictví vykonávaly zpočátku orgány zařazené do moci výkonné a teprve později z nich vznikly správní soudy. Systém francouzského správního soudnictví byl původně vzorem pro řadu dalších států, například Itálii, Belgie, Nizozemí, Řecko, Egypt, Senegal, Rwandu, Thajsko, Libanon či Kolumbii (západoevropský typ správního soudnictví). Ve středoevropském typu správního soudnictví od počátku vykonávaly specializované správní soudy, respektive jediný specializovaný správní soud. Tento systém se uplatnil v Rakousku, Německu, v první Československé republice i v Polsku.

#### **1.5. Vývoj a současnost základních evropských systémů správního soudnictví (Anglie, Francie, Německo)**

##### **1.5.1. Anglie**

Počátky správního soudnictví ve smyslu ochrany subjektivních práv lze najít v Anglii ve 13. století. Roku 1215 zde byla přijata Magna Charta Libertatum, která ve svém čl. 39 zakotvila nedotknutelnost osobní a majetkové sféry svobodného člověka s tím, že zasáhnout do nich lze jen na základě rozhodnutí soudu a na základě zákona. Soudy tak kromě vlastní charakteristické činnosti - vydávání judikátů, vydávaly správní akty. Vykonávaly tedy státní správu. Správní úřady v našem pojetí zde nebyly. Ty vznikly až počátkem 19. století. Měly specializovanou působnost a byly oddělené od moci soudní. Rozhodovací pravomoc ale neměly. Tu měly v oblasti státní správy až do konce 19. století jen soudy. Později vznikly obecné správní úřady, které stále nemohly rozhodovat o právech. Tuto pravomoc později získaly, i tak je ale každé jejich rozhodnutí přezkoumatelné obecným soudem, který je může zrušit.

Koncem 50. let 20. století vznikly v rámci výkonné moci zvláštní kvasisoudní orgány s rozhodovací pravomocí, tzv. administrativní tribunály, které provádějí kontrolu státní správy v různých oblastech. Jejich působnost se vztahuje většinou jen na určitý úsek státní správy a ani všechny ve svém souhrnu nepokrývají svou působností celou státní správu. Přezkoumávají individuální správní akty a jejich rozhodnutí je přezkoumatelné soudem. Jsou relativně funkčně nezávislé. Do značné míry jsou však také se státní správou spojené, zejména pokud jde o jmenování jejich členů. Ti jsou totiž většinou jmenováni ministrem, nejmenuje-li je Lord kancléř, respektive ostatními členy tribunálu. Dozor nad nimi vykonává Rada tribunálů.

I v současnosti je v Anglii kontrola státní správy vykonávána administrativními tribunály a obecnými soudy. Ze soudů ve správním soudnictví rozhodují vysoké londýnské soudy, a to High Court, respektive jeho divizní soudy<sup>4</sup>, který rozhoduje buď v prvním stupni nebo ve druhém stupni přezkoumává rozhodnutí administrativních tribunálů a Court of appeal, respektive jeho civilní divize, který rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutí High Court, jsou-li přípustné a o opravných prostředcích proti rozhodnutí administrativních tribunálů. Výjimečně v případech hodných zvláštní pozornosti rozhoduje v posledním stupni též House of Lords – Appellate Committee.

Ochrany proti excesům v činnosti státní správy se lze bránit obecnými prostředky, tzv. prerogative orders, kterými se lze domáhat zrušení rozhodnutí (certiorari), vydání příkazu zdržet se určitého jednání nebo zásahu (prohibition), vyslovení povinnosti správního orgánu jednat (mandamus), určení určitého právního stavu (declaration), zastavení akce, z níž hrozí vznik škody či vyslovení povinnosti jednat, hrozí-li škoda z něčí nečinnosti (injunction) a ochrany před nezákonným omezením osobní svobody (habeas corpus). Ve věcech správních sporů se lze vydání těchto rozhodnutí od roku 1977 domáhat jen prostřednictvím žádosti o soudní přezkum (application for judicial review) jakožto jednotného opravného prostředku směřujícímu k přezkumu správního aktu, nezákonné nečinnosti či jiných nezákonností v činnosti státní správy.

Na základě odvolání k administrativnímu tribunálu, respektive ve druhém stupni k soudu (statutory appeal) se přezkoumávají rozhodnutí správních orgánů, respektive rozhodnutí jiných administrativních tribunálů.

---

<sup>4</sup> Okrajově též nižší obecné soudy county courts.

### 1.5.2. Francie

Francouzské správní soudnictví má počátky v období Velké francouzské revoluce. V letech 1790 a 1791 byla ústavně rozdělena moc soudní a výkonná. Správním úřadům bylo zapovězeno zasahovat do soudních sporů a soudům ukládat příkazy a zákazy správě. Tak byly položeny základy pro vznik správních soudů jako samostatné soudní soustavy v rámci státní správy. Byly zřízeny poradní orgány v departmentech a v celém státě – prefekturní rady a Státní rada, které projednávaly administrativní spory. Po dlouhou dobu měly ovšem jen poradní funkci, rozhodovací pravomoc jim svěřena nebyla. Roku 1872 došlo v rámci druhé separace k oddělení správy výkonné a správy judikující v administrativních sporech a správa judikující (Státní rada a prefekturní rady) byla přesunuta do moci soudní. Vznikla tak soustava zvláštních správních soudů oddělených od soustavy obecných soudů.

Samostatná soustava správních soudů oddělených od soustavy soudů obecných a soudnictví ústavního vykonávaného Ústavní radou zůstala ve Francii zachována dodnes. Tvoří ji všeobecné správní soudy a specializované správní soudy. Všeobecnými správními soudy jsou Státní rada, odvolací správní soudy zřízené zákonem z roku 1987 a správní soudy. Státní rada rozhoduje ve stanovených věcech v první a poslední instanci, odvolací instancí zůstala ve věcech týkajících se žádostí jiných soudů o posouzení zákonnosti správního aktu a při přezkumu zákonnosti normativních správních aktů. Na principu kasačním rada přezkoumává rozhodnutí specializovaných a někdy i odvolacích správních soudů. Kromě toho má Státní rada i funkci poradní (dává vládě právní stanoviska k jejím návrhům právních předpisů). Odvolací správní soudy rozhodují o odvoláních proti rozhodnutím správních soudů. Správní soudy jsou obecně příslušné pro administrativní spory v první instanci, není-li stanoveno jinak. Specializovanými správními soudy jsou například Účetní dvůr, který řeší otázky finanční a rozpočtové, a regionální účetní komory, které jsou příslušné v první instanci pro řešení sporů z financí obcí a místní samosprávy. Není-li jejich rozhodnutí konečné, přezkoumává je na kasačním principu Účetní dvůr. Kompetenční konflikty mezi obecnými a správními soudy řeší Tribunál konfliktů.

Ze žalob rozhodují správní soudy kromě jiných zejména o žalobách na zrušení nezákonného správního aktu, respektive o významnější žalobě (stížnosti) pro překročení pravomoci či v plné jurisdikci o žalobě na změnu správního aktu a o žalobě na náhradu škody (v plné jurisdikci).

Žaloba na zrušení správního aktu je upravená ve zvláštních zákonech, které stanoví zvláštní režim pro její použití. Žaloba na překročení pravomoci je žalobou obecné povahy, která směřuje k zrušení správního aktu jen pro nezákonnost. Podat žalobu může každý, kdo

prokáže nejen právní (přímý i nepřímý), ale též vážný morální zájem na zrušení správního aktu. Žalobou lze napadnout i normativní akty správy. Žalobou se lze bránit i proti nečinnosti správního orgánu. Pokud totiž správní orgán nevydá rozhodnutí ve stanovené době, vychází se z fikce negativního správního rozhodnutí.

Při rozhodování sporů v plné jurisdikci posuzuje soud právní i skutkové otázky. I žaloba na změnu rozhodnutí a žaloba na náhradu škody musí směřovat proti konkrétnímu správnímu rozhodnutí, proto je třeba se nejdříve se stížností obrátit na správní úřad, který právo porušil. V případě jeho nečinnosti se vytváří fikce negativního správního rozhodnutí, teprve pak je možné žalovat k soudu. Aktivně legitimován je jen ten, jehož subjektivní práva byla porušena. Při rozhodování o žalobě na změnu rozhodnutí může soud rozhodnutí nejen zrušit, ale též je nahradit novým. Žaloba na náhradu škody směřuje k uložení povinnosti správnímu orgánu nahradit škodu způsobenou výkonem státní správy.

### 1.5.3. Německo

Již podle frankfurtské ústavy z roku 1948 měly správní soudnictví v Německu vykonávat obecné soudy a mělo se vztahovat na jakékoli porušení práva správou. V této podobě však realizováno nebylo.

V dalším vývoji německého správního soudnictví lze vysledovat dva jeho typy, pruský a jihoněmecký. Pruský typ správního soudnictví nespočívá na myšlence ochrany veřejných subjektivních práv. Kontrola se zde zaměřuje i na zajištění řádného fungování veřejné správy. Posuzuje se v něm tedy nejen zákonnost, ale i věcná správnost správních rozhodnutí. Administrativní spory byly vyřizovány správními úřady, které rozhodovaly ve vyjmenovaných záležitostech (enumerací princip) v senátech složených z úředníků a zástupců občanů. Soustava byla třístupňová (krajský nebo městský výbor, okresní výbor), přičemž v posledním stupni rozhodoval soud (Vrchní soud). V jihoněmeckém typu správního soudnictví, který inspiroval též vznik rakouského správního soudnictví, byly vytvořeny jednoinstanční zvláštní správní soudy, jejichž pravomoc byla stanovena generální klauzulí<sup>5</sup> a které mohly rozhodnutí nejen rušit, ale i měnit.

Výmarská ústava z roku 1919 zakotvila právo na soudní přezkum správního aktu, kterým byla porušena subjektivní práva. Za nacismu však bylo německé správní soudnictví potlačeno, když stížnost ke správnímu soudu byla nahrazena stížností k nadřízenému

<sup>5</sup> To však platilo pro Wüttembersko, v Sasku se již generální klauzule vztahovala jen na několik výslovně vypočtených širokých oborů správy, a v Bavorsku platil enumerací princip.

správnímu orgánu (stížnost ke správnímu soudu se uplatnila jen výjimečně) a z jeho kontroly byly vyloučeny tzv. politické akty.

V současném Německu je správní soudnictví orientované na ochranu veřejných subjektivních práv vykonáváno dvěma soustavami správních soudů (obecných a specializovaných), které rozhodují ve dvou, respektive třech stupních. Působnost správních soudů je vymezena generální klauzulí. Patří do ní všechny veřejnoprávní spory s výjimkou těch, které mají ústavněprávní povahu. Soustavu obecných správních soudů zaměřených na obecnou kontrolu administrativy tvoří správní soudy a vrchní správní soudy na zemské úrovni a Spolkový správní soud na úrovni federace (Bundesverwaltungsgericht). Správní soudy jsou obecně věcně příslušné, není-li stanoveno jinak. Vrchní správní soudy rozhodují o opravných prostředcích proti rozhodnutí správního soudu. Spolkový správní soud rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutí vrchního správního soudu. Výjimečně rozhoduje v první instanci (například spory mezi zeměmi). Specializovanými správními soudy jsou soudy finanční, sociální a pracovní. Soustava finančních soudů, které rozhodují spory v daňových věcech, má dva stupně. Tvoří ji soudy finanční na úrovni zemí a Spolkový finanční dvůr na úrovni federace, který rozhoduje v první a konečné instanci ve věcech zákonem stanovených, v druhé instanci přezkoumává k opravnému prostředku rozhodnutí finančních soudů. Soustavu sociálních soudů rozhodujících spory ve věcech sociálního pojištění, pojištění pro případ nezaměstnanosti aj., tvoří tři stupně, a to sociální soudy, druhoinstanční zemské sociální soudy na úrovni zemí a Spolkový sociální soud na úrovni federace, který je instancí revizní a ve stanovených věcech instancí první a poslední. Též soustava pracovních soudů je třístupňová. Tvoří ji pracovní a vrchní pracovní soudy na úrovni zemí a Spolkový pracovní soud na úrovni federace.

Žaloby v německém správním soudnictví upravuje o správních soudech. Jsou však přípustné i jiné typy správních žalob použitelné na základě obecných zásad vyjádřených v zákoně o organizaci soudů a v občanském soudním řádu. Ze správních žalob lze jmenovat zejména obecnou odpůrčí žalobu na zrušení právní účinnosti správního aktu, kterým byla porušena práva (Anfechtungsklage), žalobu na kontrolu normy, dále žalobu, kterou se lze domáhat, aby soud vydal rozhodnutí o povinnosti správního úřadu vydat rozhodnutí (Verpflichtungsklage), dále obecnou žalobu na plnění, kterou se lze domáhat, aby soud uložil správnímu úřadu povinnost chovat se zákonem stanoveným způsobem, nejde-li o povinnost vydat rozhodnutí (allgemeine Leistungsklage), určovací žalobu použitelnou ve všech veřejnoprávních sporech (allgemeine Feststellungsklage) nebo žalobu

na určení stavu vzniklého v souvislosti se zrušením účinnosti správního aktu (Forsetzungsfeststellungsklage).

## **1.6. Vývoj správního soudnictví na území České republiky**

### **1.6.1. Správní soudnictví v období rakousko-uherské monarchie**

Na ústavní úrovni položil základy správního soudnictví zákon č. 144/1876 ř. z., o soudcovské moci, který byl součástí prosincové Ústavy. Tento založil pravomoc správního soudního dvora rozhodovat ve všech případech, kdy někdo tvrdil, že mu v jeho právech bylo ublíženo rozhodnutím či nařízením správního úřadu. Ze soudního přezkumu byla výslovně vyloučena rozhodnutí správních úřadů o soukromoprávních nárocích. Správní soudní dvůr tak byl koncipován jako specializovaný soud veřejného práva. Správní soudní dvůr (Verwaltungsgerichtshof) byl zřízen zákonem č. 36/1875 ř. z.. Jeho pravomoc byla vymezena pomocí generální klauzule s negativní enumerací, tedy přezkoumával na kasačním principu všechna rozhodnutí s výjimkou výslovně z přezkumu vyloučených.

### **1.6.2. Správní soudnictví v samostatné Československé republice**

Zákonem č. 3/1918 Sb., o Nejvyšším správním soudu a o řešení kompetenčních konfliktů byl zřízen Nejvyšší správní soud jako jediný specializovaný správní soud s působností pro celé území ČSR. Pro jeho příslušnost a složení i pro řízení před ním byl s doplňky a odchylkami recipován zákon č. 36/1875 ř. z. ve znění novel. Oproti správnímu soudnímu dvoru měl širší pravomoc. Rozhodoval i ve věcech disciplinárních a přezkoumával dodržení zákonného rámce volného uvážení správního orgánu. Byl příslušný též pro rozhodování kompetenčních sporů mezi státními úřady a zemskými zastupitelstvy a mezi autonomními orgány jednotlivých zemí. Při přezkoumávání individuálních správních aktů rozhodoval na kasačním principu. Ústavní listina z 1920 zařadila správní soud do části věnované exekutivě a správní soudnictví koncipovala jako soudnictví veřejného práva. Předpokládala též zavedení správního soudnictví na nižším stupni<sup>6</sup>. K uskutečnění tohoto záměru byl vydán zákon o správním soudnictví u úřadů okresních a župních<sup>7</sup>, který zaváděl jurisdikční senáty při okresních a župních úřadech složené z župního náčelníka, respektive župana a přísedících. Ty měly přezkoumávat rozhodnutí okresních a župních úřadů. Zákon o správním soudnictví u úřadů okresních a župních měl nabýt účinnosti spolu

<sup>6</sup> V jejím § 86 bylo stanoveno: v nižších úřadech správních budiž dle možnosti zastoupen živel občanský a budiž postaráno při správních úřadech o nejvydatnější ochranu práv a zájmů občanstva (správní soudnictví).

<sup>7</sup> Zákon č. 158/1920 Sb. z. a n., o správním soudnictví u úřadů okresních a župních.

s novým župním zákonem upravujícím nové administrativní členění státu na župy, okresy a obce. Ten však nikdy nebyl realizován. Navíc jurisdikční senáty měly být zřízeny až s přijetím zákona upravujícím zvláštní řízení správní, který také nebyl vydán.

K řešení přetíženosti Nejvyššího správního soudu byla roku 1937 přijata novela, která mimo jiné zakotvila institut právních zásad. Jimi se mělo zamezit opakování podání ve věcech stejného druhu, o nichž Nejvyšší správní soud již v minulosti rozhodoval. Na právních zásadách se usnášely rozšířené senáty Nejvyššího správního soudu. Byly uveřejňovány v Úředním listě a závazné pro správní úřady i pro samotný Nejvyšší správní soud.

V Protektorátu Čechy a Morava byla činnost Nejvyššího správního soudu omezena.

Po válce bylo jeho sídlo přeneseno do Bratislavy<sup>8</sup>, jeho činnost však už v plném rozsahu obnovena nebyla. Ještě Ústava z r. 1948<sup>9</sup> obsahuje ustanovení o správním soudu (nikoliv Nejvyšším). Ústavní zákon o soudech a prokuratuře<sup>10</sup> již správní soud jakožto součást soudní soustavy neuvádí. Výslovně byl zrušen zákonem o prokuratuře<sup>11</sup>. Existence a činnost prvorepublikového Nejvyššího správního soudu (alespoň do válečných let), respektive jeho judikatura vymezující obecné pojmy správního práva a týkající se též právní úpravy řízení před ním, je velikým přínosem pro vývoj i současnost českého správního soudnictví.

### 1.6.3. Správní soudnictví v období nesvobody

Od roku 1953 se kontrola zákonnosti rozhodování ve státní správě zaměřená na ochranu veřejného zájmu (zejména na ochraně majetku v socialistickém vlastnictví) a nikoliv na ochranu veřejných subjektivních práv (osoba dotčená ve svých subjektivních právech se proti takovému rozhodnutí bránit nemohla), uskutečňovala v režii generálního prokurátora a jeho orgánů. Ti měli upozorňovat orgány státní správy na zjištěné závady a dávat podnět k přezkumu rozhodnutí a opatření odporujícím právnímu řádu. Proti takovým nezákonným rozhodnutím a opatřením mohl prokurátor podat u dotčeného orgánu státní správy protest. Pokud orgán státní správy protestu nevyhověl, rozhodoval o něm orgán jemu nadřízený či na něj dohlížející. Proti rozhodnutí, kterým protestu nebylo vyhověno, mohl prokurátor podat protest nový.

<sup>8</sup> Zákonem č. 166/1999 Sb.

<sup>9</sup> Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

<sup>10</sup> Ústavní zákon č. 64/1952 Sb.

<sup>11</sup> Zákon č. 65/1952 Sb.



Přesto zůstala zachována soudní kontrola (prováděná obecnými soudy) některých správních rozhodnutí, zejména ve věcech důchodového a nemocenského pojištění, a to na principu pozitivní enumerace (tedy přezkoumatelná byla jen rozhodnutí zákonem stanovená).

Zákon o prokuratuře z r. 1956<sup>12</sup> nazval výše popsanou činnost prokurátorů všeobecným dozorem prokuratury a navíc jim umožnil provádět prověrky dodržování zákonů.

Ústava z r. 1960<sup>13</sup> zakotvila soudní kontrolu správních rozhodnutí, nikoliv ale správní soudy. Roku 1963 byl přijat občanský soudní řád, jehož hlava čtvrtá části čtvrté upravovala soudní přezkum rozhodnutí jiných orgánů k zvláštnímu opravnému prostředku opět na principu pozitivní enumerace. Kromě rozhodnutí ve věcech pojištění šlo nově například o rozhodnutí na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi.

#### 1.6.4. Správní soudnictví v období po sametové revoluci

V této podobě přetrvalo správní soudnictví až do roku 1991, kdy byla přijata Listina základních práv a svobod<sup>14</sup>, která na ústavní úrovni zakotvila právo na soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy, byl-li jím někdo (fyzická či právnická osoba) zkrácen na svých právech. Zároveň zakotvila generální klauzuli doplněnou negativní enumerací. Přezkoumatelné je tedy zásadně každé správní rozhodnutí, neprohlašuje-li je zákon za soudně nepřezkoumatelné. Vždy však musí být přezkoumatelné rozhodnutí týkající se základních práv nebo svobod dle Listiny.

Až do 1. 1. 1992 však zůstala v platnosti úprava přezkumu správních rozhodnutí na principu pozitivní enumerace v o. s. ř. Novela o. s. ř. byla provedena zákonem č. 519/1991 Sb., který do něj zařadil novou část pátou s názvem „Správní soudnictví“. Tato měla tři hlavy. První obsahovala obecná a společná ustanovení, druhá upravovala rozhodování o žalobách proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů a třetí rozhodování o opravných prostředcích proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů. Správní soudnictví vykonávaly obecné soudy v občanském soudním řízení. Obecně věcně příslušné byly krajské soudy, ve vymezených případech rozhodovaly též okresní a vrchní soudy a též Nejvyšší soud. Pravomoc soudů byla u žalob vymezena generální klauzulí s negativní enumerací (v příloze o. s. ř. byl seznam rozhodnutí vyloučených z přezkumu), u opravných

---

<sup>12</sup> Zákon č. 65/1956 Sb.

<sup>13</sup> Ústavní zákon č. 100/1960 Sb.

<sup>14</sup> Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., Listina základních práv a svobod, který nabyl účinnosti 8. 1991. po vzniku samostatné České republiky vyhlášená jako součást ústavního pořádku České republiky pod číslem 2/1993 Sb.

prostředků zůstal zachován princip pozitivní enumerace. Úprava hlavy třetí byla *lex specialis* ve vztahu k úpravě v hlavě druhé. Stanovil-li totiž zákon, že proti nepravomocnému správnímu rozhodnutí lze podat opravný prostředek k soudu, nebylo možné podat žalobu podle hlavy druhé. Nešlo o správní soudnictví veřejného práva, neboť v něm byla přezkoumávána zákonnost též soukromoprávních rozhodnutí. Soudy rozhodovaly na kasačním principu, tj. v případě důvodnosti návrhu rozhodnutí jen rušily. Správní soudnictví bylo vykonáváno v jediném stupni, neboť proti rozhodnutím soudů nebyly s výjimkami přípustné řádné ani mimořádné opravné prostředky. Tato úprava, která měla být jen dočasná a přechodná, se měla použít na přezkum správních rozhodnutí, která nabyly právní moci po 1. 1. 1992.

Roku 1993 byla přijata Ústava České republiky<sup>15</sup>, která zahrнула do soustavy Nejvyšší správní soud (čl. 91 a 92) a zároveň zmocnila zákonodárce, aby na něj zákonem přenesl rozhodování kompetenčních sporů mezi státními orgány a orgány územní samosprávy a též rozhodování o rušení podzákonných právních předpisů pro nezákonnost (čl. 87 odst. 2).

Úprava správního soudnictví v o. s. ř. vykazovala řadu nedostatků. Byla sice v souladu s Listinou, která zakotvuje jen právo na přezkum zákonnosti (nikoliv i věcné správnosti) rozhodnutí správních orgánů, ale nebyla v souladu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>16</sup> zejména s jejím čl. 6 upravujícím právo na spravedlivý proces a na něj navazující judikaturou ESLP, které vyžadují, aby o občanských právech a závazcích či o oprávněnosti trestního obvinění rozhodoval nezávislý a nestranný soud, a to v plné jurisdikci, tedy aby mohl posuzovat nejen otázky právní, ale i otázky skutkové. Pojem „občanských práv a závazků“ je vykládán široce a zahrnuje věci jak soukromého práva tak veřejného práva. Trestním obviněním ve smyslu citovaného článku Úmluvy je třeba chápat též ukládání sankcí za přestupky a správní delikty a soud má mít právo kromě zákonnosti sankce posuzovat též její přiměřenost.

Nedostatky dosavadní úpravy správního soudnictví v o. s. ř. spočívaly vzhledem k jednoinstančnosti správního soudnictví<sup>17</sup> v neexistenci opravných prostředků proti rozhodnutím a s tím související nejednotnosti judikatury správních soudů, která navíc téměř vůbec nebyla publikována. Nejvyšší správní soud totiž až do 31. 12. 2002 neexistoval. Dále v omezené pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví jen na přezkum nezákonných správních rozhodnutí. Neexistovala soudní ochrana proti jinému

<sup>15</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

<sup>16</sup> Podepsanou Českou a Slovenskou Federativní republikou v únoru 1991 a vyhlášenou jako zákon pod č. 209/1992 Sb.

<sup>17</sup> Ta však sama o sobě není v rozporu s Ústavou, Listinou ani čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

nezákonnému zásahu správního orgánu do subjektivních práv včetně nečinnosti správního orgánu. V řízení dle části páté o. s. ř. byl soud vázán skutkovým stavem, tak jak jej zjistil správní orgán, dokazování se neprovádělo. Jako omezení práva na soudní ochranu proti správnímu aktu, kterým byl či mohl být někdo dotčen ve svých právech, bylo spatřováno i podmiňování oprávnění podat žalobu účastí v předchozím řízení před správním orgánem a též povinné zastoupení advokátem v řízení před soudy vykonávajícími správní soudnictví. Část pátá o. s. ř. byla z výše uvedených důvodů předmětem kritiky Ústavního soudu, který postupně některá její ustanovení rušil<sup>18</sup>. Nakonec nálezem č. 276/2001 Sb. ze dne 27. 6. 2001 celou část pátou zrušil ke dni 31. 12. 2002<sup>19</sup>.

Za této situace bylo nutné provést reformu správního soudnictví, dále řešit související problematiku kompetenčních konfliktů a k tomu přijmout odpovídající právní úpravu.

Stalo se tomu tak roku 2002, kdy Parlament schválil zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní jako relativně autonomní právní úpravu pro správní soudnictví, přičemž u institutů zákonem neupravených se předpokládá podpůrné užití o. s. ř. .

S. ř. s. upravuje obdobně jako jiné procesní předpisy pravomoc a příslušnost správních soudů a řízení ve správním soudnictví (v obecných a zvláštních ustanoveních o řízení). Upravuje však i otázky, které jsou jinak tradičně předmětem úpravy v obecných předpisech o soudech a soudcích, a to některé otázky organizace soudů a postavení soudců ve správním soudnictví (konkrétně organizaci a správu Nejvyššího správního soudu, organizaci správního soudnictví u krajských soudů, postavení soudců se týká část čtvrtá a pátá s. ř. s.). Jinak se na otázky organizace správních soudů a postavení správních soudců, neupravuje-li je s. ř. s., použijí obecné právní předpisy<sup>20</sup>.

Spolu se s. ř. s. byl přijat též zákon č. 130/2000 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, jímž byl zřízen zvláštní senát složený ze soudců Nejvyššího soudu a soudců Nejvyššího správního soudu, příslušný k řešení kompetenčních sporů, které nyní mohou vzniknout z dualismu soukromého a veřejného práva ovládajícího přezkum

<sup>18</sup> Např. nález Ústavního soudu 85/1996, sv. 6, publikovaný též ve Sb. zákonů pod č. 269/1996 Sb., jímž bylo zrušeno ustanovení § 250f o. s. ř. týkající se možnosti soudu projednat věc bez nařízení jednání.

<sup>19</sup> Zde je třeba podotknout, že přes nesporný přínos nálezu pro uskutečnění reformy správního soudnictví má tento problematickou povahu, když jím byla zrušena též ustanovení části páté o. s. ř., která nebyla v rozporu s Ústavou, respektive mezinárodními úmluvami závaznými pro ČR dle čl. 10 Ústavy, respektive o nichž se ve svých dřívějších rozhodnutích vyslovil, že neústavní nejsou. Článek 87 odst. 1 písm. a) Ústavy provedený zákonem o Ústavním soudu (zákon č. 182/1993 Sb.) totiž Ústavnímu soudu ukládá rušit zákony či jejich jednotlivá ustanovení jen pro rozpor s ústavním pořádkem. Svým postupem tak Ústavní soud překročil svou pravomoc a porušil čl. 2 odst. 2 Listiny (Srov. Mikule V., Sládeček V. Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví. Bulletin advokacie, 2002, č. 10, s. 59-66; Penk, F. Poznámka na okraj nález u Ústavního soudu o zrušení části páté občanského soudního řádu o správním soudnictví. Bulletin advokacie, 2002, č. 10, s. 67-68)

<sup>20</sup> Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

správních rozhodnutí, tedy o věcnou příslušnost mezi soudy správními a občanskoprávními a vůbec kompetenčních sporů, v nichž aspoň jednou ze stran je soud.

## 2. ORGANIZACE SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ V ČR

### 2.1. Správní soudy

Jak jsem již výše uvedla, upravuje s. ř. s. mimo jiné některé otázky organizace soudů a postavení soudců rozhodujících ve správním soudnictví /§ 1 písm. a) s. ř. s./, přičemž nestanoví-li s. ř. s. jinak, použijí se na tyto otázky obecné právní předpisy, tedy zákon o soudech a soudcích<sup>21</sup> (§ 3 odst. 2 s. ř. s.).

Správní soudnictví v České republice lze z hlediska institucionálního charakterizovat jako modifikované specializované správní soudnictví. Rozhodují v něm totiž jednak Nejvyšší správní soud jako specializovaný správní soud veřejného práva s působností pro celé území České republiky, a jednak krajské soudy jakožto soudy obecné soudní soustavy. U krajských soudů jsou však rozhodováním ve správním soudnictví pověřeny specializované senáty, respektive specializovaní samosoudci (§ 3 odst. 1, § 31 s. ř. s.).

### 2.2. Příslušnost správních soudů

Pravidla o příslušnosti soudů vymezují působnost soudů v rámci soudní soustavy<sup>22</sup>, ve správním soudnictví tedy mezi krajskými soudy a Nejvyšším správním soudem.

Pravidla o věcné příslušnosti soudů<sup>23</sup> určují, který soud je příslušný projednat a rozhodnout věc v prvním a popřípadě také jediném stupni (tam, kde proti rozhodnutí správního soudu již není přípustná kasační stížnost).

Obecně je ve správním soudnictví věcně příslušný krajský soud, nestanoví-li s. ř. s. či zvláštní zákon jinak (§ 7 odst. 1 s. ř. s.). Pokud by byla v konkrétní věci dána věcná příslušnost krajského soudu, je třeba pomocí pravidel o místní příslušnosti též stanovit konkrétní krajský soud, který ve věci patřící do pravomoci správních soudů bude jednat a rozhodovat. Místně příslušný je krajský soud, v jehož obvodu je správní orgán, který vydal rozhodnutí v posledním stupni popřípadě ten, na kterého jeho působnost přešla či ten, který jinak (nečinností či zásahem) zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany (§ 7 odst. 2 s. ř. s., § 69 s. ř. s.). V zákonem stanovených případech je pro určení místní

<sup>21</sup> Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

<sup>22</sup> Srov. Winterová, A. a kol. Civilní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2004, s. 120 an.

<sup>23</sup> Srov. Winterová, A. a kol. Civilní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2004, s. 120 an.

příslušnosti rozhodné bydliště či místo zdržování se navrhovatele, resp. sídlo správního orgánu, který ve věci rozhodl v prvním stupni (§ 7 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud je věcně příslušný k rozhodování (tedy přímo rozhoduje) o:

- rozpuštění politické strany nebo politického hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti (§ 95 s. ř. s.),
- kompetenčních žalobách (§ 97 odst. 4 s. ř. s.),
- návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části pro rozpor se zákonem (§ 101 c s. ř. s.),
- o neplatnosti voleb, neplatnosti hlasování a neplatnosti volby kandidáta ve věcech voleb do Parlamentu České republiky (§ 88 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů),
- přechodně o věcech, u nichž do dne účinnosti s. ř. s. byla dána příslušnost vrchního soudu nebo Nejvyššího soudu (§ 132 s. ř. s.).

Pravidla o funkční příslušnosti rozdělují působnost mezi různými články soudní soustavy při projednávání téže věci, určují tedy, který z článků soudní soustavy je příslušný k projednání a rozhodnutí o opravném prostředku<sup>24</sup>. Rozhodnutí správních soudů lze napadnout jen mimořádnými opravnými prostředky, kterými jsou kasační stížnost a návrh na obnovu řízení. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud (§ 12 odst. 1, § 109 odst. 1 s. ř. s.), o návrhu na obnovu řízení je příslušný rozhodnout soud, který vydal rozhodnutí, proti němuž takový návrh směřuje (§ 113 s. ř. s.)<sup>25</sup>.

### **2.3. Nejvyšší správní soud a jeho působnost**

#### **2.3.1. Nejvyšší správní soud**

S účinností od 1. 1. 2003 byl s. ř. s. zřízen Nejvyšší správní soud se sídlem v Brně. Na ústavní úrovni byl ovšem jako součást soudní soustavy zakotven již v článku 91 odst. 1 Ústavy. Nejvyšší správní soud je definován jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví (§ 12 odst. 1 s. ř. s.). Specializované senáty a samosoudci krajských soudů jsou tedy podřízeny jemu, nikoliv Nejvyššímu soudu.

<sup>24</sup> Srov. Winterová, A. a kol. Civilní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2004, s. 120 an.

<sup>25</sup> V obnoveném řízení též rozhoduje soud, který rozhodoval o původním návrhu (§ 119 s. ř. s.).

Kromě s. ř. s. se Nejvyšší správní soud řídí při své činnosti Jednacím řádem Nejvyššího správního soudu vydávaným po projednání v plénu předsedou Nejvyššího správního soudu (§ 21 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhoduje v senátech a rozšířených senátech popřípadě stanoví-li tak zákon, činí jednotlivé úkony a rozhoduje předseda senátu. Složení senátů a rozšířených senátů stanoví podle druhu projednávané věci § 16 odst. 2 a 3 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud je členem Asociace státních rad a nejvyšších správních soudů Evropské unie a pozorovatelem při Mezinárodní asociaci nejvyšších správních soudů.

### 2.3.2. Působnost Nejvyššího správního soudu

Nejvyšší správní soud, kromě přímého rozhodování ve věcech, u nichž je dána jeho věcná příslušnost a rozhodování o kasačních stížnostech:

- sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví a na jejich základě v zájmu jednotného rozhodování soudů přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu (§ 12 odst. 2 s. ř. s.). Stanoviska zaujímá příslušné kolegium Nejvyššího správního soudu, respektive plénum na návrh předsedy Nejvyššího správního soudu, předsedy kolegia či rozšířeného senátu (§ 19 s. ř. s.). Stanoviska nejsou právně závazná, ale soudci Nejvyššího správního soudu z něj při svém rozhodování vycházejí (§ 60 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu).
- v zájmu jednotného a zákonného rozhodování správních orgánů se může při své rozhodovací činnosti usnést na zásadním usnesení (§ 12 odst. 3 s. ř. s.). Zásadní usnesení přijímá rozšířený senát v případě, že senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování opětovně dojde k právnímu názoru odlišnému od právního názoru, který ve svém rozhodnutí zastává správní orgán (§ 18 s. ř. s.). Tento právní institut má přispět k příznivému ovlivnění činnosti správních orgánů při rozhodování a výkladu správního práva popřípadě i jejich normotvorné činnosti. Zejména má pomoci k omezení nápadu věcí, v nichž správní soudy již dříve několikrát rozhodovaly a vyjádřily svůj konstantní právní názor na právní otázky určitého druhu, tedy pomoci k tomu, aby správní orgány vykládaly a aplikovaly správní právo v souladu s dřívější judikaturou správních soudů<sup>26</sup>. Stejně jako stanovisko ani zásadní usnesení není právně závazné, je tak na ústředních orgánech státní správy, aby v jeho duchu usměřňovaly

<sup>26</sup> Právním názorem správního soudu v rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je v dalším řízení rozhodující správní orgán vázán totiž jen v konkrétní věci, nikoliv obecně (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

činnost podřízených správních orgánů. Zásadní usnesení jsou zřejmě inspirována právními zásadami zakotvenými do zákona o Nejvyšším správním soudu novelou z 1937.

- zajišťuje (tedy rozšířený senát) jednotu právních názorů samotného Nejvyššího správního soudu. V případě, že senát Nejvyššího správního soudu při své rozhodovací činnosti dojde k právnímu názoru odlišnému od právního názoru vyjádřeného v dřívějším rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je povinen postoupit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.<sup>27</sup>
- vydává Sbírku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v níž se uveřejňují vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a krajských soudů vydaná ve správním soudnictví a stanoviska a zásadní usnesení Nejvyššího správního soudu (§ 22 s. ř. s.)<sup>28</sup>.

### 2.3.3. Nejvyšší správní soud jako kasační soud

Jednotu a zákonnost rozhodování krajských soudů jako správních soudů a též správních orgánů zajišťuje Nejvyšší správní soud zejména rozhodováním o kasačních stížnostech. Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, kterým se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (stěžovatel) domáhá jeho zrušení. Kasační stížnost je přípustná proti každému takovému rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Jinak stanoví s. ř. s. v § 104, když jako nepřípustnou označuje kasační stížnost ve věcech volebních a ve věcech místního referenda, dále takovou, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení, respektive proti důvodům rozhodnutí, dále kasační stížnost směřující proti rozhodnutí krajského soudu ve stejné věci, nejde-li o důvod kasační stížnosti spočívající v nerespektování závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), dále kasační stížnost směřující proti rozhodnutí upravujícímu vedení řízení a rozhodnutí dočasněmu a takovou, která se opírá o důvody neuplatněné v předchozím soudním řízení. Důvody kasační stížnosti jsou v § 103 s. ř. s. formulovány velmi široce. Jde například o nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím soudním řízení, vady řízení před správním orgánem, které mohly ovlivnit zákonnost rozhodnutí správního orgánu a pro které měl soud napadené rozhodnutí zrušit,

<sup>27</sup> Obdobně je jednotu právních názorů zajišťována u Nejvyššího soudu (§ 20 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích).

<sup>28</sup> Ústavní soud vydává sbírku nálezů a usnesení, v níž jsou uveřejňovány všechny nálezy a usnesení, u nichž se na tom usneslo plénum Ústavního soudu (§ 59 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu). Též Nejvyšší soud vydává sbírku soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu, v níž se uveřejňují stanoviska a vybraná rozhodnutí Nejvyššího soudu a ostatních soudů (§ 24 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích).

dále vady řízení před soudem, mohly-li mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé či zmatečnost řízení před soudem. Obecná lhůta k podání kasační stížnosti je dva týdny od doručení rozhodnutí krajského soudu. Podaná kasační stížnost nemá odkladný účinek, soud jej však na návrh může přiznat. Při rozhodování o kasační stížnosti je soud vázán rozsahem a důvody napadení rozhodnutí v kasační stížnosti s výjimkami stanovenými v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.. Ke skutečnostem uplatněným stěžovatelem až po vydání napadeného rozhodnutí soud nepřihlíží. O kasační stížnosti soud rozhodne tak, že, je-li důvodná, napadené rozhodnutí krajského soudu zruší a současně rozhodne o odmítnutí návrhu, zastavení řízení nebo postoupení věci, byly-li pro to důvody již v řízení před krajským soudem nebo věc vrátí k dalšímu řízení krajskému soudu, který je vázán právním nálezem vysloveným ve zrušovacím rozsudku Nejvyššího správního soudu. Nedůvodnou kasační stížnost soud zamítne (§ 110 s. ř. s.).

Rozhodování Nejvyššího správního soudu o kasačních stížnostech přineslo Ústavnímu soudu významné omezení nápadu ústavních stížností odůvodněných nedostatečností českého správního soudnictví, spočívající kromě nesouladu jeho úpravy s požadavky čl. 6 Úmluvy zejména v nejednotnosti judikatury správních soudů porušující principy právního státu ( čl. 1 odst. 1 Ústavy). Navíc kasační stížností může dnes rozhodnutí krajského soudu jako účastník řízení o původním návrhu ve správním soudnictví napadnout i správní orgán<sup>29</sup>. Před 1. 1. 2003 mohla vyvolat posouzení zákonnosti a jednotnosti judikatury správních soudů vrcholným soudním orgánem cestou ústavní stížnosti jen fyzická či právnická osoba, nikoliv ale správní orgán, který nemá způsobilost být nositelem ústavně zaručených základních práv a svobod, jejichž porušení je podmínkou aktivní legitimace k podání ústavní stížnosti<sup>30</sup>.

### **3. PRAVOMOC SPRÁVNÍCH SOUDŮ V ČESKÉ REPUBLICE**

#### **3.1. Obecné vymezení pravomoci správních soudů**

Pravomoc soudů vymezuje rozsah záležitostí, které jsou soudy oprávněny i povinny projednávat a rozhodovat<sup>31</sup>. Obecně lze vymezit pravomoc soudů ve správním soudnictví tak, že v něm soudy především poskytují ochranu veřejným subjektivním právům jednotlivců (fyzických a právnických osob) porušeným určitou nezákonnou činností

<sup>29</sup> Na rozdíl od fyzické či právnické osoby nemůže však rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti napadnout ústavní stížností.

<sup>30</sup> Srov. nález ÚS 96/2001, sv. 22 Sb. Sb. ÚS, publikovaný ve Sbírce zákonů pod číslem 276/2001 Sb.

<sup>31</sup> Srov. Winterová A. a kol. Civilní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2004, s. 29.



správního orgánu, tedy zejména rozhodnutím, zásahem, nebo nečinností, ale rozhodují i v dalších zákonem stanovených veřejnoprávních záležitostech, u kterých nejde primárně o ochranu veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.). Ve správním soudnictví se tedy neprovádí komplexní kontrola veškeré činnosti veřejné správy směřující k odstranění všech nezákonností, ale jen kontrola konkrétní nezákonné činnosti, respektive nečinnosti veřejné správy, kterou bylo zasazeno do veřejných subjektivních práv jednotlivce, který se před soudem dovolává jejich ochrany. Tuto ochranu správní soudy poskytnou zásadně jen na návrh (dispoziční zásada) a po vyčerpání řádných opravných prostředků (§ 5 s. ř. s.), tj. takových, které umožňují přezkum správního rozhodnutí před nabytím právní moci uvnitř správy, připouští-li je zvláštní zákon. Takovým zákonem je zejména správní řád<sup>32</sup> (dále jen spr. ř.), který upravuje jako řádné opravné prostředky odvolání a rozklad<sup>33</sup>.

Také ve zvláštních ustanoveních o řízení podmiňuje s. ř. s. například podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu předchozím bezvýsledným vyčerpáním prostředků stanovených procesním předpisem platným pro řízení u správního orgánu k jeho ochraně před nečinností správního orgánu (§ 79 s. ř. s.) a u žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu stanoví, že je tato nepřipustná, lze-li se ochrany domáhat jinými právními prostředky (§ 85 s. ř. s.). Zde však nepůjde o řádné opravné prostředky ve smyslu výše uvedeném.

Pro vymezení pravomoci správních soudů je tedy stěžejním pojem „veřejných subjektivních práv“, který však s. ř. s. nevymezuje. Podle právní nauky je subjektivní právo právní možnost subjektu chovat se určitým způsobem, tj. možnost vyjádřená a zaručená objektivním právem a chráněná zvláštním způsobem, stanoveným v právních normách<sup>34</sup>. Veřejná subjektivní práva jsou taková práva, která mají fyzické a právnické osoby vůči subjektům veřejné správy (zpravidla za zákonem stanovených podmínek). Veřejným subjektivním právům odpovídá povinnost státu zajistit jejich realizaci<sup>35</sup>. Veřejná subjektivní práva lze dělit na práva osob směřující k tomu, aby se veřejná správa zdržela zásahů do svobody osob, na práva na určitou činnost či plnění správy ve prospěch určitých osob a na práva podílet se na správě věcí veřejných. Veřejná subjektivní práva jsou vyjádřena zejména v Listině či v jiných předpisech ústavního pořádku nebo v mezinárodních smlouvách dle článku 10 Ústavy přednostně aplikovatelnými před

<sup>32</sup> zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>33</sup> Srov. § 81 an. spr. ř. a § 152 an. spr. ř.

<sup>34</sup> Srov. Boguszak J., Čapek J. Teorie práva, Praha: Codex Bohemia, 1997, s. 91

<sup>35</sup> Srov. Sládeček, V. Obecné správní právo. Praha: ASPI, a. s., 2005, s. 37.

zákonem, ale i v obyčejných zákonech<sup>36</sup>. Pokud jde o rozsah soudní ochrany veřejných subjektivních práv, chrání soud jen to konkrétní právo či práva, jejichž porušení se navrhovatel v návrhu či žalobě dovolává.

Z vymezení pravomoci správních soudů jako poskytování soudní ochrany veřejným subjektivním právům zároveň vyplývá, že soudy ve správním soudnictví neposkytnou ochranu právům soukromým, a to i je-li pravomoc rozhodovat o nich svěřena správním orgánům<sup>37</sup>. Těmto právům, rozhodl-li o nich správní orgán, poskytne ochranu civilní soud v řízení dle části páté o. s. ř.<sup>38</sup>. Z rozhodování správních soudů jsou však vyloučeny i další věci, o nichž to stanoví tento nebo zvláštní zákon. Tak například na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu nelze přezkoumat rozhodnutí správního orgánu vyloučené ze soudního přezkumu podle § 70 s. ř. s.. Žaloba směřující proti takovému rozhodnutí by byla nepřijatelná /§ 68 písm. e) s. ř. s./.

### **3.2. Konkrétní vymezení pravomoci správních soudů - návrhy a žaloby ve správním soudnictví**

Konkrétní vymezení věcí, které patří do pravomoci správních soudů, vyplývá z § 4 s. ř. s., přičemž ve věcech uvedených v § 4 odst. 1 s. ř. s., se návrh nazývá žalobou (§ 32 s. ř. s.).

Ve správním soudnictví tedy soudy rozhodují o následujících žalobách (§ 4 odst. 1 s. ř. s.):

- žaloba proti rozhodnutí správního orgánu v oblasti veřejné správy (tedy v oblasti státní správy a územní či zájmové samosprávy, nikoliv však soukromé správy),
- žaloba proti nečinnosti správního orgánu při vydávání rozhodnutí nebo osvědčení,
- žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu,
- kompetenční žaloba.

Dále ve správním soudnictví soudy rozhodují o návrzích (§ 4 odst. 2 s. ř. s.):

- ve věcech volebních a ve věcech místního referenda,
- ve věcech politických stran a politických hnutí a o
- návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem.

V § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zároveň definuje správní orgán jako orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobu nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.

<sup>36</sup> Srov. Vopálka, V., Mikule V., Šimůnková, V., Šolín, M. Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 3

<sup>37</sup> Neplatí to však bezvýjimečně.

<sup>38</sup> Srov. § 244 an. o. s. ř.

### 3.3. Pravomoc správních soudů ve věcech volebních a ve věcech místního referenda

Věci volební byly přeneseny na správní soudy z civilních soudů. Úprava řízení o těchto věcech v s. ř. s. (§ 88 až 93 s. ř. s.) má blanketní povahu a hmotně právní základ lze nalézt v příslušných volebních zákonech, na které s. ř. s. odkazuje.

Konkrétní návrhy v těchto věcech vyplývají až ze zvláštních ustanovení s. ř. s. vztahujících se na řízení o nich (§ 88 až 93 s. ř. s.). Tak ve věcech volebních správní soudy:

- poskytují ochranu ve věcech seznamů voličů rozhodováním o návrhu na vydání rozhodnutí o provedení opravy nebo doplnění seznamu voličů (stálého seznamu či jeho dodatku), jestliže správní orgán, který je vede, neodstraní chyby či nedostatky v seznamu sám (§ 88 s. ř. s.),
- poskytují ochranu ve věcech registrace (§ 89 s. ř. s.) rozhodováním o:
  - o návrhu na vydání rozhodnutí o povinnosti správního orgánu registrovat kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci, jestliže správní orgán kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci odmítl,
  - o návrhu na vydání rozhodnutí o povinnosti správního orgánu ponechat kandidáta na kandidátní listině, jestliže jej správní orgán z kandidátní listiny vyškrtl,
  - o návrhu na vydání rozhodnutí o zrušení registrace kandidátní listiny jiné politické strany, nezávislého kandidáta, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů nebo o návrhu na zrušení registrace přihlášky jiného kandidáta, jestliže správní orgán registroval kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci,
- poskytují ochranu ve věcech zániku mandátu za podmínek stanovených volebními zákony<sup>39</sup> rozhodováním o návrhu na zrušení usnesení zastupitelstva nebo zrušení rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o zániku mandátu člena zastupitelstva (§91)<sup>40</sup>,

<sup>39</sup> Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.

<sup>40</sup> Zde je správním soudem poskytována ochrana jednotlivým členům zastupitelstva zbaveným mandátu na rozdíl od žaloby podle § 67 písm. b) s. ř. s., která směřuje proti rozhodnutí správního orgánu o rozpuštění zastupitelstva jako celku.

- rozhodují též za podmínek stanovených příslušnými volebními zákony<sup>41</sup> o návrhu na rozhodnutí soudu o neplatnosti hlasování nebo neplatnosti volby kandidáta.

Ve věcech místního referenda (§ 91a s. ř. s.) poskytují správní soudy za podmínek stanovených zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ochranu rozhodováním o:

- návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky,
- návrhu na vyhlášení místního referenda,
- návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu a
- návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu.

#### **3.4. Pravomoc správních soudů ve věcech politických stran a politických hnutí**

Také tyto věci byly přeneseny na správní soudy z civilních soudů a též zde s. ř. s. odkazuje na použití zvláštní právní úpravy politických stran a politických hnutí. Ve věcech politických stran a politických hnutí (§ 94 s. ř. s.) rozhodují správní soudy za podmínek stanovených zákonem č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, o:

- návrhu na určení, že návrh na registraci stanov nebo návrh na registraci změny stanov, nemá nedostatky,
- návrhu na rozpuštění politické strany nebo politického hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti.

#### **3.5. Soudní přezkum podzákoných právních předpisů**

Ač to Ústava ve svém článku 87 odst. 3 písm. a) umožňuje, nebylo s. ř. s. na správní soudy přeneseno rozhodování o zrušení právních předpisů pro jejich rozpor se zákonem<sup>42</sup>. Původní vládní návrh s. ř. s. však tuto pravomoc správních soudů zakotvoval. Podle něj

<sup>41</sup> Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.

<sup>42</sup> O zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení pro rozpor se zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy tak nadále bude rozhodovat na návrh Ústavní soud. Podle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu České republiky může být spolu s ústavní stížností podán též návrh na zrušení zákona či jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem, mezinárodní smlouvou dle článku 10 Ústavy popřípadě se zákonem. Ústavní stížnost může podat fyzická či právnická osoba, jejíž ústavně zaručené základní právo nebo svoboda byly porušeny zásahem orgánu veřejné moci, dále též zastupitelstvo územního samosprávného celku, bylo-li nezákonným zásahem státu porušeno jeho zaručené právo na samosprávu /§ 72 odst. 1 písm. a) a b) citovaného zákona a čl. 87 odst. 1 písm. c) a d) Ústavy/, přičemž pokud Ústavní soud ústavní stížnost odmítne nebo zamítne, platí totéž i pro návrh na zrušení právního předpisu podaný spolu s takovou ústavní stížností.

měl o zrušení podzákoného právního předpisu nebo jeho jednotlivého ustanovení pro rozpor se zákonem rozhodovat Nejvyšší správní soud. Aktivně legitimován k podání návrhu by byl senát soudu či samosoudce v souvislosti se svou rozhodovací činností, jde-li o právní předpis, jehož bylo ve věci užito, dále ten, který podal žalobu nebo jiný návrh ve správním soudnictví, tvrdí-li současně, že právní předpis, jehož bylo ve věci užito, je v rozporu se zákonem.

Důvodem pro vypuštění této části návrhu byly možné problémy, které by vznikly v souvislosti s rozdělením pravomoci v oblasti přezkumu podzákoných právních předpisů mezi Nejvyšší správní soud (u podzákoných právních předpisů nezákonných) a Ústavní soud (u podzákoných právních předpisů neústavních).

Dle mého názoru však fakt, že proti nezákonnému právnímu předpisu se fyzické a právnické osoby mohou prakticky bránit pouze cestou ústavní stížnosti, ve svém důsledku znamená omezení účinnosti soudní ochrany veřejných subjektivních práv<sup>43</sup>.

### **3.6. Stručně k nové pravomoci správních soudů rušit opatření obecné povahy**

Pravomoc rušit opatření obecné povahy pro rozpor se zákonem byla správním soudům, resp. Nejvyššímu správnímu soudu svěřena nově na základě novely s. ř. s. provedené zákonem č. 127/2005 Sb.

Vydávání opatření obecné povahy je další formou činnosti veřejné správy zakotvenou nově spr. ř. vedle tradičních rozhodnutí jako konkrétních aktů a právních předpisů jako aktů abstraktních. Opatření obecné povahy je vlastně hybridem mezi konkrétním a abstraktním aktem, je obecně konkrétním aktem. Na rozdíl od abstraktního aktu, u kterého je znak abstraktnosti dán u předmětu (druhovému vyjádření věci) i u okruhu jeho adresátů (je určen neurčitému počtu adresátů), a konkrétního aktu, který naopak musí být konkrétní v předmětu i adresátech, je obecně konkrétní akt obvykle konkrétní v předmětu, tj. ve věci,

<sup>43</sup> V případě, že správní soud například zruší rozhodnutí správního orgánu, kterým byla porušena subjektivní veřejná práva, protože bylo vydáno na základě nezákonného právního předpisu, je právním názorem správního soudu v dalším řízení správní orgán rozhodující v dané konkrétní věci vázán, nikoliv ale též jiné správní orgány. Správní soudy zrušení nezákonného právního předpisu (tak jako u zákonů ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy) Ústavním soudem svým návrhem vyvolat nemohou, mohou jen postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy (tj. posoudit jeho soulad se zákonem a v konkrétní věci k němu nepřihlížet). A pokud správní rozhodnutí neporušuje kromě práv vyplývajících z obyčejných zákonů též ústavně zaručená práva a svobody, nemůže se zrušení nezákonného právního předpisu, na jehož základě bylo rozhodnutí vydáno, domáhat spolu s ústavní stížností ani rozhodnutím v právech dotčená osoba. Jedinou cestou ke zrušení nezákonného právního předpisu je tak kromě případu, kdy nezákonný právní předpis zruší sám správní orgán, který je vydal, nadále jen postup dle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ČR (srov. k tomu Míkule, V. Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy. Justiční praxe, 2002, č.3, s. 85 – 90).

kteřou upravuje, a abstraktní v adresátech, tedy je určen neurčitému počtu adresátů.<sup>44</sup> Též legálně je opatření obecné povahy definováno v § 171 spř. ř.<sup>45</sup> negativně tak, že nejde o právní předpis ani o rozhodnutí.

Řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je upraveno v § 101a až § 101d s. ř. s.. Aktivně legitimován k podání návrhu je ten, který tvrdí, že opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem byl zkrácen na svých právech, přičemž je-li oprávněn podat ve věci též jiný návrh nebo žalobu ve správním soudnictví, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem nebo žalobou, dále Ministerstvo vnitra, jde-li o opatření obecné povahy vydané obcí nebo krajem, a obec, jde-li o opatření obecné povahy vydané krajem. Účastníky řízení jsou navrhovatel a odpůrce, kterým je správní orgán, který vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení je navrhováno. Výslovně je vyloučena v řízení účast jiných osob (§ 34). O návrhu na zrušení opatření obecné povahy rozhoduje soud rozsudkem tak, že opatření obecné povahy ke dni v rozhodnutí uvedeném zruší, dojde-li k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho část je v rozporu se zákonem, že nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem nebo že správní orgán, který je vydal, porušil meze své působnosti nebo pravomoci. Nedůvodný návrh soud zamítne. Bylo-li na základě zrušeného opatření obecné povahy vydáno správní rozhodnutí o správním deliktu, které nabylo právní moci, ale dosud nebylo vykonáno, jde o důvod pro obnovu řízení podle příslušného procesního předpisu<sup>46</sup>. Jiná práva a povinnosti z právních vztahů vzniklé před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena.

#### **4. OBECNÁ USTANOVENÍ O ŘÍZENÍ VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ**

##### **4.1. Povaha řízení ve správním soudnictví**

Řízení ve správním soudnictví je řízením přezkumným. Správní soudy v něm k žalobě přezkoumávají z hlediska zákonnosti (a u substituční žaloby dle § 65 odst. 3 s. ř. s. též z hlediska věcné správnosti) rozhodnutí či jiný zásah (nečinnost, faktický zásah) správního

<sup>44</sup> Srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s., 102 an., Hendrych D. Opatření obecné povahy. In: Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. Praha: ASPI, a. s., 2005, s. 230-231.

<sup>45</sup> Spř. ř. zde též upravuje procesní postup při přijímání opatření obecné povahy správními orgány, přičemž zvláštní zákony mohou stanovit odchylky. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn veřejnou vyhláškou na úřední desce správního orgánu, který je vydává a v dotčených obcích. Dotčené osoby k němu mohou podávat námítky a připomínky. Proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek, ale jeho soulad s právními předpisy lze přezkoumat v přezkumném řízení podle § 94 an. sp. ř. (§ 171 až 174 sp. ř.).

<sup>46</sup> Srov. § 100 až 102 spř. ř.

orgánu. Použijeme-li pojmosloví civilního procesu, lze říci, že řízení ve správním soudnictví (zejména o žalobách) má povahu řízení sporného. Řeší se v něm totiž spor mezi dvěma stranami, mezi žalobcem - osobou spravovanou a zároveň nositelem porušeného veřejného subjektivního práva na straně jedné, a žalovaným - správním orgánem na straně druhé. Žalobce v tomto sporu obhajuje své porušené veřejné subjektivní právo či práva a žalovaný obhajuje zákonnost svého postupu (rozhodnutí či jiného zásahu). Na rozdíl od řízení před správním orgánem, respektive při jiném postupu správního orgánu, v němž správní orgán a osoba spravovaná byly ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti (správní orgán jednostranně a autoritativně rozhodoval, respektive jinak zasahoval do práv a povinností spravované osoby), v řízení ve správním soudnictví se zaručuje jejich rovné postavení.

V řízení ve správním soudnictví se též uplatňují zásady jinak typické pro civilní řízení sporné (tzv. odvětvové principy civilního procesu), zejména zásada dispoziční, která se uplatňuje ve vztahu k řízení i jeho předmětu. Tak řízení ve správním soudnictví může být zahájeno jen na návrh, který navrhovatel může vzít též zcela nebo zčásti zpět, dokud o něm soud nerozhodl a domoci se tak zastavení řízení o něm. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu určuje žalobce označením napadených výroků a uvedením žalobních bodů rozsah přezkumu rozhodnutí správního orgánu soudem. Uvedené žalobní body může žalobce kdykoli za řízení omezit.

Stejně jako v civilním řízení sporném též ve správním soudnictví má žalobce povinnost tvrdit rozhodné skutečnosti a označit důkazy k jejich prokázání (povinnost tvrzení a povinnost důkazní) a správní soudy projednávají jen skutečnosti a důkazy předložené jim účastníky, respektive přezkoumávají žalobou napadený postup správního orgánu v rozsahu tvrzeném žalobcem a za pomoci jím předložených důkazů (projednací zásada). Soud má možnost, ale nikoliv povinnost (jako v řízení nesporném) provést i jiné než navržené důkazy, je-li to třeba k objasnění skutkového stavu. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu však dokazování může provádět jen v omezeném rozsahu. Pokud žalobce nepředloží soudu dostatek tvrzení a důkazů k jejich prokázání, aby soud mohl spolehlivě zjistit skutečný stav věci, neunesse břemeno tvrzení a důkazní a stihne jej neúspěch ve sporu.

Dále je řízení ve správním soudnictví v zásadě řízením jednotným, tedy takovým řízením, kde není závazně stanoven sled procesních úkonů. Účastníci řízení mohou podávat návrhy či je měnit, respektive tvrdit nové rozhodné skutečnosti a předkládat nové důkazy do skončení řízení před věcně příslušným správním soudem. Výjimkou je řízení o žalobě proti

rozhodnutí správního orgánu, kde se zásada koncentrace řízení projevuje v tom, že žalobu lze rozšířit o dosud nenapadené výroky rozhodnutí, respektive o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. S tím souvisí i skutečnost, že v řízení o kasační stížnosti nemohou být jako její jediný důvod uplatňovány skutečnosti neuplatněné v řízení před krajským soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno. Taková kasační stížnost by byla nepřijatelná. Jsou-li takové skutečnosti uplatněny spolu s jinými přípustnými důvody kasační stížnosti, soud k nim při jejím projednávání nepřihlédne. Obdobně v civilním řízení ve sporných věcech nelze (s výjimkami) uvádět jako důvody odvolání skutečnosti a důkazy neuplatněné v řízení před soudem prvního stupně (zásada neúplné apelace).

Blízkost správního soudnictví a civilního procesu, respektive s. ř. s. a o. s. ř. je koneckonců zakotvena též legálně. Ve smyslu § 64 s. ř. s. se totiž pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně použijí též ustanovení první a třetí části o. s. ř., nestanoví-li s. ř. s. jinak. Uvedená ustanovení o. s. ř. se tak tedy použijí zejména na právní otázky a instituty v s. ř. s. neupravené vůbec (například důkazní prostředky) nebo v případě, že s. ř. s. upravuje u určitého právního institutu jen zvláštnosti a odchylky od jinak obecné právní úpravy v o. s. ř. (například spojení a vyloučení věcí). Obdobně se ve správním soudnictví užijí, jde-li o způsob doručování, předpisy platné pro doručování v občanském soudním řízení, nestanoví-li s. ř. s. jinak.

#### **4.2. Obecná ustanovení o řízení ve správním soudnictví**

Obecná ustanovení o řízení ve správním soudnictví jsou v rámci s. ř. s. obsažena v hlavě první části třetí a jsou řazena před zvláštními ustanoveními o řízení obsaženými v hlavě druhé části třetí. Vztahují se tedy a je třeba je aplikovat na řízení o všech návrzích a žalobách ve správním soudnictví spolu se zvláštními ustanoveními o řízení. Přiměřeně se tato ustanovení užijí na řízení o opravných prostředcích ve správním soudnictví, není-li v dílu prvním a druhém hlavy třetí části třetí s. ř. s. stanoveno jinak.

##### **4.2.1. Zahájení řízení**

Řízení ve správním soudnictví je zahájeno dnem, kdy návrh nebo žaloba došly soudu (§ 32 s. ř. s.).

Návrh na zahájení řízení je třeba podat ve lhůtě stanovené s. ř. s.<sup>47</sup> či zvláštním zákonem. Prominutí zmeškání lhůty k podání návrhu na zahájení řízení možné není<sup>48</sup>. Je-li návrh

<sup>47</sup> Srov. § 72, § 80, § 84, § 106 a i 115 s. ř. s.

<sup>48</sup> Srov. § 72 odst. 4, § 80 odst. 2, § 84 odst. 2, § 106 odst. 2, § 115 odst. 2 s. ř. s.



podán předčasně (tedy před tím, než začne běžet lhůta stanovená pro jeho podání) či opožděně (tedy po uplynutí takové lhůty), soud jej odmítne /§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s./.

Je-li návrh podán u věcně či místně nepřislušného soudu, postoupí jej tento k vyřízení soudu věcně a místně příslušnému (§ 7 odst. 5 a 6 s. ř. s.). Ve věcech volebních a věcech místního referenda však návrh podaný u věcně či místně nepřislušného soudu bude odmítnut jako nepřipustný /§ 92 a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s./.

Návrh na zahájení řízení musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.<sup>49</sup>. Pokud návrh nemá stanovené náležitosti nebo je sice má, ale tyto jsou uvedeny nesrozumitelně, neurčitě či nepřesně<sup>50</sup>, jde o vady podání. Jde-li o vady odstranitelné<sup>51</sup>, vyzve předseda senátu žalobce, aby provedl doplnění či opravu návrhu a stanoví mu k tomu lhůtu. Neuposlechne-li žalobce výzvy a návrh ve lhůtě neopraví či nedoplní a v řízení nebude možno pro tento nedostatek podmínek řízení pokračovat, soud řízení o takovém návrhu usnesením odmítne. Soud je přitom povinen poučit žalobce jednak o způsobu opravy či doplnění návrhu a jednak o výše zmíněných důsledcích neuposlechnutí výzvy (§ 37 odst. 5 s. ř. s. a § 43 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Ústavní soud (a v poslední době i Nejvyšší správní soud) ve svých rozhodnutích odmítá nepřiměřenou přísnost při posuzování zákonných náležitostí návrhu či žaloby ve správních věcech (přepjatý formalismus), neboť podmínky poskytnutí ochrany ve správním soudnictví jsou i tak velmi přísné. Opačný přístup, kdy je určitý návrh odmítán z důvodu odstranitelných nedostatků v náležitostech, aniž by soud poskytl možnost a poučení k jejich nápravě, je porušením ústavně zaručeného práva na přístup k soudu (čl. 4 odst. 4 ve spojení s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny)<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> Návrh či žaloba včetně kasační stížnosti musí opatřeny též kolkovou známkou, kterou byl zaplacen soudní poplatek (kromě navrhovatelů či řízení ve správním soudnictví osvobozenými od soudních poplatků). Při nezaplacení poplatku soud vyzve navrhovatele k jeho zaplacení ve lhůtě, kterou mu určí. Po jejím uplynutí soud řízení usnesením zastaví /§ 9 odst. 1 zákona ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, § 47 písm. c) s. ř. s./.

<sup>50</sup> Srov. nálezy ÚS 38/2002, sv. 25 Sb. ÚS.

<sup>51</sup> Odstranitelnou vadou podání je například, když žaloba proti rozhodnutí správního orgánu směřuje proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrzenému rozhodnutím správního orgánu druhého stupně, je-li ze žaloby zřejmé, že jí jsou napadána rozhodnutí správních orgánů obou stupňů (srov. nálezy ÚS 191/2001, sv. 24 Sb. ÚS). Odstranitelnou vadou je i nepřesné označení účastníků řízení (srov. nálezy ÚS 3/2003, sv. 29 Sb. ÚS, 534/2005 Sb. NSS). Určení žalovaného v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu navíc není nezbytnou náležitostí žaloby, neboť žalovaného zde určuje zákon (§ 33 odst. 1 a § 69 s. ř. s.). Určí-li tedy žalobce žalovaného v žalobě nesprávně, zjistí si soud sám, který správní orgán ve věci rozhodl v posledním stupni a s tímto správním orgánem začne jednat jako s účastníkem řízení.

<sup>52</sup> Srov. Nálezy ÚS 154/1999, sv. 16, 120/2001, sv. 23, 191/2001, sv. 24 a 1/2002, sv. 25 Sb. ÚS a 534/2005 Sb. NSS. Opačný názor má Nejvyšší správní soud týkající se však jen vady žaloby proti rozhodnutí správního orgánu spočívající v nedostatku žalobních bodů. Pokud totiž žaloba žádný žalobní bod neobsahuje a tento nedostatek podmínek řízení nebyl odstraněn ve lhůtě pro podání žaloby, není dle názoru soudu vždy dána povinnost soudu vyzvat žalobce k odstranění této vady ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť je to

Navrhovatel může až do rozhodnutí soudu vzít svůj návrh zcela či zčásti zpět (§ 37 odst. 5 s. ř. s.).

#### 4.2.2. Účast na řízení

##### 4.2.2.1. Účastníci řízení

Způsobilost být účastníky (procesní subjektivitu) v řízení ve správním soudnictví mají (§ 33 odst. 2 s. ř. s.):

- fyzické osoby (od svého narození) a právnické osoby (od svého vzniku) včetně státu (§ 35 odst. 6 s. ř. s.) jakožto subjekty způsobilé mít práva a povinnosti podle hmotného práva<sup>53</sup>,
- správní orgán, kterému ji výslovně s. ř. s. přiznává, ačkoliv nemá subjektivitu podle práva hmotného,
- soud (§ 33 odst. 5 s. ř. s.) a
- ten, komu ji přiznává zákon<sup>54</sup>.

Nedostatek procesní subjektivity je jako neodstranitelný nedostatek podmínek řízení důvodem k odmítnutí návrhu /§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s./ Při ztrátě procesní subjektivity v průběhu řízení je možné procesní nástupnictví podle § 107 o. s. ř. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je procesní nástupnictví u žalovaného správního orgánu speciálně upraveno v § 69 s. ř. s.

Účastníky řízení ve správním soudnictví jsou obecně (§ 33 odst. 1 s. ř. s.):

- navrhovatel a odpůrce, respektive v řízeních dle § 4 odst. 1 s. ř. s. žalobce a žalovaný, přičemž odpůrcem (žalovaným) je ten, o němž to stanoví zákon, nebo
- jiné osoby, o kterých to s. ř. s. stanoví.

Žalobce je ten (fyzická či právnická osoba), který na základě žalobního oprávnění, upraveného v s. ř. s. nebo zvláštním zákoně, podal žalobu. Správní orgán může být žalobcem jen v řízení o žalobách ve věcech samosprávy (§ 67 s. ř. s.) a v řízení o kompetenční žalobě /§ 98 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s./ Žalovaným je vždy správní orgán, tak jak je vymezen v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s..

Procesní způsobilost, tedy způsobilost samostatně činit v řízení ve správním soudnictví procesní úkony, přiznává s. ř. s.:

---

v rozporu se zásadou dispoziční a koncentrace řízení, které se v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu uplatňují (viz výše).

<sup>53</sup> Srov. § 7 a 18 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

<sup>54</sup> Tak například v řízení ve věcech politických stran a hnutí přípravný výbor, který je oprávněn podat návrh dle § 94 odst. 1 písm. a) s. ř. s..

- účastníku řízení, který má podle hmotného práva způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu<sup>55</sup>, tedy fyzickým osobám, které dovršily zletilosti, respektive před dovršením zletilosti uzavřely manželství za předpokladu, že rozhodnutím soudu nebyly zbaveny způsobilosti k právním úkonům nebo v ní omezeny<sup>56</sup> a dále právníckým osobám, stejně jako u procesní subjektivity, ode dne jejich vzniku,
- správnímu orgánu a též
- tomu, komu zákon přiznává oprávnění podat návrh<sup>57</sup>.

#### 4.2.2.2. Osoby zúčastněné na řízení

Zcela nově je v s. ř. s. upraven právní institut osoby zúčastněné na řízení (§ 34 s. ř. s.). Osobou zúčastněnou na řízení je ten, jehož veřejná subjektivní práva (§ 2 s. ř. s.) či povinnosti byly dotčeny vydáním napadeného rozhodnutí správního orgánu, respektive tím, že rozhodnutí vydáno nebylo, nebo ten, jehož práva mohou být přímo dotčena rozhodnutím soudu o zrušení napadeného rozhodnutí, respektive o uložení povinnosti vydat rozhodnutí, není-li účastníkem řízení a oznámil-li soudu, že bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Z uvedeného vyplývá, že s. ř. s. připouští účast takových osob jen v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu. Může jít tedy o účastníky řízení před správním orgánem, z něhož vzešlo napadené rozhodnutí či v němž došlo k nečinnosti, kteří případně byli sami oprávněni k ochraně svých práv podat žalobu, ale neučinili tak, ale může jít i o osoby, které vůbec nebyly účastníky řízení před správním orgánem, splňují-li výše uvedené podmínky. Osoby zúčastněné na řízení mohou vystupovat na straně žalobce i žalovaného. Vstoupit do řízení před správním soudem jakožto osoba zúčastněná lze dvěma způsoby. Jednak je návrhovátelem již v návrhu na zahájení řízení povinen označit osoby, které by přicházely v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Soud takové osoby včetně těch, které zjistí v průběhu řízení, vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Osobami zúčastněnými se takové osoby stávají pak tímto oznámením. Jednak se osoba, která má za to, že pro to splňuje podmínky, může domáhat

<sup>55</sup> V občanském soudním řízení má účastník procesní způsobilost v rozsahu, v jakém má způsobilost vlastními úkony nabývat práv a brát na sebe povinnosti. Na rozdíl od řízení ve správním soudnictví tak může před civilním soudem jednat i účastník, který byl ve své způsobilosti k právním úkonům rozhodnutím soudu omezen, a to v rozsahu v jakém, mu zůstala způsobilost k právním úkonům zachována (§ 20 odst. 1 o. s. ř.).

<sup>56</sup> Srov. § 8 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

<sup>57</sup> Například přípravný výbor, kterému oprávnění podat žalobu ve správním soudnictví svěřuje § 7 odst. 4 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

postavení osoby zúčastněné na řízení sama. Pokud soud dojde k závěru, že taková osoba podmínky pro to nespĺňuje, usnesením vysloví, že osobou zúčastněnou na řízení není. Proti takovému usnesení pak tato osoba, domnívá-li se, že je nesprávné, může podat kasační stížnost. Přimo ze zákona jsou osobami zúčastněnými na řízení o kompetenční žalobě účastníci řízení (před správním orgánem), v němž vznikl kompetenční spor, nepodali-li žalobu sami (§ 98 odst. 5 s. ř. s.). Osoba zúčastněná na řízení nemůže disponovat předmětem řízení, přísluší jí jen práva uvedená v odst. 3 § 34 a na dalších místech s. ř. s, zejména právo podat kasační stížnost, a to též, uplatnila-li práva osoby zúčastněné na řízení až po vydání napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 102 a 106 odst. 2 s. ř. s.). Speciální právní úprava zúčastněných osob do budoucna vylučuje dřívější dohady o tom, zda v řízení před správním soudem mohou či nemohou vystupovat vedlejší účastníci<sup>58</sup>.

#### 4.2.2.3. Zastoupení účastníků

Úprava zastoupení v s. ř. s. (§ 35 s. ř. s.) rozlišuje zastoupení:

- obligatorní, a to zákonným zástupcem u účastníka bez procesní způsobilosti. Na rozdíl od předcházející právní úpravy správního soudnictví nevyžaduje s. ř. s. s výjimkou řízení o kasační stížnosti (§105 odst. 2 s. ř. s.) povinné zastoupení advokátem,
- fakultativní, na základě plné moci svěřené účastníkem zvolenému advokátu či jiné osobě vykonávající specializované právní poradenství dle zvláštního zákona (notář, patentový zástupce), dále odborové organizaci, jejímž je členem, dále občanskému sdružení poskytujícímu podle svých stanov ochranu před diskriminací popřípadě též obecnému zmocněnci, tedy fyzické osobě se způsobilostí k právním úkonům v plném rozsahu, za předpokladu, že je pro takové zastupování způsobilá a nezastupuje v různých věcech opětovně,
- zástupcem ustanoveným účastníku soudem na základě žádosti. Soud může na návrh ustanovit navrhovateli zástupce, kterým může být i advokát, splňuje-li účastník předpoklady pro to, aby byl osvobozen od soudních poplatků a je-li to třeba k ochraně jeho práv. Odměnu a hotové výdaje zástupce advokáta či osoby vykonávající specializované právní poradenství na základě zvláštního zákona v tomto případě platí stát. Důležité je, že od podání žádosti o ustanovení zástupce nebo o osvobození od soudních poplatků neběží lhůta pro podání návrhu na zahájení řízení. Ustanovený zástupce tedy může ve zbytku lhůty podaný návrh případně opravit či doplnit.

<sup>58</sup> Srov. § 93 o. s. ř.

#### 4.2.3. Práva a povinnosti účastníků řízení

Jak jsem již výše uvedla, též pro řízení ve správním soudnictví platí zásada rovného postavení jeho účastníků (§ 36 odst. 1 s. ř. s.)<sup>59</sup>. Soud je tedy povinen účastníkům poskytnout stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu. Se zásadou rovnosti účastníků řízení úzce souvisí právo jednat před soudem v mateřském jazyce, právo na ustanovení tlumočnicka účastníku, jehož mateřštinou je jiný než český jazyk nebo s nímž se nelze dorozumět jinak než znakovou řečí<sup>60</sup> (náklady na tlumočnicka platí stát) a dále právo na právní pomoc v řízení před soudy od počátku řízení zejména pro ty, kteří nemají prostředky na právního zástupce a je to potřeba pro ochranu jejich práv<sup>61</sup>. K prohloubení práva na soudní ochranu tak zakotvuje s. ř. s. právo účastníků řízení, kteří doloží nemajetnost, na osvobození od soudních poplatků.

Další práva a povinnosti účastníků řízení a též jednotlivé případy poučovací povinnosti soudu (například poučovací povinnost soudu při odstraňování vad podání)<sup>62</sup> lze nalézt jak v obecných tak zvláštních ustanoveních o řízení ve správním soudnictví včetně řízení o kasační stížnosti a obnově řízení či v přiměřeně použitelných ustanoveních o. s. ř. (§ 64 s. ř. s.).

#### 4.2.4. Procesní úkony účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení

Účastníci popřípadě osoby zúčastněné na řízení mohou činit své procesní úkony obecně v jakékoli formě (dopisem, telefonicky, ústně). Předseda senátu však může uložit provedení úkonu písemně či ústně do protokolu. Kvalifikovanou formu (tj. písemně, ústně do protokolu či elektronicky s elektronickým podpisem podle zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů) stanoví s. ř. s. pro úkony, jimiž se zahajuje řízení nebo disponuje jeho předmětem (například návrh na zahájení řízení, respektive žaloba, zpětvzetí návrhu, zúžení či rozšíření žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 71 odst. 2 s. ř. s.). Je-li podání v těchto případech učiněno v jiné formě, je třeba jej do tří dnů potvrdit písemným podáním shodného obsahu či předložením jeho originálu, jinak k němu soud nebude přihlížet (§ 37 odst. 1 a 2 s. ř. s.).

<sup>59</sup> Srov. též na ústavní úrovni čl. 37 odst. 3 Listiny a čl. 96 odst. 1 Ústavy.

<sup>60</sup> Srov. čl. 37 odst. 4 Listiny a § 18 o. s. ř.

<sup>61</sup> Srov. čl. 37 odst. 2 Listiny a § 35 odst. 7 s. ř. s.

<sup>62</sup> Srov. § 37 odst. 5 s. ř. s., resp. § 43 o. s. ř.

Procesní úkony účastníků či osob zúčastněných na řízení soud posuzuje podle jejich obsahu, a to i když jsou označeny nesprávně (§ 41 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Obsahové náležitosti, které musí splňovat každé podání, stanoví s. ř. s. v odst. 2 § 37<sup>63</sup>. Tyto obecné náležitosti jsou konkretizovány ve zvláštních ustanoveních o řízení týkajících se jednotlivých návrhů a žalob ve správním soudnictví.

Vady podání (nedostatky ve formálních či obsahových náležitostech, nesrozumitelnost či neurčitost podání) je podatel povinen na výzvu soudu a v něm stanovené lhůtě odstranit. Neopravení vad podání ve lhůtě může mít za následek odmítnutí řízení o takovém podání, jímž se zahajuje řízení usnesením soudu, nelze-li pro tento nedostatek v řízení pokračovat, k ostatním podáním soud nepřihlíží. O takových následcích musí být účastníci či osoby zúčastněné na řízení poučeny (§ 37 odst. 5 s. ř. s. a § 43 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).

#### 4.2.5. Předběžné opatření

Je-li třeba zatímně upravit poměry účastníků, může soud usnesením na návrh předběžným opatřením (§ 38 s. ř. s.) uložit účastníkům nebo též třetím osobám, lze-li to na nich spravedlivě požadovat, něco vykonat, něčeho se zdržet či něco snášet. Návrh na předběžné opatření může kdykoli po podání návrhu na zahájení řízení podat kromě navrhovatele kterýkoli z účastníků řízení. Lze-li však návrhu na zahájení řízení přiznat odkladný účinek či tento nastává ze zákona, je návrh na předběžné opatření nepřipustný a soud jej odmítne /§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s./. Předběžné opatření zaniká, neomezil-li soud dobu jeho trvání, nejpozději dnem, kdy se rozhodnutí soudu, jímž se řízení končí, stalo vykonatelným nebo dříve, zruší-li je soud pro změnu okolností či uplynula-li doba jeho trvání, byla-li soudem při jeho nařízení stanovena.

#### 4.2.6. Spojení a vyloučení věcí

Ohledně spojení věcí upravuje s. ř. s. speciálně jen možnost soudu spojit žaloby směřující proti témuž rozhodnutí či proti rozhodnutím, která spolu skutkově souvisejí (§ 39 odst. 1 s. ř. s.). Toto spojení je tedy použitelné jen v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Ostatní návrhy či žaloby ve správním soudnictví je tak možné spojit ke společnému projednání jen za podmínek § 112 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.

Směřuje-li žaloba proti více rozhodnutím, lze každé takové rozhodnutí vyloučit k samostatnému projednání, není-li společné řízení možné či vhodné (§ 39 odst. 2 s. ř. s.).

<sup>63</sup> Srov. podobně § 42 odst. 4 o. s. ř.

Též úprava vyloučení v s. ř. s. se vztahuje jen na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Podle § 112 odst. 2 o. s. ř. může soud některou z věcí uvedených v návrhu na zahájení řízení vyloučit k samostatnému projednání též pro nevhodnost spojení věcí a oproti úpravě v s. ř. s. navíc též v případě, že odpadly důvody, pro které byly soudem věci spojeny.

#### 4.2.7. Procesní lhůty

Procesní úkony účastníků řízení jsou i ve správním soudnictví často vázány procesní lhůtou, ve které je lze učinit. S. ř. s. podobně jako jiné procesní předpisy upravuje v § 40 počítání a běh procesních lhůt, přičemž tato úprava se užije obdobně i v případě, že zvláštní zákon, který stanoví lhůty k podání návrhu k soudu, úpravu počítání a běhu lhůt neobsahuje. Lhůty pro provedení určitého procesního úkonu jsou zákonné (stanovené s. ř. s. či zvláštním zákonem)<sup>64</sup> a soudcovské, tj. stanovené výzvou či rozhodnutím soudu<sup>65</sup>. Zákonnou lhůtu nemůže soud prodloužit, může však na žádost zmeškání lhůty k provedení úkonu z vážných omluvitelných důvodů prominout, nestanoví-li zákon, že zmeškání lhůty prominout nelze<sup>66</sup>. Soudcovská lhůta může být soudem prodloužena.

Zcela nově v porovnání s předcházející úpravou správního soudnictví s. ř. s. zakotvuje stavení lhůt stanovených zvláštními zákony ve věcech správních deliktů pro zánik odpovědnosti<sup>67</sup> či pro výkon rozhodnutí, a obdobně též lhůt pro zánik práva ve věcech daní, poplatků, odvodů<sup>68</sup> aj., a to po dobu řízení před soudem, tedy do jeho pravomocného skončení (§ 41 s. ř. s.).

#### 4.2.8. Doručování

U doručování § 42 s. ř. s. vypočítává jen některé doručující orgány (soudní doručovatel, držitel poštovní licence, držitel zvláštní poštovní licence, jiný státní orgán), respektive způsoby doručování soudních písemností (prostřednictvím veřejné datové sítě, uložením u

<sup>64</sup> S. ř. s. stanoví lhůtu pro podání všech typů žalob (s výjimkou kompetenční žaloby), pro podání kasační stížnosti i návrhu na obnovu řízení (§ 72 odst. 1 až 3, § 80 odst. 1, § 84 odst. 1, § 106 odst. 2, § 115 odst. 1 a 2 s. ř. s.).

<sup>65</sup> Například lhůta, ve které mají osoby přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení oznámit soudu, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení dle § 34 odst. 2 s. ř. s.

<sup>66</sup> S. ř. s. nedovoluje prominout zmeškání lhůty k podání všech typů žalob (s výjimkou kompetenční žaloby, kde není stanovena), k podání kasační stížnosti i návrhu na obnovu řízení (§ 72 odst. 4, § 80 odst. 2, § 84 odst. 2, § 106 odst. 2, § 115 odst. 3 s. ř. s.).

<sup>67</sup> Srov. například § 20 odst. 1 zákona ČNR č. 200/1990, o přestupcích, dle kterého nelze přestupek projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok.

<sup>68</sup> Srov. například § 70 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, dle kterého se právo vybrat a vymáhat daňový nedoplatek promlčuje po šesti letech po roce, ve kterém se stal tento nedoplatek splatným.

soudu s účinky doručení za podmínek stanovených v odst. 3 citovaného ustanovení, vyvěšením na úřední desce soudu za podmínek stanovených v odst. 4 citovaného ustanovení). Podrobněji se s. ř. s. doručování nevěnuje, neboť v odst. 5 citovaného ustanovení odkazuje na obdobné užití obecné a komplexní úpravy doručování soudních písemností v o. s. ř.<sup>69</sup>.

#### **4.2.9. Předvolání, předvedení, pořádková pokuta**

K zajištění účasti potřebných osob při jednání soudu zakotvuje § 43 s. ř. s. stejně jako jiné procesní předpisy institut předvolání a předvedení. Formy předvolání jsou písemná, ústní, předvolává-li soud při jednání přítomné, v naléhavých případech též telefonická, telegrafická, či elektronická s podpisem dle zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých zákonů. Na příkaz předsedy senátu lze nechat předvést osobu, která byla předvolána a bez řádné omluvy se nedostavila, byla-li o takovém možném následku poučena.

Na rozdíl od úpravy pořádkové pokuty v § 53 o. s. ř., která umožňuje soudu usnesením uložit pořádkovou pokutu tomu, kdo hrubě ztěžuje postup řízení, přičemž demonstrativně jsou zde uvedeny některé případy takového ztěžování (včetně nedostavení se na výzvu k soudu), § 44 s. ř. s. taxativně stanoví, že pořádková pokuta může být uložena (a to i opakovaně) jen tomu, kdo neuposlechne výzvy soudu nebo učiní urážlivé podání či přednes. Vzhledem k odchylnosti úpravy pořádkové pokuty v s. ř. s. tak § 53 o. s. ř. v řízení ve správním soudnictví nelze použít.

#### **4.2.10. Nahlížení do spisu**

Do soudního spisu včetně jeho příloh (s výjimkou protokolu o hlasování) mají právo nahlížet a pořizovat si z něj výpisy a opisy či žádat jejich vydání účastníci, jejich zástupci a osoby zúčastněné na řízení (§ 45 odst. 1 s. ř. s.). Jiným osobám může nahlédnutí povolit předseda senátu za podmínek uvedených v odst. 2 citovaného ustanovení. Přílohou soudního spisu bude zejména správní spis, který je správní orgán při přezkoumávání jeho rozhodnutí povinen soudu předložit (§ 74 odst. 1 s. ř. s.) a v něm označit ty části, které obsahují utajované skutečnosti chráněné zákonem č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Takové části

---

<sup>69</sup> Srov. § 45 až § 50i o. s. ř.



správního spisu pak předseda senátu z nahlížení, s výjimkami uvedenými v odst. 4 citovaného ustanovení, vyloučí. To přiměřeně platí i u soudního spisu.

#### 4.2.11. Ukončení řízení bez rozhodnutí ve věci samé

Rozhodnutí, jimiž se řízení ve správním soudnictví končí, aniž by soud věc meritorně vyřešil, jsou usnesení o odmítnutí návrhu (§ 46 s. ř. s.) a usnesení o zastavení řízení (§ 47 s. ř. s.). Tato rozhodnutí nepředstavují rei iudicatae a věc, kterou soud odmítl či řízení o ní zastavil, lze tedy na návrh projednat a meritorně rozhodnout.

##### 4.2.11.1. Odmítnutí návrhu

Obecně lze konstatovat, že správní soud může, respektive je povinen odmítnout návrh na zahájení řízení, nejsou-li splněny podmínky, za nichž lze rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení)<sup>70</sup> a tento nedostatek podmínek řízení je neodstranitelný, respektive na výzvu soudu odstraněn nebyl (§ 46 odst. 1 s. ř. s.)<sup>71</sup>. Konkrétní vady návrhu způsobující nemožnost jeho projednání a rozhodnutí o něm, a tedy vedoucí k jeho odmítnutí, uvádí s. ř. s. v § 46. Jsou to:

- skutečnost, že o téže věci soud již rozhodl (rei iudicatae) nebo že o téže věci u soudu již řízení probíhá (litispence). Táž věc je taková věc, která se týká stejných účastníků a stejného předmětu řízení,
- předčasnost<sup>72</sup> či opožděnost návrhu, tedy skutečnost, že návrh nebyl podán u soudu ve lhůtě stanovené s. ř. s. či zvláštním zákonem,
- podání návrhu osobou zjevně neoprávněnou. Osoby oprávněné k podání jednotlivých návrhů či žalob ve správním soudnictví vypočítává s. ř. s. v příslušných zvláštních ustanoveních o řízení, respektive u návrhů ve věcech politických stran a hnutí zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů. Jiné osoby lze považovat za neoprávněné k podání návrhu. Důležitou podmínkou je, že neoprávněnost osoby k podání návrhu musí být zjevná, tedy na první pohled jasná<sup>73</sup>,

<sup>70</sup> Srov. § 103 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.

<sup>71</sup> Srov. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s..

<sup>72</sup> Například žalobce podá žalobu proti správnímu rozhodnutí, které mu však ještě nebylo doručeno. Lhůta pro podání žaloby proti správnímu rozhodnutí však začíná běžet až ode dne, který následuje po dni doručení rozhodnutí /§ 72 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a § 40 odst. 1 s. ř. s./.

<sup>73</sup> Srov. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 97 a 98.

- skutečnost, že návrh je podle s. ř. s. nepřijatelný<sup>74</sup>,
- skutečnost, že se návrhem navrhovatel domáhá rozhodnutí ve věci, která patří do pravomoci občanskoprávních soudů<sup>75</sup>,
- skutečnost, že návrh podal navrhovatel u správního soudu jen proto, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek (jde vlastně o návrh podle s. ř. s. nepřijatelný<sup>76</sup>). Takový návrh soud postoupí správnímu orgánu příslušnému k vyřízení opravného prostředku, přičemž se konstruuje fikce včasnosti podání opravného prostředku, byl-li podán včas návrh u soudu.

Jiným neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, pro který návrh soud odmítne, je například ztráta procesní subjektivity navrhovatele (smrt fyzické osoby, zánik právnické osoby), domáhal-li se tento v řízení před soudem ochrany práva, které nepřechází na jeho právní nástupce<sup>77</sup> nebo v řízení o kasační stížnosti nedostatek právního zastoupení účastníka /§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s./.

Soud je povinen odmítnout návrh kdykoli v průběhu řízení před rozhodnutím soudu ve věci samé, vyjde-li najevo některý z výše uvedených důvodů pro odmítnutí<sup>78</sup>.

O odmítnutí návrhu rozhoduje soud formou usnesení (§ 53 odst. 2 s. ř. s.), které je třeba písemně vyhotovit a doručit účastníkům a osobám zúčastněným na řízení (§ 55 odst. 3 s. ř. s.). Proti nezákonnému usnesení o odmítnutí návrhu je přípustná kasační stížnost /§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s./.

#### 4.2.11.2. Zastavení řízení

Přestože jsou splněny podmínky řízení a soud tak nemusí návrh odmítnout podle § 46 s. ř. s., je povinen řízení o něm zastavit, nastane-li některá ze skutečností uvedená v § 47 s. ř. s., respektive stanoví-li tak na jiných místech s. ř. s. nebo zvláštní zákon. Důvodem pro zastavení řízení je zpětvzetí návrhu navrhovatelem<sup>79</sup> a též prohlášení navrhovatele, že po podání návrhu byl postupem správního orgánu plně uspokojen (§ 62 s. ř. s.). Soud řízení zastaví také, jestliže se ve smyslu § 62 odst. 4 s. ř. s. navrhovatel ve lhůtě soudem mu stanovené nevyjádřil, zda je s postupem správního orgánu spokojen, ale z okolností

<sup>74</sup> Srov. § 38 odst. 3, § 68, § 66 odst. 4 a 5 s. ř. s. aj.

<sup>75</sup> Srov. § 7 a § 244 odst. 1 o. s. ř.

<sup>76</sup> Srov. § 68 písm. a) s. ř. s.

<sup>77</sup> Srov. 453/2005 a 691/2005 Sb. NSS.

<sup>78</sup> Srov. § 49 odst. 7 s. ř. s.

<sup>79</sup> Nejde-li o společný návrh více osob, u kterého zpětvzetí návrhu jedním z navrhovatelů jen vezme usnesením na vědomí.

případu je zřejmé, že uspokojen byl nebo zjistí-li ve smyslu § 86 s. ř. s., že po podání žaloby proti nezákonnému zásahu již zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí opakování zásahu.

Zákon o azylu<sup>80</sup> stanoví v § 33, že soud řízení zastaví, nelze-li zjistit místo pobytu žadatele o udělení azylu (žalobce) a tato skutečnost brání nejméně po dobu 90 dnů rozhodnout ve věci. Podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích<sup>81</sup> soud řízení zastaví též po marném uplynutí lhůty, kterou stanovil navrhovateli k zaplacení soudního poplatku.

Stejně jako o odmítnutí návrhu i o zastavení řízení rozhoduje soud formou usnesení (§ 53 odst. 2 s. ř. s.), které je třeba písemně vyhotovit a doručit účastníkům a osobám zúčastněným na řízení (§ 55 odst. 3 s. ř. s.) a též proti němu je přípustná kasační stížnost (§ 102 s. ř. s.).

#### 4.2.12. Přerušování řízení

V průběhu řízení mohou též nastat překážky dočasné povahy, které soudu brání pokračovat v řízení a při nichž je soud povinen (§ 48 odst. 1 s. ř. s.), respektive může (§ 48 odst. 2 s. ř. s.) řízení přerušit. Většinu z důvodů pro přerušování řízení upravuje s. ř. s. obdobně jako o. s. ř. v § 107 odst. 1 a § 109. Odlišnosti vyplývají z povahy správního soudnictví a v něm rozhodovaných věcí. Tak Nejvyšší správní soud (předseda senátu) je povinen přerušit řízení o návrhu na rozpuštění politické strany či politického hnutí nebo na pozastavení jejich činnosti po dobu, o níž zvláštní zákon stanoví, že v ní nelze činnost politické strany či politického hnutí pozastavit nebo je rozpustit /§ 48 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a § 94 odst. 2 s. ř. s./ . Dále předseda senátu může přerušit řízení, zjistí-li, že ve věci, o níž má soud rozhodnout, byl podán zákonem připuštěný podnět či návrh na změnu nebo zrušení rozhodnutí nebo takové řízení bylo zahájeno /§ 48 odst. 2 písm. a) s. ř. s./ . Takovým řízením může být například přezkumné řízení zahájené správním orgánem z moci úřední<sup>82</sup> nebo řízení obnovené na návrh účastníka či správním orgánem z moci úřední<sup>83</sup>.

Pozůstatkem původně uvažovaného svěřením přezkumu podzákonných právních předpisů Nejvyššímu správnímu soudu je ustanovení § 48 odst. 2 písm. d) s. ř. s., které stanoví, že

<sup>80</sup> Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů (Zákon o azylu).

<sup>81</sup> Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

<sup>82</sup> V přezkumném řízení jsou z moci úřední přezkoumávána pravomocná správní rozhodnutí, lze-li důvodně pochybovat o jejich souladu s právními předpisy. Účastník řízení před správním orgánem může k takovému postupu správního orgánu dát podnět, který však není návrhem na zahájení řízení. (Srov. § 94 an. spr. ř.). Do účinnosti nového správního řádu lze pravomocná správní rozhodnutí přezkoumat v mimoodvolacím řízení podle § 65 an. původního správního řádu (tedy zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení).

<sup>83</sup> Srov. § 100 an. spr.ř..

předseda senátu může řízení zastavit též tehdy, dojde-li senát či samosoudce, který má o návrhu rozhodnout, k závěru, že právní předpis nebo jeho jednotlivé ustanovení, kterého má být ve věci použito, je v rozporu se zákonem, podal-li návrh na zrušení takového předpisu nebo jeho jednotlivého ustanovení. Soudy ale návrh na zrušení podzákoného předpisu pro rozpor se zákonem Ústavnímu soudu podat nemohou. Ustanovení § 48 odst. 2 písm. d) s. ř. s. tedy nelze použít<sup>84</sup>.

Novelou bylo do s. ř. s. vloženo ustanovení § 48 odst. 2 písm. e), podle kterého může předseda senátu přerušit řízení také tehdy, když senát nebo samosoudce, který má o návrhu rozhodnout, dospěl k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho část, kterého bylo ve věci použito, je v rozporu se zákonem, podá-li návrh na jeho zrušení. Správní soudy ovšem nejsou v § 101a s. ř. s. uvedeny mezi subjekty oprávněnými podat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Dle mého názoru tak ani § 48 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nelze použít.<sup>85</sup>

Po dobu, v níž je řízení přerušeno, se staví běh lhůt stanovených s. ř. s., zřejmě zákonných i soudcovských, a též se nekonají jednání. Soud by však měl činit opatření potřebná pro odstranění překážky způsobující přerušování řízení či jeho trvání (§ 111 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Po odpadnutí překážky předseda senátu na návrh či bez něj usnesením vysloví, že se v řízení pokračuje (§ 48 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

<sup>84</sup> Srov. § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>85</sup> Může tak nastat zvláštní situace, kdy soud při projednávání například žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dojde k závěru, že opatření obecné povahy, které správní orgán použil jako podklad pro žalobou napadené rozhodnutí, je v rozporu se zákonem, ale není sám oprávněn podat návrh na jeho zrušení. V takovém případě pak dle mého názoru může poučit navrhovatele o možnosti podat sám návrh na zrušení opatření obecné povahy, který by byl spojen s dříve podanou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. a postoupil by případně tyto spojené návrhy k projednání Nejvyššímu správnímu soudu, neboť jen ten je příslušný k projednání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 7 odst. 5 s. ř. s. a § 101c s. ř. s.). S. ř. s. sice nestanoví výslovně, že spolu s návrhem na zrušení opatření obecné povahy je Nejvyšší správní soud příslušný rozhodnout i o společně s ním podaném jiném návrhu či žalobě ve správním soudnictví (§ 101a odst. 1 s. ř. s.), ale v zájmu rychlosti a hospodárnosti řízení ve správním soudnictví by to bylo namístě. Je třeba podotknout, že v souladu s dispoziční zásadou žalobce nemá povinnost podat spolu se žalobou též návrh na zrušení opatření obecné povahy, jak by se mohlo zdát ze znění zmíněného § 101a odst. 1 s. ř. s. Ten jen stanoví, že podává-li oprávněná osoba návrh na zrušení opatření obecné povahy a je přitom oprávněna ve věci, v níž bylo tohoto opatření obecné povahy použito, podat též jiný návrh či žalobu ve správním soudnictví, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem. Neplatí to však také opačně, tedy tak, že spolu s podáním žaloby proti rozhodnutí, při jehož vydání správní orgán užil jako podklad nezákonné opatření obecné povahy, by oprávněná osoba byla povinna podat též návrh na zrušení takového nezákonného opatření obecné povahy. V případě, že by žalobce návrh na zrušení opatření obecné povahy podat nechtěl, rozhodl by soud jen o podané žalobě tak, že rozhodnutí, při jehož vydání správní orgán užil jako podkladu nezákonného opatření obecné povahy, pro nezákonnost zruší (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Přičemž otázku nezákonnosti opatření obecné povahy si jako předběžnou může posoudit sám (§ 52 odst. 2 s. ř. s.). Nezákonné opatření by tak existovalo dál. Soud například může (ale samozřejmě není povinen) informovat Ministerstvo vnitra či příslušnou obec o možnosti podat návrh na zrušení nezákonného opatření (§ 101a odst. 2 a 3 s. ř. s.) případně upozornit dotyčný správní orgán, který je vydal a doporučit mu nápravu.

Též o přerušení řízení rozhoduje soud formou usnesení (§ 53 odst. 1 s. ř. s.), které však vzhledem k tomu, že se jím řízení nekončí a ani se jím nikomu neukládá povinnost, nemusí být odůvodněno (§ 55 odst. 4 s. ř. s.), ale mám za to, že pro vedení řízení je nutné, aby takové usnesení bylo v písemném vyhotovení doručeno účastníkům řízení a osobám na řízení zúčastněným (§ 55 odst. 3 s. ř. s.). Proti usnesení o přerušení řízení nelze pro nepřijatelnost podat kasační stížnost, neboť jde o rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení a navíc je dle své povahy dočasné /§ 104 odst. 3 písm. b) a c) s. ř. s./

#### 4.2.13. Jednání, odročení jednání a rozhodování bez nařízení jednání

Jednání (§ 49 s. ř. s.) nařizuje předseda senátu k projednání a rozhodnutí věci samé. Předvolá k němu účastníky popřípadě jiné potřebné osoby (svědky, znalce), přičemž účastníkům musí být předvolání doručeno tak, aby měli aspoň deset dní k přípravě. Osoby zúčastněné na řízení o něm pouze vyrozumí .

Jednání je v zásadě veřejné<sup>86</sup>, předseda senátu však může veřejnost vyloučit, a to i pro určitou část jednání, existuje-li pro to některý ze zákonem stanovených důvodů, tj. ochrana utajovaných skutečností, obchodního tajemství nebo veřejného pořádku. I když je veřejnost z jednání vyloučena, soud účastníkovi na žádost povolí účast na jednání dvěma jeho důvěrníkům, nemá-li tím být zjevně zmařen účel vyloučení veřejnosti a poučí je o následcích porušení povinnosti mlčenlivosti. Kromě toho může předseda senátu vykázat z jednací síně každého, kdo narušuje pořádek a důstojný průběh jednání .

Zákonnou výjimkou z ústavně zaručeného základního práva účastníků na veřejné projednání jejich věci v jejich přítomnosti je možnost soudu projednat a skončit věc, i když se řádně předvolaní účastníci k jednání nedostavili, nejsou-li důvody pro odročení jednání ve smyslu § 50 s. ř. s. (§ 49 odst. 3 s. ř. s.). Pokud účastník nebyl k jednání předvolán řádně, tedy například tak, že v předvolání byl nesprávně uveden termín konání jednání a proto se k jednání nedostavil nebo existovaly důvody pro odročení jednání podle § 50 s. ř. s. (například důvodná omluva účastníka řízení řádně doručená soudu v dostatečném předstihu) a soud přesto věc projednal a rozhodl bez účasti takového účastníka, jde o vadu řízení, která může být důvodem nezákonnosti rozhodnutí ve věci samé<sup>87</sup>, a tedy důvod pro

<sup>86</sup> Na ústavní úrovni požadavek veřejnosti jednání zakotvuje čl. 96 odst. 2 Ústavy a čl. 38 odst. 2 Listiny, čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

<sup>87</sup> Srov. § 103 odst. 1 písm.d) s. ř. s.

napadnutí takového rozhodnutí soudu kasační stížností /§ 102 s. ř. s., § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s./<sup>88</sup>.

Aniž by tím však byla dotčena povinnost tvrzení účastníků řízení, umožňuje, respektive ukládá § 49 odst. 4 s. ř. s. předsedovi senátu povinnost vést účastníky při jednání k vyjádření i o těch skutkových a právních otázkách, které jsou podle mínění soudu určující pro rozhodnutí, i když je v dřívějších podáních neuplatnili. Půjde o případy, kdy soud bude mít za to, že věc je nutné právně posoudit a rozhodnout odlišně od toho, co v návrhu či žalobě uvádí a navrhuje navrhovatel či žalobce<sup>89</sup>.

Kdykoli v průběhu jednání vyjdou najevo důvody pro odmítnutí návrhu, zastavení řízení nebo přerušování řízení, rozhodne o tom soud usnesením (§ 49 odst. 7 s. ř. s.).

Jsou-li pro to důležité důvody nebo pokud to účastníci shodně navrhli, může soud jednání, a to i před jeho započítáním, odročit (§ 50 s. ř. s.). Důležitým důvodem pro odročení jednání jsou například výše zmíněné nedostatky v předvolání k jednání, pro které se účastník k jednání nedostaví a soud v takovém případě nemůže rozhodnout bez účasti účastníka, který nebyl řádně předvolán<sup>90</sup>. Dále jsou takovými důvody například důvodná omluva účastníka včas doručená soudu (účastník se jednání nemůže účastnit pro omluvitelnou překážku, například pracovní neschopnost) či skutečnost, že účastníkovi byla k přípravě jednání poskytnuta lhůta kratší deseti dnů, neprohlásil-li účastník, že je tato lhůta dostačující<sup>91</sup> a jiné.

Při odročení jednání oznámí předseda senátu den, kdy se bude konat další jednání, k němuž účastníky předvolá zpravidla nejméně 5 dnů předem<sup>92</sup>. Mezerou v zákoně je, že s. ř. s. nestanoví formu pro rozhodnutí o odročení jednání. Usnesením se totiž ve správním soudnictví rozhoduje jen tam, kde to zákon stanoví (§ 53 odst. 2 s. ř. s.). Důležité je, aby rozhodnutí o odročení jednání obsahovalo důvod odročení a den konání dalšího jednání, lze-li ho stanovit již v době odročení jednání<sup>93</sup>.

Požadavek ústnosti a veřejnosti jednání za přítomnosti účastníků je prolomen též v ustanovení § 51 s. ř. s., které zakotvuje možnost soudu rozhodnout o věci samé bez nařízení jednání. Bez nařízení jednání může soud o věci samé rozhodnout, pokud takový

<sup>88</sup> Srov. k tomu 445/2005 Sb. NSS a 469/2005 Sb. NSS.

<sup>89</sup> Tak například v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se žalobce bude domáhat zrušení rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost, ale soud dojde k závěru, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které způsobují jeho nicotnost a vysloví ji tedy rozsudkem i bez návrhu (srov. § 76 odst. 2 s. ř. s.).

<sup>90</sup> Srov. k tomu 469/2005 Sb. NSS.

<sup>91</sup> Srov. k tomu 323/2004 Sb. NSS.

<sup>92</sup> Srov. § 119 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.

<sup>93</sup> Srov. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 117.

postup soudu účastníci shodně navrhli nebo s ním souhlasí, přičemž se konstruuje zároveň fikce udělení souhlasu účastníkem, nevyjádří-li výslovně svůj nesouhlas s projednáním a rozhodnutím věci bez nařízení jednání do dvou týdnů od doručení výzvy soudu. O tom musí být účastník ve výzvě poučen. Bez jednání rozhoduje soud o věci samé i v dalších případech, stanoví-li tak zákon, aniž by k tomu soud potřeboval souhlasu účastníků. Ex offo bez jednání rozhodne soud, rozhoduje-li o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 76 s. ř. s. a dále ve věcech volebních podle § 88 odst. 3 s. ř. s.. Fakultativně může soud rozhodnout bez nařízení jednání (slovy zákona „jednání není třeba nařizovat“) v řízení o ochraně ve věcech registrace (§ 89 odst. 5 s. ř. s.), o neplatnosti voleb a hlasování (§ 90 odst. 3 s. ř. s.) a v řízení o ochraně ve věcech místního referenda (§ 91a odst. 3 s. ř. s.). Zpravidla bez jednání rozhodne Nejvyšší správní soud též o kasační stížnosti. Jednání nařídí, považuje-li to za vhodné nebo provádí-li dokazování (§ 109 odst. 1 s. ř. s.).<sup>94</sup>

#### 4.2.14. Dokazování

Důkazy, které účastníci navrhnou provést k prokázání svých tvrzení, jsou tito povinni uvádět již v příslušném návrhu či žalobě na zahájení řízení. Mohou je však navrhovat i v průběhu řízení soudu až do pravomocného skončení řízení před soudem (nejčastěji krajským). Soud rozhoduje o tom, které z navržených důkazů provede a může provést i jiné než účastníky navržené důkazy, má-li za to, že to přispěje k lepšímu objasnění skutkového stavu (§ 52 odst. 1 s. ř. s.). Soud tedy není povinen vyhovět všem návrhům účastníků na provedení důkazu, musí však o nich rozhodnout a nevyhoví-li jim, je třeba, aby to v rozhodnutí odůvodnil<sup>95</sup>. Nevypořádá-li se soud takto se všemi navrženými důkazy (některé návrhy na provedení důkazu vůbec opomene nebo jim nevyhoví, aniž by to

<sup>94</sup> Pro zajímavost lze uvést vývoj právního institutu rozhodování soudu bez nařízení jednání ve správním soudnictví v právní úpravě. Do účinnosti s. ř. s. byla úprava možnosti soudu rozhodnout ve správním soudnictví bez nařízení jednání obsažena v § 250f o. s. ř., který ve znění účinném do 1. 5. 1997 umožňoval soudu rozhodnout bez nařízení jednání, bylo-li nepochybné, že správní orgán vycházel ze správně zjištěného skutkového stavu a šlo-li jen o posouzení právní otázky. V tomto znění byl § 250f o. s. ř. nálezem ÚS ČR č. 85/1996, sv. 6 Sb. ÚS (též uveřejněného ve Sbírce zákonů pod číslem 269/1996 Sb.) zrušen. Důvodem byl dle názoru Ústavního soudu rozpor úpravy s čl. 38 odst. 2 Listiny, neboť za stavu jednoinstančnosti správního soudnictví prováděného senáty obecných soudů bez možnosti řádných či mimořádných opravných prostředků proti jejich rozhodnutí, záleželo jen na úvaze soudu, zda v určité věci nenařídí jednání, aniž by respektoval požadavek účastníků na veřejné projednání věci. Zákonem č. 202/1997 Sb. s účinností od 1. 10. 1997 byl § 250f o. s. ř. zakotven v novém znění a jako důvody pro rozhodnutí bez nařízení jednání stanovil nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů a shodný návrh účastníků řízení.

<sup>95</sup> Srov. Nález ÚS ČR 46/2003, sv. 30 Sb. ÚS.

odůvodnil), bylo by řízení před ním stiženo vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a jeho rozhodnutí tak napadnutelné kasační stížností.

Jestliže další důkazy vyšly najevo až poté, co soud pravomocným rozsudkem ukončil řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu nebo ve věcech politických stran a hnutí, může to být důvodem obnovy řízení za podmínek § 111 an. s. ř. s.

V rámci § 52 odst. 2 upravuje s. ř. s. dále jen způsob, jakým se soud má vypořádat s předběžnými otázkami, vyskytnou-li se v řízení. Soud je vázán rozhodnutím soudu o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu. Vzhledem k povaze správního soudnictví výše vymezené, není správní soud logicky (na rozdíl od soudů v občanském soudním řízení) vázán rozhodnutími správních orgánů<sup>96</sup>. Jiné otázky si soud jakožto předběžné může posoudit sám. Existuje-li však rozhodnutí o nich, soud z něj vychází popřípadě tam, kde o nich přísluší rozhodovat soudu, může uložit účastníku řízení, aby takové rozhodnutí vlastním návrhem vyvolal. Okolnost, že po pravomocném ukončení řízení o ochraně před nezákonným zásahem nebo ve věcech politických stran a hnutí bylo jinak rozhodnuto o předběžné otázce, o níž si soud učinil úsudek sám, respektive jinak než tak, jak o ní bylo rozhodnuto v původním rozhodnutí, z něhož soud vycházel při jejím posuzování, může být za podmínek stanovených v § 111 an. s. ř. s. důvodem obnovy řízení.

Vzhledem ke skromnosti úpravy dokazování v obecných ustanoveních o řízení v s. ř. s. bude nutné ve smyslu § 64 s. ř. s. přiměřeně použít ustanovení o dokazování v o. s. ř.<sup>97</sup>. Soud může vzít za svá a tedy prokázaná též shodná tvrzení účastníků (§ 120 odst. 4 o. s. ř.). Provádění dokazování včetně jeho provádění jednotlivými důkazními prostředky upravuje o. s. ř. v § 122 až § 131. § 132 o. s. ř. zakotvuje též pro řízení ve správním soudnictví zásadu volného hodnocení důkazů soudem.

Lex specialis týkající dokazování v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu však zakotvuje § 77 s. ř. s. Při rozhodování o této žalobě vychází soud totiž ze skutkového a právního stavu existujícího v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), proto dokazování může provádět (při jednání) jen v omezeném rozsahu stanoveném v § 77 odst. 2 větě první s. ř. s.<sup>98</sup> Původní úprava správního soudnictví v o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002 ohledně dokazování při přezkoumávání správních rozhodnutí stanovila v

<sup>96</sup> Srov. § 135 o. s. ř.

<sup>97</sup> Srov. § 120 an. o. s. ř.

<sup>98</sup> Srov. níže na straně 70.



§ 250i odst. 1 jen, že se dokazování neprovádí<sup>99</sup>. Proto byla předmětem kritiky a též jedním z důvodů jejího zrušení Ústavním soudem pro rozpor s čl. 6 odst. 1 Úmluvy, podle kterého má mít soud možnost posuzovat nejen otázky právní (tj. v rámci přezkumu správních rozhodnutí soulad rozhodnutí a řízení mu předcházejícího se zákonem), ale též okolnosti skutkové (tedy zda správní orgán dostatečně přesně a úplně zjistil skutkový stav, z nějž při rozhodování vycházel), tedy mít právo rozhodovat v plné jurisdikci. Současná úprava dokazování v s. ř. s., respektive v o. s. ř. tedy uvedenému požadavku Úmluvy vyhovuje.

V řízení o jiných návrzích ve správním soudnictví, u nichž soud rozhoduje ve věci samé a na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí<sup>100</sup>, respektive podle skutkového a právního stavu, který je tu v době rozhodnutí soudu<sup>101</sup>, provádí soud dokazování v plném rozsahu a za použití (kromě zmíněného § 52 s. ř. s.) výše uvedených příslušných ustanovení o. s. ř..

#### 4.2.15. Rozhodnutí

Obdobně jako jiné procesní řády upravuje též s. ř. s. postup při tvorbě a sdělování rozhodnutí soudu (§ 49 odst. 9 až 11 s. ř. s., § 53 až § 55 s. ř. s.). Rozhodnutí soudu je procesním úkonem soudu, kterým soud autoritativně a závazně řeší určitou právní situaci. Lze je rozlišit na rozhodnutí ve věci samé (meritorní) a rozhodnutí v jiných věcech. Meritorní rozhodnutí je rozhodnutím o předmětu řízení, tj. o nároku, kterého se žalobce či navrhovatel domáhá v návrhu výroku rozhodnutí (petitu) v žalobě či jiném návrhu ve správním soudnictví. Správní soudy rozhodují ve formě usnesení a rozsudku. A to tak, že ve věci samé rozhodují rozsudkem, nestanoví-li zákon, že mají rozhodnout formou usnesení. Rozsudkem se ve správním soudnictví rozhoduje o všech žalobách, o návrzích ve věcech politických stran a politických hnutí, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části a o kasační stížnosti. Usnesením ve věci samé soud rozhoduje o návrzích ve věcech volebních a ve věcech místního referenda.

V jiných věcech rozhoduje soud usnesením, ale jen tam, kde to zákon stanoví. S. ř. s. to stanoví na řadě míst. Jde například o rozhodnutí, jímž se řízení končí bez meritorního řešení věci (odmítnutí návrhu, zastavení řízení) či rozhodnutí, jimiž soud upravuje vedení řízení (rozhodnutí o přerušení řízení) nebo někomu ukládá povinnost (například výzva

<sup>99</sup> V praxi se však provádělo, doktrína i Ústavní soud ve své judikatuře došly k závěru, že to neznamená, že se provádět nesmí, neboť opačný výklad by byl v rozporu s principy spravedlivého procesu (Nález ÚS 81/2000, sv. 18 Sb. ÚS).

<sup>100</sup> Srov. § 81 odst. 1, § 87 odst. 1 s. ř. s.

<sup>101</sup> Srov. § 96 a § 100 s. ř. s.

k odstranění vad podání ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s.). Na některých místech však s. ř. s. ukládá soudu rozhodnout, aniž by však zároveň stanovil formu rozhodnutí<sup>102</sup>, přičemž § 167 odst. 1 o. s. ř., podle kterého soud rozhodne usnesením, nestanoví-li zákon jinak, pro speciální úpravu v § 53 odst. 2 s. ř. s. ve správním soudnictví použít nelze. De lege ferenda by tak bylo lepší i pro správní soudnictví převzít úpravu v § 167 odst. 1 o. s. ř..

Proti rozhodnutím soudům ve správním soudnictví jsou přípustné jen mimořádné opravné prostředky, kterými jsou kasační stížnost<sup>103</sup> a obnova řízení. Obnova řízení je za podmínek § 111 an. s. ř. s. přípustná jen proti pravomocnému rozsudku krajského soudu o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu a proti pravomocnému rozsudku krajského soudu, respektive Nejvyššího správního ve věcech politických stran a politických hnutí (§ 114 s. ř. s.). Podá-li účastník nepřipustný opravný prostředek, soud je odmítne /§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s./ Pravomocné rozhodnutí správního soudu samozřejmě může ten, který má za to, že jím byla porušena jeho ústavně zaručená základní práva a svobody, též napadnout ústavní stížností za podmínek upravených v § 72 an. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ČR. Předtím ovšem musí vyčerpat všechny procesní prostředky stanovené zákonem k ochraně jeho práva, tedy ve správním soudnictví kasační stížnost, je-li v konkrétním případě přípustná<sup>104</sup>.

§ 49 odst. 9 až 11 s. ř. s. a § 54 s. ř. s. upravují vznik, vyhlášení, náležitosti písemného vyhotovení rozsudku a opravy chyb v něm, doručování, okamžik vzniku právní moci a vykonatelnosti rozsudku, přičemž tato ustanovení se přiměřeně užití též na usnesení, u nějž § 55 s. ř. s. upravuje jen odchylky od rozsudku (§ 55 odst. 5 s. ř. s.).

Vzhledem k tomu, že na rozdíl od občanského soudního řízení neexistují ve správním soudnictví proti rozhodnutím soudů řádné opravné prostředky (odvolání)<sup>105</sup>, nabývá rozsudek správního soudu právní moci již doručením účastníkům. Usnesení, která se nedoručují, právní moci nenabývají. Okamžik doručení, respektive okamžik nabytí právní moci rozhodnutí krajského soudu, respektive Nejvyššího správního soudu je důležitý i proto, že určuje počátek běhu lhůty pro podání kasační stížnosti proti takovému rozhodnutí (§ 106 odst. 2 s. ř. s) a počátek běhu objektivní lhůty k podání návrhu na obnovu řízení (§ 115 odst. 2 s. ř. s.). Výrok pravomocného rozsudku je závazný pro účastníky řízení a nově

<sup>102</sup> Srov. § 50 nebo § 52 odst. 1 s. ř. s.

<sup>103</sup> Ke kasační stížnosti viz výše na straně 21 an.

<sup>104</sup> Srov. § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>105</sup> Srov. k tomu § 159 o. s. ř., podle kterého je v právní moci doručený rozsudek, který již nelze napadnout odvoláním.

též pro osoby zúčastněné na řízení a orgány veřejné moci. Pravomocný rozsudek je též nezměnitelný, je rei iudicatae znemožňující ve stejné věci znovu zahájit řízení<sup>106</sup>.

Vykonatelným se stává rozsudek (výrok), zní-li na splnění povinnosti, uplynutím lhůty k jejímu splnění a není-li stanovena lhůta k plnění či vůbec povinnost k plnění, již doručením, přičemž vykonatelnost nelze chápat jen jako možnost vynutit splnění povinnosti rozsudkem stanovené, ale obecně jako povinnost řídit se rozsudkem.

#### 4.2.16. Přednostní vyřizování věcí

Soud vyřizuje věci v pořadí, v jakém k němu napadly. Mimo toto pořadí však přednostně vyřizuje návrhy taxativně stanovené v § 56 s. ř. s. Jde o věci, u nichž prodlení může způsobit významný zásah do postavení či právních poměrů dotčených osob.

#### 4.2.17. Náklady řízení

Obecně jsou náklady řízení takové náklady, které vzniknou účastníkům a jejich zástupcům a dalším osobám zúčastněným na řízení (svědkům, znalcům, tlumočnickům, popřípadě též osobám, kterým soud uložil nějakou povinnost) včetně osob zúčastněných na řízení ve smyslu § 34 s. ř. s. v souvislosti se soudním řízením.

§ 57 s. ř. s. uvádí demonstrativní výčet možných nákladů řízení, v úvahu tedy přicházejí i jiné než zde vypočtené náklady řízení. Konkrétně jsou náklady řízení:

- hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, tj. jízdné včetně místního přepravného, stravné, nocležné, nutná vydání průvodce účastníka stíženého těžkou tělesnou vadou nebo chorobou<sup>107</sup> a též soudní poplatek,
- ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců<sup>108</sup>,
- náklady dokazování, mezi něž patří:
  - o svědečné, tj. ušlý výdělek a hotové výdaje svědka. Svědek musí právo na náhradu těchto nákladů uplatnit do 3 dnů od výsledku nebo ode dne, kdy bylo svědku oznámeno, že k výsledku nedojde, jinak zaniká; o tom musí soud svědka poučit,

<sup>106</sup> Srov. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

<sup>107</sup> Výše těchto nákladů se určuje podle zákona č. 119/1992 Sb., o cestovních náhradách ve znění pozdějších předpisů.

<sup>108</sup> Při určení jeho výše se vychází, jde-li o osobu zaměstnanou v pracovním nebo obdobném poměru, z průměrného výdělku určeného podle zákona č. 2/1992 Sb., o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a průměrném výdělku, ve znění pozdějších předpisů, jde-li o osobu samostatně výdělečně činnou určuje se jeho výše podle vyhlášky č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy.

- hotové výdaje a ušlý výdělek osoby, které soud uložil při dokazování povinnost zejména povinnost předložit soudu určitou listinu či věc. Ohledně uplatnění práva na náhradu těchto nákladů platí zde totéž co u svědka,
  - znalečné, tj. hotové výdaje znalce a odměna za podaný znalecký posudek,
  - tlumočné, tj. hotové výdaje tlumočnicka a odměna za provedený tlumočnický úkon<sup>109</sup>,
- hotové výdaje a odměna tlumočnicka, kterého soud ustanovil účastníku, jehož mateřštinou je jiný než český jazyk nebo s nímž se nelze dorozumět jinak než znakovou řečí, k zajištění rovnosti účastníků řízení a práva jednat před soudem v mateřštině ve smyslu § 18 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a čl. 37 odst. 4 Listiny. Takové náklady jsou náklady řízení, nikoliv však náklady dokazování a stát je platí bez nároku na náhradu,
- hotové výdaje a odměna advokáta či jiné osoby vykonávající specializované právní poradenství podle zvláštních zákonů ve smyslu § 35 odst. 2 s. ř. s.<sup>110</sup>.

Náklady řízení nejsou však náklady, které účastníku vznikly v řízení před správním orgánem. Nelze tedy přiznat právo na jejich náhradu, respektive uložit povinnost jejich náhrady účastníku řízení před soudem.

Též řízení ve správním soudnictví podléhá povinnosti zaplatit soudní poplatek. Neplatí to však bezvýjimečně. Zákon o soudních poplatcích<sup>111</sup> řízení o některých taxativně stanovených věcech správního soudnictví z poplatkové povinnosti vyjímá (věcné osvobození od soudních poplatků)<sup>112</sup>. Navíc, jak jsem již výše uvedla, s. ř. s. v § 36 odst. 3 upravuje možnost individuálního osvobození účastníka od soudních poplatků, osvědčí-li, že nemá dostatečné prostředky a jeho návrh má naději na úspěch, respektive nejeví se na první pohled tak, že nemůže být úspěšný. Nedostatek hmotných prostředků tak nebrání přístupu k soudu a využití práva na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 Listiny a čl. 6 Úmluvy.

Tak jako jiné procesní předpisy také s. ř. s. odlišuje u nákladů řízení povinnost jejich placení (§ 59 s. ř. s.) a povinnost náhrady již zaplacených nákladů řízení (§ 60 s. ř. s.).

<sup>109</sup> Výše znalečného a tlumočného se určuje podle zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících a vyhlášky č. 37/1967 Sb., vydané k jeho provedení.

<sup>110</sup> Výše hotových výdajů, náhrady za promeškaný čas a odměna advokáta a dalších zástupců ve smyslu § 35 odst. 2 s. ř. s. se určuje podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif).

<sup>111</sup> Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

<sup>112</sup> Srov. § 11 odst. 1 a 3 zákona o soudních poplatcích.

Účastníci jsou povinni platit náklady řízení, které vznikly jim a jejich zástupcům a které byly uplatněny v jejich zájmu (zájmový princip). Stát platí náklady dokazování<sup>113</sup>, odměnu a hotové výdaje zástupce – advokáta ustanoveného účastníkovi soudem ve smyslu § 35 odst. 7 s. ř. s. a výše zmíněné tlumočné vynaložené k zajištění práva zakotveného v § 18 o. s. ř. a v čl. 37 odst. 4 Listiny.

Kritérii, z nichž soud vychází při rozhodování o povinnosti k náhradě nákladů řízení, je zejména zásada úspěchu ve věci a v menší míře též princip zavinění.

Tak účastník, který měl ve věci plný úspěch (soud žalobě či jinému návrhu plně vyhověl, tedy výrok rozsudku odpovídá petitu žaloby), má vůči neúspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil. V případě částečného úspěchu, má nárok na náhradu poměrné části nákladů řízení. Tedy i správní orgán má vůči neúspěšnému žalobci či navrhovateli právo na náhradu nákladů řízení, to neplatí, jde-li o věci uvedené v § 60 odst. 2 s. ř. s. Zásada úspěchu ve věci se uplatňovala při rozhodování o náhradě nákladů řízení i podle předchozí úpravy správního soudnictví v o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002, ovšem pouze jednostranně, správní orgán totiž nárok na náhradu nákladů řízení neměl.

Právo na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků v případě, že řízení (o žalobě či návrhu) bylo zastaveno nebo žaloba (návrh) byla odmítnuta. Právo na náhradu nákladů řízení vůči odpůrci má však navrhovatel, který vzal návrh zpět pro pozdější chování odpůrce nebo bylo-li řízení zastaveno z důvodu uspokojení navrhovatele ve smyslu § 47 písm. b) s. ř. s. a § 62 odst. 4 s. ř. s.

Stát má vůči neúspěšnému účastníkovi, který nebyl osvobozen od soudních poplatků, právo na náhradu nákladů řízení, které platil.

Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené jí soudem.

Účastníkovi, svědkovi, znalci, tlumočníku či osobě, které soud uložil při dokazování povinnost, může soud uložit, aby nahradili státu či druhému účastníkovi náklady, které vznikly jejich zaviněním (princip zavinění).

S. ř. s. ohledně povinnosti k náhradě nákladů řízení svěřuje soudu též rozsáhlé moderační právo, když mu umožňuje výjimečně a z důvodů zvláštního zřetele hodných rozhodnout o částečném či úplném nepřiznání náhrady nákladů řízení a z důvodů zvláštního zřetele hodných přiznat účastníkovi, který měl ve věci aspoň částečný úspěch, právo na náhradu

<sup>113</sup> Předseda senátu však může uložit účastníkovi, který nebyl osvobozen od soudních poplatků, aby složil zálohu na náklady důkazu, který navrhl

nákladů řízení, i když zákon stanoví, že žádný z účastníků na ní nárok nemá. Ze stejných důvodů může i osobě zúčastněné na řízení přiznat náhradu jiných nákladů řízení než těch, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené jí soudem<sup>114</sup>.

O povinnosti k náhradě nákladů řízení soud rozhoduje z úřední povinnosti zpravidla ve výroku rozsudku či usnesení ve věci samé či v usnesení, jímž se řízení končí bez meritorního řešení věci. Konkrétní výši nákladů řízení však může soud určit až v písemném vyhotovení rozhodnutí. Není však vyloučeno, aby o nákladech řízení soud rozhodoval i v průběhu řízení jako například o výše zmíněné povinnosti nahradit zaviněné náklady řízení ve smyslu § 60 odst. 6 s. ř. s.

Výrok o povinnosti k náhradě nákladů řízení nelze samostatně napadnout kasační stížností, taková kasační stížnost by byla nepřípustná a soud by ji odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (§ 104 odst. 2 s. ř. s.).

#### 4.2.18. Uspokojení navrhovatele

Je-li řízení ve správním soudnictví k návrhu či žalobě zahájeno a nejsou-li důvody pro odmítnutí návrhu či zastavení řízení, a soud dosud ve věci nerozhodl, může správní orgán, ztotožní-li se s námitkami uplatněnými navrhovatelem v návrhu (žalobcem v žalobě), vydat nové rozhodnutí nebo opatření popřípadě provést jiný úkon, kterými navrhovatele uspokojí (§ 62 s. ř. s.). Tímto postupem však nesmí zasáhnout práva a povinnosti třetích osob, ledaže s tím souhlasí. Správní orgán nejdříve musí svůj záměr uspokojit navrhovatele sdělit soudu, který mu stanoví lhůtu, ve které má správní orgán vydat nové rozhodnutí, učinit opatření či jiný úkon a oznámit je navrhovateli a soudu. Po marném uplynutí této lhůty soud pokračuje v řízení. Když oznámení správního orgánu dojde soudu, vyzve tento navrhovatele, aby se ve stanovené lhůtě vyjádřil, zda je postupem správního orgánu uspokojen, přičemž zmeškání této lhůty nelze prominout. Sdělí-li navrhovatel soudu výslovně, že je uspokojen, respektive nevyjádří-li se takto výslovně ve stanovené lhůtě,

<sup>114</sup> Důvodem zvláštního zřetele hodným pro nepřiznání náhrady úspěšnému správnímu orgánu, může být situace, kdy soud vzhledem k tomu, že rozhoduje na základě skutkového stavu ke dni svého rozhodnutí, zamítne žalobu proti nečinnosti správního orgánu pro nedůvodnost, proto, že v průběhu řízení žalovaný správní orgán žalobcem požadované rozhodnutí, s jehož vydáním byl v prodlení, vydal (nikoliv ale v režimu podle § 62 s. ř. s.). V takovém případě by žalovaný správní orgán vzhledem k úspěchu ve věci měl nárok na náhradu řízení vůči neúspěšnému žalobci. Nezdá se mi spravedlivé, aby účastník, jehož veřejná subjektivní práva byla porušena nesprávným úředním postupem správního orgánu (nevydal rozhodnutí v zákonné lhůtě) a který se proti takovému stavu oprávněně bránil správní žalobou, byl povinen nahradit žalovanému náklady řízení, zejména v případě, kdy by žaloba jinak měla šanci na úspěch (tj. mimo jiné za předpokladu, že se na průtazích v řízení před správním orgánem vlastním chováním nepodílel) a žalovaný správní orgán požadované rozhodnutí vydal jen z obavy vyvození odpovědnosti vůči němu rozhodnutím soudu.

respektive vyjádří-li se ve stanovené lhůtě tak, že uspokojen není, ale podle názoru soudu ze všech okolností případu je zřejmé, že k jeho uspokojení došlo, soud řízení zastaví (§ 47 písm. b), resp. písm. c) s. ř. s./). Dnem nabytí právní moci usnesení o zastavení řízení nabývá právní moci nebo obdobných právních účinků i rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon správního orgánu.

Jako způsoby uspokojení navrhovatele správním orgánem s. ř. s. stanoví vydání nového rozhodnutí, provedení opatření či jiného úkonu (§ 62 odst. 1 s. ř. s.). V návaznosti na to specifikuje způsoby uspokojení navrhovatele spr. ř. v § 153, ovšem jen, jde-li o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, a to v závislosti na znění jejího petitu. Tak domáhá-li se žalobce:

- zrušení rozhodnutí, lze jej uspokojit změnou nebo zrušením rozhodnutí v přezkumném řízení,
- vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu z důvodů uvedených v § 77 odst. 1 spr. ř., lze jej uspokojit vyslovením nicotnosti rozhodnutí,
- vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu z důvodů jiných než těch, které jsou uvedeny v § 77 odst. 1 spr. ř., lze jej uspokojit vydáním rozhodnutí nebo postoupením věci, pokud žalovaný správní orgán není k vydání rozhodnutí příslušný,
- snížení trestu nebo upuštění od trestu uloženého rozhodnutím správního orgánu, lze jej uspokojit vydáním nového rozhodnutí.

Podle správního řádu sdělení žalobce soudu, že je uspokojen, znamená též vzdání se práva na odvolání nebo rozklad proti novému rozhodnutí. Zároveň takové rozhodnutí nelze přezkoumat ani v přezkumném řízení (§ 153 odst. 2 spr. ř.).

Ačkoliv to spr. ř. neuvádí, lze dozajista uspokojit vydáním rozhodnutí, respektive osvědčení, též žalobce, který se domáhá vydání rozhodnutí žalobu proti nečinnosti správního orgánu. Opatření či jiný úkon lze uvažovat jako formu uspokojení navrhovatele, který se žalobou domáhá ochrany proti nezákonnému zásahu správního orgánu.

#### **4.2.19. Výkon rozhodnutí**

Výkon rozhodnutí přichází v úvahu u těch soudních rozhodnutí, která ukládají nějakou povinnost (*dare, facere, omittere, pati*). Ve správním soudnictví jsou takovými rozhodnutími rozsudek vyhovující žalobě proti nečinnosti správního orgánu, který zní na povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí nebo osvědčení (§ 81 odst. 2 s. ř. s.), a rozsudek vyhovující žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu, kterým soud zakazuje správnímu orgánu pokračovat v zásahu, popřípadě mu též ukládá povinnost

obnovit stav před zásahem (§ 87 odst. 2 s. ř. s.) nebo též rozhodnutí soudu, kterým se ukládá povinnost nahradit zaplacené náklady řízení (§ 61 odst. 1 s. ř. s.). Výkon těchto rozhodnutí však správním soudům svěřen nebyl. Provádějí je obecné soudy, přičemž se na něj přiměřeně užití ustanovení § 251 až 271 o. s. ř. /§ 247 písm. b) o. s. ř./. Podle § 251 o. s. ř., nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné rozhodnutí soudu, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí. V § 63 s. ř. s. je pro účely výkonu rozhodnutí pouze specifikována osoba povinného, a to tak, že je-li povinnost uložena správnímu orgánu, který je

- orgánem moci výkonné, je povinna splnit ji za stát jeho příslušná organizační složka<sup>115</sup>,
- fyzickou či právnickou osobou, na kterou byl přenesen výkon státní správy, je povinna splnit ji tato osoba,
- orgánem veřejnoprávní korporace (například územního samosprávného celku), je povinna splnit ji tato právnická osoba.

Pokud jde o způsob výkonu rozhodnutí ve správním soudnictví, lze u těch, které neukládají povinnost zaplatit peněžitou částku, uložit povinnému pokutu až do výše 100 000 Kč popřípadě další přiměřené pokuty, dokud výkon rozhodnutí nebude zastaven (§ 351 odst. 1 o. s. ř.).

## 5. ŽALOBY VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ (SPRÁVNÍ ŽALOBY)

### 5.1. Druhy správních žalob

Správní žaloba obecně je prostředkem soudní ochrany subjektivních práv osob před nezákonnými zásahy veřejné správy. Podmínkou oprávnění podat správní žalobu je porušení subjektivních práv právě určitým nezákonným zásahem veřejné správy, které žalobce v žalobě musí tvrdit.

Ve vývoji správního soudnictví v různých státech postupně vznikaly různé druhy správních žalob. Některé z nich jsou společné většině systémů správního soudnictví, některé se naopak vyskytují jen ojediněle. Obecně lze konstatovat, že čím více druhů správních žalob ten který systém správního soudnictví poskytuje, tím účinnější je zde právo na soudní ochranu před nezákonnostmi v činnosti veřejné správy. V rámci obecné správní žaloby lze rozlišit:

- kasační správní žalobu, tedy takovou žalobu, kterou se lze domoci zrušení pravomocného správního rozhodnutí či normativního aktu správy ze zákonem

<sup>115</sup> Srov. § 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.



stanovených důvodů, zejména pro nezákonnost. Tento druh žaloby je historicky nejstarší a též nejužívanější. V různých podobách se vyskytuje ve všech systémech správního soudnictví. Také na našem území byla tato žaloba do 31. 12. 2002 jedinou žalobou ve správním soudnictví. Kasací rozhodoval při přezkumu aktů správy Spolkový správní soud a později též Nejvyšší správní soud. Od 1. 1. 1992 se bylo lze domoci zrušení rozhodnutí správního orgánu jednak žalobou (a to rozhodnutí pravomocného), nebylo-li z přezkumu soudem vyloučeno, a jednak na základě odvolání ke správnímu soudu (zde rozhodnutí nepravomocného), stanovil-li tak zákon, dále

- žalobu proti nečinnosti správního orgánu, která je svou povahou žalobou na splnění právní povinnosti a v rámci níž lze dále rozlišit:
  - o žalobu proti nečinnosti správního orgánu spočívající v nevydání rozhodnutí, kterou se lze domáhat vydání rozhodnutí soudu o povinnosti správního orgánu vydat rozhodnutí (Česká republika či Německo) a
  - o žalobu proti nečinnosti správního orgánu nespočívající v nevydání rozhodnutí, ale v jiné nečinnosti správního orgánu a kterou se lze domoci rozhodnutí soudu, že správní orgán je povinen chovat se zákonem předepsaným způsobem (německá *allgemeine Leistungsklage*), dále
- substituční správní žalobu, která směřuje ke změně či nahrazení správního rozhodnutí, přičemž soud při rozhodování o ní kromě právních otázek přezkoumává též otázky skutkové a věcnou správnost rozhodnutí. Rozhoduje tedy o ní v plné jurisdikci. Příkladem této žaloby v naší současné právní úpravě je žaloba podle části páté o. s. ř. či žaloba podle § 65 odst. 3 s. ř. s. směřující ke změně rozhodnutí správního orgánu, kterým byl uložen trest za správní delikt, dále
- určovací správní žalobu, kterou se lze domáhat určení právního stavu, například vyslovení nicotnosti (v České republice dle § 65 odst. 1 s. ř. s.). V Německu existuje obecná určovací žaloba použitelná ve všech veřejnoprávních sporech (*allgemeine Feststellungsklage*) a žaloba na určení stavu, který nastane v souvislosti s neplatností správního aktu (*Forsetzungsfeststellungsklage*) a
- správní žalobu proti ohrožení, kterou se lze domoci soudní ochrany proti faktickým zásahům veřejné správy (Česká republika).

Vedle obecné správní žaloby, jejímž primárním cílem je ochrana subjektivních práv, existují též speciální správní žaloby. Speciálními správními žalobami jsou například kompetenční žaloba (Česká republika) či dozorčí žaloba.

## 5.2. Žaloby ve správním soudnictví podle soudního řádu správního

Jak jsem již výše uvedla, lze ve správním soudnictví zahájit řízení výlučně na návrh (§ 5 s. ř. s.), přičemž ve věcech uvedených v § 4 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s. se takový návrh nazývá žalobou. S. ř. s. tak upravuje čtyři základní žaloby ve správním soudnictví, kterým se v souladu s názvem této práce „Žaloby ve správním soudnictví“ budu v jejím dalším pokračování věnovat. Jde o:

- žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 až 78 s. ř. s.),
- žalobu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 až 81 s. ř. s.),
- žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu (§ 82 až 87 s. ř. s.) a
- kompetenční žalobu (§ 97 až 101 s. ř. s.).

V rámci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu lze v závislosti na úpravě aktivní legitimace dále rozlišit:

- obecnou žalobu proti rozhodnutí správního orgánu upravenou v § 65 s. ř. s. jakožto prostředek soudní ochrany veřejných subjektivních práv,
- zvláštní žalobu k ochraně veřejného zájmu upravenou v § 66 s. ř. s. a
- žaloby ve věcech samosprávy upravené v § 67 s. ř. s., a to konkrétně:
  - o žalobu správního úřadu proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti,
  - o žalobu orgánu územního samosprávného celku proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva.

V závislosti na znění petitu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu lze rozlišit:

- žalobu na zrušení rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost nebo pro vady řízení (kasační správní žaloba),
- žalobu na vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu (určovací správní žaloba),
- žalobu na změnu rozhodnutí správního orgánu, jímž byl uložen trest za správní delikt, respektive na upuštění od trestu za správní delikt nebo jeho snížení (substituční správní žaloba).

Žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (s výjimkou žaloby k ochraně veřejného zájmu), žalobě proti nečinnosti správního orgánu a žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu je společné to, že především směřují k ochraně veřejných subjektivních práv dotčených nezákonnou činností veřejné správy (nezákonným rozhodnutím, nezákonnou nečinností, nezákonným zásahem). Účelem kompetenční žaloby je především určení orgánu veřejné správy (z těch mezi nimiž kompetenční spor vznikl) příslušného vydat

rozhodnutí v konkrétní věci. Urychlené vyřešení kompetenčního sporu však ve svém důsledku chrání i subjektivní práva účastníka řízení před orgánem veřejné správy, jehož věcná příslušnost je sporná (stranou kompetenčního konfliktu), ať už před jeho nečinností (v případě negativního kompetenčního konfliktu) nebo před nicotností správního rozhodnutí z důvodu absolutní věcné nepříslušnosti orgánu veřejné správy, který je vydal (v případě pozitivního kompetenčního konfliktu).

### **5.3. K substituční žalobě podle části páté občanského soudního řádu**

Vymezila-li jsem v úvodu této práce správní soudnictví též jako soudní kontrolu rozhodovací činnosti veřejné správy, je možné v materiálním smyslu považovat jako žalobu ve správním soudnictví také žalobu upravenou v části páté o. s. ř.. Ve smyslu § 244 odst. 1 o. s. ř. totiž soud v občanském soudním řízení na návrh (který je nazýván žalobou) opětovně projedná soukromoprávní věc (věc vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů) správním orgánem dříve pravomocně rozhodnutou, přičemž může sám meritorně v této věci rozhodnout, tedy rozhodnutí správního orgánu zcela nebo zčásti nahradit vlastním rozsudkem nebo může žalobu zamítnout, má-li za to, že správní orgán ve věci rozhodl správně. Na základě této žaloby tedy obecné soudy (okresní a krajské) v občanském soudním řízení přezkoumávají kromě zákonnosti též věcnou správnost rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávních věcech. Formálně právně tedy tato žaloba žalobou ve správním soudnictví není, neboť není prostředkem ochrany veřejných subjektivních práv, které jsou předmětem ochrany poskytované ve správním soudnictví ve smyslu § 2 s. ř. s. S. ř. s. navíc výslovně žalobu směřující proti rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci označuje jako nepřipustnou /§ 68 písm. b) s. ř. s./, a byla-li taková žaloba podána, správní soud ji odmítne (§ 46 odst.2 s. ř. s.).

## **6. ŽALOBA PROTI ROZHODNUTÍ SPRÁVNÍHO ORGÁNU**

### **6.1. Úvodem**

Na ústavní úrovni je zakotvena pravomoc soudů přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů, respektive jejich zákonnost v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod za předpokladu, že ten, kdo se domáhá takového postupu, byl tímto rozhodnutím zkrácen na svých právech a nestanoví-li zákon jinak (tj. není-li takové rozhodnutí zákonem ze soudního přezkumu vyloučeno). Není však možné vyloučit z pravomoci soudů přezkum rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Zákonem, který upravuje

podmínky a podrobnosti<sup>116</sup>, pokud jde o rozhodnutí správního orgánu, kterým byla porušena veřejná subjektivní práva, je zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Podle jeho § 4 odst. 1 písm. a) soudy ve správním soudnictví rozhodují mimo jiné o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů v oblasti veřejné správy. Správní rozhodnutí soukromoprávní přezkoumávají civilní soudy v občanském soudním řízení podle části páté o. s. ř.. Přezkoumávat zákonnost správních rozhodnutí veřejnoprávního i soukromoprávního charakteru mohly k příslušnému návrhu (opravnému prostředku, respektive žalobě) i obecné soudy vykonávající správní soudnictví před účinností s. ř. s.. Na rozdíl od současné právní úpravy, která kromě správního rozhodnutí umožňuje ve správním soudnictví postihnout i jiné formy nezákonné správní činnosti včetně nečinnosti (jsou-li jimi porušena veřejná subjektivní práva), to však byla jejich jediná působnost ve správním soudnictví. I tak ale žaloba proti správnímu rozhodnutí bude zřejmě i nadále nejčastěji používaným prostředkem správně soudní ochrany veřejných subjektivních práv a zároveň prostředkem kontroly veřejné správy.

## 6.2. K pojmu rozhodnutí správního orgánu

Pojem „rozhodnutí správního orgánu“ je ve smyslu § 65 odst.1 s. ř. s. legislativní zkratkou pro úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší (konstitutivní akt působící pro futuro a ex nunc) či závazně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti (deklaratorní akt působící pro praeterito a ex tunc)<sup>117</sup>. V právní nauce je rozhodnutí správního orgánu (individuální správní akt) definováno jako projev vůle správního orgánu v konkrétní věci, který směřuje vůči konkrétní osobě či osobám a sleduje zákonem stanovený účel (konkrétní akt). Strukturu rozhodnutí správního orgánu tvoří výroková část, odůvodnění a poučení<sup>118</sup>.

Rozhodnutí správní orgány vydávají v určitém správním procesu, tj. v zákony upraveném postupu správních orgánů při vydávání správních rozhodnutí a jejich nuceném výkonu (nejčastěji ve správním řízení dle správního řádu, jindy se užije správní řád, nestanoví-li zvláštní zákon jinak<sup>119</sup> nebo existuje samostatná úprava řízení ve zvláštním zákoně<sup>120</sup>,

<sup>116</sup> Srov. Čl. 36 odst. 4 Listiny

<sup>117</sup> Srov. též § 67 odst. 1 spr. ř..

<sup>118</sup> Výroková část obsahuje řešení otázky, která byla předmětem správního řízení, právní ustanovení, dle kterých bylo rozhodováno, označení účastníků a lhůtu ke splnění ukládané povinnosti. V poučení správní orgán uvede, lze-li proti jeho rozhodnutí podat opravný prostředek, v jaké lhůtě, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán je příslušný o opravném prostředku rozhodnout a u kterého správního orgánu se opravný prostředek podává (§ 68 spr. ř.).

<sup>119</sup> Srov. např. § 51 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

<sup>120</sup> Srov. § 99 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků,

kteřá užití správního řádu výslovně vylučuje)<sup>121</sup>. V zásadě má mít rozhodnutí správního orgánu písemnou formu<sup>122</sup>, ale zákon může stanovit případy, ve kterých se rozhodnutí písemně nevyhotovuje (rozhodnutí se jen ústně vyhlásí a do spisu se učiní záznam).

Pojem úkon byl v § 65 odst.1 s. ř. s. použit nejspíše proto, aby byla umožněna soudní ochrana i proti takovému úkonu správního orgánu, který není rozhodnutím po formální stránce (není tak označen či nemá předepsané obsahové náležitosti či takové rozhodnutí, které nebylo vydáno v písemné podobě, ačkoliv zákon předepisuje formu písemnou), ale které jsou výsledkem správního procesu a z posouzení jejich obsahu vyplývá, že jimi správní orgán projevil vůli založit, změnit či zrušit veřejné subjektivní právo či povinnost, respektive závazně určit existenci veřejného subjektivního práva či povinnosti.<sup>123</sup>

Některé zákony spojují účinky vydání správního rozhodnutí i s nečinností správního orgánu. Jde o rozhodnutí fiktivní. Jestliže správní orgán, který měl povinnost vydat a oznámit rozhodnutí, tak neučinil v zákonem stanovené lhůtě, platí fikce, že vydal rozhodnutí o určitém obsahu, tj. rozhodnutí, kterým bylo určitému návrhu vyhověno (pozitivní fiktivní rozhodnutí) nebo rozhodnutí, kterým byl určitý návrh zamítnut (negativní fiktivní rozhodnutí), je-li takový následek nečinnosti výslovně zákonem upraven. I fiktivní rozhodnutí je obvykle možné přezkoumat k oprávněnému prostředku<sup>124</sup>.

### 6.3. K pojmu nezákonnosti a důvodům nicotnosti správního rozhodnutí

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je prostředkem soudní ochrany proti rozhodnutí správního orgánu, které je nezákonné, popřípadě nicotné ( § 78 odst. 1 s. ř. s., § 76 odst. 2 s. ř. s. ). Rozhodnutí je nezákonné, je-li v rozporu s právními předpisy, tj. s:

- vyhlášenými mezinárodními smlouvami, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas, které jsou pro Českou republiku závazné a které mají aplikační přednost před vnitrostátním zákonem, který by s nimi byl v rozporu ( čl. 10 Ústavy ),

<sup>121</sup> Srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5.vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 123, 128, 132,

<sup>122</sup> Srov. § 67 odst. 2 spr. ř., který stanoví, že se rozhodnutí vyhotovuje v písemné formě, nestanoví-li zákon jinak. Písemnou formu rozhodnutí předpokládá i § 71 odst. 2 s. ř. s., když požaduje, aby k žalobě byl připojen opis napadeného rozhodnutí. V písemném vyhotovení se uvede označení rozhodnutí, označení správního orgánu, který je vydal, číslo jednací, datum, otisk úředního razítka, identifikace a podpis oprávněné osoby a též identifikace všech účastníků (§69 odst. 1 a 2 spr. ř.).

<sup>123</sup> Srov. Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 148

<sup>124</sup> K negativnímu fiktivnímu rozhodnutí srov. § 15 odst. 4 a § 16 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (rozhodnutí o odepření poskytnutí informace, respektive o zamítnutí odvolání proti němu), k pozitivnímu fiktivnímu rozhodnutí srov. například § 16 odst. 3 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

- s účinností od vstupu České republiky do Evropské unie též komunitárním právem, respektive nařízením Rady či Komise, která jsou závazná a bezprostředně použitelná na území všech členských států (není tak třeba transformace nařízení do vnitrostátního právního řádu),
- Ústavou, Listinou základních práv a svobod a dalšími ústavními zákony tvořícími ústavní pořádek České republiky ( čl. 112 odst. 1 Ústavy ),
- zákony a zákonnými opatřeními Senátu ( čl. 33 Ústavy) a
- podzákonnými právními předpisy (nařízení vlády dle čl. 78 Ústavy, vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů dle čl. 79 odst. 3 Ústavy).

Nezákonnost správního rozhodnutí v případě, že správní orgán rozhodoval za užití správního uvážení<sup>125</sup>, však způsobuje i překročení zákonných mezí správního uvážení či jeho zneužití<sup>126</sup> (§78 odst. 1 s. ř. s.). Správní soud tak v rámci posuzování zákonnosti určitého správního rozhodnutí může posoudit i to, zda správní orgán, který při svém rozhodování užil správní uvážení, nepřekročil jeho zákonné meze či jej nezneužil, ale jen za předpokladu, že žalobce v žalobě namítá nezákonnost správního rozhodnutí právě z důvodu překročení zákonných mezí správního uvážení či jeho zneužití.<sup>127</sup>

Na rozdíl od předcházející právní úpravy správního soudnictví současná právní úprava umožňuje soudu vyslovit rozsudkem nicotnost rozhodnutí. Před účinností s. ř. s. soudy vykonávající správní soudnictví nicotné akty, jako exekuční tituly zpravidla schopné citelně zasáhnout sféru práv a povinností dotčených osob, rušily<sup>128</sup>.

Nicotná (též nulitní) jsou rozhodnutí správních orgánů stížená tak závažnými vadami, které způsobují, že již ani nejde o rozhodnutí, ale o paakt<sup>129</sup>. U nicotnosti se neuplatní promlčecí

<sup>125</sup> Pojem správní uvážení není legálně definován, existuje však literatura i bohatá judikatura k pojmu se vztahující. Tak například dle Sládečka správní uvážení lze definovat jako zákonem umožněné postupy, při kterých správní orgán na základě zhodnocení skutkového a právního stavu vybírá jednu ze dvou či více alternativ rozhodnutí (Srov. Sládeček, V. Obecné správní právo, Praha: ASPI, a. s., 2005, s. 120 an.). Správní uvážení je třeba odlišit od možnosti absolutní volné úvahy správního orgánu. Obvykle je možnost absolutní volné úvahy v zákoně vyjádřena slovy: „na udělení oprávnění není právní nárok“. Bez právního nároku není veřejné subjektivní právo, které bylo zkráceno jako nutný předpoklad soudní ochrany poskytované na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu /srov. §65 s. ř. s., § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s./ Ke správnímu uvážení a jeho přezkumu soudem srov. například usnesení ÚS 38/2000, sv. 20 Sb. ÚS, SP 3/1993 či z poslední doby 416/2004 Sb. NSS.

<sup>126</sup> Pojem „zneužití správního uvážení“ není příliš jasný. Tak podle Mikuleho bude zneužití správního uvážení vždy zároveň překročením jeho zákonných mezí (srov. Mikule, V. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha : ASPI, a. s., 2003, s. 73-91).

<sup>127</sup> Srov. Sládeček V. Soudní přezkum správního uvážení. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha : ASPI a. s., 2003, s. 93-104.

<sup>128</sup> Srov. Usnesení ÚS 17/2000, sv. 18 Sb. ÚS.

<sup>129</sup> Nulitu je proto třeba odlišit od nezákonnosti rozhodnutí, neboť nezákonnost může být jako vada vlastní jen rozhodnutí existujícímu, a to i když vážné vady způsobující nicotnost jsou rovněž nezákonnostmi (srov. Staša, J. Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu. In: Nový správní řád, zákon č.

doby, neboť nicotnost nemůže být zhojena plynutím času. Nicotný akt nezpůsobuje zamýšlené právní následky, pro nikoho není závazný a nikdo jej nemusí respektovat. U nicotného aktu neplatí presumpce správnosti. Nicotnost se týká výrokové části rozhodnutí<sup>130</sup>. V této souvislosti lze rozlišovat plnou nicotnost nebo částečnou nicotnost oddělitelných výroků či vedlejších ustanovení správního rozhodnutí<sup>131</sup>. Přestože nicotným je rozhodnutí od počátku (od svého vzniku), dle úpravy v novém správním řádu v zájmu právní jistoty nicotnost správního rozhodnutí zjišťuje a autoritativně deklaruje z úřední moci správní orgán, respektive vyslovuje ji správní soud, a to na návrh nebo i bez návrhu. Vady způsobující nicotnost rozhodnutí (důvody nicotnosti rozhodnutí) nebyly do vydání nového správního řádu definovány<sup>132</sup> a definovala je tak jen právní nauka a soudní judikatura. Nový správní řád definuje důvody nicotnosti rozhodnutí správního orgánu ve svém § 77. Dle něj způsobuje nicotnost správního rozhodnutí:

- absolutní věcná nepříslušnost správního orgánu, který je vydal, tj. když správní orgán rozhodl ve věci, která vůbec nepatří do jeho působnosti včetně věcné nepříslušnosti co do stupně, tedy vydal-li rozhodnutí správní orgán nižšího stupně, ačkoliv věcně příslušný k jeho vydání byl správní orgán vyššího stupně (odst. 1). Nedostatek věcné příslušnosti správního orgánu k vydání rozhodnutí jako důvod nicotnosti správního rozhodnutí vyplývá i z dikce ustanovení § 100 odst. 2 s. ř. s.<sup>133</sup>. Absolutní věcná nepříslušnost byla jako důvod nicotnosti správních rozhodnutí vyslovena i dřívější judikaturou správních soudů<sup>134</sup>;

---

500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. Praha: ASPI, a. s., 2005, s. 193-209).

<sup>130</sup> Srov. § 68 odst. 2 a § 77 odst. 3 (poslední věta) spr. ř.

<sup>131</sup> Srov. Staša, J. Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu. In: Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. Praha: ASPI, a. s., 2005, s. 193-209.

<sup>132</sup> S výjimkou § 32 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, který upravuje vady rozhodnutí způsobující jeho neplatnost.

<sup>133</sup> Staša k tomuto důvodu nicotnosti řadí též nedostatek pravomoci veřejné správy vůbec a nedostatek právního podkladu pro vydání rozhodnutí (tj. například případ, kdy správní orgán rozhodl na základě zrušeného právního předpisu), neboť není-li dána pravomoc veřejné správy (ale pravomoc jiných orgánů, například soudů), respektive právní základ pro vydání rozhodnutí, není žádný správní orgán věcně příslušný (srov. Staša, J. Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu. In: Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. Praha: ASPI, a. s., 2005, s. 193-209). K nedostatku právního základu rozhodnutí jakožto důvodu nicotnosti správního rozhodnutí srov. též SP 96/1995, 273/2004 Sb. NSS. K nedostatku pravomoci správního orgánu jako důvodu nicotnosti správního rozhodnutí srov. například SJS 660/2000. Někteří jiní autoři podřazují nedostatek právního podkladu rozhodnutí pod právní neuskutečnitelnost správního rozhodnutí dle § 77 odst. 2 spr. ř. (srov. například Ondruš, R. Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami, Praha: Linde, 2005, s. 252).

<sup>134</sup> Srov. SJS 260/1998.

- vnitřní rozpornost rozhodnutí, tj. závažné logické rozpory mezi jednotlivými částmi rozhodnutí, zejména mezi více výroky téhož rozhodnutí, či v rámci jednoho výroku, nebo mezi výrokiem a vedlejším ustanovením téhož rozhodnutí;
- právní či faktická neuskutečnitelnost rozhodnutí správního orgánu, tj. případ, kdy rozhodnutí ukládá trestné nebo fyzicky nemožné plnění;
- jiné vady, pro něž nelze určitý úkon vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu (odst. 2). Bližší vymezení tohoto obecného důvodu nicotnosti bude zřejmě na judikatuře správních soudů.

Nicotnost z důvodů dle odst. 1 § 77 spr. ř. zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který vydal nicotné rozhodnutí, nicotnost z důvodů dle odst. 2 § 77 vyslovuje správní soud podle § 76 odst. 2 s. ř. s.<sup>135</sup>.

Dle judikatury správních soudů způsobuje nicotnost správního rozhodnutí též:

- skutečnost, že správním rozhodnutím byla uložena povinnost někomu, kdo není osobou v právním smyslu a není tak způsobilý mít práva a povinnosti, tzv. absolutní omyl v osobě adresáta<sup>136</sup> a
- absolutní nedostatek zákonem předepsané formy správního rozhodnutí, tj. například když správní orgán vydá rozhodnutí v ústní formě, ačkoliv zákon vyžaduje formu písemnou či když rozhodnutí sice v písemné formě neobsahuje předepsané náležitosti<sup>137</sup>.

#### **6.4. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu a řízení o ní**

##### **6.4.1. Obecná žaloba proti rozhodnutí správního orgánu**

Tuto žalobu je oprávněn podat ten, který tvrdí, že byl na svých veřejných subjektivních právech zkrácen přímo (právech hmotných) nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení (práv procesních v řízení před správním orgánem) rozhodnutím správního orgánu (§ 65 odst. 1 s. ř. s.).

Žalobou se lze domáhat zrušení správního rozhodnutí pro nezákonnost či pro vady řízení před správním orgánem (kasační správní žaloba) nebo vyslovení jeho nicotnosti (určovací správní žaloba), není-li takové rozhodnutí s. ř. s. či zvláštním zákonem ze soudního přezkumu vyloučeno či není-li žaloba nepřípustná (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Žalobu proti

<sup>135</sup> Pokud však už soud rozhoduje o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, a zjistí, že rozhodnutí trpí vadami způsobujícími jeho nicotnost, je dle mého názoru oprávněn, respektive povinen nicotnost rozhodnutí vyslovit, i když jde o nicotnost z důvodu upraveného v odst. 1 § 77 spr. ř..

<sup>136</sup> Srov. SJS 364/1998, 619/2005 Sb. NSS.

<sup>137</sup> Srov. SJS 631/2000.



rozhodnutí správního orgánu (§ 65 odst. 2 s. ř. s.) může podat i ten, který nemá žalobní legitimaci dle odst. 1 § 65 s. ř. s., ale tvrdí, že byl účastníkem řízení před správním orgánem a že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Zde se mívají případy, kdy zvláštní zákony přiznávají určitým subjektům (občanským sdružením, obcím aj.) oprávnění být účastníkem řízení před správním orgánem za účelem ochrany určitého veřejného zájmu, zj. zájmu na ochraně životního prostředí<sup>138</sup>, aniž by tito byli nositeli hmotných práv, o kterých se v daném správním řízení rozhoduje. Jsou nositeli jen práv procesních (vyplývajících z právní úpravy daného správního řízení) a jen jejich porušení mohou také namítat<sup>139</sup>. Žalobu může podat i ten, s nímž správní orgán nejednal jako s účastníkem, i když podle zákona účastníkem v daném správním řízení byl a měl tak práva a povinnosti účastníka správního řízení<sup>140</sup>. I touto žalobou se lze domáhat zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti.

#### **6.4.2. Substituční žaloba – žaloba na změnu rozhodnutí správního orgánu, kterým byl uložen trest za správní delikt**

Ten, komu byl rozhodnutím správního orgánu uložen trest za správní delikt<sup>141</sup>, může se žalobou domáhat změny takového rozhodnutí, respektive upuštění od takového trestu či jeho snížení v mezích zákonem dovolených (§ 65 odst. 3 s. ř. s.). Takového postupu soudu (moderace trestu za správní delikt) se lze domáhat nejen petitum eventuálním<sup>142</sup> (tj. vedle primárního petitu znějícího na zrušení správního rozhodnutí o správním deliktu), ale též petitum primárním (tedy tak, že se žalobce primárně domáhá snížení trestu za správní

<sup>138</sup> Tak například dle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny má občanské sdružení, jehož hlavním posláním dle stanov je ochrana přírody a krajiny, právo být informováno o zahajovaných správních řízeních a stát se též jejich účastníkem. Obdobná úprava je i v § 115 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů.

<sup>139</sup> Srov. 379/2004 a 291/2004 Sb. NSS.

<sup>140</sup> Srov. 162/2004 Sb. NSS.

<sup>141</sup> Literaturou je správní delikt vymezen jako protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem a za které ukládá správní orgán trest zákonem stanovený (srov. Hendrych, D a kol. Správní právo. Obecná část. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 201). S. ř. s. sám v § 41 užívá legislativní zkratku správní delikt, pod níž zahrnuje přestupky, kárné či disciplinární či jiné správní delikty. Jiné správní delikty jsou ty, které nejsou přestupky, tj. správní delikty fyzických osob postihované na základě zavinění a postihované bez ohledu na zavinění (správní delikty zaměstnanců a podnikajících fyzických osob) a správní delikty právnických osob. Dle Práškové by bylo vhodné zahrnovat pod pojem správní delikt pro účely možnosti přezkoumání rozhodnutí správního orgánu o něm soudem (včetně přiměřenosti trestu za něj uloženého) i správní pořádkové delikty (na rozdíl od výše zmíněných porušující procesní předpisy), neboť za ně lze uložit vysokou pokutu (například dle správního řádu pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč), a to i opakovaně, a způsobit tak významný zásah do práv odpovědné osoby (srov. Prášková, H. Rozhodování soudu ve věcech správního trestání. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 143-155.).

<sup>142</sup> Jak by se mohlo zdát ze znění § 78 odst. 2 s. ř. s..

delikt či upuštění od něj a eventuálním petitem se domáhá zrušení rozhodnutí správního orgánu o správním deliktu), případně se žalobce může domáhat samostatně jen snížení či upuštění od trestu za správní delikt, aniž by se domáhal zrušení rozhodnutí o správním deliktu<sup>143</sup>. Od účinnosti s. ř. s. mají tak správní soudy zcela novou pravomoc spočívající v tom, že mohou k žalobě nahradit uvážení správního orgánu při vyměřování trestu za správní delikt svým nezávislým uvážením. Do té doby mohly jen přezkoumávat užití správní uvážení včetně správního uvážení při ukládání trestu za správní delikt, a to z hlediska jeho zákonnosti, tj. zda nevybočilo z mezí zákonem stanovených.

#### 6.4.3. Zvláštní žaloba k ochraně veřejného zájmu

Jak jsem již výše uvedla, je ve správním soudnictví primárně poskytována ochrana veřejným subjektivním právům jednotlivců (fyzických a právnických osob), byla-li porušena mimo jiné nezákonným rozhodnutím správních orgánů. K tomuto účelu je v právech dotčeným osobám svěřena legitimace k podání žaloby proti takovému rozhodnutí, kterou se mohou domáhat jeho odstranění. Pravomocná nezákonná rozhodnutí správních orgánů, na jejichž zrušení nemá zájem účastník správního řízení či jiná osoba z titulu porušení veřejných subjektivních práv, tak zůstávají v platnosti, pokud nejsou zrušeny nebo měněny pro rozpor se zákonem v rámci správního řízení. To je nyní možné jen v přezkumném řízení, ve kterém správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí, lze-li důvodně pochybovat o jejich souladu s právními předpisy (§ 94 an. spr. ř.)<sup>144</sup>. Žádoucí ovšem je, aby ochranu objektivnímu právu před porušováním nezákonným rozhodováním správních orgánů poskytoval nestranný a nezávislý orgán, tedy soud, a to soud odborně způsobilý, tedy takový, jehož jednou z hlavních náplní činnosti je právě přezkum souladu rozhodnutí správních orgánů se zákonem, tedy soud správní. Proto s. ř. s. svěřil oprávnění podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu též určitým jiným subjektům, a to nikoliv z titulu porušení veřejných subjektivních práv, ale k ochraně veřejného zájmu.

Tato zvláštní žalobní legitimace měla být svěřena za podmínek určených zákony upravujícími řízení před správními orgány, tedy zejména správním řádem, správnímu orgánu (§ 66 odst. 1 s. ř. s.). Při přijímání s. ř. s. se totiž předpokládalo, že nový správní řád

<sup>143</sup> Sládeček, V. Soudní přezkum správního uvážení. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: Aspi, a. s., 2003, s. 93-104.

<sup>144</sup> Podle původního správního řádu mohly nadřízené správní orgány z podnětu vlastního nebo jiného přezkoumávat a rušit či měnit pravomocná správní rozhodnutí, byla-li vydána v rozporu se zákonem, obecně závazným právním předpisem nebo obecně závazným nařízením v mimoodvolacím řízení (§ 65 an. zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení).

neumožní změnu či zrušení pravomocných správních rozhodnutí v rámci správního řízení. To se ale nestalo a toto ustanovení je tedy neaplikovatelné.

Dále může žalobu k ochraně veřejného zájmu podat Nejvyšší státní zástupce<sup>145</sup>, shledá-li k jejímu podání závažný veřejný zájem. Žalobou se lze domáhat zrušení rozhodnutí pro nezákonnost (66 odst. 2 s. ř. s.). Posouzení toho, zda je v konkrétní věci dán závažný veřejný zájem, závisí výlučně na volné úvaze nejvyššího státního zástupce. Správní soud tuto otázku neposuzuje.

Zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva<sup>146</sup>, která je součástí právního řádu mohou svěřit legitimaci k podání žaloby též jiným - od státu odlišným subjektům (§ 66 odst. 2 s. ř. s.). K tomuto svěření legitimace zatím nedošlo.<sup>147</sup>

§ 66 odst. 4 s. ř. s. zakotvuje modifikaci obecné zásady *res iudicatae*. Žalobu k ochraně veřejného zájmu lze totiž podat, i když ve stejné věci byla již jiná žaloba soudem odmítnuta. Důvody uplatněné v nové žalobě však musí být odlišné od důvodů uplatněných v odmítnuté žalobě. § 66 odst. 5 s. ř. s. upravuje řešení střetů v případě, že bude existovat více subjektů oprávněných podat žalobu podle stejného odstavce § 66 s. ř. s.

#### 6.4.4. Žaloby ve věcech samosprávy

Ustanovení §67 s. ř. s. taxativně stanoví dvě žaloby v oblasti samosprávy, na řízení o nichž se přiměřeně užití ustanovení upravující řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 až 78 s. ř. s.). Jde o žalobu správního úřadu proti usnesení či opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti /§ 67 písm. a) s. ř. s./ a žalobu územního samosprávného celku proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva /§ 67 písm. b) s. ř. s./. Žalobní legitimace u těchto žalob je však založena ve zvláštních zákonech<sup>148</sup>.

<sup>145</sup> Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

<sup>146</sup> čl. 10 a 49 Ústavy.

<sup>147</sup> Od 4. 10. 2004 je pro Českou republiku platná Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí uveřejněná ve Sb. Ms pod č. 124/2004, která ve svém článku 9 (Přístup k právní ochraně) ukládá smluvním stranám v rámci své vnitřní právní úpravy zajistit, aby osoby z řad dotčené veřejnosti mající „dostatečný zájem“ mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti dle ustanovení čl. 6 citované Úmluvy popřípadě dle jejích dalších ustanovení, přičemž vymezení „dostatečného zájmu“ ponechává úmluva na vnitrostátním právu, a to v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti citované Úmluvy. Přímou podle citované Úmluvy samé je za „dostatečný zájem“ vždy třeba považovat zájem jakékoliv nestátní neziskové organizace, splňuje-li požadavky čl. 2 odst. 5 citované Úmluvy. V příslušných zákonech upravujících přístup k informacím (zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím) však k zakotvení těchto požadavků zatím nedošlo.

<sup>148</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Územní samosprávné celky jsou obce a kraje (čl. 99 Ústavy). Jejich orgány jsou zastupitelstva, rady, obecní a krajské úřady a starostové obcí nebo hejtmani krajů<sup>149</sup>.

#### 6.4.4.1. Žaloba správního orgánu proti usnesení či opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti

Žaloba správního orgánu proti usnesení či opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti je prostředkem dozoru státní správy nad výkonem samostatné působnosti územního samosprávného celku. Jejím cílem tak není ochrana veřejných subjektivních práv, ale veřejného zájmu na výkonu samostatné působnosti územního samosprávného celku v souladu s právními předpisy. Žalobní legitimace je upravena v § 124 obecního zřízení, § 84 krajského zřízení a § 109 zákona o hlavním městě Praze.

Aktivně žalobně legitimovaným správním orgánem je ministr, respektive ministerstvo vnitra. Žalobu může směřovat jen proti usnesení či opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti, které je v rozporu se zákonem či jiným právním předpisem a jehož účinnost byla předtím ministerstvem vnitra pozastavena. Žaloba nemůže směřovat proti obecně závazné vyhlášce ani usnesením, opatřením a rozhodnutím porušujícím předpisy práva občanského, obchodního nebo pracovního a ani proti rozhodnutím orgánu obce vydaným podle správního řádu či zákona o správě daní a poplatků. Je třeba podotknout, že samotnému podání žaloby musí předcházet celkem složitá zákonem stanovená procedura uvnitř veřejné správy<sup>150</sup>. Žalobou se lze domáhat zrušení protiprávního usnesení či opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti.

Co se týče přiměřeného užití § 65 až 78 s. ř. s. na řízení o žalobě správního úřadu proti usnesení či opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti, nebude například možné použít § 72 odst. 1 s. ř. s o lhůtě k podání žaloby, neboť záleží na

<sup>149</sup> Samostatné postavení (včetně právní úpravy) mezi územními samosprávnými celky má hlavní město Praha. Jejími orgány jsou: zastupitelstvo hlavního města Prahy (zastupitelstva městských částí), rada hlavního města Prahy (rady městských částí), magistrát hlavního města Prahy (úřady městských částí) a primátor hlavního města Prahy (starostové městských částí).

<sup>149</sup> K záležitostem, které patří do samostatné působnosti srov. § 35 odst. 1 a 2 obecního zřízení a § 14 krajského zřízení.

<sup>150</sup> Například na úrovni obce krajský úřad nejprve vyzve obec ke zjednání nápravy (ke zrušení či změně nezákonného usnesení či opatření v samostatné působnosti). Neučiní-li obec nápravu, navrhne krajský úřad Ministerstvu vnitra pozastavení účinnosti usnesení či opatření. Ministerstvo, je-li návrh krajského úřadu důvodný (rozpor usnesení, opatření se zákonem), účinnost usnesení, opatření pozastaví (§ 124a obecního zřízení).

tom, kdy se správní úřad (oprávněný k podání žaloby) o protiprávním usnesení či opatření dozvěděl.<sup>151</sup>

#### 6.4.4.2. Žaloba orgánu územního samosprávného celku proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva

Žaloba orgánu územního samosprávného celku proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva je prostředkem soudní ochrany ústavně zaručeného práva územního samosprávného celku na samosprávu (tj. veřejného subjektivního práva) před nezákonnými zásahy ze strany státu<sup>152</sup>. Oprávnění podat žalobu je upraveno v § 89 odst. 1 obecního zřízení, v § 45 odst. 2 krajského zřízení a v § 67 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze. Žalobu může podat územní samosprávný celek jakožto veřejnoprávní korporace, nikoli jeho orgán, jak to předvídá § 67 písm. b) s. ř. s. Žaloba směřuje proti rozhodnutí ministerstva vnitra o rozpuštění<sup>153</sup> zastupitelstva územního samosprávného celku.

Bylo-li do určitého veřejného subjektivního práva územního samosprávného celku zasaženo jiným rozhodnutím (než rozhodnutím o rozpuštění zastupitelstva), přísluší mu podat žalobu dle § 65 s. ř. s.

#### 6.5. Nepřípustnost žaloby

S. ř. s. stanoví případy, kdy je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu nepřípustná (§ 68 s. ř. s.). Je-li dán některý z níže uvedených důvodů nepřípustnosti a přesto bude žaloba podána, soud ji odmítne podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.. Kromě výše uvedených případů nepřípustnosti žaloby k ochraně veřejného zájmu je žaloba nepřípustná také pokud:

- žalobce nevyčerpal opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon. Naprostou většinu rozhodnutí správních orgánů vydaných v prvním stupni (včetně rozhodnutí fiktivního)<sup>154</sup> lze napadnout řádným opravným prostředkem, kterým je odvolání rozklad či odpor<sup>155</sup>. Žalobu lze tedy podat až proti rozhodnutí o tomto opravném prostředku. Podmínku vyčerpání opravných prostředků splní i ten

<sup>151</sup> Srov. Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 160.

<sup>152</sup> Srov. čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy.

<sup>153</sup> Zastupitelstvo územního samosprávného celku může ministerstvo rozhodnutím rozpustit, nesejde-li se po dobu delší než 6 měsíců jako usnášeníschopné, to znamená tak, aby byla přítomná nadpoloviční většina jeho členů, respektive u krajského zastupitelstva též, ne zvolí-li hejtmana do 6 měsíců ode dne, kdy byl odvolán či se funkce vzdal nebo 6 měsíců ode dne ustavujícího zasedání (§ 89 odst. 1 a § 92 odst. 3 obecního zřízení, § 40 odst. 2, 45 odst. 2 krajského zřízení).

<sup>154</sup> Srov. § 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a též 148/2004 Sb. NSS.

<sup>155</sup> Srov. § 81 an. a 152 spr. ř.

žalobce, který sice sám přípustný opravný prostředek nevyužil, ale podal jej jiný účastník téhož správního řízení a na jeho základě bylo původní rozhodnutí správního orgánu změněno tak, že nyní zkracuje žalobcova práva.

- žaloba směřuje proti rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydanému v mezích jeho zákonné pravomoci. Tato rozhodnutí totiž nejsou přezkoumávána ve správním soudnictví podle s. ř. s., ale v občanském soudním řízení dle části páté o. s. ř.. Rozhodl-li však správní orgán v určité soukromoprávní věci, aniž k tomu měl zákonnou pravomoc, je proti takovému rozhodnutí žaloba přípustná.
- jediným jejím důvodem je tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí a žalobce se nedomáhal vyslovení nicotnosti rozhodnutí již v řízení před správním orgánem. Ve smyslu § 78 odst. 1 spr. ř. mohou ve správním řízení dát podnět k prohlášení nicotnosti rozhodnutí účastníci řízení, v němž bylo takové rozhodnutí vydáno a ti, kteří byli uvedeni v písemném vyhotovení rozhodnutí a případně též jejich právní nástupci, ovšem jen v případě, jde-li o důvod nicotnosti rozhodnutí upravený v § 77 odst. 1 spr. ř.. Jen z tohoto důvodu totiž nicotnost rozhodnutí zjišťuje a prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Je-li rozhodnutí nicotné z důvodů uvedených v § 77 odst. 2 spr. ř., lze se domáhat vyslovení jeho nicotnosti přímo žalobou u správního soudu.
- směřuje-li žaloba jen proti důvodům rozhodnutí. Nezbytnou náležitostí žaloby je označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá, neboť jen výrok obsahuje rozhodnutí ve věci samé a je tak způsobilý zkrátit adresáta rozhodnutí na právech. Právě proti němu žaloba má směřovat. Žalobce tak určuje též rozsah přezkumu rozhodnutí, protože soud přezkoumává jen napadené výroky rozhodnutí. Odůvodnění rozhodnutí samo o sobě nemůže adresáta správního rozhodnutí na jeho právech zkrátit.
- žaloba směřuje proti rozhodnutí vyloučenému z přezkumu soudem dle s. ř. s. či zvláštního zákona (§ 70 s. ř. s.).

#### **6.6. Úkony správního orgánu vyloučené ze soudního přezkumu**

Jak jsem již výše uvedla, čl. 36 odst. 2 Listiny zakotvuje ohledně okruhu přezkoumatelných správních rozhodnutí generální klauzuli, tedy umožňuje v zásadě přezkoumat všechna rozhodnutí s výjimkou těch, která jsou z přezkumu vyloučená zákonem. Tímto zákonem je jednak s. ř. s. a jednak zvláštní zákony (§ 6 s. ř. s.). V s. ř. s. vypočítává úkony správních orgánů, které nelze napadnout žalobou § 70.

Žalobu, která by přesto směřovala proti takovým úkonům, soud odmítne jako nepřijatelnou /§ 68 písm. e) s. ř. s. a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s./.

Zde je nutné podotknout, že ve smyslu judikatury Ústavního soudu nelze ustanovení vylučující rozhodnutí ze soudního přezkumu vykládat extenzivně a v pochybnostech je vždy třeba uplatnit postup ve prospěch zachování práva na přístup k soudu<sup>156</sup>. Ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny nelze ze soudního přezkumu vyloučit rozhodnutí správních orgánů týkající se základních práv a svobod. Tak podle § 70 s. ř. s. nelze ve správním soudnictví přezkoumat rozhodnutí či úkony správního orgánu:

- které, posuzovány podle svého obsahu, nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., to znamená, že nezpůsobují vznik, změnu či zánik veřejných subjektivních práv nebo povinností či závazně neurčují jejich existenci<sup>157</sup>;
- které jsou předběžné povahy. Zákon výslovně nestanoví, které úkony to jsou. Rozhodnutí předběžné povahy však byla ze soudního přezkumu vyloučena i podle úpravy správního soudnictví v o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002. Při posuzování otázky, zda určitý úkon správního orgánu má či nemá předběžnou povahu, je tak možné vycházet též z dřívější judikatury správních soudů, podle které má takovou povahu například závazné stanovisko či rozhodnutí o předchozím souhlasu<sup>158</sup>,
- upravující vedení správního řízení. Dřívější úprava správního soudnictví v o. s. ř. používala ohledně těchto rozhodnutí pojem „rozhodnutí procesní povahy“. Tento pojem byl judikaturou definován jako rozhodnutí, jimiž se správní orgán nedotkl přímo těch práv účastníka, která vyvěrají z hmotného práva, ale zasáhl jen do práv daných pro vlastní vedení řízení a podřadil pod něj např. rozhodnutí o přerušování řízení, o prominutí zmeškání lhůty, o zastavení řízení pro zpětvzetí návrhu, o ustanovení znalce, o zastavení řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení a též rozhodnutí,

<sup>156</sup> Srov. čl. 4 odst. 4 Listiny a nálezy ÚS 76/2001, sv. 22 Sb. ÚS.

<sup>157</sup> Patří sem například rozhodnutí, jímž podle § 9 odst. 1 zákona ČNR č. 243/1992 Sb. zamítne Ministerstvo zemědělství návrh na určení osoby povinné k náhradě za odňatý živý či mrtvý inventář či zásoby (12/2003 Sb. NSS), rozhodnutí o nepovolení přezkoumání daňového rozhodnutí daňového úřadu dle § 55b zákona o správě daní a poplatků (14/2003 Sb. NSS), rozhodnutí o stanovení záloh na daň v jiné výši a o posečkováání daně (521/2005 Sb. NSS), dále rozhodnutí zřizovatele školy o jmenování či odvolání ředitele školy (553/2005 Sb. NSS) či rozhodnutí o námitkách dle § 18 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (567/2005 Sb. NSS).

<sup>158</sup> Rozhodnutím předběžné povahy je závazné stanovisko, vydané správním orgánem dle § 4 odst. 2 a 3 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny pro potřeby územního řízení dle § 32 a násl. zák. č. 50/1976 Sb., stavební zákon (SP 137/1996), rozhodnutí, kterým orgán ochrany přírody vyslovil souhlas s umístěním a povolením stavby ve smyslu § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny (SP 153/1997, SJS 644/2000), zajišťovací příkaz dle § 71 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (143/2004 Sb. NSS), rozhodnutí Ministerstva financí o předběžném opatření dle § 34 zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví (434/2005 Sb. NSS), rozhodnutí České inspekce životního prostředí o omezení manipulace s výškou hladiny vodního díla dle § 80 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (536/2005 Sb. NSS) a řada dalších.

- kterým bylo napadené rozhodnutí zrušeno a věc vrácena správnímu orgánu prvého stupně k novému projednání a rozhodnutí<sup>159</sup>. Která rozhodnutí konkrétně nyní spadají pod pojem „rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem“ s. ř. s. nevymezuje, bude tedy nutné i u tohoto důvodu nepřipustnosti spolehnout se na jeho vymezení judikaturu správních soudů<sup>160</sup>;
- jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob<sup>161</sup> či technického stavu věcí<sup>162</sup> a o nepřiznání či odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám. Jestliže by se však takové rozhodnutí stalo právní překážkou pro výkon povolání, zaměstnání či podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, připouští s. ř. s. i jeho přezkum<sup>163</sup>;
  - vyloučené ze soudního přezkumu zvláštním zákonem<sup>164</sup>.

### 6.7. Účastníci řízení o žalobě

Účastníky řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu jsou žalobce a žalovaný (§ 33 odst. 1 s. ř. s.). Žalobcem je ten (fyzická či právnická osoba), který byl nezákonným rozhodnutím správního orgánu zkrácen na svých právech a podal žalobu k soudu. Žalovaným je ten, o kterém to stanoví s. ř. s. ve svém § 69, tedy správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni. Vzhledem k tomu, že ochrana ve správním soudnictví je přípustná jen po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení, bude takovým orgánem nejčastěji správní orgán, který rozhodl o odvolání či rozkladu. Nebyl-li proti rozhodnutí správního orgánu přípustný řádný opravný prostředek, bude žalovaným správním orgánem ten, který rozhodl v prvním stupni. Pokud přešla působnost správního

<sup>159</sup> Srov. SJS 664/2000

<sup>160</sup> Soudní judikatura považuje za taková rozhodnutí například rozhodnutí správce daně o rozsahu, v němž bylo daňovému subjektu umožněno nahlédnout do spisů týkajících se jeho daňových povinností ve smyslu §23 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (15/2003 Sb. NSS), rozhodnutí o návrhu na vyloučení pracovníka správního orgánu z řízení (114/2004 Sb. NSS) či rozhodnutí o odvolání proti výzvě k zaplacení správního poplatku (540/2005 Sb. NSS).

<sup>161</sup> Například rozhodnutí správního orgánu o nepřiznání mimořádných výhod občanu s těžkým zdravotním postižením ve smyslu § 86 odst. 2 zákona č. 100/1988 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (SJS 216/1998) či rozhodnutí, jímž se dle ustanovení § 67 zákona ČNR č. 186/1992 Sb. stanoví zdravotní klasifikace a potřebné omezení pro výkon služby policisty se změněnou pracovní schopností k výkonu zdravotní služby (SJS 221/1998).

<sup>162</sup> Například rozhodnutí o tom, že předmět v žádosti popsany nespadá do rozsahu ochrany určitého patentu na vynález (SP 20/1994) či uložení závazných pokynů k realizaci protihlukových opatření hygienikem (SJS 204/1998).

<sup>163</sup> Srov. čl. 26 Listiny

<sup>164</sup> Patří sem například rozhodnutí orgánů sociálního zabezpečení vyloučená ze soudního přezkumu dle § 56c zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení (SJS 142/2004), dle §78 odst. 2, § 89 odst.2, § 104, § 104e a §106 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení či rozhodnutí orgánu státní sociální podpory dle § 73a zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.



orgánu na jiný správní orgán, stane se přímo ze zákona žalovaným správní orgán, na který tato působnost přešla<sup>165</sup>.

Při splnění podmínek uvedených v § 34 s. ř. s. mají v řízení o žalobě proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu místo též osoby zúčastněné na řízení.

### 6.8. Lhůta pro podání žaloby

Lhůty, ve kterých lze proti rozhodnutí správního orgánu brojit žalobou, stanoví s. ř. s. nebo mohou vyplývat ze zvláštních zákonů.

Ten, který má za to, že správním rozhodnutím byla porušena jeho veřejná subjektivní práva, může takové rozhodnutí napadnout žalobou ve lhůtě dvou měsíců od doručení jeho písemného vyhotovení či jeho oznámení jiným zákonem stanoveným způsobem (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). Dle § 72 odst. 1 spr. ř. se rozhodnutí oznamuje doručením stejnopisu jeho písemného vyhotovení (řádným doručením tak není doručení pouhé kopie rozhodnutí či jiné neformální sdělení rozhodnutí, například telefonem<sup>166</sup>). Jiný zákonem stanovený způsob oznámení rozhodnutí je jeho ústní vyhlášení, vzdá-li se adresát rozhodnutí nároku na doručení jeho písemného vyhotovení. Řádným doručením je i doručení fiktivní, kdy se za zákonem stanovených podmínek považuje rozhodnutí či jiná úřední písemnost za doručenou, přestože se nedostane do faktické dispozice adresáta<sup>167</sup>.

Jak jsem již výše poznamenala, ustanovení o dvouměsíční lhůtě nebude možné přiměřeně použít u žaloby v oblasti samosprávy dle § 67 písm. a) s. ř. s., neboť bude záležet na tom, kdy se dotčený správní orgán o nezákonném usnesení či opatření orgánu územního samosprávného celku dozví.

Speciální lhůta k podání žaloby je stanovena u žalob k ochraně veřejného zájmu. Tak žalobu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. může nejvyšší správní zástupce podat do tří let od právní moci rozhodnutí a nenabývá-li právní moci, od doručení rozhodnutí poslednímu účastníku, který proti němu mohl žalobu podat sám.

<sup>165</sup> Srov. též SP 25/1994.

<sup>166</sup> Srov. SJS 724/2000.

<sup>167</sup> Tak podle § 23 a 24 spr. ř. nebyl-li adresát zastížen a nebylo mu možno doručit ani jinak, písemnost se uloží a jestliže si ji adresát nevyzvedne ve lhůtě deseti dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, považuje se za doručenou posledním dnem této lhůty. Lhůta k podání žaloby tak začíná běžet počátkem následujícího dne. Dále dle § 24a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu se žadateli o azyl rozhodnutí doručuje v místě a čase stanoveném v písemné výzvě k převzetí rozhodnutí, přičemž nedostaví-li se žadatel o azyl k jeho převzetí v den ve výzvě uvedený, považuje se tento za den doručení rozhodnutí. Tvrzení žalobce, že rozhodnutí převzal fakticky později či vůbec, nemá pro běh lhůty pro podání žaloby význam a soud k němu při posouzení včasnosti žaloby nepřihlédne (srov. 568/2005 Sb. NSS).

Ze zvláštních zákonů upravujících odchylné lhůty k podání žaloby lze jmenovat zákon č. 526/1990 Sb., o cenách (§ 17 odst. 6), dle něž činí tato lhůta 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí<sup>168</sup>, stejnou lhůtu stanoví i zákon č. 325/1999 Sb., o azylu ve svém § 32.

Žaloba má být podána ve lhůtě u věcně a místně příslušného soudu. S. ř. s. však umožňuje, aby se za včasnou považovala i žaloba podaná ve lhůtě u správního orgánu, proti jehož rozhodnutí směřuje, tj. nejčastěji u správního orgánu, který rozhodl o odvolání či jiném řádném opravném prostředku (§ 72 odst. 1 s. ř. s.).

Zvláštní lhůta je stanovena i pro případ, že soud rozhodující v občanském soudním řízení zastaví řízení o určité žalobě proto, že dle jeho názoru má být o ní rozhodnuto ve správním soudnictví. Žalobu ve správním soudnictví je v tomto případě možné podat do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení (§ 72 odst. 4 s. ř. s.)<sup>169</sup>.

Lhůta k podání žaloby je zachována též, byla-li žaloba v poslední den lhůty zaslána soudu prostřednictvím držitele poštovní licence či zvláštní poštovní licence anebo předána orgánu, který má povinnost ji doručit (§ 40 odst. 4 s. ř. s.).

Zmeškání lhůty k podání žaloby prominout nelze<sup>170</sup>.

### 6.9. Žalobní náležitosti

Žaloba musí obsahovat jednak náležitosti obecné (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a jednak náležitosti zvláštní (§ 71 s. ř. s.). Především musí žaloba umožnit jasnou identifikaci rozhodnutí, proti kterému směřuje, uvedením jeho označení<sup>171</sup> včetně dne oznámení. Jsou-li žalobci známy osoby, které by přicházeli v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, musí je v žalobě též označit<sup>172</sup>. Vzhledem k tomu, že jen výrok rozhodnutí správního orgánu obsahuje rozhodnutí o určité otázce (stanovení povinnosti či přiznání práva nebo jejich závazné určení) a je tak způsobilý zkrátit veřejná subjektivní práva, je důležitou žalobní náležitostí právě označení výroku či výroků<sup>173</sup>, které žalobce napadá. S tím souvisí i další nutná žalobní náležitost, tj. žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné<sup>174</sup> nebo

<sup>168</sup> Srov. SP 55/1994 a 175/2004 Sb. NSS.

<sup>169</sup> Srov. k tomu i § 46 odst. 2 s. ř. s. ve vztahu k § 80 odst. 3 o. ř. s., kdy odmítne žalobu správní soud, protože má za to, že jde o věc, o které má jednat a rozhodnout civilní soud.

<sup>170</sup> § 72 odst. 4 s. ř. s. je lex specialis k § 40 odst. 5 s. ř. s..

<sup>171</sup> Srov. § 69 odst. 1 spr.ř..

<sup>172</sup> Srov. i § 34 odst. 2 s. ř. s..

<sup>173</sup> Dle § 68 odst. 2 spr. ř. může výroková část správního rozhodnutí sestávat i z více samostatných výroků.

<sup>174</sup> Srov. k tomu SP 1/1993. Z dřívější judikatury Ústavního soudu vyplývá, že u žalobních bodů není nutný odkaz na konkrétní rozhodnutím porušená ustanovení právních předpisů (nálezy ÚS 5/2000, sv. 17 a 84/2000, sv. 18 Sb. ÚS).

nicotné (žalobní námitky). Žaloba musí obsahovat aspoň jeden žalobní bod. Žalobní body může žalobce kdykoli za řízení omezit. Dvě posledně uvedené žalobní náležitosti jsou velmi významné tím, že jimi žalobce určuje rozsah přezkoumání rozhodnutí soudem, neboť ten přezkoumává v mezích žalobních bodů jen napadené výroky rozhodnutí (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Rozšířit žalobu o nenapadené výroky či o další žalobní body lze jen ve lhůtě pro podání žaloby. K námitkám, které uplatní žalobce až po uplynutí lhůty k podání žaloby, tak soud nemůže přihlížet<sup>175</sup>.

V žalobě dále žalobce uvede důkazy, které navrhuje provést k prokázání svých tvrzení. Nutnou žalobní náležitostí je též návrh výroku rozsudku, tedy uvedení toho, čeho se žalobce domáhá (tzv. petit žaloby). Petit žaloby proti rozhodnutí správního orgánu může znít na:

- zrušení rozhodnutí správního rozhodnutí, popřípadě i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo,
- vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu,
- upuštění od trestu za správní delikt či jeho snížení v zákonem dovolených mezích za podmínek uvedených v § 78 odst. 2 s. ř. s..

#### 6.10. Odkladný účinek žaloby

Odkladný účinek může mít podání žaloby jednak přímo ze zákona<sup>176</sup>, jednak jej podané žalobě může na návrh žalobce přiznat soud. Pro přiznání odkladného účinku žalobě musí být splněny kumulativně tři podmínky, a to, že:

- výkon či jiné právní následky rozhodnutí by znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu<sup>177</sup>, přičemž povinnost tvrdit a prokázat vznik nenahraditelné újmy má žalobce<sup>178</sup>,
- přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob,
- přiznání odkladného účinku není v rozporu s veřejným zájmem.

<sup>175</sup> K nepřípustnosti rozšíření žalobních bodů po uplynutí lhůty k podání žaloby srov. například nález ÚS 39/1999, sv. 13 Sb. ÚS a 571/2005 Sb. NSS.

<sup>176</sup> Srov. například § 196 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, který přiznává odkladný účinek (ovšem jen ve vztahu k vykonatelnosti rozhodnutí) žalobě podané proti pravomocnému rozhodnutí služebního funkcionáře, kterým se ukládá kázeňský trest, náhrada škody či povinnost vrátit bezdůvodné obohacení, a to až do nabytí právní moci rozhodnutí soudu o ní. A dále § 17 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, který přiznává odkladný účinek návrhu na přezkoumání rozhodnutí o uložení pokuty.

<sup>177</sup> S. ř. s. blíže nespecifikuje, o jakou újmu má jít. Může jít zřejmě o škodu na majetku i o újmu na zdraví. Například dle 172/2004 Sb. NSS lze za nenahraditelnou újmu považovat hrozící výkon rozhodnutí o uložení pokuty fyzické osobě, která výrazně přesahuje prokázaný celoroční příjem její rodiny se dvěma nezletilými dětmi.

<sup>178</sup> Srov. 87/2004 Sb. NSS.

Přiznaný odkladný účinek se týká nejen vykonatelnosti rozhodnutí ve smyslu možnosti nuceného výkonu práv a povinností z rozhodnutí vyplývajících<sup>179</sup>, ale též jiných právních účinků rozhodnutí. S. ř. s. v této souvislosti hovoří o pozastavení účinků napadeného rozhodnutí. Přiznání odkladného účinku může tedy působit tak, že do pravomocného skončení řízení před soudem:

- se odkládá možnost vynucení splnění povinností uložené rozhodnutím správního orgánu cestou exekuce (vynutitelnost), nebo
- se odkládá možnost vykonávat oprávnění přiznaná správním rozhodnutím včetně možnosti jejich nuceného prosazení vůči rušitelům, nebo
- jsou zachována oprávnění odejmutá správním rozhodnutím.

Přiznaný odkladný účinek může soud i bez návrhu odejmout (zrušením usnesení o jeho přiznání) ještě v průběhu řízení, vyjde-li najevo, že pro jeho přiznání nebyly důvody či v mezidobí odpadly (§ 73 odst. 4 s. ř. s.).

Lze-li žalobě přiznat odkladný účinek či jej má tato ze zákona, je nepřípustné podat návrh na předběžné opatření (§ 38 odst. 3 s. ř. s.).

#### **6.11. Přezkoumání rozhodnutí, dokazování a rozhodnutí soudu o žalobě**

Při přezkumu správního rozhodnutí vychází správní soud ze skutkového a právního stavu existujícího v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Jak jsem již výše uvedla, rozsah přezkumu správního rozhodnutí je omezený a závisí na jeho konkrétním určení žalobcem v žalobě (dispoziční zásada). Správní soud totiž přezkoumá jen žalobou napadené výroky správního rozhodnutí a jen v mezích žalobních bodů. K žalobní námitce může správní soud přezkoumat též zákonnost jiného úkonu<sup>180</sup> správního orgánu, byl-li tento závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí a nelze-li se proti němu bránit samostatnou žalobou ve správním soudnictví (§ 75 s. ř. s.).

Správní soud však není skutkovým stavem, tak jak jej zjistil správní orgán, vázán. K objasnění otázky, zda správní orgán vyšel při svém rozhodování ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu<sup>181</sup>, může soud provést dokazování (při jednání) v rozsahu uvedeném v § 77 odst. 2 s. ř. s., tj. může zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem. Provedené důkazy pak soud hodnotí jednotlivě i v souhrnu, a to i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního

<sup>179</sup> Srov. SJS 643/2000.

<sup>180</sup> Srov. § 70 písm. a) s. ř. s.

<sup>181</sup> Srov. § 3 spr. ř., který stanoví správnímu orgánu povinnost postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

stavu takto zjištěného. Tímto způsobem může napravit menší nedostatky ve skutkových zjištěních správního orgánu. Jsou-li však ve skutkových zjištěních správního orgánu závažné nedostatky, vyžadující jejich rozsáhlé nebo zásadní doplnění, šlo by o vadu řízení (před správním orgánem) ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., a tedy důvod pro zrušení rozhodnutí správního orgánu bez jednání popřípadě při jednání, vyjde-li tato vada najevo až při něm (§ 76 odst. 2, § 78 odst. 1 s. ř. s.). Důkazy provedené správním soudem zahrne jakožto podklady pro své rozhodnutí též správní orgán, kterému byla věc vrácena k dalšímu řízení po zrušení jeho rozhodnutí (§78 odst. 6 s. ř. s.).

Původní úprava správního soudnictví v o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002 ohledně dokazování při přezkoumávání správních rozhodnutí stanovila v § 250i odst. 1 jen, že se dokazování neprovádí<sup>182</sup>, proto byla předmětem kritiky a též jedním z důvodů jejího zrušení Ústavním soudem pro rozpor s čl. 6 odst. 1 Úmluvy, podle kterého má mít soud možnost posuzovat nejen otázky právní (tj. v rámci přezkumu správních rozhodnutí soulad rozhodnutí a řízení mu předcházejícího se zákonem), ale též okolnosti skutkové (to, zda správní orgán dostatečně přesně a úplně zjistil skutkový stav, z nějž při rozhodování vycházel a na jeho základě správně rozhodl), tedy mít možnost rozhodovat v plné jurisdikci. Současná právní úprava dokazování ve správním soudnictví tedy uvedenému požadavku Úmluvy vyhovuje.

Není-li dán důvod pro odmítnutí návrhu nebo pro zastavení řízení, rozhodne soud (po provedeném jednání, nebo, jsou-li pro to splněny podmínky, bez nařízení jednání) o žalobě, tj. ve věci samé, rozsudkem.

Ve věci samé u žaloby proti správnímu rozhodnutí může správní soud rozhodnout jen způsobem přípustným podle s. ř. s.. Ten v podstatě stanoví čtyři možné podoby výroku rozsudku soudu o této žalobě. Tak správní soud může, respektive je povinen, při splnění zákonných podmínek:

- zrušit rozhodnutí správního orgánu (kasační princip),
- vyslovit nicotnost rozhodnutí správního orgánu,
- změnit rozhodnutí správního orgánu, kterým uložil trest za správní delikt, tedy snížit trest uložený za správní delikt v zákonem stanovených mezích či od něj upustit, (princip apelační), nebo
- žalobu zamítnout.

---

<sup>182</sup> V praxi se však provádělo, doktrína i Ústavní soud ve své judikatuře došly k závěru, že to neznamená, že se provádět nesmí, neboť opačný výklad by byl v rozporu s principy spravedlivého procesu (Nález ÚS 81/2000, sv. 18 Sb. ÚS).

Zrušit rozhodnutí správního orgánu může správní soud pro nezákonnost<sup>183</sup> nebo pro vady řízení před správním orgánem, přičemž za nezákonnost se považuje i překročení zákonem stanovených mezí správního uvážení či jeho zneužití správním orgánem (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Vady řízení mohou spočívat v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nesrozumitelnost<sup>184</sup> či pro nedostatek jeho důvodů<sup>185</sup>, v závažných nedostatecích ve zjištění skutkového stavu použitého správním orgánem jako základu pro žalobou napadené rozhodnutí<sup>186</sup> a v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem<sup>187</sup>, mohlo-li způsobit nezákonnost rozhodnutí správního orgánu ve věci samé (§ 76 odst. 1 s. ř. s.). Trpí-li rozhodnutí správního orgánu takovou vadou, může jej soud zrušit i bez nařízení jednání ve věci. Při zrušení rozhodnutí může soud zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo. Správní orgán (tj. žalovaný či správní orgán nižšího stupně, kterému je věc vrácena k novému projednání a rozhodnutí) je vázán právním názorem vysloveným soudem ve zrušujícím rozsudku (§78 odst. 3 a 5 s. ř. s.).

<sup>183</sup> Srov. k nezákonnosti viz výše na str. 59 an.

<sup>184</sup> Obecně je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, jestliže z jeho výroku nelze zjistit, jak bylo rozhodnuto, výrok je vnitřně rozporný či nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (srov. 133/2004 Sb. NSS). Nesrozumitelné pro vnitřní rozpornost je rozhodnutí odvolacího správního orgánu, kterým zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, současně však výrok rozhodnutí změnil (srov. 5/2003 Sb. NSS, 462/2005 Sb. NSS), dále rozhodnutí, kterým správní orgán ve výroku částečně vyhoví návrhu a v odůvodnění mu částečně nevyhoví, přičemž takové rozhodnutí je kromě nesrozumitelnosti nepřezkoumatelné i pro nedostatek důvodů (srov. 595/2005 Sb. NSS). Nesrozumitelné je i rozhodnutí správního orgánu, v jehož odůvodnění se vyslovuje zrušení rozhodnutí předchozího (srov. 151/2004 Sb. NSS).

<sup>185</sup> Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí musí být založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích v odůvodnění rozhodnutí (srov. 133/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je například rozhodnutí o zamítnutí odvolání neobsahující odůvodnění (srov. 84/2004 Sb. NSS), dále fiktivní rozhodnutí o odepření poskytnutí informace (§ 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, jakož i fiktivní rozhodnutí o zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí o odepření poskytnutí informace (§ 16 odst. 3 citovaného zákona) – srov. 269/2004 Sb. NSS.

<sup>186</sup> Správní orgán je povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, opatřuje si podklady pro rozhodnutí a ke zjištění stavu věci může, resp. je povinen provést důkazy důkazními prostředky (§ 3, § 51 odst.1, § 52 spr. ř.). K nedostatečnému zjištění skutkového stavu správním orgánem jako vadě řízení před správním orgánem umožňující zrušení rozhodnutí bez jednání srovnej například 127/2004 a 166/2004 Sb. NSS.

<sup>187</sup> Podstatnou vadou správního řízení způsobující nezákonnost rozhodnutí ve věci samé je například případ, kdy se odvolací orgán nezabýval námitkou podjatosti pracovníka správního orgánu (36/2003 Sb. NSS), dále je takovou vadou rozhodování o jiném než uplatněném nároku (160/2004 Sb. NSS), dále případ, kdy prvním úkonem správního orgánu vůči účastníkovi řízení zahájeného z vlastního podnětu bylo doručení rozhodnutí ve věci a kdy účastník řízení byl vyloučen z možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění (200/2004 Sb. NSS), dále vadné doručení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, pokud stíží účastníkovi možnost účinné, zákonem zaručené ochrany ve správním řízení a pokud není následným průběhem správního řízení zhojena (509/2005 Sb. NSS). Jestliže účastník v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tyto vady nenamítá, správní soud k těmto vadám přihlédne z úřední povinnosti jen, pokud jsou bez dalšího patrné ze správního spisu a zároveň se jedná o vady takového charakteru a takové míry závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů (srov. 272/2004 Sb. NSS).

Za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím správního orgánu, tj. takového, které nabylo právní moci a pro nezákonnost bylo zrušeno příslušným orgánem, přísluší poškozenému náhrada škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

Zjistí-li soud, že rozhodnutí správního orgánu (nebo jeho oddělitelná část) trpí vadami, které způsobují jeho nicotnost, vysloví tuto nicotnost rozsudkem, a to na návrh nebo i bez návrhu. Přičemž vyslovuje-li soud nicotnost správního rozhodnutí bez návrhu, může tak dle mého názoru učinit bez ohledu na to, zda je rozhodnutí nicotné z důvodu uvedeného v § 77 odst. 1 spr. ř. nebo z důvodu uvedeného v § 77 odst. 2 spr. ř.. Vyslovit nicotnost rozhodnutí správního orgánu může soud též bez nařízení jednání (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Stejně jako u zrušujícího rozsudku je správní orgán v dalším řízení vázán též právním názorem v rozsudku vyslovujícím nicotnost jeho rozhodnutí (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Snížit trest uložený rozhodnutím správního orgánu za správní delikt v zákonem stanovených mezích či upustit od něj zcela může správní soud, jsou-li zároveň splněny následující podmínky (§ 78 odst. 2 s. ř. s.):

- nejsou dány důvody pro zrušení rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.),
- žalobce takový postup v žalobě navrhl,
- takové rozhodnutí lze učinit na základě skutkového stavu zjištěného správním orgánem a soudem případně vlastním dokazováním nikoli v zásadních směrech doplněného a
- trest za správní delikt byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši<sup>188</sup>.

Soud při rozhodování podle § 78 odst. 2 s. ř. s. vychází z důvodů, které správní orgán vedly ke stanovení dané výše trestu. Teprve tyto důvody přezkoumá a stanoví, zda je trest nepřiměřený. Chybí-li v rozhodnutí správního orgánu důvody pro uložení sankce, jde o nepřezkoumatelné rozhodnutí pro nedostatek důvodů, a soud je zruší /§ 76 písm. a) s. ř. s./.<sup>189</sup>

Jak jsem již výše uvedla, správní soud při rozhodování o žalobě dle § 65 odst. 3 s. ř. s., nahrazuje správní uvážení správního orgánu při vyměřování trestu za správní delikt (týkající se ovšem jen výše trestu a možnosti upuštění od něj, nikoliv však druhu trestu, neboť správní soud může správním orgánem uložený trest jen snížit či upustit od něj, nikoliv uložit jiný druh trestu) uvážením vlastním. Soud tak může učinit, i když trest za správní delikt byl správním orgánem uložen za zákonem stanovených podmínek (tj. byl

<sup>188</sup>Pojem „zjevně nepřiměřené výše trestu“ je neurčitým právním pojmem a bude tak na judikatuře správních soudů, aby jej blíže vymezila. Například podle rozhodnutí 225/2004 Sb. NSS o zjevně nepřiměřenou výši sankce nejde, byla-li pokuta uložena těsně nad spodní hranicí zákonného rozmezí.

<sup>189</sup>Srov. 693/2005 Sb. NSS.

uložen druh trestu zákonem stanovený na určitý správní delikt, popřípadě v rámci zákonné sazby, soud při ukládání trestu přihlédl k zákonem stanoveným kritériím a řádně uloženy trest i jeho výši v rozhodnutí odůvodnil). Správní soud zde totiž neposuzuje zákonnost sankce, ale její přiměřenost. Tato zcela nová pravomoc byla správním soudům svěřena, aby byl naplněn požadavek čl. 6 odst. 1 Úmluvy, který zakotvuje právo každého (fyzické i právnické osoby) na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným orgánem, zřízeným zákonem, který rozhodne (v plné jurisdikci) o jeho občanských právech a závazcích či o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Přičemž pojem „trestní obvinění“ je v souladu s judikaturou ESLP vykládán extenzivně, takže zahrnuje jakékoli protiprávní jednání, za které lze uložit sankci, tedy kromě soudních deliktů i delikty správní.<sup>190</sup>

Výrokem rozsudku správního soudu o trestu za správní delikt (kterým trest za správní delikt snižuje či od něj upouští) se zřejmě nahrazuje výrok správního rozhodnutí o trestu. S. ř. s. o osudu rozhodnutí o správním deliktu, resp. jeho výroku o trestu, nic nestanoví<sup>191</sup>. Nejsou-li dány důvody pro zrušení rozhodnutí, vyslovení jeho nicotnosti či k postupu dle § 78 odst. 2 s. ř. s., soud žalobu zamítne.

## 7. ŽALOBA PROTI NEČINNOSTI SPRÁVNÍHO ORGÁNU

### 7.1. Úvodem

Žaloba proti nečinnosti podle s. ř. s. je v České republice zcela novým prostředkem soudní ochrany proti nezákonné nečinnosti veřejné správy.

Nečinnost veřejné správy (správního orgánu) je obtížným problémem, který se bohužel často vyskytuje i v současnosti. Závažné následky má nečinnost zejména pro subjekty, které jsou jí postiženy. Nečinnost veřejné správy lze rozlišit na nezákonnou a tu, která není v rozporu se zákonem. Nezákonná je nečinnost v případě, kdy je správní orgán nečinný,

<sup>190</sup> V. Sládeček považuje možnost nahrazení správního uvážení při ukládání trestu za správní delikt nezávislým soudním uvážením za problematickou, neboť narušuje pravidla dělby moci mezi mocí soudní a výkonnou. Dle něj zcela postačí přezkum takového správního uvážení dle § 78 odst. 1 s. ř. s., neboť uložení trestu ve zjevně nepřiměřené výši je samo o sobě zneužitím správního uvážení a způsobuje tak nezákonnost rozhodnutí o správním deliktu a zakládá možnost domáhat se rovnou jeho zrušení. (Srov. Sládeček, V. Soudní přezkum správního uvážení. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 93-104). I podle Práškové zakládá uložení trestu ve zjevně nepřiměřené výši nezákonnost rozhodnutí, neboť nepřiměřeně přísný trest odporuje účelu trestu (Srov. Prášková, H. Rozhodování soudu ve věcech správního trestání. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s.143-155). I já bych si v tomto případě dovolila přiklonit se k těmto názorům, neboť mám též zato, že je lépe když do pravomoci správy nezasahují zbytečně orgány moci soudní a že jako soudní ochrana proti nepřiměřeným trestům za správní delikty postačuje soudní přezkum správního uvážení použitého správním orgánem při vyměřování trestu, resp. v případě překročení jeho mezí či jeho zneužití možnost správního soudu rozhodnutí o správním deliktu pro nezákonnost zrušit.

<sup>191</sup> Srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 626.



ačkoliv mu zákon stanoví povinnost konat (vydat rozhodnutí či být jinak aktivní). Nezákonně nečinný naopak není správní orgán, nekoná-li v případě, kdy mu zákon stanoví možnost, a nikoliv povinnost, konat, přičemž, zda v takovém případě bude či nebude správní orgán konat, záleží na jeho úvaze.

Nezákonná nečinnost se může týkat zejména povinnosti správního orgánu vydat rozhodnutí (rozhodování), může se však týkat i jiných úkolů veřejné správy, které nemají povahu rozhodování a jejichž realizace je veřejné správě uložena jako povinnost<sup>192</sup>. Nezákonná nečinnost může mít jednak podobu průtahů, kdy správní orgán sice koná, ale nedodrží lhůtu stanovené zákonem, respektive přiměřenou lhůtu a jednak podobu absolutní nečinnosti, kdy je správní orgán nečinný zcela.

Vznikla-li nezákonnou nečinností správního orgánu postiženému subjektu škoda, má tento nárok na náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem<sup>193</sup>.

Žaloba proti nečinnosti podle s. ř. s. je prostředkem ochrany proti nečinnosti správního orgánu spočívající jen v nevydání rozhodnutí nebo osvědčení. Rozhodováním o této žalobě soud poskytuje ochranu veřejnému subjektivnímu právu osob na vyřízení věci bez zbytečných průtahů, tedy právu na vyřízení věci v zákonné lhůtě, respektive ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena<sup>194</sup>. Konkrétně je v případě důvodnosti žaloby soudní ochrana proti nečinnosti správního orgánu realizována tak, že soud uloží správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí či osvědčení. V žádném případě však správní soudy nejsou oprávněny samy rozhodnutí (osvědčení) vydat a zasahovat tak do pravomoci veřejné správy.

Podle právní úpravy správního soudnictví v o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002 soudy nemohly poskytovat ochranu proti nečinnosti správních orgánů. Neexistence prostředku soudní ochrany před nečinností správních orgánů byla jedním z důvodů, proč

<sup>192</sup> Srov. Frumanová, K. Nezákonná nečinnost ve veřejné správě a význam institutu přiměřené lhůty ve vztahu k nezákonné nečinnosti veřejné správy. Správní právo, 2003, č. 1, s. 1-13.

<sup>193</sup> Srov. zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

<sup>194</sup> Srov. čl. 38 odst. 2 Listiny a § 6 odst. 1 spr. ř. (zásada rychlosti správního řízení), a též čl. 6 Úmluvy, který stanoví, že každý má právo na to, aby jeho záležitost byla projednána v přiměřené lhůtě. Pojem „přiměřené lhůty“ včetně stanovení jejího počátku a konce vymezuje svou judikaturou ESLP. Dle něj přiměřená lhůta v případě rozhodování začíná běžet okamžikem zahájení řízení, v případě jiných úkonů od podání žádosti k provedení úkonu či od okamžiku naplnění všech zákonných podmínek pro jeho provedení, je-li úkon prováděn z úřední moci, a končí okamžikem, kdy je ukončena nejistota ohledně právního postavení dotčené osoby, tj. okamžikem, kdy je o právech a povinnostech rozhodnuto konečným rozhodnutím. Přiměřenost lhůty řízení je třeba posuzovat komplexně dle okolností každého jednotlivého případu, s přihlédnutím ke složitosti případu, chování jednotlivých stran a příslušných úřadů a též k tomu co je v souvislosti s řízením pro dotčenou osobu v sázce (Srov. Frumanová, K. Nezákonná nečinnost ve veřejné správě a význam institutu přiměřené lhůty ve vztahu k nezákonné nečinnosti veřejné správy. Správní právo, 2003, č. 1, s. 1-13).

Ústavní soud předchozí právní úpravu správního soudnictví zrušil. Do účinnosti s. ř. s. ochranu proti nečinnosti poskytoval jen Ústavní soud na základě ústavní stížnosti, který nečinnost správního orgánu (mimo jiné formy nečinností též právě nečinnost spočívající v nevydání rozhodnutí správním orgánem) považuje za jiný zásah orgánu veřejné moci (též tedy správního orgánu) do ústavně zaručených základních práv a svobod<sup>195</sup>, konkrétně do práva domáhat se stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu (tedy u správního orgánu), přičemž součástí tohoto práva je též právo na trvání procesu do jeho skončení zákonem stanoveným způsobem, respektive právo na projednání věci bez zbytečných průtahů<sup>196</sup>. V případech důvodnosti ústavní stížnosti na nečinnost správního orgánu, uložil Ústavní soud nečinnému správnímu orgánu, aby v porušování práv nepokračoval, respektive konstatoval, že k porušení práv nečinností došlo, pokud do rozhodnutí Ústavního soudu správní orgán závadný stav způsobený vlastní nečinností napravil (vydal rozhodnutí). Od účinnosti s. ř. s. je procesním prostředkem k ochraně proti nečinnosti správního orgánu právě žaloba proti nečinnosti správního orgánu. Je tak třeba, aby před podáním ústavní stížnosti napadající nečinnost správního orgánu ve věci nevydání rozhodnutí či osvědčení podala v právech dotčená osoba nejdříve žalobu proti nečinnosti správního orgánu, respektive kasační stížnost proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu o takové žalobě<sup>197</sup>.

## 7.2. Řízení o žalobě

Žalobu je příslušný projednat a rozhodnout o ní krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který zasáhl nečinností do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany (§ 7 odst. 1 a 2 s. ř. s.).

### 7.2.1. Žalobní legitimace

Žalobu je oprávněn podat ten, který byl ve svých veřejných subjektivních právech zkrácen tím, že správní orgán, ač k tomu byl podle zákona povinen, nevydal rozhodnutí či osvědčení v zákonné lhůtě, respektive ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí či osvědčení stanovena (dále jen dotčená osoba) a zároveň bezvýsledně vyčerpал prostředky stanovené procesním předpisem platným pro řízení u správního orgánu k jeho ochraně proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Pojem „rozhodnutí“ je legálně

<sup>195</sup> Srov. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 a následující zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>196</sup> Srov. čl. 36 odst. 1 (nález ÚS č. 114/1997, sv. 9 Sb. ÚS) a čl. 38 odst. 1 Ústavy (nález ÚS 129/2001, sv. 23 Sb. ÚS).

<sup>197</sup> Srov. § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

definován v § 65 odst. 1 s. ř. s. jako úkon správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší či závazně určují práva a povinnosti. Pojem „osvědčení“ legálně definován není. Podle právní nauky je osvědčení jiným správním úkonem, kterým správní orgán osvědčuje existenci nebo neexistenci určité jemu známé skutečnosti nebo stavu, který nastal nebo trvá. Osvědčení je veřejnou listinou. Od deklaratorního správního rozhodnutí (individuálního správního aktu) se liší tím, že se vydává v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění, neboť o věci, která se osvědčuje, není spor či pochybnost. Další jeho odlišnost od správního rozhodnutí spočívá v tom, že jeho vydání nepředchází správní řízení ani jiné řízení před správním orgánem.<sup>198</sup>

Jak jsem výše uvedla, před podáním žaloby samé je dotčená osoba povinna využít k odvrácení nečinnosti správního orgánu prostředků stanovených procesním předpisem platným pro řízení u správního orgánu k ochraně před nečinností správního orgánu<sup>199</sup>. Takovým předpisem je zejména správní řád. Původní správní řád<sup>200</sup> takový prostředek neupravoval<sup>201</sup>. Nový správní řád (spr. ř.) upravuje možnost účastníka správního řízení<sup>202</sup> po uplynutí zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 3 spr. ř.). Zákon nestanoví její formální náležitosti, ani to, komu a v jaké lhůtě má být podána<sup>203</sup> a v jaké lhůtě ji má nadřízený správní orgán vyřídit, respektive učinit některé opatření proti nečinnosti správního orgánu. O žádosti je nadřízený správní orgán povinen rozhodnout usnesením, i když ji nevyhoví. Konkrétní druhy opatření proti nečinnosti jsou stanoveny v odstavci 4 § 80 spr. ř. Nadřízený správní orgán může:

- přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí,
- usnesením převzít věc a rozhodnout místo nečinného správního orgánu (atrakce),
- usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení (delegace),

<sup>198</sup> Srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 185-186

<sup>199</sup> K prostředkům k ochraně proti nečinnosti správního orgánu srov. Pítrová, L. K pojmu „prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu“. In : Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. Praha : ASPI, a. s., 2005 s. 185-191.

<sup>200</sup> Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

<sup>201</sup> Nebylo za něj možné považovat atrakci (správní orgán nadřízený příslušnému nečinnému správnímu orgánu sám ve věci rozhodl - § 50 původního správního řádu) jakožto fakultativní prostředek, jehož aplikace záležela na správním uvážení správního orgánu.

<sup>202</sup> Srov. § 27 a 28 spr. ř.

<sup>203</sup> Může tak tedy zřejmě být podána písemně i ústně do protokolu u nečinného správního orgánu i nadřízeného správního orgánu, který má učinit opatření proti nečinnosti. Účastník může zřejmě navrhnout v žádosti, jaké opatření navrhuje provést (petit), ale správní orgán není takovým návrhem vázán. Závisí na jeho volné úvaze, které opatření proti nečinnosti vybere.

- usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci a je-li takový postup pro účastníky výhodnější.

Nepříliš jasná právní úprava a procesní povaha žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti správního orgánu (zejména ohledně lhůty pro učinění některého z opatření nadřízeným správním orgánem) způsobuje obtíže při stanovení okamžiku, ve kterém již je tento prostředek k ochraně proti nečinnosti stanovený spr. ř. bezvýsledně vyčerpán. § 80 odst. 1 spr. ř. stanoví, že nadřízený správní orgán je povinen učinit opatření proti nečinnosti, jakmile se dozví (v našem případě tedy na základě žádosti účastníka) o překročení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí. Jazykovým výkladem tohoto ustanovení lze dovodit, že nadřízený správní orgán je povinen učinit opatření proti nečinnosti bez zbytečného odkladu, tedy následující pracovní den. Bezvýsledným vyčerpáním prostředku k ochraně proti nečinnosti by tedy bylo, pokud by nadřízený správní orgán následující pracovní den po podání žádosti účastníkem opatření proti nečinnosti správního orgánu neučinil. Považujeme-li však řízení o žádosti podle § 80 odst. 3 spr. ř. za správní řízení *sui generis*, přičemž pro její vyřízení by platily lhůty uvedené v § 71 spr. ř., byla by bezvýsledným vyčerpáním tohoto prostředku k ochraně proti nečinnosti správního orgánu skutečnost, že nadřízený správní orgán v této lhůtě opatření proti nečinnosti neučinil (§ 80 odst. 1 spr. ř.), dále skutečnost, že žádosti usnesením nevyhověl (§ 80 odst. 6 spr. ř.), dále by bezvýsledným vyčerpáním byla pokračující nečinnost původně příslušného správního orgánu /§ 80 odst. 4 písm. a) a d) spr. ř./, nečinnost atrahujícího správního orgánu /§ 80 odst. 4 písm. b) spr. ř./ a nečinnost delegovaného správního orgánu /§ 80 odst. 4 písm. c) spr. ř./.

Žalobu podat nelze, jestliže zvláštní zákon spojuje s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu či jiný právní důsledek (fiktivní rozhodnutí). Institut fiktivních rozhodnutí je sám o sobě právním prostředkem k ochraně proti nečinnosti správních orgánů při vydávání rozhodnutí. Když totiž správní orgán nevydá rozhodnutí v zákonné lhůtě, tedy je nečinný, platí, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu (buď pozitivní, kterým se určitému návrhu vyhovuje, nebo negativní, kterým se určitý návrh zamítá), pokud takový právní účinek zákon výslovně předvídá. Domáhat se vydání rozhodnutí žalobou proti nečinnosti je v takovém případě nadbytečné. Proti fiktivnímu rozhodnutí se lze obvykle bránit řádným opravným prostředkem (odvolání), respektive žalobou proti rozhodnutí správního orgánu.

Žalobou se dotčená osoba může domáhat, aby soud uložil nečinnému správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Přičemž nezáleží na tom, zda rozhodnutí, jehož vydání se dotčená osoba domáhá, je soukromoprávní povahy<sup>204</sup> nebo je vyloučeno z přezkumu soudem nebo, zda na vydání rozhodnutí (osvědčení) o určitém obsahu má či nemá dotčená osoba právní nárok. Určující je, že zákon stanoví správnímu orgánu povinnost rozhodnout (vydat osvědčení).

Povinnosti vydat rozhodnutí či osvědčení se lze domáhat zřejmě jen za předpokladu, že příslušné správní řízení, v němž má být rozhodnutí či osvědčení vydáno, bylo právem předvídaným způsobem již zahájeno, tj. na základě žádosti či správním orgánem z moci úřední<sup>205</sup>. Žalobou proti nečinnosti správního orgánu se tak nelze domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost zahájit řízení, které je možné zahájit jen z moci úřední.<sup>206</sup>

### 7.2.2. Účastníci řízení o žalobě

Účastníky řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu jsou žalobce, tedy účastník řízení před správním orgánem (fyzická či právnická osoba), který bezvýsledně vyčerpал prostředky k ochraně před nečinností správního orgánu stanovené procesním předpisem platným pro řízení před správním orgánem a podal žalobu a žalovaný. Žalovaného, tedy správní orgán, který má povinnost vydat rozhodnutí či osvědčení, určuje žalobce svým tvrzením v žalobě. Žalovaný správní orgán je žalobce povinen v žalobě označit přesně a úplně, v souladu s jeho skutečným názvem, neučiní-li tak, půjde o vadu podání, kterou je žalobce povinen s pomocí soudu odstranit (§ 37 odst. 5 s. ř. s.). Soud však při posuzování náležitostí žaloby nezkoumá, zda v ní označený správní orgán má pravomoc, působnost a věcnou a místní příslušnost k vydání rozhodnutí, jehož se žalobce domáhá, neboť tyto otázky zkoumá až při věcném posuzování žaloby<sup>207</sup>. Nesprávné určení žalovaného žalobcem v žalobě, tedy je-li jako žalovaný určen správní orgán, v jehož pravomoci či působnosti není vydání rozhodnutí či osvědčení, jehož se žalobce domáhá, respektive který

<sup>204</sup> Srov. § 7 a § 244 odst. 1 o. s. ř. Správní soudy tak na základě žaloby proti nečinnosti poskytují zprostředkovaně ochranu i právům soukromým. Část pátá o. s. ř. totiž ochranu před nečinností správního orgánu, povinného rozhodnout v soukromoprávní věci, neupravuje. Srov. k tomu též 487/2005 Sb. NSS.

<sup>205</sup> Srov. § 44 a 46 spr. ř..

<sup>206</sup> Srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 628

<sup>207</sup> Srov. 19/2003 Sb. NSS. Správné určení žalovaného, tj. takového správního orgánu, který má povinnost vydat rozhodnutí, tj. v jehož pravomoci a působnosti je vydání rozhodnutí, jehož vydání se žalobce domáhá, a zároveň věcně a místně příslušného, může být pro žalobce obtížné. V souladu s judikaturou Ústavního soudu však není ohledně určení toho, kdo má být podle hmotného práva žalován (pasivní legitimace), dána poučovací povinnost soudu, neboť ta se týká jen procesních práv a povinností účastníků řízení, opačný přístup by znamenal porušení zásady rovnosti účastníků v řízení. Soud však žalobce poučit ve věci správného označení účastníků řízení, např. tehdy, je-li jako žalovaný označen někdo, kdo nemá způsobilost být účastníkem řízení (nález ÚS 120/2001, sv. 23 Sb. ÚS).

není věcně či místně příslušný k jeho vydání, je tak důvodem pro zamítnutí žaloby jako nedůvodné.

Za podmínek stanovených v § 34 odst. 1 s. ř. s. se mohou na řízení o žalobě proti nečinnosti (ovšem jen nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí) správního orgánu podílet též osoby zúčastněné na řízení. Takové osoby, má navrhovatel povinnost v návrhu označit, jsou-li mu známy (§34 odst. 2 s. ř. s.).

### 7.2.3. Lhůta k podání žaloby

Lhůta k podání žaloby činí jeden rok. Její počátek je spojen s marným uplynutím lhůty stanovené zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí či osvědčení ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany a není-li taková lhůta stanovena, s posledním úkonem učiněným správním orgánem vůči žalobci, respektive žalobcem vůči správnímu orgánu (§ 80 odst. 1 s. ř. s.)<sup>208</sup>. Na počítání (určení začátku a konce) lhůty se použije § 40 s. ř. s. Zmeškání lhůty k podání žaloby nelze prominout<sup>209</sup>. Opožděně podanou žalobu soud odmítne /§46 odst. 1 písm. b) s. ř. s./ V této souvislosti je vhodné též poznamenat, že byla-li žaloba proti nečinnosti správního orgánu podána u civilního soudu, vysloví tento svou věcnou nepříslušnost a věc postoupí věcně příslušnému správnímu soudu, přičemž právní účinky spojené s podáním návrhu zůstávají zachovány (§104b odst. 2 o. ř. s.).

### 7.2.4. Náležitosti žaloby

Žaloba musí mít jednak obecné náležitosti stanovené v § 37 odst.2 a 3 s. ř. s. a jednak náležitosti zvláštní vyplývající z § 80 odst. 3 s. ř. s.. K nim patří označení věci, vylíčení rozhodujících skutečností, tedy těch, které podle žalobce zakládají skutkovou podstatu nečinnosti správního orgánu, dále označení důkazů k prokázání svých tvrzení, a návrh výroku rozsudku, který může znít, jen na uložení povinnosti správního orgánu vydat rozhodnutí (osvědčení). Svou povahou je tedy žaloba proti nečinnosti žalobou na splnění právní povinnosti<sup>210</sup>.

<sup>208</sup> Tímto posledním úkonem musí být úkon jako článek určitého řetězce, který vede až k meritornímu rozhodnutí ve správním či jiném řízení před správním orgánem (Srov. Těmín, T. Žaloba proti nečinnosti správního orgánu. Bulletin advokacie, 2004, č. 3, s. 26 – 34). Bude jím zřejmě neúspěšně uplatněný prostředek k ochraně před nečinností správního orgánu ve správním řízení. Nemůže jím být například oznámení o stavu řízení.

<sup>209</sup> § 80 odst. 2 s. ř. s. je lex specialis k § 40 odst. 5 s. ř. s.

<sup>210</sup> Žalobou proti nečinnosti se tak nelze domáhat toho, aby soud konstatoval, že k nečinnosti došlo. Jejím účelem je donutit správní orgán ke splnění zákonné povinnosti vydat rozhodnutí (osvědčení).

### 7.2.5. Rozhodnutí soudu o žalobě

při rozhodování o žalobě vychází soud se skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.). Soud při posuzování důvodnosti žaloby zkoumá, jestli:

- věc, v níž se žalobce domáhá ochrany proti nečinnosti, patří do pravomoci a působnosti žalovaného správního orgánu a je-li žalovaný správní orgán k vydání rozhodnutí též věcně a místně příslušný, dále
- žalobci svědčí právo na vydání rozhodnutí (osvědčení), tedy, zda má žalovaný správní orgán povinnost vydat rozhodnutí či osvědčení, jehož vydání se žalobce domáhá. Bylo-li správní řízení, v němž se rozhodnutí či osvědčení vydává, zákonem předvídaným způsobem zahájeno (na návrh či z moci úřední), bude vždy dána povinnost správního orgánu ukončit je určitým rozhodnutím (například rozhodnutím o vyhovění či zamítnutí žádosti, o zastavení řízení)<sup>211</sup>, dále
- skutečně došlo k nečinnosti ze strany správního orgánu, tedy k tomu, že správní orgán nevydal rozhodnutí či osvědčení v zákonné lhůtě<sup>212</sup>, respektive ve lhůtě přiměřené a tento stav trvá ke dni rozhodnutí soudu o žalobě a též, zda zjištěné průtahy v řízení jsou způsobeny pochybením (nesprávným úředním postupem) žalovaného správního orgánu<sup>213</sup>.

Dojde-li pak soud k závěru o důvodnosti žaloby, uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví mu k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než tu, kterou určuje zvláštní zákon<sup>214</sup> (§ 81 odst. 2 s. ř. s.). Dojde-li soud k závěru, že žaloba je nedůvodná, rozsudkem ji zamítne (§ 81 odst. 3 s. ř. s.).

Povinnost vydat rozhodnutí uloženou soudem správnímu orgánu je třeba vykládat jako povinnost ukončit správní řízení způsobem předvídaným příslušným procesním předpisem (vyhovět žádosti, zamítnout ji, v řízení zahájeném z moci úřední rozhodnout ve věci samé, respektive zastavit řízení) a to v souladu s právem hmotným. Soud však není oprávněn zavázat správní orgán k vydání rozhodnutí o určitém obsahu<sup>215</sup>.

Povinnost vydat osvědčení lze vykládat jen jako povinnost správního orgánu rozhodnout o žádosti o jeho vydání (to je zamítnout ji nebo jí vyhovět v závislosti na tom, jestli jsou

<sup>211</sup> Vyplývá to z práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny) zahrnujícího též právo na trvání procesu až do jeho konce zákonem předepsaným způsobem (Srov. Nález ÚS 114/1997, sv. 9 Sb. ÚS a Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 190).

<sup>212</sup> Srov. § 71 spr. ř.

<sup>213</sup> Tzn., zda je nezpůsobil svým zaviněným jednáním žalobce (například tím, že včas neodstranil nedostatky v žádosti nebo se nedostavoval na předvolání k ústnímu jednání).

<sup>214</sup> Srov. § 71 spr. ř.

<sup>215</sup> Srov. 456/2005 Sb. NSS.

splněny hmotně právní podmínky stanovené zvláštním zákonem pro jeho vydání). Obsah osvědčení soud neurčuje.<sup>216</sup>

Nesplnil-li správní orgán jemu uloženou povinnost vydat rozhodnutí (osvědčení) dobrovolně, může oprávněný podat návrh na soudní výkon vykonatelného rozsudku správního soudu (§ 251 o. s. ř.)<sup>217</sup>.

## 8. ŽALOBA PROTI NEZÁKONNÉMU ZÁSAHU SPRÁVNÍHO ORGÁNU

### 8.1. Úvodem

Od účinnosti s. ř. s. je správními soudy zcela nově poskytována ochrana též osobám dotčeným ve veřejných subjektivních právech nezákonným zásahem správního orgánu. Pojem „zásah“ užívá § 82 s. ř. s. jako legislativní zkratky pro zásah, pokyn a donucení. Lze tak rozlišovat zásah v širším smyslu a zásah v užším smyslu. S. ř. s. a dosud ani judikatura správních soudů pojmy „zásah, pokyn a donucení“ nedefinovaly. Teorií správního práva je pojem „zásah“ vymezen jako neformální správní úkon odlišný od správního rozhodnutí jakožto výsledku určitého správního procesu, uplatňovaný správními orgány v nepředvídatelných situacích (živelní pohromy, ekologické či průmyslové havárie, přistižení při protiprávním jednání), které je třeba okamžitě řešit či při správní činnosti, u níž je nezbytný moment překvapení (při výkonu správního dozoru). Zásah může spočívat v ústní výzvě, zákazu či příkazu správního orgánu, na základě kterých je určitá osoba (či osoby) povinna něco vykonat, strpět, či se něčeho zdržet<sup>218</sup>. Tak například v době trvání určitých krizových situací může příslušný správní orgán uložit výzvou fyzickým (popřípadě i právnickým osobám) povinnost vykonávat určené pracovní povinnosti, povinnost poskytnout věcné prostředky či strpět jiné omezení vlastnického či užívacího práva, povinnost zdržet se vstupu a pobytu na určitých místech nebo povinnost strpět evakuaci (krizová opatření)<sup>219</sup>. Typickými zásahy jsou služební zákroky či úkony policistů, na základě kterých je osoba, proti níž zákrok směřuje povinna například prokázat totožnost, strpět zajištění, lékařské vyšetření za účelem zjištění alkoholu či jiné návykové látky, odejmutí věci, odebrání zbraně či otevření bytu a vstup do něj. Při služebních zákrocích jsou policisté oprávněni též použít zákonem taxativně stanovené donucovací

<sup>216</sup> Srov. Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 191.

<sup>217</sup> Srov. § 274 ods. 1 písm. b o. ř. s. ve spojení s § 64 s. ř. s.

<sup>218</sup> Srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 552 an.

<sup>219</sup> Srov. Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).



prostředky a zbraň<sup>220</sup>. Při výkonu správního dozoru<sup>221</sup> musí kontrolované osoby strpět vstup kontrolních orgánů do objektů, zařízení a provozů či na pozemky, ověření totožnosti, poskytnout informace a předložit jejich nosiče, strpět odběr vzorků výrobků, zajištění dokladů a při zjištění nedostatků strpět uložení nápravných opatření spočívajících v uložení povinnosti zdržet se určitého jednání, uzavření provozovny či odnětí oprávnění<sup>222</sup>.

Zásahy tedy představují jednorázové či po určitou dobu trvající zkrácení práv či svobod osob zásahem dotčených (například omezení svobody pohybu či pobytu, práva na nedotknutelnost osoby či obydlí, výkonu vlastnického či užívacího práva).

Z výše uvedeného by se mohlo zdát, že zásahy mohou spočívat jen v aktivním jednání správního orgánu, zásah však může mít i podobu jednání omisivního, tedy nečinnosti.

Při vymezení pojmu „zásah“, proti kterému se poskytne ochrana ve správním soudnictví, nám může pomoci též judikatura Ústavního soudu týkající se „jiného zásahu orgánu veřejné moci“. Proti zásahům orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod totiž poskytuje (a to do účinnosti s. ř. s. výlučně) ochranu na základě ústavní stížnosti též Ústavní soud<sup>223</sup>. V současné době je však před podáním ústavní stížnosti proti zásahu správního orgánu nutné vyčerpat procesní prostředek, kterým je právě žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu<sup>224</sup>. Zákon o Ústavním soudu<sup>225</sup> užívá pojmu „zásah orgánu veřejné moci“ jako legislativní zkratky zahrnující jednak pravomocné rozhodnutí a jednak jiný zásah orgánu veřejné moci. Pojem „jiný zásah“ zákon o Ústavním soudu nedefinuje, tento úkol tedy zůstal na judikatuře Ústavního soudu. Tak nálezením č. 78/1995, sv. 4 Sb. ÚS vymezil Ústavní soud pojem „jiný zásah orgánu veřejné moci“ jako zpravidla jednorázový, protiprávní a zároveň protiústavní útok orgánů veřejné moci vůči základním ústavně zaručeným právům, který však v době útoku představuje trvalé ohrožení po právu existujícího stavu, přičemž takový útok sám není výrazem (výsledkem) řádné rozhodovací pravomoci těchto orgánů, a jako takový se proto vymyká obvyklému přezkumnému řízení.

<sup>220</sup> Srov. Zákon ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky.

<sup>221</sup> Srov. zákon ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.

<sup>222</sup> Inspektor České obchodní inspekce zakáže až do zjednání nápravy uvedení na trh, distribuci či použití výrobků nebo zboží neodpovídající požadavkům zvláštních právních předpisů či neoprávněně či klamavě označené. Po prokázání a zjevném zjištění zdravotní závadnosti zboží může jej inspektor na místě znehodnotit nebo nařídit jeho znehodnocení. Při prokázání zjištění nabídky, prodeje či skladování výrobků či zboží neodpovídajícího zvláštním právním předpisům je inspektor povinen uložit jejich zajištění. Na základě zjištěného porušení právní povinnosti, které může mít za následek ohrožení života či zdraví spotřebitelů, je inspektor oprávněn zakázat výkon další činnosti nebo nařídit uzavření provozovny až na dobu dvou prodejních nebo provozních dnů (§ 7 odst. 1 a 2, § 7b odst. 1, § 8 odst. 1 a 3 zákona č. 64/1986, Sb. o České obchodní inspekci).

<sup>223</sup> Srov. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993, o Ústavním soudu.

<sup>224</sup> Srov. § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>225</sup> Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu České republiky.

„Jiným zásahem“ je též nečinnost orgánu výkonné moci<sup>226</sup>, vynucování čestného prohlášení určitého obsahu<sup>227</sup> či zabránění přítomnosti advokáta u klienta, který podává Policii ČR vysvětlení<sup>228</sup>. Vyhoví-li Ústavní soud ústavní stížnosti proti jinému zásahu, zakáže orgánu veřejné moci, aby v porušování práva a svobody pokračoval a přikáže mu, aby, pokud je to možné, obnovil stav před porušením<sup>229</sup>.

V návaznosti na výše uvedené a též výkladem § 82 s. ř. s. a některých souvisejících ustanovení s. ř. s. lze dojít k negativnímu vymezení zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. Tak žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu se nelze domáhat ochrany proti:

- rozhodnutí správního orgánu, proti kterému se lze bránit prostředky upravenými v procesním právu (odvolání, žaloba proti rozhodnutí správního orgánu),
- právnímu předpisu<sup>230</sup>,
- nečinnosti správního orgánu spočívající v nevydání rozhodnutí či osvědčení<sup>231</sup>, a také
- takovému zásahu, kterým správní orgán jménem státu či územního samosprávného celku vykonával jejich práva soukromá<sup>232</sup>.

Vymezit blíže pojem „zásah správního orgánu“, proti kterému se poskytne ochrana ve správním soudnictví, zůstává však především úkolem judikatury správních soudů<sup>233</sup>. Je však třeba konstatovat, že o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu rozhodovaly správní soudy od účinnosti s. ř. s. zatím jen velmi málo. Je tomu tak zřejmě i proto, že laické veřejnosti tento prostředek soudní ochrany veřejných subjektivních práv zatím není příliš znám<sup>234</sup>.

Byla-li postiženému nezákonným zásahem způsobena škoda, má tento za podmínek stanovených zvláštním zákonem<sup>235</sup>, nárok na její náhradu, které se může domáhat u občanskoprávního soudu.

<sup>226</sup> Srov. náleží ÚS 116/1996, sv. 6 Sb. ÚS aj.

<sup>227</sup> Srov. náleží ÚS 63/1995, sv. 4 Sb. ÚS.

<sup>228</sup> Srov. náleží ÚS 42/1996, sv. 5 Sb. ÚS.

<sup>229</sup> Srov. § 82 odst. 3 písm. b) zákona o Ústavním soudu.

<sup>230</sup> Právní předpis totiž zavazuje neurčitý okruh osob, zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. však musí směřovat přímo proti dotčené osobě, resp. v důsledku něho musí být proti ní přímo zasaženo, tj. musí být konkretizovaný.

<sup>231</sup> Proti nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí či osvědčení je ochrana poskytována na základě žaloby proti nečinnosti správního orgánu.

<sup>232</sup> Zde by nešlo o zásah při výkonu veřejné správy, který by byl sto zasáhnout do veřejných subjektivních práv osoby. A správní soudy poskytují ochranu jen veřejným subjektivním právům právnických a fyzických osob (§ 2 s. ř. s.).

<sup>233</sup> Srov. k tomu i usnesení ÚS č. 3/2004, sv. 32 Sb. ÚS.

<sup>234</sup> Tak podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 603/2005 Sb. NSS je zásahem v širším smyslu výzva správního orgánu k odevzdání cestovních pasů, tedy pokyn správního orgánu určité osobě, aby něco učinila (odevzdal cestovní pas).

<sup>235</sup> Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

## 8.2. Řízení o žalobě

O žalobě je příslušný jednat a rozhodnout krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který zasáhl do práv toho, kdo se domáhá u soudu ochrany (§ 7 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Podá-li žalobce žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu u civilního soudu, vysloví tento svou věcnou nepříslušnost, a rozhodne o postoupení věci příslušnému správnímu soudu, přičemž právní účinky spojené s podáním návrhu zůstávají zachovány (§ 104b odst. 2 o. s. ř.).

### 8.2.1. Podmínky přípustnosti žaloby

Podmínky, za nichž správní soud poskytne ochranu tomu (fyzické či právnické osobě), kdo byl na svých veřejných subjektivních právech zkrácen zásahem správního orgánu, jsou poměrně přísné a zužující. První podmínkou je, že zásah, proti kterému se žalobce domáhá ochrany je nezákonný, tedy v rozporu s právním řádem ČR, právem Evropské unie a s mezinárodními smlouvami závaznými pro Českou republiku. Zásah je nezákonný, jestliže:

- ten, který jej provedl, neměl k němu zákonnou pravomoc, nebo ji sice měl, ale
- povaha, obsah, rozsah, účel či způsob zásahu jsou v rozporu se zákonem a s pravomocí úřední osoby.<sup>236</sup>

Mám za to, že podmínka nezákonnosti zásahu je splněna bez ohledu na to, zda zásah byl nezákonný od počátku či nezákonnost zásahu nastala případně až v jeho průběhu nebo se nezákonnými staly až jeho trvající důsledky. Opačný výklad by vedl k neudržitelnému závěru, a to, že proti zásahům správních orgánů, u nichž nezákonnost nastala až v jejich průběhu nebo u jejich důsledků, by soudní ochrana neexistovala vůbec (*denegatio iustitiae*).<sup>237</sup>

Žalobou proti zásahu se však nelze domáhat pouhého určení nezákonnosti zásahu. Takový návrh je nepřípustný a soud by jej odmítl /§ 85 s. ř. s. a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s./. Účelem žaloby je především ukončení trvajícího nezákonného zásahu konstitutivním

<sup>236</sup> Srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 552 an. Srov. k tomu i čl. 2 odst. 2 Listiny, dle kterého lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví, a též čl. 4 odst. 4 Listiny, dle kterého povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona.

<sup>237</sup> Lze si zde například představit případ, kdy v době krizové situace (jen té, při které je vyhlášen nouzový stav či stav ohrožení státu) příslušný správní orgán umístí na pozemek dotčené osoby (vlastníka) určité zařízení, neboť je to nezbytné k řešení krizové situace a tak ho omezí ve výkonu vlastnického práva k pozemku. Poté, co krizová situace skončila, však správní orgán na pozemku zařízení ponechal a dále tak omezoval vlastníka ve výkonu vlastnického práva k pozemku, zásah tedy trval, přičemž po ukončení krizové situace se stal nezákonným, neboť omezit vlastnické či užívací právo lze jen v době trvání krizové situace /srov. zákon č. 240/2000 Sb, o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)/.

rozhodnutím soudu zakazujícím správnímu orgánu pokračovat v porušování práv zásahem, nikoliv konstatování jeho nezákonnosti.

Další podmínkou přípustnosti žaloby proti zásahu správního orgánu je, že zásahem byla osoba domáhající se ochrany (žalobce) přímo zkrácena na svých právech (zřejmě procesních i hmotných) a že zásah směřoval přímo proti ní nebo sice proti ní nesměřoval, ale v jeho důsledku bylo přímo proti ní zasaženo. Nepřipouští se tedy žaloba proti zásahu správního orgánu směřující k ochraně práv jiného (*actio popularis*).

Dále se lze ochrany proti zásahu správního orgánu domáhat žalobou za podmínek, že zásah či jeho důsledky trvají, respektive hrozí jeho opakování v době podání žaloby. Nelze se tedy domáhat ochrany před aktuálně neexistujícími zásahy, tj. těmi, které se staly v minulosti či těmi, které mohou teprve v budoucnu nastat<sup>238</sup>. Zásah trvá či jeho důsledky trvají, pokud jsou jimi souvisle zkracovány určité právo či svoboda zásahem dotčené osoby<sup>239</sup>. Opakování zásahu hrozí, lze-li reálně očekávat, že týž správní orgán, sbor či obecní policie stejné obce zasáhne opětovně stejným způsobem (například zajištění policistou) do práv žalobce. Soud však může jen zakázat správnímu orgánu pokračovat v porušování žalobcova práva, nemůže zakázat opakování zásahu.<sup>240</sup> Podmínka trvání zásahu či jeho důsledků, respektive hrozba jeho opakování musí být splněna po celou dobu řízení až do rozhodnutí soudu o žalobě, neboť ten rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Přestane-li v průběhu řízení zásah či jeho důsledky trvat nebo odpadne hrozba opakování zásahu, soud řízení o žalobě zastaví /§ 86 s. ř. s. a § 47 písm. c) s. ř. s./.

A konečně žaloba proti zásahu správního orgánu je přípustná jen tehdy, pokud se ochrany proti zásahu nebo nápravy nelze domáhat jinými právními prostředky. V opačném případě soud odmítne žalobu jako nepřipustnou /§ 85 s. ř. s. a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s./ . Tak v první řadě nebude možné podat žalobu proti zásahu, svědčí-li v právech dotčené osobě oprávnění podat jinou žalobu ve správním soudnictví, zejména žalobu proti rozhodnutí správního orgánu<sup>241</sup>. Za právní prostředek k ochraně či nápravě proti nezákonnému zásahu je zřejmě nutno považovat prostředek upravený právním řádem (nikoliv tedy jen opravný

<sup>238</sup> Srov. 603/2005 Sb. NSS.

<sup>239</sup> Tak například při zajištění fyzické osoby policistou trvá zásah, dokud je omezena osobní svoboda zajištěného (srov. zákon ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii ČR).

<sup>240</sup> Srov. Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 194.

<sup>241</sup> Srov. 720/2005 Sb. NSS, podle kterého ve vztahu mezi žalobu proti rozhodnutí správního orgánu a žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu má primát žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. Žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu je možné podat, až když podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu nepřipadá v úvahu. Účastník řízení mezi nimi nemůže volit.

prostředek uvnitř veřejné správy jako například u žaloby proti rozhodnutí a proti nečinnosti), kterým by bylo možné domoci se ochrany proti zásahu správního orgánu srovnatelné s ochranou poskytovanou ve správním soudnictví. Tedy měl by umožnit domoci se ukončení zásahu či jeho trvajících důsledků (ukončení porušování práv zásahem) a případně obnovení stavu před zásahem. Takovým prostředkem jsou například námítky, které může kontrolovaná osoba podat proti opatřením uloženým inspektorem České obchodní inspekce<sup>242</sup>. Dojde-li k zásahu v rámci správního řízení a není-li jiný prostředek ochrany, může být prostředkem ochrany proti němu stížnost podle § 175 spr. ř.. Je-li stížnost shledána důvodnou či částečně důvodnou, je správní orgán povinen bezodkladně učinit nezbytná opatření k nápravě.

Naopak za právní prostředek k ochraně před nezákonným zásahem ve smyslu § 85 s. ř. s. nelze zřejmě považovat podnět podaný Veřejnému ochránci práv<sup>243</sup>. Veřejný ochránce práv, zjistí-li šetřením pochybení správního orgánu, může mu totiž jen nezávazně doporučit, nikoliv přikázat, přijetí určitých opatření k nápravě<sup>244</sup>. Prostředkem k ochraně před zásahem správního orgánu není ani uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem orgánu veřejné moci, neboť civilní soud rozhodne právě jen o nároku na náhradu škody a nikoliv o ochraně před trvajícím zásahem či jeho důsledky ve smyslu § 87 odst. 2 s. ř. s.<sup>245</sup>.

Po osobě dotčené nezákonným zásahem správního orgánu nelze zřejmě požadovat, aby jako prostředek ochrany proti němu použila nutné obrany<sup>246</sup>. Pro laika totiž nebude snadné posoudit zákonnost zásahu a navíc Ústavní soud vyslovil ve své judikatuře povinnost podrobit se zásahu (výkonu pravomoci veřejného činitele) a nehodnotit jeho zákonnost<sup>247</sup>. Použitím nutné obrany nepřiměřené způsobu útoku by se též zásahem dotčená osoba mohla sama dopustit přestupku či trestného činu<sup>248</sup>.

Všechny podmínky přípustnosti žaloby musí být splněny zároveň, není-li třeba jen jedna podmínka splněna, ochranu proti zásahu správního orgánu nelze ve správním soudnictví poskytnout.

<sup>242</sup> Srov. § 7 odst. 4, § 7b odst. 3, § 8 odst. 5 zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci.

<sup>243</sup> Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

<sup>244</sup> I když autorita Veřejného ochránce práv a obava správního orgánu ze zveřejnění nezákonností v jeho činnosti mohou působit k tomu, že správní orgán učiní nápravu dobrovolně.

<sup>245</sup> Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

<sup>246</sup> Srov. § 13 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon a § 2 odst. 2 písm. a) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

<sup>247</sup> Srov. Usnesení ÚS č. 1/1998, sv. 10 Sb. ÚS.

<sup>248</sup> Například trestného činu útoku na veřejného činitele (§ 155 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon).

### 8.2.2. Účastníci řízení o žalobě

Účastníky řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu jsou žalobce a žalovaný. Žalobcem je osoba (fyzická či právnická), která se žalobou domáhá ochrany proti nezákonnému zásahu, tedy ta, která podala žalobu. Žalovaného určuje v žalobě žalobce<sup>249</sup>. Ve smyslu § 83 s. ř. s. jím je:

- správní orgán, který provedl zásah, nebo
- správní orgán, který řídí či jemuž je podřízen sbor (ozbrojené síly, veřejný ozbrojený sbor, ozbrojený bezpečnostní sbor nebo jiný obdobný sbor), který provedl zásah nebo
- obec, jejíž obecní policie jako její orgán<sup>250</sup> provedla zásah.

Ozbrojené síly se člení na armádu, Vojenskou kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž<sup>251</sup> a jejich součástí je zřejmě i Vojenská policie<sup>252</sup>. Ozbrojenými bezpečnostními sbory jsou Policie ČR a Vězeňská služba ČR<sup>253</sup>. Bezpečnostním sborem je Celní správa ČR<sup>254</sup>. Dále jsou bezpečnostními sbory též Bezpečnostní informační služba jakožto ozbrojená zpravodajská služba, Hasičský záchranný sbor a též Úřad pro zahraniční styk a informace<sup>255</sup>.

### 8.2.3. Lhůta pro podání žaloby a žalobní náležitosti

Lhůta pro podání žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu je dvojitá, subjektivní a objektivní. Subjektivní lhůta činí dva měsíce ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Objektivní lhůta činí dva roky od okamžiku, kdy k nezákonnému zásahu došlo (§ 84 odst. 1 s. ř. s.).

Žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu musí obsahovat náležitosti obecné (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a zvláštní (§ 84 odst. 3 s. ř. s.). V rámci zvláštních náležitostí musí žalobce v žalobě identifikovat zásah, proti němuž se domáhá ochrany, dále vylíčit rozhodné skutečnosti, tedy tvrdit, že nezákonným zásahem správního orgánu byl zkrácen na svých právech a že v době podání žaloby tento zásah či jeho důsledky trvají, respektive

<sup>249</sup> K poučovací povinnosti soudu ohledně vad podání spočívajících v nesprávném označení či určení žalovaného srovnej výše na straně 83 an.

<sup>250</sup> Srov. § 1 odst. 1 zákona ČNR č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

<sup>251</sup> Srov. § 3 odst. 2 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách ČR.

<sup>252</sup> Srov. zákon ČNR č. 124/1992 Sb., o Vojenské policii.

<sup>253</sup> Srov. § 1 odst. 1 zákona ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky a § 1 odst. 2 zákona ČNR č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní ČR.

<sup>254</sup> Srov. § 1 odst. 7 zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě ČR.

<sup>255</sup> Srov. zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

hrozí jeho opakování, dále označit důkazy, jichž se dovolává a navrhnout výrok rozsudku (petit žaloby), tedy takový, který připouští s. ř. s. ve svém § 87.

#### 8.2.4. Rozhodnutí soudu o žalobě

Neexistují-li důvody pro odmítnutí žaloby nebo pro zastavení řízení, rozhodne soud ve věci samé rozsudkem. Při rozhodování o žalobě vychází soud ze skutkového a právního stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Dojde-li soud k závěru, že žaloba je důvodná (tedy, že skutečně došlo k nezákonnému zásahu správního orgánu směřujícímu přímo proti žalobci, nebo proti jinému, ale v jehož důsledku bylo přímo proti žalobci zasaženo a že tímto zásahem byl žalobce přímo zkrácen na svých subjektivních právech), uloží rozsudkem žalovanému zákaz pokračovat v porušování žalobcova práva a je-li to možné, též povinnost obnovit stav před zásahem. Nedůvodnou žalobu soud zamítne (§ 87 s. ř. s.).

Nesplní-li povinný správní orgán dobrovolně povinnost nepokračovat v porušování žalobcova práva zásahem nebo povinnost obnovit stav před zásahem uloženou mu vykonatelným rozsudkem, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí (§ 251 o. s. ř.)<sup>256</sup>.

### 9. KOMPETENČNÍ ŽALOBA

#### 9.1. Úvodem

Ústava ve svém čl. 87 odst. 3 písm. b) umožnila, aby zákonodárce přenesl rozhodování sporů o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy z Ústavního soudu na Nejvyšší správní soud. Zákonodárce této možnosti využil (nikoliv však bezvýtku) a v s. ř. s. svěřil Nejvyššímu správnímu soudu pravomoc rozhodovat na základě kompetenční žaloby některé kompetenční spory vznikající v oblasti veřejné správy. Konkrétně jde o kompetenční spory, jejichž stranami jsou:

- správní úřad a orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy,
- orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem,
- ústřední správní úřady navzájem (§ 97 odst. 1 s. ř. s.)<sup>257</sup>.

<sup>256</sup> Srov. § 274 písm. b) o. s. ř. ve spojení s § 63 s. ř. s..

<sup>257</sup> Z vymezení pravomoci Nejvyššího správního soudu při rozhodování v kompetenčních sporech na základě kompetenční žaloby by bylo možné dovodit, že mu nepřísluší řešit kompetenční spory mezi neústředními správními úřady navzájem. Úpravu řešení těchto kompetenčních sporů, tedy sporů o věcnou příslušnost neústředních správních úřadů, obsahuje spr. ř. v § 133. V případě pozitivního kompetenčního sporu, tj. považuje-li se několik správních orgánů, resp. neústředních správních úřadů, za příslušné k provedení řízení v téže věci, jsou povinny to bezodkladně oznámit nejbližše společně nadřízenému správnímu orgánu, který jejich spor rozhodne. Nemají-li správní orgány společně nadřízený správní orgán, projednají spor o příslušnost ústřední správní úřady nadřízené těmto správním orgánům. Případný kompetenční spor mezi nimi

Pod pojmem „správní úřad“ ve smyslu § 97 odst. 1 písm. a) s. ř. s., který není legálně definován, je třeba chápat státní orgán, který vykonává státní správu, tedy vládu, ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, neústřední orgány státní správy s celostátní působností, podřízené regionální orgány státní správy a v rozsahu, ve kterém vykonávají státní správu, též veřejné ozbrojené sbory<sup>258</sup> či jiné veřejné sbory.<sup>259</sup> Správním úřadem je i orgán územního samosprávného celku při výkonu přenesené působnosti.

Územní samospráva je vykonávána územními samosprávnými celky, kterými jsou obce a kraje<sup>260</sup>. Orgány územních samosprávných celků jsou zastupitelstva a rady obcí a krajů, obecní a krajské úřady a starostové obcí, respektive hejtmani krajů<sup>261</sup>.

Zájmovou či profesní samosprávu vykonávají zejména komory svobodných povolání (například Komora advokátů<sup>262</sup>, Exekutorská komora<sup>263</sup>, Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora, Česká lékárnická komora<sup>264</sup> nebo Komora veterinárních lékařů<sup>265</sup>) a vysoké školy. Orgány například u Komory advokátů jsou sněm, představenstvo, předseda Komory, kontrolní rada, kárná a zkušební komise nebo u Exekutorské komory sněm, prezidium, prezident, revizní, kárná a zkušební komise. Orgány veřejné vysoké školy jsou akademický senát, rektor, vědecká rada, disciplinární komise, správní rada a kvestor<sup>266</sup>.

Ústředními správními úřady ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jsou jen ty ústřední orgány státní správy České republiky, které zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky nebo zvláštní zákon

---

se již řeší (nedojde-li k dohodě v dohodovacím řízení ve smyslu odst. 3 citovaného ustanovení) kompetenční žalobou k Nejvyššímu správnímu soudu, kterou jsou povinny bezodkladně podat. V případě negativního kompetenčního sporu mezi neústředními správními úřady však spr. ř. odkazuje účastníka řízení nebo správní orgán, resp. neústřední správní úřad (stranu kompetenčního sporu) s jeho řešením rovnou na kompetenční žalobu v s. ř. s (odst. 4 citovaného ustanovení). Lze tedy konstatovat, že Nejvyšší správní soud cestou rozhodování o kompetenční žalobě řeší též negativní (nikoliv ale také pozitivní) kompetenční konflikty mezi neústředními správními úřady.

<sup>258</sup> Například Policie ČR (srov. zákon ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii ČR).

<sup>259</sup> Srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 398 an.

<sup>260</sup> Srov. čl. 99 Ústavy.

<sup>261</sup> Srov. zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Samostatné postavení (včetně právní úpravy) mezi územními samosprávnými celky má hlavní město Praha (srov. zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze). Jejimi orgány, resp. orgány městských částí, jsou: zastupitelstvo hlavního města Prahy (zastupitelstva městských částí), rada hlavního města Prahy (rady městských částí), magistrát hlavního města Prahy (úřady městských částí) a primátor hlavního města Prahy (starostové městských částí).

<sup>262</sup> Srov. zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii.

<sup>263</sup> Srov. zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů.

<sup>264</sup> Srov. zákon ČNR č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře.

<sup>265</sup> Srov. zákon ČNR č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů.

<sup>266</sup> Srov. zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách.



jako ústřední správní úřad nebo ústřední orgán státní správy výslovně označuje<sup>267</sup>. Ústředními správními úřady jsou tedy ministerstva a další ústřední orgány státní správy (tedy ty, které jsou podřízené vládě). Ústředními správními úřady však nejsou vláda ani prezident republiky a řešení případných kompetenčních sporů mezi nimi tak zůstává v pravomoci Ústavního soudu.

Obecně lze kompetenční spory definovat jako jakékoli konflikty a kolize orgánů veřejné správy při rozhodování v konkrétní věci, tedy spory o to, který orgán má v určitém jedinečném případě vydat rozhodnutí, přičemž musí být dána současná identita skutkové podstaty, osob i ustanovení právního předpisu, který má být aplikován<sup>268</sup>.

S. ř. s. vymezuje kompetenční spor jako spor o pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem, přičemž může být pozitivní, kdy dva nebo více správních orgánů si osobují pravomoc vydat rozhodnutí v konkrétní věci nebo negativní, v němž oslovené správní orgány popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí.<sup>269</sup>

Kompetenční žaloba podle s. ř. s. je tedy žalobou, na základě které Nejvyšší správní soud rozhoduje kladné nebo záporné kompetenční spory vznikající mezi v § 97 odst. 1 s. ř. s. vyjmenovanými orgány veřejné správy, tedy spory o pravomoc (či spíše věcnou příslušnost) vydat rozhodnutí v konkrétní věci, přičemž jde o žalobu procesní, neboť předmětem řízení o ní je právě procesní otázka pravomoci správních orgánů (stran kompetenčního konfliktu) k vydání rozhodnutí.

## 9.2. Kompetenční spory rozhodované jinými orgány

Jak jsem již výše uvedla, uvnitř správy se řeší pozitivní kompetenční spory mezi neústředními správními úřady a též spory správních úřadů o místní příslušnost<sup>270</sup>.

<sup>267</sup> Srov. 339/2004 Sb. NSS.

<sup>268</sup> Srov. Sládeček, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a. s., 2005, s. 267.

<sup>269</sup> Podle Sládečka nejasnosti vyvolává fakt, že při vymezení pojmu „kompetenčního sporu“ (na rozdíl od § 97 odst. 1 s. ř. s.) zákonodárce již užil legislativní zkratky „správní orgán“, která zahrnuje orgán moci výkonné, orgán územního samosprávního celku, jakož i fyzickou či právnickou osobu nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob /§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s./ . Je tedy možné, aby stranou kompetenčního sporu byly například i fyzická či právnická osoba či jiný orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a tyto by měli i aktivní legitimaci k podání kompetenční žaloby, avšak Nejvyšší správní soud by neměl s ohledem na znění § 97 odst. 1 s. ř. s. pravomoc o takovém sporu rozhodnout (Srov. Sládeček, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a. s., 2005, s. 270 an.). Mně se však zdá vhodnější pro účely řízení o kompetenční žalobě pod pojem „správní orgán“ zahrnout jen orgány vymezené jako možné strany kompetenčního konfliktu v § 97 odst. 1 s. ř. s.

<sup>270</sup> Srov. § 133 a § 11 spr. ř.

Rozhodování kladných nebo záporných kompetenčních sporů (sporů o pravomoc či věcnou příslušnost vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků<sup>271</sup>), v nichž aspoň jednou stranou je soud, tedy sporů, jejichž stranami mohou být:

- soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy,
- soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví (zde půjde zejména o spory vznikající z rozdělení pravomoci mezi tyto soudy při přezkumu správních rozhodnutí, tedy spory o veřejnoprávní či soukromoprávní povahu správního rozhodnutí<sup>272</sup>),

svěřil zákonodárce zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, zvláštnímu senátu složenému ze 3 soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu. Na řízení před ním se použije kromě zmíněného zákona přiměřeně též ustanovení části třetí hlavy první s. ř. s. (obecná ustanovení o řízení ve správním soudnictví).<sup>273</sup>

Ostatní kompetenční spory, tedy ty, o nichž nepřísluší rozhodovat Nejvyššímu správnímu soudu ani zvláštnímu senátu nebo ty, o nichž nerozhoduje správní orgán společně nadřízený správním orgánům, mezi nimiž kompetenční spor vznikl<sup>274</sup>, zůstaly v pravomoci Ústavního soudu. Podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy Ústavní soud rozhoduje spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li rozhodování o nich podle zákona jinému orgánu. Konkrétně jde o kompetenční spory mezi státem a územním samosprávným celkem, mezi státními orgány navzájem či mezi územními samosprávnými celky navzájem. Pojmeme státní orgán je třeba rozumět nejen orgán moci výkonné, ale též orgán moci zákonodárné nebo soudní. Kompetenční spor definuje zákon o Ústavním soudu jako spor o příslušnost vydat rozhodnutí nebo činit opatření nebo jiné zásahy ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení<sup>275</sup>.

### 9.3. Řízení o kompetenční žalobě

<sup>271</sup> Srov. § 1 zákona č. 131/2002 sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

<sup>272</sup> Srov. § 46 odst. 3 s. ř. s. a 4 s. ř. s. § 104b odst. 3 o. s. ř. a § 104c o. s. ř.

<sup>273</sup> Na rozdíl od předchozí úpravy řešení těchto kompetenčních konfliktů (§ 8a o. s. ř. ve spojení s § 4 až 6 zákona č. 3/1918 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2002) mohou podat návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu kromě jeho stran též účastníci řízení ve věci, v níž se otázka pravomoci vydat rozhodnutí stala spornou a ti jsou též účastníky řízení o kompetenčním sporu (srov. § 3 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů).

<sup>274</sup> Srov. § 133 spr. ř.

<sup>275</sup> Srov. § 120 an. Zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

K řízení o kompetenční žalobě je věcně příslušný Nejvyšší správní soud ( § 7 odst. 1 a § 97 odst. 4 s. ř. s.), který o ní rozhoduje v senátu složeném z předsedy a šesti soudců /§ 16 odst. 2 písm. a) s. ř. s./.

### 9.3.1. Žalobní legitimace

V kladném kompetenčním sporu je kompetenční žalobu oprávněn podat správní orgán, který tvrdí, že má pravomoc vydat rozhodnutí v určité věci a zároveň, že takovou pravomoc nemá správní orgán, který v této věci vede řízení nebo již rozhodnutí vydal /§ 98 odst. 1 písm. a) s. ř. s./.

Úprava v tomto případě sleduje zájem na tom, aby ve věci vedl řízení a rozhodoval správní orgán, který má k tomu pravomoc (věcnou příslušnost), a předešlo se tak případné nicotnosti správního rozhodnutí z důvodu absolutní věcné nepříslušnosti rozhodujícího správního orgánu.

V záporném kompetenčním sporu je kompetenční žalobu oprávněn podat správní orgán, který tvrdí, že nemá pravomoc vydat rozhodnutí a že naopak tuto pravomoc má jiný správní orgán, který ji však již dříve (svým procesním rozhodnutím) popřel /§ 98 odst. 1 písm. b) s. ř. s./.

Zde je účelem žaloby zejména předejít tomu, aby v určité věci nebylo rozhodnuto vůbec, tedy předejít ústavně nepřípustnému *denegatio iustitiae* (čl. 36 odst. 1 Listiny).

Kompetenční žalobu je oprávněn podat i ten (fyzická či právnická osoba), o jehož právech bylo nebo mělo být rozhodováno v řízení před správního orgánem, ve správním řízení tedy jeho účastníci<sup>276</sup> /§ 98 odst. 1 písm. c) s. ř. s./.

Kompetenční žaloba je tedy též prostředkem soudní ochrany veřejných subjektivních práv účastníka řízení před jejich porušením tím, že rozhodnutí v jeho věci by bylo nicotné pro nedostatek pravomoci (věcné příslušnosti) správního orgánu, který je vydal (v kladném kompetenčním sporu) nebo tím, že oslovené správní orgány (strany v záporném kompetenčním sporu) odmítají vůbec rozhodnout, tedy tím, že věcně příslušný orgán, který má povinnost vydat rozhodnutí, je nečinný.

Zde se však osoba uvedená v § 98 odst. 1 písm. c) s. ř. s. může primárně bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, kterou se lze domoci vyslovení nicotnosti vydaného rozhodnutí nebo žalobou proti nečinnosti, kterou se lze domoci uložení povinnosti vydat rozhodnutí nečinnému správnímu orgánu a neuplynula-li lhůta k podání těchto žalob, byla by kompetenční žaloba nepřípustná /§ 99 písm. c) s. ř. s./.

---

<sup>276</sup> Srov. § 27 a § 28 spr. ř.

Podá-li žalobce kompetenční žalobu u civilního soudu, vysloví tento svou nepříslušnost a rozhodne o postoupení věci Nejvyššímu správnímu soudu, přičemž právní účinky spojené s podáním kompetenční žaloby zůstávají zachovány (§ 104b odst. 2 o. s. ř.).

### 9.3.2. Účastníci řízení a osoby zúčastněné na řízení

Účastníky řízení o kompetenční žalobě jsou žalobce a žalovaný. Žalobcem je správní orgán (nebo fyzická či právnická osoba), který podal žalobu (§ 98 odst. 1 s. ř. s.). Žalovaným je vždy správní orgán, a to ten, který je druhou stranou kompetenčního sporu, tedy správní orgán, který popírá nebo si osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v téže věci. Podal-li žalobu účastník řízení před správním orgánem, jsou žalovanými ty správní orgány, mezi nimiž je pravomoc k vydání rozhodnutí sporná (§ 98 odst. 2 s. ř. s.). Je-li podle názoru soudu řízení a rozhodnutí v určité věci v pravomoci jiného správního orgánu, než toho, který je v žalobě označen jako strana kompetenčního sporu, přibere jej do řízení usnesením jako dalšího žalovaného (§ 98 odst. 3 s. ř. s.).

Za správní úřad, který je stranou kompetenčního sporu, jedná v řízení o žalobě ústřední orgán státní správy příslušný podle úseku státní správy. Pokud takový ústřední orgán státní správy není nebo tato jeho příslušnost je též sporná, jedná v řízení správní úřad sám (§ 98 odst. 4 s. ř. s.).

Přímo ze zákona se stávají fyzické či právnické osoby, které byly účastníky řízení (před správním orgánem), v němž vznikl kompetenční spor a které samy nepodaly kompetenční žalobu, osobami zúčastněnými na řízení o kompetenční žalobě (§ 98 odst. 5 s. ř. s.).

### 9.3.3. Nepřípustnost žaloby

V § 99 stanoví s. ř. s. důvody nepřípustnosti kompetenční žaloby. Kompetenční žaloba je nepřípustná:

- nejde-li o kompetenční spor ve smyslu § 97 s. ř. s., tedy například v případech teoretických sporů o pravomoc, když se sice správní orgány přou o svou pravomoc, ale nikoliv o pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu či povinnosti téhož účastníka v řízení před správním orgánem nebo v případě sporu o místní příslušnost k provedení řízení,
- jde-li sice o kompetenční spor, ale takový, o kterém přísluší rozhodovat jinému orgánu podle zvláštního zákona, například zvláštnímu senátu nebo Ústavnímu soudu,
- lze-li na návrh žalobce kompetenční spor odstranit, a to i jako otázku předběžnou, v jiném řízení podle s. ř. s. nebo zvláštního zákona s výjimkou ústavní stížnosti. Jak

jsem již výše uvedla, fyzická či právnická osoba, která byla účastníkem řízení, v němž kompetenční spor vznikl, může jako prostředku ochrany svých práv využít žaloby proti rozhodnutí správního orgánu či žaloby proti nečinnosti správního orgánu, pokud neuplynula lhůta k jejich podání.

Zjistí-li soud, že je tu některý s důvodů nepřípustnosti, usnesením kompetenční žalobu odmítne /§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s./.

#### 9.3.4. Rozhodnutí soudu o žalobě

Soud rozhoduje na základě skutkového a právního stavu existujícího v době jeho rozhodování (§ 100 odst. 1 s. ř. s.). Při posuzování žaloby vychází soud zejména ze zákonného zakotvení působnosti (v procesním vyjádření věcné příslušnosti) správních orgánů.

Pokud soud usnesením žalobu neodmítne, nezastaví řízení nebo nerozhodne o postoupení věci, rozhodne rozsudkem ve věci samé tak, že určí, který ze správních orgánů (stran kompetenčního sporu) má pravomoc vydat rozhodnutí v konkrétní věci uvedené v žalobě a zároveň, vydal-li rozhodnutí správní orgán, který k tomu pravomoc neměl, vysloví jeho nicotnost (§ 100 odst. 2 s. ř. s.). Určení pravomoci soudem se týká jen konkrétní věci, v níž kompetenční spor mezi správními orgány vznikl a je závazné jen pro strany kompetenčního sporu nebo žalobce dle § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a popřípadě pro osoby zúčastněné na řízení o kompetenční žalobě. Nemůže mít precedenční význam, tedy působit jako obecné určení pravomoci správních orgánů určitého druhu rozhodovat věci určitého druhu<sup>277</sup>.

## 10. Závěrem

Nová úprava správního soudnictví přinesla významné pozitivní změny v pravomoci i organizaci správního soudnictví.

Došlo k rozšíření pravomoci správních soudů v oblasti ochrany veřejných subjektivních práv. Nyní se lze žalobou ve správním soudnictví bránit kromě nezákonného správního

---

<sup>277</sup> Na rozdíl od rozhodnutí zvláštního senátu, kterým určí, který orgán (soud nebo orgán veřejné správy) má příslušnost vydat rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení, které po té, co nabude právní moci, je závazné kromě stran kompetenčního sporu a účastníků řízení, v němž tento spor vznikl, též pro všechny orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, jakož i pro fyzické nebo právnické osoby či jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, a soudy. Má tedy precedenční účinky. (srov. § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů).

rozhodnutí též nezákonné nečinnosti správního orgánu při vydávání rozhodnutí nebo osvědčení a nezákonnému zásahu správního orgánu.

Úprava řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu zůstala v podstatě zachována, je však složitější a propracovanější. Oproti původní právní úpravě došlo k rozšíření okruhu osob oprávněných napadnout rozhodnutí správního orgánu z titulu porušení veřejných subjektivních práv. Nově byla zakotvena též žalobní legitimace stanovených subjektů z titulu ochrany veřejného zájmu. Řízení o této žalobě a též o žalobě proti nečinnosti správního orgánu se mohou účastnit a v rozsahu stanoveném zákonem chránit svá dotčená práva nově též tzv. osoby zúčastněné na řízení. Rozšířen byl též okruh důvodů, pro které lze rozhodnutí správního orgánu zrušit (a to i bez jednání) zejména o vady řízení před správním orgánem. Dále se žalobou proti rozhodnutí správního orgánu lze nově domáhat kromě jeho zrušení též vyslovení nicotnosti, resp. soudy mají povinnost ji vyslovit i bez návrhu. Nově právní úprava výslovně umožňuje v řízení o této žalobě provádět dokazování (i když v omezeném rozsahu). Dokazování lze provádět v řízení i o dalších žalobách (zde neomezeně). V praxi ovšem může (zejména žalobci) činit problémy rozdělení pravomoci v oblasti přezkumu správních rozhodnutí mezi správní a civilní soudy, neboť není vždy jednoduché podřadit určitý vztah přesně do oblasti soukromoprávní nebo veřejnoprávní. S. ř. s. ani o. s. ř. pro to žádná kritéria nestanoví, řešení v konkrétních případech je tak svěřeno judikatuře správních soudů, respektive zvláštního senátu.

Další pozitivní změnou je zřízení Nejvyššího správního soudu, který nyní plní úlohu sjednotitele judikatury krajských soudů ve správních věcech (namísto Ústavního soudu za účinnosti původní právní úpravy), a to zejména rozhodováním o kasačních stížnostech – mimořádném opravném prostředku, kterým mohou účastníci řízení před krajským soudem (tedy i žalovaný správní orgán) a osoby zúčastněné na řízení z velmi široce formulovaných důvodů napadnout a domáhat se zrušení v zásadě každého rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví.

Na druhou stranu lze negativně hodnotit (a de lege ferenda by bylo vhodné to změnit), že v některých záležitostech snaha zákonodárce zvýšit účinnost soudní ochrany proti nezákonné nečinnosti zůstala v půli cesty. Jako příklad lze zejména uvést velmi přísně formulované a jen obtížně splnitelné podmínky přípustnosti žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu nebo skutečnost, že žalobou ve správním soudnictví se nelze domáhat soudní ochrany proti jiným možným formám nečinnosti veřejné správy, než je nevydání rozhodnutí nebo osvědčení a to, že oproti původním záměrům Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat a pro nezákonnost rušit podzákonné právní předpisy veřejné

správy. Jako omezení přístupu k soudní ochraně lze též vnímat, že úspěšný žalovaný správní orgán má právo na náhradu nákladů řízení vůči neúspěšnému žalobci.

## 11. SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

### Právní předpisy

Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikovaná sdělením ve Sbírce zákonů pod č. 209/1992 Sb.
Listina	ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
S. ř. s.	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.
O. s. ř.	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.
Spr. ř.	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

### Zkratky použité při citaci judikatury

Sb. ÚS	Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu.
Sb. NSS	Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.
SJS	Soukromá sbírka „Soudní judikatura ve věcech správních“, vydávaná do dubna 2000 nakladatelstvím Codex Bohemia, s. r. o., od května 2000 do konce roku 2002 ASPI, a. s..
SP	U judikátů zveřejněných v příloze časopisu Správní právo a uspořádaných v soukromé sbírce: „Soudní judikatura ve věcech správních 1993 – 1997“, Mazanec, M. Praha: Linde, 1999.

### Další zkratky

ESLP	Evropský soud pro lidská práva
ÚS	Ústavní soud
NS	Nejvyšší soud
NSS	Nejvyšší správní soud
VS	Vrchní soud
KS	Krajský soud
MěS	Městský soud



## 12. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

### Učebnice, komentáře, monografie:

- Boguszak, J., Čapek, J. *Teorie práva*. Praha: Codex Bohemia, 1997
- Brothánková, J., Žiškova, M. *Soudní řád správní a předpisy souvisící s novou úpravou správního soudnictví s vysvětlivkami*. Praha: Linde, 2003
- Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003
- Hlavsa, P. *Občanský soudní řád, soudní řád správní a předpisy souvisící s výkladem nových ustanovení, podle stavu k 1. 8. 2003*. Praha: Linde, 2003
- Hrabák J., Nahodil, T. *Nový správní řád a zákon souvisící s odkazy a výkladovými poznámkami*. Praha: ASPI, a. s., 2005
- Mazanec, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996
- Ondruš, R. *Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005
- Pítrová, L., Pomahač, R. *Evropské správní soudnictví*. Praha : C. H. Beck, 1998
- Schelleová I. *Správní soudnictví*. Praha: Eurolex Bohemia, s. r. o., 2004
- Sládeček, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a. s., 2005
- Sládeček, V. *Ústavní soudnictví. 2. podstatně přepracované a doplněné vydání*. Praha : C. H. Beck, 2003
- Smolík, P. *Správní žaloba*. Disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000.
- Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. *Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání*. Praha : C. H. Beck, 2004
- Winterová, A. a kol. *Civilní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání*. Praha: Linde, 2004

### Články v časopisech a příspěvky ve sbornících:

- Filip, J. *Nejvyšší správní soud a Ústavní soud po přijetí soudního řádu správního*. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI a. s., 2003, s. 25-35
- Frumanová, K. *Nezákonná nečinnost ve veřejné správě a význam institutu „přiměřené lhůty“ ve vztahu k nezákonné nečinnosti veřejné správy*. Správní právo, 2003, č. 1., s. 1-13
- Frumanová, K. *Nový prostředek obrany proti nečinnosti veřejné správy*. Právní rádce, 2003, č. 1, s. 38-41
- Hendrych, D. *Opatření obecné povahy*. In: Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24 the June 2004 Code of Administrative Procedure. Praha: ASPI, a. s., 2005, s. 230-231
- Chvátalová, I. *Historie a současnost správního soudnictví v České republice*. Správní právo, 2004, č. 1 – 2, s. 105-113
- Mikule, V. *Ideové základy správního soudnictví*. Praha : AUC-Iuridica, 1993, č. 2-3, s. 5-35
- Mikule, V. *Pláč nad ztracenou příležitostí, aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy*. Justiční praxe, 2002, č. 3, s. 85-90
- Mikule, V. *Význam správního soudnictví pro všeobecnou právní kultivaci veřejné správy*. Správní právo, 1997, č. 3-4, s. 137-147
- Mikule, V. *Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu*. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, 73-91
- Mikule, V., Sládeček, V. *Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví*. Bulletin advokacie, 2002, č. 10, s. 59-66

- Mikule, V. *Soudní ochrana proti veřejné správě od 1. 1. 2003*. Stavební právo: bulletin, 2002, č. 1, s. 9-16
- Penk, F. *Poznámka na okraj nálezu Ústavního soudu o zrušení páté části občanského soudního řádu o správním soudnictví*. Bulletin advokacie, 2002, č. 10, s. 67-68
- Pítrová, L. *K pojmu „prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu“*. In: Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24 the June 2004 Code of Administrative Procedure. Praha: ASPI, s. s., 2005, s. 185-191
- Pomahač, R. *Modality obecné správní žaloby*. Justiční praxe, 2002, č. 3, s. 100-107
- Pomahač, R. *Nejvyšší správní soud*. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 45-71
- Prášková, H. *Rozhodování soudu ve věcech správního trestání*. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 143-155
- Sládeček, V. *Soudní přezkum správního uvážení*. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 93-104
- Staša, J. *K problematice účastenství ve správním soudnictví a v řízení podle části páté občanského soudního řádu*. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 241-264
- Staša, J. *Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí novém správním řádu*. In: Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24 the June 2004 Code of Administrative Procedure. Praha: ASPI, a. s., 2005, s. 193-209
- Šimůnková V., Veberová H., *Věcná správnost aktu a přezkoumávání jeho zákonnosti*. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 107-111
- Těmín, T. *Žaloba proti nečinnosti správního orgánu*. Bulletin advokacie, 2004, č. 3, s. 26-34
- Vopálka, V. *Pravomoc správních soudů*. In : Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 11-23
- Zoulík, F. *Historický vývoj a typy správního soudnictví*. AUC-Iuridica, 1993, č. 2-3, s. 43-53

#### **Zákony s judikaturou**

Součková, M., Lavický, P., Šiškeová, S. *Soudní řád správní. 1. vydání*. Praha : C. H. Beck, 2005

#### **Webové stránky**

[www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

### 13. SEZNAM POUŽITÉ JUDIKATURY

#### Judikáty uveřejněné ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu České republiky:

Pod číslem	Bližší identifikace	Oblast, které se týká
63/1995, sv. 4	Nález ÚS ze dne 19. 10. 95, sp. zn. I. ÚS 145/95	Pojem „jiného zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod“ /čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy/
78/1995, sv. 4	Nález ÚS ze dne 30. 11. 1995, sp. zn. III. ÚS 62/95	Pojem „jiného zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod“ /čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy/
42/1996, sv. 5	Nález ÚS ze dne 5. 6. 1996, sp. zn. II. ÚS 98/95	Pojem „jiného zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod“ /čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy/
85/1996 (a též ve Sbírce zákonů pod č. 269/1996)	Nález ÚS ze dne 24. 9. 1996, sp. Zn. Pl. ÚS 18/96, jímž bylo zrušeno ustanovení § 250f o. s. ř. ke dni 1. května 1997	Požadavek veřejnosti jednání za přítomnosti účastníků (čl. 38 odst. 2 Listiny), rozhodování bez nařízení jednání
116/1996, sv. 6	Nález ÚS ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 5/96	Nečinnost jako jiný zásah orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod /čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, čl. 38 odst. 2 Listiny/
114/1997, sv. 9	Nález ÚS ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 5/96	Nečinnost jako jiný zásah orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod, právo na trvání procesu do jeho konce předepsaným způsobem /čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, čl. 36 odst. 1 Listiny/
1/1998, sv. 10	Usnesení ÚS ze dne 6. 1. 98, sp. zn. I. ÚS 263/97	Přípustnost nutné obrany proti zásahu orgánu veřejné moci
39/1999, sv. 13	Nález ÚS ze dne 10. 3. 1999, sp. zn. I. ÚS 164/97	Nepřípustnost rozšíření žalobních bodů po lhůtě pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu

		(§ 71 odst. 2 s. ř. s.)
154/1999, sv. 16	Nález ÚS ze dne 4. 11. 99, sp. zn. III. ÚS 61/97	Vady podání, nepřijatelnost přepjatého formalismu při posuzování náležitostí správní žaloby
5/2000, sv. 17	Nález ÚS ze dne 13. 1. 2000, sp. zn. III. ÚS 236/99	Povinnost žalobce uvést v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu žalobní body /§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s./
17/2000, sv. 18	Usnesení ÚS ze dne 17. 5. 2000, sp. zn. IV. ÚS 108/2000	Nicotnost rozhodnutí
38/2000, sv. 20	Usnesení ÚS ze dne 4. 10. 2000, sp. zn. II. ÚS 361/2000	Přezkum správního uvážení soudem
81/2000, sv. 18	Nález ÚS ze dne 30. 5. 2000, sp. zn. I. ÚS 533/98	Provádění dokazování v řízení o žalobě proti rozhodnutí před 1. 1. 2003 (§ 250i odst. 1 o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002, §.)
84/2000, sv. 18	Nález ÚS ze dne 1. 6. 2000, sp. zn. III. ÚS 631/99	Povinnost žalobce uvést v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu žalobní body /§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s./
76/2001, sv. 22	Nález ÚS ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000	Nepřijatelnost extenzivního výkladu ustanovení vylučujících soudní přezkum správních rozhodnutí (čl. 4 odst. 4 Listiny)
120/2001, sv. 23	Nález ÚS ze dne 15. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 670/2000	Vady podání, nepřijatelnost přepjatého formalismu při posuzování náležitostí správní žaloby, poučovací povinnost soudu ohledně určení a označení žalovaného v žalobě
129/2001, sv. 23	Nález ÚS ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01	Nečinnost jako jiný zásah orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod /čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy/
191/2001, sv. 24	Nález ÚS ze dne 4. 12.	Vady podání, nepřijatelnost

	2001, sp. zn. II. ÚS 126/01	přepjatého formalismu při posuzování náležitostí správní žaloby
1/2002, sv. 25	Nález ÚS ze dne 7. 1. 2002, sp. zn. IV. ÚS 592/2000	Vady podání, nepřipustnost přepjatého formalismu při posuzování náležitostí správní žaloby
38/2002, sv. 25	Nález ÚS ze dne 26. 3. 2002, sp. zn. I. ÚS 352/2000	Vady podání
3/2003, sv. 29	Nález ÚS ze dne 8. 1. 2003, sp. zn. II ÚS 542/2000	Odstranitelné vady podání k soudu
46/2003, sv. 30	Nález ÚS ze dne 1. 4. 2003, sp. zn. II ÚS 542/2000	Povinnost soudu vypořádat se se všemi důkazními návrhy.
3/2004, sv. 32	Usnesení ÚS ze dne 29. 1. 2004, sp.zn. III. ÚS 533/03	Pojem „nezákonného zásahu správního orgánu“ (§ 82 an. s. ř. s.).

#### Judikáty uveřejněné ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu:

Pod číslem	Bližší identifikace	Oblast, které se týká
5/2003	Rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2003, sp. zn. 7 A 124/2000	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, vady řízení před správním orgánem jako důvod zrušení rozhodnutí, nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost (§ 76 s. ř. s.)
12/2003	Usnesení NSS ze dne 22. 5. 2003, sp. zn. 6 A 95/2002	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, úkony vyloučené ze soudního přezkumu (§ 70 s. ř. s.)
14/2003	Usnesení NSS ze dne 29. 4. 2003, sp. zn. 6 A 153/2002	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, úkony vyloučené ze soudního přezkumu (§ 70 s. ř. s.)
15/2003	Usnesení NSS ze dne 26. 6. 2003, sp. zn. 6 A 164/2002	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, úkony vyloučené ze soudního přezkumu (§ 70 s. ř. s.)
19/2003	Usnesení NSS ze dne 8. 4. 2003, sp. zn. Na 249/2003	Řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu, pasivní legitimace v řízení o žalobě proti nečinnosti (§ 79 odst. 2 s. ř.s.)
36/2003	Rozsudek KS v Ostravě ze dne 7. 5. 2003, sp. zn. 22 Ca 79/2002	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, vady řízení před správním orgánem jako důvod pro zrušení rozhodnutí, podstatná vada způsobující nezákonnost rozhodnutí ve věci samé (§ 76 s. ř. s.)
84/2004	Rozsudek KS v Ostravě ze dne 29. 5. 2003, sp. zn. 22 Ca 208/2002	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, vady řízení před správním orgánem jako důvod pro zrušení rozhodnutí, nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů (§ 76 s. ř. s.)
87/2004	Usnesení KS v Hradci Králové ze dne 23.	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, odkladný účinek žaloby (§ 73 s. ř. s.)

	10. 2003, sp. zn. 52 Ca 9/2003	
114/2004	Rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2003, sp. zn. 3 Afs 20/2003	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, úkony vyloučené ze soudního přezkumu (§ 70 s.ř. s.)
127/2004	Rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2003, sp. zn. 7 A 38/2001	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, vady řízení před správním orgánem jako důvod pro zrušení rozhodnutí, nedostatečné zjištění skutkového stavu správním orgánem (§ 76 s. ř. s.)
133/2004	Rozsudek NSs ze dne 4. 12. 2003, sp. zn. 2 Ads 58/2003	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, vady řízení před správním orgánem jako důvod pro zrušení rozhodnutí, nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost (§ 76 s. ř. s.)
142/2004	Usnesení KS v Plzni ze dne 2. 10. 2003, sp. zn. 16 Cad 128/2003	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, úkony vyloučené ze soudního přezkumu (§ 70 s.ř. s.)
143/2004	Usnesení MěS v Paze ze dne 15. 9. 2003, sp. zn. 28 Ca 218/2001	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, úkony vyloučené ze soudního přezkumu (§ 70 s. ř. s.)
148/2004	Usnesení NSS ze dne 17. 7. 2003, sp. zn. A 1/2003	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nepřípustnost žaloby pro nevyčerpání opravných prostředků /§ 68 písm. a) s. ř. s./
151/2004	Rozsudek NSS ze dne 10. 7. 2003, sp. zn. 7 A 544/2002	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, vady řízení před správním orgánem jako důvod pro zrušení rozhodnutí správního orgánu, nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost (§ 76 s. ř. s.)
160/2004	Rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2003, sp. zn. 2 A 1089/2002-OL	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, vady řízení před správním orgánem jako důvod pro zrušení rozhodnutí, podstatná vada řízení způsobující nezákonnost rozhodnutí ve věci samé (§ 76 s. ř. s.)
162/2004	Usnesení NSS ze dne 2. 12. 2003, sp. zn. 7 A 56/2002	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, aktivní legitimace dle § 65 odst. 2 s. ř. s.
166/2004	Rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2003, sp. zn. 2 A 1114/2002-OL	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, vady řízení před správním orgánem jako důvod pro zrušení rozhodnutí správního orgánu, Nedostatečné zjištění skutkového stavu správním orgánem (§ 76 s. ř. s.)
172/2004	Usnesení NSS ze dne 29. 8. 2003, sp. zn. 6 A 160/2002	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, odkladný účinek žaloby, k pojmu nenahraditelná újma (§ 73 s. ř. s.)
200/2004	Rozsudek NSS ze dne 12. 6. 2003, sp. zn. 7A 130/2002	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, vady řízení před správním orgánem jako důvod pro zrušení rozhodnutí správního orgánu, podstatná vada řízení způsobující nezákonnost rozhodnutí ve věci samé (§ 76 s. ř. s.)
225/2004	Rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2003, sp. zn. 6 A 96/2000	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, rozhodnutí o žalobě, k pojmu nepřiměřené výše trestu uloženého za správní delikt (§ 78 odst. 2 s. ř. s.)
269/2004	Rozsudek NSS ze dne	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu,

	30. 9. 2003, sp. zn. 7 A 104/2002	vady řízení před správním orgánem jako důvod pro zrušení rozhodnutí správního orgánu, nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí (§ 76 s. ř. s.)
272/2004	Rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2003, sp. zn. 2 Azs 23/2003	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, vady řízení před správním orgánem jako důvod pro zrušení rozhodnutí správního orgánu, podstatná vada řízení způsobující nezákonnost rozhodnutí ve věci samé (§ 76 s. ř. s.)
273/2004	Rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2003, sp. zn. 5 A 153/2002	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, důvody nicotnosti rozhodnutí správního orgánu (§ 76 s. ř. s.)
291/2004	Rozsudek MěS v Praze ze dne 17. 3. 2004, sp. zn. 28 Ca 444/2001	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, aktivní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s.
323/2004	Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2004, sp. Zn. 7 Ads 41/2003	Obecná ustanovení o řízení ve správním soudnictví, odročení jednání (§ 50 s. ř. s.)
339/2004	Usnesení NSS ze dne 23. z. 2004, sp. Zn. Komp 1/2004	Řízení o kompetenční žalobě, vymezení ústředních správních úřadů /§ 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s./
379/2004	Rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, sp. zn. 7 A 139/2001	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, aktivní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s.
416/2004	Rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2003, sp. zn. 5 A 139/2002	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, přezkum správního uvážení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.)
434/2005	Usnesení NSS ze dne 5. 10. 2004, sp. zn. 6 A 119/2001	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, úkony vyloučené ze soudního přezkumu (§ 70 s. ř. s.)
445/2005	Rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2004, sp. Zn. 5 Ads 63/2003	Obecná ustanovení o řízení ve správním soudnictví, projednání a rozhodnutí věci bez účasti účastníka řízení (§ 49 odst. 3 s. ř. s.)
453/2005	Usnesení NSS ze dne 25. 10. 2004, sp. Zn. 6 A 93/2001	Obecná ustanovení o řízení ve správním soudnictví, odmítnutí návrhu (§ 46 s. ř.s.)
456/2005	Rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2004, sp. zn. 7 Afs 33/2003	Řízení o žalobě proti nečinnosti (§ 78 an. s. ř. s.) Soud nemůže uložit správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí o určitém obsahu.
462/2005	Rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 127/2002	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, vady řízení před správním orgánem jako důvod pro zrušení rozhodnutí, nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost (§ 76 s. ř. s.)
469/2005	Rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, sp. Zn. 3 As 40/2003	Obecná ustanovení o řízení ve správním soudnictví, projednání a rozhodnutí věci bez účasti účastníka řízení (§ 49 odst. 3 s. ř. s.)
487/2005	Rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2004, sp. zn. 5 As 31/2003	Řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 an. s. ř. s.). Možnost domáhat se vydání rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci.

509/2005	Rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2004, sp. zn. 7 A 125/2001	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, vady řízení před správním orgánem jako důvod pro zrušení rozhodnutí, podstatná vada způsobující nezákonnost rozhodnutí ve věci samé (§ 76 s. ř. s.)
521/2005	Rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2003, sp. zn. 3 Afs 10/2003	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, úkony vyloučené ze soudního přezkumu (§ 70 s. ř. s.)
534/2005	Usnesení NSS ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 5 Afs 16/2003	Obecná ustanovení o řízení, odstranitelné vady podání, nepřipustnost přepjatého formalismu při posuzování náležitostí správní žaloby (§ 37 odst. 5 s. ř. s.).
536/2005	Usnesení NSS ze dne 8. 10. 2004, sp. zn. 7 A 136/2002	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, úkony vyloučené ze soudního přezkumu (§ 70 s. ř. s.)
540/2005	Rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2005, sp. zn. 2 Azs 252/2004	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, úkony vyloučené ze soudního přezkumu (§ 70 s. ř. s.)
553/2005	Usnesení KS v Ústí nad Labem ze dne 26. 3. 2003, sp. zn. 15 Ca 24/2003	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, úkony vyloučené ze soudního přezkumu (§ 70 s. ř. s.)
567/2005	Usnesení NSS ze dne 12. 2. 2004, sp. zn. 5 A 55/2001	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, úkony vyloučené ze soudního přezkumu (§ 70 s. ř. s.)
568/2005	Rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2003, sp. zn. 3 Azs 1/2003	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, řádné doručení rozhodnutí správního orgánu jako předpoklad pro počátek běhu lhůty pro podání žaloby (§ 72 s. ř. s.)
571/2005	Rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2004, sp. zn. 2 As 17/2003	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nepřipustnost rozšíření žalobních bodů po lhůtě pro podání žaloby (§ 71 s. ř. s.)
595/2005	Rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2004, sp. zn. 5 A 5/2003	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, vady řízení před správním orgánem jako důvod pro zrušení rozhodnutí, nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů rozhodnutí (§ 76 s. ř. s.)
603/2005	Rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, sp. zn. 2 Aps 1/2005	Řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu. K pojmu nezákonného zásahu správního orgánu, podmínky přípustnosti žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu či donucení správního orgánu (§ 82 an. s. ř. s.)
619/2005	Rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. As 31/2004	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, důvody nicotnosti rozhodnutí správního orgánu (§ 76 s. ř. s.)
691/2005	Usnesení NSS ze dne 21. 7. 2005, sp. zn. 3 Azs 206/2005	Obecná ustanovení o řízení ve správním soudnictví, odmítnutí návrhu, neodstranitelný nedostatek podmínek řízení /§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s./
693/2005	Rozsudek MěS v Praze ze dne 21. 1. 2005, sp. zn. 10 Ca 66/2004	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, rozhodnutí o žalobě podle § 65 odst. 3 s. ř. s.



720/2002	Rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2005, sp. zn. 2 Aps 3/2004	Řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu, nepřipustnost žaloby (§ 85 s. ř.s.)
----------	--	--

**Judikáty uveřejněné v soukromé sbírce: Soudní judikatura ve věcech správních - SJS** /vydávané do dubna 2000 nakladatelstvím Codex Bohemia, s. r. o. a od května 2000 ASPI, a. s./:

Pod číslem	Bližší identifikace	Oblast, které se týká
204/1998	Usnesení KS v Ostravě ze dne 24. 10. 1996, sp. zn. 22 Ca 218/96	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, úkony vyloučené ze soudního přezkumu (§ 70 s. ř. s.)
216/1998	Usnesení VS v Praze ze dne 20. 5. 1996, sp. zn. 7 A 44/96	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, úkony vyloučené ze soudního přezkumu (§ 70 s. ř. s.)
221/1998	Usnesení VS v Praze ze dne 3. 3. 1997, sp. zn. 5 A 57/96	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, úkony vyloučené ze soudního přezkumu (§ 70 s. ř. s.)
260/1998	Rozsudek KS v Českých Budějovicích ze dne 5. 11. 1997, sp. zn. 10 Ca 266/97	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, důvody nicotnosti rozhodnutí správního orgánu (§ 76 s. ř. s.)
364/1998	Rozsudek VS v Praze ze dne 16. 12. 1996, sp. zn. 7 A 111/94	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, důvody nicotnosti rozhodnutí správního orgánu
631/2000	Rozsudek VS v Praze ze dne 22. 2. 2000, sp. zn. 5 A 26/99	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, důvody nicotnosti rozhodnutí správního orgánu (§ 76 s. ř. s.)
643/2000	Usnesení VS v Praze ze dne 26. 7. 99, sp. zn. 6 A 70/99	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, odkladný účinek (§ 73 s. ř. s.)
644/2000	Usnesení VS v Praze ze dne 30. 12. 1999, sp. zn. 6 A 41/97	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, úkony vyloučené ze soudního přezkumu (§ 70 s. ř. s.)
660/2000	Usnesení VS v Praze ze dne 14. 4. 1995, sp. zn. 7 A 35/95	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, důvody nicotnosti rozhodnutí správního orgánu (§ 76 s. ř. s.)
664/2000	Usnesení VS v Praze ze dne 14. 7. 1999, sp. zn. 5 A 48/99	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, úkony vyloučené ze soudního přezkumu (§ 70 s. ř. s.)
724/2000	Rozsudek VS v Praze ze dne 30. 4. 2000, sp. zn. 7 A 6/99	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, řádné doručení rozhodnutí správního orgánu, lhůta pro podání žaloby (§ 72 s. ř. s.)

**Judikáty uveřejněné v příloze časopisu Správní právo - SP (a uspořádané ve sbírce „Soudní judikatura ve věcech správních 1993-1997“, Mazanec M. Praha : Linde, 1999):**

Pod číslem	Bližší identifikace	Oblast, které se týká
1/1993	Usnesení NS České republiky ze dne 24. 11. 1992, sp. zn. 6 A 73/92	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, povinnost žalobce uvést

		v žalobě žalobní body (§ 71 s. ř. s.)
3/1993	Rozsudek NS České republiky ze dne 15. 10. 1992, sp. zn. 6 A 6/92	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, přezkum správního uvážení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.)
20/1994	Usnesení VS v Praze ze dne 9. 6. 1993, sp. zn. 6 A 28/93	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, úkony vyloučené ze soudního přezkumu (§ 70 s. ř. s.)
25/1994	Rozsudek NS České republiky ze dne 14. 12. 1992, sp. zn. 6 A 39/92	Účastníci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, přechod působnosti žalovaného správního orgánu (§ 69 s. ř. s.)
55/1994	Usnesení VS v Praze ze dne 25. 2. 1994, sp. zn. 6 A 267/93	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, lhůta k podání žaloby vyplývající ze zvláštního zákona (§ 72 s. ř. s., § 17 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách).
96/1995	Rozsudek VS v Praze ze dne 26. 8. 1994, sp. zn. 6 A 90/93	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, důvody nicotnosti rozhodnutí správního orgánu (§ 76 s. ř. s.)
137/1996	Usnesení VS v Praze ze dne 9. 3. 1995, sp. zn. 6 A 64/94	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, úkony vyloučené ze soudního přezkumu (§ 70 s. ř. s.)
153/1997	Usnesení VS v Praze ze dne 28. 8. 1995, sp. zn. 6 A 184/94	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, úkony vyloučené ze soudního přezkumu (§ 70 s. ř. s.)