

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**PRÁVNICKÁ FAKULTA**

Katedra občanského práva

**SPRÁVNÍ ŽALOBY**

(Administrative actions)

Rigorózní práce

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

*Radka Součková*

Zpracovatel: Mgr. Radka Součková, bytem Praha 10, Káranská 376/5

Červen 2009

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

V Praze dne 16. června 2009

*Radka Součková*

---

Mgr. Radka Součková

# OBSAH

## KAPITOLY:

<b>1. SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ</b>	3
1.1. Pojem správního soudnictví	3
1.2. Pojem správního soudnictví ve světle současné právní úpravy	5
1.3. Funkce správního soudnictví	6
1.4. Typy správního soudnictví	7
1.5. K vývoji správního soudnictví na území České republiky	8
1.6. Současnost správního soudnictví v České republice	11
1.7. Správní soudnictví v České republice jako samostatný druh soudnictví a jeho vztah k civilnímu procesu	14
<b>2. SPRÁVNÍ ŽALOBY</b>	15
2.1. Pojem a druhy správních žalob	15
2.2. Správní žaloby v platné právní úpravě	17
2.3. Řízení ve věcech porušení povinností veřejných funkcionářů podle zákona o střetu zájmů	19
2.4. Žaloba podle části páté OSŘ	22
<b>3. ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍCH ŽALOBÁCH</b>	24
3.1. Úvodem	24
3.2. Povaha řízení ve správním soudnictví	24
3.3. K některým obecným ustanovením o řízení ve správním soudnictví	26
3.4. Řízení podle části páté OSŘ	35
<b>4. ŽALOBA PROTI ROZHODNUTÍ SPRÁVNÍHO ORGÁNU (§ 65 an. SŘS) A ŽALOBA PODLE ČÁSTI PÁTÉ OSŘ</b>	37
4.1. Úvodem	37
4.2. Veřejnoprávní nebo soukromoprávní povaha správního rozhodnutí a spory o věcnou příslušnost mezi soudy správními a civilními	39
4.3. Přípustnost žalob	52
4.4. Kritéria soudního přezkumu správních rozhodnutí	59
4.5. Podání žaloby	63
4.5.1. Obecná žaloba proti rozhodnutí správního orgánu	63
4.5.2. Žaloba na snížení nebo upuštění od trestu uloženého za správní delikt	64
4.5.3. Zvláštní žaloba k ochraně veřejného zájmu	64
4.5.4. Žaloby ve věcech samosprávy	66
4.5.4.1. Žaloba správního orgánu proti usnesení či opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti	66
4.5.4.2. Žaloba orgánu územního samosprávného celku proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva	67
4.5.5. Žaloba podle části páté OSŘ	68
4.6. Žalobní náležitosti	68
4.7. Odkladný účinek žalob	70
4.8. Řízení o žalobách	72
4.8.1. Příslušnost správních soudů a soudů rozhodujících v řízení podle části páté SŘS, zkoumání příslušnosti a rozhodování o ní	72
4.8.2. Účastníci řízení	74
4.8.2.1. Účastníci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu	74
4.8.2.2. Účastníci řízení podle části páté OSŘ	75
4.8.3. Projednání žalob	76

4.9. Rozhodnutí o žalobě	81
4.9.1. Rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu	81
4.9.2. Rozhodnutí o žalobě v řízení podle části páté OSŘ	84
4.10. Závěrem	87
<b>5. ŽALOBA PROTI NEČINNOSTI SPRÁVNÍHO ORGÁNU</b>	93
5.1. Úvodem	93
5.2. Řízení o žalobě	94
5.2.1. Přípustnost žaloby	95
5.2.2. Účastníci řízení o žalobě	98
5.2.3. Lhůta k podání žaloby	98
5.2.4. Náležitosti žaloby	99
5.3. Rozhodnutí soudu o žalobě	100
<b>6. ŽALOBA NA OCHRANU PŘED NEZÁKONNÝM ZÁSAHEM SPRÁVNÍHO ORGÁNU</b>	101
6.1. Úvodem, pojem „zásahu správního orgánu“	101
6.2. Řízení o žalobě	105
6.2.1. Podmínky přípustnosti žaloby	106
6.2.2. Účastníci řízení o žalobě	108
6.2.3. Lhůta pro podání žaloby a žalobní náležitosti	110
6.3. Rozhodnutí soudu o žalobě	110
<b>7. KOMPETENČNÍ ŽALOBA</b>	110
7.1. Úvodem	110
7.2. Kompetenční spory rozhodované jinými orgány	113
7.3. Řízení o kompetenční žalobě	114
7.3.1. Žalobní legitimace	114
7.3.2. Účastníci řízení a osoby zúčastněné na řízení	115
7.3.3. Nepřípustnost žaloby	115
7.4. Rozhodnutí soudu o žalobě	116
<b>8. ŘÍZENÍ O ZRUŠENÍ OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY NEBO JEHO ČÁSTI PRO ROZPOR SE ZÁKONEM</b>	116
8.1. Úvodem	116
8.2. Základní ráz soudního procesu	117
8.3. Pojem opatření obecné povahy	117
8.4. Opatření obecné povahy ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu	118
8.5. Oprávnění k návrhu, přípustnost návrhu	119
8.6. Řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části	121
8.6.1. Věcná příslušnost, účastníci řízení o návrhu	121
8.6.2. Projednání návrhu, rozhodnutí o návrhu	121
<b>9. ZÁVĚREM</b>	123
<b>POUŽITÁ LITERATURA</b>	131
<b>ZUSAMMENFASSUNG DER ARBEIT (Shrnutí práce v německém jazyce)</b>	134
<b>SEZNAM KLÍČOVÝCH SLOV</b>	136
<b>POUŽITÉ ZKRATKY</b>	137

## 1. KAPITOLA

### SPRÁVNÍ 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: moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Orgány moci zákonodárné tvoří zákony včetně ústavy, moc výkonná je provádí. Úkolem a povinností moci soudní je, kromě rozhodování trestních věcí, rozhodováním ve sporech a v jiných svěřených záležitostech poskytovat ochranu právům osob, byla-li porušena nebo ohrožena. Zrcadlem této povinnosti je právo osob dotčených v právech, vyjádřené v ústavě a mezinárodněprávních dokumentech<sup>2</sup>, dovolat se této soudní ochrany. 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 zvláštní druh soudnictví, v němž soudy poskytují ochranu právům osob, která 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 ze strany veřejné správy. Jde o správní soudnictví.

Správní soudnictví je formou soudní kontroly výkonu veřejné správy z hlediska legality, nebo i z hlediska věcné správnosti.

Z hlediska funkčního 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).

Z hlediska institucionálního je správní soudnictví soustavou soudů jakožto orgánů státu nadaných nezávislostí na ostatních složkách veřejné moci, zejména moci výkonné, popřípadě jediným soudem, které vykonávají správní soudnictví ve funkčním smyslu.

Správní soudnictví mohou vykonávat:

---

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

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

- obecné soudy, a to podle obecných procesních pravidel (Anglie), resp. postupy a prostředky upravenými v obecném civilně procesním předpisu (Česká republika do 31. 12. 2002),
- 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 až do roku 1952, současné Německo),
- v kombinaci obecné soudy a specializované správní soudy, resp. 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 ve výše uvedeném smyslu. 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,
- přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy na základě odvolání zvláštními kvasisoudními orgány, které nelze zařadit do oblasti moci soudní ani výkonné (administrativní tribunály v Anglii),
- rozhodování (nalézání práva) ve sporných správních věcech správními orgány (tedy uvnitř správy) popřípadě zvláštními kolegiátními 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.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Srov. k tomu Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 529 – 539, Mazanec, M. Správní soudnictví. Praha: Linde, a. s., 1996, Mikule, V. Ideové základy správního soudnictví. Praha : AUC-Iuridica, 1993, č. 2-3, s. 5 - 35.

## 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 přezkoumání zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy. Na to navazovala i legální definice správního soudnictví v § 244 OSŘ 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 SŘS 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 SŘS, pro které jsou však přiměřeně aplikovatelná též některá pravidla a instituty upravené v OSŘ ;
- jehož úkolem je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům<sup>4</sup> porušeným určitou nezákonnou aktivitou (rozhodnutím, jiným zásahem) nebo naopak nezákonnou nečinností veřejné správy. Pro vymezení pravomoci správních soudů je tedy stěžejním pojem „veřejných subjektivních práv“, který však SŘS nespecifikuje. 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>5</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>6</sup> Lze je 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 aplikovatelných před zákonem, ale i v obyčejných zákonech.<sup>7</sup>

Ve správním soudnictví se tedy provádí kontrola činnosti veřejné správy, nikoliv ale komplexní (kontrola veškeré činnosti veřejné správy), směřující k odstranění všech nezákonností, ale jen kontrola konkrétní nezákonné činnosti či nečinnosti, kterou bylo

---

<sup>4</sup> Srov. § 2 SŘS

<sup>5</sup> Srov. Boguszak J., Čapek J. Teorie práva, Praha: Codex Bohemia, 1997, s. 91

<sup>6</sup> Srov. Sládeček, V. Obecné správní právo. Praha: ASPI, a. s., 2005, s. 37.

<sup>7</sup> Srov. Vopálka, V., Míkule V., Šimůnková, V., Šolín, M. Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 3

zasazeno do veřejného subjektivního práva (či práv) jednotlivce, který se dovolal soudní ochrany. Tuto soudní ochranu správní soudy poskytnou zásadně jen na návrh (dispoziční zásada) a po vyčerpání opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon (§ 5 SŘS).<sup>8</sup> Pokud jde o rozsah soudní ochrany veřejných subjektivních práv, chrání soud jen to konkrétní právo či práva, jejichž porušení navrhovatel v příslušném návrhu či žalobě vytýká. 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>9</sup> Těmto právům, rozhodl-li o nich správní orgán, poskytne ochranu civilní soud v řízení podle části páté OSŘ;

- a které tedy konkrétně zahrnuje soudní přezkum zákonnosti správních rozhodnutí (u rozhodnutí, kterými byl uložen trest za správní delikt, též jejich věcné správnosti, za podmínek stanovených v § 78 odst. 2 SŘS) a soudní přezkum zákonnosti opatření obecné povahy vydaných správními orgány, dále soudní ochranu před nezákonnou nečinností správního orgánu, spočívající v nevydání rozhodnutí nebo osvědčení, a konečně soudní ochranu před nezákonnými zásahy, a to na základě příslušného návrhu či žaloby podaných ke správnímu soudu. Tuto výšeč pravomoci správních soudů můžeme nazvat správním soudnictvím v užším smyslu;
- a v němž soudy rozhodují též o některých jiných veřejnoprávních záležitostech svěřených jim SŘS nebo zvláštním zákonem, a to v kompetenčních sporech, ve věcech volebních a věcech místního referenda či ve věcech politických stran a politických hnutí. Zde již nejde primárně o soudní kontrolu veřejné správy, potažmo ochranu veřejných subjektivních práv. Lze tak mluvit o správním soudnictví v širším smyslu.<sup>10</sup>

### **1.3. Funkce správního soudnictví**

Kromě výše zmíněné ochrany veřejných subjektivních práv před nezákonnými zásahy veřejné správy nebo ochrany veřejného zájmu na objektivní zákonnosti rozhodování veřejné správy, tedy ochrany objektivního práva, přispívá správní soudnictví též k ochraně dělby veřejné

---

<sup>8</sup> Zj. odvolání a rozklad jako řádné opravné prostředky proti rozhodnutí správních orgánů ve smyslu § 81 an. a § 152 an. spr.ř.

<sup>9</sup> Neplatí to však bezvýjimečně, když za stavu současné právní úpravy i proti nečinnosti při rozhodování správních orgánů v soukromoprávních věcech poskytne ochranu soud správní a zprostředkovaně tak chrání i práva soukromá.

<sup>10</sup> Srov. k tomu též Vopálka, V. Pravomoc správních soudů. In : Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 11 – 23.



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 funkci právně kultivační, a to pokud jde o výklad a aplikaci správního (veřejného) práva správními orgány i 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 SŘS) či možností Nejvyššího správního soudu usnést se v zájmu zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů na zásadním usnesení (§ 12 odst. 3 a § 18 odst. SŘS), a ve vztahu ke správním soudům, v zájmu jednoty a zákonnosti jejich judikatury, rozhodováním Nejvyššího správního soudu o kasačních stížnostech (§ 12 odst. 1 SŘS) a jeho možností přijmout stanoviska k jejich rozhodovací činnosti ve věcech určitého druhu (§ 12 odst. 2 ve spojení s § 19 SŘS). V neposlední řadě je právně kultivační funkce správního soudnictví zajišťována též publikací judikatury správních soudů ve Sbírce rozhodnutí vydávané Nejvyšším správním soudem.<sup>11</sup>

#### **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 specializované orgány zařazené do moci výkonné a teprve později z nich vznikly správní soudy zaměřené na ochranu subjektivních práv. Systém francouzského správního soudnictví byl původně vzorem pro řadu dalších států, například Itálii, Belgii, Nizozemí, Řecko, Egypt, Senegal, Rwandu, Thajsko, Libanon či Kolumbii (západoevropský typ správního soudnictví).

Ve středoevropském typu (vzniklém až v druhé polovině 19. století) správní soudnictví od počátku vykonávaly specializované správní soudy, respektive jediný specializovaný správní

---

<sup>11</sup> Srov. Míkule, V. Význam správního soudnictví pro všeobecnou právní kultivaci veřejné správy. Správní právo, 1997, č. 3-4, s. 137 - 147

soud. Tento systém se uplatnil v Rakousku, Německu, v první Československé republice i v Polsku.

Dnes se specializovaná soustava správních soudů uplatňuje v převážné většině kontinentální Evropy.<sup>12</sup>

### **1.5. K vývoji správního soudnictví na území České republiky**

V období rakousko-uherské monarchie položil na ústavní úrovni základy správního soudnictví zákon č. 144/1867 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 nárocích soukromoprávních, o kterých měl k žádosti dotčené osoby rozhodnout soud řádný v plnohodnotném procesu civilním. Správní soudní dvůr (Verwaltungsgerichtshof) tak byl koncipován jako specializovaný soud veřejného práva. Zřízen byl 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 těch, která byla výslovně z přezkumu vyloučena.

Po vzniku samostatné Československé republiky (dále také ČSR) byl zákonem č. 3/1918 Sb., o Nejvyšším správním soudu a o řešení kompetenčních konfliktů 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. 36/1876 ř. z. ve znění novel. Nejvyšší správní soud rozhodoval ve všech případech, kdy někdo tvrdil, že nezákonným rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu byl ve svých právech poškozen. Rozhodoval pouze na kasačním principu. Zrušit rozhodnutí správního úřadu mohl pro nezákonnost nebo pro vady řízení.

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

Po válce bylo jeho sídlo přeneseno do Bratislavy<sup>13</sup>, jeho činnost však už v plném rozsahu obnovena nebyla. Ještě Ústava z r. 1948<sup>14</sup> obsahuje ustanovení o správním soudu (nikoliv Nejvyšším). Ústavní zákon o soudech a prokuratuře<sup>15</sup> již správní soud jakožto součást soudní

---

<sup>12</sup> K tomuto bodu srov. Pítrová, L., Pomahač, R. Evropské správní soudnictví. Praha : C. H. Beck, 1998, Schelleová I. Správní soudnictví. Praha: Eurolex Bohemia, s. r. o., 2004, Smolík, P. Správní žaloba. Disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000, Zoulík, F. Historický vývoj a typy správního soudnictví. AUC-Iuridica, 1993, č. 2-3, s. 43 – 53.

<sup>13</sup> Zákonem č. 166/1999 Sb.

<sup>14</sup> Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

<sup>15</sup> Ústavní zákon č. 64/1952 Sb.

soustavy neuvádí. Výslovně byl zrušen zákonem o prokuratuře.<sup>16</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, byla a stále je velikým přínosem pro vývoj i současnost českého správního soudnictví.

V období nesvobody se od roku 1953 kontrolovala zákonnost 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 nezákonnému 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 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.

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>17</sup> nazval výše popsanou činnost prokurátorů všeobecným dozorem prokuratury a navíc jim umožnil provádět prověrky dodržování zákonů.

Ústava z r. 1960<sup>18</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.

V této podobě přetrvalo správní soudnictví až do roku 1991, kdy byla přijata Listina základních práv a svobod<sup>19</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

---

<sup>16</sup> Zákon č. 65/1952 Sb.

<sup>17</sup> Zákon č. 65/1956 Sb.

<sup>18</sup> Ústavní zákon č. 100/1960 Sb.

<sup>19</sup> Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., Listina základních práv a svobod, který nabyl účinnosti 8. 2. 1991. po vzniku samostatné České republiky vyhlášená jako součást ústavního pořádku České republiky pod číslem 2/1993 Sb.

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 OSŘ. Novela OSŘ 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 OSŘ byl seznam rozhodnutí vyloučených z přezkumu), u opravných 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. V tomto režimu se přezkoumávala zákonnost všech rozhodnutí, bez ohledu na to, zda správní orgán rozhodl o právu soukromém nebo veřejném. 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>20</sup>, která zahrnula do soustavy soudů 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).

Tato úprava správního soudnictví vykazovala řadu nedostatků. Byla sice v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny, který zakotvuje jen právo na přezkum zákonnosti rozhodnutí správních orgánů, ale nebyla v souladu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>21</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

---

<sup>20</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

<sup>21</sup> Podepsanou Českou a Slovenskou Federativní republikou v únoru 1991 a vyhlášenou sbírcе zákonů pod č. 209/1992 Sb., a v důsledku sukcese závaznou i pro nástupnickou Českou republiku.

obvinění rozhodoval nezávislý a nestranný soud, a to v procesu, „který zajistí, že bude rozhodnuto o právu a který judikatura ESLP označila termínem plná jurisdikce“.<sup>22</sup>

Další nedostatky této právní úpravy spočívaly vzhledem k jednoinstančnosti správního soudnictví<sup>23</sup> v neexistenci opravných prostředků proti soudním rozhodnutím a s tím související nejednotnosti judikatury správních soudů, která navíc téměř vůbec nebyla publikována. Nejvyšší správní soud totiž až do 31. 12. 2002 nebyl aktivován. Dále šlo o omezení pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví jen na přezkum zákonnosti správních rozhodnutí. Neexistovala soudní ochrana proti jinému nezákonnému zásahu správního orgánu do subjektivních práv, včetně nečinnosti správního orgánu. V řízení dle části páté OSŘ 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.

Z výše uvedených důvodů byla část pátá OSŘ předmětem kritiky Ústavního soudu, který postupně některá její ustanovení rušil<sup>24</sup> a nakonec svým nálezením<sup>25</sup> zrušil celou část pátou OSŘ ke dni 31. 12. 2002.<sup>26</sup>

## 1.6. Současnost správního soudnictví v České republice

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

---

<sup>22</sup> Srov. Bureš, J., Drápal, L., Krčmář, Z., Mazanec, M. Občanský soudní řád. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 1109.

<sup>23</sup> Ta však sama o sobě není v rozporu s Ústavou, Listinou ani čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

<sup>24</sup> Např. Sb. n. u. ÚS., Nález ÚS č. 85, sv. 6, s. 109, 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>25</sup> Sb. n. u. ÚS, nález ÚS č. 96, sv. 22, s. 329, jímž byla zrušena část pátá „Správní soudnictví“ (§ 244 až 250s) OSŘ ke dni 31. prosince 2002, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 276/2001 Sb.

<sup>26</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 OSŘ, která nebyla v rozporu s Ústavou, resp. mezinárodními úmluvami závaznými pro ČR dle čl. 10 Ústavy, resp. o nichž se Ústavní soud 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. k tomu 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 nálezu Ústavního soudu o zrušení části páté občanského soudního řádu o správním soudnictví. Bulletin advokacie, 2002, č. 10, s. 67 - 68), dále srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 537 - 539, Chvátalová, I. Historie a současnost správního soudnictví v České republice. Správní právo, 2004, č. 1 - 2, s. 105 - 113, Mazanec, M. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány, Právní rozhledy, 2003, č. 2, s. 55 - 59, Mazanec, M. Správní soudnictví. Praha: Linde, a. s., 1996, Pítrová, L., Pomahač, R. Evropské správní soudnictví. Praha : C. H. Beck, 1998, Schelleová I. Správní soudnictví. Praha: Eurolex Bohemia, s. r. o., 2004.

Stalo se tomu tak roku 2002, kdy Parlament schválil zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní jako novou a relativně autonomní právní úpravu pro správní soudnictví.

SŘS 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 SŘS). Jinak se na otázky organizace správních soudů a postavení správních soudců, neupravuje-li je SŘS, použijí obecné právní předpisy.<sup>27</sup>

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

Nejvyšší správní soud se sídlem v Brně je definován jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví (§ 12 odst. 1 SŘS). Specializované senáty a samosoudci krajských soudů jsou tak podřízeny jemu, a nikoliv Nejvyššímu soudu. Nejvyšší správní soud rozhoduje v senátech a rozšířených senátech, popřípadě stanoví-li tak zákon, činí jednotlivé úkony a rozhoduje předseda senátu (§ 16 odst. 1 SŘS). Kromě přímého rozhodování ve věcech, u nichž je dána jeho věcná příslušnost, rozhoduje o kasačních stížnostech – mimořádných opravných prostředcích - proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů ve správním soudnictví.

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>28</sup> Před 1. 1. 2003 mohla vyvolat posouzení zákonnosti a jednoty judikatury správních soudů vrcholným

---

<sup>27</sup> Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

<sup>28</sup> Na rozdíl od fyzické či právnické osoby nemůže však rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti napadnout ústavní stížností.

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>29</sup>

Protože správním soudům byla svěřena ochrana veřejných subjektivních práv, resp. projednávání a rozhodování věcí pouze veřejnoprávních (na rozdíl od právní úpravy z let 1992 až 2002 reforma tedy správní soudnictví koncipovala jako obor soudnictví veřejnoprávního), bylo též třeba koncepčně a legislativně vyřešit problematiku soudní ochrany ve věcech, kde správní orgán rozhodl o právu soukromém. Stalo se tak zákonem č. 151/2002 Sb., kterým byly novelizovány některé zákony v souvislosti s přijetím SŘS. Ten ve vyprázdněné části páté OSŘ nově upravil řízení, ve kterém civilní soudy budou oprávněny projednávat a rozhodovat spory a jiné soukromoprávní záležitosti, o nichž na základě speciálního zákonného zmocnění rozhodly jiné orgány než soudy, tedy orgány správní. Na rozdíl od správních soudů ale nebudou pouze přezkoumávat zákonnost správního rozhodnutí, ale budou rozhodovat v procesu obdobnému pořadu právu, neboť dojdou-li k závěru o nesprávnosti rozhodnutí správního orgánu, budou moci sami meritorně rozhodnout.

Zákonem č. 130/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů byl zřízen zvláštní senát složený ze soudců Nejvyššího soudu a soudců Nejvyššího správního soudu, příslušný k řešení kompetenčních sporů, jejichž nápad se dal očekávat s ohledem na dualismus soukromého a veřejného práva ovládající nově „přezkum“ správních rozhodnutí, tedy sporů o příslušnost mezi soudy správními a civilními, a vůbec kompetenčních sporů, v nichž aspoň jednou ze stran je soud.<sup>30</sup>

Z předchozího výkladu se podává, že tato dualistická koncepce není na našem území ničím novým. Předobrazem pro ní byl jednak již výše zmíněný říšský ústavní zákon o moci soudcovské, jednak Ústavní listina z roku 1920, která na něj ve svém § 105 v tomto duchu navázala, když někdejší Nejvyšší správní soud koncipovala jako soud veřejného práva, a osobám dotčeným rozhodnutím správních úřadů o nárocích soukromoprávních zaručila právo dovolávat se nápravy pořadem práva.

---

<sup>29</sup> Srov. Sb. n. u. ÚS, nález ÚS č. 96, sv. 22, s. 329, publikovaný ve Sbírce zákonů pod číslem 276/2001 Sb.

<sup>30</sup> Srov. také 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, Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 540, 685 - 692, Chvátalová, I. Historie a současnost správního soudnictví v České republice. Správní právo, 2004, č. 1 - 2, s. 105 - 113, Mikule, V. Soudní ochrana proti veřejné správě od 1. 1. 2003. Stavební právo: bulletin, 2002, č. 1, s. 9 - 16, Pomahač, R. Nejvyšší správní soud. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 45 - 71, Sládeček, V. Obecné správní právo. Praha: ASPI, a. s., 2005.

## **1.7. Správní soudnictví v České republice jako samostatný druh soudnictví a jeho vztah k civilnímu procesu**

Jak jsem výše uvedla, zákonodárce vyloučil správní soudnictví z pravomoci soudů v občanském soudním řízení, a na rozdíl od stavu do 31. 12. 2002, kdy bylo správní soudnictví upraveno v rámci OSŘ (v podstatě jako jeden z druhů občanského soudního řízení), zvolil pro ně právní úpravu autonomní (SŘS autonomně upravuje proces a částečně i organizaci a správu soudů ve správním soudnictví a též odborné požadavky na soudce, kteří mohou být přiděleni k výkonu funkce ke správním soudům).

Současné české správní soudnictví lze tedy považovat za samostatný druh soudnictví (vedle soudnictví trestního a civilního), a to přesto, že se podle § 64 SŘS v řízení ve správním soudnictví použijí přiměřeně i některá ustanovení OSŘ. Z pouhé podpůrné platnosti (subsidiarity) OSŘ vůči SŘS (navíc pouze jeho části první a třetí) nelze totiž s konečnou platností usuzovat na to, že by správní soudnictví mělo být jen určitou součástí či odnoží soudního procesu civilního. Vždyť nikdo většinou nezpochybňuje, že také ústavní soudnictví je zvláštním druhem soudnictví, a to přesto, že zákon o ústavním soudu pro řízení před ním také odkazuje na podpůrné použití OSŘ (včetně předpisů vydaných k jeho provedení).<sup>31</sup> Tento odkaz je v obou případech pouze legislativně technickým řešením.

Civilní proces i správní soudnictví spojuje funkce ochrany subjektivních práv realizovaná závazným řešením sporů o právo. Liší se však okruhem pravomoci, kterou soudy v těchto druzích soudního řízení vykonávají. Soudy v civilním procesu jsou generálně zmocněny projednávat a rozhodovat spory a jiné soukromoprávní záležitosti, zj. tedy poskytovat ochranu subjektivním právům soukromoprávní povahy. Správní soudy jsou povolány rozhodováním o správních žalobách poskytovat ochranu subjektivním právům povahy veřejnoprávní a rozhodují též v dalších svěřených veřejnoprávních záležitostech. Výrazným specifickým správního soudnictví (jako soudní kontroly legality postupu veřejné správy), odůvodňujícím jeho samostatnost a neodvislost od ostatních druhů soudnictví, je jeho vliv na činnost správy (přispívá ke sjednocení a zkvalitnění jejího postupu).

Civilní soudnictví je tedy soudnictvím soukromého práva (i když výjimečně a na základě speciálního zákonného zmocnění mohou civilní soudy rozhodovat i některé veřejnoprávní záležitosti) a správní soudnictví soudnictvím veřejného práva. Nejvýrazněji se pak tento dualismus projevuje v soudním přezkumu správních rozhodnutí, když správní soudy k žalobě přezkoumávají rozhodnutí, kterými byl žalobce zkrácen na veřejných subjektivních právech,

---

<sup>31</sup> Srov. § 63 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.



zatímco soukromoprávní záležitost, o které dříve pravomocně rozhodl správní orgán, projednají na návrh (k žalobě) civilní soudy v řízení podle části páté OSŘ.<sup>32</sup>

## **2. KAPITOLA**

### **SPRÁVNÍ ŽALOBY**

#### **2.1. Pojem a druhy správních žalob**

Správní žalobu obecně lze charakterizovat jako prostředek soudní ochrany subjektivních práv osob před nezákonným, nebo popřípadě i věcně nesprávným, postupem veřejné správy. Nezbytnou podmínkou přípustnosti správní žaloby je tvrzení žalobce v žalobě o tom, že určitým zásahem (zj. rozhodnutím, ale též i jinou činností, resp. nečinností) veřejné správy byl ve svých subjektivních právech dotčen. Soud na základě podané žaloby přezkoumává, zda správní orgán jednal v souladu se zákonem (zákonost postupu veřejné správy), popřípadě, zda také využil optimální volné úvahy zákonem mu svěřené (věcnou správnost postupu veřejné správy).

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 k ochraně poskytuje, tím účinnější je zde právo na soudní ochranu před excesy v činnosti veřejné správy. Mezi základní druhy správní žalob lze zařadit:

- **kasací správní žalobu**, tedy takovou žalobu, kterou se lze domoci zrušení pravomocného správního rozhodnutí či normativního aktu správy ze zákonem 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 až do 31. 12. 2002 jediným druhem správní žaloby. Kasací rozhodoval při přezkumu aktů správy rakouský Spolkový správní soud a později též československý 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

---

<sup>32</sup> Srov. k tomu také též Zoufík, F. Správní soudnictví jako druh soudnictví, Právo a zákonost, 1991, č. 1, s. 7 an., Winterová, A. a kol. Civilní právo procesní. 4. aktualizované vydání doplněné o předpisy evropského práva. Praha: Linde, a.s., 2006, s. 453 an.

- 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, a kterou se lze domoci rozhodnutí soudu o tom, 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 přezkoumává kromě právních otázek – zákonnosti rozhodnutí a jemu předcházejícího řízení - též věcnou správnost rozhodnutí. Ve správním soudnictví je takovou žalobou žaloba podle § 65 odst. 3 SŘS směřující proti rozhodnutí, kterým správní orgán uložil trest za správní delikt, a o které správní soud může rozhodnout kromě kasace tak, že napadené rozhodnutí změní;
- určovací správní žalobu, kterou se lze domáhat určení právního stavu, například vyslovení nicotnosti (v České republice žaloba podle § 65 odst. 1 SŘS). 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 (neformálním) zásahům veřejné správy (v České republice podle § 82 an. SŘS).

Vedle těchto základních správních žalob, jejímž primárním cílem je ochrana subjektivních práv, existují též speciální správní žaloby. Jsou jimi například kompetenční žaloba (v České republice podle § 97 an. SŘS) či dozorčí správní žaloba.<sup>33</sup>

Dozorčí žaloba obecně je prostředek soudní ochrany v případech porušení nebo zneužití pravomoci orgánu veřejné správy nebo veřejného funkcionáře, který uplatní orgán s dozorčí pravomocí. Mezi dozorčí správní žaloby v českém právu lze řadit:

- žalobu správního orgánu proti usnesení či opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti (§ 67 SŘS), ke které je aktivně legitimován orgán dozoru

---

<sup>33</sup> K druhům správních žalob srov. také Pomahač, R. *Modality obecné správní žaloby*. Justiční praxe, 2002, č. 3, s. 100-107, Pítrová, L., Pomahač, R. *Evropské správní soudnictví*. Praha : C. H. Beck, 1998, Smolík, P. *Správní žaloba*. Disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000.

nad výkonem působnosti územních samosprávných celků. Žalobou se může domáhat zrušení usnesení či opatření územního samosprávného celku v samostatné působnosti pro rozpor s právními předpisy, a

- zvláštní žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 66 odst. 2 SŘS, kterou může podat Nejvyšší státní zástupce. Jeho oprávnění lze považovat za speciální dozorčí pravomoc nad výkonem rozhodovací činnosti správních orgánů. Specialita této jeho dozorčí pravomoci spočívá v tom, že ji nemůže uplatnit kdykoli (vůči jakémukoli nezákonnému rozhodnutí správního orgánu, o kterém se dozví), ale pouze shledá-li k jejímu uplatnění závažný veřejný zájem.

## **2.2. Správní žaloby v platné právní úpravě**

O správních žalobách můžeme hovořit ve smyslu formálním nebo ve smyslu materiálním. Formálně jsou správními žalobami ty návrhy nebo žaloby, o kterých na základě SŘS nebo zvláštního zákona rozhodují soudy správní. SŘS ( jeho § 4) svěřuje do pravomoci správních soudů rozhodování o:

- žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (kasační správní žaloba),
- žalobě o zrušení opatření obecné povahy pro rozpor se zákonem (kasační správní žaloba),
- žalobě o ochranu před nečinností správního orgánu, tedy žalobě na splnění povinnosti správního orgánu vydat rozhodnutí nebo osvědčení,
- žalobě o ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, tedy žalobě na splnění povinnosti správního orgánu zdržet se pokračování v nezákonném zásahu, a je-li to možné, obnovit stav před zásahem (tzv. správní žaloba proti ohrožení),
- kompetenčních (správních) žalobách,
- návrzích ve věcech politických stran a hnutí, a o
- návrzích ve věcech volebních a ve věcech místního referenda.

S výjimkou návrhu směřujícího ke zrušení opatření obecné povahy a dvou posledně jmenovaných, jsou uvedené návrhy „žalobami“ nazvány též výslovně (§ 32 SŘS).

V rámci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu lze v závislosti na tom, komu je svěřena legitimace k podání žaloby, rozlišit:

- obecnou žalobu proti rozhodnutí správního orgánu upravenou v § 65 SŘS jakožto prostředek soudní ochrany veřejných subjektivních práv,
- zvláštní žalobu k ochraně veřejného zájmu upravenou v § 66 SŘS, kterou může podat (dosud pouze) Nejvyšší státní zástupce. Tuto žalobu lze považovat zároveň za dozorčí správní žalobu;

- žaloby ve věcech samosprávy upravené v § 67 SŘS, a to konkrétně:
  - o žalobu správního úřadu proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti. I tato žaloba je zároveň dozorčí správní žalobou, neboť k jejímu podání je legitimován orgán dozoru nad výkonem působnosti územních samosprávných celků. Žalobou se lze domáhat zrušení usnesení či opatření územního samosprávného celku v samostatné působnosti pro rozpor s právními předpisy /§ 67 písm. a) SŘS/, a
  - o žalobu orgánu územního samosprávného celku proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva /§ 67 písm. b) SŘS/.

V závislosti na možném znění petitu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 an. SŘS lze rozlišit:

- žalobu o zrušení rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost nebo pro vady řízení (kasační správní žaloba) - § 65 odst. 1 a 2 SŘS,
- žalobu o vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu (určovací správní žaloba) – § 65 odst. 1 a 2 SŘS,
- žalobu o změnu rozhodnutí správního orgánu, jímž byl uložen trest za správní delikt, resp. o upuštění od trestu za správní delikt nebo jeho snížení (substituční správní žaloba) - § 65 odst. 3 SŘS.

Žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (s výjimkou žaloby k ochraně veřejného zájmu), žalobě o zrušení opatření obecné povahy, žalobě o ochranu před nečinností správního orgánu a žalobě o ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je společné to, že primárně směřují k ochraně veřejných subjektivních práv dotčených nezákonným postupem veřejné správy (nezákonným rozhodnutím, nezákonnou nečinností, nezákonným zásahem). Jde tedy o typické správní žaloby. Naproti tomu účelem kompetenční správní žaloby (§ 97 an. SŘS) 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 nepřislušnosti orgánu veřejné správy, který je vydal (v případě pozitivního kompetenčního konfliktu).

Podle § 16a odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím může správní soud s účinností od 1. 1. 2007, pokud na základě žaloby přezkoumává rozhodnutí správního orgánu o odepření informace, napadené rozhodnutí nejen zrušit (zjistí-li, že

odepření informace bylo nedůvodné), ale je oprávněn také nařídít povinnému subjektu požadované informace poskytnout.

### **2.3. Řízení ve věcech porušení povinností veřejných funkcionářů podle zákona o střetu zájmů**

Do 20. 6. 2008, kdy nabyla účinnosti novela<sup>34</sup> zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (dále zákon o střetu zájmů), bylo součástí pravomoci správních soudů také rozhodování ve věcech porušení povinností veřejných funkcionářů stanovených zákonem o střetu zájmů.<sup>35</sup> Zákon o střetu zájmů, který tuto pravomoc správních soudů zcela nově založil, nabyl účinnosti 1. 1. 2007. Správní soudy v těchto věcech rozhodovaly tedy pouhé jeden a půl léta.

Řízení o porušení povinností veřejných funkcionářů bylo upraveno v hlavě VI. zákona o střetu zájmů, která byla shora uvedenou novelou zrušena. V tomto řízení správní soudy rozhodovaly o tom, zda veřejný funkcionář zaviněně porušil povinnost stanovenou mu zákonem o střetu zájmů či nikoliv. Došly-li k závěru, že se veřejný funkcionář deliktu dle zákona o střetu zájmů dopustil, byly oprávněny, resp. povinny, uložit sankci ve formě pokuty, a to v některých případech až do výše 500.000,- Kč. Odsuzující rozsudek se navíc zveřejňoval prostřednictvím veřejné datové sítě po dobu 6 měsíců. Právní úprava tohoto řízení ve správním soudnictví byla vzhledem k dosavadnímu vývoji právní úpravy trestání a soudního procesu obecně velmi nová. Šlo o úžasnou směsici prvků civilního sporného procesu a soudního trestání.

Řízení se zahajovalo na návrh. Těž aktivní legitimace byla upravena nevšedně. Rozlišovalo se totiž návrhové oprávnění a návrhová povinnost. Návrh na zahájení řízení byl povinen podat evidenční orgán, pokud došel k závěru, že existuje důvodné podezření, že veřejný funkcionář porušil povinnosti uložené mu zákonem o střetu zájmů. Návrhové oprávnění pak náleželo každému, kdo měl důvodné podezření, že veřejný funkcionář porušil povinnosti uložené mu tímto zákonem.

Správní soud tu v řízení pojatém jako rozhodování o sporu mezi dvěma navzájem rovnými účastníky řízení (navrhovatelem a veřejným funkcionářem, proti němuž návrh směřuje), rozhodoval o vině a trestu za porušení práva. Nešlo tu přitom ale o soudní trestání (ve smyslu rozhodování o vině a trestu za trestné činy soudy podle trestního řádu), ani o správní trestání (rozhodování správních orgánů o vině a trestu za přestupky či jiné správní delikty podle zákona o přestupcích, resp. zákonů zvláštních).

---

<sup>34</sup> Zákon č. 216/2008, kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

<sup>35</sup> Srov. § 15 a § 16 zákona o střetu zájmů ve znění do 19. 6. 2008.

Na dobu jeden a půl roku právní úprava v České republice tedy zakotvila nový typ soudně trestného deliktu, k jehož „stíhání“ zmocnila správní soudy v řízení ovládaném zásadami typickými pro civilní sporný soudní proces: řízení se zahajovalo pouze na návrh oprávněného orgánu či osoby (zásada dispoziční), soud projednal pouze ty skutečnosti a důkazy, které jim účastníci předložili na základě své povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní<sup>36</sup> (zásada projednací). Ve sporu měl úspěch ten účastník (navrhovatel či nařčený veřejný činitel), který unesl břemeno tvrzení a břemeno důkazní. Tedy ten, který přesvědčil soud o své subjektivní pravdě (zásada formální pravdy).

V souvislosti s řízením ve věcech porušení povinností veřejných funkcionářů podle zákona o střetu zájmů ve znění účinném do 19. 6. 2008 nelze mluvit ani o čistém „správním soudnictví“, tak jak byl tento pojem vymezen v kapitole první této práce. Soud tu nekontroloval činnost pouze orgánů veřejné správy, ale jeho rozhodovací pravomoc (včetně pravomoci uložit sankci) se vztahovala také na představitele moci zákonodárné a moci soudní. Nicméně do 19. 6. 2008 šlo o návrh, o kterém na základě své zákonné pravomoci rozhodovaly správní soudy, šlo o návrh ve správním soudnictví<sup>37</sup> (správní „žalobu“).

Nešlo také o typickou správní žalobou (kterou žalobce podává na ochranu svého porušeného nebo ohroženého veřejného subjektivního práva), ale o návrh, kterým se navrhovatel mohl domáhat, aby soud ve svém rozhodnutí vyslovil, že veřejný funkcionář porušil určitou povinnost stanovenou zákonem o střetu zájmů.

Na základě shora uvedené novely byly delikty podle zákona o střetu zájmů z pravomoci správních soudů vyňaty a konstruovány jako pouhé přestupky<sup>38</sup>, o nichž nyní rozhodují obecní úřady obcí s rozšířenou působností a za jejich spáchání mohou veřejným funkcionářům uložit pokutu maximálně do 50.000,-- Kč.

Významná část nového v zákoně o střetu zájmů, co mělo umožnit prohloubit kontrolu veřejných funkcionářů a zmírnit motivace veřejných funkcionářů ke korupčnímu jednání, bylo tedy odstraněno. Právní úprava v této oblasti se vrátila téměř na úroveň předchozího zákona č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (o střetu zájmů), ve znění pozdějších předpisů, který byl předmětem kritiky pro neefektivnost a nakonec zrušen Ústavním soudem.

Motivace zákonodárce k této rychlé změně nelze vyčíst ani v důvodové zprávě ke shora uvedené novele. Snad stále přetrvává u veřejných funkcionářů neochota podrobit veřejné

---

<sup>36</sup> Srov. § 52 SŘS.

<sup>37</sup> Srov. § 4 odst. 2 písm. e) SŘS ve znění účinném do 19. 6. 2008.

<sup>38</sup> Významně se na základě novely také snížil počet skutkových podstat těchto deliktů.

kontrole své majetkové poměry, činnosti vykonávané vedle veřejné funkce a jiné okolnosti, které by mohly vést ke střetu zájmu na řádném výkonu veřejné funkce s jejich zájmem osobním. Jak jinak si lze vysvětlit novelou provedenou minimalizací sankcí za delikty dle zákona o střetu zájmů a eliminaci možné skandalizace prohřešků veřejných funkcionářů prostřednictvím zveřejnění odsuzujících rozsudků.<sup>39</sup>

Pro zajímavost lze v této souvislosti upozornit na konkrétní kauzu, o níž bylo rozhodováno v řízení o porušení povinností veřejných funkcionářů podle zákona o střetu zájmů ve znění do 19. 6. 2008, která se týkala v předmětné době starosta Vsetína (nyní exministra pro místní rozvoj) J. Č. Tato kauza nebyla tolik medializována jako stíhání J. Č. pro podezření z trestného činu přijímání úplatku, provázené od počátku zvláštními okolnostmi (či tlaky) včetně nestandardního procesního postupu ústího v odložení trestního stíhání.

V řízení o porušení povinností veřejných funkcionářů podle zákona o střetu zájmů uložil KS v Ostravě J. Č. rozsudkem<sup>40</sup> pokutu ve výši 20.000,-- Kč za porušení povinnosti podle zákona o střetu zájmů, kterého se měl dopustit tím, že v oznámení o činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích, které učinil dne 26. 3. 2007 v souvislosti s ukončením funkce starosta města Vsetín neuvedl, že má nesplacený hypoteční úvěr u Komerční banky, a.s., ve výši 1.388.527,74 s úrokem ve výši 5.033,40 Kč. Proti tomuto rozsudku podal J.Č. prostřednictvím právního zástupce kasační stížnost. O kasační stížnosti rozhodoval NSS v době, kdy již byla v účinnosti novela zákona o střetu zájmů provedená shora citovaným zákonem č. 216/2008 Sb. V souladu s přechodnými ustanoveními tohoto zákona<sup>41</sup> NSS svým rozsudkem řízení o kasační stížnosti zastavil, zrušil výše uvedený rozsudek KS v Ostravě bez zkoumání jeho věcné správnosti, a zároveň uložil České republice povinnost zaplatit veřejnému funkcionáři k rukám jeho právního nástupce náklady řízení o kasační stížnosti. Obě řízení, tj. řízení před krajským soudem i řízení o kasační stížnosti posuzoval NSS jako celek. Rozhodnutí KS v Ostravě NSS zrušil přesto, že bylo v právní moci. Argumentoval přitom tím, že by se takové rozhodnutí dodatečně stalo rozhodnutím vydaným v jednoinstančním řízení, jehož přezkum by byl v rámci obecného soudnictví vyloučen a tím by tedy byl zhoršen standard ochrany práv veřejného funkcionáře oproti stavu před účinností zákona č. 216/2008 Sb. Zároveň zůstala zachována možnost stíhat jednání, kterého se mohl J.Č. dopustit proti zákonu o střetu zájmů jakožto přeštek Pro tento účel zákon č. 216/2008 Sb. stanoví, že doba, po kterou bylo

---

<sup>39</sup> O přestupcích dle zákona o střetu zájmů se rozhoduje ve správním řízení, které je neveřejné.

<sup>40</sup> Rozsudek KS v Ostravě ze dne 17. 1. 2008, č.j. 22Ca 263/2007 – 100.

<sup>41</sup> Srov. Čl. II odst. 2. podle něž soudní řízení o porušení povinností veřejných funkcionářů zahájená před účinností tohoto zákona, v nichž nebylo do dne účinnosti tohoto zákona rozhodnuto, se zastavuje dnem účinnosti tohoto zákona.

vedeno řízení před soudem, se nezapočítává do běhu lhůty, po jejímž uplynutí nelze podle zvláštního zákona přestupek projednat.

#### **2.4. Žaloba podle části páté OSŘ**

Vymezila-li jsem v úvodu této práce správní soudnictví též jako soudní kontrolu rozhodovací činnosti veřejné správy, je možné považovat za správní žalobu (konkrétně substituční) do určité míry také žalobu upravenou v části páté OSŘ (samozřejmě pouze z hlediska materiálního, neboť, jak jsem výše uvedla, uzavřený katalog správních žalob upravuje pouze SŘS a zvláštní zákony, které rozšiřují pravomoc správních soudů o rozhodování v dalších případech). Žalobou podle části páté se lze domáhat, aby soud v občanském soudním řízení opětovně (a v rozsahu, ve kterém se toho žalobce domáhá) projednal věc vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, o které již dříve pravomocně rozhodl správní orgán (§ 244 OSŘ).

Jednak je žaloba podle části páté do určité míry klasickou žalobou civilní. Žalobce se jí přece domáhá, aby soud rozhodl určitý spor či jinou soukromoprávní věc, tedy ve věcech, rozhodování o nichž především náleží do pravomoci civilních soudů (§ 7 odst. 1 a § 244 odst. 1 OSŘ). Zásadní odlišnost od typické civilní žaloby a zároveň podobnost se žalobou správní však spočívá v tom, že základním předpokladem pro možnost podat žalobu je, že ve stejné věci již dříve pravomocně rozhodl správní orgán. Logicky žalobce, který má za to, že správní orgán, vyřešil věc v jeho neprospěch, bude chtít dosáhnout rozhodnutí soudu věcně odlišného (pro sebe příznivého) od dřívějšího rozhodnutí správního orgánu, lze tedy říci, že žaluje na změnu rozhodnutí správního orgánu o sporu či jiné soukromoprávní věci.

Obsahuje-li žaloba předepsané náležitosti a jsou-li splněny podmínky řízení, soud žalobu meritorně projedná a dojde k určitému závěru o tom, jak by ve věci mělo být rozhodnuto, resp. jak na základě původního návrhu na zahájení řízení před správním orgánem či v řízení zahájeném z moci úřední, měl rozhodnout správní orgán (například vyhovět nebo nevyhovět žádosti).

Vzhledem k tomu, že rozhodnout o žalobě meritorně může soud jen tehdy, když dojde k závěru, že rozhodnutí správního orgánu je nesprávné (§ 250j odst. 1 OSŘ), bude nucen v určité fázi řízení podle části páté zkoumat, zda rozhodnutí správního orgánu je či není věcně správné. V závislosti na výsledku tohoto přezkumu pak tedy žalobu zamítne a rozhodnutí správního orgánu zůstane nedotčeno (dojde-li k závěru, že správní orgán rozhodl správně - §250i OSŘ) nebo ve věci sám rozhodne a dřívější rozhodnutí správního orgánu tak nahradí (dojde-li k závěru, že rozhodnutí správního orgánu správné není).



Do té míry, do které soud přezkoumává rozhodnutí správního orgánu (kontroluje rozhodovací činnost veřejné správy v soukromoprávních věcech z hlediska věcné správnosti), je tedy jeho činnost správním soudnictvím (to ovšem platí také jen v úrovni materiální, neboť kritériem přezkumu ve správním soudnictví je zákonnost rozhodnutí správního orgánu, nikoliv též jeho věcná správnost).<sup>42</sup>

Jak jsem již výše uvedla, lze kořeny současné podoby části páté OSŘ hledat již rakouském a československém historickém právu. Ústavní listina z roku 1920 v § 105 stanovila: Ve všech případech, ve kterých úřad správní podle zákonů o tom vydaných rozhoduje o nárocích soukromoprávních, volno jest straně tímto rozhodnutím dotčené po vyčerpání opravných prostředků dovolávati se nápravy pořadem práva. K provedení tohoto ustanovení byl přijat zákon č. 217/1925 Sb., který upravoval jednak určovací žalobu zápornou, kterou se strana dotčená tím, že rozhodnutím správního úřadu byl jiné straně přiznán uplatňovaný nárok, může domáhat výroku, že nárok takto uznaný není po právu, a jednak žalobu o určení nebo o plnění, kterou se strana může domáhat nároku, který byl správními úřady zamítnut (srov. jeho § 1 odst. 2 a 3). Šlo-li ale o nárok, který podle své povahy patří k řízení ve věcech nesporných, lze jej uplatnit pouhým návrhem podle obdoby citovaných ustanovení o žalobách. Zákon tedy v podstatě rozlišoval, kdy správní orgán rozhodl o sporném nároku a k ochraně proti takovému výroku správního orgánu upravoval uvedené žaloby (soudní řízení o nich bylo řízením sporným), a kdy správní orgán naopak rozhodl o soukromoprávním nároku nesporné povahy a kde k ochraně (stanovil-li to zvláštní předpis) byl přípustný návrh podle obdoby uvedených žalob (v soudním řízení nesporném).

Na rozdíl od současné právní úpravy žaloby podle části páté OSŘ a řízení o ní, neměla mít náprava pořadem práva ve smyslu § 105 ústavní listiny žádnou podobnost a souvislost se žalobou správní, resp. se stížností k nejvyššímu správnímu soudu, kterou se strana domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí správního úřadu. Hora to vyjádřil následovně<sup>43</sup>: „Žaloba, která se podává u řádného soudu se nemůže vůbec nikterak zabývatí přezkoumáváním rozhodnutí úřadů správních a má za následek, že nyní se soud tou věcí zabývá jaksi úplně znova tak, jako by žádného rozhodnutí správního úřadu nebylo. Má-li tu být náprava pořadem práva žalobou u řádného soudu, toho materiálu, který zjistí správní úřad, nemůže býti použito řádným soudem. Jinak to není náprava, kterou ústava chtěla, nýbrž bylo by to přezkoumávání

---

<sup>42</sup> Konečně i Ústavní soud považuje řízení podle části páté OSŘ a řízení podle SŘS jako dvě větve „současného českého správního soudnictví“, jehož agenda je rozdělena podle veřejnoprávní a soukromoprávní povahy vztahů, které jsou předmětem sporů (srov. Sb. n. u. ÚS, usnesení ÚS č. 11, sv. 30, s. 531).

<sup>43</sup> Srov. Hora, V. Zákon ze dne 15. října 1925, č. 217 Sb. z. a n., jímž se provádí § 105 ústavní listiny. Příspěvek k jeho vzniku a kritice. Právník, 1930, sešit V., s. 147 a 150

rozhodnutí úřadu správního, zda on postupoval správně. Soud se nezabývá tím, zda úřad správně rozhodl či ne, on rozhoduje samostatně.“ Nebo podle Hoetzela<sup>44</sup>: „Řádné soudy nejsou povolány k tomu, aby přímo rušily nebo měnily administrativní nálezy; ony zcela samostatně, nejsouce vázány výsledky řízení správního, rozhodují o věci de plano, jako by šlo o úplně nové rozhodování počínajíc I. stolicí. Nálezy soudů jako pozdější přivádějí k pádu předcházející správní rozhodnutí, pokud jim odporují.“

### **3. KAPITOLA**

## **ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍCH ŽALOBÁCH**

### **3.1. Úvodem**

O návrzích a žalobách uvedených v § 4 SŘS jednají a rozhodují příslušné správní soudy v řízení ve správním soudnictví dle SŘS. Na řízení se použijí jednak obecná ustanovení o řízení ve správním soudnictví (§ 32 až 64 SŘS) a jednak zvláštní ustanovení o řízení vztahující se k tomu kterému návrhu ve správním soudnictví.

Chce-li se někdo v soudním řízení domoci nápravy rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo dle jeho názoru zasaženo do jeho práv, může tak učinit žalobou ke správnímu soudu (zvláštní ustanovení o řízení obsahují § 65 až 78 SŘS) nebo žalobou, řízení o níž je upraveno v části páté OSŘ. Odpověď na otázku, zda v konkrétním případě napadnout správní akt u soudu žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 an. SŘS nebo žalobou podle části páté OSŘ, závisí na posouzení hmotně právní povahy daného správního aktu. Konkrétně toho, zda se toto rozhodnutí týká vztahů soukromoprávní povahy nebo zda jím byl účastník dotčen ve svých veřejných subjektivních právech.<sup>45</sup>

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

Řízení ve správním soudnictví je v zásadě řízením přezkumným. Správní soudy v něm mj. k žalobě přezkoumávají rozhodnutí či jiný zásah (nečinnost, faktický zásah) správního orgánu z důvodu ochrany veřejných subjektivních práv jednotlivců, kteří se před soudem dovolají jejich ochrany, popřípadě z důvodu ochrany veřejného zájmu.

Použijeme-li pojmosloví civilně soudního procesu, lze říci, že řízení ve správním soudnictví (zejména o žalobách) má povahu řízení sporného (kontradiktorního). Řeší se v něm totiž spor o právo mezi dvěma stranami, mezi žalobcem - osobou spravovanou na straně jedné, a

---

<sup>44</sup> Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. 2. vydání. Praha: Melantrich, 1937, s. 414 - 415.

<sup>45</sup> Více k této problematice ve 4. kapitole této práce.

žalovaným - správním orgánem - na straně druhé. Žalobce v tomto sporu obhájí své, určitou činností (nečinností) veřejné správy tvrzeně porušené veřejné subjektivní právo či práva a žalovaný obhájí zákonnost svého postupu (rozhodnutí či jiného zásahu). Na rozdíl od řízení před správním orgánem, popř. jiného postupu správního orgánu, v němž správní orgán a osoba spravovaná byly ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti (správní orgán jednostranně a autoritativně rozhodoval, resp. jinak zasahoval do práv a povinností spravované osoby), se v řízení ve správním soudnictví zaručuje jejich rovné postavení (§ 36 odst. 1 SŘS).<sup>46</sup>

V řízení ve správním soudnictví se též uplatňují zásady jinak typické pro civilně soudní řízení sporné (tzv. odvětvové principy civilního procesu), zejména zásada dispoziční, která se uplatňuje ve vztahu k řízení i jeho předmětu. Řízení ve správním soudnictví je řízením žalobním, může tak být zahájeno vždy jen na návrh (k žalobě) toho, kdo se před soudem domáhá ochrany (§ 5 SŘS). Tento návrh může navrhovatel vzít též zcela nebo zčásti zpět, dokud o něm soud nerozhodl a domoci se tak zastavení řízení o něm (§ 37 odst. 4 SŘS). V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu určuje žalobce označením napadených výroků a uvedením žalobních bodů rozsah přezkumu rozhodnutí správního orgánu soudem (§ 75 odst. 2 SŘS). Uvedené žalobní body může žalobce kdykoli za řízení omezit (§ 71 odst. 2 SŘS).

Stejně jako v civilně soudním 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, resp. 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 (§ 52 odst. 1 SŘS). 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, neunese 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

---

<sup>46</sup> Srov. také Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. 2. vydání. Praha: Melantrich, 1937, str. 441, kde je popisován základní ráz procesu před někdejší nejvyšším správním soudem: „Nejcharakterističtější pro proces před nejv.správním soudem je, že běží o opravné řízení proti správnímu aktu, které je technicky vypraveno jako spor mezi dvěma stranami: úřadem, jehož akt je napaden a mezi stěžovatelem jemuž je přidělena úloha útočníka, kdežto žalovaný úřad má roli obrannou.“

měnit, nebo tvrdit nové rozhodné skutečnosti a předkládat nové důkazy až do skončení řízení před soudem, tj. do okamžiku, než věcně příslušný správní soud vyhlásí ve věci své rozhodnutí. 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, resp. o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 SŘS). Také pak v řízení o kasační stížnosti nemohou být jako její jediný důvod uplatňovány skutečnosti neuplatněné v řízení před krajským soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno (§ 104 odst. 4 SŘS). Taková kasační stížnost by byla nepřipustná. Jsou-li takové skutečnosti uplatněny spolu s jinými přípustnými důvody kasační stížnosti, soud k nim při jejím projednávání nepřihlédne. Obdobně v civilně soudním řízení nelze ve sporných věcech (s výjimkami) uvádět jako důvody odvolání skutečnosti a důkazy neuplatněné v řízení před soudem prvního stupně (zásada neúplné apelace - § 205a OSŘ).

Blízkost správního soudnictví a civilně soudního procesu, respektive SŘS a OSŘ je koneckonců zakotvena též legálně. Ve smyslu § 64 SŘS se totiž pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně použijí též ustanovení první a třetí části OSŘ, nestanoví-li SŘS jinak. Uvedená ustanovení OSŘ se tak tedy použijí zejména na právní otázky a instituty – ať už záměrně nebo v důsledku nezamýšlené mezery v zákoně - v SŘS neupravené vůbec (například důkazní prostředky) nebo v případě, že SŘS upravuje u určitého právního institutu jen zvláštnosti a odchylky od jinak obecné právní úpravy v OSŘ (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 SŘS jinak (§ 42 odst. 5 SŘS).

### **3.3. K některým obecným ustanovením o řízení ve správním soudnictví**

Obecná ustanovení o řízení ve správním soudnictví jsou v rámci SŘS 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 – kasační stížnosti a obnově řízení, není-li v dílu prvním a druhém hlavy třetí části třetí SŘS stanoveno jinak.

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

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

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 SŘS). Ve věcech volebních a věcech místního referenda však návrh podaný u věcně či místně nepřislušného soudu bude odmítnut jako nepřijatelný /§ 92 a § 46 odst. 1 písm. d) SŘS/.

Návrh na zahájení řízení musí mít *náležitosti* uvedené v § 37 odst. 2 a 3 SŘS.<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 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 stanovené 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 SŘS a § 43 OSŘ ve spojení s § 64 SŘS).

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>47</sup> Srov. § 72, § 80, § 84, § 106 a 115 SŘS

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

<sup>49</sup> Návrh či žaloba včetně kasační stížnosti musí být opatřeny též kolkovou známku, kterou byl zaplacen soudní poplatek (kromě navrhovatelů či řízení ve správním soudnictví osvobozených od soudních poplatků). Při nezaplacení poplatku soud vyzve navrhovatele k jeho zaplacení ve lhůtě, kterou mu určí. Po jejím marném uplynutí soud řízení usnesením zastaví /§ 9 odst. 1 zákona ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, § 47 písm. c) SŘS/. Je-li však poplatek ve věcech správního soudnictví zaplacen dříve, než usnesení o zastavení řízení nabylo právní moci, soud je zruší (§ 9 odst. 7 zákona ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích).

<sup>50</sup> Srov. Sb. n. u. ÚS, nález ÚS č. 38, sv. 25, s. 307.

<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. Sb. n. u. ÚS, nález ÚS č. 191, sv. 24, s. 415). Odstranitelnou vadou je i nepřesné označení účastníků řízení (srov. Sb. n. u. ÚS, nález č. 3, sv. 29, s. 21, usnesení č. NSS 534/2005 Sb. NSS).

<sup>52</sup> Srov. Sb. n. u. ÚS, nález ÚS č. 154, sv. 16, s. 145, Sb. n. u. ÚS, nález ÚS č. 120, sv. 23, s. 177, Sb. n. u. ÚS, nález ÚS č. 1, sv. 25, s. 3 a usnesení NSS č. 534/2005 Sb. NSS. Opačný názor má Nejvyšší správní soud týkající

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

*Způsobilost být účastníkem řízení ve správním soudnictví* svěřuje SŘS (§ 33 odst. 2 SŘS) kromě fyzických a právnických osob<sup>53</sup> výslovně také správnímu orgánu a soudu (ačkoliv nemají subjektivitu podle práva hmotného). Pro další subjekty nebo orgány může procesní subjektivitu založit zvláštní zákon.<sup>54</sup>

Nedostatek procesní subjektivity je jako neodstranitelný nedostatek podmínky řízení důvodem k odmítnutí návrhu /§ 46 odst. 1 písm. a) SŘS/. Při ztrátě procesní subjektivity v průběhu řízení je možné procesní nástupnictví podle § 107 OSŘ, ale pouze za předpokladu, že v řízení jde o ochranu práva či práv, která přecházejí na právní nástupce.<sup>55</sup> V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je procesní nástupnictví u žalovaného správního orgánu speciálně upraveno v § 69 SŘS.

*Účastníky řízení ve správním soudnictví* jsou obecně (§ 33 odst. 1 SŘS):

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

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

*Procesní způsobilost* přiznává SŘS:

- účastníku řízení, který má podle hmotného práva způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu<sup>56</sup>, tj. opět fyzickým a právnickým osobám,
- správnímu orgánu a též

---

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 SŘS, neboť je to 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. § 35 odst. 6 SŘS ve spojení s § 7 a 8 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

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

<sup>55</sup> Na právní nástupce žalobce (navrhovatele) například nepřechází právo na informace o životním prostředí ve smyslu čl. 35 odst. 2 Listiny a zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (srov. usnesení NSS č. 453/2005 Sb. NSS).

<sup>56</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 OSŘ).

- tomu, kdo je podle zvláštního zákona oprávněn podat návrh.<sup>57</sup>

Jako novum oproti právní úpravě správního soudnictví platné do 31. 12. 2002 je v SŘS upraven právní institut osoby *zúčastněné na řízení* (§ 34 SŘS). Osobou zúčastněnou na řízení je ten, jehož veřejná subjektivní práva (§ 2 SŘS) či povinnosti byly dotčeny vydáním napadeného rozhodnutí správního orgánu, resp. tím, že rozhodnutí vydáno nebylo, nebo ten, jehož práva mohou být přímo dotčena rozhodnutím soudu o zrušení napadeného rozhodnutí, resp. 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 SŘS připouští účast takových osob jen v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 an. SŘS a v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 an. SŘS. 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 navrhovatel 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 sám 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 (§ 34 odst. 1 SŘS). Osobami zúčastněnými se takové osoby stávají pak tímto oznámením. Také se osoba, která má za to, že pro to splňuje podmínky, může domáhat postavení osoby zúčastněné na řízení sama. Pokud soud dojde k závěru, že taková osoba podmínky pro to nesplňuje, usnesením vysloví, že osobou zúčastněnou na řízení není (§ 34 odst. 4 SŘS). Proti takovému usnesení pak tato osoba, domnívá-li se, že je nesprávné, může podat kasační stížnost. Přímo 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 SŘS). Osoba zúčastněná na řízení nemůže disponovat předmětem řízení, přísluší ji jen práva uvedená v odst. 3 § 34 a na dalších místech SŘS, 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 SŘS). Speciální právní úprava zúčastněných osob do

---

<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.

budoucná vylučuje dřívější dohady o tom, zda v řízení před správním soudem mohou či nemohou vystupovat vedlejší účastníci (§ 93 OSŘ).

*Procesní úkony* účastníků či osob zúčastněných na řízení soud posuzuje podle jejich obsahu, a to i když jsou označeny nesprávně (§ 41 odst. 2 OSŘ ve spojení s § 64 SŘS). Obsahové *náležitosti*, které musí splňovat každé podání, stanoví SŘS v odst. 2 § 37<sup>58</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 SŘS a § 43 OSŘ ve spojení s § 64 SŘS).

Nejsou-li splněny podmínky, za nichž soud může rozhodnout ve věci samé (§ 103 OSŘ ve spojení s § 64 SŘS) a tento nedostatek podmínek řízení je neodstranitelný, resp. na výzvu soudu odstraněn nebyl, soud návrh podaný ve správním soudnictví *odmítne*. Konkrétní „vady návrhu“, pro které má dojít k jeho odmítnutí, uvádí SŘS v § 46 odst. 1 a 2 SŘS. Proti nezákonnému usnesení o odmítnutí návrhu je přípustná kasační stížnost /§ 103 odst. 1 písm. e) SŘS/. Podle § 49 odst. 7 SŘS je soud povinen odmítnout návrh kdykoli v průběhu řízení před rozhodnutím soudu ve věci samé, vyjde-li najevo některý ze zákonem stanovených důvodů pro odmítnutí.

*Žalobu podanou podle části páté OSŘ* odmítá příslušný soud pouze z důvodů uvedených v § 250g OSŘ. Při nedostatku jiných procesních podmínek soud řízení o žalobě zastaví (srov. § 245 ve spojení s § 104 OSŘ).

Přestože jsou splněny podmínky řízení a soud tak nemusí návrh odmítnout podle § 46 SŘS, je povinen *řízení* o něm *zastavit*, nastane-li některá ze skutečností uvedená v § 47 SŘS, resp. stanoví-li tak na jiných místech SŘS nebo zvláštní zákon. Důvodem pro zastavení řízení je zpětvzetí návrhu navrhovatelem<sup>59</sup> a též prohlášení navrhovatele, že po podání návrhu byl postupem správního orgánu plně uspokojen (§ 62 SŘS). Soud řízení zastaví také, jestliže se ve smyslu § 62 odst. 4 SŘS navrhovatel ve lhůtě soudem mu stanovené nevyjádřil, zda je s postupem správního orgánu spokojen, ale z okolností případu je zřejmé, že uspokojen byl

---

<sup>58</sup> Srov. podobně § 42 odst. 4 OSŘ

<sup>59</sup> Nejde-li o společný návrh více osob, u kterého zpětvzetí návrhu jedním z navrhovatelů soud jen vezme na vědomí usnesením.



nebo zjistí-li ve smyslu § 86 SŘS, že po podání žaloby proti nezákonnému zásahu již zásah ani jeho důsledky netrvaly a nehrozí opakování zásahu.

Zákon o azylu<sup>60</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>61</sup> soud řízení zastaví též po marném uplynutí lhůty, kterou stanovil navrhovateli k zaplacení soudního poplatku.

Též proti usnesení o zastavení řízení ve správním soudnictví je přípustná kasační stížnost (§ 102 SŘS).

K projednání a rozhodnutí věci samé nařídí předseda senátu *jednání* (§ 49 SŘS).

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

Požadavek ústnosti a veřejnosti jednání za přítomnosti účastníků je prolomen v ustanovení § 51 SŘS, které zakotvuje možnost soudu rozhodnout o věci samé bez nařízení jednání. Bez nařízení jednání může soud o věci samé rozhodnout, pokud takový 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 souhlas účastníků. Ex offio bez jednání rozhodne soud, rozhoduje-li o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 76 SŘS a dále ve věcech volebních podle § 88 odst. 3 SŘS. Fakultativně může soud rozhodnout bez nařízení jednání (slovy zákona „jednání není třeba nařizovat“) v řízení o ochraně ve věcech registrace (§ 89 odst. 5 SŘS), o neplatnosti voleb a hlasování (§ 90 odst. 3 SŘS) a v řízení o ochraně ve věcech místního referenda (§ 91a odst. 3 SŘS). 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 SŘS).<sup>62</sup>

---

<sup>60</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>61</sup> Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

<sup>62</sup> Pro zajímavost lze uvést vývoj právního institutu rozhodování soudu bez nařízení jednání ve správním soudnictví v právní úpravě. Do účinnosti SŘS byla úprava možnosti soudu rozhodnout ve správním soudnictví bez nařízení jednání obsažena v § 250f OSŘ, 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 OSŘ nálezem Ústavního soudu (Sb. n. u. ÚS, nález ÚS č. 85, sv. 6, s. 109), uveřejněným též 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 rozhodnutím, záleželo jen na úvaze soudu, zda v určité věci nenařídí jednání, aniž by respektoval

*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 navrhnout i v průběhu řízení soudu až do 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 SŘS). 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>63</sup> Nevypořádá-li se soud takto se všemi navrženými důkazy (některé návrhy na provedení důkazu vůbec opomene nebo jim nevyhoví, aniž by to odůvodnil), bylo by řízení před ním stíženo vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) SŘS 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. SŘS.

V rámci § 52 odst. 2 upravuje SŘS 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>64</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, resp. jinak než tak, jak o ní bylo rozhodnuto v původním rozhodnutí, z něhož soud vycházel, může být za podmínek stanovených v § 111 an. SŘS důvodem obnovy řízení.

Vzhledem ke skromnosti úpravy *dokazování* v obecných ustanoveních o řízení v SŘS bude nutné ve smyslu § 64 SŘS přiměřeně použít ustanovení o dokazování v OSŘ.<sup>65</sup> Soud může vzít za svá a tedy prokázaná též shodná tvrzení účastníků (§ 120 odst. 4 OSŘ). Provádění dokazování včetně jeho provádění jednotlivými důkazními prostředky upravuje OSŘ v § 122

---

požadavek účastníků na veřejné projednání věci. Zákonem č. 202/1997 Sb. s účinností od 1. 10. 1997 byl § 250f OSŘ 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>63</sup> Srov. Sb. n. u. ÚS, náleží ÚS č. 46, sv. 30, s. 3.

<sup>64</sup> Srov. § 135 OSŘ.

<sup>65</sup> Srov. § 120 an. OSŘ

až § 131. § 132 OSŘ 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 SŘS. Při rozhodování o této žalobě vychází soud totiž ze skutkového a právního stavu existujícího v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 SŘS), proto dokazování může provádět (při jednání) jen v omezeném rozsahu stanoveném v § 77 odst. 2 větě první SŘS.

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>66</sup>, resp. podle skutkového a právního stavu, který je tu v době rozhodnutí soudu<sup>67</sup>, provádí soud dokazování v plném rozsahu a za použití (kromě zmíněného § 52 SŘS) výše uvedených příslušných ustanovení OSŘ o dokazování.

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 (§ 53 odst. 1 SŘS). *Rozsudkem* se ve správním soudnictví rozhoduje o všech žalobách (§ 32 SŘS), o návrzích ve věcech politických stran a politických hnutí, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části a o kasační stížnosti.<sup>68</sup> Usnesením ve věci samé soud rozhoduje o návrzích ve věcech volebních a ve věcech místního referenda.<sup>69</sup>

V jiných věcech rozhoduje soud *usnesením*, ale jen tam, kde to zákon stanoví (§ 53 odst. 2 SŘS). Na některých místech však SŘS ukládá soudu rozhodnout, aniž by však zároveň stanovil formu rozhodnutí<sup>70</sup>, přičemž § 167 odst. 1 OSŘ s ohledem na speciální právní úpravu v § 53 odst. 2 SŘS ve správním soudnictví použít nelze. De lege ferenda by tak bylo lepší i pro správní soudnictví převzít úpravu v § 167 odst. 1 OSŘ.

Proti rozhodnutím soudům ve správním soudnictví jsou opravné prostředky přípustné, jen stanoví-li tak SŘS (§ 53 odst. 3 SŘS). Přípustné jsou v podstatě jen mimořádné opravné prostředky<sup>71</sup>, kterými jsou kasační stížnost a obnova řízení. Oba je možné směřovat jen proti pravomocným rozhodnutím ve správním soudnictví. Obnova řízení je za podmínek stanovených § 111 an. SŘS přípustná jen proti pravomocnému rozsudku krajského soudu o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu a proti pravomocnému rozsudku

<sup>66</sup> Srov. § 81 odst. 1, § 87 odst. 1 SŘS.

<sup>67</sup> Srov. § 96 a § 100 SŘS.

<sup>68</sup> Srov. § 78, § 81, § 87, § 96, § 100 odst. 2, § 101d a § 110 SŘS.

<sup>69</sup> Srov. § 88 odst. 3, 89 odst. 5, § 90 odst. 3, § 91 odst. 3 a § 91a odst. 3 SŘS.

<sup>70</sup> Srov. § 50 nebo § 52 odst. 1 SŘS

<sup>71</sup> Řízení ve správním soudnictvím je řízením jednoinstančním; rozsudek ve správním soudnictví nabývá právní moci již doručením (§ 54 odst. 5 SŘS). Totéž platí vzhledem k § 55 odst. 5 SŘS přiměřeně o usnesení ve správním soudnictví.

krajského soudu, resp. Nejvyššího správního ve věcech politických stran a politických hnutí (§ 114 SŘS). Podá-li účastník nepřipustný opravný prostředek, soud je odmítne /§ 46 odst. 1 písm. d) SŘS/. Pravomocné rozhodnutí správního soudu samozřejmě může ten, který má za to, že jím byla porušena jeho ústavně zaručená základní práva a svobody, napadnout též 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>72</sup>

Jak bylo již výše řečeno, ve správním soudnictví nejsou proti rozhodnutím soudů upraveny řádné opravné prostředky (odvolání).<sup>73</sup> Rozhodnutí správního soudu nabývá *právní moci* již doručením účastníkům. Usnesení, která se nedoručují, právní moci nenabývají.

Výrok pravomocného rozsudku je závazný pro účastníky řízení a nově též pro osoby zúčastněné na řízení a orgány veřejné moci (§ 54 odst. 6 SŘS). Pravomocný rozsudek je též nezměnitelný, je *rei iudicatae* znemožňující ve stejné věci znovu zahájit řízení /§ 46 odst. 1 písm. a) SŘS/.

*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 (§ 54 odst. 7 SŘS).

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 SŘS). 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, resp. nevyjádří-li se takto výslovně ve stanovené lhůtě, resp. vyjádří-li se ve stanovené lhůtě tak, že uspokojen

---

<sup>72</sup> Srov. § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>73</sup> Srov. k tomu § 159 OSŘ, podle kterého je v právní moci doručенý rozsudek, který již nelze napadnout odvoláním.

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) SŘS/. 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 SŘS stanoví vydání nového rozhodnutí, provedení opatření či jiného úkonu (§ 62 odst. 1 SŘS). 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 spr. ř. sdělení žalobce soudu, že je uspokojen, znamená též vzdání se práva na odvolání nebo rozklad proti novému správnímu 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, resp. osvědčení, též žalobce, který se domáhá vydání rozhodnutí žalobu proti nečinnosti správního orgánu. Opatření či jiný úkon ve smyslu (§ 62 odst. 1 SŘS) lze uvažovat jako formu uspokojení navrhovatele, který se žalobou domáhá ochrany proti nezákonnému zásahu správního orgánu.

### **3.4. Řízení podle části páté OSŘ**

Řízení je upraveno v §§ 244 až 250l OSŘ a dle § 245 OSŘ není-li v části páté OSŘ uvedeno jinak, použijí se v něm přiměřeně též ustanovení prvé až čtvrté OSŘ. Jde o řízení zvláštní, nelze v něm tedy subsidiárně ani analogicky použít SŘS.<sup>74</sup>

Řízení o žalobě podle části páté OSŘ má prvky řízení přezkumného i řízení nalézacího.<sup>75</sup> Fází řízení, ve které soud zkoumá správnost rozhodnutí správního orgánu, lze považovat za fázi

---

<sup>74</sup> Srov. Mikeš, J., Winterová, A., Zoulík, F. Problémy nové části páté OSŘ. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 199-217, s. 203 an.

přezkumnou. Dojde-li soud po této fázi k negativnímu závěru o věcné správnosti žalobou napadeného správního rozhodnutí, sám ve věci rozhodne, tedy nalézá právo (§ 250j OSŘ). Ryze přezkumný charakter pak má řízení v případě, kdy soud žalobu jako nedůvodnou zamítne (§ 250i OSŘ).

Řízení upravené v části páté OSŘ je civilním soudním řízením. Civilní soudní řízení může být sporné nebo nesporné. Je řízení o žalobě podle části páté OSŘ řízením sporným nebo nesporným? Odpověď na tuto otázku není jednoznačná. Můžeme zkoumat právní úpravu řízení upraveného v části páté OSŘ a porovnat ji s charakteristikou a znaky sporného a nesporného řízení, tak jak jsou vymezeny právní teorií.<sup>76</sup> Pro sporný charakter řízení svědčí to, že:

- zákonodárce sám nazývá návrh žalobou a účastníka, který jej podává žalobcem (§ 246 odst. 1 OSŘ, posl.věta a § 250a odst. 1 OSŘ),
- účelem řízení je ochrana tvrzeně porušeného práva žalobce (§ 246 odst. 1 OSŘ),
- ve vztahu k zahájení řízení se plně uplatňuje zásada dispoziční, neboť řízení může být zahájeno pouze na návrh (na rozdíl od nesporného řízení, které může být zahájeno i bez návrhu),
- dispoziční zásada se uplatňuje i ve vztahu k vymezení předmětu řízení, resp. k rozsahu, v jakém se má soud věcí zabývat (§ 246 odst. 2 a § 250f OSŘ),
- zákonodárce výslovně připouští procesní nástupnictví dle § 107a OSŘ,
- v řízení se dále uplatňuje zásada koncentrace řízení, která se jinak omezuje výlučně na sporné řízení, a to v nejpřísnější formě, jakou OSŘ zná (účastnická tvrzení a návrhy důkazů jsou koncentrovány na první jednání, které se ve věci konalo - § 250d OSŘ),
- řízení není uvedeno ve výčtu věcí v § 120 odst. 2 OSŘ.

Na druhou stranu účastníci řízení jsou vymezeni jako účastníci nesporného řízení podle definice druhé (§ 94 odst. 2 OSŘ). Jsou jimi žalobce a ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem. Soud navíc může usnesením za účastníka přibrat toho, kdo ve smyslu shora uvedeného je účastníkem, ale řízení se neúčastní (§ 250a OSŘ).

Autoři výše citovaného článku „Problémy nové části páté O.S.Ř.“ právě z okruhu a vzájemného postavení účastníků tohoto řízení dovozují, že řízení má charakter nesporný<sup>77</sup> a

---

<sup>75</sup> Srov. tamtéž str. 202 an.

<sup>76</sup> Str. Winterová, A. a kol. Civilní právo procesní. 4. aktualizované vydání doplněné o předpisy evropského práva. Praha: Linde, a.s., 2006, s. 369 - 446

<sup>77</sup> Srov. tamtéž str. 205 .....“nemůže jít o soudní spor tam, kde není proti žalobci také žalovaný, totiž ten, proti němuž žalobce svou žalobu směřuje.“

že z tohoto důvodu v tomto řízení nejsou použitelná ta ustanovení části první až čtvrté OSŘ, která jsou určena výlučně pro řízení sporné.<sup>78</sup>

Pro další je určující povaha řízení před správním orgánem. Tam, kde správní orgán rozhodoval o sporu, tj. ve sporném správním řízení (§ 141 an. spr. ř.), bude i navazující soudní řízení mít sporný charakter. Rozhodoval-li správní orgán v jiné právní věci (jiné než ve sporu<sup>79</sup>), následné soudní řízení bude nesporné.<sup>80</sup>

Není-li postaveno najisto, zda v řízení podle části páté OSŘ jde o řízení sporné či nesporné, nelze ani jednoznačně odpovědět na otázku, jak má soud postupovat při dokazování (zda s použitím zásady vyšetřovací a zásady materiální pravdy nebo s použitím výlučně zásad projednací a formální pravdy, tj. podle § 120 odst. 1, 3 a 4 OSŘ nebo podle § 120 odst. 2 OSŘ) a také v odvolacím řízení (s úplnou apelací nebo s neúplnou apelací<sup>81</sup>), resp. obecně není jisté, která z ustanovení předcházejících částí OSŘ lze použít i v řízení dle části páté OSŘ.

V zájmu eliminace potíží při aplikaci právní úpravy v části páté OSŘ považuji za vhodné, aby soudy v řízení postupovaly jako v řízení sporném.

## **4. KAPITOLA**

### **ŽALOBA PROTI ROZHODNUTÍ SPRÁVNÍHO ORGÁNU (§ 65 an. SŘS) A ŽALOBA PODLE ČÁSTI PÁTÉ OSŘ**

#### **4.1. Úvodem**

Podle čl. 36 odst. 2 Listiny každý, kdo tvrdí, že rozhodnutím správního orgánu byl zkrácen na svých právech, má právo obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí.

Do 31. 12. 2002 bylo možné napadnout rozhodnutí správního orgánu správní žalobou (nabylo-li právní moci) nebo opravným prostředkem (u správních rozhodnutí nepravomocných, stanovil-li tak zákon) v občanském soudním řízení (podle § 244 až 250s OSŘ ve znění účinném do 31. 12. 2002), a to bez ohledu na to, zda se osoba cítila být

---

<sup>78</sup> Srov. tamtéž str. 210.

<sup>79</sup> Srov. § 244 odst. 1 OSŘ.

<sup>80</sup> Srov. Hlavsa, P. Občanský soudní řád, soudní řád správní a předpisy související s úvodem k aplikaci komunitárního práva a k předběžné otázce. 4. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 4. 2006. Praha: Linde, a. s., 2006, s. 228 an., 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. 261.

<sup>81</sup> Logičtější by se zdálo uplatnění neúplné apelace už proto, že (jak uvedeno výše) tvrzení účastníků a jejich návrhy jsou koncentrovány do konce prvního jednání ve věci.

zkrácena na subjektivních právech soukromoprávní povahy nebo v právech veřejných. Tuto právní úpravu Ústavní soud pro rozpor s čl. 6 odst. 1 Úmluvy zrušil.<sup>82</sup>

Podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy má každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, založeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.

Příčemž pojem „občanských práv a závazků“ je ESLP interpretován široce a zahrnuje jak věci soukromoprávní ve smyslu § 7 odst. 1 a § 244 odst. 1 OSŘ, tak věci v českém právním prostředí považované ryze za veřejnoprávní ve smyslu § 7 odst. 2 OSŘ. A „trestním obviněním“ ve smyslu citovaného článku Úmluvy je třeba chápat kromě rozhodování o vině a trestu za trestné činy trestními soudy, též ukládání sankcí za přestupky a jiné správní delikty, které je v našich právních podmínkách tradičně součástí pravomoci orgánů veřejné správy (včetně sankcí ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném, resp. ukládaných v obdobném řízení orgány komor s nuceným členstvím).

Ve své judikatuře ESLP došel k tomu, že není nutné, aby spory o občanských právech a závazcích (a trestní obvinění) projednávaly státy v řízení, které ve všech svých stádiích probíhá před soudy, splňujícími požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy.<sup>83</sup> Není tedy v rozporu s Úmluvou, když věci spadající pod pojem občanských práv a závazků projednávají a rozhodují v první instanci závislé orgány veřejné správy - vázané kromě zákonů i podzákonnými normami a instrukcemi nadřízených správních orgánů. Řízení před nimi a jejich rozhodnutí však musí být přezkoumatelné soudem ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Z judikatury ESLP pak vyplývá, že nestačí, je-li tento soud oprávněn kontrolovat pouze zákonnost těchto rozhodnutí (otázky právní), ale že má mít pravomoc provést komplexní posouzení věci, tedy pravomoc korigovat též skutkové omyly a kontrolovat přiměřenost mezi vinou a uloženou sankcí. Musí být tedy soudem oprávněným zabývat se věcí samou, soudem s tzv. plnou jurisdikcí.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Srov. náleží pléna ÚS ze dne 27. 6. 2001, sp. Zn. Pl. ÚS 16/99, jímž byla zrušena část pátá „Správní soudnictví“ (§ 244 až 250s) OSŘ ke dni 31. prosince 2002, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 276/2001 Sb. (Sb. n. u. ÚS, náleží ÚS č. 96, sv. 22, s. 329).

<sup>83</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci Le Compte, Van Leuven a De Meyere proti Belgii z roku 1981, A č 43 (citováno z publikace Berger, V. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva, 1. české vydání, IFEC, 2003, s. 185).

<sup>84</sup> Srov. tamtéž.



Soudem ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy pak nemusí být výlučně orgán soudní soustavy státu, ale jakýkoli orgán či organizace, které splňují požadavky zřízení zákonem, nezávislosti a nestrannosti ve smyslu čl. 6 odst. 1.<sup>85</sup>

S účinností od 1. 1. 2003 poskytují správní soudy ochranu veřejným subjektivním právům, mimo jiné i rozhodováním o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů v oblasti veřejné správy /§ 2 a 4 odst. 1 písm. a) SŘS./. Jinými slovy přezkoumávají pouze rozhodnutí v záležitostech veřejnoprávní povahy. Civilní soudy jsou oprávněny v řízení podle části páté OSŘ projednávat a rozhodovat spory a jiné právní věci vyplývající ze vztahů občanskoprávních, obchodních, pracovních a rodinných, o kterých pravomocně rozhodl správní orgán (§ 244 odst. 1 a 7 odst. 1 OSŘ).

#### **4.2. Veřejnoprávní nebo soukromoprávní povaha správního rozhodnutí a spory o věcnou příslušnost mezi soudy správními a civilními**

Jak jsem již výše uvedla, žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 an. SŘS i žalobě podle části páté OSŘ je společné to, že jednou z podmínek jejich přípustnosti je existence dřívějšího rozhodnutí správního orgánu, o kterém žalobce tvrdí, že jím byl dotčen ve svých subjektivních právech. Zde však spojitost končí. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu totiž není přípustná proti těm rozhodnutím, která správní orgán vydal na základě své zákonné pravomoci ve věci soukromoprávní /§ 46 odst. 2 a § 68 písm. a) SŘS/. V § 244 odst. 1 OSŘ ve spojení s § 7 odst. 1 OSŘ, na které SŘS odkazuje, je taková věc blíže specifikována jako spor nebo jiná právní věc, která vyplývá ze vztahů občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních. V těchto věcech, rozhodl-li o nich pravomocně správní orgán, rozhoduje k návrhu oprávněné osoby civilní soud v řízení podle části páté OSŘ. Správní soudy tedy k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumávají pouze rozhodnutí vyplývající ze vztahů veřejnoprávní povahy.

Ihned po svém přijetí byla právní úprava provedená zákony č. 131, 150 a 151 z roku 2002 (a jimi založená dualistická koncepce soudní kontroly veřejné správy) tématem řady článků autorů z odborné právní veřejnosti. Jejich názory byly různorodé. Někteří přivítali, že rozhodnutí správních orgánů ve sporech a jiných věcech vyplývajících ze vztahů soukromoprávní povahy, bude možné napadnout žalobou u civilního soudu, který není – tak

---

<sup>85</sup> Nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy je podle ESLP např. i odvolací rada jako orgán Lékařské komory Belgie, který uložil sankci spočívající v pozastavení práva vykonávat lékařskou praxi (srov. tamtéž), nebo výbor vězeňských inspektorů ve Spojeném království Velké Británie, který rozhodnul o vině a sankci za přestupky definované ve vězeňském řádu (srov. rozsudek ESLP ve věci Campbell a Fell proti Spojenému království z roku 1984, A č. 80., s. 213 an. ve stejné publikaci).

jako soudy správní - omezen na kasační přezkum zákonnosti správních rozhodnutí, ale je (za určitých podmínek) oprávněn rozhodnout ve věci samé. Argumentováno je tím, že předmětem řízení jsou práva či nároky nebo jiné věci, které nebyť zvláštního zákona, který světil jejich rozhodování do pravomoci správních orgánů, rozhodovaly by o nich soudy řádné podle OSŘ. V takovém zvláštním typu soudního řízení – v klasickém civilním soudním procesu - se má účastník řízení dostat kvalitativně vyšší ochrany práv než v řízení ve správním soudnictví.<sup>86</sup>

Podle jiných je nadbytečné, aby se pro přezkoumání rozhodnutí v soukromoprávních záležitostech zaváděl další zvláštní typ řízení před civilními soudy, neboť pro tento účel postačí správní soudnictví podle SŘS v současné podobě.<sup>87</sup>

Téměř všemi pak byla namítána neurčitost a nejasnost právní úpravy, která má být způsobena tím, že určení příslušného soudu (civilního nebo správního) a procesního režimu (podle OSŘ nebo SŘS), se váže na posouzení právní (soukromoprávní nebo veřejnoprávní) povahy správního rozhodnutí, které má být přezkoumáno, aniž by k tomu zmíněné zákony stanovily jakákoli kritéria. Zejména je vytýkáno, že řešení otázek právního dualismu pomocí právních teorií není spolehlivé, neboť jeho výsledky nejsou jednoznačné. Situace je o to komplikovanější, že veřejnoprávní nebo soukromoprávní kvalita vztahu je veličinou relativní. To znamená, že právní povaha určitého typu nároků nebo povinností se může lišit v závislosti na tom, v jakém konkrétním právním vztahu se uplatňují.<sup>88</sup> Sám zákonodárce pak patrně z časových důvodů zcela rezignoval na snahu usnadnit laikům i jejich právním zástupcům volbu mezi řízením podle části páté OSŘ a správním soudnictvím. Řešení této otázky ponechal na soudech.<sup>89</sup> Namísto toho, vědom si, že nijak výjimečné budou situace, kdy

---

<sup>86</sup> Srov. Mazanec, M. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. Právní rozhledy, 2003, č. 2, s. 55 - 59, Bureš, J., Drápal, L., Krčmář, Z., Mazanec, M. Občanský soudní řád. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 1101 an. V této souvislosti se mluví o obecném principu, který byl na našem území právně, resp. ústavně, zakotven již od roku 1867 a uplatňoval se také v soudní praxi. Věci soukromoprávní – byť rozhodnuté správním orgánem – až do roku 1953 nebyly předmětem přezkumu ve správním soudnictví (srov. také usnesení zvláštního senátu č. 276/2004 Sb. NSS).

<sup>87</sup> Srov. Mikeš, J., Winterová, A., Zoulík, F. Problémy nové části páté OSŘ. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 199 - 217

<sup>88</sup> Srov. Mikeš, J., Winterová, A., Zoulík, F. Problémy nové části páté OSŘ. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 199 - 217, Sládeček, V. Obecné správní právo. Praha: ASPI, a. s., 2005, s. 328 - 330, Winterová, A. a kol. Civilní právo procesní. 4. aktualizované vydání doplněné o předpisy evropského práva. Praha: Linde, a.s., 2006, s. 449., Svoboda, P. Článek 6 odst. 1 Evropské Úmluvy o lidských právech a nová úprava správního soudnictví. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 93 - 104.

<sup>89</sup> Ze stejných důvodů pak byl ve své době kritizován i zákon č. 217/1925 Sb., provádějící § 105 zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, resp. jeho vládní osnova, který zaváděl zvláštní soudní řízení (vedle řízení před Nejvyšším správním soudem) pro případ, že osoba byla dotčena rozhodnutím správního úřadu o nároku soukromoprávním. Například prezident někdejšího Nejvyššího správního soudu navrhol vydání zvláštního předpisu, který by byl pro úřady i pro soudy direktivou pro posouzení, zda se jedná opravdu o soukromoprávní nárok, který zvláštní kompetenční normou byl přikázán správnímu úřadu, v němž by byly objektivní znaky, ze kterých by úřady a soudy mohly svůj úsudek o právním charakteru

účastník nesprávně posoudí právní povahu určitého správního rozhodnutí, kterým se cítí dotčen, podrobně upravil postup pro případ, kdy žaloba bude podána nesprávně ke správnímu nebo civilnímu soudu, včetně řešení sporů o právní povaze určitého nároku mezi oběma soudními větvemi.

Je-li žaloba z důvodu právního omylu žalobce v otázce povahy správního rozhodnutí podána u nepříslušného soudu, tento - poté, co žalobu odmítne, resp. řízení o takové žalobě zastaví - je povinen účastníka poučit, v jaké lhůtě a k jakému soudu může podat žalobu znovu<sup>90</sup>, přičemž platí, že nová žaloba se považuje za podanou (a řízení za zahájené) ke dni, kdy došla nepříslušnému soudu původní žaloba. Byla-li tedy včas (ve lhůtě stanovené v § 72 SŘS, resp. 247 odst. 1 OSŘ) podána žaloba k nepříslušnému soudu, považuje se za včasnou i nová žaloba podaná tentokrát u příslušného soudu (i když mezitím uplynula dvouměsíční lhůta od doručení napadeného správního rozhodnutí).<sup>91</sup> Ani všechny uvedené procesní pojistky k zachování práva na soudní ochranu však nejsou všemocné a v praxi lze nalézt případy, kdy žalobce nakonec nenávratně ztratil možnost bránit se správnímu aktu u soudu, a to proto, že se neřídil výše uvedeným poučením soudu.<sup>92</sup>

Shora uvedený postup neplatí, jestliže už dříve soud žalobu ve stejné věci odmítl, resp. řízení o ní zastavil pro svou věcnou nepříslušnost ve smyslu § 46 odst. 2 SŘS nebo § 104b odst. 1 OŘS. Zde má soud, u kterého napadla žaloba podruhé, povinnost podat návrh zvláštnímu senátu, aby rozhodl, zda rozhodnutí o žalobě patří do věcné příslušnosti správních soudů podle SŘS nebo civilních soudů podle části páté OSŘ (§ 46 odst. 3 SŘS, § 104c OSŘ).

---

sporného nároku in concreto odvoditi. Nebo navrhuje, aby § 105 byl vykládán velmi úzce, tedy aby ho bylo jest použít jen tam, kde výslovně prohlašuje, že jde o nároky soukromoprávní, ale nikoli, kde zákon o povaze nároku přikázaného správnímu úřadu mlčí (Srov. Hora, V. Zákon ze dne 15. října 1925, č. 217 Sb. z. a n., jímž se provádí § 105 ústavní listiny. Příspěvek k jeho vzniku a kritice. Právník, 1930, sešit V., s. 137 - 171).

<sup>90</sup> Resp. takto to výslovně stanoví pouze § 46 odst. 2 SŘS. Není to tak u zrcadlového § 104b odst. 1 OSŘ, který soudu ukládá poučit účastníka pouze o tom, že může podat žalobu proti správnímu rozhodnutí ve správním soudnictví, nikoliv ale v jaké lhůtě a k jakému soudu. Tato lhůta je sice stanovena v § 72 odst. 3 SŘS, u laika však nelze předpokládat detailní znalost obou procesně právních předpisů. Právní úprava v této podobě dle mého názoru zakládá nerovnost v míře procesních práv, která přísluší žalobci, který se nesprávně obrátí na správní soud na jedné straně, a žalobci, kteří se nesprávně obrátí na civilní soud, na straně druhé. Uvedené platí přesto, že v praxi civilní soudy patrně budou plnit poučovací povinnost ve stejném rozsahu jako správní soudy podle § 46 odst. 2 SŘS. V zájmu právní jistoty účastníků by pak bylo vhodnější rozšířit poučovací povinnost civilních soudů ve výše uvedeném smyslu také legálně.

<sup>91</sup> Srov. § 82 odst. 3 OSŘ a § 72 odst. 3 SŘS.

<sup>92</sup> V jednom případě žalobce nerespektoval poučení správního soudu, obsažené v usnesení o odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 2 SŘS, o tom, že má žalobu podat u obecného soudu v občanském soudním řízení, a žalobu podal opět u soudu správního. Ten ji znovu odmítl, nesprávně ale podle § 46 odst. 2 SŘS. V tomto případě nebylo možné posuzovat lhůtu pro podání žaloby podle § 46 odst. 2 SŘS a podle § 82 odst. 3 OSŘ, podle něhož platí, že řízení o žalobě je zahájeno dnem, kdy soudu došla odmítnutá žaloba. Takovou žalobu je třeba považovat za samostatně podanou a lhůtu k jejímu podání posoudit podle § 72 odst. 1 SŘS. Tato lhůta však v mezidobí nenávratně uplynula a správnímu soudu, kterému Nejvyšší správní soud vrátil věc po zrušení jeho rozhodnutí k novému projednání a rozhodnutí, nezbude, než žalobu znovu odmítnout, tentokrát správně podle § 46 odst. 1 písm. b) SŘS (srov. rozsudek NSS č. 1015/2007 Sb. NSS).

Za pět let účinnosti SŘS a novelizované části páté OSŘ je k dispozici řada judikátů zj. správních soudů a zvláštního senátu. Jde-li o hranice mezi právem veřejným a soukromým, nepřinesly však - a ani to nemohlo být očekáváno - nějaká obecná a konstantní řešení. Naopak lze nalézt případy, kdy správní rozhodnutí, které bylo jednou posouzeno jako soukromoprávní, bylo později toutéž větví soudnictví posouzeno jako veřejnoprávní, nebo naopak.

Další problémy dnes v praxi vznikají z toho, že tam, kde zákonodárce byl původně nečinný, nyní v některých zákonech upravujících rozhodování správních orgánů ve věcech určitého druhu, přímo zakládá věcnou příslušnost civilních soudů v řízení podle části páté OSŘ, a to přesto, že v mezidobí byla správní rozhodnutí tohoto typu posouzena jako veřejnoprávní a přezkoumávána ve správním soudnictví.

Zamýšlená kvalitnější ochrana soukromých práv, je tedy relativizována problémy, které nyní pro praxi vyplývají z právního dualismu. V prvním sledu se to týká osob zkrácených v právech, které se u soudu chtějí dovolat ochrany (laiků i jejich právních zástupců, kteří nyní více než jindy musí pracovat i s právní teorií), ve druhém soudů, na kterých je, aby z pozice nezávislé, nestranné a odborné autority postupně vymezovaly hranici mezi věcmi soukromoprávními a veřejnoprávními a přispívaly tak k právní jistotě, jde-li o přístup ke spravedlnosti prvně jmenovaných.

S ohledem na výše uvedené mám za to, že by bylo vhodnější soustředit přezkum správních rozhodnutí u jednoho typu soudů – konkrétně ve správním soudnictví – s použitím jednoho procesního režimu (pouze s drobnými odchylkami, uplatňujícími se v závislosti na tom, zda je předmětem přezkumu rozhodnutí soukromoprávní nebo veřejnoprávní). Ve srovnání se současnou koncepcí by šlo o významnou úsporu na nákladech řízení a také větší jistotu pro účastníka, že podává žalobu k tomu správnímu soudu a tedy i zkrácení času, který předchází poskytnutí soudní ochrany rozhodnutím o žalobě samé.<sup>93</sup>

Většinou mají soukromoprávní povahu (nikoliv ale bezvýjimečně) rozhodnutí, kterými je uložena povinnost, resp. přiznán určitý nárok majetkové povahy (např. nárok na náhradu škody, nárok na náhradu za nucené omezení či odnětí vlastnického či jiného věcného práva k nemovité věci), popř. i ve sporech o existenci a rozsah těchto povinností či nároků. Konkrétně jde například o:

---

<sup>93</sup> Namísto možných čtyřech soudních řízení (řízení u správního soudu a řízení u civilního soudu, které svou věcnou příslušnost popřely, řízení před zvláštním senátem a teprve pak řízení u příslušného soudu), ale případně i většího počtu, pokud by byla prvostupňová rozhodnutí přezkoumávána v řízeních opravných, by nastoupila nanejvýše řízení 2, o žalobě a o kasační stížnosti.

- výrok rozhodnutí o přestupku, kterým se obviněný z přestupku uznává vinným, o povinnosti pachatele nahradit škodu způsobenou přestupkem podle § 70 a 77 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích,
- výrok rozhodnutí o vyvlastnění, kterým vyvlastňovací úřad určí výši náhrady pro vyvlastňovaného, jakož i pro nájemce a oprávněného z věcného břemene, jejichž práva vyvlastněním zanikají podle § 24 odst. 2 písm. c) zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění,
- rozhodnutí hasičského záchranného sboru o náhradě věcné škody právnické nebo fyzické osobě, která jim vznikla při po pomoci poskytnuté při zdolávání požáru, v důsledku opatření nutných ke zdolání požáru, zamezení jeho šíření nebo záchranných prací provedených na příkaz velitele zásahu nebo velitele jednotky požární ochrany nebo při cvičení jednotky požární ochrany (§ 82 až 84 zákona č. 133/1985 Sb. o požární ochraně), nebo o
- rozhodnutí příslušného správního orgánu ve sporu o jednorázovou náhradu za omezení vlastníka (správce, uživatele) nemovitosti v obvyklém užívání nemovitosti činnostmi specifikovanými v § 15 odst. 1 a 2 zákona ČNR č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě (dále také horní zákon), mezi dotčeným vlastníkem nemovitosti a orgánem či organizací, pro kterou se tyto činnosti provádí (§ 16 odst. 4 horního zákona).

V praxi pak je na soudech, u nichž poprvé napadají jednotlivé žaloby směřující proti správním rozhodnutím, potažmo soudech přezkoumávajících jejich rozhodnutí, aby v konkrétním případě vymezily, jaké právní povahy je rozhodnutí, proti němuž se žalobce domáhá ochrany.<sup>94</sup>

Dosud při své rozhodovací praxi soudy přiznaly soukromoprávní charakter např.:

- rozhodnutím pozemkového úřadu v restitučním řízení podle zákona. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (rozhodnutí o schválení dohody o vydání nemovitosti podle § 9 odst. 2 citovaného zákona, rozhodnutí o vlastnictví oprávněné osoby k nemovitosti podle § 9 odst. 4 citovaného zákona, včetně jejich výroků o povinnostech oprávněné osoby s vydáním nemovitostí

<sup>94</sup> Dnes ve věcech rozhodovaných správními orgány podle spr. ř. může být určitým vodítkem pro posouzení jejich právní povahy (zj. pro osobu, která se chce domoci soudní ochrany, nijak zásadní pak pro soudy, které rozhodují o žalobách) i to, podle kterých konkrétních ustanovení tohoto procesního předpisu správní orgán v řízení postupoval a rozhodoval. Zda věc, o které (na návrh) rozhodoval, posoudil jako spor vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů (jako věc soukromoprávní) a v řízení o něm tedy postupoval kromě (obecných) ustanovení o průběhu správního řízení v prvním stupni (§ 44 an. spr. ř.) i podle zvláštních ustanovení § 141 an. spr. ř. (vztahujících se právě na rozhodování o sporných nárocích) či nikoliv.

souvisejících podle § 9 odst. 7 ve spojení s § 6 odst. 3 a 4 citovaného zákona), neboť je zde rozhodováno správními orgány o vlastnickém právu k nemovitostem, tedy o právu soukromém;<sup>95</sup>

- rozhodnutí úřadu práce o mzdových nárocích žalobce podle § 9 odst. 4 zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, kterým přiznal žalobci mzdové nároky, které mu nevyplatil zaměstnavatel, protože jde o rozhodnutí o mzdových nárocích, které jsou součástí pracovních a tedy soukromoprávních vztahů;<sup>96</sup>
- rozhodnutí Ministerstva dopravy a spojů (tehdy orgánu státní správy telekomunikací), kterým byla na návrh poskytovatele telefonní služby uložena účastníku telefonní stanice na základě § 8 odst. 1 tehdy platného zákona č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích, povinnost zaplatit dlužné telekomunikační úhrady, neboť předmětem řízení před úřadem byl spor mezi poskytovatelem telefonní služby a účastníkem telefonní stanice o dlužnou telekomunikační úhradu a její výši, tedy o povinnost poskytnout plnění za poskytnuté služby, resp. oprávnění ve stanoveném rozsahu toto plnění požadovat;<sup>97</sup>
- rozhodnutí Energetického regulačního úřadu, jímž se ukládá povinnost uzavřít smlouvu o podílu odběratele na úhradě účelně vynaložených nákladů dodavatele spojených s připojením odběrného zařízení a se zajištěním požadovaného příkonu, které je rozhodnutím o sporu podle § 17 odst. 8 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon (dále také jen energetický zákon), v situaci, kdy mezi držitelem licence a jeho zákazníkem nedošlo k dohodě o uzavření smlouvy;<sup>98</sup>
- rozhodnutí správního orgánu, kterým byla uložena povinnost podle § 5 občanského zákoníku, obnovit předešlý pokojný stav, neboť cílem úpravy podle citovaného ustanovení (zařazeného v jedné ze základních norem soukromého práva) je poskytnutí

---

<sup>95</sup> Jde-li o rozhodování správních orgánů o restitučních nárocích, má soukromoprávní povahu a není tedy přezkoumatelné ve správním soudnictví podle SŘS, též rozhodnutí odvolacího správního orgánu o řádném opravném prostředku, byť se zabývá pouze procesními otázkami, a rozhodnutí správního orgánu o nepovolení obnovy správního řízení (srov. usnesení NSS č. 4/2003, usnesení NSS č. 44/2004, usnesení NSS č. 208/2004, rozsudek NSS č. 771/2006 Sb. NSS).

<sup>96</sup> Srov. usnesení NSS č. 17/2003 Sb. NSS.

<sup>97</sup> Srov. usnesení NSS č. 118/2004 Sb. NSS. Podle dnes platného zákona, o telekomunikacích (zákon č. 151/2000 Sb.), jde o spory o povinnosti účastníka k finančnímu plnění vyplývající ze smlouvy mezi provozovatelem veřejné telekomunikační sítě a účastníkem o poskytování telekomunikačních služeb /§ 95 bod 8 písm. d)/, které rozhoduje Český telekomunikační úřad. Soukromoprávní povahu má rozhodování úřadu i v dalších sporech svěřených mu zákonem o telekomunikacích /srov. jeho § 95 bod 4 písm. a), bod 7 písm. c), bod 8 písm. c)/.

<sup>98</sup> Soukromoprávní povahu má i rozhodnutí Energetického regulačního úřadu ve sporech podle § 17 odst. 8 písm. b) energetického zákona.

ochrany především občanským a tedy soukromým právům a svobodám. I když v tomto konkrétním případě není jasné, zda by adresát rozhodnutí měl k soudní ochraně použít žalobu podle části páté OSŘ nebo podle části třetí OSŘ.<sup>99</sup>

Soudobá judikatura i právní teorie se většinou shodují, když naopak jako právní vztahy veřejného práva posuzují právní vztahy státně zaměstnanecké (v pojmosloví služebního zákona účinného od 1. 1. 2007 právní poměry a služební vztahy státních zaměstnanců), a to včetně majetkových či jiných - bez souvislosti se služebním poměrem jinak obvykle soukromoprávních - nároků z nich vyplývajících. Tyto poměry tedy nejsou pouhou modifikací (speciální formou) pracovního poměru<sup>100</sup> (a to přesto, že služební zákon odkazuje na četná ustanovení zákoníku práce), ale jsou jednotnými (ucelenými) veřejnoprávními poměry, regulovanými převážně kogentními normami správního práva (služební zákon má povahu ucelené veřejnoprávní regulace), a zakládají se ke státu jmenovacím správním (mocenským) aktem.<sup>101</sup> A jako takové mají být tedy podrobeny soudnímu přezkumu z hlediska zákonnosti postupu služebních funkcionářů, a nikoliv projednávány a rozhodovány soudem v pořadu práva bez účasti správního orgánu.<sup>102</sup>

Ovšem služební poměr úředníků územních samosprávních celků je (soukromoprávním) pracovním poměrem (zakládá se pracovní smlouvou) a spory z něj se tedy řeší pořadem práva.<sup>103</sup>

Z dávnější minulosti nám k řešení problematiky právního dualismu může pomoci bohatá judikatura někdejšího Nejvyššího správního soudu a konfliktního senátu.<sup>104</sup> Do 31. 12. 2002

---

<sup>99</sup> Srov. rozsudek NSS č. 908/2006 Sb. NSS

<sup>100</sup> Jak to dovozoval Ústavní soud (srov. Sb. n. u. ÚS, náleží ÚS č. 70, sv. 5, s. 533).

<sup>101</sup> Srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 482 - 483.

<sup>102</sup> Srov. rozsudek NSS č. 415/2004 Sb. NSS, podle kterého je propuštění příslušníka Policie České republiky ze služebního poměru rozhodnutím, jímž se autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech vyplývajících z právního poměru veřejnoprávního; účastníku tohoto vztahu se soudní ochrana poskytne ve správním soudnictví (nebo též usnesení VS v Praze SP 95/1995 a rozsudek KS v Brně č. 588/2005 Sb. NSS). Veřejnoprávní povahu má podle usnesení zvláštního senátu č. 615/2005 Sb. NSS i rozhodnutí velitele vojenského útvaru ve věci povinnosti vojáka k náhradě škody ze služebního poměru.

<sup>103</sup> To platí přesto, že zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně dalších zákonů (který je lex specialis k zákoníku práce), vnáší do pracovníprávní regulace těchto poměrů četné veřejnoprávní prvky.

<sup>104</sup> Z judikatury někdejšího NSS a konfliktního senátu se podává členitější a podrobnější roztřídění právních vztahů a práv a povinností z nich vyplývajících na soukromoprávní a veřejnoprávní. Např. kromě soukromoprávního se dovozoval i veřejnoprávní nárok na náhradu škody (konkrétně proti obci ze zanedbání povinné péče při výkonu její místně policejní pravomoci či vzniklý z jiných zákonem stanovených veřejnoprávních povinností). Dále se rozlišovalo soukromé majetkové právo a veřejné majetkové právo (např. nabytečné státního zaměstnance), nebo užívací právo soukromoprávní a užívací právo veřejnoprávní (např. užívací právo jiných osob k obecnímu majetku).

Na veřejné (z veřejného stavebního práva souseďského), resp. veřejnoprávní nároky (např. na to, aby stavba splňovala stavebním řádem stanovené výškové limity), a soukromoprávní (např. námitka, že stavba bude bránit přístupu světla a vzduchu) – tedy takové, které nelze uplatnit u NSS, ale pouze v pořadu práva, se dělí i

se k vymezení hranice mezi právem veřejným a soukromým vyslovoval – vedle obecných soudů<sup>105</sup> - i Ústavní soud.<sup>106</sup> Později to však ve sporných případech odmítl s tím, že by tak překračoval svou kompetenci – rozhodování v záležitostech základních lidských práv, neboť jde o záležitost jednoduchého práva, kterou má řešit obecná justice.<sup>107</sup>

Již v počátcích účinnosti nové právní úpravy se ukázalo, že řešení problémů právního dualismu bude v praxi problémem nemalým nejen pro laiky, ale i pro právní odborníky. Ani právní odborníci nejpovolanější – soudci – nejsou vždy při řešení konkrétních sporných případů (posouzení právní věci, v níž se v právech dotčená osoba domáhá žalobou ochrany jako soukromoprávní nebo veřejnoprávní) zajedno. Z dosavadní judikatury se skutečně podává, že v nemálo případech vyjádřily správní soudy na straně jedné a obecné soudy na straně druhé právní názory zcela protichůdné (viz dále). Ale vzhledem k tomu, že žaloby v těchto právních věcech (§ 7 odst. 1 a § 244 odst. 1 OSŘ a § 2 a 4 SŘS) vždy náležejí do pravomoci soudů – jen není jasné, zda správních nebo civilních - a ty ji tedy nemohou popřít, jsou tak spory mezi nimi (o veřejnoprávní, resp. soukromoprávní povahu právní věci, ve které se žalobce domáhá soudní ochrany) koncipovány pouze jako spory o věcnou příslušnost ve smyslu § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále také zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů). A protože není vhodné, aby soudy jednoho druhu zavazovaly svým právním názorem v konkrétní sporné věci právního dualismu soudy ostatní<sup>108</sup>, zákonodárce – správně předvídajíc výše naznačený vývoj

---

sousedské námitky proti zamýšlené stavbě. Srov. Winterová a kol., Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou. Praha : Linde, a.s., 2005, s. 687 an.

Srov. k tomu i právní názor Hoetzela v Československém správním právu. Část všeobecná. 2. vydání. Praha: Melantrich, 1937, podle něhož nároky obsahově stejné mohou být buď veřejnoprávní nebo soukromoprávní podle svého odůvodnění, tj. podle toho, o jaký důvod vzniku se opírají.

<sup>105</sup> Tak například podle usnesení VS SP 169/1997 je rozhodnutím správního orgánu v obchodněprávních věcech rozhodnutí o jmenování nebo odvolání likvidátora státního podniku, které správní orgán vydal jménem státu jako vlastníka.

<sup>106</sup> Např. v Sb. n. u. ÚS, usnesení č. 15, sv. 3, s. 359: „Za právo veřejné považuje Ústavní soud tu oblast práva, v níž jsou vztahy založené na nerovnosti zúčastněných subjektů, k soukromému právu patří vztahy založené na rovnosti. Veřejná moc je taková, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů. Subjekt, o jehož právech a povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí orgánu není dán na vůli subjektu“.

<sup>107</sup> Srov. Sb. n. u. ÚS, usnesení č. 8, sv. 32, s. 501.

<sup>108</sup> Tak jak to zakotvil zákon č. 217/1925 Sb., když ve svém § 4 výrok nejvyššího správního soudu o tom, že určitý uplatňovaný nárok (o kterém rozhodl správní orgán) je veřejnoprávní, nebo výrok, jímž byla stížnost odmítnuta z toho důvodu, že jde o věc patřící podle § 105 ústavní listiny do příslušnosti řádných soudů, prohlásil závazným pro řádné soudy, a to i tehdy, když tyto soudy dříve přípustnost pořadu práva v předepsaném postupu stolic popřely. Toto ustanovení (i když původně v jiné podobě) bylo do zákona pojato na návrh Dr. Pantůčka, předsedy tehdejšího nejvyššího správního soudu, jakožto způsob rychlého řešení možných „četných kompetenčních konfliktů, které by vycházely z toho, kdy NSS s jedné a řádné soudy se strany druhé nesrovnávaly se v náhledu o právní povaze sporného nároku“ (srov. Hora, V. Zákon ze dne 15. října 1925, č. 217 Sb. z. a n., jímž se provádí § 105 ústavní listiny. Příspěvek k jeho vzniku a kritice. Právník, 1930, sešit V., str. 149). A bylo předmětem kritiky, logicky zejména ze strany civilní justice, např. tehdejšího senátního prezidenta Nejvyššího soudu, Antonína Horáka (srov. Hoetzel, J. Několik poznámek k zákonu č. 217-1925 Sb., Právník,



– jako součást reformy ustavil též nový orgán soudního typu, zvláštní senát, který je pověřen řešit tyto kompetenční spory s konečnou platností.<sup>109</sup>

Spory o věcnou příslušnost mezi soudy správními a civilními se typicky budou týkat právě žalob směřujících k „přezkumu“ správních rozhodnutí. Zejména v nich tedy půjde o to, zda určité správní rozhodnutí, ohledně něhož u soudu napadla žaloba, je rozhodnutím, kterým byl žalobce dotčen ve svých veřejných subjektivních právech (a které tedy má přezkoumat soud ve správním soudnictví) nebo rozhodnutím ve věci vyplývající ze vztahů soukromoprávní povahy (tedy věci, o které má jednat a rozhodnout civilní soud v řízení podle části páté OSŘ).<sup>110</sup>

---

1930 a Hora, V. tamtéž, kde se autoři s touto kritikou vypořádávají). Negativní kompetenční spory mezi někdejšími Nejvyšším správním soudem a řádnými soudy v těchto věcech tak byly eliminovány. Pozitivní kompetenční spory byly omezeny potud, že vzhledem k závaznosti výroku Nejvyššího správního soudu o veřejnoprávnosti nároku nebyla zřejmě přípustná následná žaloba ve stejné věci k soudu řádnému. Nebyla však vyloučena možnost, že stížnost k NSS a žaloba (návrh) podle zákona č. 217/1925 Sb. ve stejné věci byly podány současně (různými stranami dotčeného právního poměru). Pokud se oba typy soudů považovaly za kompetentní k jejímu projednání, pak se vzniklý pozitivní konflikt řešil řádně podle § 3 a 4 zákona č. 3/1918 Sb. z. a n.

<sup>109</sup> Spor o věcnou příslušnost mezi správní a civilní větví soudnictví (negativní kompetenční spor) ve smyslu zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů vzniká, jestliže správní soud má ohledně návrhu u něj podaného za to, že se jím navrhovatel domáhá rozhodnutí ve sporu nebo v jiné právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud civilní nebo přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci ve věci soukromoprávní, ale civilní soud již dříve řízení o takovém návrhu pravomocně zastavil proto, že věc má být dle jeho názoru vyřízena ve správním soudnictví (§ 46 odst. 3 SŘS). Totéž platí i naopak, tedy v případě, že u civilního soudu napadla žaloba ve věci, která náleží do věcné příslušnosti správního soudu, ale ten jí již dříve pravomocně odmítl s tím, že šlo o věc, kterou soudy projednávají a rozhodují v občanském soudním řízení (§ 104c OSŘ).

Kompetenční spor je také spor o to, zda věc, ohledně níž u soudu napadla žaloba, je věcí správního soudnictví nebo věci vyplývající z právních vztahů vymezených v § 7 odst. 1 a § 244 odst. 1 OSŘ, který vznikl mezi dvěma senáty (senátem pro věci správního soudnictví a jiným senátem) téhož soudu – tedy soudu, který je věcně příslušný jak v řízení podle SŘS, tak v řízení podle části páté OSŘ (srov. § 7 odst. 1 SŘS, podle něhož je v řízení ve správním soudnictví obecně věcně příslušný krajský soud, a § 249 odst. 2 OSŘ, který v řízení podle části páté OSŘ zakládá věcnou příslušnost krajských soudů ve věcech vkladu práva k nemovitostem). Soud, u něhož žaloba napadla, nemůže v tomto případě rozhodnout o zastavení řízení podle § 104a odst. 1 OSŘ, resp. o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 2 SŘS (neboť by musel žalobce v poučení takového rozhodnutí odkázat k podání žaloby zpět k tomuto soudu), ale je povinen rovnou postupovat podle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů, tedy podat návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu (srov. § 46 odst. 4 SŘS a § 104b odst. 3 OSŘ).

Tyto kompetenční spory je na základě návrhu strany sporu nebo účastníka řízení, v němž tento spor vznikl, oprávněn rozhodnout právě zvláštní (kompetenční) senát /§ 1 odst. 1 písm. b), odst. 2 a § 3 odst. 1 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů/. Zvláštní senát pak usnesením (vydaným v jediné stupni a bez možnosti opravného prostředku) vysloví, zda je příslušný rozhodnout o návrhu (žalobě) soud ve správním soudnictví nebo soud v občanském soudním řízení a zároveň odstraní ta rozhodnutí soudů, která jsou s tímto výrokem o věcné příslušnosti v rozporu (§ 5 odst. 1 až 3 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů).

<sup>110</sup> Naopak tyto spory nemohou pojmově vzniknout u žalob směřujících k ochraně před nečinností správního orgánu, před nezákonným zásahem správního orgánu, žalob kompetenčních a návrhů ve věcech politických stran a hnutí, protože zde je vždy dána věcná příslušnost správních soudů, bez ohledu na to, zda se žalobce domáhá vydání správního rozhodnutí v soukromoprávní nebo veřejnoprávní věci, resp. zda byl žalobce nezákonným zásahem správního orgánu dotčen ve svých soukromých či veřejných právech, resp. zda řízení před správním orgánem, v němž vznikl kompetenční spor ve smyslu § 97 SŘS, se týkalo věci soukromého nebo veřejného práva. Proto návrhy (žaloby) v těchto věcech, napadly - li u civilního soudu, postoupí tento (poté, co vysloví svou věcnou nepřislušnost) k jejich rozhodnutí příslušnému správnímu soudu (§ 104 b odst. 4 OSŘ), s tím, že právní účinky spojené s podáním návrhu zůstávají zachovány.

Zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů konstruuje i pojistku nezbytnou proti opakovanému vzniku těchto sporů (ale i jiných kompetenčních sporů, jejichž řešení náleží do pravomoci zvláštního senátu) ve skutkově a právně stejných či obdobných věcech v budoucnu. Posoudil-li totiž senát již dříve pravomocně sporné správní rozhodnutí jako veřejnoprávní nebo jako soukromoprávní, je toto jeho právní posouzení závazné, kromě řady subjektů vyjmenovaných v § 5 odst. 5 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů, též pro všechny soudy.<sup>111</sup> Je tedy na soudech, k nimž směřují jednotlivé žaloby brojící proti rozhodnutím správních orgánů, aby se dobře orientovaly v judikatuře zvláštního senátu, a dříve, než svou věcnou příslušnost k jejich projednání popřou, popř. iniciují zahájení řízení o řešení domnělého kompetenčního sporu, zjistily, zda zvláštní senát spornou otázku již dříve neřešil.

Že zvláštní senát nezůstane institucí nevytíženou a zbytečnou, se ukázalo ihned po zahájení činnosti Nejvyššího správního soudu. Ten odmítal žaloby – podané ještě za účinnosti dřívější právní úpravy, řízení o nichž měl ve smyslu § 130 odst. 1 SŘS dokončit podle § 65 an. SŘS - směřující proti rozhodnutím Úřadu průmyslového vlastnictví v Praze (dále jen Úřad), resp. v rozkladovém řízení předsedy Úřadu<sup>112</sup> s tím, že řízení ve věci práva k ochranné známce je podle něj řízením ve věci práva soukromého ve smyslu § 46 odst. 2 a § 68 písm. b) SŘS, neboť v souvislosti s ochrannou známkou se vždy jedná o úpravu zvláštních majetkových vztahů vznikajících mezi podnikateli při podnikání a také těžiště ochrany práva na označení je tradičně v právu soukromém – tedy kromě průmyslově právních norem i v obecných ustanoveních občanského práva, a žalobce pak odkazoval k podání žaloby podle části páté OSŘ. Civilní soudy, u kterých tyto věci napadaly – popírajíce svou věcnou příslušnost k jejich projednání – následně podávaly zvláštnímu senátu návrhy na řešení sporu o věcnou příslušnost. Ten pak ve svých rozhodnutích správně shledal, že nejde o věc soukromoprávní, a že tedy příslušným vydat rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutím předsedy Úřadu je soud ve správním soudnictví.

Ani v jednom z uvedených případů podle právního názoru zvláštního senátu totiž Úřad rozhodnutím neupravuje vztahy mezi podnikateli či jinými soukromými osobami – a tedy vztahy soukromoprávní (a to, i když zj. registrace má pro jejich případný následný vznik bezprostřední význam), ale v souladu se svou zákonnou kompetencí v řízení posuzuje, zda

---

<sup>111</sup> Není ale jasné, zda je svým rozhodnutím v kompetenčním sporu vázán i sám zvláštní senát nebo zda v budoucnu může svůj právní názor na již jednou pravomocně vyřešený kompetenční konflikt změnit.

<sup>112</sup> Např. rozhodnutí o zamítnutí přihlášky ochranné známky do rejstříku ochranných známek, o výmazu ochranné známky z rejstříku nebo o námitkách třetích osob proti zápisu ochranné známky, dále rozhodnutí o odmítnutí právní ochrany mezinárodní ochranné známce na území České republiky.

jsou či nejsou splněny zákonné podmínky pro poskytnutí nebo odejmutí právní ochrany předmětu průmyslového vlastnictví. V závislosti na výsledku tohoto posouzení pak Úřad buď zamítne přihlášku do rejstříku, nebo naopak předmět průmyslového vlastnictví (nehmotný statek) a práva k němu právně konstituuje (provedením zápisu do příslušného veřejného rejstříku), resp. mu tento status odejme (provedením výmazu z rejstříku).

Jediný vztah, který se řízením a rozhodnutím Úřadu řeší, je vztah mezi tím, kdo o poskytnutí právní ochrany (registraci) žádá (přihlašovatelem ochranné známky), resp. majitelem dříve zapsaného označení, a Úřadem reprezentovaným státem, který o poskytnutí, neposkytnutí či odejmutí této ochrany vrchnostensky autoritativně rozhoduje, tedy - ve smyslu mocenské právní teorie - vztah práva veřejného. Při splnění zákonných podmínek má přihlašovatel ochranné známky na registraci veřejnoprávní nárok, stejně jako majitel dříve zapsané nebo přihlášené známky na to, aby Úřad do rejstříku nezapsal známku s jeho známkou shodnou či zaměnitelnou, resp. takovou již zapsanou známku z rejstříku vymazal.

Přihlašovatel ochranné známky, osoba, které uplatnila námitky proti zápisu ochranné známky nebo navrhovatel výmazu ochranné známky z rejstříku (majitel dříve zapsaného či přihlášeného označení) se tak v řízení před Úřadem, a stejně tak i v následném přezkumném řízení soudním, nedomáhá žádného soukromoprávního nároku, ale pouze toho, aby Úřad rozhodoval podle zákona.

Obdobnou argumentaci by bylo možno použít i u rozhodnutí katastrálních úřadů o vkladu práva k nemovitostem do katastru nemovitostí podle zákona č. 265/1992 Sb. (zákon o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů). Stejně jako nehmotné statky mohou být i nemovité věci předmětem občanskoprávních či obchodně právních a tedy soukromoprávních vztahů, ale rozhoduje-li katastrální úřad o vkladu práva k nemovité věci do katastru nemovitostí, nerozhoduje o těchto vztazích, ale opět o tom, zda navrhovatel splnil všechny zákonné podmínky k tomu, aby jeho právo bylo v katastru nemovitostí vyznačeno. Zákonodárce však poněkud nelogicky založil k projednávání těchto věcí věcnou příslušnost obecných soudů v řízení podle části páté OSŘ, a tato rozhodnutí jsou tedy přímo ex lege rozhodnutími soukromoprávními.<sup>113</sup>

Při rozhodování dalších sporů o věcnou příslušnost mezi soudy správními a obecnými zvláštní senát dále přiznal veřejnoprávní povahu např. cenovému rozhodnutí Českého

---

<sup>113</sup> Srov. Kupka, P. Soudní přezkum rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví. Právní rádce, 2003, č. 12, s. 49 - 53, Štancl, J. Soud správní nebo obecný?. Bulletin advokacie, 2003, č. 11-12, s. 80, a z judikatury zvláštního senátu rozhodnutí publikovaná ve Sb. NSS pod čísly 276/2004, 395/2004, 396/2004 a 478/2005. Srov. k tomu i rozhodnutí zvláštního senátu č. 480/2005 a č. 677/2005 Sb. NSS, podle kterých je správní soud příslušný rozhodnout i o žalobě proti rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví o výmazu užitého vzoru z rejstříku užitečných vzorů a proti rozhodnutí ve věci zrušení patentu.

telekomunikačního úřadu ve smyslu § 78 odst. 2 zákona o telekomunikacích, kterým se stanoví způsob výpočtu cen za propojení veřejných telekomunikačních sítí pro službu koncového volání do veřejných pevných telekomunikačních sítí, neboť nejde o rozhodnutí vydané ve sporu o cenu za propojení podle § 78 odst. 6 a § 95 bodu 7 písm. c) zákona o telekomunikacích, ale o správní (autoritativní vrchnostenský) akt obecné veřejnoprávní regulace způsobu výpočtu cen za propojení<sup>114</sup>, rozhodnutí správního orgánu o opravě údajů v katastrálním operátu podle § 8 zákona ČNR č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí ČR (katastrální zákon), neboť má pouze evidenční, a nikoliv hmotněprávní, účinky a nezasahuje se jím tedy do soukromoprávních vztahů<sup>115</sup>, a také rozhodnutí o zavedení nucené správy<sup>116</sup> jako autoritativnímu rozhodnutí nositele veřejné moci nadřazeného právnické osobě, které je adresováno.

K převratnému názorovému vývoji ohledně soukromoprávní nebo veřejnoprávní povahy některých správních rozhodnutí došlo i v rámci samotného Nejvyššího správního soudu (NSS). Konečné právní stanovisko pak ve smyslu § 17 odst. 1 SŘS musel přijmout jeho rozšířený senát.

Jako příklad lze uvést rozhodnutí o zřízení věcného břemene k nemovité věci podle § 91 odst. 3 zákona o telekomunikacích a § 17 odst. 2 a 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále také zákona o pozemních komunikacích)<sup>117</sup> a rozhodnutí o vyvlastnění a o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene podle § 108 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)<sup>118</sup>. NSS zprvu docházel k závěru, že .... „rozhodnutí tohoto typu jsou rozhodnutími správních orgánů o právní věci, která vyplývá z občanskoprávních vztahů, neboť jde o rozhodnutí o majetkovém, vlastnickém vztahu v otázce upravené občanským zákoníkem. Věcná práva jsou evidentně právem soukromým a soukromé právo vyžaduje vyšší stupeň soudní ochrany, než jaký mu může být

---

<sup>114</sup> Srov. usnesení zvláštního senátu č. 336/2004 Sb. NSS.

<sup>115</sup> Srov. usnesení zvláštního senátu č. 403/2004 Sb. NSS

<sup>116</sup> V tomto případě podle zákona č. 87/1995 Sb., o spotřebních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (včetně jmenování nuceného správce). Srov. usnesení zvláštního senátu č. 484/2005 Sb. NSS.

<sup>117</sup> Podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je příslušný speciální stavební úřad oprávněn zřídit věcného břemeno k cizímu pozemku, na kterém byla zřízena stavba dálnice, silnice nebo místní komunikace, které je nezbytné pro výkon vlastnického práva k těmto stavbám. Na základě § 35 odst. 3 citovaného zákona rozhoduje v nezbytně nutných případech o zřízení věcného břemene k nemovitosti sousedící s průjezdním úsekem silnice nebo s místní komunikací v zastavěném území obce, spočívajícího v umístění veřejného osvětlení, dopravních značek, světelných signálů, dopravních zařízení a zařízení pro provozní informace a tabulek s označením místních názvů a o výši úhrady za to příslušný silniční správní úřad.

<sup>118</sup> Dnes už tento zákon neplatí a s účinností od 1. 1. 2007 obecnou úpravu rozhodování správních orgánů o vyvlastnění (pojem je legislativní zkratkou pro odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě) obsahuje zákon č. 184/2006 Sb., zákon o vyvlastnění.

poskytnut ve správním soudnictví.“<sup>119</sup> Rozšířený senát NSS pak naopak shledal, že tato rozhodnutí nejsou rozhodnutími v soukromoprávní věci, vydanými v zákonné pravomoci správního orgánu, neboť nejde o rozhodnutí ve sporu o vlastnické právo, ale o rozhodnutí, kterým správní orgán do vlastnického práva zasahuje. A pro určení věcně příslušného soudu pak tedy není rozhodující povaha vlastnického práva, ale soukromoprávní nebo veřejnoprávní povaha zásahu do vlastnického práva. Při použití všech třech významných právě dualistických teorií<sup>120</sup> i metody právního regulování pak zvláštní senát došel k závěru o veřejnoprávní povaze rozhodnutí o vyvlastnění či o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, a to bez ohledu na to, zda o nich správní orgán rozhodl podle stavebního zákona, podle zákona o telekomunikacích, podle zákona o pozemních komunikacích nebo podle zákonů jiných.<sup>121</sup> Stejný závěr pak lze učinit i o ostatních správních rozhodnutích, která představují veřejnoprávní zásah do soukromých práv.<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu č. 448/2005 Sb. NSS.

<sup>120</sup> Orgán rozhodující o vyvlastnění je jako nositel veřejné moci ve vztahu k expropriátovi v nadřazeném postavení, v tomto vztahu vystupuje z důvodu výkonu funkce veřejného svazu, a vyvlastňuje či omezuje vlastnické právo ve veřejném zájmu (přes veškerou nejasnost tohoto pojmu v platné právní úpravě).

<sup>121</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu č. 448/2005 Sb. NSS.

<sup>122</sup> Správních rozhodnutí s takovou povahou je řada. Například daňová exekuce na prodej movitých nebo nemovitých věcí /srov. § 73 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů a přiměřeně použitelně § 323 an. OSŘ. Postup podle zákona o správě daní a poplatků se uplatní i při správním exekuci na peněžité plnění, tedy vymáhání splnění povinnosti peněžitého plnění uložené vykonatelným správním rozhodnutím nebo smírem (srov. § 106 odst. 3 spr. ř.)/ nebo správní exekuce na nepeněžité plnění odebráním movité věci /srov. § 112 písm. b) spr. ř./, které nepochybně zasahují do vlastnického práva povinného.

Územní omezení výkonu majetkových práv, zj. výkonu vlastnického práva k nemovitostem, zakládá územní rozhodnutí stavebního úřadu o ochranném pásmu podle § 83 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon. Vymezuje se jím území, ve kterém se zakazují nebo omezují určité činnosti z důvodu ochrany veřejného zájmu (srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6 vydání. Praha : C. H Beck, 2006, s. 326 - 328).

Ve veřejném zájmu omezuje stavební úřad vlastníka stavby ve výkonu vlastnického práva tím, že mu nařídí provést nutné zabezpečovací práce nebo odstranění stavby (za tím účelem i její vyklizení) nebo nezbytné úpravy ve smyslu § 135 an. zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon.

Veřejnoprávní zásah do vlastnického nebo užívacího práva představuje v některých případech také rozhodování pozemkových úřadů o pozemkových úpravách. Vůči vlastníkům pozemků řešených v rámci pozemkových úprav, kteří nesouhlasili s návrhem pozemkových úprav schváleným pozemkovým úřadem, dochází rozhodnutím pozemkového úřadu o výměně nebo přechodu vlastnických práv, určení úhrady, popř. o zřízení nebo zrušení věcného břemene, k nucenému přechodu nebo nucenému omezení jejich vlastnického práva (srov. § 11 odst. 4 a 8 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech). Dále srov. usnesení zvláštního senátu též č. 508/2005 Sb. NSS a č. 601/2005 Sb. NSS, podle nichž je příslušným rozhodnout o žalobě proti rozhodnutí o přechodu vlastnických práv (v souvislosti s pozemkovými úpravami) a proti rozhodnutí o schválení jednoduché pozemkové úpravy (podle tehdy platného zákona č. 284/1991 Sb. o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech) soud ve správním soudnictví.

O omezení vlastnického práva k nemovitosti přilehlé k dráze tramvajové nebo trolejbusové spočívající v umístění a provozování pevných trakčních, signalizačních nebo zabezpečovacích zařízení rozhoduje drážní správní úřad (srov. § 9 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách).

Naopak soukromoprávní povahu má rozhodování stavebního úřadu o povinnosti umožnit provedení prací ze svých pozemků nebo staveb tam, kde mezi zúčastněnými osobami nedojde k dohodě, ve smyslu § 141 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, neboť zde nejde o povinnost uloženou správním orgánem ve veřejném zájmu, ale ve prospěch soukromé osoby.

Jako soukromoprávní zvláštní senát naopak posoudil rozhodování správního orgánu o určení způsobu a výše náhrady za vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene; proto případné následné spory o výši náhrady patří před civilní soud.<sup>123</sup>

Zákonodárce ovšem v rozporu s nastíněným vývojem právních názorů na právní povahu vyvlastňovacích rozhodnutí naopak s účinností od 1. 1. 2007 stanovil (a tento jeho právně diskontinuitní postup hodnotím z hlediska právní jistoty při přístupu ke spravedlnosti velmi negativně), že věci vyvlastnění mají být projednávány v občanském soudním řízení podle části páté OSŘ před v prvním stupni příslušnými krajskými soudy (že tedy vyvlastňovací rozhodnutí jako celek jsou povahy soukromoprávní).<sup>124</sup> Vzhledem k tomu, že zákony jsou závazné obecně (i pro soudy) a rozhodnutí soudů (s výjimkou zvláštního senátu) pouze inter partes, bude nutné tento rozpor (mezi právním názorem Nejvyšší správního soudu a názorem zákonodárce) řešit ve prospěch pozitivního práva a napříště tedy opět odkázat osobu dotčenou v právech vyvlastňovacím rozhodnutím k podání žaloby podle části páté OSŘ.

V návaznosti na tuto novou právní úpravu se pak nabízí otázka, zda jako soukromoprávní posuzovat i jiná rozhodnutí, kterými (obdobně jako při vyvlastnění) správní orgány veřejnoprávně zasahují do vlastnického nebo jiného soukromého práva. Já se domnívám, že nikoliv (v souladu s nyní Nejvyšším správním soudem zastávaným názorem), nejméně ne do doby, než to o nich bude explicitně stanoveno zákonem či než případně jinak tyto věci právně posoudí zvláštní senát (při řešení kladných kompetenčních konfliktů vzniklých poté, co by si příslušnost rozhodovat v těchto věcech začaly osobovat též civilní soudy).

Tuto část pak lze uzavřít konstatováním, že - kromě zákonodárce - v rozporu se svým posláním i samy soudy někdy nejasnostmi při vymezování hranice mezi soukromoprávními a veřejnoprávními věcmi, přispívají k už tak dost zřetelné právní nejistotě ohledně otázky, koho, jak a u jakého soudu žalovat. Na druhou stranu je pak třeba ale také říct, že otázky právního dualismu jsou záležitostí vskutku složitou a to, že se ne všechny daří řešit napoprvé úspěšně, je také důsledkem absence této potřeby od padesátých do devadesátých let minulého století.

#### **4.3. Přípustnost žalob**

Přípustnost žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 an. SŘS i žaloby podle části páté OSŘ je podmíněna existencí rozhodnutí správního orgánu, o kterém žalobce tvrdí, že jím

---

<sup>123</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. 448/2005 Sb. NSS.

<sup>124</sup> Srov. § 28 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., zákon o vyvlastnění.

byl zkrácen na subjektivních právech.<sup>125</sup> Další konkrétní podmínky přípustnosti žalob pak vymezují oba soudní řády více či méně odlišně.

Žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 SŘS se lze domáhat přezkumu rozhodnutí vydaných v oblasti veřejné správy správním orgánem, který SŘS vymezuje jako orgán moci výkonné<sup>126</sup>, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy /§ 4 odst. 1 písm. a) SŘS/.<sup>127</sup>

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je přípustná proti rozhodnutí správního orgánu ve věci, která se týká vztahů veřejnoprávní povahy /*argumentum a contrario* k § 68 písm. b) SŘS/. Je-li tedy u správního soudu podána žaloba směřující k přezkumu rozhodnutí v soukromoprávní věci, může na jejím základě správní soud řešit pouze otázku, zda správní orgán měl podle příslušných kompetenčních zákonů pravomoc vydat rozhodnutí o daném

---

<sup>125</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. 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.).

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 spr. ř., jindy, např. ve smyslu § 51 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, se užije správní řád, nestanoví-li zvláštní zákon jinak nebo existuje samostatná úprava řízení ve zvláštním zákoně /srov. § 99 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků – dále také zákon o správě daní a poplatků/, která užití spr. ř. výslovně vylučuje.

V zásadě má mít rozhodnutí správního orgánu písemnou formu (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 SŘS, když požaduje, aby k žalobě byl připojen opis napadeného rozhodnutí, ale zákon může stanovit případy, kdy rozhodnutí není třeba vyhotovovat písemně (rozhodnutí se jen ústně vyhlásí a do spisu se učiní záznam).

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 opravnému prostředku.

<sup>126</sup> Tj. prezident, vláda, ministerstva a jiné správní úřady. Z aktů vlády jsou vyloučeny z kognice soudu ty, které vláda činí jako orgán zvláštního druhu výkonné moci, moci vládní, tedy ty, které nejsou konkrétními akty aplikace práva vrchnostenského charakteru (srov. usnesení SP 18/1994).

<sup>127</sup> Právníckými osobami, kterým bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech osob v oblasti veřejné správy jsou například zdravotní pojišťovny jako nositelé všeobecného zdravotního pojištění. Takovým rozhodnutím je platební výměr k zaplacení penále za opožděnou platbu na zdravotní pojištění (srov. rozsudek KS v Ústí nad Labem SJS 571/2000). Naopak rozhodnutím správního orgánu ani rozhodnutím správního orgánu v oblasti veřejné správy není rozhodnutí některého z orgánů občanského sdružení (srov. Sb. n. u. ÚS, nález Ústavního soudu č. 36, sv. 10, s. 233 a R 47/1999).

soukromoprávním nároku; zjistí-li opak, je oprávněn takové rozhodnutí pro nezákonnost zrušit.<sup>128</sup>

Podle § 65 odst. 1 SŘS je rozhodnutí správního orgánu úkon, jímž se zakládají, mění, ruší (konstitutivní akt působící pro futuro a ex nunc) nebo závazně určují (deklaratorní akt působící pro praeterito a ex tunc) práva a povinnosti jeho adresátů.<sup>129</sup>

Pojem úkon byl v § 65 odst.1 SŘS 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 který je výsledkem správního procesu a z posouzení jeho obsahu vyplývá, že jím správní orgán projevil vůli založit, změnit či zrušit subjektivní právo či povinnost, respektive závazně určit existenci subjektivního práva či povinnosti.<sup>130</sup>

Žaloba proti rozhodnutí podle SŘS naopak není přípustná, domáhá-li se jí žalobce přezkoumání rozhodnutí, které ze soudního přezkumu vylučuje SŘS nebo zákon zvláštní /§ 68 písm. e) SŘS/.<sup>131</sup>

Jak jsem již výše uvedla, čl. 36 odst. 2 Listiny zakotvuje ohledně okruhu přezkoumatelných správních rozhodnutí generální klauzuli, tedy umožňuje v zásadě přezkoumat k návrhu oprávněné osoby všechna rozhodnutí s výjimkou těch, která jsou z přezkumu vyloučená zákonem. Sama Listina v citovaném článku zakazuje vyloučit ze soudního přezkumu rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod.

Kromě úkonů, které vůbec nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS (tedy úkonů, které nezpůsobují vznik, změnu či zánik subjektivních práv nebo povinností či závazně neurčují jejich existenci)<sup>132</sup>, nelze podle § 70 SŘS ve správním soudnictví dále přezkoumat

<sup>128</sup> Srov. rozhodnutí NSS Boh. A. 9648/1932.

<sup>129</sup> Srov. také § 67 odst. 1 spr. ř..

<sup>130</sup> Srov. Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 148

<sup>131</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 (srov. usnesení KS soudu v Plzni č. 142/2004 Sb. NSS), 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.

<sup>132</sup> Jde například o 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 (srov. usnesení NSS č. 12/2003 Sb. NSS), rozhodnutí o nepovolení přezkoumání daňového rozhodnutí daňového úřadu dle § 55b zákona o správě daní a poplatků (srov. usnesení NSS č. 14/2003 Sb. NSS), rozhodnutí o stanovení záloh na daň v jiné výši a o posečkáni daně (srov. rozsudek NSS č. 521/2005 Sb. NSS), dále rozhodnutí zřizovatele školy o jmenování či odvolání ředitele školy (srov. usnesení KS v Ústí nad Labem č. 553/2005 Sb. NSS), rozhodnutí o námitkách dle § 18 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (srov. usnesení NSS č. 567/2005 Sb. NSS), nebo výjezdni příkaz udělený policií podle ustanovení § 50 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území



rozhodnutí předběžné povahy<sup>133</sup>, rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem<sup>134</sup>, rozhodnutí, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob<sup>135</sup> nebo technického stavu věcí<sup>136</sup> a rozhodnutí o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám. U posledních dvou uvedených typů vyloučených správních rozhodnutí, platí, že pokud by se staly právní překážkou pro výkon povolání, zaměstnání či podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, připouští SŘS i jejich přezkum.<sup>137</sup>

Zde je nutné podotknout, že ve smyslu judikatury Ústavního soudu nelze ustanovení právního předpisu o vyloučení ze soudního přezkumu vykládat extenzivně a v pochybnostech je vždy třeba uplatnit postup ve prospěch zachování práva na přístup k soudu.<sup>138</sup>

Dále žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 an. SŘS není přípustná /§ 68 písm. c) SŘS/, uvádí-li v ní žalobce jako jediný její důvod nicotnost rozhodnutí správního orgánu,

---

České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (usnesení NSS č. 808/2006 Sb. NSS).

<sup>133</sup> Zákon výslovně nestanoví, které úkony to jsou. Rozhodnutí předběžné povahy však byla ze soudního přezkumu vyloučena i podle úpravy správního soudnictví v OSŘ 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, vydané správním orgánem dle § 4 odst. 2 a 3 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále také zákon o ochraně přírody a krajiny) pro potřeby územního řízení dle § 32 a násl. zák.č. 50/1976 Sb., stavební zákon (srov. usnesení VS v Praze SP 137/1996), rozhodnutí, kterým orgán ochrany přírody vyslovil souhlas s umístěním a povolením stavby ve smyslu § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny (srov. usnesení VS v Praze SP 153/1997, usnesení VS v Praze SJS 644/2000), zajišťovací příkaz dle §71 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (srov. usnesení MS v Praze č. 143/2004 Sb. NSS), rozhodnutí Ministerstva financí o předběžném opatření dle § 34 zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví (srov. usnesení NSS č. 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 (srov. usnesení NSS 536/2005 Sb. NSS) a řada dalších.

<sup>134</sup> Dřívější úprava správního soudnictví v OSŘ 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 přerušení 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, kterým bylo napadené rozhodnutí zrušeno a věc vrácena správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí (srov. usnesení VS v Praze SJS 664/2000). Která rozhodnutí konkrétně nyní spadají pod pojem „rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem“ SŘS nevymezuje, bude tedy nutné i zde spolehnout se na jeho vymezení judikaturou správních soudů. Ta za taková rozhodnutí považuje 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 o správě daní a poplatků (srov. usnesení NSS č. 15/2003 Sb. NSS), rozhodnutí o návrhu na vyloučení pracovníka správního orgánu z řízení (srov. rozsudek NSS č. 114/2004 Sb. NSS) či rozhodnutí o odvolání proti výzvě k zaplacení správního poplatku (rozsudek NSS č. 540/2005 Sb. NSS).

<sup>135</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 (srov. usnesení VS v Praze 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 (srov. usnesení VS v Praze SJS 221/1998).

<sup>136</sup> Například rozhodnutí o tom, že předmět v žádosti popsaný nespadá do rozsahu ochrany určitého patentu na vynález (usnesení VS v Praze SP 20/1994) či uložení závazných pokynů k realizaci protihlukových opatření hygienikem (srov. usnesení KS v Ostravě SJS 204/1998).

<sup>137</sup> Srov. čl. 26 Listiny.

<sup>138</sup> Srov. čl. 4 odst. 4 Listiny a Sb. n. u. ÚS, náleží ÚS č. 76, sv. 22, s. 151.

aniž se domáhal vyslovení této nicotnosti 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.

Nepřípustná je žaloba i tehdy, směřuje-li ji žalobce pouze proti důvodům rozhodnutí /§68 písm. d) SŘS/. Nezbytnou náležitostí žaloby je totiž 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 (§ 75 odst. 2 SŘS). Odůvodnění rozhodnutí samo o sobě nemůže adresáta správního rozhodnutí na jeho právech zkrátit.

Nepřípustnou žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 an. SŘS správní soud odmítne /§ 46 odst. 1 písm.d) a § 68 SŘS/.

Na základě žaloby podle části páté OSŘ se může žalobce domáhat rozhodnutí o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, a o které již dříve - na základě zákonem mu svěřené pravomoci - rozhodl správní orgán. Stejně jako SŘS i OSŘ používá pojmu správní orgán jako legislativní zkratky a kromě orgánů moci výkonné a územní samosprávy do ní zahrnuje též orgány samosprávy zájmové (či profesní) a orgány smířčí zřízené podle zvláštního právního předpisu (§ 244 odst. 1 OSŘ). Pravomoc civilního soudu není dána tam, kde se strany dohodly, že majetkové spory mezi nimi má rozhodovat jeden či více rozhodců nebo stálý rozhodčí soud.<sup>139</sup> A ani žalobou podle části páté OSŘ se nelze na soudu domáhat, aby znovu projednával a rozhodl majetkový spor, o kterém na základě dohody stran rozhodl rozhodce nebo stálý rozhodčí soud /§ 244 odst. 2 písm. a) OSŘ/.

Žaloba může směřovat proti rozhodnutí správního orgánu, kterým byla práva nebo povinnosti jeho adresáta založena, změněna, zrušena, určena nebo zamítnuta (§ 246 odst. 1 OSŘ). To neplatí, jde-li o takové rozhodnutí správního orgánu, které se podle zvláštního zákona zrušuje nebo pozbývá účinnosti již v důsledku námitek nebo jiného obdobného úkonu účastníka právního vztahu učiněného před správní orgánem, nebo rozhodnutí, kterým správní orgán

---

<sup>139</sup> Srov. § 2 odst. 1 zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů.

podle zvláštního právního předpisu odkázal účastníky právního vztahu s jejich (soukromoprávními) nároky na řízení před soudem /§ 244 odst. 2 písm. b) a c) OSŘ/.

To co mají obě žaloby společné a čím se zároveň odlišují od klasické občanskoprávní žaloby, je pojetí žalobní legitimace. Žaloby je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že rozhodnutím správního orgánu byl dotčen na svých právech (§ 246 odst. 1 OSŘ, § 65 odst. 1 SŘS). V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 an. SŘS a o žalobě podle části páté OSŘ se žaloba podaná (zjevně) neoprávněnou osobou odmítá /§ 46 odst. 1 písm. c) SŘS a § 250g odst. 1 písm. b) OSŘ/. Okolnost, že žalobci náleží právo, jehož ochrany se žalobou domáhá, je tedy podmínkou řízení o žalobě. V řízení o klasické občanskoprávní žalobě je otázka, zda žalobci svědčí nárok, jehož se domáhá (otázka po aktivní věcné legitimaci) řešena až v průběhu řízení, resp. při projednávání a rozhodování věci samé. Není-li tedy žalobce věcně legitimován k podání žaloby, soud žalobu zamítne.

Obě žaloby jsou přípustné pouze tehdy, když ten, který se cítí být rozhodnutím správního orgánu dotčen, vyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon /§ 247 odst. 2 OSŘ, § 5 a § 68 písm. a) SŘS/.

Na rozdíl od OSŘ SŘS navíc výslovně stanoví, že tuto podmínku nemusí splňovat ten, který se cítí být dotčen v právech až rozhodnutím odvolacího správního orgánu o řádném opravném prostředku, k němuž bylo v neprospěch žalobce změněno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. V zájmu zachování práva na přístup k soudu (ve věcech soukromoprávních, o nichž rozhodl správní orgán) by v tomto smyslu mělo být interpretováno i ustanovení § 247 odst. 2 OSŘ.

Naopak podle OSŘ podmínku vyčerpání řádných opravných prostředků nesplní ten, který sice řádný opravný prostředek proti rozhodnutí podal, ale tento nebyl pro opožděnost projednán (§ 247 odst. 2 OSŘ). To nepochybně platí i pro řízení o žalobě proti rozhodnutí podle SŘS.

Naprostou většinu rozhodnutí správních orgánů vydaných v prvním stupni (včetně rozhodnutí fiktivního<sup>140</sup>) lze napadnout řádným opravným prostředkem, kterým je odvolání rozklad či odpor.<sup>141</sup> Žaloby lze tedy nejčastěji směřovat až proti rozhodnutí o tomto opravném prostředku. Pokud v konkrétní věci účastníku správního řízení právo podat řádné opravné prostředky podle zákona nepřísluší (správní řízení je výjimečně řízením jedno instancním), může se bránit žalobou již proti rozhodnutí správního orgánu v první (a jediné) instanci.

<sup>140</sup> Srov. usnesení NSS č. 148/2004 Sb. NSS.

<sup>141</sup> Srov. § 81 an. a 152 spr. ř.

Povinnost vyčerpat řádné opravné prostředky ve správním řízení před podáním žaloby k soudu se nevztahuje na žalobu podávanou nejvyšším státním zástupcem z důvodu veřejného zájmu (§ 66 odst. 2 SŘS). Nejvyšší státní zástupce je tedy oprávněn napadnout žalobou i takové pravomocné správní rozhodnutí, proti kterému žádný z účastníků správního řízení nepodal přípustný opravný prostředek.<sup>142</sup>

Nevyčerpal-li žalobce v řízení před správním orgánem zvláštním zákonem připuštěné řádné opravné prostředky, soud žalobu jako nepřípustnou odmítne /§ 46 odst. 1 písm. d) a § 68 písm. a) SŘS, § 250g odst. 1 písm. c) a § 247 odst. 2 OSŘ/.

Oba typy žalob musí být podány ve lhůtě dvou měsíců<sup>143</sup>, přičemž zmeškání této lhůty prominout nelze (§ 72 odst. 1 a 4 SŘS, § 247 odst. 1 OSŘ). Rozdíly jsou však v pojmosloví, které soudní řády používají k vymezení skutečnosti určující počátek běhu lhůty. Zatímco u žaloby podle části páté OSŘ je touto skutečností doručení rozhodnutí (v podstatě tedy pouze doručení stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí do vlastních rukou ve smyslu § 19 odst. 4 a § 72 odst. 1 spr. ř., popř. též doručení písemnosti uložením podle § 23 a 24 spr. ř. nebo veřejnou vyhláškou podle § 25 spr.ř.<sup>144</sup>), u žaloby proti správnímu rozhodnutí podle § 65 an. SŘS je jí oznámení rozhodnutí, resp. kromě doručení písemného vyhotovení rozhodnutí též jiný zákonem stanovený způsob oznámení rozhodnutí. Zde je třeba si uvědomit, že doručení písemného vyhotovení rozhodnutí jako způsob oznámení rozhodnutí může být vlastní pouze rozhodnutím, která se vyhotovují v písemné formě. Zákon však může stanovit případy, kdy se rozhodnutí písemně nevyhotovuje, ale pouze se vyhlásí jeho stanovené části a do spisu se učiní záznam.<sup>145</sup> Ale i rozhodnutí, která se vyhotovují v písemné formě lze za zákonem stanovených podmínek účastníku správního řízení oznámit pouhým ústním vyhlášením.<sup>146</sup>

Striktním výkladem § 247 odst. 1 OSŘ by pak bylo lze dojít k závěru, že žaloba podle části páté v podstatě není přípustná u takových rozhodnutí vyplývajících ze vztahů soukromoprávní povahy, která byla účastníkům správního řízení oznámena jinak než doručením jejich písemného vyhotovení, popř. náhradním způsobem doručení písemnosti.

---

<sup>142</sup> Srov. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, č.j. 29 Ca 60/2006-44, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>143</sup> S výjimkou žaloby k ochraně veřejného zájmu podle § 66 SŘS, u níž jsou upraveny lhůty k podání speciálně (srov. § 72 odst. 2 SŘS). Odchylně je lhůta k podání správní žaloby stanovena také některými zvláštními zákony (např. v § 17 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách nebo v § 32 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu).

<sup>144</sup> Tzv. fiktivní doručení, které je řádným doručením, přesto, že se doručované rozhodnutí či jiná úřední písemnost nedostane do faktické dispozice adresáta.

<sup>145</sup> Podle § 67 odst. 3 spr. ř. i ústně vyhlášené rozhodnutí správní orgán písemně potvrdí, pokud to účastník požaduje, ale toto písemné potvrzení nelze chápat jako oznámení rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 spr. ř.

<sup>146</sup> Podle § 72 odst. 1 spr. ř. to může být pouze tehdy, kdy se účastník současně vzdá nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí.

Přednost má však opět výklad s ohledem na účel a smysl ústavně zaručených základních práv a svobod, tedy ve prospěch zachování práva na přístup k soudu.

Pro zachování lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí podle § 65 an. SŘS postačí, je-li žaloba ve stanovené lhůtě podána u správního orgánu, proti jehož rozhodnutí směřuje (§ 72 odst. 1 SŘS).

Z nutnosti vyčerpat řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem jako podmínky přípustnosti obou typů žalob však nelze dovozovat, že v době podání žaloby již musí být napadené správní rozhodnutí v právní moci. V právní moci je totiž rozhodnutí správního orgánu tehdy, když bylo oznámeno (všem účastníkům řízení) a nelze proti němu podat odvolání (§ 73 odst. 1 a § 76 odst. 3 spr. ř.). Je celkem možné, že osobě, která se hodlá bránit u soudu žalobou, bude rozhodnutí správního orgánu (kterým se cítí být dotčena) oznámeno dříve než ostatním účastníkům řízení a dříve ji tak i začne běžet lhůta k podání žaloby (§ 72 odst. 1 SŘS a § 247 odst. 1 OSŘ). Jinými slovy: vůči ní už správní rozhodnutí nabylo právní moci (tzv. relativní právní moci), vůči (některým) ostatním účastníkům správního řízení však ještě nikoliv (nenabylo tedy absolutní právní moci). Kdyby ten účastník správního řízení, kterému bylo rozhodnutí správního orgánu oznámeno dříve, čekal, než bude oznámeno i všem ostatním účastníkům, mohla by mu lhůta k podání žaloby nenávratně uplynout a postihnout ho ztráta práva žalovat u soudu.

Větu na konci prvního odstavce § 244 OSŘ, podle které lze spor či jinou právní věc, která vyplývá ze vztahů zde uvedených, projednat na návrh v občanském soudním řízení, nabylo-li předchozí rozhodnutí správního orgánu o ní právní moci, nelze tedy chápat jako podmínku přípustnosti žaloby (tedy podmínku, která musí být splněna, aby bylo lze podat žalobu), ale jako podmínku řízení před soudem (podmínku, která musí být splněna, aby soud mohl začít projednávat a rozhodnout věc samu). Směřuje-li tedy žaloba podle části páté OSŘ proti správnímu rozhodnutí nepravomocnému, soud ji zásadně (jako nepřípustnou) neodmítá, ale s projednáváním žaloby posečká, než napadené rozhodnutí správního orgánu nabude právní moci.<sup>147</sup>

#### **4.4. Kritéria soudního přezkumu správních rozhodnutí**

Při přezkumu správních rozhodnutí k žalobě proti rozhodnutí podle § 65 an. SŘS správní soud zkoumá, zda správní orgán rozhodl v souladu se zákonem či zda řízení před ním nebylo

---

<sup>147</sup> Srov. k tomu Winterová a kol., Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou. Praha : Linde, a. s., 2005, str. 706 - 707.

stíženo vadami, které by způsobovaly nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, a též to, zda rozhodnutí správního orgánu není nicotné (§ 78 odst. 1 SŘS, § 65 odst. 1 SŘS). V řízení podle části páté OSŘ soud též zkoumá, zda správní orgán rozhodl ve věci podle § 244 odst. 1 OSŘ správně.

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 ),
- 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).

Nezákonným a tedy přezkoumatelným ve správním soudnictví je i rozhodnutí ve věci vyplývající ze vztahů soukromoprávní povahy, které však správní orgán vydal, aniž k tomu měl zákonem stanovenou pravomoc /§ 68 písm. b) SŘS/. Nezákonné rozhodnutí správní soud rozsudkem zruší (§ 78 odst. 1 SŘS).

Na rozdíl od předcházející právní úpravy správního soudnictví současná právní úprava umožňuje soudu vyslovit rozsudkem nicotnost rozhodnutí (§ 65 odst. 1 SŘS). Před účinností SŘS soudy vykonávající správní soudnictví nicotné akty, jako exekuční tituly zpravidla schopné citelně zasáhnout sféru práv a povinností dotčených osob, rušily.<sup>148</sup>

Nicotná (též nulitní) jsou rozhodnutí správních orgánů stížená tak závažnými vadami, které způsobují, že již ani nejde o rozhodnutí, ale o paakt.<sup>149</sup> U nicotnosti se neuplatní promlčecí doby, neboť nicotnost nemůže být zhojena plynutím času. Nicotný akt nezpůsobuje zamýšlené právní následky, pro nikoho není závazný a nikdo jej nemusí respektovat. U

---

<sup>148</sup> Srov. Sb. n. u. ÚS, Usnesení ÚS č. 17, sv. 18 Sb., s. 423

<sup>149</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. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. Praha: ASPI, a. s., 2005, s. 193 - 209).

nicotného aktu neplatí presumpce správnosti. Nicotnost se týká výrokové části rozhodnutí.<sup>150</sup> V této souvislosti lze rozlišovat plnou nicotnost nebo částečnou nicotnost oddělitelných výroků či vedlejších ustanovení správního rozhodnutí.<sup>151</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 (§ 78 odst. 1 spr. ř.), resp. vyslovuje ji správní soud, a to na návrh nebo i bez návrhu. Vady způsobující nicotnost rozhodnutí (důvody nicotnosti rozhodnutí) nebyly do vydání nového spr. ř. zákonem pojmově vymezeny<sup>152</sup> a definovala je tak jen právní nauka a soudní judikatura. Nový správní řád vypočítává 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 - §77 odst. 1 spr. ř.). Nedostatek věcné příslušnosti správního orgánu k vydání rozhodnutí jako důvod nicotnosti správního rozhodnutí vyplývá i z dikce ustanovení § 100 odst. 2 SŘS.<sup>153</sup> Absolutní věcná nepříslušnost byla jako důvod nicotnosti správních rozhodnutí vyslovena i dřívější judikaturou správních soudů<sup>154</sup>;
- 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;

---

<sup>150</sup> Srov. § 68 odst. 2 a § 77 odst. 3 (poslední věta) spr. ř.

<sup>151</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>152</sup> S výjimkou § 32 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, který upravuje vady rozhodnutí způsobující jeho neplatnost.

<sup>153</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 rozsudek VS v Praze SP 96/1995, rozsudek NSS č. 273/2004 Sb. NSS. K nedostatku pravomoci správního orgánu jako důvodu nicotnosti správního rozhodnutí srov. například usnesení VS v Praze 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>154</sup> Srov. rozsudek KS v Českých Budějovicích SJS 260/1998.

- 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 (§ 77 odst. 2 spr. ř.). 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 spr. ř. vyslovuje správní soud podle § 76 odst. 2 SŘS.<sup>155</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>156</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>157</sup>

Věcná správnost rozhodnutí je vlastnost myslitelná jen u správních rozhodnutí, při jejichž vydávání zákon svěřuje správním orgánům pravomoc rozhodovat s použitím správního uvážení.<sup>158</sup> Jde o to, zda správní orgán této úvahy při rozhodování optimálně využil. Soud rozhodující na základě žaloby podle části páté OSŘ o věci soukromoprávní je oprávněn, dojde-li k závěru, že tomu tak nebylo (že tedy správní orgán rozhodl ve věci nesprávně), nahradit jeho uvážení, uvážením vlastním (sám meritorně rozhodnout) - § 250j OSŘ.

Správní soud může takto postupovat pouze při rozhodování o žalobě proti rozhodnutí, kterým byl uložen trest za správní delikt - § 78 odst. 2 SŘS (viz dále). V ostatních případech je u rozhodnutí vydaných s použitím správního uvážení oprávněn posuzovat pouze to, zda správní

<sup>155</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, resp. povinen nicotnost rozhodnutí vyslovit, i když jde o nicotnost z důvodu upraveného v odst. 1 § 77 spr. ř.

<sup>156</sup> Srov. rozsudek VS v Praze SJS 364/1998, rozsudek NSS č. 619/2005 Sb. NSS.

<sup>157</sup> Srov. rozsudek VS v Praze SJS 631/2000.

<sup>158</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 SŘS, § 46 odst. 1 písm. a) SŘS/. Ke správnímu uvážení a jeho přezkumu soudem srov. například Sb. n. u. ÚS usnesení ÚS 38, sv. 20, s. 345, rozsudek NS SP 3/1993 či z poslední doby srov. rozsudek NSS č. 416/2004 Sb. NSS.



orgán nepřekročil zákonné meze správního uvážení či jej nezneužil (§ 78 odst. 1 SŘS)<sup>159</sup>, ovšem jen za předpokladu, že se žalobce namítá v žalobě nezákonnost rozhodnutí právě z tohoto důvodu<sup>160</sup>. Zjistí-li že ano, může takové rozhodnutí pro nezákonnost pouze zrušit, nemůže sám ve věci rozhodnout.

## 4.5. Podání žaloby

### 4.5.1. Obecná žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

Žalobu je oprávněn podat ten, který tvrdí, že byl na svých 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 SŘS).

Stát jako subjekt (veřejnoprávní korporace), který pojmově nemůže být nositelem veřejných subjektivních práv ve smyslu § 2 SŘS, je z práva žalovat u správního soudu vyloučen.

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 SŘS či zvláštním zákonem ze soudního přezkumu vyloučeno či není-li žaloba nepřípustná (§ 65 odst. 1 SŘS). Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i ten, který nemá žalobní legitimaci dle odst.1 § 65 SŘS, 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 (§ 65 odst. 2 SŘS). Zde se mívá na 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>161</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 porušení pouze těchto práv mohou také namítat.<sup>162</sup> Žalobu může podat i ten, s nímž správní orgán nejednal jako s účastníkem, i když podle zákona účastníkem v daném správním

---

<sup>159</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>160</sup> Srov. Sládeček V. Soudní přezkum správního uvážení. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha : ASPI a. s., 2003, s. 93 - 104.

<sup>161</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>162</sup> Srov. rozsudek NSS č. 379/2004 a rozsudek MS v Praze č. 291/2004 Sb. NSS.

řízení byl a měl tak práva a povinnosti účastníka správního řízení.<sup>163</sup> I touto žalobou se lze domáhat zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti.

#### **4.5.2. Žaloba na snížení nebo upuštění od trestu uloženého za správní delikt**

Ten, komu byl rozhodnutím správního orgánu uložen trest za správní delikt<sup>164</sup>, může se žalobou domáhat změny takového rozhodnutí, resp. upuštění od takového trestu či jeho snížení v mezích zákonem dovolených (§ 65 odst. 3 SŘS). Takového postupu soudu (moderace trestu za správní delikt) se lze domáhat nejen petitum eventuálním<sup>165</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 delikt či upuštění od něj a eventuálním petitum 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 zároveň zrušení rozhodnutí o správním deliktu.<sup>166</sup>

Od účinnosti SŘS mají tak správní soudy zcela novou pravomoc spočívající v tom, že mohou k žalobě nahradit uvážení správního orgánu při vyměrování trestu za správní delikt svým nezávislým uvážením. Do té doby mohly jen přezkoumávat užitá správní uvážení včetně správního uvážení při ukládání trestu za správní delikt, a to z hlediska jeho zákonnosti, tj. zda nevybočilo z mezí zákonem stanovených.

#### **4.5.3. 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

---

<sup>163</sup> Srov. usnesení NSS č. 162/2004 Sb. NSS.

<sup>164</sup> Literaturou je správní delikt vymezen jako protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem a za které ukládá správní úřad (orgán) trest stanovený normou správního práva (srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 417). SŘS 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 i správní pořádkové delikty (na rozdíl od výše zmíněných porušující procesní předpisy), neboť za ně lze uložit vysokou pokutu (např. dle spr. ř. 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). Z obdobných důvodů má i Ústavní soud za to, že pořádkové pokuty lze podřadit pod pojem „trestní obvinění“ podle čl. 6 Úmluvy (srov. Sb. n. u. ÚS, nález ÚS č. 161, sv. 16, s. 185).

<sup>165</sup> Jak by se mohlo zdát ze znění § 78 odst. 2 SŘS.

<sup>166</sup> Srov. Sládeček, V. Soudní přezkum správního uvážení. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: Aspi, a. s., 2003, s. 93 - 104.

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 změněny pro rozpor se zákonem v rámci správního řízení. To je možné v přezkumném řízení, ve kterém správní orgány z moci úřední přezkouvají pravomocná rozhodnutí, lze-li důvodně pochybovat o jejich souladu s právními předpisy (§ 94 an. spr. ř.). Dále také příslušný správní orgán může z moci úřední v tříleté lhůtě od právní moci správního rozhodnutí rozhodnout o obnově řízení, vyjde-li najevo, že rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem (například úplatkem nebo prostřednictvím donucení<sup>167</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, soud správní. Proto SŘS svěřil oprávnění podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu též určitým jiným subjektům, a to nikoliv z titulu porušení veřejných subjektivních práv, ale právě 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 SŘS). Při přijímání SŘS se totiž předpokládalo, že nový správní řád 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, shledá-li k jejímu podání závažný veřejný zájem. Žalobou se lze domáhat zrušení rozhodnutí pro nezákonnost (66 odst. 2 SŘS). 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>168</sup>, která je součástí právního řádu, mohou svěřit legitimaci k podání žaloby též jiným - od státu odlišným subjektům (§ 66 odst. 2 SŘS). K tomuto svěření legitimace zatím nedošlo.<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> Srov. § 160, 161 a § 235 zákona č. 140/1960 Sb., trestní zákon.

<sup>168</sup> Srov. čl. 10 a 49 Ústavy.

<sup>169</sup> Od 4. 10. 2004 je pro Českou republiku závazná Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí uveřejněná ve Sb. MS pod č.

§ 66 odst. 4 SŘS 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 SŘS upravuje řešení střetů v případě, že bude existovat více subjektů oprávněných podat žalobu podle stejného odstavce § 66 SŘS

#### **4.5.4. Žaloby ve věcech samosprávy**

Ustanovení § 67 SŘS taxativně stanoví dvě žaloby v oblasti samosprávy, na řízení o nichž se přiměřeně užijí ustanovení upravující řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 až 78 SŘS). Jde o žalobu správního úřadu proti usnesení či opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti /§ 67 písm. a) SŘS/ a žalobu územního samosprávného celku proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva /§ 67 písm. b) SŘS/. Žalobní legitimace u těchto žalob je však založena ve zvláštních zákonech.<sup>170</sup>

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>171</sup>

##### **4.5.4.1. 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

---

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) ani v jiném právním předpise však k zakotvení těchto požadavků zatím nedošlo.

<sup>170</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.

<sup>171</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>171</sup> K záležitostem, které patří do samostatné působnosti srov. § 35 odst. 1 a 2 obecního zřízení a § 14 krajského zřízení.

samosprávného celku v souladu s právními předpisy. Žalobní legitimace je upravena v § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) – dále také obecní zřízení, § 84 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) – dále také krajské zřízení a §109 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále také zákon 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 spr. ř. 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>172</sup> Žalobou se lze domáhat zrušení protiprávního usnesení či opatření orgánu územního samosprávného celku vydaného v samostatné působnosti.

Co se týče přiměřeného užití § 65 až 78 SŘS na řízení o žalobě správního úřadu proti usnesení či opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti, nebude například možné použít § 72 odst. 1 SŘS o lhůtě k podání žaloby, neboť záleží na tom, kdy se správní úřad (oprávněný k podání žaloby) o protiprávním usnesení či opatření dozvěděl.<sup>173</sup>

#### **4.5.4.2. 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>174</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

---

<sup>172</sup> Například na úrovni obce krajský úřad nejprve vyzve obec ke zjednání nápravy (ke zrušení či změně nezákonného usnesení či opatření vydaného 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).

<sup>173</sup> Srov. Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 160.

<sup>174</sup> Srov. čl. 8 a čl. 101 odst.4 Ústavy.

písm. b) SŘS. Žaloba směřuje proti rozhodnutí ministerstva vnitra o rozpuštění zastupitelstva územního samosprávného celku.<sup>175</sup>

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

#### **4.5.5. Žaloba podle části páté OSŘ**

Touto žalobou se žalobce může domáhat, aby soud v občanském soudním řízení projednal a rozhodl spor nebo jinou právní věc, která vyplývá ze vztahů soukromoprávní povahy, a o které pravomocně rozhodl správní orgán (§ 244 odst. 1 OSŘ). Žalobu je oprávněn podat tehdy, cítí-li se být takovým rozhodnutím správního orgánu dotčen ve svých subjektivních právech (§ 246 odst. 1 OSŘ). Tak tomu bude zejména tehdy, bude-li mít za to, že správní orgán rozhodl o jeho soukromoprávním nároku nesprávně v jeho neprospěch, a to buď proto, že dle jeho názoru učinil základem pro své rozhodnutí svá nesprávná (nedostatečná) skutková zjištění nebo zjištěný skutkový stav nesprávně právně posoudil, resp. nesprávně interpretoval na případ aplikovatelná ustanovení právního předpisu (popřípadě z obou důvodů zároveň).

Vzhledem k tomu, že i stát může být subjektem soukromoprávních vztahů a práv a povinností z nich vyplývajících (např. práva vlastnického), o kterých bude na základě zákonem svěřené pravomoci rozhodovat správní orgán, není tedy zásadně ani on vyloučen z práva žalovat podle § 244 an. OSŘ.

#### **4.6. Žalobní náležitosti**

Srovnáme-li obsahové náležitosti správní žaloby, resp. žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 37 odst. 2 a 3 a § 71 SŘS) a náležitosti žaloby podle části páté (§ 42 odst. 4 OSŘ a 246 odst. 3 OSŘ), můžeme konstatovat, že jsou do značné míry podobné. Drobnější odlišnosti jsou v použitých formulacích. Zásadnější rozdíly pak vyplývají z rozdílnosti předmětů správního soudnictví na straně jedné a řízení podle části páté OSŘ na straně druhé.

V obou typech soudního řízení je na žalobci, aby pod sankcí prohry „sporu“ svou žalobu náležitě odůvodnil a také aby již v žalobě vymezil, v jakém rozsahu se soud má věcí samou zabývat (dispoziční zásada). Ve správní žalobě je tak žalobce povinen označit výroky

---

<sup>175</sup> Zastupitelstvo územního samosprávného celku může ministerstvo rozhodnutím rozpustit, nesejde-li se po dobu delší než 6 měsíců jako usnášení schopné, to znamená tak, aby byla přítomná nadpoloviční většina jeho členů, respektive u krajského zastupitelstva též, nezvolí-li hejtmána 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).

správního rozhodnutí, které napadá a uvést body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné<sup>176</sup> nebo nicotné (žalobní námitky).<sup>177</sup> Žaloba podle části páté musí obsahovat údaje o tom, v čem žalobce spatřuje, že byl na svých právech dotčen a o tom, v jakém rozsahu má být spor nebo jiná právní věc soudem projednána (§ 246 odst. 2 OSŘ). Ve správním soudnictví určuje žalobce výše uvedeným způsobem rozsah soudního přezkumu správního rozhodnutí (§ 75 odst. 2 SŘS), v řízení podle části páté kromě rozsahu projednání věci (§ 250f OSŘ) také rozsah, v jakém má soud v případě důvodnosti žaloby nahradit rozhodnutí správního orgánu svým rozsudkem (§ 250j odst. 2 OSŘ).<sup>178</sup>

OSŘ výslovně nestanoví, zda po podání žaloby může žalobce měnit rozsah napadení správního rozhodnutí, popř. v jaké lhůtě tak může učinit (tak jako to činí SŘS ve vztahu k rozšíření správní žaloby o dosud nenapadené výroky správního rozhodnutí a další žalobní námitky v § 71 odst. 2).<sup>179</sup>

Významně se pak z povahy věci bude odlišovat zejména petit té které žaloby. Zatímco u žaloby proti rozhodnutí je žalobce omezen na požadavek zrušení nezákonného správního rozhodnutí, vyslovení nicotnosti, popř. změny rozhodnutí o trestu za správní delikt, u žaloby podle části páté bude škála možných petitů širší (samozřejmě s výjimkou výše uvedených petitů přípustných pouze v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. SŘS). V konkrétním případě bude záležet na tom, co bylo předmětem rozhodování v původním správním řízení (žalobce se například bude domáhat určitého plnění nebo, aby

---

<sup>176</sup> Srov. k tomu usnesení NS SP 1/1993. Z dřívější judikatury Ústavního soudu vyplývá, že u žalobních bodů není nutný odkaz na konkrétní rozhodnutí porušená ustanovení právních předpisů (Sb. n. u. ÚS, náleží ÚS č. 5, sv. 17, s. 35 a náleží ÚS č. 84, sv. 18, s. 215).

<sup>177</sup> Dále srov. také rozsudek rozšířeného senátu NSS č. 835/2006 Sb. NSS. Podle něj: „lícení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet..... Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami“.

<sup>178</sup> Rozsahem projednání a rozhodnutí sporu nebo jiné právní věci v řízení podle části páté není soud vázán v případech stanovených v § 250f OSŘ.

<sup>179</sup> Rozšíření žaloby na dosud nenapadené výroky správního rozhodnutí a omezení žaloby na některé z původně více napadených výroků rozhodnutí, které je zároveň částečným zpětvzetím žaloby, je z povahy věci možné jen u žalob směřujících proti správním rozhodnutím s více samostatnými výroky. Kopecký dovozuje, že v řízení podle části páté OSŘ lze měnit rozsah napadení rozhodnutí pouze ve lhůtě pro podání žaloby /srov. Kopecký M. Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem (k nové části páté OSŘ). In : Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 219 - 239/. Totéž si myslí i kolektiv autorů komentáře k OSŘ (srov. Bureš, J., Drápal, L., Krmář, Z. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. II. Díl. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 1151).

Já se domnívám, že vzhledem k použitelnosti předcházejících částí OSŘ nelze vyloučit i v řízení podle části páté OSŘ změnu návrhu na zahájení řízení před soudem (a tedy i změnu rozsahu napadení správního rozhodnutí) ve smyslu § 95 OSŘ.

soud uložil jiné osobě určitou povinnost). Žalobce, který zároveň inicioval řízení před správním orgánem, neměl by se v žalobě podle části páté OSŘ odchýlit od toho, čeho se domáhal v původním návrhu na zahájení správního řízení.<sup>180</sup> Ale i ten, který neinicioval vydání rozhodnutí správního orgánu, o kterém tvrdí, že jím byl dotčen v právech, musí při formulaci petitu žaloby vycházet z předmětu řízení před správním orgánem.<sup>181</sup> Totéž platí v případech, kdy správní orgán vydal rozhodnutí v řízení zahájeném *ex offio*.

#### 4.7. Odkladný účinek žalob

Samotné podání u obou žalob (žaloby podle § 65 an. SŘS a žaloby podle části páté OSŘ) nemá odkladný účinek. Podle § 73 odst. 1 SŘS (a na rozdíl od právní úpravy v části páté OSŘ) odkladný účinek žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 an. SŘS může bez dalšího založit zákon.<sup>182</sup>

Za podmínek stanovených zákonem (§ 73 odst. 2 SŘS, § 248 odst. 2 OSŘ) odkladný účinek žalobám přizná na návrh, resp. k žádosti žalobce usnesením soud.

Jde-li o předmět odkladného účinku, používají ale SŘS a OSŘ rozdílnou právní terminologii. Zatímco v řízení podle části páté OSŘ se odkladný účinek vztahuje k *vykonatelnosti* nebo *právní moci* žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu (§ 248 odst. 2 OSŘ), v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se přiznáním odkladného účinku pozastavují *účinky* napadeného rozhodnutí (§ 73 odst. 3 SŘS).

Současná právní teorie správního práva i právní úprava (správní řád) užívá pojmu vykonatelnosti v užším a širším slova smyslu. Vykonatelnost v širším slova smyslu nebo také účinnost je vlastní všem správním rozhodnutím a znamená, že správní rozhodnutí již způsobuje zamýšlené právní důsledky (rozhodnutím přiznaná práva lze vykonávat, rozhodnutím uložené povinnosti je nutno plnit, autoritativní potvrzení právních poměrů

---

<sup>180</sup> Účastník, který se v návrhu adresovaném katastrálnímu úřadu domáhal, aby tento povolil vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí, se téhož - pokud katastrální úřad jeho návrh zamítl - bude domáhat v případné žalobě. Srov. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, č. j. 47 C 5/2005 Sb. NS, kterým byla jako nepřijatelná /§ 250g odst. 1 písm. c) OSŘ/ odmítnuta žaloba, kterou se žalobkyně domáhala, aby soud zrušil rozhodnutí katastrálního úřadu o zamítnutí návrhu žalobkyně na povolení vkladu vlastnického práva k nemovitostem a aby vrátil věc katastrálnímu úřadu k novému rozhodnutí.

<sup>181</sup> Ten, který tvrdí, že byl dotčen v právech rozhodnutím katastrálního úřadu, kterým byl vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí povolen, může se žalobou podle části páté OSŘ domáhat, aby soud vyslovil, že původní návrh na vklad se zamítá.

<sup>182</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.



působí navenek).<sup>183</sup> Vykonatelnost v širším slova smyslu nastává nabytím právní moci nebo pozdějším dnem uvedeným ve výrokové části a v podstatě spadá v jedno s materiální právní mocí správního rozhodnutí (srov. § 74 odst. 1 spr. ř.).

Vykonatelnost v užším slova smyslu neboli vynutitelnost lze uvažovat pouze u rozhodnutí, které ukládají povinnost k plnění a znamená, že splnění uložené povinnosti lze vymáhat úřední cestou proti vůli povinného (exekučně).<sup>184</sup> Rozhodnutí je vynutitelné, je-li v právní moci a uplynula-li lhůta k dobrovolnému splnění povinnosti (§ 74 odst. 2 spr. ř.).

Právní moc má také dvě stránky, jednak formální a jednak materiální. Formálně pravomocné a tedy konečné je rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat řádný opravný prostředek (§ 73 odst. 1 spr. ř.). Pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány (materiální stránka právní moci vyjádřená v § 73 odst. 2 spr. ř.).

Kromě právní moci a vykonatelnosti se § 74 odst. 3 spr. ř. zmiňuje i o *jiných právních účincích* rozhodnutí. Shora vyjmenované vlastnosti správních rozhodnutí lze tedy označit souhrnně jako *účinky* rozhodnutí. Tak to ostatně činí i SŘS v již citovaném § 73 odst. 3.

Jestliže byl tedy žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 an. SŘS přiznán odkladný účinek, znamená to, že až do pravomocného skončení řízení o žalobě:

- se odkládá možnost vynucení splnění povinnosti 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, a
- nemají účinky ani rozhodnutí, jimiž se právní pozice adresáta nemění (rozhodnutí zamítavá).

S ohledem na výše uvedené je patrné, že OSŘ za posledním vývojem právní terminologie pokulhává a pojmu vykonatelnosti stále užívá pouze v užším slova smyslu, když připouští odklad právní moci (ve smyslu závaznosti), směruje-li žaloba podle části páté OSŘ proti rozhodnutí správního orgánu, které exekučně vykonat nelze. V této souvislosti autoři komentáře k OSŘ<sup>185</sup> dovozují .... „jestliže soud zjistí, že žalobce žádá o povolení odkladu právní moci rozhodnutí správního orgánu podle odst. 2 písm. b (§ 248 OSŘ), ačkoliv hrozbu závažné újmy na právech žalobce lze neutralizovat povolením odkladu vykonatelnosti rozhodnutí správního orgánu, pak návrhu (žádosti) nevyhoví. Obdobně platí, že soud

---

<sup>183</sup> Srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 227.

<sup>184</sup> Tamtéž, s. 226.

<sup>185</sup> Srov. Bureš, J., Drápal, L., Krmář, Z. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. II. vydání. Díl. 7. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 1144 - 1145.

nevyhoví návrhu (žádosti) na odklad vykonatelnosti rozhodnutí, jehož výkon není pojmově možný. Žalobcem požadovaným způsobem odkladu je totiž při rozhodování vázán....“.

Myslím, že je přemrštěné (v řízeních o žalobách není povinné právní zastoupení) žádat po žalobci, aby rozlišil rozhodnutí exekučně vykonatelné, u kterého má žádat odklad vykonatelnosti a rozhodnutí neexekvovatelná, u nichž má žádat odklad právní moci. Proto žádá-li žalobce o přiznání odkladného účinku, soud jej má přiznat, jsou-li splněny podmínky odst. 2 písm. a) nebo b) § 248 OSŘ, bez ohledu na to, že se domáhá nesprávně odkladu vykonatelnosti u rozhodnutí neexekvovatelného (a naopak).

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 SŘS). Soud v řízení o žalobě podle části páté OSŘ tak učiní obligatorně a to pouze pro případ pomnutí důvodů, pro které byl odklad vykonatelnosti nebo právní moci povolen (§ 248 odst. 3 OSŘ).

#### **4.8. Řízení o žalobách**

##### **4.8.1. Příslušnost správních soudů a soudů rozhodujících v řízení podle části páté SŘS, zkoumání příslušnosti a rozhodování o ní**

Obecně je ve správním soudnictví věcně příslušný krajský soud, nestanoví-li SŘS či zvláštní zákon jinak (§ 7 odst. 1 SŘS). Místně příslušný je krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který vydal rozhodnutí v posledním stupni popřípadě ten, na kterého jeho působnost přešla či ten, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který jinak (nečinností či jiným nezákonným způsobem) zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany (§ 7 odst. 2 SŘS, § 69 SŘS). V zákonem stanovených případech je pro určení místní příslušnosti rozhodné bydliště či místo zdržování se navrhovatele, resp. sídlo správního orgánu, který ve věci rozhodl v prvním stupni (§ 7 odst. 3, 4 a 5 SŘS).

Část pátá OSŘ obsahuje zvláštní úpravu soudní příslušnosti, která vylučuje použití ustanovení o věcné a místní příslušnosti soudu v řízení podle části třetí OSŘ.

V řízení podle části páté OSŘ jsou věcně příslušné okresní soudy, není-li stanoveno jinak (§ 249 odst. 1 OSŘ). Jinak stanoví odst. 2 § 249 OSŘ, který upravuje věcnou příslušnost krajských soudů pro rozhodování ve věcech vkladu práva k nemovitostem. Místně příslušný je primárně obecný soud účastníka řízení o žalobě (a vlastně též předcházejícího správního řízení), vymezeného v § 250 odst. 1 OSŘ, tj.:

- obecný soud účastníka, jemuž byla nebo podle návrhu podaného u správního orgánu měla být uložena povinnost k plnění /§ 250 odst. 1 písm. a) OSŘ/, a není-li dána tato příslušnost, pak
- obecný soud účastníka, na jehož návrh bylo řízení před správním orgánem zahájeno /§ 250 odst. 1 písm. b) OSŘ/.

Obecný soud účastníka se určí podle § 85 a 85a OSŘ.

Soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který o sporu nebo jiné právní věci rozhodl (a který – rozhodoval-li v posledním stupni – je obecně místně příslušný při rozhodování o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 an. SŘS) je místně příslušný v řízení o žalobě podle části páté OSŘ teprve tehdy, není-li dána příslušnost dle § 250 odst. 1 písm. a) a b) OSŘ. Jde-li v řízení podle části páté OSŘ, resp. v předcházejícím správním řízení šlo o práva a povinnosti k nemovité věci, je místně příslušný vždy soud, v jehož obvodu se předmětná nemovitost nachází (§ 250 odst. 2 OSŘ).

V civilním řízení obecně - a neboť část pátá OSŘ následně uvedenou problematiku zvláště neupravuje, tak také v řízení podle části páté OSŘ - zkoumá soud svou věcnou příslušnost kdykoli za řízení (z vlastní iniciativy nebo k námitce účastníka). Postup při zkoumání věcné příslušnosti soudu a rozhodování o ní upravuje § 104 odst. 2 až 8 OSŘ. Výslovně je zde také založeno právo účastníka se při tomto postupu k otázce věcné příslušnosti vyjádřit (a to i v případě, že podle § 104 OSŘ soud postupuje ze své vlastní iniciativy). Podle citovaného § 104 OSŘ má-li sám soud, u něhož byl návrh podán, za to, že k jeho projednání je věcně nepřislušný, resp. namítá-li věcnou nepřislušnost takového soudu účastník řízení, rozhoduje o tom, který ze soustavy civilních soudů předmětnou věc projedná a rozhodne, pouze Vrchní, resp. Nejvyšší soud. Jeho rozhodnutími jsou vázáni účastníci i soudy.

Organizace správního soudnictví je pouze dvou článková (na rozdíl od čtyř článkové soustavy soudů civilních) a věcná příslušnost v rámci správního soudnictví je přesně zákonem vymezena. Není tu tedy velký prostor pro vznik pochybností o otázce věcné příslušnosti a proto ani není pro správní soudnictví třeba stejné podrobné úpravy zkoumání a rozhodování o věcné příslušnosti, jaká je ve shora citovaném § 104 OSŘ. § 7 odst. 5 SŘS pouze ukládá soudu, u něhož byl podán návrh ve věci správního soudnictví a který není věcně příslušný k jeho vyřízení, postoupit je rozhodnutím správnímu soudu věcně a místně příslušnému.<sup>186</sup>

Věc postoupenou nesprávně Nejvyššímu správnímu soudu, vrátí tento krajskému soudu, který ji postoupil, nebo ji postoupí krajskému osudu věcně a místně příslušnému. Jde tedy o postup

<sup>186</sup> Svou nepřislušnost nevyslovuje správní soud zvláštním výrokem, ve výroku rozhodnutí uvede jen to, kterému soudu se věc postoupuje (srov. usnesení VS v Praze SP 138/1996).

odlišný od postupu dle § 104 odst. 2 až 7 OSŘ. Citovaná ustanovení OSŘ nebude možné v řízení ve správním soudnictví použít ani přiměřeně, protože SŘS obsahuje v § 7 odst. 5 pro tuto věc vlastní – byť kusou – právní úpravu. To ale neplatí pro možnost účastníků namítat věcnou nepříslušnost soudu. Mám za to, že i účastníci ve správním soudnictví mohou namítat věcnou nepříslušnost soudu, resp. mají právo vyjadřovat se k postupu soudu dle § 7 odst. 5 SŘS (popřípadě námitkou věcné nepříslušnosti mohou iniciovat postup soudu dle § 7 odst. 5 SŘS v případě, že tak soud neučinil, ač tak učinit měl), a to přesto, že SŘS jim takové oprávnění výslovně nepřiznává. Takový závěr vyplývá z ústavně zakotvené zásady zákonného soudu a soudce, která zahrnuje i požadavek splnění zákonných podmínek soudní příslušnosti.<sup>187</sup>

Postup soudů v oblasti civilního procesu a soudů ve správním soudnictví při zkoumání a rozhodování o místní příslušnosti je principiálně stejný. Není-li soud, u něhož byl podán návrh, místně příslušný, postoupí je tento k vyřízení soudu příslušnému. Nesouhlasí-li soud, kterému byl návrh takto postoupen, s postoupením, předloží spis k rozhodnutí o otázce místní příslušnosti nadřízenému soudu, resp. ve správním soudnictví Nejvyššímu správnímu soudu. Rozhodnutím tohoto soudu jsou soudy, kterých se to týká, vázány (§ 105 odst. 2 a 3 OSŘ, § 7 odst. 6 SŘS). O možnosti účastníků namítat místní nepříslušnost zde platí totéž, co bylo uvedeno shora o možnosti účastníků namítat nepříslušnost věcnou. Stejně jako pro civilní proces i pro správní soudnictví (§ 64 SŘS) se uplatní pravidlo, že místní příslušnost zkoumá soud předtím, než začne jednat ve věci samé (§ 105 odst. 1 OŘS). Soud (i ve správním soudnictví) tedy usnesením zamítne námitku místní nepříslušnosti, kterou neuplatnil účastník řízení včas (§ 105 odst. 4 OSŘ).

Zásada *perpetuatio fori*, vyjádřená v § 11 odst. 1 OSŘ (zásada, podle které jsou pro určení věcné a místní příslušnosti až do skončení řízení rozhodné okolnosti, které tu byly v době zahájení řízení), se jako obecná právní zásada užije i ve správním soudnictví. Jejím užití nebrání skutečnost, že není výslovně vyjádřena v ustanoveních § 7 a § 129 a násl. SŘS.<sup>188</sup>

## 4.8.2. Účastníci řízení

### 4.8.2.1. Účastníci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu

Účastníky řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu jsou žalobce a žalovaný (§ 33 odst. 1 SŘS). Žalobcem je fyzická či právnická osoba, která byla nezákonným rozhodnutím správního orgánu zkrácena na svých právech a podala žalobu k soudu. Žalovaným je ten, o

<sup>187</sup> Srov. Sb. n. u. ÚS, náleží ÚS č. 88, sv. 33, s. 347.

<sup>188</sup> Srov. Usnesení NSS č. 27/2003 Sb. NSS.

kterém to stanoví § 69 SŘS, 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 /§ 5 SŘS a § 68 písm. a) SŘS/, 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 orgánu na jiný správní orgán, stane se přímo ze zákona žalovaným správní orgán, na který tato působnost přešla.<sup>189</sup> Vzhledem k tomu, že žalovaného určuje zákon, není jeho určení v žalobě nezbytnou náležitostí. 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.

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

#### **4.8.2.2. Účastníci řízení podle části páté OSŘ**

Ačkoliv zákon konstruuje řízení podle části páté OSŘ jako řízení sporné (návrh nazývá žalobou a navrhovatele žalobcem), účastníky tohoto řízení vymezuje s použitím druhé definice nesporného civilního procesu.<sup>190</sup> Podle § 250a odst. 1 OSŘ jsou totiž účastníky žalobce a ti, kdo byli účastníky řízení před správním orgánem, tedy navrhovatel a ti, které zákon za účastníky označuje. Kdo je účastníkem správního řízení, stanoví obecně § 27 spr. ř. Podle § 250a odst. 2 OSŘ soud dále přibere za účastníka toho, kdo se řízení neúčastní, ač mu toto postavení ze zákona ve smyslu shora uvedeného náleží, a to bez ohledu na to, zda ve správním řízení s ním rozhodující správní orgán jako s účastníkem jednal či nikoliv. Obdobná formulace je opět pro nesporný civilní proces upravena i v § 94 odst. 3 OSŘ.

Není to tedy žalobce, kdo – tak jako ve sporném civilním řízení – stanoví okruh účastníků tím, že sebe a žalovaného označí v žalobě. Proto je třeba řízení podle části páté považovat za řízení nesporné.<sup>191</sup>

Dle § 250 odst. 2 OSŘ nesmí být změněn okruh účastníků, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu s výjimkou procesního nástupnictví<sup>192</sup>, došlo-li k němu za řízení před

---

<sup>189</sup> Srov. též rozsudek NS SP 25/1994.

<sup>190</sup> Srov. § 94 odst. 2 OSŘ a dále Winterová, A. a kol. Civilní právo procesní. 4. aktualizované vydání. Doplněné o předpisy evropského práva. Praha: Linde, a. s., 2006, str. 165.

<sup>191</sup> Srov. Mikeš, J., Winterová, A., Zoulík, F. Problémy nové části páté OSŘ. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, str. 204.

<sup>192</sup> Ať už jde o univerzální sukcesi, kdy do práv a povinností zemřelé fyzické osoby nebo zaniklé právnické osoby vstoupí jiná osoba – dědic, resp. právní nástupce, nebo singulární sukcesi, kdy jiná osoba (která dosud

soudem. Jak správně poukazují někteří autoři, není pamatováno na situaci, kdy k sukcesi dojde po pravomocném skončení správního řízení, ale před podáním žaloby.<sup>193</sup> Naopak v řízení nebude možné použít ustanovení o hlavní a vedlejší intervenci (§ 91a a § 93 OSŘ) a o přistoupení účastníka a záměně účastníků (§ 92 OSŘ).<sup>194</sup> Ta skupina právních teoretiků, kteří zastávají teorii elasticity<sup>195</sup>, použití těchto ustanovení ani v řízení podle části páté OSŘ nevyklučují.<sup>196</sup>

Protože řízení podle části páté OSŘ není správním soudnictvím – soud nepřezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, ale znovu projednává věc správním orgánem pravomocně skončenou, není účastníkem řízení správní orgán, který žalobou napadené rozhodnutí vydal. Jeho postavení je omezeno na oprávnění vyjádřit se k žalobě a povinnost odevzdat správní spis (§ 250c OSŘ). De lege ferenda by ale bylo vhodné upravit, aby se správní orgán dozvěděl o výsledku řízení před soudem, tedy o tom, zda jeho rozhodnutí bylo nahrazeno odlišným rozhodnutím soudu nebo zůstalo nedotčeno ve smyslu ustanovení § 250i, 250j a 250k OSŘ, a to například tak, že by se mu rozhodnutí soudu doručovalo.

#### 4.8.3. Projednání žalob

Není-li důvod pro odmítnutí žaloby, zastavení řízení o žalobě nebo pro jiné rozhodnutí, které je soud oprávněn vydat bez jednání, nařídí k projednání věci samé jednání (§ 49 SŘS, § 115 OSŘ).<sup>197</sup>

Směřuje-li více žalob podaných podle § 65 an. SŘS proti témuž rozhodnutí správního orgánu nebo proti rozhodnutím, která spolu skutkově souvisí, soud má možnost spojit tyto žaloby ke společnému projednání (§ 39 odst. 1 SŘS). A také naopak: směřuje-li jedna žaloba proti více správním rozhodnutím, může soud každé takové rozhodnutí vyloučit k samostatnému projednání (přezkumu), ovšem pouze za podmínky, že společné řízení není možné či vhodné (§ 39 odst. 2 SŘS).

---

nebyla účastníkem řízení před soudem) nabude z nějakého právního důvodu práva, které je předmětem řízení u soudu.

<sup>193</sup> Srov. 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. 260

<sup>194</sup> Srov. Mikeš, J.; Winterová, A.; Zoulík, F. Problémy nové části páté OSŘ. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 208.

<sup>195</sup> Teorie, podle které řízení má takovou povahu – rozuměj spornou nebo nespornou, jakou mělo povahu předcházející správní řízení.

<sup>196</sup> Srov. Hlavsa, P. Občanský soudní řád, soudní řád správní a předpisy související s úvodem k aplikaci komunitárního práva a k předběžné otázce. 4. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 4. 2006. Praha: Linde, a. s., 2006, s. 273 a 281, a 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. 261

<sup>197</sup> Srov. § 46 odst. 1 a 2 SŘS, § 250g odst. 1 OSŘ, § 37 odst. 5 SŘS, § 46 odst. 1 a 2 SŘS, 47 SŘS, § 250h OSŘ, § 43 odst. 2 OSŘ, 104 odst. 1 OSŘ, § 104b odst. 1 OSŘ, § 51 a § 76 odst. 1 a 2 SŘS, § 115a OSŘ.

V řízení podle části páté OSŘ jsou ze zákona (nezávisle na vůli soudu) spojeny ke společnému řízení další žaloby podané ve věci, o níž správní orgán rozhodl stejným rozhodnutím dříve, než o ní soud prvního stupně rozhodl /§ 250 b ods. 1 OSŘ/.

Žalobu podle § 65 an. SŘS doručí soud žalovanému správnímu orgánu do vlastních rukou a současně mu uloží, aby nejpozději ve dvouměsíční lhůtě doručil správní spisy a své vyjádření k žalobě. Dále je tato žaloba soudem doručována osobám zúčastněným na řízení, které jsou soudu známy z žaloby. Došlé vyjádření doručí soud žalobci a osobám zúčastněným na řízení; přitom, může žalobci uložit, aby podal repliku. Správní soud může uložit i jiným osobám nebo úřadům, aby předložily své spisy k projednání věci potřebné, popřípadě také sdělily své stanovisko k věci (§ 74 odst. 1 SŘS).

Také v řízení podle části páté OSŘ si soud jako jeden z podkladů pro své rozhodnutí vyžádá od správního orgánu, který vydal napadené rozhodnutí, potřebné spisy. Na rozdíl od správního soudnictví však správní orgán nemá povinnost (není přece žalovaným ani jiným účastníkem soudního řízení), ale pouze možnost vyjádřit se k podané žalobě (§ 250c OSŘ).

Rozsah přezkoumání rozhodnutí správního orgánu správním soudem na základě žaloby podle § 65 a násl. SŘS i rozsah projednání sporu či jiné soukromoprávní věci soudem rozhodujícím v řízení podle části páté OSŘ je v dispozici žalobce, který je povinen vymezit jej již v podané žalobě (§ 71 odst. 2 SŘS, § 246 odst. 2 OSŘ).

Správní soud totiž přezkoumá jen žalobou napadené výroky správního rozhodnutí a jen v mezích žalobních bodů. K žalobní námitce může správní soud přezkoumat též zákonost jiného úkonu<sup>198</sup> správního orgánu, byl-li tento závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí a nelze-li se proti němu bránit samostatnou žalobou ve správním soudnictví (§ 75 SŘS).

Obdobně soud v řízení podle části páté OSŘ projedná věc v mezích, ve kterých se žalobce domáhal projednání sporu nebo jiné právní věci v řízení před soudem (§ 250 f OSŘ). Tímto rozsahem není soud vázán v případech vymezených v písm. a) až c) citovaného ustanovení.

Ani správní soud rozhodující o žalobě podle § 65 a násl. SŘS ani soud rozhodující o žalobě podle části páté OSŘ není vázán skutkovým stavem, který dokazováním ustavil správní orgán jako podklad napadeného rozhodnutí. Pro řízení podle části páté OSŘ to zákon stanoví výslovně (§ 250e odst. 1 OSŘ), u správního soudnictví pak lze dojít ke stejnému závěru vzhledem ke znění § 77 SŘS.

---

<sup>198</sup> Srov. § 70 písm. a) SŘS.

Oběma řízením je společné, že soud může provádět dokazování, a to tak, že zopakuje, resp. doplní důkazy provedené v řízení před správním orgánem nebo provede důkazy nové (§ 250e odst. 2 OSŘ, §77 odst. 2 OSŘ). Důkazy provádí soud na návrh účastníků nebo ze své vlastní iniciativy. Zatímco ale správní soud může provést jiné než účastníky navržené důkazy v podstatě bez omezení (§ 52 odst. 1 SŘS), soud v řízení podle části páté může takto postupovat pouze za podmínek stanovených v § 120 odst. 3 OSŘ.

Významnější rozdíly jsou dané odlišnou povahou řízení ve správním soudnictví (výlučně přezkumné řízení) na straně jedné a řízení podle části páté OSŘ (kombinované řízení přezkumné a nalézací) na straně druhé.

Tak zatímco pro soud v řízení podle části páté OSŘ je určující skutkový stav, který tu je ke dni jeho rozhodnutí o žalobě, správní soud vychází při přezkumu správního rozhodnutí ze skutkového a právního stavu existujícího v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 SŘS).

Původní úprava správního soudnictví - § 250i OSŘ ve znění účinném do 31. 12. 2002 - vázala soud při přezkumu správních rozhodnutí skutkovým stavem ke dni vydání napadeného rozhodnutí správního orgánu; dokazování se provádět nemělo.<sup>199</sup> Proto byla předmětem kritiky a též jedním z důvodů jejího zrušení Ústavním soudem pro rozpor s čl. 6 odst. 1 Úmluvy a na něj navazující judikaturou ESLP, podle kterých má mít soud nejen možnost posuzovat otázky právní (tedy zákonnost rozhodnutí a postupu správního orgánu v řízení), ale též pravomoc (prostřednictvím vlastního dokazování) korigovat skutkové omyly správního orgánu.<sup>200</sup>

Zásadní rozdíl je také v rozsahu dokazování, ke kterému je soud v tom kterém řízení oprávněn.

K objasnění otázky, zda správní orgán vyšel při svém rozhodování z řádně zjištěného skutkového stavu<sup>201</sup>, může správní soud provést dokazování (při jednání) v rozsahu uvedeném v § 77 odst. 2 SŘS, tj. může zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem. Pro účely rozhodování o žalobě podle § 65 odst. 3 SŘS může soud skutkový stav, ze kterého vyšel ve svém rozhodnutí správní orgán, doplnit dokazováním „nikoliv v zásadních směrech“. Zvláštní zákon také může rozsah a způsob dokazování, prováděného

---

<sup>199</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 (Sb. n. u. ÚS, náleží č. 81, sv. 18, s. 197).

<sup>200</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci *Le Compte, Van Leuven a De Meyere proti Belgii*, rozsudek ze dne 23. 6. 1981, A č. 43 (citováno z publikace Berger, V. *Judikatura Evropského soudu pro lidská práva*, 1. české vydání, IFEC, 2003, str. 184 an.).

<sup>201</sup> Srov. § 3 spr. ř., který stanoví správnímu orgánu povinnost postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.



správními soudy, upravit odlišně. 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 stavu takto zjištěného.

Správní soud nenařídí k projednání věci jednání, a neměl by tedy ani provádět dokazování (§ 77 odst. 1 SŘS), jsou-li ve skutkových zjištěních správního orgánu závažné závady, vyžadující jejich rozsáhlé nebo zásadní doplnění (správní soud nemá nahrazovat činnost správního orgánu). Zde jde o vadu řízení (před správním orgánem) ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) SŘS, 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 SŘS). 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 SŘS).

V řízení podle části páté OSŘ není soud v rozsahu prováděného dokazování nikterak omezen (výjimkou je provádění dokazování k prokázání skutečností, které účastníci uplatnili po skončení prvního jednání ve věci). Může opakovat důkazy provedené před správním orgánem, může provádět důkazy nové, navíc může vzít za svá i skutková zjištění správního orgánu (nejsou-li zpochybňována některým z účastníků soudního řízení).<sup>202</sup>

Možnost, resp. povinnost účastníků uvádět rozhodné skutečnosti a důkazy k jejich prokázání je v řízení podle části páté OSŘ časově omezena do okamžiku konce prvního jednání, které se ve věci konalo (§ 250d odst. 1 OSŘ). K později uvedeným skutečnostem a důkazům soud přihlížet nebude (s výjimkou uvedenou ve větě poslední citovaného ustanovení). O těchto povinnostech i o následcích jejich nesplnění musí být účastníci poučeni v předvolání k prvnímu jednání - § 250d odst. 2 OSŘ (nedostatek poučení soudu o těchto procesních povinnostech může být důvodem odvolání proti vydanému rozsudku).

Jak jsem již také uvedla výše, v řízení o žalobě podle § 65 an. SŘS je koncentrována možnost rozšíření žaloby o další žalobní (skutkové i právní) body, a to na lhůtu pro podání žaloby. Omezit žalobní body je žalobce oprávněn kdykoli za řízení (§ 71 odst. 2 SŘS). Na druhou stranu ovšem SŘS (§ 49 odst. 4) na jiném místě ukládá 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

---

<sup>202</sup> Mikeš, J., Winterová, A., Zoulík, F. Problémy nové části páté OSŘ. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 210.

toho, co v návrhu či žalobě uvádí a navrhuje navrhovatel či žalobce.<sup>203</sup> Možnost navrhnout důkazy v tomto řízení naopak časově omezena není. Nové (v žalobě neuvedené) důkazy mohou tedy účastníci uvádět nejméně až do okamžiku vyhlášení rozhodnutí soudu o žalobě.

Již v této práci bylo konstatováno, že právní teorie nemá jasno v tom, zda řízení podle části páté OSŘ je řízením sporným nebo nesporným. JUDr. Kopecký, podle kterého má řízení podle části páté OSŘ spornou povahu, předcházelo-li mu sporné správní řízení a naopak, zároveň tvrdí, že se při dokazování v tomto řízení uplatní (vždy) zásada formální pravdy (soud bude postupovat podle § 120 odst. 1, 3 a 4 OSŘ).<sup>204</sup> Zásada formální pravdy se má tedy uplatnit i v řízení před soudem, které má v souladu se shora nastíněnou teorií povahu nespornou (proto, že mu předcházelo správní řízení nesporné). Jinými slovy, podle JUDr. Kopeckého může být řízení podle části páté OSŘ sporné nebo nesporné, dokazovat se v něm však bude vždy jako v soudním řízení sporném. Myslím, že taková interpretace nemůže obstát. Má-li být povaha řízení před soudem určena výše uvedeným způsobem, měl by se od toho odvíjet též způsob dokazování prováděného soudem (tzn. v nesporném soudním řízení se má při dokazování uplatnit zásada materiální pravdy vyjádřená v § 120 odst. 2 OSŘ).

Omezím se v této souvislosti na zopakování mého závěru uvedeného již shora, a to, že bez ohledu na teoretické rozpory způsobené vadami právní úpravy řízení v části páté OSŘ, měl by soud v tomto řízení postupovat jako v řízení sporném (tj. včetně postupu při provádění dokazování).

Nelogickým a nesrozumitelným je ustanovení § 250b odst. 3 OSŘ, které vylučuje, aby byl v průběhu řízení měněn návrh, o kterém rozhodl správní orgán. Soud v řízení dle části páté OSŘ rozhoduje přece o podané žalobě (nikoliv o návrhu, o kterém rozhodl správní orgán).<sup>205</sup> V souvislosti s výše uvedeným je stejně nelogickým také ustanovení § 250h odst. 1 OSŘ,

---

<sup>203</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 SŘS).

<sup>204</sup> Srov. Kopecký, M. Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem (k nové části páté OSŘ). In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 228 a 231.

<sup>205</sup> Jak správně podotýkají autoři článku „Problémy nové části páté o.s.ř.“ na str. 207 (Mikeš, J., Winterová, A., Zoulík, F. Problémy nové části páté OSŘ. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 199- 217). Neumím si představit, jak je možné v praxi změnit návrh ke správnímu orgánu, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto (pravomocné správní rozhodnutí napadené žalobou podle části páté OSŘ bude existovat nejméně do pravomocného rozhodnutí o žalobě - s výjimkou případu, kdy rozhodnutí bude zrušeno dříve v nějakém z mimořádných opravných správních řízeních - a anulováno může být pouze, rozhodne-li soud o žalobě způsobem podle § 250h nebo podle § 250j OSŘ). Autoři komentáře k OSŘ toto ustanovení vykládají tak, že v průběhu řízení před soudem nemá být měněna žaloba tak, aby neodpovídala návrhu, o němž rozhodl správní orgán (srov. Bureš, J., Drápal, L., Krmář, Z. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. II. Díl. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 1149).

kteří umožňuje účastníkovi, na jehož návrh bylo zahájeno řízení před správním orgánem, vzít tento návrh v průběhu řízení před soudem zpět.

#### **4.9. Rozhodnutí o žalobě**

##### **4.9.1. Rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. SŘS**

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 (§ 53 odst. 1 OSŘ).

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

- zrušit rozhodnutí správního orgánu (kasační princip) - § 78 odst. 1 SŘS,
- vyslovit nicotnost rozhodnutí správního orgánu (§ 65 odst. 1 SŘS),
- 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) - § 78 odst. 2 SŘS, nebo
- žalobu zamítnout (§ 78 odst. 7 SŘS).

Zrušit rozhodnutí správního orgánu může správní soud pro nezákonnost 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 SŘS). Vady řízení mohou spočívat v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nesrozumitelnost<sup>206</sup> či pro nedostatek jeho důvodů<sup>207</sup>, v závažných nedostacích ve zjištění skutkového stavu použitého

---

<sup>206</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 účastníky řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (srov. rozsudek NSS č. 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. rozsudek NSS č. 5/2003 Sb. NSS, rozsudek NSS č. 462/2005 Sb. NSS), dále rozhodnutí, kterým správní orgán ve výroku částečně vyhověl návrhu a v odůvodnění mu částečně nevyhověl, přičemž takové rozhodnutí je kromě nesrozumitelnosti nepřezkoumatelné i pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek NSS č. 595/2005 Sb. NSS). Nesrozumitelné je i rozhodnutí správního orgánu, v jehož odůvodnění se vyslovuje zrušení rozhodnutí předchozího (srov. rozsudek NSS č. 151/2004 Sb. NSS).

<sup>207</sup> Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí musí být založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostacích v odůvodnění rozhodnutí (srov. rozsudek NSS č. 133/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je například rozhodnutí o zamítnutí odvolání neobsahující odůvodnění (srov. rozsudek KS v Ostravě č. 84/2004 Sb. NSS), dále fiktivní rozhodnutí o odepření poskytnutí informace (§ 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ve znění účinném do 31. 12. 2005), jakož i fiktivní rozhodnutí o zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí o odepření poskytnutí informace (§ 16 odst. 3 citovaného zákona ve znění účinném do 31. 12. 2005) – srov. rozsudek NSS č. 269/2004 Sb. NSS.

správním orgánem jako základu pro žalobou napadené rozhodnutí<sup>208</sup> a v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li způsobit nezákonnost rozhodnutí správního orgánu ve věci samé<sup>209</sup> (§ 76 odst. 1 SŘS). 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 SŘS).

Při přezkumu rozhodnutí, kterým bylo odepřeno poskytnutí informace ve smyslu § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen zákon o svobodném přístupu k informacím), resp. rozhodnutí o odvolání proti němu, soud přezkoumá, zda odepření informace bylo důvodné, a zjistí-li opak, rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zruší, a navíc povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout (§ 16a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím).

Jestliže soud rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost zrušil, mohou účastníci řízení, ve kterém bylo toto rozhodnutí vydáno, vznikla-li jim z něho škoda, uplatnit u příslušného orgánu nárok na její náhradu.<sup>210</sup>

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 (§ 76 odst. 2 SŘS). Přičemž vyslovuje-li soud nicotnost správního rozhodnutí bez návrhu, může tak dle svého názoru učinit bez ohledu na to, zda je rozhodnutí nicotné z důvodu

---

<sup>208</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 srov. například rozsudky NSS č. 127/2004 a č. 166/2004 Sb. NSS.

<sup>209</sup> Podstatnou vadou správního řízení způsobující nezákonnost rozhodnutí ve věci samé je například případ, kdy se odvolací orgán nezabýval námitkou podjatosti pracovníka správního orgánu (rozsudek KS v Ostravě č. 36/2003 Sb. NSS), dále je takovou vadou rozhodování o jiném než uplatněném nároku (rozsudek NSS č. 160/2004 Sb. NSS), dále případ, kdy prvním úkonem správního orgánu vůči účastníku řízení zahájeného z vlastního podnětu správního orgánu 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 (rozsudek NSS č. 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 tato vada správního řízení zhojena (rozsudek NSS č. 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. rozsudek NSS č. 272/2004 Sb. NSS).

<sup>210</sup> Srov. § 7 odst. 1, § 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

uvedeného v § 77 odst. 1 spr. ř. nebo z důvodu uvedeného v § 77 odst. 2 spr. ř.<sup>211</sup> Vyslovit nicotnost rozhodnutí správního orgánu může soud též bez nařízení jednání (§ 76 odst. 2 SŘS). Stejně jako u zrušujícího rozsudku je správní orgán v dalším řízení vázán též právním názorem v rozsudku vyslovujícím nicotnost jeho rozhodnutí (§ 78 odst. 5 SŘS).

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 SŘS):

- nejsou dány důvody pro zrušení rozhodnutí (§ 78 odst. 1 SŘS),
- 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>212</sup>

Soud při rozhodování podle § 78 odst. 2 SŘS 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) SŘS/.<sup>213</sup>

Jak jsem již výše uvedla, správní soud při rozhodování o žalobě dle § 65 odst. 3 SŘS, nahrazuje správní uvážení správního orgánu při vyměřování trestu za správní delikt (ovšem správní uvážení týkající se 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 uložen druh trestu zákonem stanovený na určitý správní delikt, popř. v rámci zákonné sazby, soud při ukládání trestu přihlédl k zákonem stanoveným kritériím a řádně uložený trest i jeho výši v rozhodnutí odůvodnil). Správní soud zde totiž (v souladu s čl. 6 Úmluvy) neposuzuje pouze zákonnost sankce, ale také její přiměřenost.<sup>214</sup>

---

<sup>211</sup> Srov. § 77 spr. ř., podle nějž nicotnost správního rozhodnutí z důvodu uvedeného v odstavci 1) citovaného ustanovení zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje nadřízený správní orgán a nicotnost z důvodů uvedených v odstavci 2) citovaného ustanovení vyslovuje soud podle SŘS.

<sup>212</sup> Pojem „zjevně nepřiměřené výše trestu“ je neurčitým právním pojmem a bude tak na judikatuře správních soudů, aby jej blíže vymezila. Například podle rozsudek NSS 225/2004 Sb. NSS o zjevně nepřiměřenou výši sankce nejde, byla-li pokuta uložena těsně nad spodní hranicí zákonného rozmezí.

<sup>213</sup> Srov. rozsudek MS v Praze č. 693/2005 Sb. NSS.

<sup>214</sup> Srov. Srov. rozsudek ESLP ve věci Le Compte, Van Leuven a De Meyere proti Belgii z roku 1981, A č 43 (citováno z publikace Berger, V. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva, 1. české vydání, IFEC, 2003, s. 185).

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. SŘS o osudu rozhodnutí o správním deliktu, resp. jeho výroku o trestu, nic nestanoví.<sup>215</sup>

Nejsou-li dány důvody pro zrušení rozhodnutí, vyslovení jeho nicotnosti či k postupu dle § 78 odst. 2 SŘS, soud žalobu zamítne (§ 78 odst. 7 SŘS).

Proti pravomocnému rozhodnutí správního soudu o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 SŘS jsou účastníci řízení nebo osoba zúčastněná na řízení oprávněni podat kasační stížnost, kterou se mohou ze zákonem taxativně stanovených důvodů domáhat jeho zrušení. Vzhledem k tomu, že řízení ve správním soudnictví je řízením jednostupňovým, nabývá rozsudek krajského soudu o žalobě právní moci již pouhým doručením účastníkům řízení (§ 54 odst. 5 SŘS).

Má-li účastník za to, že rozhodnutím správního soudu (v řízení o kasační stížnosti, resp. v řízení o původní žalobě proti rozhodnutí) došlo k porušení jeho základních práv a svobod, chráněných ústavním pořádkem České republiky, může jej napadnout ústavní stížností /§ 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu/.

#### **4.9.2. Rozhodnutí o žalobě v řízení podle části páté OSŘ**

Řízení podle části páté OSŘ je druhem civilního soudního řízení a v civilním soudním řízení soud rozhoduje ve formě rozsudku nebo usnesení. Ve věci samé rozhoduje soud rozsudkem. Kdy soud může rozhodnout i ve věci samé usnesením, stanoví zákon (§ 152 odst. 1 OSŘ). Meritorními rozhodnutími v řízení podle části páté OSŘ jsou rozhodnutí o zamítnutí žaloby (§ 250i OSŘ) a rozhodnutí, kterým soud rozhodne o sporu či jiné právní věci soukromoprávní povahy, jinak než správní orgán (§ 250j OSŘ). U těchto rozhodnutí bude formou rozhodnutí rozsudek, a to bez ohledu na to, že forma rozsudku je v části páté výslovně upravena jen pro druhé z uvedených meritorních rozhodnutí, když zároveň není stanoveno, že žaloba má být zamítnuta usnesením.

Řízení dle části páté OSŘ je dále druhem civilního soudního řízení, na které se ve smyslu § 245 OSŘ užití přiměřeně ustanovení části první OSŘ. Proto soud:

- odmítne žalobu podanou dle § 244 odst. 1 a násl. OSŘ, která neobsahuje všechny stanovené náležitosti nebo která je nesrozumitelná nebo neurčitá (§ 43 odst. 1 OSŘ) a která přes výzvu a poučení soudu nebyla opravena nebo doplněna, když v řízení nelze pro tento nedostatek pokračovat (§ 43 odst. 2 OSŘ),

---

215 Srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 561.

- zastaví řízení o žalobě pro nedostatek podmínky řízení, který nelze odstranit nebo který se odstranit nezdaří (§ 104 odst. 1 a 2 OSŘ),
- zastaví řízení o žalobě, kterou se žalobce domáhá rozhodnutí ve věci náležející do příslušnosti soudu, který rozhoduje podle zvláštního zákona věci správního soudnictví (§ 104b odst. 1 OSŘ),
- zastaví řízení o žalobě, kterou žalobce vzal účinně zpět (§ 96 odst. 2 OSŘ),
- zastaví řízení o žalobě z jiných důvodů stavených zvláštním zákonem.

V samotné části páté OSŘ (§ 250g OSŘ) jsou jako důvody pro odmítnutí žaloby stanoveny:

- opožděnost žaloby (nepodání žaloby ve lhůtě stanovené v § 247 odst. 1 OSŘ),
- podání žaloby osobou k tomu neoprávněnou, tj. osobou, které neschází právo či práva, která dle jejího tvrzení měla být rozhodnutím správního orgánu dotčena (§ 246 odst. 1 OSŘ). Jak jsem již výše uvedla, soud zde již při zkoumání podmínek řízení před projednáním žaloby řeší otázku aktivní věcné legitimace. Lze se s totožnit s právním názorem, podle kterého by v tomto případě měla být žaloba odmítnuta, jen je-li zřejmé, že je vyloučeno, aby žalobci tvrzené právo vůbec příslušet mohlo.<sup>216</sup> V tomto směru je přílehlavější shora zmíněný pojem „osoby k podání žaloby zjevně neoprávněné“ – upravený pro správní soudnictví v § 46 odst. 1 písm. c) SŘS, který připouští menší prostor pro pochybnosti při interpretaci tohoto důvodu odmítnutí žaloby;
- nepřipustnost žaloby (§ 247 odst. 2 OSŘ).

Všemi shora uvedenými nemeritorními rozhodnutími (k jejichž vydání soud nemusí nařizovat jednání), se řízení u soudu končí (§ 114 odst. 2 OSŘ), s tím, že žalobou napadené rozhodnutí zůstává nedotčeno (§ 250k OSŘ).

Přestože správní řízení, na které navazuje řízení podle části páté OSŘ, bylo již pravomocně skončeno, je účastník řízení, na jehož návrh bylo původní správní řízení zahájeno, oprávněn vzít tento návrh v průběhu řízení před soudem zcela nebo zčásti zpět (§ 250h odst. 1 OSŘ). Po účinném zpětvzetí návrhu na zahájení správního řízení soud řízení o žalobě zcela nebo v rozsahu zpětvzetí návrhu zastaví (§ 250h odst. 2 OSŘ) a rozhodnutí správního orgánu pozbývá účinků v rozsahu, v němž je usnesením soudu dotčeno. Tento následek musí být

---

<sup>216</sup> Srov. Bureš, J., Drápal, L., Krmář, Z. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. II. Díl. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 1153. Srov. dále Winterová a kol., Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou. Praha : Linde, a. s., 2005, s. 729: „Jestliže žalobce již pojmově nemůže být nositelem tvrzeného práva, jde o nedostatek procesní legitimace k žalobě; jestliže žalobce nositelem tvrzeného práva, o němž bylo rozhodnuto, nesporně je, připadá v úvahu rozhodnutí ve věci samé“.

konkrétně ve výroku rozhodnutí o zastavení řízení uveden. Ani k vydání tohoto rozhodnutí nemusí soud nařizovat jednání (§ 250h odst. 3 OSŘ).

Soud zamítne žalobu (§ 250i OSŘ), dojde-li po jejím projednání k závěru, že správní orgán o sporu či jiné právní věci uvedené v § 7 odst. 1, resp. 244 odst. 1 OSŘ, rozhodl správně. Že tedy správně zjistil skutkový stav, který učinil základem svého rozhodnutí, a na tento skutkový stav správně aplikoval příslušnou právní normu. Žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu zůstává nedotčeno.

Má-li naopak soud za to, že správní orgán při vydávání rozhodnutí pochybil (tj. nesprávně zjistil skutkový stav nebo zjištěný skutkový stav nesprávně posoudil, resp. po zhodnocení skutkového a právního stavu vybral nesprávnou z více alternativ rozhodnutí), že tedy měl v soukromoprávní věci svěřené mu k rozhodování zvláštním zákonem rozhodnout jinak, rozhodne ve věci sám (§ 250j odst. 1 OSŘ). Napadené správní rozhodnutí je pak nahrazeno v rozsahu, v jakém je rozsudkem soudu dotčeno. Tento následek musí být opět konkrétně vysloven ve výroku rozsudku (§ 250j odst. 2 OSŘ).

Soud na základě žaloby podle části páté OSŘ rozhoduje ve věcech uvedených v § 7 odst. 1, resp. § 244 odst. 1 OSŘ, o nichž na základě zákonem svěřené pravomoci rozhodl v prvním sledu orgán veřejné správy. Rozsudky ve věci samé, kterými se tato žaloba nezamítá, bude tedy možné třídit obdobně jako rozsudky vydané v řízení podle části třetí OSŘ, tj. např. podle obsahu výroku na rozsudky znějící na plnění (dare, facere, omittere, pati) nebo rozsudky určovací. Pravomoc rozhodovat o věcech zásadní povahy jako jsou věci statusové či o založení, změně či zrušení právního vztahu těžko bude svěřena orgánům moci výkonné a nebudou tedy ani předmětem rozhodování v řízení podle části páté OSŘ. Znění výroku rozsudku bude odvislé od toho, jaká konkrétní věc, právo či povinnost byly předmětem rozhodování v předcházejícím správním řízení a také na tom, kdo žalobu podal (zda ten, kdo byl také návrhatelem ve správním řízení nebo ten, proti němuž návrh ke správnímu orgánu směřoval, popř. ten, se kterým v důsledku opomenutí správního orgánu vůbec nebylo jako s účastníkem jednáno, ačkoliv účastníkem dle zákona byl).<sup>217</sup>

V řízení podle části páté se ve smyslu §245 OSŘ dále přiměřeně užijí ustanovení části čtvrté OSŘ. To znamená, že rozhodnutí vydaná v řízení podle části páté OSŘ lze zásadně napadnout

---

<sup>217</sup> Jestliže pozemkový úřad na základě § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, nesprávně rozhodl, že oprávněná osoba není vlastníkem nemovitosti, jejíhož vydání se domáhá, rozhodne soud o podané žalobě tak, že vlastnické právo oprávněné osoby potvrdí (určí vlastnické právo oprávněné osoby k nemovitosti). Uložil-li Telekomunikační úřad rozhodnutím vydaným dle § 95 bodu 8 písm. d) zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, neoprávněně účastníkovi povinnost k finančnímu plnění v určité výši, soud ve svém rozsudku vysloví, že poškozený účastník tuto povinnost nemá, resp. rozhodne tak, že účastník je povinen uhradit za poskytnuté telekomunikační služby jinou, zpravidla nižší úhradu.



řádným opravným prostředkem, tj. odvoláním (§ 201 OSŘ). Spory o posouzení povahy řízení upraveného v části páté OSŘ jako sporného, resp. nesporného, se dotýkají i navazujícího odvolacího řízení, když není jasné, zda se v něm uplatní zásada neúplné apelace (§ 205a OSŘ) či nikoliv.<sup>218</sup>

Za podmínek stanovených v § 228, resp. 229 OSŘ jsou proti pravomocným rozhodnutím vydaným v řízení podle části páté OSŘ přípustné mimořádné opravné prostředky – žaloba na obnovu řízení a žaloba pro zmatečnost.

OSŘ na rozdíl od SŘS neupravuje postup soudu pro případ, že žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu je nicotné. Nicotnost způsobená tím, že správní orgán rozhodl ve věci uvedené v § 7 odst. 1 OSŘ bez zákonem svěřené pravomoci, by měla být napravena zrušením rozhodnutí v řízení o žalobě podle § 65 an. SŘS, popř. rozhodnutím o kompetenčním sporu ve smyslu § 5 odst. 2 o rozhodování některých kompetenčních sporů. Rozhodnutí správního orgánu, které je nicotné z jiných důvodů, může soud rozhodující o žalobě podle části páté OSŘ napravit pouze vlastním rozsudkem.<sup>219</sup>

Soud rozhodující v řízení podle části páté OSŘ – na rozdíl od soudu ve správním soudnictví – není oprávněn žalobou napadené rozhodnutí zrušit.

#### **4.10. Závěrem**

Na závěr této kapitoly se nabízí otázka, zda současná právní úprava soudního přezkumu správních rozhodnutí (zejména, jde-li o rozsah pravomocí soudu) je v souladu Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (když tu předchozí úpravu Ústavní soud zrušil zejména pro rozpor s ní). Odpověď na ní však není jednoznačná.

V současnosti správní soudy při přezkumu správních rozhodnutí mohou samostatně (ve výše uvedeném rozsahu) provádět dokazování, důkazy samostatně hodnotit a ustavit tak vlastní skutkový stav ke dni rozhodování správního orgánu (například i odlišný od skutkového stavu použitého pro základ rozhodnutí správním orgánem). Napadené rozhodnutí správního orgánu pak mohou zrušit – tak jako dříve - pro nezákonnost (nezákonností je také překročení zákonem stanovených mezí správního uvážení nebo jeho zneužití) nebo nově pro vady řízení specifikované v § 76 SŘS. Meritorně rozhodnout, resp. nahradit správní uvážení vlastním, s výjimkou rozhodování o žalobě podle § 65 odst. 3 ve spojení s § 78 odst. 2 SŘS, nemohou.

---

<sup>218</sup> Srov. k tomu Mikeš, J.; Winterová, A.; Zoulík, F. Problémy nové části páté OSŘ. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 212 an.

<sup>219</sup> Srov. Winterová a kol., Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou. Praha : Linde, a. s., 2005, s. 731 an.

Civilní soudy v řízení podle části páté OSŘ mají pravomoc samy rozhodnout v soukromoprávní věci, o níž předtím rozhodl správní orgán, dojdou-li k závěru, že o této věci má být rozhodnuto jinak, tedy dojdou-li k závěru, že rozhodnutí správního orgánu je nejen nezákonné, ale i věcně nesprávné (§ 250i a § 250j odst. 1 OSŘ).

Jak jsem již uvedla, o občanských právech a závazcích má být rozhodnuto v procesu, který splňuje principy tzv. plné jurisdikce, a které ESLP postupně formuluje ve své judikatuře. Mezi předními českými právními odborníky (teoretiky i praktiky) však není v jejich interpretaci jednotka. Jinak řečeno: jsou tu celkem zásadní rozdíly v právních názorech na otázku, jaké pravomoci má mít (a jaké už nikoliv) soud, který ve smyslu čl. 6 Úmluvy rozhoduje o „občanském právu či závazku“ nebo o „jakémkoli trestním obvinění“ (či přezkoumává rozhodnutí jiného orgánu v těchto věcech).

Podle odborníka na problematiku správního soudnictví a soudce Nejvyššího správního soudu JUDr. Michala Mazance musí mít soud ve smyslu čl. 6 Úmluvy:

- pravomoc provádět dokazování, a to ve věcech správního trestání ke zjištění skutkového stavu ke dni rozhodnutí soudu, v ostatních věcech podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy ke dni rozhodnutí správního orgánu,
  - pravomoc hodnotit nezávisle na správním orgánu skutkový stav, ať zjištěný v postačujícím rozsahu správním orgánem, ať doplněný soudem,
  - pravomoc vázat správní orgán při zrušení jeho rozhodnutí a vrácení věci k novému řízení nejen názorem na otázky právní, ale také na otázky skutkové (a tedy vlastním hodnocením skutkového stavu), a
  - revizní pravomoc (tedy oprávnění nahradit dřívější rozhodnutí jiného orgánu vlastním rozhodnutím) pouze ve věcech trestního obvinění podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.<sup>220</sup>
- Jinými slovy, bude-li soud rozhodovat ve věci trestního obvinění, ve které již dříve rozhodl jiný (správní) orgán, bude oprávněn přezkoumávat nejen zákonnost tohoto rozhodnutí správního orgánu, ale také jeho věcnou správnost, a dojde-li k závěru, že rozhodnutí správního orgánu je sice v souladu se zákonem, ale věcně nesprávné, bude je moci nahradit vlastním rozhodnutím (rozhodnout in merito).

Na druhou stranu Ústavní soud v nálezu, kterým pro rozpor s ústavou, resp. Úmluvou, zrušil úpravu správního soudnictví v OSŘ ve znění účinném do 31. 12. 2002, uvedl následující: „správní soudnictví v České republice, pokud jde o proces a kompetence, sice obecně

---

<sup>220</sup> Srov. : Bureš, J., Drápal, L., Krčmář, Z., Mazanec, M. Občanský soudní řád. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 1110 a Mazanec, M. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. Právní rozhledy, 2003, č. 2, s. 55 - 59

odpovídá Ústavě a Listině, neodpovídá však čl. 6 odst. 1 Úmluvy, když konvence jednoznačně vyžaduje, aby o právu (tedy o věci samé, a nikoli jen o zákonnosti předchozího správního aktu) rozhodl soud nebo soudu podobný orgán. V naší úpravě tedy soud může odstranit pouze rozhodnutí nezákonné, nikoliv však věcně vadné. Jinak řečeno, t.č. nelze správní uvážení závislého orgánu nahradit nezávislým soudcovským uvážením. Je-li tomu tak ve věcech občanských práv a závazků a správního trestání vy smyslu Úmluvy, je tento stav neústavní, v jiných věcech ob stojí.<sup>221</sup> Ústavní soud tedy má za to, že revizní pravomoc má mít soud nejen při přezkumu správních rozhodnutí ve věci trestního obvinění podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ale také ve věcech občanských práv a závazků podle čl. 6 odst. Úmluvy. Že tedy ve všech věcech spadajících pod rozsah čl. 6 odst. 1 Úmluvy má být oprávněn rozhodnout ve věci samé.

I někteří čeští právní teoretici předpokládají pro přezkum rozhodnutí jiných orgánů o občanských právech a závazcích podle čl. 6 Úmluvy revizní (apelační) pravomoc správních soudů. Například podle Hřebejka: „Vzhledem k čl. 6 odst. 1 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod lze předpokládat, že i správní soudy budou rozhodovat o občanských právech a závazcích a neomezí se pouze na kasační přezkum rozhodnutí“.<sup>222</sup> Také Svoboda ve svém článku<sup>223</sup>, zabývající se podrobně právě souladem, resp. nesouladem právní úpravy soudního přezkumu správních rozhodnutí s čl. 6 Úmluvy, ve kterém argumentuje citovaným nálezem Ústavního soudu, dovozuje, že pouhý kasační přezkum zákonnosti správních rozhodnutí (podle § 78 odst. 1 SŘS) o občanských právech a závazcích podle Úmluvy (i když s rozšířenými možnostmi dokazování) stále není tzv. plnou jurisdikcí.

Přisvědčím-li právnímu názoru Mazance, pak bych jako on mohla konstatovat, že pro věci podle českého práva soukromoprávní (jejichž okruh je podstatně užší než okruh občanských práv a závazků podle Úmluvy) české právo poskytuje pro jejich projednání soudem větší garance, než jsou ony základní principy plné jurisdikce nalezené judikaturou ESLP. A pro věci veřejnoprávní, které jsou z pohledu Úmluvy věcmi občanských práv a závazků (trestních obvinění), garantuje české právo požadavky plné jurisdikce ve smyslu Úmluvy a judikatury ESLP.<sup>224</sup>

---

<sup>221</sup> Sb. n. u. ÚS, nález ÚS č. 96, sv. 22, s. 329, kterým byla zrušena část pátá „Správní soudnictví“ (§ 244 až 250s) OSŘ ke dni 31. prosince 2002. Nález byl také publikován ve Sbírce zákonů pod č. 276/2001 Sb.

<sup>222</sup> Srov. : Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda, 1. díl, Obecná státověda. Praha: Linde, as., 1998, s. 329

<sup>223</sup> Srov.: Svoboda, P. Článek 6 odst. 1 Evropské Úmluvy o lidských právech a nová úprava správního soudnictví, In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 113 - 119

<sup>224</sup> Srov. : Mazanec, M. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. Právní rozhledy, 2003, č. 2, s. 55-59

Nebo bych jako Svoboda mohla konstatovat: „pro soudní kontrolu správních rozhodnutí o soukromých subjektivních právech se zákonodárci podařilo v nové části páté OSŘ tzv. plnou jurisdikci podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy zaručit. Nepodařilo se to však v SŘS. Vůbec se to nepodařilo pro soudní kontrolu správních rozhodnutí o veřejných subjektivních právech, která jsou zároveň občanskými právy ve smyslu citovaného ustanovení Úmluvy. Zčásti se to pak nepodařilo pro soudní kontrolu správních rozhodnutí o trestech za správní delikty, a to pokud jde o výrok o vině.“<sup>225</sup>

Sládeček pak z hlediska požadavku plné jurisdikce za nadbytečnou považuje už samotnou možnost nahrazení správní diskrece uvážením soudu v otázce přiměřenosti trestu uloženého správním orgánem za správní delikt podle § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 SŘS a uvádí k tomu: „jakkoli lze chápat snahu o vyhovění čl. 6 Úmluvy, kladu si otázku, zda vskutku plná jurisdikce (což je pojem poněkud mlhavý a neustálený, neboť vyvozovaný z jednotlivých, mnohdy ne zcela srovnatelných a nezřídka argumentačně nikoli úplně konformních rozhodnutí ESLP) při přezkumu správních rozhodnutí znamená i potřebu či dokonce nahrazení správní diskrece nezávislou úvahou soudu (byť jen v trestním správním rozhodování), kdy kasační princip ustupuje principu reformačnímu. Fakticky tak dochází k prolomení obecně uznávané zásady opačné, totiž nenahrazování správní diskrece úvahou soudu. Jde o narušení pravidel dělby moci.“ A dále dovozuje: „uplatnění v tzv. plné jurisdikci by vyhovovala nově přijatá úprava i bez zakotvení možnosti substituce správního uvážení. Především totiž umožňuje doplňovat skutková zjištění ze správního řízení, včetně provedení nových důkazů a hodnocení starých i nových důkazů, tedy nové posouzení skutkových i právních otázek. A pokud jde o samotné správní uvážení, jsou k dispozici podstatně širší, dostačující možnosti přezkumu, neboť správní soud má nyní posuzovat nejen – jako dříve – překročení zákonem stanovených mezí, ale i zneužití správního uvážení.“<sup>226</sup>

Lze tedy dle mého názoru konstatovat, že v podmínkách vnitrostátních by tedy další přesun rozhodovací pravomoci správy ve věcech podle § 7 odst. 2 OSŘ na správní soudy (i když

---

<sup>225</sup> Srov. : Svoboda, P. Tamtéž.

<sup>226</sup> Dle něj zcela postačí přezkum takového správního uvážení ve smyslu § 78 odst. 1 SŘS, neboť uložení trestu ve zjevně nepřiměřené výši je samo o sobě zneužitím správního uvážení a způsobuje tak nezákonnost rozhodnutí o správním deliktu a zakládá tedy 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). Já mám naopak za to, že požadavek revizní pravomoci správních soudů vůči rozhodnutím správních orgánů o správních deliktech ve výroku o trestu a zároveň trestních obviněních ve smyslu čl. 6 Úmluvy, resp. pravomoci kontrolovat přiměřenost mezi vinou sankcí v těchto věcech, je principem plné jurisdikce, který z judikatury ESLP vyplývá téměř nepochybně.

ve druhém sledu) způsobil porušení dělby moci, konkrétně vychýlení rovnováhy mezi mocí soudcovskou a mocí výkonnou ve směru ke státu soudcovskému.

Na druhou stranu v podmínkách mezinárodních by pak nedostatečná soudní kontrola rozhodování jiných (správních) orgánů ve věcech občanských práv a závazků podle Úmluvy mohla být kvalifikována jako porušení závazku, který na sebe Česká republika ratifikací Úmluvy vzala.

Zákonodárce tak stál při přijímání SRS před nejednoduchou otázkou. Otázkou, zda má správním soudům svěřit širší revizní pravomoc ve smyslu čl. 6 Úmluvy a zpronevřit se tak ústavně demokratickému principu (v demokratickém světě uznávaném jako nadpozitivní právo), totiž principu dělby a vzájemného vyvažování mocí, nebo zda nadále setrvá v pojmání správního soudnictví jako soudnictví, ve kterém se přezkoumává pouze zákonost správních rozhodnutí, a snad tím porušit závazek z mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy, totiž nezaručit na svém území projednání a rozhodování všech věcí podle čl. 6 Úmluvy ve spravedlivém procesu ve smyslu čl. 6 Úmluvy a navazující judikatury ESLP.

Prozatím dal přednost zachování oddělenosti mocí výkonné a soudní a rovnováhy mezi nimi.<sup>227</sup>

Pochopení a řešení tohoto problému zároveň brání i okolnost, že někteří autoři směřují přezkum věcné správnosti rozhodnutí pouze s přezkumem materiálního základu správního rozhodnutí, tedy toho, zda správní orgán vyšel při svém rozhodování ze spolehlivě a v potřebném rozsahu zjištěného skutkového stavu.<sup>228</sup> Ano, jedním z nutných předpokladů věcné správnosti správního rozhodnutí skutečně je, že správní orgán řádně zjistil (a zhodnotil) skutkový stav, který učinil základem pro rozhodnutí. Nedostatečně zjištěný skutkový stav

---

<sup>227</sup> K principu dělby státní moci a vzájemného vyvažování jejích jednotlivých složek (separation of powers, checks and balances) srov. Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda. Praha: Linde, a.s. 1998, s. 82 an., 104 an. a 172 an.

<sup>228</sup> Například podle Šimůnkové a Veberové se mohly soudy věcnou správností napadeného rozhodnutí zabývat již za účinnosti předcházející právní úpravy správního soudnictví (v OSŘ ve znění účinném do 31. 12. 2002) a nebránilo jim v tom ani to, že nemohly provádět dokazování: „Každodenní desetiletá praxe na úseku správního soudnictví totiž svědčí o tom, že i bez provádění dokazování bylo přezkoumávání věcné správnosti napadeného rozhodnutí zcela legitimní, mající oporu v jiném zákonném ustanovení, a to v § 250j odst. 2 OSŘ. Podle tohoto ustanovení byly soudy povinny zrušit napadené správní rozhodnutí mimo jiné tehdy, pokud zjištění skutkového stavu bylo nedostatečné k posouzení věci.“

A právě tento důvod ke zrušení správního rozhodnutí úzce souvisel s kontrolou věcné správnosti rozhodnutí. Vždyť posouzení zákonnosti správního aktu z hlediska žalobních námitek směřujících do nedostatečně zjištěného skutkového stavu nebylo a nemohlo být ničím jiným, než zjišťováním toho, zda správní orgán měl pro svůj právní závěr dostatek skutkových zjištění či nikoli.

Pokud správní orgány nezjistily nebo neprovedly důkazy směřující ke zjištění rozhodných skutečností, potom soud napadené rozhodnutí zrušil se závěrem, že zjištění skutkového stavu je nedostačující k posouzení věci. Jinými slovy soud svým rozhodnutím zpochybnil věcnou správnost vydaného rozhodnutí.“ (Srov. : Šimůnková, V., Veberová, H. Věcná správnost aktu a přezkoumávání jeho zákonnosti. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 107 - 111).

negativně ovlivní i správnost právního posouzení řešeného případu, a tedy věcnou správnost rozhodnutí. Není však vyloučena ani možnost, že správní orgán zjistí všechny podstatné skutkové (i právní) okolnosti případu, přesto ale neoptimálně využije správního uvážení, které mu pro rozhodování určité věci svěřuje zákon. Tedy také rozhodne ve věci nesprávně (ze zákonem připuštěných alternativ rozhodnutí ve věci vybere tu, která neodpovídá nejlépe okolnostem rozhodovaného případu). Lze tedy rozlišit věcnou nesprávnost rozhodnutí správního orgánu, která je způsobena tím, že skutková zjištění správního orgánu, která učinil základem svého rozhodnutí, byla nedostatečná, a věcnou nesprávnost, která vznikla z jiného důvodu. U prvně jmenované je správní soud oprávněn odstranit (kasací napadeného rozhodnutí) jen tu, která byla způsobena závažnými skutkovými vadami ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) SŘS (takové budou patrné přímo ze správního spisu, proto při nich může soud zrušit rozhodnutí bez jednání). Tak tomu ale nebude, je-li věcná správnost rozhodnutí správního orgánu negativně ovlivněna skutkovými závadami (vytýkanými v žalobě), které nedosahují intenzity vymezené v § 76 odst. 1 písm. b) SŘS. Takovou věcnou nesprávnost správní soud nemůže napravit ani kasací ani revizí napadeného rozhodnutí. A totéž platí i o věcné nesprávnosti správního rozhodnutí, která není vůbec odůvodněna skutkovými vadami. Jinými slovy: trpí-li rozhodnutí správního orgánu podle názoru správního soudu těmito dvěma posledně jmenovanými typy věcné nesprávnosti a není-li zároveň nezákonné (či nicotné) nebo stížené vadou řízení (pro kterou může správní soud rozhodnutí zrušit), je třeba žalobu proti němu směřující zamítnout jako nedůvodnou. Přičemž mám za to, že pouze u věcné nesprávnosti správního rozhodnutí o veřejnoprávní záležitosti, která je zároveň věcí občanských práv nebo závazků anebo trestního obvinění podle čl. 6 Úmluvy, způsobené skutkovými vadami jinými, než jsou uvedeny v § 76 odst. 1 písm. b) SŘS, je tento stav v rozporu s Úmluvou, neboť nedovoluje soudu ve smyslu čl. 6 Úmluvy korigovat všechny skutkové omyly.<sup>229</sup>

---

<sup>229</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci *Le Compte, Van Leuven a De Meyere* z roku 1981, A č 43 (citováno z publikace Berger, V. *Judikatura Evropského soudu pro lidská práva*, 1. české vydání, IFEC, 2003, s. 185). V jiném svém rozsudku však ESLP vyslovil, že efektivní soudní kontrolou ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy není už to, jestliže správní soud může pouze posoudit, zda správní orgány použily svého diskrečního práva způsobem slučitelným se zákonem (srov. *Rozsudek ESLP ve věci Obermaier* z roku 1990, A 179, citováno z Čapek, J. *Evropská soud a Evropská komise pro lidská práva. Přehled judikatury a nejzávažnějších případů*. Vzory podání. Praha : Linde, 1995, s. 61). Jinými slovy soud by měl mít možnost přezkoumávat věcnou správnost správních rozhodnutí ve věcech spadajících pod rozsah čl. 6 Úmluvy v plném rozsahu.

## 5. KAPITOLA

### ŽALOBA PROTI NEČINNOSTI SPRÁVNÍHO ORGÁNU

#### 5.1. Úvodem

Žaloba proti nečinnosti podle § 79 a násl. SŘS je v České republice od 1. 1. 2003 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, ačkoliv mu zákon stanoví povinnost konat (vydat rozhodnutí či být jinak aktivní). Nezákonně nečinný naopak není správní orgán, nekonal-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 nejčastěji spočívá v porušení 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>230</sup> Nezákonná nečinnost může mít jednak podobu průtahů, kdy správní orgán sice koná, ale nedodržuje lhůty stanovené zákonem, resp. přiměřenou lhůtu a jednak podobu absolutní nečinnosti.

Vznikla-li nezákonnou nečinností správního orgánu postiženému subjektu škoda, má tento nárok na náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem.<sup>231</sup>

Žaloba proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. SŘS 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 správním orgánem v zákonné lhůtě, resp. ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena.<sup>232</sup> Konkrétně je

---

<sup>230</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>231</sup> Srov. zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

<sup>232</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

v případě důvodnosti žaloby soudní ochrana proti nečinnosti správního orgánu realizována tak, že soud uloží správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí či osvědčení (§ 81 odst. 2 SŘS). 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 OSŘ 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 Ústavní soud předchozí právní úpravu správního soudnictví zrušil. Do účinnosti SŘS 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 (tedy též správního orgánu) do ústavně zaručených základních práv a svobod<sup>233</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, resp. právo na projednání věci bez zbytečných průtahů.<sup>234</sup> V případě důvodnosti ústavní stížnosti na nečinnost správního orgánu, uložil Ústavní soud nečinnému správnímu orgánu, aby v porušování práv nepokračoval, resp. konstatoval, že k porušení práv nečinností došlo, pokud do rozhodnutí Ústavního soudu správní orgán závadný stav, způsobený vlastní nečinností napravil (vydal rozhodnutí). Od účinnosti SŘS je procesním prostředkem k ochraně proti nečinnosti správního orgánu právě žaloba proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 an. SŘS. Je tak třeba, aby před podáním ústavní stížnosti směřující proti nečinnosti správního orgánu, která spočívá v nevydání rozhodnutí či osvědčení, podala v právech dotčená osoba nejdříve tuto žalobu.<sup>235</sup>

## 5.2. 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 SŘS).

---

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).

<sup>233</sup> Srov. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 a následující zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>234</sup> Srov. čl. 36 odst. 1 (Sb. n. u. ÚS, náleží ÚS č. 114, sv. 9, s. 71) a čl. 38 odst. 1 Ústavy (Sb. n. u. ÚS, náleží ÚS č. 129, sv. 23, s. 241).

<sup>235</sup> Srov. § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.



### 5.2.1. Přípustnost žaloby

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, resp. ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí či osvědčení stanovena (dále jen dotčená osoba) a zároveň bezvysledně vyčerpal prostředky stanovené procesním předpisem platným pro řízení u správního orgánu k jeho ochraně proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 SŘS). Pojem „rozhodnutí“ je legálně definován v § 65 odst. 1 SŘS 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>236</sup>

Z výše uvedeného plyne, že 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>237</sup> Takovým předpisem je zejména správní řád. Původní správní řád<sup>238</sup> takový prostředek neupravoval.<sup>239</sup> Nový správní řád (dále také spr. ř.) upravuje možnost účastníka správního řízení<sup>240</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>241</sup> a v jaké lhůtě ji má nadřízený správní orgán vyřídit, resp. 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:

<sup>236</sup> Srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 267.

<sup>237</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>238</sup> Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

<sup>239</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>240</sup> Kdo je účastníkem správního řízení stanoví § 27 a 28 spr. ř.

<sup>241</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.

- přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednáání 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),
- 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 podle spr. ř. ve smyslu § 80 SŘS bezvysledně 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 pracovní den následující 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, pro které platí lhůty uvedené v § 71 spr. ř., byl by tento prostředek k ochraně před nečinností správního orgánu bezvysledně vyčerpán poté, co:

- nadřízený správní orgán ve stanovené lhůtě opatření proti nečinnosti neučinil (§ 80 odst. 1 spr. ř.),
- nadřízený správní orgán žádosti usnesením nevyhověl (§ 80 odst. 6 spr. ř.),
- byl dále nečinný příslušný správní orgán /§ 80 odst. 4 písm. a) a d) spr. ř./,
- byl nečinný atrahující správní orgán /§ 80 odst. 4 písm. b) spr. ř./ a
- byl nečinný delegovaný správní orgán /§ 80 odst. 4 písm. c) spr. ř./.

Prostředkem, který je nutno ve smyslu § 79 odst. 1 SŘS bezvysledně vyčerpát před podáním žaloby, je třeba rozumět procesní úkony účastníků řízení či správního orgánu ve správním řízení (například návrh na zahájení řízení, vyjádření k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním, odvolání proti rozhodnutí, předvolání účastníka k jednání, doručení rozhodnutí, vyrozumění o odvoláních podaných dalšími účastníky). Není jím naopak urgence vyřízení

věci účastníkem nebo sdělení správního orgánu, že má za to, že nejsou dány důvody, aby ve věci dále rozhodoval.<sup>242</sup>

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) - § 79 odst. 1 SŘS. Některé zákony upravující činnost veřejné správy totiž výslovně stanoví, že nevydá-li správní orgán 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). Institut fiktivních rozhodnutí je tedy sám o sobě právním prostředkem k ochraně proti nečinnosti správních orgánů při vydávání rozhodnutí. Domáhat se vydání rozhodnutí žalobou proti nečinnosti je v takovém případě nadbytečné. Proti fiktivnímu rozhodnutí se lze bránit řádným opravným prostředkem (odvoláním), resp. 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 (§ 79 odst. 1 SŘS). Přičemž nezáleží na tom, zda rozhodnutí, jehož vydání se dotčená osoba domáhá, je soukromoprávní povahy<sup>243</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).

Vydání rozhodnutí či osvědčení se lze žalobou podle §79 a násl. SŘS 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>244</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>245</sup> Dále se žalobou nelze domáhat pouhého doručení již vydaného rozhodnutí správního orgánu.<sup>246</sup>

---

<sup>242</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2006, č.j. 8 Ans 3/2005-107, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>243</sup> Srov. § 7 a § 244 odst. 1 OSŘ. Správní soudy tak na základě žaloby proti nečinnosti poskytují zprostředkovaně ochranu i právům soukromým. Část pátá OSŘ totiž ochranu před nečinností správního orgánu, povinného rozhodnout v soukromoprávní věci, neupravuje. Srov. k tomu též rozsudek NSS 487/2005 Sb. NSS, podle kterého ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze odepřít pouze z toho důvodu, že hmotně právní nárok je povahy soukromoprávní.

<sup>244</sup> Srov. § 44 a 46 spr. ř.

<sup>245</sup> Srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6.vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 563

<sup>246</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, č.j. 1 Ans 2/2008-52, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Podle rozsudku NSS je počínaje dnem 1. 1. 2003 žaloba podle § 79 a násl. SŘS zásadně přípustná i tehdy, kdy k tvrzené nezákonné nečinnosti došlo před účinností SŘS a tato nečinnost trvala i po 31. 12. 2002.<sup>247</sup>

### **5.2.2. 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 vyčerpal prostředky k ochraně před nečinností správního orgánu stanovené procesním předpisem platným pro řízení před správním orgánem a podal žalobu na straně jedné a žalovaný na straně druhé (§ 79 odst. 2 SŘS). 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 SŘS). Soud však při posuzování náležitostí žaloby nezkontroluje, zda v ní označený správní orgán měl pravomoc, působnost, resp. povinnost k vydání rozhodnutí, jehož se žalobce domáhá, neboť tyto otázky zkoumá až při věcném posuzování žaloby.<sup>248</sup> Určí-li žalobce žalovaného v žalobě nesprávně – označí-li jako žalovaného správní orgán, v jehož pravomoci či působnosti není vydání požadovaného rozhodnutí nebo osvědčení a který tak pojmově ani nemůže mít povinnost vydat požadované rozhodnutí, je toto důvodem pro zamítnutí žaloby jako nedůvodné (§ 81 odst. 3 SŘS).

Za podmínek stanovených v § 34 odst. 1 SŘS se mohou na řízení o žalobě proti nečinnosti (ovšem jen nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí – jak plyne z formulace v ustanovení § 34 SŘS) správního orgánu podílet též osoby zúčastněné na řízení. Takové osoby – jsou – li mu známy - má navrhovatel povinnost označit v návrhu na zahájení řízení (§ 34 odst. 2 SŘS).

### **5.2.3. 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

---

<sup>247</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2006, č.j. 8 Ans 3/2005-107, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>248</sup> Srov. usnesení NSS č. 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 legitimize), 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 může poučit ve věci správného označení účastníků řízení, např. tehdy, je-li jako žalovaný označen někdo, kdo nemá způsobilost být účastníkem řízení (Sb. n. u. ÚS, náleží ÚS č. 120, sv. 23, s. 177).

domáhá ochrany a není-li taková lhůta stanovena, s posledním úkonem učiněným správním orgánem vůči žalobci, resp. žalobcem vůči správnímu orgánu (§ 80 odst. 1 SŘS).<sup>249</sup> Na počítání (určení začátku a konce) lhůty se použije § 40 SŘS. Zmeškání lhůty k podání žaloby nelze prominout.<sup>250</sup> Opožděně podanou žalobu soud odmítne /§46 odst. 1 písm. b) SŘS/. V této souvislosti je vhodné též poznamenat, že byla-li žaloba proti nečinnosti správního orgánu podána u civilního soudu, vysloví tento svou věcnou nepřislusnost a věc postoupí věcně příslušnému správnímu soudu, přičemž právní účinky spojené s podáním návrhu zůstávají zachovány (§104b odst. 2 OSŘ).

U žalob směřujících proti nečinnosti, ke které došlo před účinností SŘS, ale která trvala i po 31. 12. 2002 se při stanovení lhůty pro podání žaloby vychází vzhledem k neexistenci přechodných ustanovení v SŘS také z § 80 odst. 1 SŘS. Lhůta k podání žaloby však nemohla začít běžet dříve, než bylo možné toto právo – právo bránit se nečinnosti správní žalobou - se zřetelem na právní úpravu uplatnit poprvé, tedy dříve než 1. 1. 2003, a to přesto, že skutečnosti, na něž citované ustanovení váže počátek lhůty, nastaly před 1. 1. 2003 (v tomto konkrétním rozhodovaném případě nečinnosti v roce 1945, resp. 1946).<sup>251</sup>

#### 5.2.4. Náležitosti žaloby

Žaloba musí mít jednak obecné náležitosti stanovené v § 37 odst. 2 a 3 SŘS a jednak náležitosti zvláštní vyplývající z § 80 odst. 3 SŘS. 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>252</sup>

---

<sup>249</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>250</sup> Ustanovení § 80 odst. 2 SŘS je lex specialis k ustanovení § 40 odst. 5 SŘS.

<sup>251</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2006, č.j. 8 Ans 3/2005-107, www.nssoud.cz. V této věci se žalobkyně, resp. stěžovatelka, domáhala ochrany proti nečinnosti spočívající v nevyřízení odvolání a žádosti o udělení výjimky z konfiskace podaných JUDr. A. S. dne 5. 10. 1945. Krajský, resp. Nejvyšší správní soud dovodil, že tehdy účinný procesní předpis – vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení) ustanovení o konkrétní lhůtě k vydání rozhodnutí neobsahoval. Posledním úkonem účastníka řízení bylo tedy výše zmíněné odvolání, přičemž z ničeho nevyplývá, že by účastník řízení či správní orgán později učinili další úkon ve smyslu § 80 odst. 1 SŘS.

<sup>252</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).

### 5.3. Rozhodnutí soudu o žalobě

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

- zda 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
- zda žalobci svédčí 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>253</sup>, dále
- zda skutečně došlo k nečinnosti ze strany správního orgánu, tedy k tomu, že správní orgán nevydal rozhodnutí či osvědčení v zákonné lhůtě<sup>254</sup>, resp. 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>255</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>256</sup> (§ 81 odst. 2 SŘS). Dojde-li soud k závěru, že žaloba je nedůvodná, rozsudkem ji zamítne (§ 81 odst. 3 SŘS).

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, resp. zastavit řízení) a to v souladu s právem hmotným. Soud však není oprávněn zavázat správní orgán k vydání rozhodnutí o určitém obsahu.<sup>257</sup>

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

---

<sup>253</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. Sb. n. u. ÚS, nález č. 114, sv. 9, s. 71, a Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 190).

<sup>254</sup> Srov. § 71 spr. ř.

<sup>255</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>256</sup> Srov. § 71 spr. ř.

<sup>257</sup> Srov. rozsudek NSS č. 456/2005 Sb. NSS.

hmotně právní podmínky stanovené zvláštním zákonem pro jeho vydání). Obsah osvědčení soud neurčuje.<sup>258</sup>

Nesplnil-li správní orgán jemu uloženou povinnost vydat rozhodnutí (osvědčení) dobrovolně, může oprávněný podat návrh na soudní výkon vykonatelného rozsudku správního soudu (§ 251 OSŘ).<sup>259</sup>

## **6. KAPITOLA**

### **ŽALOBA NA OCHRANU PŘED NEZÁKONNÝM ZÁSAHEM SPRÁVNÍHO ORGÁNU**

#### **6.1. Úvodem, pojem „zásahu správního orgánu“**

Od účinnosti SŘS je správními soudy nově poskytována ochrana též osobám dotčeným v právech nezákonným zásahem správního orgánu. Pojem „zásah“ užívá § 82 SŘS jako legislativní zkratky pro zásah, pokyn a donucení. Lze tak rozlišovat zásah v širším smyslu a zásah v užším smyslu. Legálně pojmy „zásah, pokyn a donucení“ nedefinovány nejsou.

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). Teorie správního práva dále rozlišuje v rámci „zásahů“ faktické pokyny a donucovací pokyny, a v rámci „donucovacích úkonů“ dále bezprostřední zásahy, exekuční úkony a zajišťovací úkony. Faktický pokyn spočívá 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>260</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>261</sup>

---

<sup>258</sup> Srov. Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 191.

<sup>259</sup> Srov. § 274 odst. 1 písm. b) OSŘ ve spojení s § 64 SŘS

<sup>260</sup> Srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 257 – 262.

<sup>261</sup> Srov. Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

Při donucovacích úkonech dochází k efektivnímu donucování nebo jeho bezprostřední hrozbě.<sup>262</sup>

Typickými zásahy jsou zákroky či úkony policistů, na základě kterých je osoba, proti níž zákrok směřuje povinna například prokázat totožnost, strpět omezení volného pohybu a osobní svobody formou připoutání, zajištění či umístění do policejní cely, strpět odnětí, zajištění, odstranění či zničení věci, odebrání zbraně, prohlídku, vstup do obydlí, jiného prostoru, na pozemek nebo živnostenské provozovny. Uvedená místa je policista oprávněn za účelem vstupu otevřít nebo jiným způsobem si do nich zjednat přístup, v případě nutnosti i za použití síly. Policista je oprávněn zastavit dopravní prostředek a provést jeho prohlídku, dopravní prostředek za tímto účelem otevřít, a to i za použití síly. Policista je oprávněn přikázat každému, aby po nezbytnou dobu nevstupoval na určené místo, aby se nezdržoval na určeném místě nebo aby po nezbytnou dobu setrval na určeném místě, hrozí-li závažné ohrožení života nebo zdraví. Osobu, která se dopustí nebezpečného útoku proti životu, zdraví anebo svobodě nebo zvláště závažného útoku proti lidské důstojnosti, je policista oprávněn vykázat z bytu nebo domu společně užívaného s útokem ohroženou osobou, i z bezprostředního okolí obydlí, a to na dobu deseti dnů od jeho provedení. Při zákrocích jsou policisté oprávněni za zákonem stanovených podmínek též použít taxativně stanovené donucovací prostředky a zbraň.<sup>263</sup>

Při výkonu správního dozoru<sup>264</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>265</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).

---

<sup>262</sup> Srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 258.

<sup>263</sup> Srov. § 25 až 26, 28, 34 až 35, 37, 40 až 44, 51 až 53, 56 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

<sup>264</sup> Srov. zákon ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.

<sup>265</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 nařídít 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 nařídít 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).



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 SŘS výlučně) ochranu na základě ústavní stížnosti též Ústavní soud.<sup>266</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>267</sup> Zákon o Ústavním soudu<sup>268</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.

Jedním ze svých nálezu<sup>269</sup> jej Ústavní soud vymezil 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. „Jiným zásahem“ je též nečinnost orgánu výkonné moci<sup>270</sup>, vynucování čestného prohlášení určitého obsahu<sup>271</sup> či zabránění přítomnosti advokáta u klienta, který podává Policii ČR vysvětlení<sup>272</sup>. Za zásah orgánu veřejné moci nelze považovat ani legislativní činnost nebo vydání obecně závazného předpisu ústředního orgánu státní správy v mezích jeho pravomoci a působnosti.<sup>273</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>274</sup>

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

---

<sup>266</sup> Srov. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993, o Ústavním soudu.

<sup>267</sup> Srov. § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>268</sup> Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu České republiky.

<sup>269</sup> Srov. Sb. n. u. ÚS, náleží ÚS č. 78, sv. 4, s. 243.

<sup>270</sup> Srov. Sb. n. u. ÚS, náleží ÚS č. 116, sv. 6, s. 335.

<sup>271</sup> Srov. Sb. n. u. ÚS, náleží ÚS č. 63, sv. 4, s. 133.

<sup>272</sup> Srov. Sb. n. u. ÚS, náleží ÚS č. 42, sv. 5, s. 359.

<sup>273</sup> Srov. Sb. n. u. ÚS, usnesení ÚS č. 15, sv. 2, s. 233.

<sup>274</sup> Srov. § 82 odst. 3 písm. b) zákona o Ústavním soudu.

- rozhodnutí správního orgánu, proti kterému se lze bránit prostředky upravenými v procesním právu (odvolání, žaloba proti rozhodnutí správního orgánu),
- právnímu předpisu,<sup>275</sup>
- nečinnosti správního orgánu spočívající v nevydání rozhodnutí či osvědčení,<sup>276</sup>
- a proti zásahu, ke kterému nedošlo v oblasti výkonu veřejné správy, tj. například zásahu orgánu Policie ČR působícího podle trestního řádu jako orgán činný v trestním řízení<sup>277</sup>, nebo takovému zásahu, kterým správní orgán jménem státu či územního samosprávného celku vykonával jejich práva soukromá, a jejichž přezkum není proto v pravomoci správních soudů.

Vymezit blíže pojem „zásah správního orgánu“, proti kterému se poskytne ochrana ve správním soudnictví, zůstává však především úkolem judikatury správních soudů. Je však třeba konstatovat, že o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu příliš často nerozhodují. Je tomu tak zřejmě i proto, že laické veřejnosti tento prostředek soudní ochrany subjektivních práv zatím není příliš znám. Zde podávám stručný nástin některých z rozhodnutí správních soudů týkajících se této problematiky. Podle rozhodnutí NSS č. 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 (odevzdala cestovní pas). Dále podle rozsudku NSS č. 735/2006 Sb. NSS může být za určitých okolností nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 také zahájení a provádění daňové kontroly. Nezákonná daňová kontrola porušuje řadu ústavně zaručených základních práv a svobod, resp. veřejných subjektivních práv daňových subjektů. Jde zejména o právo na ochranu svobodné sféry osoby (čl. 2 odst. 2 Listiny), právo na ochranu vlastnictví, právo vlastníka užívat pokojně svůj majetek, právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost (čl. 26 Listiny), právo na soukromí a dobrou pověst, právo na nedotknutelnost obydlí. Ve shora citovaném rozsudku soud také vymezil nezákonnou kontrolu, a to jako kontrolu při shodném předmětu bezdůvodně opakovanou, kontrolu prováděnou v době, kdy již uplynula lhůta k vyměření daně, kontrolu osoby, která byla členem již neexistující právnické osoby či kontrolu, v jejímž průběhu dochází k nezákonnému postupu ze strany pracovníka správce daně. Jiným právním prostředkem, kterým se lze domáhat ochrany proti nezákonné daňové kontrole, jsou námitky proti postupu pracovníka správce daně podle § 16 odst. 4 písm. d)

---

<sup>275</sup> Právní předpis totiž zavazuje neurčitý okruh osob, zásah ve smyslu § 82 SŘS však musí směřovat přímo proti dotčené osobě, resp. v důsledku něho musí být proti ní přímo zasaženo, tj. musí být konkretizovaný.

<sup>276</sup> Proti nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí či osvědčení je ochrana poskytována na základě žaloby proti nečinnosti správního orgánu.

<sup>277</sup> Srov. rozsudek NSS č. 623/2005 Sb. NSS

zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Lhůta pro podání žaloby podle § 82 SŘS počíná běžet od okamžiku, kdy se daňový subjekt dozvěděl o vyřízení námitek (§ 16 odst. 6 daňového řádu), popřípadě od okamžiku marného uplynutí lhůty pro vyřízení námitek.

Nezákonným zásahem naopak není ukončení daňové kontroly, neboť tímto úkonem nedochází k porušení práv daňového subjektu.<sup>278</sup>

Nezákonným zásahem je dále odstranění vozidla na náklad jeho provozovatele k pokynu strážníka obecní policie (§ 45 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu), za situace, kdy vozidlo netvořilo překážku provozu na pozemních komunikacích. Za trvajícím důsledkem takového nezákonného zásahu pak nelze považovat uhrazení částky za odtah a parkovné na odtahovém parkovišti. Jediným a bezprostředním důsledkem zásahu zde je ztráta možnosti provozovatele vozidla disponovat s vozem. Žaloba podaná postiženou osobou v době, kdy již může odtazeným vozidlem opět disponovat, je nepřijatelná (§ 85 SŘS), neboť důsledky zásahu netrvají. Možnost odtahování vozidla někdy v budoucnu za obdobných skutkových okolností je jako požadavek hrozícího opakování zásahu pojata příliš široce.<sup>279</sup>

Zásah je ve smyslu rozhodnutí NSS<sup>280</sup> třeba spatřovat také v takovém jednání správního orgánu, kterým je žadateli o azyl znemožněno opustit azylové zařízení Ministerstva vnitra nacházející se mimo tranzitní prostor mezinárodního letiště. § 73 zákona o azylu, kterým se zakazuje cizinci umístěnému v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště opustit toto středisko až do doby vycestování mimo území, se vztahuje právě pouze k přijímacímu středisku, nikoliv ale k jinému azylovému zařízení ministerstva vnitra, které se nachází mimo tento prostor.

Byla-li postiženému nezákonným zásahem způsobena škoda, má tento za podmínek stanovených zvláštním zákonem<sup>281</sup>, nárok na její náhradu, které se může domáhat u občanskoprávního soudu.

## 6.2. 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 SŘS). Podá-li žalobce žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu u civilního soudu, vysloví tento svou věcnou nepříslušnost, a rozhodne o postoupení věci příslušnému

<sup>278</sup> Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2006, č.j. 3 Aps 3/2005-139, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>279</sup> Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, č.j. 8 Aps 1/2005-82, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>280</sup> Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č.j. 9 Aps 5/2007-63, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), a dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2007, č.j. 2 Azs 156/2006, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>281</sup> Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

správním soudu, přičemž právní účinky spojené s podáním návrhu zůstávají zachovány (§ 104b odst. 2 OSŘ).

### 6.2.1. Podmínky přípustnosti žaloby

Podmínky, za nichž správní soud poskytne ochranu tomu (fyzické či právnické osobě), kdo byl na svých 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>282</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>283</sup>

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

---

<sup>282</sup> Srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 260. 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>283</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)/.

Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je prostředkem ochrany veřejného subjektivního práva fyzických a právnických osob na to, aby i v případech, kdy správní orgán zasahuje do práv jinak než rozhodnutím, tedy zásahem ve smyslu § 82 SŘS, postupoval při tom v souladu se zákonem. Proto je z hlediska přípustnosti této žaloby nerozhodné, zda byla zásahem správního orgánu přímo porušena žalobcova subjektivní práva soukromá (například byl nezákonně omezen ve výkonu vlastnického práva) nebo naopak jeho práva veřejná. Stejně jako při rozhodování o žalobách na ochranu před nečinností správního orgánu při vydání rozhodnutí v soukromoprávní věci nebo při přezkumu správních rozhodnutí, v jejichž důsledku bylo zasaženo do práv ryze soukromých (např. rozhodnutí o vyvlastnění), bude tak i zde správní soud (ač soud práva veřejného) poskytovat zprostředkovaně právní ochranu i - nezákonným zásahem dotčeným - soukromým právům.

Dále se lze ochrany proti zásahu správního orgánu domáhat žalobou za podmínek, že zásah či jeho důsledky trvají, resp. 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>284</sup> Zásah trvá či jeho důsledky trvají, pokud jsou jimi souvisle zkracovány určité právo či svoboda zásahem dotčené osoby.<sup>285</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>286</sup> Podle rozsudku NSS<sup>287</sup> se opakováním zásahu rozumí relativně samostatný zásah, který má věcnou či časovou souvislost s původním zásahem. Skutečností, z nichž vyplývá, že jde o opakování zásahu, musí žalobce v žalobě dostatečně určitě tvrdit, přičemž důkazní břemeno vztahující se k tomuto tvrzení je na něm.

Podmínka trvání zásahu či jeho důsledků, resp. 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 SŘS a § 47 písm. c) SŘS/.

---

<sup>284</sup> Srov. rozsudek NSS č. 603/2005 Sb. NSS.

<sup>285</sup> Tak například při zajištění fyzické osoby policistou trvá zásah, dokud je omezena osobní svoboda zajištěného (srov. zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR).

<sup>286</sup> Srov. Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 194.

<sup>287</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2007, č.j. 8 Aps 1/2006-92, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) (publikováno pod č. 1516/2008 Sb. NSS)

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 nepřípustnou /§ 85 SŘS a § 46 odst. 1 písm. d) SŘS/. 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>288</sup>

Za právní prostředek k ochraně či nápravě proti nezákonnému zásahu je zřejmě nutno považovat prostředek upravený právním řádem (nikoliv tedy jen procesní opravný 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 námitky, které může kontrolovaná osoba podat proti opatřením uloženým inspektorem České obchodní inspekce.<sup>289</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 SŘS nelze zřejmě považovat podnět podaný Veřejnému ochránci práv.<sup>290</sup> Veřejný ochránce práv, zjistí-li šetřením pochybení správního orgánu, může mu totiž jen nezávazně doporučit, nikoliv přikázat, přijetí určitých opatření k nápravě.<sup>291</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 SŘS.<sup>292</sup>

---

<sup>288</sup> Srov. rozsudek NSS č. 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.

<sup>289</sup> Srov. § 7 odst. 4, § 7b odst. 3, § 8 odst. 5 zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci.

<sup>290</sup> Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

<sup>291</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>292</sup> Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Po osobě dotčené nezákonným zásahem správního orgánu nelze zřejmě požadovat, aby jako prostředek ochrany proti němu použila nutné obrany.<sup>293</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>294</sup> Použitím nutné obrany nepřiměřené způsobu útoku by se též zásahem dotčená osoba mohla sama dopustit přestupku či trestného činu.<sup>295</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.

### 6.2.2. 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. Ve smyslu § 83 SŘS 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>296</sup> provedla zásah.

Ozbrojené síly se člení na armádu, Vojenskou kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž<sup>297</sup> a jejich součástí je zřejmě i Vojenská policie.<sup>298</sup> Ozbrojenými bezpečnostními sbory jsou Policie ČR a Vězeňská služba ČR.<sup>299</sup> Bezpečnostním sborem je Celní správa ČR.<sup>300</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>301</sup>

### 6.2.3. 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

<sup>293</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>294</sup> Srov. Sb. n. u ÚS, usnesení ÚS č. 1, sv. 10, s. 335.

<sup>295</sup> Například trestného činu útoku na veřejného činitele (§ 155 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon).

<sup>296</sup> Srov. § 1 odst. 1 zákona ČNR č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

<sup>297</sup> Srov. § 3 odst. 2 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách ČR.

<sup>298</sup> Srov. zákon ČNR č. 124/1992 Sb., o Vojenské policii.

<sup>299</sup> Srov. § 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky a § 1 odst. 2 zákona ČNR č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní ČR.

<sup>300</sup> Srov. § 1 odst. 7 zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě ČR.

<sup>301</sup> Srov. zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

zásahu. Objektivní lhůta činí dva roky od okamžiku, kdy k nezákonnému zásahu došlo (§ 84 odst. 1 SŘS).

Žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu musí obsahovat náležitosti obecné (§ 37 odst. 2 a 3 SŘS) a zvláštní (§ 84 odst. 3 SŘS). 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, resp. hrozí jeho opakování, dále označit důkazy, jichž se dovolává a navrhnout výrok rozsudku (petit žaloby), tedy takový, který připouští SŘS ve svém § 87.

### **6.3. 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 a že jsou splněny další podmínky poskytnutí soudní ochrany), 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 SŘS).

## **7. KAPITOLA**

### **KOMPETENČNÍ ŽALOBA**

#### **7.1. 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 bezezbytku) a v SŘS 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 SŘS).<sup>302</sup>

Pod pojmem „správní úřad“ ve smyslu § 97 odst. 1 písm. a) SŘS, 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 či jiné veřejné sbory. Správním úřadem je i orgán územního samosprávného celku při výkonu přenesené působnosti.<sup>303</sup>

Územní samospráva je vykonávána územními samosprávnými celky, kterými jsou obce a kraje.<sup>304</sup> Orgány územních samosprávných celků jsou zastupitelstva a rady obcí a krajů, obecní a krajské úřady a starostové obcí, resp. hejtmani krajů.<sup>305</sup>

Zájmovou či profesní samosprávu vykonávají zejména komory svobodných povolání (například Komora advokátů<sup>306</sup>, Exekutorská komora<sup>307</sup>, Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora, Česká lékárnická komora<sup>308</sup> nebo Komora veterinárních lékařů<sup>309</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>310</sup>

---

<sup>302</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. považovali 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 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 SŘS (odst. 4 citovaného ustanovení). Lze tedy konstatovat, že NSS cestou rozhodování o kompetenční žalobě řeší též negativní (nikoliv ale také pozitivní) kompetenční konflikty mezi neústředními správními úřady.

<sup>303</sup> Srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 122 an.

<sup>304</sup> Srov. čl. 99 Ústavy.

<sup>305</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>306</sup> Srov. zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii.

<sup>307</sup> Srov. zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů.

<sup>308</sup> Srov. zákon ČNR č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře.

<sup>309</sup> Srov. zákon ČNR č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů.

<sup>310</sup> Srov. zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách.

Ústředními správními úřady ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) SŘS 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 jako ústřední správní úřad nebo ústřední orgán státní správy výslovně označuje.<sup>311</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>312</sup>

SŘS 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>313</sup>

Kompetenční žaloba podle SŘS je tedy žalobou, na základě které Nejvyšší správní soud rozhoduje kladné nebo záporné kompetenční spory vznikající mezi v § 97 odst. 1 SŘS 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.

---

<sup>311</sup> Srov. usnesení NSS č. 339/2004 Sb. NSS.

<sup>312</sup> Srov. Sládeček, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a. s., 2005, s. 267.

<sup>313</sup> Podle Sládečka nejasnosti vyvolává fakt, že při vymezení pojmu „kompetenčního sporu“ (na rozdíl od § 97 odst. 1 SŘS) 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) SŘS/. Je tedy možné, aby stranou kompetenčního sporu byly například i fyzická či právnická osoba či jiný orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) SŘS, a tyto by měli i aktivní legitimaci k podání kompetenční žaloby, avšak Nejvyšší správní soud by neměl s ohledem na znění § 97 odst. 1 SŘS 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 SŘS.

## 7.2. 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>314</sup>

Rozhodování kladných nebo záporných kompetenčních sporů (sporů o pravomoc či věcnou příslušnost vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků<sup>315</sup>), v nichž aspoň jednou stranou je soud, tedy sporů mezi:

- 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>316</sup>),

svěřil zákonodárce zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, zvláštnímu senátu složenému ze tří 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 SŘS (obecná ustanovení o řízení ve správním soudnictví).<sup>317</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 správními orgány, mezi nimiž kompetenční spor vznikl<sup>318</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>319</sup>

---

<sup>314</sup> Srov. § 133 a § 11 spr. ř.

<sup>315</sup> Srov. § 1 zákona č. 131/2002 sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

<sup>316</sup> Srov. § 46 odst. 3 SŘS a 4 SŘS § 104b odst. 3 OSŘ a § 104c OSŘ

<sup>317</sup> Na rozdíl od předchozí úpravy řešení těchto kompetenčních konfliktů (§ 8a OSŘ 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>318</sup> Srov. § 133 spr. ř.

<sup>319</sup> Srov. § 120 an. Zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

### 7.3. Řízení o kompetenční žalobě

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

#### 7.3.1. 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) SŘS/. 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) SŘS/. Zde je účelem žaloby zejména předejít tomu, aby v určité věci nebylo rozhodnuto vůbec, tedy předejít ústavně nepřijatelnému 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 správním orgánem - ve správním řízení tedy jeho účastníci /§ 98 odst. 1 písm. c) SŘS/. 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) SŘS 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 nepřijatelná /§ 99 písm. c) SŘS/.

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 OSŘ).

### **7.3.2. 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 SŘS). 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 SŘS). 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 SŘS).

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 SŘS).

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 SŘS).

### **7.3.3. Nepřípustnost žaloby**

V § 99 stanoví SŘS důvody nepřipustnosti kompetenční žaloby. Kompetenční žaloba je nepřipustná:

- nejde-li o kompetenční spor ve smyslu § 97 SŘS, 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 SŘS 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 nepřipustnosti, usnesením kompetenční žalobu odmítne /§ 46 odst. 1 písm. d) SŘS/.

#### **7.4. Rozhodnutí soudu o žalobě**

Soud rozhoduje na základě skutkového a právního stavu existujícího v době jeho rozhodování (§ 100 odst. 1 SŘS). 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 SŘS). 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) SŘS 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>320</sup>

## **8. KAPITOLA**

### **ŘÍZENÍ O ZRUŠENÍ OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY NEBO JEHO ČÁSTI PRO ROZPOR SE ZÁKONEM**

#### **8.1. Úvodem**

Zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, byl do hlavy II. části třetí SŘS vložen nový Díl 7 nazvaný „Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části“. Citovaný zákon, který nabyl účinnosti již 1. 5. 2005, totiž jako první v několika svých ustanoveních výslovně zmocnil Český telekomunikační úřad vydávat ve stanovených věcech opatření obecné povahy. Proto sám zvlášť upravil i procesní pravidla pro jejich vydání a shora uvedeným způsobem novelizoval SŘS, aby umožnil jejich soudní přezkum. Obecně opatření

---

<sup>320</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).

obecné povahy upravil již dříve nový správní řád – zákon č. 500/2004 Sb. jakožto novou formou činnosti veřejné správy vedle tradičních rozhodnutí jako konkrétních aktů a právních předpisů jako aktů abstraktních. Podle jeho části šesté<sup>321</sup> správní orgány mají postupovat v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím (§ 171 spr. ř.). Správní řád však nabyl účinnosti až 1. 1. 2006, tj. o osm měsíců později než zákon č. 127/2005 Sb.

## **8.2. Základní ráz soudního procesu**

Řízení má co do charakteru podobný ráz jako řízení o žalobě podle § 65 a násl. SŘS. Má totiž přezkumný charakter. Soud zkoumá opatření obecné povahy z hlediska kritérií stanovených zákonem, popř. rozšířených judikaturou. Je ovládáno dispoziční zásadou, lze jej tedy zahájit pouze na návrh oprávněné osoby. Soud rozhoduje s použitím principu kasačního, tzn. dojde-li po provedeném řízení k závěru, že správní orgán při vydání opatření obecné povahy nedodržel postup a podmínky stanovené zákonem, opatření obecné povahy zruší, v opačném případě návrh zamítne jako nedůvodný. Odlišný je předmět přezkumu řízení. Není to rozhodnutí správního orgánu (individuální správní akt), ale opatření obecné povahy.

## **8.3. Pojem opatření obecné povahy**

Opatření obecné povahy není žádným zákonem výslovně pozitivně definováno.

§ 171 spr. ř. stanoví, že opatření obecné povahy není rozhodnutím správního orgánu (individuálním správním aktem) ani právním předpisem (abstraktním správním aktem).

Opatření obecné povahy je úkon správního orgánu, kterým může být určován rozsah práv a povinností stanovených zákonem a v mezích těchto zákonů (173 odst. 4 spr. ř.). Nemohou jím být ukládány nové povinnosti.<sup>322</sup>

Správní orgán je oprávněn opatření obecné povahy vydat jen tehdy, má-li k tomu zákonem výslovně svěřenou pravomoc a pouze v záležitostech náležejících do jeho věcné působnosti.<sup>323</sup>

---

<sup>321</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 připomínky a návrhy. Proti rozhodnutí o námitkách a ani proti samotnému opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek, ale jeho soulad s právními předpisy lze přezkoumat v přezkumném řízení podle § 94 an. spr. ř. (§ 171 až 174 spr. ř.).

<sup>322</sup> Srov. čl. 4 odst. 1 Listiny, podle kterého „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod“.

<sup>323</sup> Srov. čl. 2 odst. 2 Listiny, podle kterého „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“, § 171 spr. ř., který stanoví, že podle části šesté spr.ř. postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není

Založení pravomoci určitého správního orgánu vydávat v určitých vymezených záležitostech opatření obecné povahy se ponechává na zvláštních zákonech<sup>324</sup> (§ 171 spr.ř.). Tyto zvláštní zákony jsou pak ve vztahu ke spr.ř. speciálními.<sup>325</sup>

Právní teorií je opatření obecné povahy materiálně definováno jako obecně konkrétní akt – správní akt sui genesis, který konkrétně upravuje určitou záležitost a je určen neurčitému počtu adresátů.

#### **8.4. Opatření obecné povahy ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu**

Otázku, kdy lze určitý úkon správního orgánu považovat za opatření obecné povahy, řešil při své rozhodovací činnosti Nejvyšší správní soud, resp. jeho jednotlivé senáty. Tak v rozsudku č. 968/2006 Sb.NSS došel první senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že opatřeními obecné povahy ve smyslu § 101a a násl. SŘS, jsou nejen akty správy, které zákon takto výslovně označuje, ale jsou jimi také akty správy zákonem takto výslovně nepojmenované, které však mají materiální znaky opatření obecné povahy, tzn. mají konkrétně vymezený předmět a obecně vymezený okruh účastníků. V citovaném rozsudku šlo konkrétně o územní plány (schválení či změna územně plánovací dokumentace) vydané za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., jejichž závazná část byla publikována formou obecně závazné vyhlášky.<sup>326</sup> Totožný závěr vyslovil Nejvyšší správní soud i ve svém dřívějším rozsudku č. 740/2004 Sb. NSS. To naopak třetí senát došel při posuzování přípustnosti návrhu na zrušení územního plánu jakožto opatření obecné povahy k závěru, že rozhodující pro posouzení pravomoci soudu přezkoumat určitý akt veřejné správy jako opatření obecné povahy podle § 101a a násl. SŘS je právní forma aktu, nikoliv jeho materiální obsah, neboť popřením významu právní formy by došlo ke zpochybnění hranic pravomoci jednotlivých soudů (rozuměj soudů přezkoumávajících opatření obecné povahy dle SŘS na straně jedné a Ústavního soudu přezkoumávajícího soulad územně závazných vyhlášek se zákonem na straně druhé) a ve svém důsledku k narušení principu právní jistoty a předvídatelnosti práva. Došel tak

---

právním předpisem ani rozhodnutím, a také § 101d odst. 1 SŘS, dle kterého hledisky soudního přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem je také okolnost, zda správní orgán postupoval při jeho vydání v mezích své působnosti a pravomoci.

<sup>324</sup> Zákony, které tuto pravomoc zakotvují, jsou kromě výše citovaného zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), nebo zákon č. 235/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

<sup>325</sup> To znamená, že budou-li mít vlastní (odlišnou) úpravu procesu vydávání opatření obecné povahy, nepoužijí se příslušná ustanovení spr. ř., resp. tato se použijí pouze, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.

<sup>326</sup> Pro územní plány s účinností od 1. 1. 2007 platí, že se vydávají formou opatření obecné povahy podle správního řádu (§ 43 odst. 4 stavebního zákona). Takto vydané územní plány pak samozřejmě mohou být předmětem přezkumu v řízení podle § 101a a násl. SŘS.



k právnímu názoru odlišnému od právního názoru vyjádřeného ve dvou výše citovaných rozsudcích, proto předložil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Ten se pak ve svém rozhodnutí<sup>327</sup> přiklonil k právnímu názoru třetího senátu, totiž že územní plán, schválený za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., není opatřením obecné povahy a že opatřením obecné povahy je pouze ten úkon správního orgánu, k jehož vydání je příslušný správní orgán výslovně zákonem zmocněn. Předmětem přezkumu v řízení dle § 4 odst. 2 písm. c) SŘS a § 101a násl. SŘS mohou být pouze takto vymezené správní akty, resp. také akty, které určitý orgán veřejné správy vydal jako opatření obecné povahy bez výslovného zákonného zmocnění.

Při interpretaci právních předpisů upravujících pravomoc soudu rozhodovat v určitých věcech je třeba dle mého názoru vycházet z jejich přesného znění a právě tím předcházet sporům o rozsah soudní pravomoci mezi jednotlivými druhy soudů. Zákon<sup>328</sup> stanoví, že předmětem přezkumu ve správním soudnictví jsou mimo jiné opatření obecné povahy. Zákon<sup>329</sup> dále stanoví, že opatření obecné povahy může správní orgán vydat v případě, kdy mu to zvláštní zákon ukládá. Necht' tedy správní soudy přezkoumávají v řízení podle § 101a násl. SŘS pouze úkony správního orgánu, který tento vydal na základě zmocnění ve zvláštním zákoně jako opatření obecné povahy a ty, které vydal bez tohoto zmocnění. Necht' správní soud naopak nepřezkoumává v tomto řízení správní úkony, které sice mohou mít materiálně znaky opatření obecné povahy, ale které nebyly na základě zákona vydány ve formě opatření obecné povahy – ve shora popsaném případě územní plán, který byl za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. vydáván formou územně závazné vyhlášky.

Materiální ani formální znaky opatření obecné povahy ve smyslu § 171 a násl. spr. ř. nenaplnují závazná nařízení ani jiné pokyny vydané ústředním správním orgánem k zabezpečení postupu podřízených personálních útvarů v souvislosti s realizací zákonem stanovené změny systému odměňování zaměstnanců.<sup>330</sup>

## **8.5. Oprávnění k návrhu, přípustnost návrhu**

Oprávnění podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem je pojato stejně jako aktivní žalobní legitimace v řízení podle § 65 a násl. SŘS, tzn., že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, byl

---

<sup>327</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-44, www.nssoud.cz.

<sup>328</sup> Srov. § 4 odst. 2 písm. c) SŘS.

<sup>329</sup> Srov. § 171 spr. ř.

<sup>330</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2008, čj. 5 Ao 2/2008-23, www.nssoud.cz.

na svých právech zkrácen (§ 101a odst. 1 SŘS). Takto vymezené žalobní právo je pak omezeno ve větě druhé téhož ustanovení: má-li návrhovač zároveň oprávnění podat žalobu nebo jiný návrh ve správním soudnictví (zejména žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, jehož základem bylo předmětné opatření obecné povahy nebo žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu provedeného na základě předmětného opatření obecné povahy), může podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pouze spolu s takovým dalším návrhem nebo žalobou.<sup>331</sup> Zvlášť je pak upravena aktivní žalobní legitimace obce, jde-li o opatření obecné povahy vydané krajem (§ 101a odst. 3 SŘS), a Ministerstva vnitra, jde-li o opatření obecné povahy vydané obcí nebo krajem (§ 101a odst. 2 SŘS).

Jak již bylo uvedeno v této práci dříve, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon (§ 5 SŘS). Správní řád a také další zákony upravující postup při vydání opatření obecné povahy, připouštějí, aby již v procesu projednávání návrhu opatření obecné povahy, podávaly dotčené osoby připomínky či námitky. S připomínkami je správní orgán povinen se zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění (§ 172 odst. 4 spr.ř.). O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 spr.ř.).

Nabízí se otázka, zda ten, kdo tvrdí, že vydaným opatřením obecné povahy byl zkrácen na svých právech a chce se proti němu tedy bránit návrhem ve smyslu § 101a a násl. SŘS, byl povinen podat výše zmíněné připomínky či námitky již proti návrhu opatření obecné povahy; tím spíše, že § 173 odst. 2 spr. ř. stanoví, že proti samotnému opatření obecné povahy opravný prostředek podat nelze. Výkladem citovaného ustanovení SŘS lze však dojít k závěru, že za řádné opravné prostředky lze považovat pouze prostředky, kterými lze napadnout již vydaný správní akt, a nikoliv také prostředky směřující pouze proti návrhu správního aktu. Jinými slovy, v zájmu co nejširší soudní ochrany by nemělo být vyžadováno, aby se ten, který podává návrh podle § 101a a násl. SŘS, bránil již v procesu přijímání předmětného opatření proti jeho návrhu shora uvedenými připomínkami či námitkami.

Na tomto místě lze také zmínit ustanovení § 48 odst. 2 písm. e) SŘS, podle kterého může předseda senátu přerušit řízení (ve správním soudnictví) také tehdy, když senát nebo samosoudce, který má o návrhu (ve správním soudnictví obecně) rozhodnout, dospěl

---

<sup>331</sup> Opačně taková návrhová vázanost zřejmě neplatí. Např. podává-li někdo žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, které má být nezákonné, neboť bylo vydáno na základě nezákonného opatření obecné povahy, není současně povinen podat také návrh na zrušení předmětného opatření obecné povahy.

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 mezi subjekty oprávněnými podat návrh na zrušení opatření obecné povahy v § 101a s. ř. s. uvedeny nejsou.

## **8.6. Řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části**

### **8.6.1. Věcná příslušnost, účastníci řízení o návrhu**

Výjimku z obecně stanovené věcné příslušnosti (§ 7 odst. 1 SŘS) upravuje § 101c SŘS, který stanoví, že k řízení o zrušení obecné povahy nebo jeho části je příslušný Nejvyšší správní soud.

Účastníky řízení podle § 101a a násl. SŘS jsou navrhovatel odpůrce. Odpůrcem je ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno (§ 101a odst. 4 SŘS).

Účast dalších osob na řízení (§ 34 SŘS) je zákonem výslovně vyloučena (§ 101b SŘS). Negativním důsledkem takové úpravy je, že osoby, které splňují podmínky, stanovené v § 34 odst. 1 SŘS (osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného opatření obecné povahy nebo ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením), nemohou uplatnit procesní práva a povinnosti, které SŘS jinak těmto subjektům jako osobám zúčastněným na řízení obecně pro řízení ve správním soudnictví přiznává.

### **8.6.2. Projednání návrhu, rozhodnutí o návrhu**

K projednání návrhu nařídí soud jednání a při něm případně provádí dokazování, přičemž se při něm řídí obecnými ustanoveními SŘS o řízení ve správním soudnictví a také přiměřeně použitelnými ustanoveními OSŘ.

Patrně obdobně jako v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. SŘS by také soud rozhodující o návrhu na zrušení opatření obecné povahy měl směřovat své dokazování k okamžiku vydání opatření obecné povahy. A stejně tak i při posuzování souladu opatření obecné povahy s právními předpisy by soud měl vycházet s předpisů platných a účinných v době vydání opatření obecné povahy (to platí též pro posouzení okolností, zda správní orgán vůbec měl pravomoc opatření obecné povahy vydat). Pro přezkum opatření obecné povahy vydaných podle zákona č. 183/2006 Sb., je toto stanoveno výslovně právě stavebním zákonem<sup>332</sup>, obecně pro řízení o zrušení opatření obecné povahy v SŘS nikoliv.

---

<sup>332</sup> Srov. § 184 zákona č. 183/2006 Sb., dle kterého „Při přezkoumání opatření obecné povahy vydaných podle tohoto zákona soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu“.

Kromě způsobu zahájení řízení se dispoziční zásada uplatňuje také ve způsobu vymezení předmětu řízení. Navrhovatel totiž může svůj návrh směřovat i jen proti části opatření obecné povahy. Soud je tímto vymezením vázán. Přezkoumá tedy jen tu část opatření obecné povahy, kterou navrhovatel svým návrhem napadl. Jak výslovně stanoví § 101d odst. 1 SŘS, poslední věta, soud při rozhodování není vázán právními důvody návrhu. Tímto se řízení podle § 101a a násl. SŘS odlišuje od řízení podle § 65 a násl. SŘS, v němž soud na základě žaloby přezkoumává napadené výroky rozhodnutí správního orgánu v mezích žalobních bodů, tj. ze skutkových a právních důvodů uvedených žalobcem v žalobě.<sup>333</sup>

Postup, resp. kritéria přezkumu opatření obecné povahy, stanoví zákon (§ 101 odst. 1 a 2 SŘS); dále také Nejvyšší správní soud ve svých již shora citovaných rozsudcích č. 740/2004 Sb. NSS a č. 968/2006 Sb. NSS. V řízení tedy soud má zjišťovat, zda:

1. správní orgán měl pravomoc napadené opatření obecné povahy vydat;
2. správní orgán nepřekročil při vydávání opatření obecné povahy zákonné meze své působnosti;
3. bylo při vydávání opatření obecné povahy postupováno zákonem stanoveným způsobem;
4. je opatření obecné povahy z hlediska hmotného práva v souladu se zákonem;
5. je opatření obecné povahy přiměřené sledovanému cíli (test proporcionality).

Dojde-li soud po provedeném řízení k závěru, že napadené opatření obecné povahy některé z výše uvedených kritérií nespĺňuje, zruší jej ke dni, který v rozsudku určí. Nedůvodný návrh soud zamítne. Nezákonným opatřením obecné povahy mohou být současně porušována práva většího počtu osob. Jeví se tedy jako naléhavé zajistit co nejrychlejší zrušení takového opatření. Proto je rozhodování soudu vázáno lhůtou 30 dnů od dojití návrhu (§101d odst. 2 SŘS). Na druhou stranu lze namítnout, že pro Nejvyšší správní soud při jeho vytíženosti může být problematické takovou lhůtu dodržet a zajistit zároveň vysokou úroveň procesu.

Ustanovení §101d odst. 3 SŘS upravuje zvláštní důvod obnovy řízení v trestním správním řízení. Má se uplatnit v případě, že na základě zrušeného opatření obecné povahy bylo rozhodnuto o správním deliktu, a toto rozhodnutí již nabylo právní moci, ale dosud nebylo vykonáno. Jiné povinnosti, resp. práva vzniklá z právních vztahů před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena (§ 101d odst. 4 SŘS).<sup>334</sup>

---

<sup>333</sup> Srov. § 75 odst. 2 SŘS a § 71 odst. 1 písm. d) SŘS.

<sup>334</sup> Při psaní této kapitoly jsem k dané problematice dále čerpala informace z níže uvedených pramenů, ze kterých jsem však necitovala doslovně: Hlavsa, P. Občanský soudní řád, soudní řád správní a předpisy souvisící s úvodem k aplikaci komunitárního práva a k předběžné otázce. 4. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 4. 2006. Praha: Linde, a. s., 2006, s. 559 an., Brothánková, J. Žiškova, M. Soudní řád správní

## 9. ZÁVĚREM

### I.

Mám-li porovnat současnou právní úpravu správního soudnictví s jeho úpravou v OSŘ ve znění do 31. 12. 2003, můžu konstatovat, že přijetí SŘS přineslo 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 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 jeho nicotnosti, resp. soudy mají povinnost ji vyslovit i bez návrhu. Dále nyní právní úprava výslovně umožňuje v řízení o této žalobě provádět dokazování (i když v omezeném rozsahu). Dokazování lze provádět v řízení i o dalších správních žalobách (zde neomezeně).

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

---

s vysvětlivkami a judikaturou. 2. aktualizované a přepracované vydání podle stavu k 1. 1. 2006, Praha: Linde, a.s., 2006, s. 188 an., Hrabák J., Nahodil, T. Nový správní řád a zákony související s odkazy a výkladovými poznámkami. Praha: ASPI, a. s., 2005, s. 278, Ondruš, R. Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha: Linde, a. s., 2005, s. 487, Mikule, V. Tramputy s opatřeními obecné povahy. Právní zpravodaj, 2007, č. 8, s. 1 a 3 an.

(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.

## II.

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 nezákonným zásahům veřejné správy 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 správní žalobou se nelze domáhat soudní ochrany proti jiným možným formám nečinnosti veřejné správy, než je nevydání rozhodnutí nebo osvědčení.

De lege ferenda je žádoucí rozšíření možností soudní ochrany veřejných subjektivních práv zakotvením dalších obecných druhů správních žalob, a to správní žaloby na plnění a správní žaloby určovací, neboť žaloby nyní upravené v SŘS jsou speciální, úzce použitelné pouze v konkrétních případech porušení veřejných subjektivních práv osob, tj. je-li někdo zkrácen v právech vydáním nezákonného správního rozhodnutí, nečinností správního orgánu při vydání rozhodnutí, resp. osvědčení nebo nezákonným zásahem správního orgánu správního orgánu specifikovaným úzce v § 82 SŘS.

Obecnou správní žalobou na plnění by bylo lze domoci se rozhodnutí soudu o tom, že správní orgán je povinen chovat se zákonem předepsaným způsobem. Oprávněn podat takovou žalobu by byl ten, který tvrdí, že do jeho práv bylo zasaženo tím, že správní orgán je nečinný, ačkoliv mu právní řád ukládá povinnost konat – facere (nejde-li o povinnost vydat rozhodnutí) nebo tím, že správní orgán je naopak činný - aktivně zasahuje do práv dotčené osoby, ale jedná způsobem, který je v rozporu se zákonem (nesplňuje-li takové jednání správního orgánu znaky nezákonného zásahu podle § 82 SŘS). Konkrétně by rozsudkem soudu bylo správnímu orgánu uloženo splnit povinnost uloženou mu zákonem nebo zdržet se jednání, které je v rozporu se zákonem.

Žaloba proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. SŘS a žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle § 82 a násl. SŘS byly by ve vztahu k obecné správní žalobě na plnění žalobami speciálními. Obecnou správní žalobu by tedy bylo lze použít pouze v případě, nebylo-li by možné bránit se nezákonné nečinnosti, resp. jinému nezákonnému zásahu správního orgánu žalobami podle § 79 SŘS a násl. nebo 82 SŘS a násl.

Obecnou správní žalobou určovací by bylo možné domoci se určení práva nebo právního vztahu či určité právní skutečnosti, o kterých existuje právní nejistota nebo spor a které vyplývají z poměrů práva veřejného – správní soudy jsou soudy veřejného práva. Konkrétně by bylo možné žalovat například na určení neplatnosti veřejnoprávní smlouvy nebo určení existence či neexistence práva či oprávnění vyplývajících z určitého rozhodnutí správního orgánu veřejnoprávní povahy. Speciálními ve vztahu k této žalobě byly by žaloba na určení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. SŘS a žaloba kompetenční na určení orgánu příslušného vydat rozhodnutí podle § 97 a násl. SŘS. Tak jako tomu je u civilní určovací žaloby, bylo by vhodné i u obecné správní žaloby určovací zakotvit z důvodu zabránění zahlcení správních soudů jako podmínku její přípustnosti naléhavý právní zájem na jejím podání.

Oba shora uvedené navrhované druhy správních žalob jsou upraveny například v Německu. Jde o *allgemeine Leistungsklage* a *allgemeine Feststellungsklage*.

### III.

Ač to Ústava ve svém článku 87 odst. 3 písm. a) umožňuje, nebylo SŘS na správní soudy přeneseno rozhodování o zrušení právních předpisů pro jejich rozpor se zákonem. Původní vládní návrh SŘS však tuto pravomoc správních soudů zakotvoval. Podle něj 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).<sup>335</sup>

O zrušení jiných právních předpisů tak nadále bude rozhodovat na návrh Ústavní soud.<sup>336</sup> Podle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu České republiky může takový návrh podat spolu s ústavní stížností též fyzická nebo právnická osoba (stěžovatel), jestliže jiný právní předpis, jehož uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, je

---

<sup>335</sup> Srov. Mikule, V. Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy. *Justiční praxe*, 2002, č.3, s. 85 – 90).

<sup>336</sup> Srov. čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy a § 64 až 71 zákona o Ústavním soudu.

podle jejich tvrzení v rozporu s ústavním zákonem, mezinárodní smlouvou dle článku 10 Ústavy, popřípadě se zákonem. Pokud Ústavní soud ústavní stížnost odmítne nebo zamítne, platí totéž i pro návrh na zrušení právního předpisu, podaný spolu s takovou ústavní stížností.

Dle mého názoru však je takový postup z hlediska efektivity soudní ochrany subjektivních a práva na přístup k soudu vůbec zcela nedostačující.

Lze to ilustrovat na příkladě, kdy soud zruší správní rozhodnutí, kterým byla porušena subjektivní veřejná práva proto, že bylo vydáno na základě nezákonného právního předpisu. Právním názorem správního soudu je v dalším řízení správní orgán rozhodující v dané konkrétní věci vázán (vázanost *inter partes*), nikoliv ale též ostatní orgány veřejné správy. Správní soudy (ani jiné soudy) zrušení nezákonného právního předpisu (tak jako u zákonů ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy) svým návrhem u Ústavního soudu vyvolat nemohou, mohou jen postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy (tj. posoudit jeho soulad se zákonem a v případě nezákonnosti k němu v konkrétní věci nepřihlížet). A pokud správní rozhodnutí neporušuje kromě práv vyplývajících z obvyčejných 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.

*De lege ferenda* bylo by vhodné svěřit pravomoc přezkoumávat nezákonné právní předpisy správním soudům, resp. Nejvyššímu správnímu soudu, tak jak bylo původně zamýšleno, přičemž pokud by tento při předběžném posouzení došel k závěru o neústavnosti takového předpisu, byl by povinen postoupit věc Ústavnímu soudu. Další možností je správním soudům svěřit alespoň oprávnění podat návrh na zrušení nezákonného právního předpisu pro rozpor se zákonem Ústavnímu soudu. Po dobu řízení před Ústavním soudem, bylo by řízení o správní žalobě přerušeno.

#### **IV.**

Problémům právního dualismu v soudním „přezkumu“ správních rozhodnutí v praxi (zejména při posuzování právní povahy správních rozhodnutí za účelem určení soudu příslušného k jejich „přezkumu“) jsem se zevrubně věnovala již v předchozích částech této práce. Dovolím si ale k tomuto tématu připojit ještě několik poznámek.

Některá správní rozhodnutí obsahují více výroků veřejnoprávní i soukromoprávní povahy. Například rozhodnutí o přestupku je ve výroku o vině a trestu za přestupek veřejnoprávní povahy a tedy přezkoumatelné ve správním soudnictví, ve výroku o nároku na náhradu škody



způsobené správním deliktem soukromoprávní povahy a tedy svěřené k projednání a rozhodnutí civilnímu soudu.<sup>337</sup> Nebo rozhodnutí správního orgánu ve vyvlastňovacím řízení, jehož výroky o omezení vlastnického práva ke stavbě nebo pozemku zřízením věcného břemene nebo o odnětí vlastnického práva k pozemku či stavbě jsou veřejnoprávní, zatímco výrok o určení výše náhrady pro vyvlastňovaného je soukromoprávní.<sup>338</sup>

Cítí-li se být adresát rozhodnutí či jiný účastník řízení, ze kterého rozhodnutí vzešlo, dotčen všemi výroky takového rozhodnutí, bude nucen, chce-li se domoci soudní ochrany, napadnout je dvěma samostatnými žalobami (co do výroku o vině a trestu za správní delikt, resp. výroku o odnětí či omezení vlastnického práva, žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, ve výroku o povinnosti k náhradě škody způsobené deliktem, resp. výroku o náhradě za vyvlastnění či nucené omezení vlastnického práva, žalobou podle části páté OSŘ). To je bezpochyby (myšlenkově i prakticky) složitý postup i pro právní odborníky, který navíc nevyhovuje požadavkům efektivní soudní ochrany práv a procesní ekonomie.<sup>339</sup>

De lege ferenda je možné uvažovat postup, při kterém by postačilo zahájení řízení žalobou u jednoho soudu (tedy civilního nebo správního, volbu bych ponechala na žalobci), který by věc vyřešil v rozsahu mu svěřené pravomoci (civilní soud projedná soukromoprávní nároky žalobce a správní soud přezkoumá výroky povahy veřejnoprávní), a zbývající část věci by postoupil k projednání a rozhodnutí příslušnému soudu. Přičemž v zájmu úspory na nákladech řízení (nejméně poplatku za řízení, který však pro žalobce může představovat významnou položku, ale třeba i některých nákladů dokazování aj. nákladů řízení) by řízení před soudem, kterému věc byla postoupena, bylo považováno za jakési pokračování řízení zahájeného na základě žaloby původní.

Další problematické situace při soudním přezkumu těchto více výrokových rozhodnutí mohou nastat z odchylného posouzení věci správním soudem na straně jedné a civilním soudem na straně druhé. Například zatímco správní soud jeden či více výroků takového rozhodnutí k žalobě zruší, jeho výroky soukromoprávní, k jejichž přezkumu není správní soud oprávněn, zůstanou v platnosti.

---

<sup>337</sup> Srov. § 77 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších zákonů.

<sup>338</sup> Srov. § 24 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě – zákon o vyvlastnění a usnesení NSS č. 448/2004 Sb. NSS.

<sup>339</sup> Za účelem „přezkumu“ jednoho a téhož správního rozhodnutí je třeba zahájit dvě samostatná soudní řízení, navíc u dvou různých soudů, resp. článků různých soudních soustav, občanské soudní řízení u okresního soudu, řízení ve správním soudnictví u krajského soudu, resp. jeho specializovaného senátu. Žalobce v takovém případě bude minimálně povinen zaplatit dvakrát poplatek za řízení: za žalobu podanou ve věci, o níž dříve rozhodl jiný orgán než soud, 1 000 Kč nebo 2 500 Kč, a za žalobu ve věcech správního soudnictví – proti rozhodnutí správního orgánu – 2 000 Kč (srov. položku 14a Sazebníku poplatků, který je přílohou zákona ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích) a i některé další náklady řízení, na jejichž náhradu nebude mít v případě neúspěchu ve věci nárok.

Jako příklad nám opět může posloužit již výše zmíněné rozhodnutí o přestupku, popř. jiném správním deliktu. Uvažujme případ, kdy jeho výroky o vině obviněného za přestupek a o druhu a výměře sankce za přestupek přezkoumává k žalobě (nejčastěji toho, který byl uznám vinným přestupkem) správní soud a v rámci dokazování, prováděného v rozsahu uvedeném v § 77 odst. 2 SŘS, zjistí rozsáhlé závady skutkového stavu zjištěného správním orgánem, které zakládají závažné pochybnosti o tom, zda obviněný skutečně spáchal přestupek, kterým byl uznám vinným, či zda se vůbec stal skutek, v němž je spatřován přestupek, a které by tedy odůvodňovaly i jiné právní posouzení věci. Výroky proto zruší pro nezákonnost zruší. V platnosti tak zůstane případný pravomocný výrok o nároku poškozeného na náhradu škody způsobené mu přestupkem (minimálně po dobu, než dojde k jeho zrušení některým z přípustných způsobů rušení pravomocných rozhodnutí ve správním řízení, popř. jeho změně na základě žaloby podle části páté OSŘ), který však bez výroků, které jsou jeho základem – výroků o tom, že byl spáchán přestupek a o tom, kdo jej spáchal, nemá oporu v zákoně.<sup>340</sup>

## V.

Zákonodárce vymezil správní soudy jako soudy veřejného práva a civilní soudy jako soudy soukromého práva.<sup>341</sup> Z předchozího výkladu však vyplynulo, že takové dualistické rozdělení soudní pravomoci nelze v praxi v zájmu přístupu k soudní ochraně absolutizovat.

Tak žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 an. je ve smyslu § 2 SŘS prostředkem ochrany veřejných subjektivních práv. Neplatí to však bezvýjimečně. Jak jsem výše uvedla, ve správním soudnictví se přezkoumávají a pro nezákonnost ruší i správní rozhodnutí vydaná v oblasti veřejné správy, v jejichž důsledku bylo zasaženo do práv ryze soukromých (např. práva vlastnického). Jejich přezkumem a odstraněním v případě nezákonnosti správní soudy tedy poskytují i ochranu právům soukromým.

Též o žalobě na ochranu před nečinností správního orgánu je povolán rozhodnout správní soud bez ohledu na to, zda se jí žalobce domáhá na správním orgánu vydání rozhodnutí ve věci soukromého práva nebo veřejného práva. Stejně tak je povinen správní soud poskytnout k žalobě ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, bez ohledu na to, zda jím byl žalobce dotčen v právech veřejných nebo právech soukromých. Správní soud nemůže popřít svou zákonnou pravomoc rozhodovat v těchto věcech a odepřít tak žalobci právo na přístup

---

<sup>340</sup> Srov. § 70 odst. 2 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., podle kterého lze povinnost nahradit škodu způsobenou přestupkem uložit pachateli přestupku.

<sup>341</sup> Srov. § 7 OSŘ a § 4 SŘS

k soudu s odůvodněním, že, na rozdíl od civilních soudů, není povolán poskytovat ochranu právům soukromým.<sup>342</sup>

## VI.

Poslední poznámka se věnuje otázkám týkajícím se řízení podle části páté OSŘ, které řeším ve své praxi notářské koncipientky u JUDr. Marie Tláškové, notářky v Praze, a to v souvislosti s činností notáře spočívající v přijetí peněz do notářské úschovy za účelem zajištění závazku kupujícího zaplatit kupní cenu za nemovitost, která je předmětem převodu. Úprava v části páté OSŘ v podstatě znemožňuje notáři splnit smysl notářské úschovy, tj. poskytnout kupujícímu záruku, že kupní cena bude prodávajícímu vyplacena teprve v okamžiku, kdy kupující bude nezpochybnitelným vlastníkem převáděné nemovitosti.

V protokolu o úschově, který je sjednáván mezi prodávajícím a zároveň příjemcem a kupujícím a zároveň složitelem jsou specifikovány podmínky, za kterých je notářka povinna vyplatit peníze složené do její úschovy, prodávajícímu. Nejčastěji je výplata peněz z úschovy vázána až na provedení zápisu vkladu vlastnického práva kupujícího do katastru nemovitostí, které se prokazuje kupní smlouvou týkající se předmětné nemovitosti s doložkou příslušného katastrálního úřadu o provedení vkladu vlastnického práva a výpisem z příslušného listu vlastnictví, na kterém je kupující zapsán jako vlastník.

Od přijetí úpravy v části páté OSŘ (tj. s účinností od 1. 1. 2003) jsou v protokolu o úschově jeho účastníci upozorněni výslovně na existenci ustanovení § 246 OSŘ an. Notář pak při osobním jednání účastníkům sdělí, že ačkoliv katastrální úřad rozhodnutím povolí vklad vlastnického práva kupujícího do katastru nemovitostí (s tím, že tak bude splněna podmínka pro vydání peněz z notářské úschovy prodávajícímu), jsou oprávněné osoby podat proti takovému rozhodnutí žalobu podle části páté OSŘ, na základě níž může soud původní rozhodnutí katastrálního úřadu změnit, resp. zamítnout původní návrh na vklad vlastnického práva. Kupující se tak může dostat do situace, kdy nebude ani vlastníkem nemovitosti a nebude mít ani kupní cenu, kterou notářka již (proti předložení kupní smlouvy s doložkou o provedení vkladu a listu vlastnictví) vyplatila prodávajícímu.

---

<sup>342</sup> Setkala jsem se s názorem, který tento stav – fakt, že zatímco projednání a rozhodnutí v soukromoprávní věci, o které dříve rozhodl správní orgán, se lze domáhat v civilním řízení prostřednictvím žaloby podle části páté OSŘ, ale ochranu proti nečinnosti správního orgánu při vydání rozhodnutí v soukromoprávní věci poskytuje naopak správní soud na základě žaloby proti nečinnosti – hodnotní spíše negativně. Není však lepší oprostít právní praxi od řešení dalších sporných případů právního dualismu (otázek, zda ochranu proti nečinnosti má poskytnout správní soud nebo civilní soud v závislosti na tom, jakého rozhodnutí – soukromoprávního nebo veřejnoprávního - se žalobce původně neúspěšně domáhal na správním orgánu) a žalobce váhání, na který že soud se to má obrátit, a zdoluhavého postupu pro případ, že učiní volbu nesprávně, tak jako je tomu při soudním přezkumu správních rozhodnutí?

V protokolu o úschově je předjímana možnost, že katastrální úřad návrh na vklad vlastnického práva kupujícího zamítne nebo že řízení před ním bude zastaveno, kdy v takovém případě je notářka povinna vyplatit peníze složené do úschovy zpět kupujícímu, poté co jí bude taková skutečnost prokázána. Jak ale ochránit investici kupujícího pro případ podání žaloby podle části páté OSŘ směřující do rozhodnutí o povolení vkladu jeho vlastnického práva, v případě, že tato bude mít úspěch? Napadá mě pouze možnost, že výplata bude kromě výše zmíněných listin vázána až na uplynutí lhůty dvou měsíců od doručení kupní smlouvy s doložkou katastrálního úřadu účastníkům. Na to však těžko přistoupí prodávající, který má právo na včasné zaplacení kupní ceny, zj. i o s ohledem na to, že v předmětném období bude již kupující pravděpodobně moci s převáděnou nemovitostí fakticky i právně disponovat.

Notářka, u které vykonávám praxi a Mgr.Šárka Tlášková, notářská kandidátka a trvalá zástupkyně notářky, při úvahách nad touto problematikou došly k závěru, že osobou oprávněnou ve smyslu § 246 OSŘ, která se cítí být dotčena rozhodnutím katastrálního úřadu o povolení vkladu práva vlastnického a která nebyla účastníkem řízení před ním, může být pouze osoba oprávněná z předkupního práva k nemovitosti, která byla předmětem převodu.

## POUŽITÁ LITERATURA

### Učebnice, komentáře, monografie:

- Berger, V. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva, 1. české vydání, IFEC, 2003
- Boguszak, J., Čapek, J. Teorie práva. Praha: Codex Bohemia, 1997
- Brothánková, J. Žiškova, M. Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou. 2. aktualizované a přepracované vydání podle stavu k 1. 1. 2006, Praha: Linde, a.s., 2006
- Bureš, J., Drápal, L., Krčmář, Z., Mazanec, M. Občanský soudní řád. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004
- Bureš, J., Drápal, L., Krmář, Z. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. II. Díl. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004
- Čapek, J. Evropská soud a Evropská komise pro lidská práva. Přehled judikatury a nejzávažnějších případů. Vzory podání. Praha : Linde, 1995
- část. 4. přepracované vydání. Praha : Aspi Publishing, 2003
- Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006
- Hlavsa, P. Občanský soudní řád, soudní řád správní a předpisy souvisící s úvodem k aplikaci komunitárního práva a k předběžné otázce. 4. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 4. 2006. Praha: Linde, a. s., 2006
- Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. 2. vydání. Praha: Melantrich, 1937
- Hrabák J., Nahodil, T. Nový správní řád a zákony souvisící s odkazy a výkladovými poznámkami. Praha: ASPI, a. s., 2005
- Mazanec, M. Správní soudnictví. Praha: Linde, a. s., 1996
- Ondruš, R. Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha: Linde, a. s., 2005
- Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda. Praha: Linde, a. s., 1998
- 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
- 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 kol., Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou. Praha : Linde, a. s., 2005
- Winterová, A. a kol. Civilní právo procesní. 4. aktualizované vydání doplněné o předpisy evropského práva. Praha: Linde, a.s., 2006

### 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
- Hoetzel, J. Několik poznámek k zákonu č. 217-1925 Sb.. Právník, 1930, sešit I., s. 1 - 8

- Hora, V. Zákon ze dne 15. října 1925, č. 217 Sb. z. a n., jímž se provádí § 105 ústavní listiny. Příspěvek k jeho vzniku a kritice. Právník, 1930, sešit V., s. 137 -
- Chvátalová, I. Historie a současnost správního soudnictví v České republice. Správní právo, 2004, č. 1 – 2, s. 105-113
- Kopecký, M. Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem (k nové části páté o. s. ř.). In : Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 219-239
- Kupka, P. Soudní přezkum rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví. Právní rádce, 2003, č. 12, s. 49-53
- Mazanec, M. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. Právní rozhledy, 2003, č. 2, s. 55-59
- Mikeš, J., Winterová, A., Zoulík, F. Problémy nové části páté o. s. ř.. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 199-217
- Míkule, V. Ideové základy správního soudnictví. Praha : AUC-Iuridica, 1993, č. 2-3, s. 5-35
- Míkule, V. Pláč nad ztracenou příležitostí, aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy. Justiční praxe, 2002, č. 3, s. 85-90
- Míkule, V. Soudní ochrana proti veřejné správě od 1. 1. 2003. Stavební právo: bulletin, 2002, č. 1, s. 9-16
- Míkule, V. Význam správního soudnictví pro všeobecnou právní kultivaci veřejné správy. Správní právo, 1997, č. 3-4, s. 137-147
- Míkule, V. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, 73-91
- Míkule, V., Sládeček, V. Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví. Bulletin advokacie, 2002, č. 10, s. 59-66
- Míkule, V. Trampoty s opatřeními obecné povahy. Právní zpravodaj, 2007, č. 8, str. 1 a 3 an.
- Pazderka, S. Rozhodování správních orgánů o soukromých právech a jejich soudní ochrana. Právní rozhledy, 8/2003, s. 417-422
- 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
- Svoboda, P. Článek 6 odst. 1 Evropské Úmluvy o lidských právech a nová úprava správního soudnictví. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 93-104
- Šimůnková V., Veberová H., Věcná správnost aktu a přezkoumávání jeho zákonnosti. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, a. s., 2003, s. 107 - 111
- Štancl, J. Soud správní nebo obecný?. Bulletin advokacie, 2003, č. 11-12, s. 80
- 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

Zoulík, F. Správní soudnictví jako druh soudnictví, Právo a zákonnost, 1991, č. 1, s. 7 – 13

### **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)

## **DIE ZUSAMMENFASSUNG DER ARBEIT**

Die Arbeit behandelt das Thema der Verwaltungsklagen. Die erste Kapitel der Arbeit ist der Verwaltungsgerichtsbarkeit im allgemeinen gewidmet – seinen Organisation, Zuständigkeiten, Funktionen und auch seiner historischen Entwicklung auf dem Gebiet der Tschechischen Republik, einschließlich der Beschreibung der Arten der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der gegenwärtigen Form der tschechischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und auch der Vergleichung des Verfahrens in der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit dem Zivilverfahren (hauptsächlich Überlegung, ob die Verwaltungsgerichtsbarkeit Bestandteil des Zivilverfahrens oder nicht ist).

In der zweiten „Die Verwaltungsklagen“ genannten Kapitel kann man die Definition vom Begriff „Die Verwaltungsklage“ und die Kennzeichnung der Arten der Verwaltungsklagen finden, und zwar im allgemeinen aber auch die Aufzählung der konkreten Arten der Verwaltungsklagen in der gültigen rechtlichen Regelung der Tschechischen Republik.

Die Verwaltungsklage ist im allgemeinen als das Mittel des gerichtlichen Schutzes der subjektiven Rechten der Personen vor der ungesetzlichen Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung, zu kennzeichnen. Die notwendige Bedingung der Zulässigkeit der Verwaltungsklage ist die Behauptung des Klägers darüber, daß er durch eine ungesetzliche Tätigkeit (zum Beispiel durch den ungesetzlichen Entscheid, durch den ungesetzlichen Eingriff) oder durch die Untätigkeit des Organes der öffentlichen Verwaltung in seinen Rechten beschädigt war. Das Gericht aufgrund der erhobenen Klage kontrolliert, ob das verklagte Verwaltungsorgan im Einklang mit Gesetz handelte, bzw. auch der freien Verwaltungsüberlegung ausgenutzt hat.

Im allgemeinen ist folgende Arten der Verwaltungsklagen zu sortieren: die Kassationsverwaltungsklage, Verwaltungsklage gegen die Untätigkeit des Verwaltungsorganes, die Substitutionsverwaltungsklage (das ist die Klage, mit der die Veränderung der Verwaltungsentscheidung zu erreichen ist), die Feststellungsverwaltungsklage und die Verwaltungsklage gegen die Bedrohung.

In dem geltenden Recht der Tschechischen Republik (im Gesetz Nr. 151/2002 Sammlung der Gesetzen, Gerichtsverwaltungsordnung genannt) sind folgende Verwaltungsklagen geregelt: die Verwaltungsklage gegen die Entscheidung des Verwaltungsorganes (die Klage, die die befugte Person gegen die öffentlich-rechtliche Verwaltungsentscheidung erheben kann), die Verwaltungsklage gegen die Untätigkeit des Verwaltungsorganes (nur gegen die Untätigkeit, die darin besteht, daß das Verwaltungsorgan bestimmte Entscheidung oder Bescheinigung nicht erlassen hat), die Verwaltungsklage zum Schutz vor dem ungesetzlichen Eingriff des



Verwaltungsorganes (der Begriff des Eingriffes fasst Eingriff im engeren Sinne, Befehl und Zwang des Verwaltungsorganes um), die Verwaltungsklage gegen die ungesetzliche Maßnahme des Verwaltungsorganes und die Zuständigkeitsklage zur Lösung der Streiten um die Zuständigkeiten im Rahmen der öffentlichen Verwaltung. Das obenstehende Gesetz Nummer 151/2002 Sammlung der Gesetzen regelt auch den Prozess des Verfahrens über die Verwaltungsklagen bei den Verwaltungsgerichten.

Für die Verwaltungsklage ist auch die Klage nach den Bestimmungen § 244 und folg. des Gesetzes Nummer 99/1963 Sammlung der Gesetzen (Die Bürgerliche Gerichtsordnung genannt) zu halten. Diese Klage kann gegen die Entscheidung des Verwaltungsorganes in der Sache des privaten Rechts (des bürgerlichen Rechts, Handels-, Arbeitsrechts und Familienrechts) erhoben werden. Über die Klage entscheiden Gerichte im bürgerlichen Gerichtsverfahren, das im vorstehenden Gesetz Nummer 99/1963 Sammlung der Gesetzen geregelt ist.

Die dritte Kapitel beschreibt im allgemeinen das Gerichtsverfahren über die Verwaltungsklagen, einschließlich der Vergleichung des Gerichtsverfahrens über die Klage nach den Bestimmungen § 244 und folg. des Gesetzes Nummer 99/1963 Sammlung der Gesetzen und des Gerichtsverfahrens über die Verwaltungsklagen nach dem Gesetz Nummer 151/2002 Sammlung der Gesetzen.

In der vierten bis neunten Kapitel wird ausführlich über die einzelnen obenstehenden Verwaltungsklagen in der tschechischen Rechtsregelung behandelt. Jede von diesen Kapitel fasst Informationen darüber um, wer und unter welchen Bedingungen die Klage erheben kann, welche inhaltliche Erfordernisse die Klage haben muß, wer Teilnehmer des Gerichtsverfahrens über die Klage sind, welches Gericht aufgrund seiner gesetzlichen Zuständigkeit über die Klage entscheiden wird, weiter die Informationen über den Verlauf des Gerichtsverfahrens über die Klage, einschließlich der Weisen, mit denen das Gericht über die Klage entscheiden kann.

In der ganzen Arbeit wird mit breitem Bereich der zusammenfassenden Fachliteratur, der Fachbeiträgen und auch der gleichzeitigen Judikatur, insbesondere des Höchsten Verwaltungsgerichtes, gearbeitet. Die Arbeit enthält die ausführliche Analyse der geltenden Rechtsregelung der Problematik, sie widmet den Problemen, die in der Applikationspraxis entstehen, und bietet Reihe von Überlegungen über andere mögliche gesetzliche Lösungen.

## **SEZNAM KLÍČOVÝCH SLOV**

**Správní soudnictví** (administrative justice)

**Správní žaloba** (administrative action)

## POUŽITÉ ZKRATKY

### Zkratky použité při citaci judikatury

Boh. A.	Sbírka rozhodnutí nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních, pořádaná JUDr. Josefem Bohuslavem
Sb. n. u. 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
MS	Městský soud