

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Dualita soudního přezkumu správních rozhodnutí

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI  
Fakulta právnická  
Akademický rok: 2013/2014

**ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE**  
(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Renata PRŮŠOVÁ**  
Osobní číslo: **R09M0236P**  
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**  
Studijní obor: **Právo**  
Název tématu: **Dualita soudního přezkumu správních rozhodnutí**  
Zadávající katedra: **Katedra správního práva**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Úvod
2. Historie správního soudnictví
3. Vymezení základních pojmů
4. Právní úprava dle soudního řádu správního
5. Soudní přezkum dle části páté občanského soudního řádu
6. Srovnání staré a nové úpravy
7. Závěr

Rozsah grafických prací:

Rozsah pracovní zprávy: **60**

Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam odborné literatury:

- David, Ištváněk, Javůrková, Kasíková, Lavický a kolektiv: Občanský soudní řád-komentář, Wolters Kluwer, 2009
- Vopálka: Nová úprava správního soudnictví-Soudní řád správní, ASPI Publishing, 2003
- Sládeček, Tomoszková a kolektiv: Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy, Wolters Kluwer, 2010
- Vedral Josef: K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním, Správní právo 1-2, 2012
- Mazanec: Správní soudnictví, LINDE Praha, 1996
- Svoboda, P.: Ústavní základy správního řízení v České republice, právo na spravedlivý proces a české správní řízení, LINDE Praha, 2007
- Dušan Hendrych a kol.: Správní právo, Obecná část, 8. vydání, C. H. Beck, 2012

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. et PhDr. Jan Malast**  
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **2. dubna 2013**

Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2014**

Doc. JUDr. Jan Paňly, CSc.  
děkan



Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.  
vedoucí katedry

V Plzni dne 30. září 2013

### **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci Dualita soudního přezkumu správních rozhodnutí vypracovala samostatně pod vedením JUDr. et PhDr. Jana Malasta a uvedla jsem v ní všechny použité literární a jiné odborné zdroje v souladu s právními předpisy, vnitřními předpisy Západočeské univerzity v Plzni, fakulty právnické, katedry správního práva.

V Plzni dne 27. března 2014

.....

Ráda bych tímto poděkovala JUDr. et PhDr. Janu Malastovi za odborné vedení mé diplomové práce, za cenné a užitečné rady, které mi při psaní této práce poskytl a zároveň za trpělivost a čas, jenž mi věnoval.

## **Obsah**

1. Úvod.....	5
2. Historie správního soudnictví .....	9
2. 1. Vývoj na území České republiky .....	9
2. 2. Srovnání páté části OSŘ před rokem 2002 a zákonné úpravy po roce 2002 .....	12
3. Vymezení základních pojmů .....	15
3. 1. Správní orgán .....	15
3. 2. Správní rozhodnutí .....	21
3. 2. 1. Vady správních rozhodnutí .....	27
3. 3. Veřejná subjektivní práva vs. soukromá subjektivní práva .....	31
4. Právní úprava dle soudního řádu správního.....	36
4. 1. Rozhodnutí přezkoumatelná dle SŘS.....	37
4. 2. Rozhodování soudu v plné jurisdikci .....	40
4. 3. Rozhodování soudů dle § 76 a § 78 SŘS .....	42
4. 4. Opravné prostředky proti rozhodnutí krajského soudu .....	45
5. Soudní přezkum správních rozhodnutí dle páté části OSŘ.....	49
5. 1. Rozhodnutí přezkoumatelná dle páté části OSŘ.....	49
5. 2. Podstata přezkumu rozhodnutí .....	52
5. 3. Aktivní legitimace k podání žaloby .....	54
5. 4. Rozhodnutí o žalobě.....	58
6. Závěr .....	61
7. Resumé.....	66
8. Seznam použitých zdrojů.....	67
8. 1. Literatura .....	67
8. 2. Odborné články, příspěvky ve sbornících .....	68
9. Seznam použitých pramenů .....	70
9. 1. Právní předpisy, důvodové zprávy, sněmovní tisky.....	70
9. 2. Soudní rozhodnutí .....	70

# 1. Úvod

Tématem mé práce je Dualita soudního přezkum správních rozhodnutí. V našem právním řádu jsou upraveny dva způsoby možnosti soudní ochrany proti rozhodnutí správního orgánu v závislosti na tom, zda se rozhoduje o soukromém nebo veřejném subjektivním právu. V této práci se budu zabývat oběma způsoby přezkumu, kdy jednotné pro tyto přezkumu jsou pojmy, jak z tématu vyplývá, správní orgán a rozhodnutí správního orgánu, a rozdílné jsou povahy jednotlivých řízení.

V kapitole Historie správního soudnictví se pozastavím nad nejdůležitějšími momenty v historii, které se správního soudnictví týkají. Jedná se především o revoluční rok 1848, který dal jakýsi impuls k vytvoření systému ochrany subjektivních práv, o kterých rozhodují úřady. Nejdůležitějším zákonem, ze kterého bereme inspiraci i dnes je tzv. říjnový zákon z roku 1876. Tímto zákonem začala éra přezkumu zásahů státní moci do subjektivní sféry občana, která trvá až do dnes, neboť možnost přezkoumání rozhodnutí u nezávislého a nestranného orgánu je základem právního státu. Historii správního soudnictví lze rozdělit do několika etap. První etapa začíná už řečeným říjnovým zákonem a končí rokem 1952, kdy zanikl Nejvyšší správní soud. Poté do roku 1989 bylo přezkoumávání rozhodnutí velice omezeno. Revolučním rokem 1989 se vrátila vidina právního státu a správní soudnictví bylo obnoveno. Zatím posledním důležitým mezníkem se stal rok 2002, když byl v tomto roce schválen soudní řád správní a nová pátá část OSŘ.

Srovnáním úpravy před rokem 2002 a po něm se budu více věnovat v podkapitole Srovnání páté části OSŘ před rokem 2002 a zákonné úpravy po roce 2002. Chci zde osvětlit důvody, proč byla dřívější pátá část OSŘ zrušena, jaké k tomu vedly důvody a zda namítané nedostatky byly vyřešeny novou úpravou, která je účinná dnes. Zaměřím se na důvody, které vyslovil Ústavní soud ve svém nálezu č. 96/2001 Sb. ÚS, a které ho vedly ke zrušení dřívější páté části OSŘ.

Kapitolu Vymezení základních pojmů jsem zařadila do této práce vzhledem k tomu, že je dle mého názoru důležité nejdříve vymežit základní pojmy, které se mého tématu týkají, jako je správní orgán, rozhodnutí, soukromá a veřejná subjektivní práva. Podrobné definování těchto pojmů je základem k vymezení duality soudního přezkumu. V podkapitole s názvem Správní orgán objasním problematiku tohoto pojmu. Přesná definice správního orgánu je velice důležitá, protože tyto dva typy žalob můžeme podat pouze proti rozhodnutí správního orgánu. Bohužel zákonodárce neusnadňuje práci

s vymezením tohoto pojmu. V zákoně jsou stanoveny obecné znaky, které musí správní orgán splnit. Jelikož jsou tyto znaky obecné, je až na výkladu soudu v konkrétním případě, zda přiřkne danému orgánu nebo osobě vlastnosti správního orgánu. U některých orgánů není pochyb o jejich postavení správního orgánu, jako jsou například úřady s celostátní působností, úřady podřízené ministerstvům nebo odborné územní správní úřady. Problémy zde vznikají především u fyzických a právnických osob nebo jiných orgánů. Až rozsáhlá judikatura, především NSS, stanovuje na základě dostupných výkladů a interpretací právních norem, které se zabývají působností a pravomocí daného subjektu, zda je správním orgánem či nikoli a zda tedy je přípustná žaloba, ať už dle SŘS nebo dle části páté OSŘ.

V podkapitole s názvem Správní rozhodnutí se budu zabývat problémem zákonné definice v § 65 odst. 1 SŘS a ve SpŘ. Zákonná definice v SŘS je neúplná a její doslovný výklad nelze použít na všechny případy a proto musí přispět judikatura s doplněním a upřesněním pojmu rozhodnutí. Aby byla poskytnuta soudní ochrana před rozhodnutími, která nenaplnují znaky zákonné definice, ale zasahují do právní sféry dotčené osoby, je třeba aplikovat judikaturní výklad NSS. Judikatura tedy stanovila tři základní vlastnosti nebo náležitosti, které musí rozhodnutí splňovat. Jsou jimi formální náležitosti, obsahové a zároveň zásah do právní sféry. Dále se budu zabývat problematickými úkony správních orgánů, u kterých není jednoznačné, zda se proti nim můžeme bránit žalobou dle § 65 SŘS nebo § 82 SŘS, ať už se jedná o úkony dle stavebního zákona, zákona o výkonu trestu odnětí svobody nebo výkonu vazby a dalších. Pozastavím se taky nad správním trestáním podle přestupkového zákona, kde jednu roli hraje rozhodování o vině za přestupek a druhou roli hraje rozhodnutí o zastavení řízení, kde některé typy rozhodnutí o zastavení můžeme podřadit pod § 65 SŘS. Za třetí máme právní úpravu zkrácených řízení o přestupku, kde je také důležité znát názor NSS o zařazení blokové pokuty v klasifikaci rozhodnutí a možnostech soudní ochrany. Zajímavá je také postupem let rozvíjející se problematika přezkumu úkonů ve vězeňství. Chci se zabývat také otázkou nicotnosti rozhodnutí, neboli paaktu z pohledu judikatury a dalšími vadami rozhodnutí.

Koncepce přezkumu rozhodnutí správních orgánů je v našem právním řádu řešena vytvořením dvou odlišných procesních řízení, které odpovídají potřebám oddělit soukromé právo od veřejného. Jak uvedla Winterová *„dualistická koncepce nové úpravy není účelovým legislativním řešením, ale je založena na určitých teoretických představách. Ty spočívají v tom, že každé oblasti hmotného práva by měl odpovídat*



*samostatný procesní druh.*<sup>1</sup> V našem právním řádu jsou tato řízení rozdělena do SŘS a do páté části OSŘ. V této práci se chci věnovat jednotlivým druhům přezkumu z pohledu SŘS a páté části OSŘ.

Cílem této práce není popis řízení u soudu dle SŘS a OSŘ. V této práci jsem se zaměřila především na podstatu a význam přezkumu správních rozhodnutí. V jedné z hlavních kapitol s názvem Právní úprava dle soudního řádu správního se budu zabývat stěžejním pojmem plná jurisdikce, která vyplývá z čl. 6 EÚLP. Co vše obsahuje tento požadavek, nejlépe lze dovést z judikatury ESLP. Tento judikaturní výklad využiji k vymezení podstaty a obsahu plné jurisdikce. Dále se zaměřím na pravomoci soudu při rozhodování o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu. Rozhodovací pravomoc soudu bezprostředně navazuje na obsah plné jurisdikce, protože to, co je na mezinárodní úrovni stanoveno (konkrétně čl. 6 EÚLP), musí být implementováno do našeho právního řádu. Výsledky implementace, tedy jak soud rozhoduje o žalobě, popíši v další podkapitole. V této podkapitole použiji judikaturní, systematický a vědecký výklad k vymezení pravomoci při rozhodování soudu dle § 77 a § 78 SŘS. Kromě kasačního principu, se budu zabývat také diskreční pravomocí soudu a imperativní pravomocí, která není obsažena v SŘS, ale ve speciálním zákoně. Dále se zaměřím na rozhodnutí, která jsou přezkoumatelná dle SŘS. Výčet rozhodnutí, která jsou přezkoumatelná dle SŘS, nebude úplný. Zde použiji zásadně judikaturu. Uvedu rozhodnutí, u kterých není vždy jednoznačné, zda se mohou přezkoumávat dle § 65 SŘS. Zaměřím se podrobněji na problematiku rozhodnutí týkající se omezení vlastnických práv a na vývoj judikatury v této oblasti. Rozdělení subjektivních práv na veřejná a soukromá, které je důležité pro rozlišení způsobu přezkumu, a které je základem pro dualitu soudního přezkumu, rozeberu v kapitole Vymezení základních pojmů, kde použiji judikaturní a vědecký výklad. Cílem mé práce je vymežit podstatu duality soudního přezkumu, kdy jednotlivá řízení dle SŘS a páté části OSŘ se od sebe liší a v každém řízení se domáháme něčeho jiného. I když se nebudu zabývat celkovým obsahem řízení dle SŘS, zaměřím se na problémová ustanovení tohoto zákona, a to především na kasační stížnost, odkladný účinek kasační stížnosti a problémové situace, která mohou nastat při podání kasační stížnosti.

V další kapitole se budu zabývat soudním přezkumem dle páté části OSŘ, ve kterém se, oproti řízení dle SŘS, lze domáhat nového projednání a rozhodnutí

---

<sup>1</sup> WINTEROVÁ, A. a kol., *Civilní právo procesní*, 6. vydání, Linde Praha, 2011, str. 409. ISBN 978-80-7201-842-0.

ve věci, kde předtím pravomocně rozhodl správní orgán. Nejdříve budu charakterizovat řízení jako celek, na jakých základech a principech je postaveno, pomocí komparace s ostatními řízeními v našem právním řádu. Dále porovnáám požadavky, které vyplývají z čl. 6 EÚLP, s úpravou obsaženou v páté části OSŘ. V této práci se nebudu zabývat celým řízením dle páté části OSŘ, ale způsob rozhodování soudu, který souvisí s jeho pravomocí, je důležité uvést, protože je základem zjištění podstaty přezkumu k porovnání se SŘS. Uvedu také ustanovení, která propojují řízení dle páté části OSŘ s řízením dle SŘS v případě, kdy je žaloba podána k nepříslušnému soudu a řízení o kompetenčním sporu, které řeší zvláštní senát zřízený zákonem č. 131/2002 Sb. Zde budu pracovat s judikaturou a odbornou literaturou. Zaměřím se na problém účastenství v řízení před soudem a na problémy, které vznikají tím, že správní orgán není, dle zákona, účastníkem v řízení u soudu. K podkapitole Aktivní legitimace k podání žaloby se budu věnovat podmínkami k podání žaloby, zejména vyčerpáním řádných opravných prostředků ve správním řízení a dodržením lhůty. Poté se zaměřím na problémy a nedostatky této úpravy v páté části OSŘ, především v souvislosti s opomenutým účastníkem. V poslední podkapitole se budu zabývat rozhodnutími, která lze přezkoumat dle páté části OSŘ, kdy pomocí judikatury uvedu příklady těchto rozhodnutí. Podrobněji se zaměřím na rozhodnutí o mzdových nárocích dle zákona č. 118/2000 Sb. a na rozhodnutí ČTÚ dle zákona č. 127/2005 Sb. V Závěru shrnu výsledky práce a uvedu své názory de lege ferenda.

## 2. Historie správního soudnictví

Správní soudnictví u nás prošlo několika etapami, kdy každá z nich přinesla něco nového, ale účelem správního soudnictví bylo vždy poskytnout ochranu před zásahem do práv osob veřejnou mocí. Počáteční základy správního soudnictví nalezneme v době 13. století v Anglii, když v čl. 39 Velké listiny svobod panovník stanovil nepřipustnost zásahu do práv a svobod lidí bez zákona nebo soudního rozhodnutí. Podle toho, jakým způsobem se rozvíjelo správní soudnictví, je správní soudnictví rozděleno na čtyři typy: anglický, francouzský, pruský a saský. Náš právní řád vychází z rakouského správního soudnictví, které vychází ze saského.<sup>2</sup>

### 2. 1. Vývoj na území České republiky

Ideové základy na našem území začaly rokem 1848, když návrh ústavy na kroměřížském sněmu obsahoval možnost přezkum rozhodnutí úřadu správního u soudu. Tento návrh však realizován nebyl. Za necelých třicet let byl přijat zákon č. 36/1876 Ř. z., o zřízení správního soudního dvora, tzv. říjnový zákon, který jako první obsahoval úpravu správního soudnictví. Byl zřízen první správní soudní dvůr ve Vídni, jako jediný centrální soud pro rakouskou část monarchie. Na ústavní úrovni byl základem pro správní soudnictví zákon o moci soudcovské jako součást prosincové ústavy (č. 144/1867 Ř. z.), kde čl. 15 odst. 1 stanovil možnost přezkumu rozhodnutí tomu, kdo byl zkrácen na svých soukromých právech, pořadem práva (tzn. v klasickém soudním řízení) a čl. 15 odst. 2 stanovil možnost obrátit se na správní soud tomu, kdo byl nějakým nařízením správního úřadu zkrácen na svých právech. Už tímto ustanovením zákona byl rozdělen přezkum na dvě řízení, podle toho, zda se rozhodnutí týká soukromých práv nebo veřejných. Podle říjnového zákona se soudilo až do roku 1918, zákon měl vysokou právní úroveň a profesionalitu. Tvůrcem tohoto zákona byl Karel Lemayer, který se později stal druhým prezidentem správního soudního dvora ve Vídni.<sup>3,4</sup>

Vznikem samostatné Československé republiky byl říjnový zákon recipován do zákona č. 3/1918 Sb., tzv. listopadový zákon, kterým byl zřízen Nejvyšší správní soud se sídlem v Praze. Říjnový zákon byl kvalitně zpracován, takže nebyl důvod

---

<sup>2</sup> MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha, 1996, str. 23-26. ISBN 80-7201-021-2.

<sup>3</sup> MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha, 1996, str. 27-29. ISBN 80-7201-021-2.

<sup>4</sup> SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ V, a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. 1. Vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, str. 34-35. ISBN 978-80-7357-518-2.

vymýšlet novou úpravu. Ne celá úprava byla převzata do listopadového zákona. Změny oproti říjnovému zákonu se nazývaly „Pantůčkovy škrty“, podle prvního prezidenta Nejvyššího správního soudu. Týkaly se převážně rozšíření pravomocí Nejvyššího správního soudu v rozhodování o disciplinárních věcech a kontrole volného uvážení, ne však po věcné stránce (jak je tomu dnes), ale pouze zkoumání zachování zákonných hranic volného uvážení. Ústava z roku 1920 zařadila Nejvyšší správní soud do exekutivy (§ 88). Z Rakouska převzala také dualismus přezkumu rozhodnutí úřadů správních, když § 105 odst. 1 stanovil generální klauzuli možnost přezkumu všech rozhodnutí, které jsou vydávány správním úřadem o soukromoprávních nárocích.

Se vznikem Nejvyššího správního soudu se předpokládalo také se správním soudnictvím na nižších vrstvách, tedy při župních a okresních úřadech. Na těchto úřadech měly být speciální senáty (župní a okresní), které by rozhodovaly spory, kde jedna strana byla fyzická nebo právnická osoba a druhá strana správní úřad. Tak se mělo stát zákonem č. 158/1920 Sb., o správním soudnictví u úřadův okresních a župních. Nejednalo se však o přezkum rozhodnutí nezávislým orgánem, jak je uvedeno ve zprávě o zasedání Národního shromáždění.<sup>5</sup> Tento systém nikdy nezačal fungovat, protože bylo potřeba přijetí dalších speciálních zákonů, které by společně upravily procesní a hmotnou stránku věci, to se však nestalo a tak zůstaly senáty, jak uvedl Mazanec, „...na nižší úrovni neživotnou součástí“.<sup>6</sup> Jediným orgánem, který měl v pravomoci přezkoumávat rozhodnutí úřadů správních, které se týkali veřejného práva, byl Nejvyšší správní soud. Ten však byl přetížen nápořem případů, které nebyly vyřízeny, nebo jejich vyřízení trvalo několik let. Tento kritický stav byl napraven novelou roku 1937 (zákon č. 164/1937 Sb.): navýšil se počet soudců, umožnilo se neveřejné jednání a tím se omezilo veřejného projednání, snížil se počet členů senátu z pěti členů na tři, zvýšila se pozice referentů, zvýšila se možnost eliminace žalob. Vznikl institut závazných právních zásad, které byly publikovány a sloužily jako zpětná vazba pro správní úřady, protože i pro ně byly závazné. Zda se touto novelou dospělo k zrychlení vyřízení

---

<sup>5</sup> „Správní soudnictví, to jest řešení veřejnoprávních sporů obstarávají u okresních úřadů okresní senáty, u župních úřadů župní senáty. Tím jest řečeno, že správní soudnictví, jak jest upraveno v osnově, jest sice nalézáním práva, jest zápasem o právo a rozhodováním o tom, co jest právem, ale že zůstává stále ještě funkcí správy jako takové. Úkolem jejím jest nejen udržování právního řádu, nýbrž i hájení veřejných zájmů, jako u správy veřejné vůbec. Proto také jurisdikční senáty nejsou nezávislými soudy, nemohou tedy zkoumati na při platnost nařízení, nemohou přijíti do kompetenčních konfliktů se správními úřady a p.“ *Zpráva ústavního výboru k osnově zákona o Správním soudnictví na úřadech okresních a župních, usnesené ústavním výborem po rozumu § 14. a 17. jednacního řádu.* Národní shromáždění československé roku 1920. Tisk 2414. online: [http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t2414\\_00.htm](http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t2414_00.htm). cit. 2014-02-28.

<sup>6</sup> MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha, 1996, str. 32. ISBN 80-7201-021-2.

případů lze jen spekulovat, protože rok 1939 přinesl mnohé změny, zejména odtržení části území. Nejvyšší správní soud fungoval i přes období války až do roku 1952, poté se zákon o soudech a prokuratuře (č. 64/1952 Sb.) již o tomto soudě nezmiňuje. Derogace nastala v § 18 odst. 2 zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře. Ale už rokem 1950, kdy byl soud přemístěn do Bratislavy, přestal fakticky fungovat.

Období od roku 1952 do roku 1991 nepřineslo ve správním soudnictví nic nového, protože správní soudnictví v této době skoro neexistovalo. Nahradila ho prokuratura, která však zastupovala zájem veřejný, zájem státu o ochranu práv občanů zde nebyl. Soudní přezkum správních rozhodnutí byl jen v omezeném segmentu označovaného jako pojišťovací soudnictví. Byla zřízena třístupňová soustava soudů s vrcholným Nejvyšším pojišťovacím soudem. Soudy rozhodovaly o opravných prostředcích proti výměru pojišťovny. Novou úpravu přinesl občanský soudní řád z roku 1963 (zákon č. 99/1963 Sb.), který umožnil možnost přezkumu i dalším rozhodnutím. Ustanovení o možnosti přezkumu správních rozhodnutí bylo založeno na principu pozitivní enumerace, což znamenalo přezkum jen těch rozhodnutí, kterým to zákon výslovně umožnil. Stále však existoval jen omezený výsek přezkumu. Po roce 1989 začali zákonodárci obnovovat správní soudnictví. Než dospěli k přijetí nové ústavy a velkých zásadních novelizací, začali novelami speciálních zákonů, ve kterých umožnili přezkum rozhodnutí dle OSŘ (hlavy čtvrté, části čtvrté).

Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým byla přijata LZPS (nabyla účinnosti 8. 2. 1991), stanovil v čl. 36 odst. 2 generální klauzulí možnost soudního přezkumu každému, kdo tvrdil, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy. Jen zákon může stanovit výjimky z přezkumu, ale nesměl být vyloučen přezkum rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod. V Listině byl tedy zaveden opačný způsob přezkumu, když do té doby musel zákon výslovně stanovit tuto možnost přezkumu. Tato Listina byla účinná necelé dva roky do 31. 12. 1992. I když v Listině byla stanovena možnost přezkumu de facto neomezená (nebyl zde žádný zákon, který by některé typy rozhodnutí vyloučil z přezkumu), Nejvyšší soud neuznal čl. 36 odst. 2 LZPS (z roku 1991) a upřednostnil OSŘ, podle kterého byl přezkum možný, jen pokud to výslovně stanoví zákon. Dále vyčítal, že k čl. 36 odst. 2 LZPS (z roku 1991) neexistuje prováděcí zákon. Tento stav byl napraven zákonem č. 519/1991 Sb., který novelizoval OSŘ a vložil do ní pátou část nazvanou Správní soudnictví.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha, 1996, str. 38-42. ISBN 80-7201-021-2.

Zákon č. 519/1991 Sb., přinesl značné změny: správní soudnictví nevykonávaly speciální soudy, ale soudy civilní, soudy rozhodovaly v jediném stupni, proti pravomocným rozhodnutím se podávala žaloba podle druhé hlavy páté části OSŘ a nepravomocná rozhodnutí se přezkoumávala podle třetí hlavy páté části OSŘ. Tato úprava byla považována za dočasnou a provizorní, jenomže tato dočasnost trvala deset let, než Ústavní soud zrušil s účinností k 31. 12. 2002 pátou částí OSŘ. Jedním z důvodů zrušení páté části OSŘ byla nemožnost odvolání proti rozhodnutí dle této části a tak spousta případů končila u Ústavního soudu, který nahrazoval Nejvyšší správní soud, se kterým se sice v Ústavě počítalo, ale jeho zřízení se odkládalo (zákon o Nejvyšším správním soudu nebyl schválen). V té době byly připraveny tři varianty nové úpravy správního soudnictví. Schválena byla nakonec prostřední varianta a to zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Navíc byla změněna pátá část OSŘ zákonem č. 151/2002 Sb., (tak jak ji známe dnes).<sup>8</sup>

## **2. 2. Srovnání páté části OSŘ před rokem 2002 a zákonné úpravy po roce 2002**

Pátá část OSŘ účinná do roku 2002 byla rozdělena na tři hlavy. První upravovala společná ustanovení. Z této hlavy je patrné, že soudní kontrola správních aktů je svěřena do pravomoci soudů civilních v jednotné civilní soustavě. Zákonodárce nepřistoupil k rozdělení řízení z hlediska práva veřejného a soukromého, jak je tomu dnes. Druhá hlava obsahovala řízení o žalobě proti pravomocným rozhodnutím správního orgánu, ve které byl modifikován říjnový zákon z roku 1876 a listopadový zákon z roku 1918. Podle této hlavy se dala podat žaloba proti všem rozhodnutím, pokud nebyly některé typy rozhodnutí z přezkumu vyloučeny. Třetí hlava obsahovala opravné prostředky. Nepřipouštěl-li zákon odvolání proti rozhodnutí ve správním řízení, rozhodoval soud o opravných prostředcích proti nepravomocným rozhodnutím. Rozhodující bylo, zda rozhodnutí správního orgánu bylo v právní moci či nikoli a podle toho se postupovalo podle příslušné hlavy dřívější páté části OSŘ.

Základním rozdílem mezi úpravou účinnou do roku 2002 a dnešní úpravou je dnešní rozdělení subjektivních práv na veřejná a soukromá a podle toho i způsoby přezkumu. Rozhodnutí správního orgánu o soukromých subjektivních právech se více blíží vztahům soukromého práva a tak je přezkum těchto rozhodnutí v pravomoci

---

<sup>8</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 520-522. ISBN 978-80-7179-254-3.

civilních soudů ve zvláštním řízení dle páté části OSŘ. Přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů o veřejných subjektivních právech je svěřeno speciálním orgánům (úprava navázala na úpravu v říjnovém zákonu), tedy specializovaným senátům nebo samosoudcům na krajských soudech a Nejvyššímu správnímu soudu, se kterým je počítáno jako se součástí soudní soustavy od roku 1993 v Ústavě ČR. Nejvyšší soud má postavení jako jediný vrcholný orgán, který bude sjednocovat rozhodovací činnost. Za takový orgán byl do konce roku 2002 považován Ústavní soud, ke kterému se neúspěšní účastníci řízení obraceli jako k odvolateli proti rozsudkům civilních soudů. Ústavní soud ve svém nálezu, kterým zrušil celou část pátou OSŘ, své rozhodnutí odůvodnil tím, že soudní rozhodnutí je konečné a nelze změnit (vyjma ústavní stížnosti), což vede k nejednotnosti judikatury a i k nerovnému postavení správních úřadů a je tedy v rozporu s ústavními požadavky právního státu.<sup>9</sup>

Podle účinné úpravy do konce roku 2002 se rozhodnutí přezkoumávala jen z pohledu zákonnosti. Podle Šimůnkové a Veberové byl možný přezkum rozhodnutí, podle úpravy platné do konce roku 2002, z hlediska věcné správnosti ve smyslu ustanovení § 250i odst. 1 OSŘ ve spojení s § 250j odst. 2 OSŘ. Soud však nemohl provádět důkazy.<sup>10</sup> Právní úprava řízení však odporovala čl. 6 EÚLP a zásadě práva na spravedlivý proces, který požaduje přezkoumání soudu v plné jurisdikci. Soud tedy musí projednat věc komplexně i po věcné a skutkové stránce.<sup>11</sup> Tento fakt je patrný z ustanovení § 250i (OSŘ účinný do konce roku 2002), který praví, že soud je vázán skutkovým stavem, tak jak jej zjistil správní orgán.<sup>12</sup> Dalším problémem, který Ústavní soud shledal jako protiústavní a v rozporu se zásadou práva na spravedlivý proces a možnosti každého, kdo byl rozhodnutím zkrácen na svých právech, domoci se ochrany u soudu, kdy toto právo na přístup k soudu musí být přiznáno každému, o jehož občanská práva a závazky jde (podle čl. 6 odst. 1 EÚLP), je aktivní legitimace k podání žaloby dle § 250 odst. 2 OSŘ (účinného do konce roku 2002). K podání žaloby nemají aktivní legitimaci někdy ti, o jejichž právech a povinnostech bylo evidentně jednáno.<sup>13</sup> Tyto všechny důvody vedli Ústavní soud ke zrušení celé páté části OSŘ k 31. 12. 2002.

---

<sup>9</sup> Ústavní soud, Pl. ÚS 16/99, 96/2001 USn. Dostupné z <http://www.nalus.cz/>.

<sup>10</sup> ŠIMŮNKOVÁ, V., VEBEROVÁ, H. *Věcná správnost aktu a přezkoumávání jeho zákonnosti*. In: VOPÁLKA, V. *Nová úprava správního soudnictví*. ASPI Publishing, 2003, str. 107-111. ISBN 80-86395-65-0.

<sup>11</sup> Ústavní soud, Pl. ÚS 16/99, 96/2001 USn. Dostupné z <http://www.nalus.cz/>.

<sup>12</sup> MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha, 1996, str. 41. ISBN 80-7201-021-2.

<sup>13</sup> Ústavní soud, Pl. ÚS 16/99, 96/2001 USn. Dostupné z <http://www.nalus.cz/>.

Komparací dřívější úpravy s tou dnešní můžeme sledovat pokrok a vývoj úpravy správního soudnictví. To, co bylo namítáno jako největší nedostatky dřívější úpravy, je dnes v zásadě napraveno a v souladu s EÚLP a LZPS. Nejvyšší správní soud byl „zprovozněn“, úprava jeho organizace je především v SŘS. Zřízení a fungování NSS je důležitou změnou, protože „...požadavek na vytvoření mechanismu sjednocení judikatury správního soudnictví vyplývá z požadavku kladených na stát, který sám sebe definuje jako stát právní.“<sup>14</sup> NSS je vrcholný soudním orgánem ve správním soudnictví, zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech, sleduje a vyhodnocuje rozhodnutí soudů ve správním soudnictví, přijímá stanoviska, která jsou určena krajským soudům, a vydává zásadní usnesení, která jsou určena primárně správním orgánům (§ 12 SŘS). NSS tak zajišťuje jednotnou judikaturu, která do roku 2002 v důsledku neexistence NSS chyběla. „*Smyslem publikace správní judikatury je v první řadě zpětné ovlivňování státní správy a místní samosprávy. Prvořadým úkolem správního soudnictví je kontrola výkonné moci ze strany soudu; rozhodování individuálních sporů je nástrojem, jímž se tak děje. Správní soudnictví nemůže svůj úkol řádně plnit, pokud se jeho rozhodnutí nedostávají ke správním úřadům...*“<sup>15</sup> SŘS i OSŘ zajišťuje komplexní přezkum rozhodnutí v plné jurisdikci a až na některé výjimky je možnost podat žalobu, ať už dle páté části OSŘ, nebo dle § 65 SŘS, dána každému.

---

<sup>14</sup> POMAHAČ, R. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011, str. 190. ISBN 978-80-7380-330-8.

<sup>15</sup> MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha, 1996, str. 49. ISBN 80-7201-021-2.



## 3. Vymezení základních pojmů

### 3. 1. Správní orgán

K vysvětlení a upřesnění pojmu správní orgán využiji několik výkladů. Za prvé nám §1 SpŘ definuje správní orgány jako orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, jiné orgány, fyzické a právnické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Definicí správního orgánu nalezneme také v § 4 odst. 1, písm. a) SŘS.<sup>16</sup> Dle první definice je považován za správní orgán ten, který vykonává jakoukoliv působnost ve veřejné správě. Podle druhé (SŘS) je správní orgán takový, který rozhoduje o právech a povinnostech FO a PO ve veřejné správě. V SŘS se zákonodárce omezil jen na rozhodovací činnost. Ze zákonné definice vyplývá, že správní orgán musíme zkoumat z hlediska materiálního, z činnosti, z působnosti, kterou daný orgán vykonává. Působnost vykonávat veřejnou správu je dána jedině zákonem. V čl. 2 Ústavy ČR je stanoveno, že státní moc, do které zařadíme i veřejnou správu, lze vykonávat jedině na základě zákona a v jeho mezích. Tudíž i působnost orgánů, musí být stanovena zákonem. Správní orgán tedy nesmí činit nic jiného než to, co mu zákon přiznává a ukládá. Některým orgánům je institut správního orgánu přiznán jen z části, míním tím, že jejich hlavním úkolem není působnost v oblasti veřejné správy. Tak například Policie ČR, která je hlavně orgán činný v trestním řízení. Jako správní orgán vystupuje například v oblasti správního trestání. Vydává-li Policie ČR rozhodnutí v oblasti veřejné správy, můžeme se proti takovýmto rozhodnutím bránit žalobou ve správním soudnictví.

Orgány moci výkonné podle Ústavy ČR jsou prezident republiky, vláda, ministerstva a jiné správní úřady. Dále Ústava ČR řadí mezi orgány moci výkonné ještě státní zastupitelství, avšak to nevykonává působnost ve veřejné správě. Státní zastupitelství je čistě orgánem činným v trestním řízení. Státní zastupitelství, ač je orgánem moci výkonné, není mu dána administrativní pravomoc a není tedy vykonavatelem veřejné správy. U prezidenta a vlády musíme zkoumat, zda vydávají rozhodnutí ve veřejné správě, nebo zda jedná jako politický orgán, nebo v jiné své

---

<sup>16</sup> § 4 odst. 1, písm. a) SŘS: „Soudy ve správním soudnictví rozhodují o a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“)“

působnosti. Ministerstva a jiné správní úřady jsou zřízeny zákonem.<sup>17</sup> Dále sem patří správní úřady s celostátní působností, které jsou podřízeny jednotlivým ministerstvům nebo ústředním správním úřadům. Správním orgánem je také Vězeňská služba<sup>18</sup>, která v oblasti veřejné správy působí při vydávání rozhodnutí dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody č. 169/1999 Sb. a zákona o výkonu vazby č. 293/1993 Sb. Pasivně legitimována může být Vězeňská služba<sup>19</sup> i konkrétní osoba. V případě žaloby proti výši nákladů vazby i trestu je žalovaným generální ředitelství, ale v případě žaloby proti samotné povinnosti hradit náklady vazby i trestu je žalovaným přímo ředitel věznice.<sup>20</sup>

*„Dalšími jinými správními úřady jsou územní správní úřady (také označované jako územní odborné správní úřady či dekoncentrované správní úřady). Jejich typickým znakem je omezená věcná působnost. Jako příklad těchto správních úřadů lze uvést státní oblastní archivy (§ 47 ArchZ), obvodní báňské úřady (§ 38 HorČin), krajské hygienické stanice (§ 82 VeřZdr), zeměměřické a katastrální inspektoráty a katastrální úřady (§ 2 ZKatOrg), finanční úřady (§ 1 a 8 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky) a celní úřady (§ 1 a § 6 CelSpr). Jinými správními úřady jsou nepochybně také tzv. nezávislé správní úřady, kterými jsou Úřad pro ochranu osobních údajů (§ 2 a 28 OchOsÚ), Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (§ 4 RTV) a z materiálního hlediska i Nejvyšší kontrolní úřad [rozsudek NSS sp. zn. 9 Aps 1/2007 (1382/2007 Sb. NSS)].“<sup>21</sup>*

Správním orgánem je také orgán územního samosprávného celku. Dle čl. 99 Ústavy ČR se Česká republika dělí na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky a na kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Dle zákona o obecním zřízení č. 128/2000 Sb. jsou orgány obce zastupitelstvo, rada, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce, kterými jsou komise<sup>22</sup> nebo obecní policie.<sup>23</sup> Dle zákona o krajském zřízení č. 129/2000 Sb. jsou orgány kraje zastupitelstvo, rada, hejtman, krajský úřad a zvláštní orgány kraje.<sup>24</sup> Posledním zákonem, který stanoví orgány územního samosprávného celku je zákon o hlavním městě Praze č. 131/2000 Sb., podle kterého jsou jeho orgány zastupitelstvo, rada,

<sup>17</sup> Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních správních orgánů státní správy ČR.

<sup>18</sup> § 2, 3 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské a justiční strážci ČR.

<sup>19</sup> Rozhodnutí NSS č. j. 8 As 53/2011-73. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>20</sup> Rozhodnutí NSS č. j. 5 As 33/2011-56. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>21</sup> JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 22. ISBN 978-80-7400-498-8.

<sup>22</sup> § 5 zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

<sup>23</sup> § 1 odst. 1 zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

<sup>24</sup> § 1 odst. 3 zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

primátor, magistrát, zvláštní orgány a městská policie.<sup>25</sup> U obcí, které jsou rozděleny na městské části, mají také orgány svých městských částí. Správními orgány ÚSC vykonávající působnost v oblasti územní samosprávy nebo státní správy, ale jen za podmínky, že jim byl výkon státní správy dle čl. 105 Ústavy svěřen. Za správní orgán se nepovažuje ÚSC jakožto veřejnoprávní korporace.<sup>26</sup>

Posledním výčtem správních orgánů jsou jiné orgány, fyzické a právnické osoby. Tyto osoby a orgány musí splňovat určité podmínky. Zákonem jim musí být svěřena pravomoc vydávat rozhodnutí a působnost v oblasti veřejné správy.

U fyzických osob je správním orgánem typicky lesní stráž při ukládání pokut v blokovém řízení.<sup>27</sup> Co se týká autorizovaného inspektora, který vydává certifikát ve zkráceném stavebním řízení, existuje několik rozporných názorů, zda je autorizovaný inspektor správním orgánem jako nepřímý vykonavatel veřejné správy a zda jeho pravomoc vydávat certifikát lze charakterizovat dle materiálního pojetí jako správní rozhodnutí. Z počátku správní soudy nepovažovali autorizovaného inspektora jako správní orgán. NSS poté rozhodl jinak. Ve svém rozhodnutí NSS konstatoval, že autorizovaný inspektor je soukromou osobou, která při splnění podmínek veřejnoprávním předpisem, je oprávněna vydat certifikát, které má stejné účinky jako stavební povolení. Vydání certifikátu tedy splňuje jak podmínku, že k vydání certifikátu musí být autorizovaný inspektor oprávněn veřejnoprávním předpisem (zde stavebním zákonem z roku 2006), tak druhou podmínkou, kterou musí splňovat správní orgán. Tím je vydání rozhodnutí, které rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Certifikát zakládá právo provést stavbu a povinnost stavebníka splnit podmínky v certifikátu uvedených.<sup>28</sup> NSS v tomto svém rozhodnutí také uvedl, že ačkoli je certifikát vydán na základě soukromoprávní smlouvy mezi autorizovaným inspektorem a stavebníkem, tento inspektor je však jmenován ministrem pro místní rozvoj a tím se stává nepřímým vykonavatelem státní správy. Dále stanovil, že certifikát nemůže být závazným stanoviskem ani podkladem pro další rozhodnutí. Certifikát sám o sobě zavazuje a opravňuje stavebníka k provedení stavby, i když nastávají právní účinky tohoto certifikátu až po oznámení stavebnímu úřadu. Na základě i této judikatury Ústavní soud uvedl, že i on bude autorizovaného inspektora považovat za správní

---

<sup>25</sup> § 1 odst. 4 zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

<sup>26</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 525. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>27</sup> § 14 odst. 1 písm. i) zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

<sup>28</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 4. srpna 2010, č. j. 9 As 63/2010-111, 2142/2010 Sb. NSS. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

orgán.<sup>29</sup> Na to následně zvláštní senát<sup>30</sup> uvedl jiné stanovisko, ve kterém se neztotožňoval s názorem, že autorizovaný inspektor je správním orgánem. Zvláštní senát vyjádřil svůj názor takto: „*Certifikát tedy inspektor vydává jako soukromá osoba na základě soukromoprávní smlouvy se stavebníkem (§ 117 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006). Tuto činnost vykonává jménem svým, nikoliv jménem státu, za úplatu a ve svém podnikatelském zájmu. Dle § 144 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 není tato činnost živností a může být vykonávána jako svobodné povolání. Z tohoto hlediska autorizovaný inspektor správním orgánem není.*“<sup>31</sup> Jako argumentaci uvedl, že žádný právní předpis nedává pravomoc autorizovanému inspektorovi k výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, kde by byly přiznány certifikátu právní účinky správního rozhodnutí. Dále je vytýkána neexistence formálního procesu a také, že není dána pravomoc vypořádat se s námitkami proti certifikátu. Zvláštní senát tedy dospěl k závěru, že certifikát je vydán na základě soukromoprávní smlouvy, jde o činnost soukromé osoby a ne o činnost správního orgánu.<sup>32</sup>

V právním řádu nenalezneme výčet právnických osob a jiných orgánů, které jsou považovány za správní orgány. Ty musí splňovat stejné podmínky jako fyzické osoby. Za prvé rozhodují o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy a k rozhodování jim musí být dána pravomoc jedině zákonem. Splňují-li tyto podmínky, lze je považovat za správní orgán. Až praxe však ukazuje, že je těžké jednoznačně určit, zda konkrétní osoba nebo orgán je správním orgánem. Zvláště při posouzení, zda orgán působí v oblasti veřejné správy, neboť je obtížné nalézt hranice mezi soukromým a veřejným právem. Až judikatura nám stanoví, co podle jeho výkladu a interpretace můžeme považovat za správní orgán. Dokud nevznikne spor, nevzniknou pochybnosti o výkladu právních norem. To se dle mého názoru děje ve všech oblastech práva. Vždyť kdyby nevznikaly spory, nebyla by zapotřebí právní regulace. Za správní orgán můžeme považovat tyto orgány: zájmové a profesní komory, školské právnícké osoby, podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond.<sup>33</sup> Za správní orgán můžeme považovat i Státní zemědělský intervenční fond. Dle

---

<sup>29</sup> Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 13. března 2012, IV. ÚS 558/12 -1, Výběr ÚS 376/2012. Dostupné z <http://www.nalus.cz/>.

<sup>30</sup> Zřízení zákonem č. 131/2002 Sb.

<sup>31</sup> Rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 6. září 2012, Konf 25/2012-9, 2717/2012 Sb. NSS. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>32</sup> Rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 6. září 2012, Konf 25/2012-9, 2717/2012 Sb. NSS. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>33</sup> JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK. P.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 23. ISBN 978-80-7400-498-8.

rozsudku NSS<sup>34</sup> tento fond splňuje všechny znaky, pro naplnění definice správního orgánu. NSS se ve svém rozhodnutí opíral o jiné rozhodnutí NSS<sup>35</sup>, dle kterého definice správního orgánu obsahuje tři znaky: jde o orgán moci výkonné nebo jiný orgán, který je v definici uveden, za druhé orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob a za třetí se rozhodování děje v oblasti veřejné správy. Tyto znaky Státní zemědělský intervenční fond splňuje. Čtvrtým znakem je, že rozhodnutím musí být dotčena veřejná subjektivní práva. Dále je posuzování vzhledem k povinnosti soudu přezkoumávat ústavnost dle čl. 90 Ústavy a čl. 36 LZPS. Fond je právnickou osobou stanovenou § 1 odst. 1 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu. Fond rozhoduje o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob při ukončení administrace. Za třetí má fond při poskytování dotací postavení orgánu veřejné moci dle § 11 odst. 2 zákona č. 256/2000 Sb. Čtvrtý znak byl naplněn, když rozhodnutím bylo dotčeno veřejné subjektivní právo tím, že rozhodnutí se negativně projevilo v právní sféře žadatele dotace.

Pravomoc a příslušnost správního orgánu je dána zákonem. Stát správnímu orgánu propůjčuje právně mocenské nástroje k plnění jeho úkolů, ke kterým je věcně příslušný. Pravomoc vydávat rozhodnutí není jen jeho oprávněním, ale i povinností správního orgánu v určité věci rozhodnout. Věcnou příslušnost správního orgánu - kterou oblast veřejné správy mají na starosti, nalezneme v právních normách, která jsou *lex specialis* v poměru ke SpŘ.

Při žalobě podávané proti rozkladu, o kterém rozhodoval předseda ústředního správního orgánu, je žalovaným ústřední správní orgán. Předseda ústředního správního orgánu má sice kompetenci rozhodnout o rozkladu, žalovaný však bude správní orgán, v jehož kompetenci předseda rozhodoval.<sup>36</sup> V jiném případě NSS<sup>37</sup> ve svém rozhodnutí uvedl, že je-li zákonem stanovena pravomoc rozhodovat konkrétní osobě (v uvedeném judikátu ministrowi vnitra, který dále může pravomoc delegovat na jinou osobu), je správním orgánem v dané věci konkrétní osoba (v tomto případě náměstek policejního prezidenta pro trestní řízení). V daném případě se řešil výklad zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (dnes již zrušen), kdy NSS rozhodl takto: *V řízení o žalobě proti rozhodnutí služebního funkcionáře ve věcech služebního poměru podle zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků*

<sup>34</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 18. července 2013, č. j. 1 Afs 61/2013 – 43. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>35</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 21. května 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 – 197. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>36</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 29. října 2008, č. j. 8 Afs 75/2007 - 115. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>37</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 27. září 2006 č. j. 2 As 34/2005 - 61. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

*Policie České republiky, je žalovaným správním orgánem služební funkcionář, který ve věci rozhodl v posledním stupni.*<sup>38</sup> Podobně i rozhodnutí NSS ze dne 26. února 2009, č. j. 4 Ads 104/2008 – 57, kde byla kasační stížnost podána proti generálnímu řediteli Generálního ředitelství cel.

Vymezení správního orgánu je důležité při podání žaloby proti správnímu rozhodnutí, kdy je důležité označit žalovaného. Žalovaný je vždy správní orgán, který rozhodoval v posledním stupni. Žalobce, který brojí žalobou podle SŘS musí v žalobě uvést stranu žalovanou, jak je patrné z § 37 odst. 2 SŘS.<sup>39</sup> Při podání žaloby podle části páté OSŘ, musí žaloba obsahovat mimo jiné i označení účastníků řízení.<sup>40</sup> V obou případech má žalobce povinnost označit žalovaného. Dle § 69 SŘS je žalovaným správní orgán, který rozhodoval v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. NSS však stanovil, že žalovaný je zásadně stanoven zákonem. Co tedy nastane, označí-li žalobce v návrhu chybně stranu žalovanou? Soud posoudí, zda jde o odstranitelnou nebo neodstranitelnou vadu a poté vyzve žalobce k odstranění vady v návrhu, nebo návrh odmítne. Ale na druhé straně tu máme dikci zákona, že žalovaný je stanoven zákonem. Jak bude soud postupovat, přijde-li mu žaloba s chybně označeným žalovaným? Ustanovení v zákoně o náležitostech žaloby, konkrétně o označení žalovaného, je dle mého názoru v rozporu s ustanovením § 33 SŘS<sup>41</sup>. Je tedy v rozporu s tímto ustanovením, když soud odmítne žalobu jen z důvodu neuvedení, nebo chybného uvedení žalovaného podle § 46 odst. 1, písm. a) SŘS ve spojení s § 37 odst. 3 tamtéž. Na odmítnutí návrhu se dá aplikovat i odmítnutí návrhu podle § 37 odst. 5 SŘS.

NSS se zabýval otázkou přepjatého formalismu soudu při odmítání návrhů v porovnání s právem na spravedlivý proces a poskytování soudní ochrany. Dle čl. 4 odst. 4 LZPS je nezbytné při omezování základních práv a svobod šetřit jejich podstaty a smyslu. NSS ve svém rozhodnutí posoudil, zda má větší váhu právo na spravedlivý proces a právo na soudní ochranu, nebo formální posuzování náležitostí žaloby. Soud musí dbát při interpretaci právních norem, které se týkají náležitostí žaloby, přiklonit se k takovému výkladu práva, který je ku prospěchu výkonu práva na spravedlivý proces. Soud musí žalobce vyzvat k odstranění vad a poučit ho mimo jiné i o tom, jak vadu

---

<sup>38</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 27. září 2006 č. j. 2 As 34/2005 - 61. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>39</sup> § 37 odst. 2, SŘS; Z každého podání musí být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno.

<sup>40</sup> § 246 odst. 2, OSŘ.

<sup>41</sup> § 33 odst. 1 SŘS: „Účastníky jsou navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný) nebo ti, o nichž to stanoví tento zákon; odpůrcem (žalovaným) je ten, o němž to stanoví zákon.“

odstranit. Dále NSS stanovil, že i když žalobce uvede v návrhu jako žalovaného správní orgán prvního stupně a přitom z přiložených rozhodnutí je patrné, že žalobce nesouhlasí i s rozhodnutím správního orgánu druhého stupně, soud bude jednat s orgánem druhého stupně jako s žalovaným. Chybné označení žalovaného v návrhu není dle NSS neodstranitelná vada.<sup>42</sup>

### 3. 2. Správní rozhodnutí

Správní rozhodnutí je definováno jako úkon správního orgánu, který zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti určitému subjektu.<sup>43</sup> První částí definice je úkon správního orgánu. Pojem správní orgán je rozebrán v předchozí kapitole. Pod pojmem úkon zde zákonodárce zcela jistě mínil právní úkon. Úkon správního orgánu dle § 65 SŘS má širší význam a zahrnuje více úkonů než jen rozhodnutí dle SpŘ, jako výsledek správního řízení. Z teorie práva je zřejmé, že jde o projev vůle fyzické nebo právnické osoby (zde správního orgánu), který směřuje ke vzniku, změně nebo zániku subjektivních práv nebo povinností. Podle dělení právních úkonů, můžeme k rozhodnutí říci, že jde o jednostranný vrchnostenský projev vůle správního orgánu jako nadřazeného orgánu, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti adresáta. Některá rozhodovací činnosti správního orgánu však z hmotného práva nemá právotvornou povahu, a tak podle judikatury musíme také zkoumat, zda se úkon správního orgánu dotkl právní sféry subjektu. Podle doslovného výkladu by se nemohl účastník bránit například proti nevydání konstitutivního rozhodnutí správního orgánu, který mu jeho žádosti nevyhoví, protože zamítnutím žádosti, není dotčeno hmotné právo, ale je však negativně zasaženo do právní sféry subjektu.<sup>44</sup> „*Povahu a účinky zamítnutí žádosti má do určité míry i usnesení o zastavení správního řízení odůvodněné zjevnou právní nepřipustností žádosti (§45 odst. 3 a § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu). Kdyby takové ustanovení ve správním řádu nebylo, vydávalo by se v takových případech rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Institut zjevné právní nepřipustnosti má správní řízení zjednodušit v těch případech, kdy je z pouhého porovnání samotné žádosti s právní úpravou, na jejímž základě se o ní má rozhodovat, na první pohled, tzn. bez jakéhokoliv dokazování nebo jiného zjišťování podkladů rozhodnutí, výkladu neurčitých právních pojmů či použití správního uvážení, zřejmé, že žádosti vyhovět nelze, neboť tomu právní*

<sup>42</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 12. října 2004, 5 Afs 16/2003-56, 534/2005 Sb. NSS. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>43</sup> § 65 odst. 1 SŘS.

<sup>44</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 23. března 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, 906/2006 Sb. NSS. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

úprava brání. Pro takové případy předpokládá správní řád zjednodušené vyřízení podané žádosti, při kterém se účastníkům řízení nedává možnost podávat návrhy (§ 36 odst. 1) ani se nevyzývají k vyjádření se k podkladům rozhodnutí (§ 36 odst. 3). Podle § 45 odst. 3 se usnesení o zastavení řízení oznamuje těm účastníkům řízení, kteří byli o zahájení řízení uvědomeni. Z toho plyne, že správní řízení nemusí v těchto případech dospět ani do fáze oznámení o zahájení řízení podle § 47 odst. 1, pokud by správní orgán k závěru o zjevné právní nepřipustnosti dospěl ještě před tím, než by přistoupil k vymezení okruhu účastníků řízení. Soudně přezkoumatelná zřejmě budou i některá další usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 správního řádu, a to především v důsledku doktríny „dotčení právní sféry žalobce“.<sup>45</sup> Zákonná definice správního rozhodnutí ať už ve SpŘ nebo v SŘS je tedy neúplná, když zapomíná na úkony správních orgánů, kterými se nepřiznává veřejné subjektivní právo, nezakládá se, nemění se, neruší se ani se nepřiznávají práva nebo povinnosti určité osoby. Až judikatura stanoví, že jen zásahem do právní sféry dotčené osoby se úkon považuje za úkon dle § 65 SŘS, protože musíme také přihlížet k čl. 36 LZPS a především čl. 6 EÚLP. Pozastavím-li se ještě nad přezkoumáním rozhodnutí o zastavení řízení, je důležité podotknout, že proti rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení není přípustná obrana (žaloba dle § 65 SŘS). Jelikož se jedná o přezkumné řízení, není na přezkoumání správních rozhodnutí dle SpŘ právní nárok a tudíž je na nadřízeném správním orgánu, zda přezkumné řízení zahájí a zda ho i zastaví.<sup>46</sup> Naproti tomu rozhodnutí, které vydal správní orgán v přezkumném řízení a kterým zrušil nebo změnil rozhodnutí 1. stupně (§ 97 odst. 3 SpŘ), můžeme považovat za rozhodnutí dle § 65 odst. 1 SŘS.<sup>47</sup> Nelze tedy v tomto případě použít doslovného výkladu § 65 odst. 1 SŘS. Rozhodnutí dle § 65 odst. 1 SŘS není chápáno stejně jako definice rozhodnutí dle SpŘ. Rozhodnutí není jen výsledkem správního řízení, jak jej definuje SpŘ, ale týká se mimo jiné i rozhodnutí dle daňového řádu.

OSŘ nevymezuje pojem správní rozhodnutí, jen stanoví možnost podat návrh (žalobu), pokud bylo rozhodnuto správním orgánem podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci vyplývající ze soukromoprávního vztahu.<sup>48</sup> OSŘ se vypořádává jen s pojmem „rozhodne-li správní orgán“, musí tedy jít o nějakou rozhodovací činnost,

<sup>45</sup> VEDRAL, J.: *K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním*, In: *Správní právo*, 2012, 1-2, str. 6. ISSN 0139-6005.

<sup>46</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 8. dubna 2003, č. j. 5 A 170/2002-15. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>47</sup> VEDRAL, J.: *K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním*, In: *Správní právo*, 2012, 1-2, str. 9. ISSN 0139-6005.

<sup>48</sup> § 244 odst. 1 OSŘ a § 7 odst. 2 OSŘ.



kde jako orgán vrchnostensky nadřazený autoritativně rozhodne. Dále je zde pojem rozhodnutí správního orgánu, kde se pro výklad použije subsidiárně správní řád a SŘS. V definici nenalezneme omezení některých typů rozhodnutí, jako je tomu v § 70 SŘS, kde se však hovoří o úkonech správního orgánu a ne přímo o rozhodnutích.

Zda je úkon rozhodnutím musíme zkoumat jak z formálního hlediska, tak z obsahu úkonu. Přednost má však obsahové hledisko. Existují úkony správního orgánu, které zasahují do právní sféry fyzické nebo právnické osoby, ale nejsou rozhodnutími (např. zabezpečení vozidla „botičkou“ policista omezí vlastnické právo majitele vozidla). Proto rozhodnutí musí splňovat obsahové náležitosti, musí existovat zásah do právní sféry a v neposlední řadě musí rozhodnutí také mít určitou právním předpisem stanovenou formu, jak procesněprávní, tak hmotněprávní. Rozhodnutí musí mít tedy nějakou formu, ze kterého je jasné, že obsahuje výrok, odůvodnění a doručení nebo oznámení,<sup>49</sup> dále je nezbytný formální proces při vydávání rozhodnutí, protože kdyby neexistoval zákonem stanovený proces, soud by rozhodnutí zrušil dle § 76 odst. 1 písm. c) SŘS. V případě, že by nebyla podmínka zákonného procesu, a contrario by byl § 76 odst. 1 písm. c) SŘS nepotřebný. O průběhu řízení a vydání rozhodnutí je veden spis.

Z legální definice pojmu rozhodnutí dále plyne, že zahrnuje kategorii konstitutivních i deklaratorních správních rozhodnutí, přičemž není rozhodné, jak příslušná právní úprava takové rozhodnutí označuje – zda jako rozhodnutí, usnesení, výměr, rozkaz, osvědčení aj. V tomto směru je pojem rozhodnutí v § 65 odst. 1 SŘS pojmem autonomním a nezávislým na dílčích právních úpravách.<sup>50</sup> Tak jako například závazné stanovisko, které je vydáno orgánem státní památkové péče, je samostatným rozhodnutím vydaným ve správním řízení, pokud není ve věci příslušný rozhodovat stavební úřad<sup>51</sup>, osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání ze zahraničí vydávané ministerstvem nebo veřejnou vysokou školou<sup>52</sup>, vyrozumění ministerstva školství o přezkoumání výsledku společné části maturitní zkoušky<sup>53</sup>, platový výměr vojáka

---

<sup>49</sup> § 71 odst. 1 písm. a), c) SŘS: „Žaloba kromě obecných náležitostí musí obsahovat: a) označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci, c) označení výroku rozhodnutí, který žalobce napadá.“

<sup>50</sup> JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK. P.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 500. ISBN 978-80-7400-498-8.

<sup>51</sup> § 44 odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

<sup>52</sup> § 89 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách.

<sup>53</sup> Rozsudek NSS ze dne 17. ledna 2013, č. j. 7 As 165/2012 – 22. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>: „Vyrozumění ministerstva školství o žádosti o přezkoumání výsledku společné části maturitní zkoušky s výjimkou dílčí zkoušky konané formou písemné práce a ústní formou nebo o přezkoumání rozhodnutí o vyloučení ze zkoušky (§ 82 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším

z povolání<sup>54</sup>. Pak zde máme některé úkony, u kterých je třeba důsledného a pozorného výkladu, aby se zjistilo, zda je o správní rozhodnutí dle § 65 SŘS. Je tomu tak například u rozhodování o právech a povinnostech prostřednictvím rozkazu velitele vůči vojákovu v služebním poměru. Judikatura NSS<sup>55</sup> stanovila, že při posuzování úkonu služebního orgánu (správního orgánu), není podstatná forma tohoto úkonu, ale obsah úkonu a zda zasahuje do práv a povinností dotčené osoby. Není tedy správné tvrzení, že každý rozkaz služebního orgánu je správním rozhodnutím přezkoumatelným. NSS v uvedeném judikátu připomíná prvorepubliková rozhodnutí NSS, která také nepovažovala za rozhodnutí určité rozkazy velitele pluku atd. Již zmiňovaný judikát se zabýval konkrétním případem, kdy je třeba zjistit, zda rozkaz velitele při rozdělování služeb vojákům, je správním rozhodnutím. NSS tento vztah přirovnal k pracovněprávnímu vztahu mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, kdy voják plní úkoly patřící k výkonu služby a nestává se tak adresátem veřejnoprávního působení v rozhodovací pravomoci nadřízeného jako správního orgánu.<sup>56, 57</sup>

Zajímavá je rozvíjející se nová problematika rozhodnutí vydaných Vězeňskou službu v oblasti výkonu trestu odnětí svobody dle zákona č. 169/1999 Sb. a výkonu vazby dle zákona č. 293/1993 Sb. Dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody byla stanovena možnost přezkumu rozhodnutí pozitivní enumerací, kdy byla stanovena konkrétní rozhodnutí, proti kterým se mohl dotčený bránit (nejdříve dle dřívější 5. části OSŘ, poté SŘS). Poté Ústavní soud zrušil dané ustanovení (§ 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody) s odůvodněním, že je tím porušen čl. 36 LZPS a čl. 6 EÚLP.<sup>58</sup> Tímto byla rozšířená možnost přezkumu kázeňských trestů, které jsou vydány jako rozhodnutí Vězeňské služby, ale stále jsou zákonem stanoveny úkony, proti kterým se dotčený subjekt nemůže bránit ve správním soudnictví (např. důtka<sup>59</sup>). I když úkon vězeňské služby je přezkoumatelný ve správním soudnictví, musí se dále rozlišit, zda půjde o rozhodnutí nebo jiný úkon. Co se týká zařazení konkrétních soudně napadnutelných aktů Vězeňské služby pod jednotlivé žalobní typy, nejedná se o otázku

---

*odborném a jiném vzdělávání, ve znění účinném do 8. 11. 2012) je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. přezkoumatelným ve správním soudnictví na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.).“*

<sup>54</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 30. května 2013, č. j. 4 Ads 10/2013-21, Sb. NSS 2910/2013. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>55</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 18. srpna 2011, č. j. 3 Ads 58/2011-61. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>56</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 18. srpna 2011, č. j. 3 Ads 58/2011-61. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>57</sup> PODHRÁZKÝ, M.: *Soudní přezkum rozkazu velitele vojenského útvaru*. In: Právní fórum, 1/2012, str. 49-50. ISSN 1214-7966.

<sup>58</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 32/08. Dostupné z <http://www.nalus.cz/>.

<sup>59</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 7. června 2012, č. j. 5 As 73/2012 – 40. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

zcela snadnou. Lze však vycházet např. z obecných kritérií zmíněných v citovaných rozhodnutích pátého senátu NSS. Ten naznačil, že použití poutacího opasku při eskortě lze považovat spíše za zásah ve smyslu § 82 SŘS, stejně tak jako neposlání dopisu v rámci jednoho oddělení, o nezákonný zásah či o nečinnost by se mohlo jednat v případě nevydání potvrzení na žádost odsouzené, rozhodnutím dle § 65 odst. 1 naopak mohlo být nepovolení návštěvy kostela.<sup>60</sup>

Své důležité místo mezi rozhodnutími mají i rozhodnutí ve správním trestání. Na rozhodnutí o přestupku lze jasně demonstrovat definici rozhodnutí. Začneme-li s formou rozhodnutí, v § 77 zákona o přestupcích<sup>61</sup> je obligatorně stanoveno, že rozhodnutí musí obsahovat ve výrokové části popis skutku, místo a čas spáchání, vyslovení viny, druh a výměr sankce, uložení ochranného opatření, náhradu škody a náhradu nákladů řízení. V § 80 zákona o přestupcích je stanovena jen nemožnost doručení rozhodnutí veřejnou vyhláškou, ale v souvislosti s § 51 tohoto zákona, který odkazuje na druhou a třetí část SpŘ, se podpůrně použije ustanovení o doručování dle SpŘ a také o vedení spisu. Zákonem upravený procesní postup je také splněn, když v zákoně o přestupcích je v třetí části upraven postup v řízení o přestupcích. Co se týká obsahové stránky, tím myslím zásah do práv a povinností, tak při vydání rozhodnutí o vině a uložení sankce za přestupek je zde bezesporu zásah do práv a povinností. Pak zde máme rozhodnutí o zastavení řízení dle § 76 zákona o přestupcích, kde je taxativní výčet situací, kdy se řízení zastaví. Dělení na rozhodnutí o zastavení řízení, která jsou považována za rozhodnutí dle § 65 SŘS a která ne, jak jsem již popsala výše, bych aplikovala stejně i v tomto případě. Proti rozhodnutí o zastavení řízení, u kterých nemáme právní nárok na odvolání, nejsou per analogie legis rozhodnutími dle § 65 SŘS. Jsou to rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. d) e) f) g) h) ch) i) k) l) a odst. 2 zákona o přestupcích. Zde je řízení zastaveno z procesních důvodů. *„V případech podle § 76 odst. 1 písm. a), b), c) a j) PřesZ se však nejedná o zastavení řízení z procesních důvodů a vzniká zde překážka věci rozhodnuté. I když by tato rozhodnutí byla označena jako „usnesení“, věcně by s nimi muselo být nakládáno jako s „rozhodnutím“. Z hlediska právní jistoty proto doporučujeme používat zde označení „rozhodnutí“. Nejenže by se tato rozhodnutí oznamovala účastníkům řízení a bylo by možné podat proti nim odvolání, ale uplatněny by mohly být i další opravné prostředky (přezkumné*

---

<sup>60</sup> HUSSEINI, F. *Vězeňství jako nový prostor pro správní soudnictví*. In: Trestněprávní revue, 3/2013, str. 57. ISSN 1213-5313.

<sup>61</sup> Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

řízení či obnova řízení).<sup>62</sup> Ustanovení § 83 zákona o přestupcích utvrzuje možnost přezkumu rozhodnutí soudem (žalobou dle SŘS). Poznámka pod čarou sice odkazuje na OSŘ, to je způsobeno tím, že v době vzniku zákona o přestupcích neexistoval SŘS a přezkum byl možný podle dřívější páte části OSŘ. Odkazující poznámky pod čarou ale nejsou právně závazné, v tomto případě jen matoucí. V § 83 před přijetím SŘS bylo stanoveno, že soud nebude projednávat rozhodnutí o přestupku, jehož horní hranice pokuty nepřesahuje 2000,- Kč nebo zákaz činnosti. Tento limit byl v rozporu s čl. 6 EÚLP a proto jej Ústavní soud zrušil.<sup>63</sup>

U zkráceného řízení dle přestupkového zákona je judikatura ve věcech pojmu rozhodnutí konzistentní. Z judikatury NSS vyplývá, že není sporu o tom, že uložení pokuty v blokovém řízení je rozhodnutím dle § 65 SŘS. *„Blokové řízení je vedle řízení příkazního jednou z forem zkráceného řízení o přestupku, jehož výsledkem je individuální správní akt, tj. rozhodnutí v materiálním smyslu, jímž se obviněnému z přestupku ukládá povinnost zaplatit pokutu. Přes svou neformální povahu je tedy blokované řízení o přestupku druhem správního řízení a jeho výsledek je třeba považovat za rozhodnutí správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.“*<sup>64</sup> Tento názor potvrzuje i Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 29. prosince 2004, č. j. 6 As 49/2003-46.<sup>65</sup>

Podle stavebního zákona je vydáváno několik typů „rozhodnutí“. Jedním z nich je klasické územní rozhodnutí dle § 92 zákona č. 183/2006 Sb., u kterého není pochyb o klasifikaci rozhodnutí dle § 65 SŘS. Tento závěr lze dovodit z názvu, ze struktury rozhodnutí, z procesní úpravy územního řízení, které předchází územnímu rozhodnutí a dalších formálních náležitostí. Nepochybně také mění, ruší, zakládá nebo určuje, zda dotčený práva a povinnosti má nebo nemá. U územního souhlasu je však situace jiná. § 96 zákona č. 183/2006 Sb. stanoví, že namísto územního rozhodnutí se vydává územní souhlas za podmínek dále stanovených. Podle doslovného výkladu územní

---

<sup>62</sup> JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 416. ISBN 978-80-7400-501-5.

<sup>63</sup> Nález pléna Ústavního soudu ze dne 17. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/2000. 8/2001 USn. Dostupné z <http://www.nalus.cz/>.

<sup>64</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 15. ledna 2009, č. j. 5 As 16/2008-68, 1797/2009 Sb. NSS. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>65</sup> *„Posuzuje-li Nejvyšší správní soud charakter uložení blokové pokuty z hlediska přímého dopadu do stěžovatelčiny sféry, tj. do stěžovatelčiny subjektivních práv, pak dospívá k závěru, že uložení pokuty v blokovém řízení představuje akt vydaný příslušným správním orgánem s cílem autoritativně zasáhnout do právních vztahů osoby obviněné z přestupku jako účastníka řízení o přestupku. Jde tedy o rozhodnutí mající podobu individuálního správního aktu. Jsou tak splněny podmínky podávané z § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. jde o úkon správního orgánu, jímž se osobě, která se přestupku dopustila, zakládá povinnost zaplatit pokutu.“*

souhlas nenahrazuje územní rozhodnutí, jen se vydává namísto územního rozhodnutí a tak mu nelze přičítat stejné postavení jako územnímu rozhodnutí. Jedná se o jiný úkon stavebního úřadu, kde není potřeba územního rozhodnutí. V § 96 odst. 4 stavebního zákona je dále stanoveno, že územnímu souhlasu nepředchází územní řízení ani se na něj neužije ustanovení druhé a třetí části SpŘ, ale subsidiárně se použije ustanovení o územním rozhodnutí.<sup>66</sup> Územní souhlas nelze řadit pod rozhodnutí dle § 65 SŘS, ale jedná se o jiný úkon správního orgánu. Tento názor vyslovil i rozšířený senát NSS<sup>67</sup>, když stanovil, že územní souhlas, ohlášení stavby, kolaudační souhlas a souhlas se změnou užívání stavby nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 SŘS a nelze se proti nim bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu.

Rozhodnutím dle § 65 SŘS není také osvědčení o zániku licence, kterou Rada pro rozhlasové a televizní vysílání ukončuje platnost licence k vysílání.<sup>68</sup> NSS ve svém odůvodnění použil pro určení, zda má licence povahu deklaratorního rozhodnutí nebo osvědčení, jiné rozhodnutí NSS (usnesení NSS ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98). NSS určil licence povahu osvědčení, které vydává správní orgán jako akt s povahou důkazního prostředku, u kterého lze obsah vyvrátit jiným důkazem. NSS tímto dospěl k závěru, že toto osvědčení není rozhodnutím dle § 65 SŘS.

### **3. 2. 1. Vady správních rozhodnutí**

Ne každé rozhodnutí je bezvadné. Vady rozhodnutí lze rozdělit do několika kategorií. Podle nejméně závažných vad existují zřejmě nesprávná rozhodnutí, kde se vyskytují drobné nepodstatné vady, chyby v psaní nebo v počtech. Proti těmto vadám se nelze bránit žalobou ani podle SŘS ani podle OSŘ, vady opravuje sám správní orgán vydáním opravného usnesení nebo opravného rozhodnutí dle § 70 SpŘ. Viz také judikatura NSS:

---

<sup>66</sup> § 69 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu: Je-li žádost o územní souhlas úplná a je-li záměr v souladu s požadavky uvedenými v § 90, vydá stavební úřad územní souhlas do 30 dnů ode dne podání žádosti. Žádost o územní souhlas se neprojednává v územním řízení podle § 87. O námitkách osob podle odstavce 3 písm. d) se nerozhoduje. Na vydávání územního souhlasu se nevztahují části druhá a třetí správního řádu. Územní souhlas obsahuje identifikační údaje o žadateli, popis záměru, identifikační údaje o pozemku nebo stavbě, na nichž bude záměr uskutečněn, podmínky pro provedení záměru a pro zpracování projektové dokumentace. Ustanovení § 92 odst. 1 se použije přiměřeně. Územní souhlas nabývá právních účinků dnem doručení žadateli. Územní souhlas lze přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků. Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků. Územní souhlas se doručuje žadateli spolu s ověřeným situačním výkresem; s vyznačením účinnosti se doručuje osobám uvedeným v odstavci 3 písm. d), dotčeným orgánům a místně příslušnému obecnímu úřadu, pokud není stavebním úřadem, a jde-li o stavbu podle § 15 nebo 16, také stavebnímu úřadu příslušnému k povolení stavby.

<sup>67</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 8. listopadu 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>68</sup> Rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2012, sp. zn. 6 As 48/2012, 2858/2013 Sb. NSS. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

*„Institut opravy zřejmých nesprávností v písemném odůvodnění rozhodnutí podle § 70 správního řádu z roku 2004 lze aplikovat pouze na zjevné omyly ohledně údajů, které jsou však dostatečně podloženy zjištěními prokazujícími jejich správné znění. S odkazem na toto ustanovení naopak nelze měnit vlastní obsah rozhodnutí.“<sup>69</sup>*

Dále existují rozhodnutí věcné nesprávná a nezákonná. Nesprávnost spočívá v nesprávném užití správního uvážení, kdy se správní orgán odchýlí od ustálené praxe při stanovení např. výše pokuty, nebo výběru nápravných opatření při kontrole a podobně. Správnímu orgánu je sice v některých případech umožněna diskreční pravomoc, takže si může dle svého uvážení rozhodnout z několika možných variant, ale to se děje v mezích, které stanoví zákon. Rozhodně správní uvážení nemůžeme srovnávat s libovůlí. Při překročení mezí, ve kterých se diskreční pravomoc realizuje, se správní rozhodnutí stává nezákonným. Otázka nastává při soudním přezkumu těchto rozhodnutí, kde zákon stanoví jen meze, ve kterých se správní orgán musí držet a zda lze vůbec přezkoumat takováto rozhodnutí a v jakém rozsahu. V „říjnovém zákonu“ z roku 1876 byla vyloučena rozhodnutí, při kterých se užilo správní uvážení. Zákon č. 3/1918, tzv. listopadový zákon, který přijal mnoho ustanovení a systematiku z říjnového zákonu, už připouští možnost přezkumu těchto rozhodnutí. Podle dřívější páté části OSŘ (účinné do konce roku 2002) se tato rozhodnutí přezkoumávala z toho pohledu, zda nevybočují z mezí a hledisek stanovených zákonem a zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem.<sup>70</sup> Podle dnešní právní úpravy se rozhodnutí přezkoumávají v souladu s právním řádem a mezinárodními smlouvami, kterými je ČR vázána a samozřejmě také právem EU. Dle § 78 SŘS soud zruší nezákonné rozhodnutí také v případě překročení zákonem stanovených mezí správního uvážení nebo jeho zneužití. Tato možnost rozhodnutí je důsledkem zásady plné jurisdikce soudu vyslovena v čl. 6 EÚLP. Navíc má soud možnost snížit výši trestu nebo upustit od potrestání, když zde nejsou důvody k zrušení rozhodnutí dle § 78 SŘS. Dle stručného nastínění postupného vývoje kontroly nezákonnosti rozhodnutí při použití správního uvážení, můžeme zpozorovat postupné zvyšování nebo přidávání pravomocí soudu, kdy už dnes mohou i upustit od potrestání nebo snížit trest za správní delikt, kde dříve tato možnost zákonem upravena nebyla. „Uvedená úloha správního soudnictví implikuje vskutku širší

---

<sup>69</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 31. března 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, 2119/2010 Sb. NSS. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>70</sup> Rozhodnutí ÚS ze dne 3. října 1995, sp. zn. 101/95, In Sbíрка nálezů, sv. 4, str. 354. Dostupné z <http://www.nalus.cz/>.

*pojetí kritérií, podle kterých je rozhodování veřejné správy posuzováno, než jak byla tradičně u nás chápána zákonnost. Není tedy již v současné situaci a dle platné právní úpravy pro nastavené soudního přezkumu správního uvážení přijatelný model tzv. „černé skříňky“, jejíž obsah soudce nepřezkoumává, neboť soudce se již nyní má zajímat o to, co se děje „uvnitř“ rozhodování veřejné správy.“<sup>71</sup>*

Přezkum rozhodnutí se děje v plné jurisdikci, to znamená soudní kontrola rozhodnutí jak po stránce skutkové, tak po stránce právní. Při soudní kontrole může soud narazit na to, že rozhodnutí nemá takové náležitosti, které by mělo mít, nebo o nich rozhodl jiný orgán, takže ho ani za rozhodnutí považovat nelze. Nicotné je dle § 77 SpŘ takové rozhodnutí, které vydal orgán absolutně věcně nepřislušný (to neplatí, pokud vydal orgán věcně nadřízený orgánu, který měl rozhodnutí vydat), trpí-li vadami, kterého činí vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, nebo jinými vadami. Výčet vad je tedy neúplný a jen demonstrativní, když si můžeme pod jiné vady zařadit ještě jiný důvod nicotnosti. U nicotného rozhodnutí neplatí zásada presumpce správnosti rozhodnutí. Dle § 65 odst. 1 SŘS se může žalobce domáhat vyslovení nicotnosti rozhodnutí. V § 78 SŘS s názvem rozsudek, kde je uveden výčet možností, jak soud rozhodne, však nic o vyslovení nicotnosti rozhodnutí nenajdeme. V § 76 odst. 2 SŘS nám věta první stanoví, že soud vysloví rozsudkem nicotnost rozhodnutí i bez návrhu, trpí-li takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost. Budu vycházet tedy z toho, že nejen § 78 SŘS, ale i § 76 SŘS stanoví způsoby rozhodování.

U absolutní věcné nepřislušnosti nicotnost vyslovuje správní orgán, který je nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal.<sup>72</sup> Nicotnost dle § 76 odst. 2 SŘS z důvodu vnitřních rozporů, právní či faktické neuskutečnitelnost smí vyslovit pouze soud. *„Mezi vady, které způsobují nicotnost, je v tomto ustanovení přímo uvedena zjevná vnitřní rozpornost nebo právní či faktická neuskutečnitelnost nicotného rozhodnutí. Zároveň je počítáno i s jinými vadami, pro něž nelze nicotné rozhodnutí vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Mezi tyto vady právní nauka a judikatura řadí absolutní nedostatek pravomoci, požadavek trestného nebo absolutně nemožného plnění, absolutní nedostatek formy, stanovení povinnosti či přiznání práva*

---

<sup>71</sup> SKULOVÁ S., *K procesu otírání „černé skříňky“ správního uvážení v soudním přezkumu*, In: Dny práva -Days of Law, 2. ročník mezinárodní konference pořádané PrF MU. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 1625 – 1638. zdroj: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/skulova.pdf>.

<sup>72</sup> § 78 odst. 1 SpŘ.

*subjektu, který v právním smyslu neexistuje, absolutní nedostatek právního podkladu či absolutní absence vůle správního orgánu rozhodnutí vydat.* <sup>73</sup>

Při pohlednutí na judikaturu NSS bych chtěla uvést judikát ve věci rozhodnutí dle daňového řádu, kde i daňový řád stanoví podmínky nicotnosti. „*Za paakt ve smyslu § 32 odst. 7 d. ř. je tedy podle zákona možno považovat takové daňové rozhodnutí, které kumulativně nejen postrádá některou ze zákonem taxativně stanovených náležitostí (formální aspekt), a zároveň chybějící náležitost také musí být základní (materiální aspekt). Je proto zřejmé, že absence zákonné formy správního aktu může vyvolávat nicotnost pouze tehdy, jestliže je tento nedostatek natolik intenzivní a zřejmý, že po účastnících dotčeného právního vztahu nelze spravedlivě respektování správního aktu žádat.*“<sup>74</sup> NSS zde upozornil na chybný výklad krajského soudu při rozhodování, když krajský soud dovedl nicotnost aktu tím, že v rozhodnutí chybí citace paragrafu, avšak daňový řád nestanoví povinnost uvést konkrétní paragraf, jen uvedení hmotněprávního předpisu, podle kterého rozhodoval. Dále se v tomto judikátu NSS neztotožnil s názorem krajského soudu, který nepovažoval přílohy rozhodnutí, ve kterých bylo uvedeno zdaňovací období a konkrétní rozpis daně. Tím, že tuto přílohu nepovažuje krajský soud za součást rozhodnutí, dovedl závěr, že rozhodnutí chybí podstatné materiální náležitosti a vyslovil nicotnost tohoto rozhodnutí. S tím však NSS nesouhlasí a vyslovil se právním názorem, že když je jednoznačně ve výroku rozhodnutí uveden odkaz a žalobce ho měl bezprostředně k dispozici, tak tato skutečnost nezakládá nicotnost rozhodnutí.

V jiném rozhodnutí NSS<sup>75</sup> řešil otázku vyměření daně zaniklému daňovému subjektu. K tomu to problému vyslovil právní názor rozšířený senát NSS, když mu byla věc předložena osmým senátem NSS, který měl jiný právní názor oproti rozhodnutí NSS v podobné věci ze dne 22. března 2007, sp. zn. 2 Afs 104/2006, ne však opačný, protože tento senát se otázkou neexistence adresáta rozhodnutí nezabýval. Rozšířený senát NSS uvedl, že rozhodnutí bylo vydáno vůči osobě, která již byla po smrti, a tudíž rozhodnutí nemohlo založit práva a povinnost někomu, kdo už není osobou v právním slova smyslu. Rozšířený senát tedy dospěl k závěru, že řízení, které je zahájeno a vedeno proti zaniklému daňovému subjektu a je vydáno rozhodnutí taktéž proti této

---

<sup>73</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 378. ISBN 978-80-7400-498-8.

<sup>74</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 28. července 2005, č. j. 8 Afs 18/2005-79. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>75</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 13. května 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, 1629/2008 Sb. NSS. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.



neexistující osobě, je nicotné. Tuto vadu lze tedy podřadit pod vadu, o které je příslušný rozhodnout jedině soud.

Postup při vyslovení nicotnosti rozhodnutí, které vydal správní orgán v soukromoprávní věci, je následující. Žalobu proti rozhodnutí v soukromoprávní věci lze podat dle páté části OSŘ u civilního soudu. K podání žaloby dle § 246 odst. 1 OSŘ jsme oprávněni, když tvrdíme, že jsme byli dotčeni na svých právech a povinnostech rozhodnutím správního orgánu. Ale když namítáme nicotnost rozhodnutí, nejsme dotčeni rozhodnutím. V OSŘ tedy není uzákoněna možnost namítat nicotnost rozhodnutí. Dle SŘS je tomu zase naopak, když jsme oprávněni podat žalobu proti rozhodnutí, kterým bylo zasaženo do našich veřejných subjektivních práv. Zde máme vyloučení soukromoprávní věci. Zvláštní senát při řešení negativního kompetenčního sporu<sup>76</sup> dospěl k názoru, že vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci je v pravomoci soudů dle SŘS. Zdůraznil, že civilní soudy, rozhodující dle páté části OSŘ mají za úkol projednat celou věc znovu a svým rozsudkem nahradit rozhodnutí správního orgán, pokud dospějí k názoru, že správní orgán rozhodl chybně. Rozhodnutí, jímž by se pouze deklarovala nicotnost rozhodnutí, nespadá pod úkoly a účel civilních soudů a tak i proto je výslovně jen na správních soudech rozhodování o nicotnosti. Zvláštní senát tímto oponuje rozhodnutí NSS ze dne 10. dubna 2008, č. j. 7 As 32/2007-43, který vyslovil názor, že nelze podat žalobu dle SŘS v soukromoprávní věci, neboť není splněna podmínka § 65 SŘS a to zásah do veřejných subjektivních práv. Na straně zvláštního senátu stojí právní názory jiných rozhodnutí NSS, které uvádí, že dle OSŘ nemá soud žádné nástroje pro vypořádání se s nicotností. Nemůže žalobu zamítnout, neboť při zamítnutí by souhlasil s rozhodnutím, což není možné. Rozhodnutí ani nemůže nahradit, protože žádné rozhodnutí de facto není, neexistuje. K vyslovení nicotnosti mají pravomoc jedině soudy ve správním soudnictví dle uvedeného názoru zvláštního senátu.

### **3. 3. Veřejná subjektivní práva vs. soukromá subjektivní práva**

Subjektivní právo znamená chovat se *secundum et intra legem* nebo *praeter legem*, tedy způsobem objektivním právem nezakázaným. Tato možnost chování je právním nárokem vymahatelným. Má-li někdo právní nárok, na druhé straně vzniká subjektu určitá povinnost v přímém vztahu od práva subjektu. Nejdůležitějšími subjektivními

---

<sup>76</sup> Rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 5. března 2012, č. j. Konf 53/2011-25, 2644/2012 Sb. NSS. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

právy jsou základní práva a svobody, zaručené ústavou nebo mezinárodní normou.<sup>77</sup> Podle povahy objektivní normy rozdělujeme subjektivní práva na veřejná a soukromá. Veřejná subjektivní práva nám zaručují oprávnění domoci se nároku v normě veřejného práva obsažené. Tento nárok, popřípadě zdržení se nějakého úkonu, uplatňují adresáti veřejného subjektivního práva vůči státu, nebo jinému nositeli veřejné moci.<sup>78</sup> Naproti tomu soukromá subjektivní práva označují možnosti chování upravené v normách soukromého práva, vycházejí tedy ze vztahů soukromoprávní povahy, ve kterých je důležité rovné postavení účastníků vztahů, oproti vztahu veřejnoprávní povahy. Specifičností těchto soukromých subjektivních práv je, že je o nich rozhodováno ve správním řízení, které je jako součást správního práva řazeno do práva veřejného (někteří teoretici přiznávají správnímu právu samostatné postavení vedle veřejného a soukromého práva).

Rozdíl mezi přezkumem rozhodnutí dle páté části OSŘ a dle SŘS je na typu rozhodnutí, ale pořád se jedná o rozhodnutí správního orgánu. Rozhodnutí, kterým se rozhoduje o soukromých subjektivních právech, tj. ve věcech občanskoprávních, obchodněprávních, rodinných nebo pracovněprávních, se přezkoumává dle páté části OSŘ. Najít hranici, kdy jde o soukromé nebo veřejné subjektivní právo, není v některých případech jednoznačné. Civilní soudy rozhodují a projednávají spory soukromoprávní povahy, ale v § 7 odst. 1 OSŘ je stanovena v druhé části věty pravomoc také jiných orgánů, které, pokud to zákon stanoví, projednávají a rozhodují o nich. Zde můžeme shledat odkaz na správní řád, který si dělí pravomoc s OSŘ o rozhodování a projednávání sporů. Hranice mezi těmito dvěma způsoby přezkumu je nejednoznačná. Ani teorie dualismu nám neodpoví jasně, které oblasti rozhodování patří do práva soukromého a které do práva veřejného. Tímto rozlišením se zabývalo a zabývá nespočet odborníků počínaje Ulpianem, později se touto otázkou u nás zabýval také Josef Kliment, Adolf Merkl, Emil Hácha, Josef Hoetzel, Karel Malý, Jiří Pražák, Michal Mazanec, Aleš Gerloch, Dušan Hendrych nebo Vladimír Mikule. Vyskytovaly se i názory, které dualismus práva odmítali a to především od Kelsena a Weyra. Je vidět na počtu teoretiků a jejich pokusů o rozdělení práva na soukromé a veřejné, jak je tato hádanka dosud zcela nerozluštěná. *„Rozdíl mezi právem veřejným a soukromým se tradičně formulují tak, že veřejné právo vyjadřuje nadřazenost veřejné moci v zákonem vymezených případech vůči ostatním subjektům práva. Soukromé právo odpovídá*

<sup>77</sup> Hendrych, D. a kol. *Právní slovník*. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1.

<sup>78</sup> Hendrych, D. a kol. *Právní slovník*. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1.

vztahům rovnosti subjektů (včetně státu). Rozdíly mezi právem veřejným a soukromým se s větším nebo menším úspěchem snažila vyřešit řada teorií.<sup>79</sup> Výstižně zhodnotil tuto situaci Viktor Knapp, když uvedl, že rozlišování práva veřejného a soukromého má velmi omezený praktický význam a vždy bylo a je nejasné.<sup>80</sup> To ovšem neznamená, že by rozlišování mělo ustoupit, kvůli nejasnosti teorie dualismu práva, protože tu jde především o ochranu práv osob, kterým dle mého názoru není tak podstatné, zda jde o právo veřejné či soukromé, ale hlavně o to, aby jim byla poskytnuta soudní ochrana jejich práv. Ta je dnes zaručena především čl. 6 EÚLP na mezinárodní úrovni a také čl. 36 LZPS v našem právním řádu.

Teorie práva rozlišuje základní třídění práva veřejného a soukromého třemi teoriemi: zájmová, organická, mocenská. V teorii zájmové je kritériem pro posouzení veřejného či soukromého práva veřejný zájem nebo soukromý zájem. Je-li rozhodováno o záležitosti, která je ve veřejném nebo obecném zájmu, jde o právo veřejné. Je-li rozhodováno o záležitosti, která se dotýká zájmu jednotlivce a jeho soukromého zájmu, jedná se o právo soukromé. Teorie organická klade důraz na členství v určité organizaci. Je-li rozhodováno o věci, kde na jedné straně stojí orgán, který rozhoduje v postavení vykonavatele veřejné moci, jedná se o právo veřejné, neboť jedním z účastníků tohoto vztahu je stát. Jde-li však o věc, kde ani na jedné straně nebude vystupovat orgán státu jako vykonavatel veřejné moci, bude se jednat o právo soukromé. V teorii mocenské jde o postavení stran. O veřejné právo půjde, jsou-li účastníci vztahu v pozici nadřazenosti a podřazenosti, kdy jeden účastník disponuje větší mocí nad druhým účastníkem (zde pravomoc správního orgánu jednostranně a autoritativně rozhodnout). O právo soukromé půjde, jsou-li si účastníci vztahu navzájem rovni. Jeden má stejná práva ve vztahu jako druhý, mohou si navzájem určovat stejné podmínky, jejich rozhodnutí má stejnou váhu. Dnes nelze jednoznačně používat samostatně tyto teorie. Je zapotřebí tyto teorie aplikovat společně na konkrétní případ.

Důvody, proč je složité a nejednoznačné rozlišení mezi právem veřejným a soukromým, nastínil Josef Vedral: „*K otázce používání institutů soukromého práva v právu veřejném lze přistupovat v zásadě ze dvou hledisek. Jde jednak o to, že subjekty veřejné správy aplikují při své činnosti (kromě veřejnoprávních předpisů) také předpisy z oblasti soukromého práva a vstupují na jejich základě do soukromoprávních vztahů.*

---

<sup>79</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 24. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>80</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1998, str. 68. ISBN 80-7179-028-1.

V tomto případě vlastně ani nejde o užívání soukromoprávních institutů ve veřejném právu, ale o užívání institutů soukromého práva subjekty veřejné správy, resp. subjekty veřejné moci.<sup>81</sup> Při posuzování práva veřejného a soukromého používá NSS nejčastěji kritérium metody právní regulace. Podle metody právní regulace se posuzuje povaha a míra účasti subjektů v právním vztahu na formování jeho obsahu. Při zaměření se na vnitřní strukturu právního vztahu je rozhodující účast subjektů na vytváření obsahu tohoto vztahu. Při konkrétním aplikaci v soukromoprávním vztahu nemůže jeden účastník druhému jednostranně ukládat povinnosti ani na něj převádět práva a jejich míra účasti na formování vnitřního obsahu právního vztahu je stejná. Veřejnoprávní vztah je odlišný v tom, že jeden subjekt tohoto vztahu je nositel veřejné moci a může tedy jednostranně ukládat povinnosti bez vůle i proti vůli druhého subjektu. Podíl na formování vnitřního obsahu je u každého subjektu odlišný.<sup>82</sup> Tuto metodu právní regulace je třeba v nejasných situacích kombinovat se základními teoriemi (zájmové, mocenské, organické).

Ve zvláštních zákonech, které upravují jednotlivé oblasti práva, se jen v málo z nich dozvíme, zda podat žalobu dle OSŘ nebo SŘS. Tak například dle § 28 zákona o vyvlastnění (č. 184/2006 Sb.) se výrok o vyvlastnění přezkoumá dle SŘS a výrok o náhradě za vyvlastnění dle páté části OSŘ. Dle § 18 odst. 5 katastrálního zákona (č. 356/2013 Sb.) se rozhodnutí o zamítnutí vkladu přezkoumává dle páté části OSŘ. V převážné většině případů se však musí vycházet z judikatury, nejčastěji ze Sbírky rozhodnutí NSS, ve které jsou rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného pro řešení kompetenčních sporů. Výroky zvláštního senátu, byť v konkrétní věci, působí svou autoritou jako významný precedent.<sup>83</sup> Jak pravil Hoetzel při výkladu dualismu právním „*Je přirozené, že právní řád sám nedává nám ex professo přímé odpovědi na celkovou otázku, co je podle něho právem soukromým a veřejným. Najít odpověď na tuto otázku je v první řadě věcí teorie a praxe.*“<sup>84</sup> To platí i dnes v našem právním řádu, kde nenajdeme mnoho ustanovení v zákoně, která by nám jasně stanovila, zda jde o právo

---

<sup>81</sup> VEDRAL, J. Některé případy používání soukromoprávních institutů ve veřejném právu. In: Správní právo, Praha, 2011, č. 1 – 2, roč. XLIV, str. 27. ISSN 0139-6005.

<sup>82</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 12. října 2004, č. j. 4 As 47/2003-125. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>83</sup> ZAHRADNÍKOVÁ, R.: *Správní soudnictví a jeho dvě „větve“ aneb srovnání řízení podle části 5. občanského soudního řádu a řízení o žalobě proti nezákonnému rozhodnutí podle soudního řádu správního*. In: Dny práva – Days of Law, 2. ročník mezinárodní konference pořádané PrF MU. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 1121-1037. zdroj: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/obcan/zahradnikova.pdf>.

<sup>84</sup> HÁCHA, Emil. *Slovník veřejného práva československého*. Reprint původního vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. s. 493-500. ISBN 80-902752-6-5.

veřejné či soukromé (v souvislosti se správním soudnictvím v širším pojetí). Proto zde má hlavní slovo judikatura soudů a to rozhodnutí NSS, které je závazné pro konkrétní případ, rozhodnutí rozšířeného senátu NSS, který posoudí danou věc má-li senát NSS jiný názor, než který dříve uvedl rozšířený senát NSS a v poslední řadě rozhodnutí zvláštního senátu, které je závazné pro všechny správní orgány a soudy.

## 4. Právní úprava dle soudního řádu správního

Dle SŘS se přezkoumávají rozhodnutí správních orgánů, kterými bylo rozhodnuto o veřejných subjektivních právech a nejsou z přezkumu vyloučena dle § 70 SŘS. Tento přezkum rozhodnutí je považován za soudní kontrolu veřejné správy. „*Tato soudní kontrola je v systému dělby moci jednou z brzd a protivah, které působí proti moci výkonné. Nejde přitom o kontrolu všeobecnou (ta by znamenala nepřipustné „nadřazení“ soudní moci nad moc výkonnou), ale o speciální kontrolu týkající se pouze správního rozhodování o subjektivních právech.*“<sup>85</sup> Jde tedy o jeden ze způsobů kontroly veřejné správy, v této práci omezený na rozhodnutí správních orgánů. Soudní kontrola veřejné správy je označována jako správní soudnictví. Na správní soudnictví můžeme pohlížet také jako na „jednu z funkcí ve smyslu materiálním (nalézání práva, rozhodování právních sporů v oblasti práva veřejného)“, jak uvádí Mikule v učebnici Správní právo.<sup>86</sup> Soudy zde mají za úkol kontrolovat a k tomu jim je zákonem svěřena určitá pravomoc. Jejich funkcí, jak uvedl Mikule, je podle dávné zásady judikovat, nikoli spravovat.<sup>87</sup> Činnost správních soudů nelze subsumovat pod správní činnosti, nelze tedy říci, že soudy rozhodují o právech a povinnost jmenovitě určených osob. Soudy, rozhodující o žalobě dle § 65 SŘS, mají za úkol určit, zda rozhodnutí vydané správním orgánem je v souladu s právními předpisy. Rozhodnutí soudů ve věci nenahrazuje správní rozhodnutí, tuto pravomoci soudy dle SŘS nemají, jen v některých případech mají pravomoc snížit trest za správní delikt nebo upustit od potrestání. Přezkum nezákonných správních rozhodnutí, jeho proces, podmínky a rozhodování musí být v souladu s čl. 6 EÚLP, ke které jsme se zavázali 18. 3. 1992. Dle č. 6 odst. 1 má každý právo na to, aby jeho věc byla přezkoumána v „plné jurisdikci“ nestranným a nezávislým soudem zřízeným zákonem. Požadavek plné jurisdikce není výslovně v textu čl. 6 EÚLP uveden, ale z rozsáhlé judikatury Evropského soudu pro lidská práva tento požadavek vyplývá. Tento závazek je také upraven v čl. 36 odst. 2 LZPS, který je součástí ústavního pořádku v ČR. Přijetím SŘS, který je účinný od 1. ledna 2003, a pátou částí OSŘ je tento požadavek naplněn. Změna se projevila v tom, že dle dřívější

---

<sup>85</sup> WINTEROVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní: vysokoškolská učebnice*. 6. vyd. Praha: Linde, 2011, s. 407. ISBN 978-80-7201-842-0.

<sup>86</sup> MIKULE, V. In. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 513. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>87</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 525. ISBN 978-80-7179-254-3.

páté části OSŘ (účinná do 2002, kterou Ústavní soud sp. zn. 16/99 ze dne 27. 6. 2001 zrušil) se rozhodnutí přezkoumávala jen v rozsahu zákonnosti, tedy ne v plné jurisdikci.

Právo na spravedlivý proces vychází jak z EÚLP a také z LZPS. Čl. 6 EÚLP upravuje procesní práva v těch řízeních, která se týkají nejdůležitějších práv a povinností osob. Pokud se rozhoduje o občanských právech a závazcích, použije se ustanovení čl. 6 odst. 1 EÚLP, tedy obecná procesní práva. Pokud se rozhoduje o trestních obviněních, použije se čl. 6 odst. 1 i odst. 2 a 3 EÚLP, tedy speciální procesní práva. „*Obecná procesní práva, stanovená v čl. 6 odst. 1 evropské Úmluvy, vyjadřují dva soubory procesních požadavků. Jednak požadavky na kvalitu procesu jakožto vlastního postupu. Jednak (navíc) požadavky na kvalitu orgánu, který proces vede. Požadavky na kvalitu vlastního procesu spočívají v tom, aby dotčena osoba byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené době slyšena. Požadavky na kvalitu orgán pak spočívají v tom, aby proces vedl orgán, který je „nezávislý a nestranný“ a je „zřízený zákonem“.*“<sup>88</sup> Speciální procesní práva v čl. 6 odst. 2 a 3 EÚLP upravují větší požadavky na kvalitu procesu, jako je právo na spravedlivé slyšení, právo výslechu svědků v prospěch osoby i neprospěch osoby. Podobná úprava jako je v čl. 6 EÚLP, obsahuje také čl. 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který je také pro ČR závazný.<sup>89</sup>

#### **4. 1. Rozhodnutí přezkoumatelná dle SŘS**

Rozhodnutí, která se přezkoumávají dle SŘS, jsou taková, která zasahují do veřejných subjektivních práv. „*Veřejné subjektivní právo je oprávnění, kterým normy veřejného práva umožňují občanu, aby mohl uplatnit jako svůj právní nárok u státu nebo jiného nositele veřejné moci provedení nebo zdržení se nějakého úkonu.*“<sup>90</sup> Rozhodujícím slovem zde je norma veřejného práva, která je rozdílem vůči soukromým subjektivním právům. K posouzení, jaká rozhodnutí jsou veřejnoprávní, můžeme odvodit negativním pojetím veřejných subjektivních práv. Rozhodnutí, která zasahují do veřejných subjektivních práv, jsou tedy taková, která nevznikají ze vztahu občanskoprávního, obchodněprávního, pracovněprávního ani rodinného. Veřejná subjektivní práva vznikají ze vztahu nadřízenosti a podřízenosti, ze vztahu, kdy veřejná správa realizuje prostřednictvím správních orgánů svou vrchnostenskou pravomoc, svěřenou jí

<sup>88</sup> SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení.* Praha: Linde Praha, a. s. 2007, str. 103-104. ISBN 978-80-7201-676-1.

<sup>89</sup> SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení.* Praha: Linde Praha, a. s. 2007, str. 102-109. ISBN 978-80-7201-676-1.

<sup>90</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník,* Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1.

zákonem. K pozitivnímu vymezení rozhodnutí zasahujících do veřejných subjektivních práv nám slouží judikatura NSS a zvláště Sbírnice rozhodnutí NSS. Za rozhodnutí přezkoumatelná dle SŘS považuje stávající judikatura: rozhodnutí o návrhu na jmenování děkana<sup>91</sup>, exekuční příkaz k plnění nepeněžitě pohledávky<sup>92</sup>, rozhodnutí o nezařazení do evidence využití zemědělské půdy podle uživatelských vztahů<sup>93</sup>, rozhodnutí o výmazu ochranné známky z rejstříku ochranných známek<sup>94</sup>, rozhodnutí celního úřadu o zadržení zboží, nenavazuje-li na něj konečné rozhodnutí<sup>95</sup>, rozhodnutí o záznamní povinnosti správce daně dnes dle § 97 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (dříve § 39 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, dnes již zrušený)<sup>96</sup>, rozhodnutí o změně licenčních podmínek podle § 21 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání<sup>97</sup>, rozhodnutí Podpůrného a garančního rolnického a lesnického spolku, a. s., o neposkytnutí podpory podle § 2da zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství<sup>98</sup>, rozhodnutí o zastavení řízení ve věci udělení víza k pobytu nad 90 dní<sup>99</sup>, rozhodnutí mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., školský zákon<sup>100</sup>, rozhodnutí o zadržení zboží podle čl. 4 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1383/2003 v režimu čl. 1 odst. 1 písm. a)<sup>101</sup>, závazná informace o sazebním zařazení zboží vydávaná podle Nařízení Rady č. 2913/92/EHS a nařízení Komise č. 2454/93/EHS<sup>102</sup>, rozhodnutí ministra spravedlnosti o odvolání z funkce vedoucího státního zástupce dle § 10 zákona č. 283/1993 Sb., o státní zastupitelství.<sup>103</sup>

U problematiky rozhodnutí o vyvlastnění bych se chtěla pozastavit. Otázka, ve které „větvi“ se bude rozhodnutí o vyvlastnění přezkoumávat, je po několika letech

---

<sup>91</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 24. listopadu 2011, č. j. 7 As 66/2010 – 119. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>92</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. února 2012, č. j. 44 A 95/2011 – 49. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>93</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. dubna 2009, č. j. 11 Ca 143/2008 – 35. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>94</sup> Rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 6. ledna 2004, č. j. Konf 93/2003-5, 276/2004 Sb. NSS. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>95</sup> Rozsudek NSS ze dne 18. května 2011, sp. zn. 7 As 52/2011. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>96</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, sp. zn. 7 Afs 14/2010. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>97</sup> Rozsudek NSS ze dne 19. srpna 2009, č. j. 9 Afs 62/2009 – 79. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>98</sup> Rozsudek NSS ze dne 28. dubna 2011, č. j. 1 As 22/2011 – 64. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>99</sup> Rozsudek NSS ze dne 31. května 2011, č. j. 9 Aps 6/2010 – 106. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>100</sup> Rozsudek NSS ze dne 27. července 2011, č. j. 1 As 53/2011 – 109. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>101</sup> Rozsudek NSS ze dne 18. května 2011, č. j. 7 As 52/2011 – 100. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>102</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. června 2010, č. j. 6 Ca 90/2007 - 35. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>103</sup> Rozsudek NSS ze dne 27. října 2009, č. j. 9 As 94/2008 - 77. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.



rozporných názorů vyřešena. Nejdříve vyslovil NSS názor, že rozhodnutí o zřízení věcného břemene (vyvlastňovací řízení) je rozhodnutím vyplývajícím ze soukromoprávních vztahů a není tudíž možná žaloba dle SŘS.<sup>104</sup> Poté však NSS dospěl k opačnému názoru, že přezkum takovéhoto rozhodnutí patří do pravomoci správních soudů.<sup>105</sup> V tomto rozhodnutí uvedl, že je důležité odlišit spor o vlastnické právo (které je soukromoprávní záležitostí) od rozhodování o zřízení věcného břemene nebo o vyvlastnění. Rozhodující podle něj je soukromoprávní nebo veřejnoprávní povaha zásahu do práva vlastnického, ne však povaha vlastnického práva samotného. Předmětem tohoto řízení není vlastnické právo jako takové, ale jeho omezení věcným břemenem. Důležitost rozlišování sporů a vymezení, o který spor se jedná, najdeme už v Hoetzelově teorii o dualismu právním.<sup>106</sup> NSS zde použil metodu právní regulace. Příklad zhodnotil tak, že vyvlastňovaný a stavební úřad nejsou v rovném postavení v tomto právním vztahu dobrovolně. Stavební úřad vnucuje vyvlastňovanému vznik tohoto právního vztahu a jednostranným úkonem určí jeho obsah. Proto musíme považovat tento právní vztah za veřejnoprávní a tudíž přezkum takovéhoto rozhodnutí je v pravomoci správních soudů. Přijetím nového zákona o vyvlastnění č. 184/2006 Sb. zákonodárce, nedbaje na judikaturu NSS stanovil, že rozhodnutí v řízení o vyvlastnění se projedná dle OSŘ (původní § 28 odst. 1, které pak bylo novelizováno s účinností k 1. 2. 2013). Odpovědí, proč tak zákonodárce učinil, je nejspíše v jeho názoru, že přezkoumávání rozhodnutí o vyvlastnění má být učiněno v plné jurisdikci soudu, kdy tuto podmínku OSŘ splňuje. Existují však i názory, kdy lze přezkum rozhodnutí dle SŘS považovat také za plnou jurisdikci soudů.<sup>107</sup> Podle dnes účinné úpravy v § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění (č. 184/2006 Sb.) je přezkum dle SŘS u výroku o vyvlastnění a dle OSŘ u výroku o náhradě škody. Opačným případem může být rozhodnutí pozemkového úřadu o neschválení dohody o vydání nemovitosti, kde rozšířený senát

---

<sup>104</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 27. února 2003, č. j. 6 A 71/2000 – 44. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>105</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 12. října 2004, č. j. 4 As 47/2003 - 125, Výběr NSS 265/2004. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>106</sup> „Nároky obsahově úplně stejné mohou být buď veřejnoprávní nebo soukromoprávní podle svého odůvodnění, t. j. podle toho, o jaký důvod vzniku se opírají. Obrana majitele dolního zemědělského pozemku proti bránění přirozenému odtoku vody může se díti na koleji práva veřejné podle § 11 česk. vodního zák. č. 71/1870 z. z. anebo na poli práva soukromého, opírá-li se např. o služebnost nebo jiný poměr soukromého práva.“ HÁCHA, Emil. *Slovník veřejného práva československého*. Reprint původního vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. s. 493-500. ISBN 80-902752-6-5.

<sup>107</sup> MALAST, J. *Drobná úvaha nad soudním přezkumem rozhodnutí o vyvlastnění nemovitosti*. In: KNOLL, V. *Naděje právní vědy*. Bykov 2010. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, str. 421-430.

NSS stanovil, že tato rozhodnutí se přezkoumávají dle OSŘ. Zde jde o otázku vlastnictví k dané nemovitosti,<sup>108</sup> kdy vlastnictví je soukromoprávní povahy.

## 4. 2. Rozhodování soudu v plné jurisdikci

Princip rozhodování v plné jurisdikci je jedním z požadavků, vedle nestranného a nezákonného orgánu, který je kladen na stát dle čl. 6 EÚLP. Tento princip patří k evropským standardům právního státu. Plná jurisdikce v sobě zahrnuje možnost soudu provádět dokazování ke zjištění skutkového stavu, hodnocení skutkového stavu nezávisle na tom, jak ho vyhodnotil správní orgán. Pokud však soud považuje skutkový stav za správný a dostatečný, tak jak ho zjistil správní orgán, znovu skutkový stav zjišťovat nebude a bude pracovat se skutkovým stavem zjištěným správním orgánem. Soud musí mít také v pravomoci zavázat svým právním názorem správní orgán, který se jím v novém řízení musí řídit a podle něho rozhodnout v otázkách právních i skutkových. Soud má v pravomoci změnit rozhodnutí správního orgánu, je-li to možné už v řízení před soudem. Tato pravomoc se týká v čl. 6 EÚLP ve věcech trestního obvinění, pod které spadá i správní trestání. Tyto základní požadavky vyplývají z judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

Otázkou plné jurisdikce soudu při rozhodování se zabýval Pomahač ve svém článku „Plná jurisdikce správních soudů“. V návaznosti na judikaturu ESLP a rozšiřování ochrany základních lidských práv a svobod, která u nás vyústila ke změně úpravy a celého systému soudní kontroly rozhodnutí správních orgánů, tak jak ji známe po několika novelách dnes v podobě SŘS a části páté OSŘ. Pomahač v tomto článku vystihl v devíti bodech základní pravomoci soudu, která jsou v souladu s požadavky EÚLP a judikatury ESLP. Klíčová ustanovení o pravomoci soudu při rozhodování o správní žalobě stanovil takto: „1. Soud přezkoumá z hlediska skutkového i právního napadené rozhodnutí, popřípadě i jiné rozhodnutí, bylo-li podkladem rozhodnutí žalobou napadeného, a to v mezích žaloby a z důvodů v ní uvedených. 2. Soud zruší žalobou napadené rozhodnutí, zjistí-li, že žaloba je důvodná pro nezákonnost nebo pro zneužití správního uvážení. 3. Soud zruší žalobou napadené rozhodnutí pro vady řízení, zjistí-li, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl závažným způsobem porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem.“

---

<sup>108</sup> Rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 5. srpna 2010, Konf 64/2009-7, 2327/2011 Sb. NSS. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

4. Soud však může důvodně vytykané vady řízení sám odstranit, může-li to učinit sám a bez průtahů a aniž by nepřiměřeně nahrazoval činnost správního orgánu. Podaří-li se tímto způsobem vady řízení odstranit, přezkoumá soud napadené rozhodnutí také v bodech, vytykajících jeho nezákonnost či zneužití správního uvážení. 5. Pro vady řízení však zruší soud napadené rozhodnutí vždy, zjistí-li, že je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. 6. Zrušuje-li soud rozhodnutí vydané v instančním postupu, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně. 7. Zruší-li soud rozhodnutí, může současně vyslovit, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému; mělo-li však být řízení před správním orgánem zastaveno, soud současně se zrušením rozhodnutí správního orgánu takové řízení zastaví. 8. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán. Zrušil-li soud rozhodnutí týkající se správního deliktu, případně uložení sankce, vychází v dalším řízení správní orgán ze soudem zjištěného skutkového stavu. 9. Soud žalobu zamítne, není-li důvodná.<sup>109</sup>

Dle rozhodnutí NSS<sup>110</sup> je § 77 odst. 2 věta první SŘS faktickou transpozicí požadavku tzv. „plné jurisdikce“ coby atributu práva na spravedlivý proces. Soud tedy není omezen ve skutkových otázkách v tom stavu, jak se s nimi vypořádal správní orgán, konkrétně v jeho obsahu, hodnocení a rozsahu. Při zjištění skutkových a procesně právních deficitů má možnost i sám tuto vadu napravit a to svým vlastním zhodnocením věci a provedením důkazů.

Řízení dle SŘS je u nás postaveno v zásadě na kasačním principu, rozhodnutí soudu nenahrazuje rozhodnutí správního orgánu. Dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva<sup>111</sup> je však podmínkou závaznost právního názoru v rozhodnutí soudu pro správní orgány. Může zde vyznět otázka, zda rozhodnutí správních orgánů, která zasahují do veřejných subjektivních práv, spadají v katalogu lidských práv pod občanská práva a závazky, když se tyto rozhodnutí týkají veřejného práva. Jak uvedla Klára Hamuláková ve svém článku<sup>112</sup> obsah pojmu občanská práva a závazky se nekryje s obsahem pojmu soukromá práva. Pod občanská práva a závazky spadají tedy i věci patřící (v našem právním řádu) do práva veřejného. V oblasti správního trestání lze

<sup>109</sup> POMAHAČ, R. *Plná jurisdikce správních soudů*. In: Soudní rozhledy, 3/2002. str. 77. ISSN 1211-4405.

<sup>110</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 – 99. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>111</sup> Rozsudek ESLP ve věci Zumtobel proti Rakousku ze dne 21. Zář 1993, Stížnost č. 12235/86. Dostupné z <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-45519>.

<sup>112</sup> HAMULÁKOVÁ, K. *Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy*. In: Správní právo. Praha, 8/2012, roč. XLV, str. 474. ISSN 0139-6005.

tento pojem zařadit pod oblast v čl. 6 EÚLP, kde se hovoří o trestním obvinění. Tato ustanovení se vztahují na rozhodnutí, kde se uloží trest za správní delikt. Ve správním trestání mají soudy zvláštní pravomoc ve věci rozhodování o trestu.

#### **4. 3. Rozhodování soudů dle § 76 a § 78 SŘS**

Rozhodování soudů je postaveno převážně na kasačním principu, kdy soud zruší rozhodnutí správního orgánu a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Soud rozhodnutí zruší dle § 78 SŘS, zjistí-li nezákonnost rozhodnutí nebo vadu v řízení. V otázce nezákonnosti se soud zabývá otázkou nesprávného posouzení právní otázky hmotného nebo procesního práva správním orgánem.<sup>113</sup> Soud tedy bude posuzovat, zda správní orgán aplikoval správnou právní normu jak procesní, tak hmotněprávní. Při posuzování vad v řízení, bude soud zkoumat zákonnost řízení, které předcházelo vydání rozhodnutí. Každá procesní vada však nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí a tudíž ne pro každou vadu v řízení je možné rozhodnutí správního orgánu zrušit.<sup>114</sup>

Soud zruší rozhodnutí také z důvodu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, které spočívá v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů (§ 76 SŘS). Nedostatek důvodů bude například v případě, že správní orgán ve svém rozhodnutí pouze odkáže na rozhodnutí soudu, který se však meritorně spornou otázkou nezabýval, ale jen hypoteticky.<sup>115</sup> Dalším případem je rozhodnutí správního orgánu, které pouze odkazuje na podklady pro rozhodnutí a příslušná zákonná ustanovení bez jakékoli právní či skutkové úvahy a zdůvodnění.<sup>116</sup> Nepřezkoumatelná rozhodnutí pro nesrozumitelnost jsou například rozhodnutí odvolacího orgánu, který ve výroku rozhodnutí nahradil v plném rozsahu rozhodnutí prvního stupně a výrok i odůvodnění orgánu prvního stupně se stalo výrokiem odvolacího orgánu a ještě k tomu ho odvolací orgán formuloval jako rozhodnutí orgánu prvního stupně<sup>117</sup> nebo rozhodnutí o správním deliktu, kde z výroku

---

<sup>113</sup> JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 648. ISBN 978-80-7400-498-8.

<sup>114</sup> Např.: Rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 5. srpna 2013, č. j. 30 A 92/2011 - 126, Výběr NSS 5270/2013 nebo Rozhodnutí NSS ze dne 4. června 2003, č. j. 6 A 12/2001-51, 23/2003 Sb. NSS. Obě Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>115</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 17. prosince 2008, č. j. 7 As 17/2008-60, 1789/2009 Sb. NSS. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>

<sup>116</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 28. srpna 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36, 1389/2007 Sb. NSS. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>

<sup>117</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 26. října 2006, č. j. 2 As 8/2006 130, 1494/2008 Sb. NSS. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

ani z odůvodnění nevyplyne počet a popis jednotlivých deliktů (při spáchání více deliktů).<sup>118</sup>

Použil-li správní orgán při svém rozhodování správní uvážení, tzv. diskreční pravomoc, soud v tomto případě bude přezkoumávat, zda správní orgán nevybočil z mezí zákonem stanovených nebo zda správní uvážení nezneužil. I zde má soud v pravomoci takováto rozhodnutí zrušit. V pravomoci soudu není nahrazení správního uvážení soudním, ale posouzení, zda se správní orgán dostatečně vypořádal se skutkovým stavem, zda odpovídá zásadám logiky a je v souladu s účelem institutu správního uvážení.<sup>119</sup> Soud se při zkoumání zákonnosti zabývá také podklady pro rozhodnutí. Judikatura nebyla po léta konstantní v názoru, zda závazná stanoviska (která jsou podkladem pro rozhodnutí) jsou samostatně přezkoumatelná a lze je považovat za rozhodnutí správního orgánu, nebo se přezkoumávají v rámci konečného rozhodnutí. Dle aktuální judikatury<sup>120</sup> se závazná stanoviska přezkoumávají až v rámci finálního rozhodnutí. Tato koncepce je stanovena tak, aby neporušila čl. 36 odst. 2 LZPS, tedy práva na soudní ochranu, protože i závazná stanoviska, jako podklady pro rozhodnutí, mají schopnost zasáhnout do právní sféry adresáta rozhodnutí. Soud má tedy v pravomoci zrušit závazná stanoviska (nebo i jiné podklady), když shledá jejich rozpor se zákonem, ale až s konečným rozhodnutím správního orgánu. Soud dále vyslovuje nicotnost rozhodnutí. K nicotnosti rozhodnutí přihlíží soud ex offio i bez návrhu. Nicotnost rozhodnutí lze zkoumat jen u žalob, které jsou přípustné dle SŘS. „Až po ověření předpokladu přípustnosti žaloby se může soud zabývat právní kvalitou rozhodnutí samotného, tedy zjišťovat a hodnotit i okolnosti svědčící pro nicotnost či proti ní.“<sup>121</sup>

Dle § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím soud při přezkumu rozhodnutí odvolacího správního orgánu (který odmítl žádost o poskytnutí informace) zruší nezákonné rozhodnutí odvolacího orgánu a orgánu prvního stupně, ale i nařídí správnímu orgánu, aby požadované informace poskytl. Tato specifická pravomoc, která je upravena ve speciálním zákonu (v poměru *lex specialis*

---

<sup>118</sup> Rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 11. dubna 2006, č. j. 31 Ca 39/2005-70, 1282/2007 Sb. NSS. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>119</sup> JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 649. ISBN 978-80-7400-498-8.

<sup>120</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 23. srpna 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, 2434/2011 Sb. NSS. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>121</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 21. dubna 2005, č. j. 4 As 31/2004-53, 619/2005 Sb. NSS. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

k SŘS), je „trnem v oku“ některým odborníkům. Mikule upozorňuje, že tento způsob rozhodování je pro soudy náročný, protože budou muset konkrétní informaci přímo označit v rozsudku.<sup>122</sup> Také Mazanec se staví negativně k navyšování pravomocí soudů při rozhodování, kdy pravomoci narušují kasační systém rozhodování správních soudů a narušují tak původní (i historickou) koncepci kontroly veřejné správy ve správním soudnictví. K tomuto problému se vyslovil i NSS, když ve svém rozhodnutí<sup>123</sup> uvedl problematické ustanovení § 16 odst. 4, zákona o svobodném přístupu k informacím, které přísně narušuje kasační systém správního soudnictví, ale na druhou stranu zde nenalezl žádnou protiústavnost. Pozitivním přínosem této pravomoci je urychlení řešení věci. Podle kasace by při zrušení rozhodnutí soud vrátil věc správnímu orgánu a ten znovu musel rozhodnout. Může však nastat problém, když správní orgán nebude z nějakého důvodu chtít informaci poskytnout (bude se stále domnívat, že žadatel nemá nárok na poskytnutí informace) a tak opakovaně neposkytne informaci pozměněním důvodů odepření poskytnutí informace. Tento názor zastával i zákonodárce a pozměňovacím návrhem proto přidal toto ustanovení do návrhu zákona.<sup>124</sup> Z tohoto důvodu byl tento zákon novelizován (novela účinná od 23. 3. 2006). K tomu se vyjádřil i NSS ve svém rozhodnutí ze dne 13. dubna 2011, č. j. 1 As 95/2010-240. Důvodová zpráva k připravované novele zákona o svobodném přístupu k informacím, která měla být účinná od 1. 1. 2014, transformovala § 16 odst. 4 (dnes účinného zákona) do § 18 (připravované novely) s tím, že by v § 18 byl zaveden tzv. informační příkaz. „*Informačním příkazem je takové opatření nadřízeného orgánu povinného subjektu, při němž je povinnému subjektu přímo uloženo poskytnutí informace (jsou-li pro takový postup splněny zákonné důvody, tj. nejedná-li se o informaci, kterou by nebylo možno vydat). Jedná se tedy o správní období stávajícího § 16 odst. 4 InfZ.*“<sup>125</sup> Tato novela však dosud nebyla přijata. Přijetím této novely by byla odňata soudu imperativní pravomoc nařít správnímu orgánu poskytnutí informace. Podobně tomu bylo podle dnes již zrušeného zákona o střetu zájmů. Soud zde měl v pravomoci rozhodnout

---

<sup>122</sup> MIKULE, V. *Správní soudnictví – quo vadis?* In: ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech, čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2007, str. 207. ISBN 978-80-21042-62-9.

<sup>123</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 31. července 2006, č. j. A 2/2003-73, 1469/2008 Sb. NSS. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>124</sup> 250. usnesení Senátu ze schůze dne 30. 11. 2005 (Parlament České republiky, Senát 2005, senátní tisk č. 161, [www.senat.cz](http://www.senat.cz)). Čtení návrhu zákona po vrácení Senátem (Parlament České republiky, Poslanecké sněmovna, 2005 – IV. volební období, sněmovní tisk č. 991, [www.psp.cz](http://www.psp.cz)).

<sup>125</sup> Důvodová zpráva k zákonu o svobodném přístupu k informacím. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/clanek/zmena-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim-a-zakona-o-pravu-na-informace-o-zivotnim-prostredi.aspx>.

o porušení povinnosti veřejného funkcionáře dle zmiňovaného zákona a o uložení trestu za toto porušení. Pravomoci soudu, které narušují kasační systém správního soudnictví, tedy nejsou a možná ani nebudou novinkou.

Při zrušení rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu k dalšímu řízení se správní orgán musí řídit právním názorem soudu a v případě, že soud prováděl dokazování, řídit se i výsledky dokazování, tak jak je posoudil a vyhodnotil soud. Soud může zrušit i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podle stejných pravidel jako zruší rozhodnutí odvolacího orgánu, aniž by navrhovatel namítal nezákonnost tohoto rozhodnutí. Zrušení rozhodnutí správního orgánu je kasačním systémem v rozhodování soudů. Je používán ve většině případů, ale v pravomoci soudů je i možnost změnit výši trestu. Dle § 78 odst. 2 SŘS soud sníží výši trestu, který byl uložen za spáchání správního deliktu, považuje-li tento trest za nepřiměřeně vysoký nebo může dokonce i od potrestání upustit. V tomto případě je potřeba určit, zda rozsudek soudu nahrazuje rozhodnutí správního orgánu, jak je tomu v řízení dle páté části OSŘ, nebo jak jinak lze na tento typ rozhodnutí soudu pohlížet. „*Zákon nestanoví, že by soud měl při moderaci svým výrokem výslovně i zrušovat výrok o trestu vyslovený v napadeném rozhodnutí. Soudní praxe tak nečiní a v tomto případě je třeba mít za to, že výrok o trestu je nahrazen moderačním výrokem rozsudku obdobně jako v případě rozhodnutí v obnoveném řízení*“<sup>126</sup>

#### **4. 4. Opravné prostředky proti rozhodnutí krajského soudu**

Proti rozhodnutí soudu je možné podat kasační stížnost. Dle § 120 SŘS je kasační stížnost mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Správní soudnictví však není bráno jako dvouinstanční řízení, jako je tomu v klasickém civilním řízení.<sup>127</sup> Ve správním soudnictví není možné podat řádný opravný prostředek, ale možnost přezkoumat rozhodnutí krajského soudu je přípustná formou kasační stížnosti, o které rozhoduje NSS. Z LZPS ani z EÚLP nevyplývá požadavek opravného prostředku proti rozhodnutí soudu, ale v rámci sjednocování judikatury byla tato možnost zakotvena v SŘS. V pravomoci NSS při projednání kasační stížnosti je možnost zrušit rozhodnutí krajského soudu a rozhodnout místo něj

---

<sup>126</sup> JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 651. ISBN 978-80-7400-498-8.

<sup>127</sup> JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 893. ISBN 978-80-7400-498-8.

o zrušení rozhodnutí správního orgánu, pokud již v řízení před krajským soudem existoval důvod pro zrušení.<sup>128</sup> Taktéž může NSS učinit i v případě vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu (§ 110 odst. 2 písm. b) SŘS). Tato pravomoc byla v rámci zrychlení řízení a zefektivnění přidána do SŘS v rámci novely zákonem č. 303/2011 Sb. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 303/2011 Sb. by NSS měl možnost tak činit výjimečně.<sup>129</sup>

Nezruší-li NSS při projednání kasační stížnosti rozhodnutí správního orgánu, ale pouze rozhodnutí krajského soudu, věc mu vrátí k dalšímu projednání (§ 110 odst. 1 SŘS). NSS zruší celé rozhodnutí krajského soudu, nebo jen jeho část, v případě, že jiná část rozhodnutí krajského soudu je správná. Tak může nastat například v projednání věci u krajského soudu ve společném řízení. Krajský soud je povinen po vrácení od NSS věc znovu projednat a rozhodnout v takovém rozsahu, ve kterém NSS rozhodnutí zrušil. Krajský soud je při znovuprojednání vázán právním názorem NSS. Při zrušení rozhodnutí krajského soudu se ve věci nebude před krajským soudem pokračovat v několika případech. NSS zrušil i rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovil jeho nicotnost. K řízení před krajským soudem nemělo dojít z důvodu zastavení řízení, odmítnutí žaloby nebo postoupení věci, krajský soud však tak při doručení žaloby neučinil. V tomto případě vydá NSS některé z těchto rozhodnutí procesní povahy za krajský soud. Třetím případem je zrušení rozhodnutí krajského soudu, ale věc mu není vrácena k rozhodnutí, protože ve věci vůbec krajský soud neměl vydávat rozhodnutí.<sup>130</sup> V konkrétním případě se jednalo o usnesení krajského soudu, tedy procesní rozhodnutí, ve kterém měl krajský soud vydat usnesení o vyznačení doložky právní moci nálezu NSS. Krajský soud odmítl vydat usnesení o vyznačení doložky právní moci. NSS však konstatoval, že procesní rozhodnutí, jako je odmítnutí žaloby, je možné vydat pouze na základě návrhu na zahájení řízení, ale v tomto případě byl zde podán návrh na vydání usnesení o vyznačení doložky právní moci, které však není návrhem na zahájení řízení, kde by se rozhodlo ve věci samé. Z toho vyplývá, že krajský soud může vydat procesní rozhodnutí (zde odmítnutí) jen v návaznosti

---

<sup>128</sup> JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 893. ISBN 978-80-7400-498-8.

<sup>129</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., dostupné z Beck-online (právní informační systém).

<sup>130</sup> JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 979. ISBN 978-80-7400-498-8.



na podání žaloby a návrhu na zahájení řízení. Krajský soud zde neměl vůbec vydávat žádné procesní rozhodnutí, jako je odmítnutí žaloby.<sup>131</sup>

Rozhoduje-li NSS podle § 110 odst. 1 SŘS první věty za středníkem, nemá na výběr, zda se zrušujícím rozsudkem vydá i procesní rozhodnutí o odmítnutí žaloby, postoupení věci nebo zastavení řízení. NSS tak musí učinit, zákon mu nedává možnost posouzení, zda tak učiní či ne. Oproti tomu rozhoduje-li NSS podle § 110 odst. 2 SŘS, tedy zda zruší i rozhodnutí správního orgánu nebo vysloví jeho nicotnost, má možnost uvážení, zda tak učiní či nikoli. Zákonodárce dal v tomto případě NSS možnost volby tím, že do tohoto paragrafu použil slovo „může“ a „podle povahy věci“. NSS musí tedy nejdříve správně určit, zda bude rozhodovat o procesních otázkách nebo přímo o podstatě věci. Poté NSS zjistí, zda použije § 110 odst. 1 SŘS první větu za středníkem, nebo § 110 odst. 2 SŘS. NSS dále zamítne kasační stížnost, považuje-li rozhodnutí krajského soudu za správné a nejsou-li důvody pro změnu rozhodnutí (§ 110 odst. 1 SŘS druhá věta). NSS přezkoumává rozhodnutí krajského soudu jen z důvodů a v rozsahu uvedeném ve stížnosti, vyjma některých případů: je-li na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl (§ 109 odst. 3 SŘS), je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné (§ 109 odst. 3 SŘS), bylo-li řízení před soudem zmatečné (§ 109 odst. 4 SŘS), řízení před krajským soudem trpělo takovou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí (§ 109 odst. 4 SŘS) nebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné (§ 109 odst. 4 SŘS).

Kasační stížnost může podat žalobce, žalovaný, osoba zúčastněná na řízení, osoba, která se domáhala postavení zúčastněné osoby, ale krajský soud jí toto postavení nepřiznal, osoba, která se domáhala práva zúčastněné osoby až po vydání rozhodnutí krajského soudu a osoba, které vznikla rozhodnutím krajského soudu nějaká povinnost (např. jím byla uložena pořádková pokuta) nebo újma na právech.<sup>132</sup> Účastníky řízení o kasační stížnosti jsou stěžovatel (ten, který stížnost podal) a ti, kdo byli účastníky původního řízení. Kasační stížnost lze podat jen ze zákonem stanovených důvodů, které jsou taxativně vymezeny v § 103 SŘS jako stížnostní důvody. Důvody, pro které lze kasační stížnost podat, mají velký rozsah. Podle SŘS jsou široké možnosti pro podání kasační stížnosti. Jak uvedl profesor Průcha, v řízení o kasační stížnosti se už po čtvrté

---

<sup>131</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 12. dubna 2007, č. j. 2 As 62/2006-34, 1257/2007 Sb. NSS. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>132</sup> JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 897-899. ISBN 978-80-7400-498-8.

v řadě za sebou rozhoduje ve věci samé, a kasační stížnost je pojata jako mimořádný opravný prostředek, proto by měly být důvody pro podání kasační stížnosti zúženy.<sup>133</sup> Podstatou řízení o kasační stížnosti není rozhodování, zda správní orgán vydal zákonné nebo nezákonné rozhodnutí (s tím souvisí i řízení u krajského soudu), ale zda nedošlo k nezákonnému postupu u krajského soudu nebo jiným procesním vadám. Jelikož žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, jako jedna z forem správního soudnictví, je kontrolou veřejné správy, NSS v tomto případě přezkoumává kontrolu veřejné správy.

Podání kasační stížnosti nemá ze zákona odkladný účinek, jen na návrh stěžovatele může být odkladný účinek přiznán (§ 107 odst. 1 SŘS). Absence odkladného účinku je u některých způsobů rozhodnutí krajského soudu problémem. Je-li podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu a krajský soud při projednání zjistí, že je důvodná a že správní orgán rozhodl nezákonně, zruší rozhodnutí správního orgánu a vrátí mu věc zpátky k novému projednání. Správní orgán je tak vázán právním názorem, který vyslovil ve výroku rozsudku krajský soud. Do této chvíle není ve věci problém. Podá-li však správní orgán kasační stížnost a NSS zjistí nedostatky nebo pochybnosti v řízení u krajského soudu a zruší rozhodnutí tohoto soudu, vzniknou dvě rozhodnutí správního orgánu. První rozhodnutí vydal správní orgán, poté ho zrušil krajský soud, ale následně ho NSS tím, že zrušil rozhodnutí krajského soudu, uznal za správné. Druhé rozhodnutí vydal správní orgán v návaznosti na zrušující rozhodnutí krajského soudu, ve kterém krajský soud zavázal správní orgán právním názorem vysloveným ve výroku rozsudku, podle kterého pak správní orgán vydal druhé rozhodnutí. Není jednoznačné, jak na tyto rozhodnutí pohlížet. Tento nedostatek by napravil ze zákona přiznaný odkladný účinek rozhodnutí krajského soudu při podání kasační stížnosti.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. *Aktuální otázky správního soudnictví*. Praha: Leges, 2012, str. 21. ISBN 978-80-87576-47-2.

<sup>134</sup> SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. *Aktuální otázky správního soudnictví*. Praha: Leges, 2012, str. 21. ISBN 978-80-87576-47-2.

## 5. Soudní přezkum správních rozhodnutí dle páté části OSŘ

Přezkum rozhodnutí správních orgánů je zvláštním řízením dle páté části OSŘ, která je účinná (stejně jako SŘS) od 1. 1. 2003. Nejedná se o typické civilní řízení dle první až čtvrté části OSŘ, ale i ta se použijí v řízení v případě, když některé otázky řízení nejsou upraveny v páté části OSŘ a současně nejsou s touto částí v rozporu (§ 245 OSŘ). Teoretici nemají jednotný názor na to, zda se jedná o řízení sporné či nesporné. Názorům, že se jedná o sporné řízení, nasvědčuje fakt, že tu existuje konkrétní spor mezi adresátem rozhodnutí a správním orgánem, návrh se nazývá žalobou a řízení je vedeno zásadou koncentrace. I tak uvádí důvodová zpráva k zákonu č. 151/2002.<sup>135</sup> K druhému názoru se přiklání fakt, že je v řízení zvolena forma účastenství, která je typická pro nesporné řízení, soud přibírá účastníky ex offio a druhá strana sporu (zde správní orgán) není účastníkem řízení.<sup>136</sup> Tento způsob přezkumu rozhodnutí správního orgánu je veden ve speciálním řízení dle páté části OSŘ i proto, že ho nelze zařadit mezi klasické sporné řízení dle první až čtvrté části OSŘ ani mezi nesporné řízení, které je dnes upraveno speciálním zákonem (č. 292/2013 Sb.).

### 5. 1. Rozhodnutí přezkoumatelná dle páté části OSŘ

Předmětem řízení dle páté části OSŘ je rozhodnutí správního orgánu, které musí předcházet tomuto řízení a které se musí týkat sporů nebo jiných záležitostí, vyplývajících ze vztahů občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních.<sup>137</sup> Typickými příklady rozhodnutí, která lze napadnout žalobou podle páté části OSŘ jsou rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu o dlužných poplatcích dle zákona o elektronických komunikacích (č. 127/2005 Sb.), rozhodnutí Energetického regulačního úřadu dle energetického zákona (č. 458/2000 Sb.) a převážná většina rozhodnutí o náhradě škody při restitučních náhradách nebo při náhradách při vyvlastnění či jiného omezení vlastnického práva. Především judikatura stanoví, ve kterých věcech lze podat žalobu dle páté části OSŘ. Dle OSŘ se budou přezkoumávat: rozhodnutí celního úřadu o uložení povinnosti uhradit náklady spojené

---

<sup>135</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 151/2002 Sb., dostupné z Beck-online (právní informační systém).

<sup>136</sup> SVOBODA, K., SMOLÍK, P., LEVÝ, J., ŠÍNOVÁ, R. a kol.: *Občanský soudní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 790-792. ISBN 978-80-7400-506-0.

<sup>137</sup> WINTEROVÁ, A. a kol., *Civilní právo procesní*, 6. vydání, Linde Praha, 2011. ISBN 978-80-7201-842-0.

s výrobou a zničením neodebraných tabákových nálepek<sup>138</sup>, rozhodnutí o uložení povinnosti uhradit regulační poplatek podle zákona o veřejném zdravotním pojištění<sup>139</sup>, rozhodnutí Rady českého rozhlasu o odvolání generálního ředitele z funkce<sup>140</sup>, rozhodnutí pozemkového úřadu o neschválení dohody o vydání nemovitosti<sup>141</sup>, rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o odvolání jeho místopředsedy<sup>142</sup>.

Rozhodnutí podle zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele o mzdových nárocích (§ 9 odst. 4 daného zákona) jsou přezkoumatelná dle páté části OSŘ, neboť je správním orgánem (zde Úřadem práce, odvolací orgánem je Ministerstvo práce a sociálních věcí) rozhodováno o nárocích z pracovněprávního vztahu. Tak vyplývá z usnesení NSS ze dne 1. 4. 2003, č. j. 6 A 97/2002-26. Nabytím účinnosti novely SŘS zákonem č. 396/2012 Sb., který změnil v § 7 SŘS určení místní příslušnosti soudu, bylo v odst. 3 doplněno, že ve věcech ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, je příslušný krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště nebo sídlo, popřípadě v jehož obvodu se zdržuje. Touto změnou nastaly pochybnosti, zda je stále dána pravomoc k rozhodnutí civilního soudu dle páté části OSŘ nebo zda je tímto ustanovením stanovena nově pravomoc správních soudů k projednání rozhodnutí ve věci ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele. Tímto problémem se zabýval NSS ve svém rozhodnutí ze dne 6. srpna 2013, č. j. Nad 131/2012 – 44. V rozhodnutí je stanoveno, že soudy v občanském soudním řízení rozhodují o věci až poté, co správní orgán rozhodne věcně o sporu nebo jiné právní věci vyplývajících ze soukromoprávních vztahů, správní soudnictví naopak řeší procesní otázky, jako je odmítnutí správního orgánu věc projednat. Civilní soudy si tedy stále přivlastňují pravomoc rozhodovat v těchto věcech. NSS řešil ve zmiňovaném rozhodnutí otázku, zda ustanovení o místní příslušnosti soudů ve správním soudnictví založilo také pravomoc správních soudů přezkoumávat tyto rozhodnutí. Pravomoc soudu musí vždy předcházet jeho příslušnosti.

---

<sup>138</sup> Rozhodnutí vydané dle § 118 odst. 6 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, In: Rozsudek NSS ze dne 31. ledna 2012, č. j. Konf 60/2011 - 15. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>139</sup> Rozhodnutí vydané dle § 16a odst. 1 písm. f) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, In: Rozsudek NSS ze dne 19. března 2013, č. j. Konf 38/2012 - 32. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>; pozn: § 16a odst. 1 písm. f) bylo k 1. 1. 2014 zrušeno.

<sup>140</sup> Rozhodnutí vydané dle § 9 odst. 6 zákona č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, In: Rozsudek NSS ze dne 30. března 2011, č. j. 1 As 102/2010 – 80. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>141</sup> Rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 5. srpna 2010, č. j. Konf 64/2009-7, 2327/2011 Sb. NSS. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>142</sup> Rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 31. ledna 2012, č. j. 62 Af 69/2011-58, 2674/2012 Sb. NSS. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

Jazykový výklad zákona č. 396/2012 Sb. tedy nestačí, proto NSS shledal jediným racionálním výkladem ten, že toto nové ustanovení § 7 odst. 3 SŘS nezasahuje do dosavadní úpravy pravomoci soudů ve správním soudnictví. Tím, že novela SŘS stanovila nová pravidla pro určování místní příslušnosti soudu ve věcech ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, nemění nic na tom, že rozhodnutí správního orgánu, který věcně rozhodl o mzdových nárocích, je přezkoumatelné podle páté části OSŘ.

Rozhodnutí o sporu dle § 129 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, jsou přezkoumatelná dle páté části OSŘ. Dle § 129 odst. 1 „*úřad rozhoduje spory mezi osobou vykonávající komunikační činnost (§ 7) na straně jedné, a účastníkem, popřípadě uživatelem na straně druhé, na základě návrhu kterékoliv ze stran sporu, pokud se spor týká povinností uložených tímto zákonem nebo na jeho základě. Úřad rovněž rozhoduje spory v případech, kdy na straně osoby vykonávající komunikační činnost (§ 7) nebo účastníka, popřípadě uživatele, došlo ke změně na jinou osobu, zejména z důvodu postoupení pohledávky, převzetí dluhu, přistoupení k závazku.*“ Český telekomunikační úřad neřeší spory o smluvní pokutu za porušení smluvní povinnosti, která byla ujednána mezi provozovatelem telekomunikační služby a uživatelem služby. Tyto spory řeší soud v klasickém civilním řízení.<sup>143</sup> ČTÚ rozhoduje především spory o peněžitá plnění za poskytnutou službu mezi provozovatelem telekomunikační služby a uživatelem služby.<sup>144</sup> O sporech mezi provozovatelem telekomunikační služby a uživatelem služby se několikrát vyjádřil zvláštní senát zřízený zákonem č. 131/2002 Sb., ale soudy ani úřady rozhodnutí zvláštního senátu v mnoha případech nerespektují, i když jsou rozhodnutí zvláštního senátu závazná pro všechny správní orgány a soudy. Je-li přiznána pravomoc ČTÚ o rozhodování sporu, je možné proti tomuto rozhodnutí podat žalobu dle páté části OSŘ. Je-li dána pravomoc soud rozhodnout spor (většinou se týká spor o smluvní pokutu a její výši při nesplnění povinnosti ve smlouvě, např. nevrácení modemu, set top boxu, satelitního přijímače), rozhoduje se o sporu v civilním řízení dle první až čtvrté části OSŘ. Soudům měla být novelou zákona č. 127/2005 Sb. rozšířena pravomoc o rozhodování sporů dle § 129 zmiňovaného zákona. Soudy měly mít v pravomoci rozhodování sporů, které dnes

---

<sup>143</sup> Rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 9. září 2008, č. j. Konf 27/2008, R 28/2011 civ. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>144</sup> Rozhodnutí NS ze dne 31. března 2009, sp. zn. 33 Cdo 2894/2008, R 1/2010 civ. Dostupné z <http://www.nsouid.cz/>.

náleží ČTÚ, ale novela nebyla přijata, a tak pravomoc zůstává nezměněna.<sup>145</sup> Z rozhodovací činnosti zvláštního senátu zřízeného zákonem č. 131/2002 Sb. lze dovodit závěr, že nejvíce se tento senát zabývá kompetenčními spory mezi ČTÚ a soudy, kdy zvláštní senát rozhoduje o tom, zda řešení sporu patří do pravomoci dle § 129 zákona č. 127/2005 Sb. nebo do pravomoci soudů v řízení dle třetí části OSŘ.

## 5. 2. Podstata přezkumu rozhodnutí

Rozhodl-li správní orgán o věcech soukromoprávní povahy a domnívá-li se adresát tohoto rozhodnutí, že jím bylo zasazeno do jeho subjektivních práv a povinností, má možnost nechat toto rozhodnutí přezkoumat u civilních soudů tzv. „pořadem práva“. Tento pojem se používal převážně dříve pro postup před civilními soudy zahájený žalobou v řízení sporném. U soukromoprávních věcí byla přípustnost pořadu práva pravidlem a nepřípustnost jeho výjimkou, který předpokládal zvláštní předpis a to formou nesporného řízení nebo správního. V ostatních věcí, které nebyly soukromoprávní povahy, byl pořad práva výjimkou.<sup>146</sup> Dnes se o rozhodnutích v soukromoprávní věci nerozhoduje v klasickém civilním řízení jako ostatní spory, ale dle speciálního řízení, které je upraveno v páté části OSŘ. Žalobce se v tomto řízení domáhá, aby soud rozhodl ve věci a vydal rozhodnutí, které nahradí rozhodnutí správního orgánu.

Přezkum správních rozhodnutí před soudem není opravným prostředkem ani nenavazuje na řízení před správním orgánem. Jedná se o samostatné řízení, které začíná podáním žaloby, přes provádění důkazů až po vydání rozsudku. Určitou povahu přezkumného řízení má v případě, že soud vezme za svá některá zjištění skutkového stavu od správního orgánu, soud dle § 248 OSŘ rozhodne o odložení právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí nebo soud zamítne žalobu, považuje-li rozhodnutí správního orgánu za správné.<sup>147</sup> „Podle § 250i OSŘ soud žalobu zamítne, dospěje-li k závěru, že správní orgán rozhodl o sporu nebo o jiné právní věci týkající se soukromého práva správě. Z této dikce lze dovodit, že mezi předcházejícím správním řízením a následujícím soudním řízením o tomtéž existuje nepochybný procesní vztah,

---

<sup>145</sup>ZAVŘELOVÁ, J. *Spory s operátory o peněžitá plnění*. In: Soudní rozhledy, 9/2013, str. 310. ISSN 1211-4405.

<sup>146</sup>HORA, V. In: HÁCHA, E. a kol. *Slovník veřejného práva československého. Svazek III*. Reprint původního vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, str. 283. ISBN 80-902752-6-5.

<sup>147</sup> SVOBODA, K., SMOLÍK, P., LEVÝ, J., ŠÍNOVÁ, R. a kol: *Občanský soudní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 792. ISBN 978-80-7400-506-0.

*jinak by nebylo možné, aby soud žalobu zamítal namísto toho, aby ve věci samé znovu rozhodl tak, že do rozsudku převezme korektní verdikt správního orgánu.*<sup>148</sup> Řízení tedy nelze považovat za čistě samostatné a nezávislé. Další důkaz toho, jak je řízení dle páté části OSŘ specifické a nelze ho pod jiná řízení subsumovat. „*Základním účelem tohoto řízení je tedy nové posouzení věci, která byla předtím předmětem řízení před jiným orgánem. Důsledkem, nikoli prioritním účelem tohoto soudního řízení je též přezkum rozhodnutí jiného orgánu, zejména když soud může vzít za svá též skutková zjištění jiného orgánu.*“<sup>149</sup>

Žalobu má oprávnění podat ten, kdo tvrdí, že byl dotčen na svých právech rozhodnutím správního orgánu, kterým byla jeho práva nebo povinnosti založena, změněna, zrušena, určena nebo zamítnuta, jak stanoví § 246 odst. 1 OSŘ. Spolu s dalšími ustanoveními, zejména s § 250e odst. 1, § 250f, 250j jsou naplněny požadavky čl. 6 odst. 1 EÚLP a čl. 36 odst. 2 LZPS. Ochrana občanských práv a závazků je přezkumem dle páté části OSŘ zabezpečena. Naplnění plné jurisdikce zde není sporné, neboť se soud zabývá právní i skutkovou stránkou věci a navíc má soud možnost nahradit rozhodnutí správního orgánu svým vlastním rozhodnutím. „*Při rozhodování o žalobě není soud podle § 250e odst. 1 OSŘ vázán skutkovým stavem, jak byl zjištěn správním orgánem. V řízení před soudem mohou být prováděny nové důkazy, mohou být zopakovány důkazy provedené před správním orgánem,*...“<sup>150</sup> Soud přezkoumává napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, skrz které se žalobce domáhá změny rozhodnutí. V některých případech soud nemusí přihlížet jen k žalobním bodům (§ 250f OSŘ). Skutečnost, že soud žalobu projednává v plné jurisdikci, je zřejmé i z § 247 OSŘ. Soud sám zhodnotí, je-li žaloba přípustná, i když správní orgán neprojedná odvolání z důvodu opožděnosti jeho podání. Zjistí-li soud, že odvolání bylo podáno včas, i když nadřízený správní orgán bere odvolání jako opožděné, žalobu neodmítne z důvodu nepřípustnosti dle § 250g odst. 1 písm. c) OSŘ, ale věc projedná.

---

<sup>148</sup> SVOBODA, K.: *Dvoji koncentrace při soudním přezkum správního rozhodnutí o soukromém právu.* In: *Správní právo.* Praha, 8/2011, roč. XLIV, str. 464. ISSN 0139-6005.

<sup>149</sup> KOPECKÝ, M. *Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem.* In: VOPÁLKA, V. *Nová úprava správního soudnictví.* ASPI Publishing, 2003, str. 223. ISBN 80-86395-65-0.

<sup>150</sup> ZAHRADNÍKOVÁ, R.: *Správní soudnictví a jeho dvě „větve“ aneb srovnání řízení podle části 5. občanského soudního řádu a řízení o žalobě proti nezákonnému rozhodnutí podle soudního řádu správního.* In: *Dny práva – Days of Law,* 2. ročník mezinárodní konference pořádané PrF MU. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 1121-1037. zdroj: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/obcan/zahradnikova.pdf>.

### 5. 3. Aktivní legitimace k podání žaloby

K podání žaloby je oprávněn ten, kdo tvrdí, že byl dotčen na svých právech rozhodnutím správního orgánu, kterým byla jeho práva nebo povinnosti založena, změněna, zrušena, určena nebo zamítnuta (§ 246 odst. 1 OSŘ). Řízení je vedeno zásadou dispoziční, žalobce musí podat žalobu sám. Žalobce musí tvrdit dotčení na svých právech, nelze podat žalobu za někoho jiného, kdo byl dotčen na svých právech. Dále musí existovat rozhodnutí, které toto tvrzené dotčené právo založilo, změnilo, určilo nebo zamítlo.<sup>151</sup> Žaloba je podána účastníkem správního řízení. Účastníkem správního řízení je dle § 27 SpŘ žadatel a dotčené osoby, které společně sdílí nějaké právo nebo povinnost, v řízení z moci úřední je účastníkem dotčená osoba, které rozhodnutí založí, změní nebo zruší práva a povinnosti nebo se rozhodnutím prohlásí, že práva a povinnosti má nebo nemá. Dalšími účastníky správního řízení jsou dotčené osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech a povinnostech nebo osoby, které tvrdí, že jsou účastníky, dokud se neprokáže opak. Další účastníky může stanovit i zvláštní zákon (§ 27 odst. 3 SpŘ). Tito účastníci, kteří byli dotčeni na svých právech rozhodnutím správního orgánu, mají možnost podat žalobu dle páté části OSŘ.

Musí existovat rozhodnutí správního orgánu, o kterém žalobce tvrdí, že jím byl dotčen na svých právech. Rozhodnutí může být konstitutivní: zakládá, mění, ruší nebo zamítá právo nebo povinnost nebo deklaratorní: určuje, zda osoba práva má nebo nemá. Toto rozhodnutí musí nabýt právní moci. Ve správním řízení musí být vyčerpány dostupné řádné opravné prostředky. Řádnými opravnými prostředky jsou odvolání nebo rozklad, ale proti některým rozhodnutím správního orgánu není přípustný žádný řádný opravný prostředek, jako například proti rozhodnutí o povolení práva na vklad nemovitosti do katastru nemovitostí nebo rozhodnutí o zamítnutí vkladu (§ 18 odst. 4 a 5 zákona č. 256/2013 Sb.). Není-li tedy přípustný řádný opravný prostředek, tato podmínka tedy nemusí být splněna. Zákon tento postup neupravuje, nezakazuje ho (což by bylo proti principu čl. 36 odst. 2 LZPS) ani ho výslovně nepovoluje. Zvláštní senát zřízený zákonem (č. 131/2002 Sb.) stanovil stejný postup jaký je upraven v § 68 SŘS (*„Žaloba je nepřipustná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky*

---

<sup>151</sup> SVOBODA, K., SMOLÍK, P., LEVÝ, J., ŠÍNOVÁ, R. a kol: *Občanský soudní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 793-794. ISBN 978-80-7400-506-0.



v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon...“).<sup>152</sup> Žalobce musí tedy, je-li to možné, vyčerpat řádné opravné prostředky, a to včas. Odmítne-li nadřízený správní orgán odvolání nebo rozklad z důvodu opožděného podání, účastník nemá možnost podat žalobu dle páté části OSŘ. Účastník nesmí brát přezkum rozhodnutí podle páté části OSŘ jako další možnost obrany, když zmeškal lhůtu pro podání řádného opravného prostředku. Jak uvádí Svoboda: „...soudní řízení podle páté části občanského soudního řádu nemá sloužit k nápravě procesní nedbalosti účastníka, který v původním správním řízení neuspěl...“<sup>153</sup> Důvody opožděnosti podání odvolání přehodnotí soud sám svým vlastním zjištěním a posouzením. Žaloba je nepřipustná, jestliže žalobce nevyužil řádné opravné prostředky (§ 247 odst. 2 OSŘ). Podle doslovného výkladu, musí podat žalobce odvolání nebo rozklad sám. Zákonná úprava v OSŘ neřeší situaci, kdy rozhodnutí správního orgánu vyhoví jednomu účastníkovi, ale druhý se odvolá a rozhodnutím odvolacího správního orgánu je vyhověno druhému účastníkovi. Účastník, kterému bylo prvním rozhodnutím vyhověno, neměl důvod se odvolávat, jenže odvolacím rozhodnutím byl dotčen na svých právech a chce se bránit. „Přestože tak zákon výslovně nestanoví, může s ohledem na zachování práva na soudní ochranu žalobu podat i účastník správního řízení, který nevyčerpal v řízení před správním orgánem řádné opravné prostředky, pokud rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného [stejně i § 68 písm. a) SŘS].“<sup>154</sup>

Lhůta k podání žaloby je zákonem stanovena na dva měsíce od doručení rozhodnutí správního orgánu (§ 247 odst. 1). V případě, že bylo účastníkům řádně doručeno rozhodnutí, běží každému dvoutměsíční lhůta k podání žaloby dle páté části OSŘ. Za rozhodnutí se považuje rozhodnutí o opravném prostředku (možností nepřipustnosti opravného prostředku jsem se zabývala výše). Ve správním řádu nalezneme případy, kdy se rozhodnutí nedoručuje, ale jen vyhláší. Když se účastník vzdá práva na doručení rozhodnutí, správní orgán rozhodnutí vyhlásí, tak od okamžiku vyhlášení běží účastníkovi správního řízení dvoutměsíční lhůta k podání žaloby.<sup>155</sup>

---

<sup>152</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 8. ledna 2006, č. j. Konf 17/2006-16. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>153</sup> SVOBODA, K. *Dvojitá koncentrace při soudním přezkumu správního rozhodnutí o soukromém právu.*

In: *Správní právo*. Praha, 8/2011, roč. XLIV, str. 466. ISSN 0139-6005.

<sup>154</sup> SVOBODA, K., SMOLÍK, P., LEVÝ, J., ŠÍNOVÁ, R. a kol: *Občanský soudní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 801. ISBN 978-80-7400-506-0.

<sup>155</sup> SVOBODA, K., SMOLÍK, P., LEVÝ, J., ŠÍNOVÁ, R. a kol: *Občanský soudní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 798-799. ISBN 978-80-7400-506-0.

V případě podání žaloby ke správnímu soudu, který ji odmítne a vrátí, poskytne žalobci lhůtu jednoho měsíce k podání žaloby k soudu civilnímu. Tato lhůta se počítá od právní moci usnesení o odmítnutí žaloby. Zajímavé je stanovisko občanskoprávního a obchodněprávního kolegia Nejvyššího soudu při určení počátku řízení. Podá-li žalobce žalobu ke správnímu soudu a ten žalobu odmítne a odkáže na řízení civilní dle páté části OSŘ, žalobce tedy ve lhůtě jednoho měsíce podá žalobu k civilnímu soudu. Dojde-li žaloba k soudu do lhůty jednoho měsíce, je řízení zahájeno dnem, kdy soudu došla původní odmítnutá žaloba (tedy den, kdy žaloba byla doručena správnímu soudu, § 82 odst. 3 OSŘ). Překročí-li žalobce lhůtu jednoho měsíce a žaloba dojde (po odmítnutí správním soudem) civilnímu soudu, je řízení zahájeno dnem, kdy až toto druhé podání žaloby došlo civilnímu soudu (§ 82 odst. 1 OSŘ).<sup>156</sup>

Může nastat situace, že správní orgán nepřibere účastníka, který má toto postavení a rozhodnutím jsou dotčena jeho práva a povinnosti i když není přibrán do řízení před správním orgánem. Postavení účastníka mají totiž i ty osoby, které správní orgán do řízení nepřibral, se kterými nejednal jako s účastníky, ale rozhodnutím je zasaženo do jejich právní sféry. To vyplývá z materiálního pojetí účastenství.<sup>157</sup> Tento opomenutý účastník má také právo bránit se proti rozhodnutí správního orgánu ať už odvoláním ve správním řízení nebo žalobou u soudu. Opomenutý účastník však nemá možnost podat odvolání, nezjistí-li, že se vede správní řízení, ve kterém má postavení účastníka. Je-li podána žaloba jiným účastníkem a soud zjistí, že i tento účastník měl být účastníkem ve správním řízení, přibere opomenutého účastníka do řízení před soudem, mohlo-li mít jeho nepřibrání jako účastníka za následek nezákonné rozhodnutí správního orgánu.<sup>158, 159</sup>

Zákonná úprava OSŘ se nevypořádává se situací, kdy opomenutý účastník podá žalobu sám. Zákon upravuje podmínky, které musí být splněny, aby byla žaloba projednána. Těmi jsou dodržení zákonem stanovené lhůty k podání žaloby a vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení. Tento požadavek opomenutý účastník nemůže splnit, protože mu nebylo doručeno rozhodnutí správního orgánu. Podle striktního výkladu zákona, by opomenutý účastník nemohl podat žalobu dle páté

---

<sup>156</sup> Rozhodnutí NS ze dne 9. listopadu 2011, sp. zn. Cpjn 201/2011, R 2/2012 civ. Dostupné z <http://www.nsoud.cz/>.

<sup>157</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 136. ISBN 978-80-7400-484-1.

<sup>158</sup> Usnesení NSS ze dne 2. prosince 2003, č. j. 7 A 56/2002-54. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>159</sup> HAMULÁKOVÁ, K. *K možnosti podání žaloby dle části páté OSŘ opomenutým účastníkem a další otázky s tím související*. In: *Správní právo*, Praha, 8/2011, roč. XLIV, str. 465-470. ISSN 0139-6005.

části OSŘ. Musíme ale pamatovat na čl. 36 odst. 2 LZPS, který stanoví možnost občana obrátit se na soud v případě, že byl rozhodnutím orgánu veřejné správy dotčen na svých právech. Tuto mezeru v zákonné úpravě lze vyřešit analogií zákona, kdy na tento případ použijeme jinou právní úpravu. Podle SpŘ § 28 odst. 2 je účastníkovi řízení, kterému byla pozice účastníka řízení odebrána usnesením správního orgánu a po odvolání mu bylo vyhověno, ale během této doby zmeškal provedení úkonu, navrácena lhůta k provedení úkonu.<sup>160</sup> Takový postup by mohl být zaveden i zde. Účastníkovi, který by se dozvěděl o rozhodnutí správního orgánu, kterým by byl dotčen na svých právech a se kterým by nesouhlasil, by byla poskytnuta lhůta k podání odvolání. Od tohoto okamžiku už by řízení probíhalo klasickým postupem. Lhůta pro odvolání proti rozhodnutí správního orgánu začíná běžet od okamžiku, kdy se opomenutý účastník o rozhodnutí dozvěděl. Jak uvádí NSS ve svém rozsudku<sup>161</sup>, byl-li účastník opomenut při oznámení rozhodnutí, nastane fikce oznámení v okamžiku, kdy se tento opomenutý účastník seznámí s obsahem rozhodnutí tak, jako by mu bylo řádně oznámeno. Tyto situace mohou nastat v případě, že žádný jiný účastník správního řízení již nepodal žalobu. Byla-li by podána žaloba a opomenutému účastníkovi by začala běžet lhůta k podání odvolání, měl by být opomenutý účastník přibrán rovnou k řízení před soudem a zde by měl možnost dovolávat se svých práv.

Podá-li opomenutý účastník žalobu k soudu, musí se určit, od kterého okamžiku lhůta začíná plynout. Podle autorů komentáře k páté části OSŘ začíná opomenutému účastníkovi běžet lhůta od okamžiku, kdy se o rozhodnutí dozvěděl. Soud by pak měl zajistit doručení rozhodnutí správního orgánu účastníkovi a případně mu prodloužit lhůtu k doplnění nebo opravě žaloby.<sup>162</sup> Opačného názoru je však NS, který uvádí s poukazem na Sbírku soudních rozhodnutí a stanovisek č. 2/2012, že ustanovení § 247 odst. 1 OSŘ se týká procesní lhůty k podání žaloby a nezakládá zákonný předpoklad, že lhůta dvou měsíců se počítá takto i v případě, kdy opomenutému účastníkovi nebylo doručeno rozhodnutí správního orgánu. Lhůtu tedy nelze aplikovat na tento případ, ale pouze v případě doručení účastníkovi řízení rozhodnutí správního orgánu.<sup>163</sup> K závěru, že lhůta pro podání žaloby začíná běžet od okamžiku, kdy dle zákona zaniká právo

---

<sup>160</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 140. ISBN 978-80-7400-484-1.

<sup>161</sup> Rozsudek NSS ze dne 17. února 2009, č. j. 2 As 25/2007-118. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>.

<sup>162</sup> SVOBODA, K., SMOLÍK, P., LEVÝ, J., ŠÍNOVÁ, R. a kol: *Občanský soudní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 795-796. ISBN 978-80-7400-506-0.

<sup>163</sup> Rozhodnutí NS ze dne 18. prosince 2012, sp. zn. 28 Cdo 3402/2012, Výběr NS 6208/2012. Dostupné z <http://www.nsouid.cz/>.

podat odvolání (objektivní lhůta 1 rok), dospěli i autoři komentáře páté části OSŘ Vondruška a Záruba a to s odkazem na zachování stability právních vztahů.<sup>164</sup>

#### 5. 4. Rozhodnutí o žalobě

Soud v řízení rozhodne ve věci samé o meritu věci, ale když rozhoduje o procesních otázkách, nevydává meritorní rozhodnutí. O odmítnutí žaloby se nerozhoduje ve věci samé, protože soud odmítne žalobu již na začátku, aniž by věc projednal. Odmítnou žalobu dle § 250g OSŘ smí jen z důvodů, které jsou zřejmé již při doručení žaloby soudem. Jedním z důvodů je opožděnost podání žaloby. Žalobu lze podat ve lhůtě dvou měsíců od doručení rozhodnutí (§247 OSŘ), ve lhůtě jednoho měsíce od doručení usnesení o odmítnutí žaloby správním soudem, nebo jinou lhůtou, kterou stanoví zvláštní zákon v konkrétních případech. Jinou lhůtou může být například třicetidenní lhůta k podání žaloby proti rozhodnutí katastrálního úřadu o zamítnutí vkladu (§ 18 odst. 5 zákona č. 256/2013 Sb., katastrální zákon) nebo také třicetidenní lhůta k podání žaloby proti výroku o náhradě škody v rozhodnutí o vyvlastnění (§ 28 odst. 2 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění po novele účinné od 1. 2. 2013). Dále soud odmítne žalobu, je-li podána neoprávněnou osobou (§ 250g odst. 1 písm. b) OSŘ). Tento fakt musí však být zřejmý již z podání žaloby, což je např. „*tehdy, když tvrzené právo dané osobě vůbec nemůže náležet.*“<sup>165</sup> Soud žalobu odmítne v případě, když žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky proti rozhodnutí správního orgánu (§ 250g odst. 1 písm. c) OSŘ), nebo přes výzvu soudu neodstranil chyby nebo nedoplnil nedostatky v podání (§ 43 odst. 2 OSŘ). Současně s odmítnutím žaloby soud řízení usnesením zastaví. Rozhodnutí správního orgánu zůstává nedotčeno.

V případě, kdy žalobce podá žalobu dle páté části OSŘ, ale žaloba má být projednána dle SŘS, soud žalobu nesmí odmítnout. Nemůže jít na újmu žalobce, když podá žalobu u nesprávného soudu, když ani soudy v některých případech nebyly za jedno v názoru, který soud má danou věc projednávat. Soud jen řízení zastaví a poučí žalobce, aby podal žalobu u správního soudu, a stanoví mu k tomu přiměřenou lhůtu (1 měsíc od doručení usnesení o zastavení řízení). Stejný postup je v opačném případě, když žalobce podá žalobu dle SŘS, ale věc spadá do kompetence soudu civilního. Není-li však správní soud stejného názoru o jeho pravomoci projednat žalobu dle SŘS,

---

<sup>164</sup> VONDRUŠKA, F, ZÁRUBA, J. In: DAVID, L. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. Díl.* 1. Vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, str. 1368. ISBN 978-80-7357-460-4.

<sup>165</sup> SVOBODA, K., SMOLÍK, P., LEVÝ, J., ŠÍNOVÁ, R. a kol: *Občanský soudní řád. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 820. ISBN 978-80-7400-506-0.

postoupí věc k rozhodnutí před zvláštní senát zřízený zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Tento senát složený ze tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu rozhodne usnesením, které je závazné jak pro strany kompetenčního sporu, tak i pro všechny správní orgány a soudy (§ 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb.).

Zjistí-li soud po projednání žaloby, že správní orgán rozhodl ve věci správně, žalobu zamítne (§ 250i OSŘ). Stane se tak, i když soud dospěje ke stejnému závěru jako správní orgán, byť jinou cestou, jiným zdůvodněním.<sup>166</sup> Z toho lze dovodit závěr, že soud zkoumá správnost výroku rozhodnutí, který je pro něj primární a proti kterému žalobce také brojí. Rozhodnutí správního orgánu zůstává nedotčené. V rozsudku, který se vydává ve věci samé při zamítnutí žaloby, soud jen rozhodne o nákladech řízení.

Ve věci samé soud rozhodne, dospěje-li k závěru, že ve věci má být rozhodnuto jinak, než jak rozhodl správní orgán (§ 250j odst. 1 OSŘ). „*Teprve tehdy, když soudce zjistí, že správní orgán postupoval procesně nekorektním způsobem, popřípadě nesprávně hodnotil důkazy, jež byly ve správním řízení provedeny, získává oprávnění vlastním rozhodnutím korigovat verdikt správního orgánu.*“<sup>167</sup> V tom případě, soud rozsudkem nahradí rozhodnutí správního orgánu v takovém rozsahu, ve kterém ho soud považuje za nesprávné (§ 250j odst. 2 OSŘ). Soud v rozsudku musí přesně uvést, které rozhodnutí a jakou jeho část ruší a nahrazuje svým rozsudkem. Tento rozsudek je vydán a doručen účastníkům řízení dle páté části OSŘ. Těmi jsou účastníci řízení před správním orgánem, ale není jím správní orgán. Zákonodárce postavení účastníka řízení správnímu orgánu nepřiznal. Rozsudek je závazný pro účastníky řízení, tudíž není závazný pro správní orgán. Tento nedostatek pasivní legitimace správního orgánu způsobuje opakované chyby v rozhodování správních orgánů, protože pro ně rozhodnutí není závazné, ani se jim nemusí doručovat. Správnímu orgánu je pouze doručen stejnopis žaloby a je mu umožněno, aby se k žalobě vyjádřil (§ 250c odst. 2 OSŘ). Tím, že není pro správní orgán závazné rozhodnutí soudu, nedochází ke sjednocování rozhodnutí správních orgánů. Pro soudy a správní orgány jsou závazná pouze rozhodnutí zvláštního senátu při řešení kompetenčních sporů (§ 5 odst. 5 zákona

---

<sup>166</sup> SVOBODA, K., SMOLÍK, P., LEVÝ, J., ŠÍNOVÁ, R. a kol: *Občanský soudní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 824. ISBN 978-80-7400-506-0.

<sup>167</sup> SVOBODA, K. *Dvojitá koncentrace při soudním přezkumu správního rozhodnutí o soukromém právu*. In: *Správní právo*. Praha, 8/2011, roč. XLIV, str. 469. ISSN 0139-6005.

č. 131/2002 Sb.).<sup>168</sup> Jde zde především o zásadu jistoty a předvídatelnost, kdy ve stejných případech má být věc vyřešena stejně a účastníkovi správního řízení mají být zaručeny stejné podmínky a stejné způsoby rozhodování ve stejných případech. Účastník správního řízení má sice možnost bránit se žalobou u soudu na ochranu jeho soukromých subjektivních práv, ale v případě, že soud už několikrát v podobném případě rozhodl opačně než správní orgán a správní orgán stejné chyby stále opakuje, vede to jen ke zbytečnému řešení sporu u soudu.

Podmínka účastenství před civilním soudem, kde z § 250a odst. 1 OSŘ vyplývá, že správní orgán není účastníkem řízení, není bez výjimky. Tuto výjimku řešil NS ve svém rozhodnutí, kde stanovil, že v určitých případech je správní orgán účastníkem řízení. Uloží-li soud v rozhodnutí hmotněprávní povinnost správnímu orgánu, má postavení účastníka řízení. Nemá-li správní orgán subjektivitu, je účastníkem řízení stát s dodatkem organizační složky, o jejíž rozhodnutí jde. Ustanovení § 250a odst. 1 OSŘ má procesní charakter a neobstojí za této situace, kdy z hmotněprávního předpisu vyplývá, že rozhodnutí soudu přímo zasahuje do materiálních práv a povinností správního orgánu. Vyloučení správního orgánu, jako účastníka řízení, by muselo být stanoveno hmotněprávní normou, což v tomto případě není.<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> HAMULÁKOVÁ, K. *Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy*. In: Správní právo. Praha, 8/2012, roč. XLV, str. 477. ISSN 0139-6005.

<sup>169</sup> Usnesení NS z 9. srpna 2012, sp. zn. 21 Cdo 1385/2011. Dostupné z <http://www.nsoud.cz/>.

## 6. Závěr

V první kapitole Historie správního soudnictví jsem se zabývala nejdůležitějšími momenty v historii, které se podílely na vývoji správního soudnictví. Z nedávné historie jsem srovnala právní úpravu, které u nás byla účinná do konce roku 2002, s právní úpravou účinnou od 1. 1. 2003 do dnes.

V kapitole Vymezení základních pojmů jsem se zaměřila na tři základní pojmy, které jsou dle mého názoru důležité pro pochopení problematiky duality soudního přezkumu správních rozhodnutí: správní orgán, rozhodnutí a rozlišení mezi soukromým subjektivním právem a veřejným subjektivním právem. Při důkladném vymezení těchto pojmů, jsem došla k názoru, že zákonná úprava je ve výkladu a vymezení správního orgánu a rozhodnutí nedokonalá a je zapotřebí vedle doslovného výkladu zákona připojit vědecký a judikaturní.

V problematice vymezení pojmu správní orgán mě nejvíce zaujala stanoviska NSS o postavení autorizovaného inspektora, která se často měnila. Při studování daných rozhodnutí<sup>170</sup> jsem se soustředila na výkladová stanoviska pro a proti. Dle mého názoru splňuje autorizovaný inspektor jen z části znaky správního orgánu. V oblasti jeho činnosti, kde to samé by mohl vykonávat stavební úřad, když se jedná o jakousi náhradu za rozhodnutí stavebního úřadu u staveb, které nepotřebují stavební povolení, bych považovala autorizovaného inspektora za správní orgán. Ale na druhou stranu neexistence jakéhokoli zákonem stanoveného procesu, který by byl v řízení o vydávání certifikátu stejný, a tím i samozřejmě nemožnost přezkumu tohoto procesu, mě obrací k druhému názoru, že se nejedná o správní orgán.

Nebylo by na škody, kdyby zákonodárce při svých nesčetných schvalování novel zákonů se pozastavil také nad základní zákonnou definicí v § 65 odst. 1 SŘS. Jasně by stanovil definici rozhodnutí, aby z ní byly patrné tři základní podmínky pro rozhodnutí. Nemuselo by dle mého mínění docházet k tolika podání kasačních stížností z důvodu, kdy krajský soud odmítne žalobu z důvodu nepřípustnosti, když nepovažuje rozhodnutí za rozhodnutí dle § 65 SŘS. Do § 65 SŘS bych přidala další odstavec, který by upřesnil pojem úkon správního orgánu, tak jak jej vysvětluje odst. 1, jako například, že úkon správního orgánu je ten, který při zvláštních zákonem stanovených formálních

---

<sup>170</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 4. srpna 2010, č. j. 9 As 63/2010-111, 2142/2010 Sb. NSS. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>; Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 13. března 2012, č. j. IV. ÚS 558/12 -1, Výběr ÚS 376/2012. Dostupné z <http://www.nalus.cz/>; Rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 6. září 2012, č. j. Konf 25/2012-9, 2717/2012 Sb. NSS. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/>

náležitostí, zakládá, mění, ruší nebo určuje, zda dotčený práva a povinnosti má nebo nemá, nebo jinak zasahuje do právní sféry dotčeného, kde by v součinnosti s kompetenčními výlukami v § 70 SŘS nemělo dojít k pochybnostem o zařazení úkonů správních orgánů pod tuto definici.

Od vymezení základních pojmů jsem přešla k samotnému přezkumu rozhodnutí správních orgánů dle SŘS. V první části kapitoly jsem s pomocí judikatury vymezila rozhodnutí, která lze přezkoumat dle SŘS. Dle mého názoru je rozlišování správních rozhodnutí, na rozhodnutí dle § 65 odst. 1 SŘS a na ostatní, proti kterým se nemůžeme bránit touto žalobou, ale třeba žalobou jinou, celkem složitější záležitostí, protože při existence nespočtu speciálních zákonů, si každý zákon rozhodnutí upravuje podobně, ale nejednotně. Tak jak vycházejí závěry judikatury na posuzování správního rozhodnutí dle § 65 SŘS, se shodují i s J. Hoetzelem, který vyslovil tuto teorii již za první republiky, že rozhodnutí a opatření jsou ty úkony správních úřadů, kterými se autoritativně deklaruje, že určitá osoba práva má nebo se úkonem zakládají práva a povinnosti a také výroky určovací, kdy všechny tyto úkony zasahují do právní sféry občana.<sup>171</sup>

V další části kapitoly jsem se zabývala zásadami a principy, na kterých je postaven přezkum, charakteristikou řízení, tj. nalézacím řízením a pravomocemi soudu při rozhodování, ze kterých nejlépe zjistíme podstatu přezkumu dle SŘS. K příznivému vývoji přezkumu rozhodnutí shledávám především ve stanovení základních zásad při kontrole rozhodnutí, kde bylo použito správní uvážení. Ať už judikatura NSS nebo Ústavního soudu a také EÚLP a judikatura ESLP stanovily základní principy a podílely se na efektivním vývoji přezkumu těchto rozhodnutí. Mezi základní principy patří proporcionalita, legitimní očekávání, právní jistota, předvídatelnost. Tyto principy ač některé jsou uvedeny ve SpŘ, nejsou zcela definované, a proto musí nastoupit judikatura s argumentačními metodami a co nejpodrobněji osvětlit danou problematiku přezkumu správního uvážení. Nutno podotknout, že jsou vidět pokroky oproti rozhodovací praxi na přelomu tisíciletí. Co se týká rozhodování soudu v plné jurisdikci, zastávám názor, že tak správní soudy činí. Není jim sice svěřena pravomoc, jako civilním soudům rozhodujícím dle páté části OSŘ, svým vlastním rozhodnutím nahradit rozhodnutí správního orgánu, ale pravomoci, které mají, se mi zdají dostatečné k tomu, aby správní orgán přinutili k vydání správního rozhodnutí a napravení jejich chyb

---

<sup>171</sup> HOETZEL, J.: *Soudní kontroly veřejné správy*. 2. vydání, Všehrd, Praha, 1926, str. 22.



ve správním řízení. Problémem však může být rychlost řízení, kdy se věc vrací zpátky ke správnímu orgánu, ale ta už se netýká plné jurisdikce.

Na konci kapitoly jsem se zaměřila na kasační stížnost, zejména na problematiku odkladného účinku stížnosti. Ve věci rozhodování o kasační stížnosti NSS a jeho pravomocemi se mi zdá ustanovení o tom, že NSS „může“ při zrušení rozhodnutí krajského soudu zrušit také rozhodnutí správního orgánu, ne moc chytře uvedené. Tím, že NSS má možnost zrušit výjimečně i rozhodnutí správního orgánu, pokud byly důvody už v řízení před krajským soudem, nezakládá právní jistotu toho, že tak NSS učiní. Není totiž stanoveno, že tak učinit musí, ale jen že může. Nikdo tedy nemůže NSS namítat, když tak neučiní, protože NSS měl jen možnost tak učinit, ale neměl povinnost. Netvrdím, že NSS by v takovém případě nezrušil i rozhodnutí správního orgánu, ale přineslo by větší jistotu, kdyby bylo jasně stanoveno, že tak má udělat v taxativně vymezených případech, proto bych místo slova „může“ použila slovní spojení „soud zruší s rozhodnutím krajského soudu i rozhodnutí správního orgánu v případě, že důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti existovaly již v řízení před krajským soudem“.

V další hlavní kapitole jsem se zabývala přezkumem dle páté části OSŘ, které v určitých ohledech navazuje na správní řízení, ale na druhou stranu je samostatnost tohoto řízení zabezpečena ustanoveními v zákoně, jako je nevázanost soudu na správní orgán při zjišťování skutkového stavu věci nebo samostatné navrhování a provádění nových důkazů. Dále jsem se zaměřila na problémová ustanovení v páté části OSŘ, lépe řečeno na oblasti, které nejsou zákonem upraveny a musí se použít judikatura. V některých případech však nejsou odborníci stejného názoru ať už mezi sebou, nebo s judikaturou. Myslím tím zejména problematiku účastenství v řízení u soudu, které je v zásadě závislé na účastenství ve správním řízení, dále problematiku podání žaloby opomenutým účastníkem, splnění jeho podmínek k podání žaloby a počítání lhůty pro podání žaloby. V problematice vyslovování nicotnosti rozhodnutí v soukromoprávní věci jsou zajímavé a určitě pravdivé názory zvláštního senátu a NSS, ale proces vyslovování nicotnosti mi přijde poněkud zmatečný a neefektivní. Při podání žaloby v soukromoprávní věci, ve které nebudu namítat nicotnost rozhodnutí, přestože rozhodnutí bude nicotné, bude civilní soud rozhodovat. Civilní soud, ač zjistí, že rozhodnutí je nicotné (a mohl by nicotnost ihned vyslovit, aniž by musel probíhat další proces), řízení zastaví dle § 104b odst. 1 OSŘ. Žalobce tedy musí znovu podat žalobu ve správním soudnictví a až zde se domáhat vyslovení nicotnosti rozhodnutí.

Tento postup se mi jeví jako zdlouhavý, neekonomický, neefektivní, když civilní soud jasně zjistí nicotnost rozhodnutí. Proč tedy, když je civilním soudům svěřena pravomoc nahrazovat rozhodnutí správních orgánů, jim není svěřena pravomoc vyslovit nicotnost rozhodnutí? Nahrazování rozhodnutí správního orgánu je stejný a možná ještě větší zásah do právní sféry dotčené osoby, než vyslovení nicotnosti.

Zásadní nedostatek v zákonné úpravě řízení dle páté části OSŘ spatřuji v nedořešení otázky závaznosti soudního rozhodnutí pro správní orgány nebo jiná zpětná vazba, která by zabráňovala opakovaným chybám v rozhodování správních orgánů. Netvrdím, že správní orgány rozhodují často chybně, ale musí existovat zákonná úprava, která takovému stavu zamezí. Dokážu si představit sbírku rozhodnutí, která by byla adresována správním orgánům, speciálně o rozhodnutích soudů dle páté části OSŘ. Tím by mohlo dojít k zamezení podání žalob ve stejných nebo podobných případech a ke snížení právní nejistoty účastníků správního řízení.

V podkapitole o aktivní legitimaci k podání žaloby dle páté části OSŘ jsem se zabývala podmínkami, které musí být splněny k podání žaloby. Zaměřila jsem se na problémová ustanovení v páté části OSŘ (kterých není málo) a možnostmi jejich výkladu. Při studování procesní úpravy řízení dle páté části OSŘ vzniká mnoho situací a variant, které mohou nastat, ale zákonodárce se jimi nezabýval a asi ani nezabývá, protože tato konkrétní úprava aktivní legitimace, podmínky k podání žaloby, lhůty, jsou od počátku nezměněny. Tím myslím, že zákonodárce neměl snahu se zabývat nedořešenou úpravou této části. Přitom například otázka přibrání opomenutého účastníka do řízení před soudem byla částečně upravena v OSŘ, platného a účinného do 31. 12. 2002, když § 250b odst. 2 OSŘ tohoto zákona stanovil postup soudu při přibrání opomenutého účastníka, který tvrdí, že mu rozhodnutí správního orgánu nebylo doručeno a považuje se za účastníka. Další, zákonem nevyřešené situace, jsou v podmínkách při podání žaloby. Žalobce musí vyčerpat řádné opravné prostředky, jinak je žaloba nepřipustná (§ 247 odst. 2 OSŘ). Tuto jasně a stručně znějící větu můžeme použít jen v případě, že jako jediný účastník správního řízení mám možnost ze zákona podat odvolání, správní orgán se mnou jako s účastníkem jedná, řádně mi doručí rozhodnutí, posléze i rozhodnutí o odvolání a jedinou pochybností je zákonnost rozhodnutí správního orgánu, o které však rozhodne soud. Ustanovení páté části OSŘ se nevypořádává se situací, kdy zákon nepřipouští podání odvolání, se situací, kdy bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka až rozhodnutím odvolacího orgánu nebo se situací, kdy opomenutý účastník neměl vůbec možnost seznámit se s rozhodnutím. Tato

poslední uvedená situace je způsobena pochybením správního orgánu a nemůže jít na újmu opomenutého účastníka to, že na něj správní orgán zapomněl a zákonodárce taktéž. Zákonodárce by měl novelizovat tato ustanovení v zákoně a inspirovat se například SŘS, kde jsou vyřešeny podmínky vyčerpání řádných opravných prostředků.

Současnou soudní ochranu ať už dle SŘS nebo dle páté části OSŘ považuji za dostačující. Spolu s opravnými prostředky ve správním řízení, kde se můžeme domáhat změny rozhodnutí, dozorčími prostředky, které jsou specifické pro správní řízení (v soudnictví neexistuje), je přezkum rozhodnutí správního orgánu další variantou v obraně proti zásahu do našich práv a svobod. Dualistická koncepce přezkum se mi zdá vhodná, neboť se domnívám, že je důležité, aby rozhodnutí, která se týkají veřejných subjektivních práv, přezkoumával odlišný orgán, než, který přezkoumává rozhodnutí týkající se soukromých subjektivních práv. Právo se vždy rozdělovalo na veřejné a soukromé, proto nevidím důvod zde stírat rozdíly. Nedostatky, které mají oba způsoby řízení, jsem ve své práci uvedla (alespoň ty nejpodstatnější), abych poukázala na základní deficit v právní úpravě. Rychlost celkového řízení podle SŘS, by dle mého názoru přinesla větší pravomoc v rozhodování soudu, ne jenom vrácení věci správnímu orgánu a zavázání ho právním názorem. Názorem proti může být fakt, že by řízení u správních soudů trvala déle a soudy by se musely zabývat věcí podrobněji. Soudy však, aby mohli důsledně a profesionálně rozhodnout, se musí stejně spisem důkladně zabývat, a proto, dle mého, by nemusel být problém soudu ve věci rozhodnout v případě, že skutkový stav je dostatečně zjištěn.

## 7. Resumé

The theme of my diploma thesis is „Duality of judicial review of administrative decision“. This diploma thesis contains definitions of elementary conception as administrative authority, administrative decision, public individual law rights and private individual law rights.

By the law no. 150/2002 Coll., the Code of Administrative Justice can be claimed the protection by the action against a decision of an administrative authority. This type of action can be filed by anyone who claims that his/her rights have been infringed by a decision of an administrative authority. Competence of administrative courts is possibility to annul administrative decision. The administrative authority must decide again.

The second type of action can be filed by the law no. 99/1963 Coll., the Code of Civil Justice. If the administrative authorities decided in the area of the private law, of the civil, commercial, labour or family law, the case will be decided by the civil court. Civil courts using the fifth part of the Code of Civil Justice. In their competence is possibility to replace the administrative decision with their own decision.

The judicial review must be consistent with the rights to a fair trial stated in article 6 of the European Convention on Human Rights. The article 6 of the European convention on Human Rights is separated on the civil rights and obligations and the criminal charge.

## 8. Seznam použitých zdrojů

### 8. 1. Literatura

- HÁCHA, Emil. Slovník veřejného práva československého. Reprint původního vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, 1202 s. ISBN 80-902752-6-5.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
- HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, 1450 s. ISBN 978-80-7400-059-1.
- HOETZEL, J. *Soudní kontroly veřejné správy*. 2. vydání, Všehrad, Praha, 1926, str. 22.
- HORA, V. In: HÁCHA, E. a kol. *Slovník veřejného práva československého. Svazek III*. Reprint původního vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, 1202 s. ISBN 80-902752-6-5.
- JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 632 s. ISBN 978-80-7400-501-5.
- JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8.
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 844 s. ISBN 978-80-7400-484-1.
- KNAPP, V. *Teorie práva*, Praha: C. H. Beck, 1998, 264 s. ISBN 80-7179-028-1.
- KOPECKÝ, M. *Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem*. In: VOPÁLKA, V. *Nová úprava správního soudnictví*. ASPI Publishing, 2003, 408 s. ISBN 80-86395-65-0.
- MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha, 1996, 450 s. ISBN 80-7201-021-2.
- MIKULE, V. *Správní soudnictví – quo vadis?* In: ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech, čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2007, str. 207. ISBN 978-80-21042-62-9.
- POMAHAČ, R. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011, 267 s. ISBN 978-80-7380-330-8.
- SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. *Aktuální otázky správního soudnictví*. Praha: Leges, 2012, str. 21. ISBN 978-80-87576-47-2.
- SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ V, a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. 1. Vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, 260 s. ISBN 978-80-7357-518-2.
- SVOBODA, K., SMOLÍK, P., LEVÝ, J., ŠÍNOVÁ, R. a kol: *Občanský soudní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1422 s. ISBN 978-80-7400-506-0.

- SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení.* Praha: Linde Praha, 2007, 359 s. ISBN 978-80-7201-676-1.
- ŠIMŮNKOVÁ, V., VEBEROVÁ, H. *Věcná správnost aktu a přezkoumávání jeho zákonnosti.* In: VOPÁLKA, V. *Nová úprava správního soudnictví.* ASPI Publishing, 2003, 408 s. ISBN 80-86395-65-0.
- VONDRUŠKA, F., ZÁRUBA, J. In: DAVID, L. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. Díl. 1. Vydání.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, 1368 s. ISBN 978-80-7357-460-4.
- WINTEROVÁ, A. a kol., *Civilní právo procesní*, 6. vydání, Linde Praha, 2011, 712 s. ISBN 978-80-7201-842-0.

## **8. 2. Odborné články, příspěvky ve sbornících**

- FAISAL HUSSEINI: *Vězeňství jako nový prostor pro správní soudnictví.* In: *Trestněprávní revue*, 2013, č. 3, str. 57. ISSN 1213-5313.
- HAMULÁKOVÁ, K. *K možnosti podání žaloby dle části páté OSŘ opomenutým účastníkem a další otázky s tím související.* In: *Správní právo*, Praha, 2011, č. 8, roč. XLIV, str. 465-470. ISSN 0139-6005.
- HAMULÁKOVÁ, K. *Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy.* In: *Správní právo*. Praha, 2012, č. 8, roč. XLV, str. 471 - 483. ISSN 0139-6005.
- MALAST, J. *Drobná úvaha nad soudním přezkumem rozhodnutí o vyvlastnění nemovitosti.* In: KNOLL, V. *Naděje právní vědy. Býkov 2010.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, str. 421-430.
- PODHRÁZKÝ, M.: *Soudní přezkum rozkazu velitele vojenského útvaru.* In: *Právní fórum*, 2012, č. 1, str. 49-50. ISSN 1214-7966.
- POMAHAČ, R. *Plná jurisdikce správních soudů.* In: *Soudní rozhledy*, 2002, č. 3. str. 77-81, ISSN 1211-4405.
- SKULOVÁ, S., *K procesu otvírání „černé skříňky“ správního uvážení v soudním přezkumu.* In: *Dny práva - Days of Law*, 2. ročník mezinárodní konference pořádané PrF MU. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 1625 – 1638. zdroj: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/skulova.pdf>.
- SVOBODA, K.: *Dvojitá koncentrace při soudním přezkum správního rozhodnutí o soukromém právu.* In: *Správní právo*, Praha, 2011, č. 8, roč. XLIV, str. 464. ISSN 0139-6005.
- VEDRAL, J. *Některé případy používání soukromoprávních institutů ve veřejném právu.* In: *Správní právo*, Praha, 2011, č. 1 – 2, roč. XLIV str. 27 - 60. ISSN 0139-6005.
- VEDRAL, J.: *K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním,* In: *Správní právo*, Praha, 2012, č. 1 - 2. str. 1 - 60. ISSN 0139-6005.

- ZAHRADNÍKOVÁ, R.: *Správní soudnictví a jeho dvě „větvě“ aneb srovnání řízení podle části 5. občanského soudního řádu a řízení o žalobě proti nezákonnému rozhodnutí podle soudního řádu správního*. In: Dny práva – Days of Law, 2. ročník mezinárodní konference pořádané PrF MU. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 1121 - 1037. zdroj: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/obcan/zahradnikova.pdf>.
- ZAVŘELOVÁ, J. *Spory s operátory o peněžitá plnění*. In: Soudní rozhledy, 2013, č. 9, str. 310. ISSN 1211-4405.

## 9. Seznam použitých pramenů

### 9. 1. Právní předpisy, důvodové zprávy, sněmovní tisky

- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Uveřejněno v č. 61/2002.
- zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Uveřejněno v č. 56/1963.
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Uveřejněno v č. 174/2004.
- zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů. Uveřejněno v č. 57/2002.
- důvodová zpráva k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/clanek/zmena-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim-a-zakona-o-pravu-na-informace-o-zivotnim-prostredi.aspx>.
- důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb. Dostupné z: Beck-online (právní informační systém).
- důvodová zpráva k zákonu č. 151/2002 Sb. Dostupné z: Beck-online (právní informační systém).
- 250. usnesení Senátu ze schůze dne 30. 11. 2005 (Parlament České republiky, Senát 2005, senátní tisk č. 161. Dostupné z <http://www.senat.cz/>). Čtení návrhu zákona po vrácení Senátem (Parlament České republiky, Poslanecké sněmovna, 2005 – IV. volební období, sněmovní tisk č. 991. Dostupné z <http://www.psp.cz/>).
- *Zpráva ústavního výboru k osnově zákona o Správním soudnictví na úřadech okresních a župních, usnesené ústavním výborem po rozumu § 14. a 17. jednacího řádu.* Národní shromáždění československé roku 1920. Tisk 2414. online: [http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t2414\\_00.htm](http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t2414_00.htm). cit. 2014-02-28.

### 9. 2. Soudní rozhodnutí

Rozhodnutí soudu jsou dostupná na <http://www.nssoud.cz/>, <http://www.nsoud.cz/> a <http://www.nalus.cz/>.

- Nález pléna Ústavního soudu zde dne 27. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.
- Rozhodnutí NSS ze dne 21. února 2011, č. j. 8 As 53/2011-73.
- Rozhodnutí NSS ze dne 27. dubna 2012, č. j. 5 As 33/2011-56.
- Rozhodnutí NSS ze dne 4. srpna 2010, č. j. 9 As 63/2010-111.
- Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 13. března 2012, č. j. IV. ÚS 558/12 -1.
- Rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 6. září 2012, č. j. Konf 25/2012-9.
- Rozhodnutí NSS ze dne 18. července 2013, č. j. 1 Afs 61/2013 – 43.



- Rozhodnutí NSS ze dne 21. května 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 – 197.
- Rozhodnutí NSS ze dne 29. října 2008, č. j. 8 Afs 75/2007 - 115.
- Rozhodnutí NSS ze dne 27. září 2006, č. j. 2 As 34/2005 - 61.
- Rozhodnutí NSS ze dne 12. října 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56.
- Rozhodnutí NSS ze dne 23. března 2005, č. j. 6 A 25/2002-42.
- Rozhodnutí NSS ze dne 8. dubna 2003, č. j. 5 A 170/2002-15.
- Rozhodnutí NSS ze dne 17. ledna 2013, č. j. 7 As 165/2012 – 22.
- Rozhodnutí NSS ze dne 30. května 2013, č. j. 4 Ads 10/2013-21.
- Rozhodnutí NSS ze dne 18. srpna 2011, č. j. 3 Ads 58/2011-61.
- Nález Ústavního soudu ze dne 29. září 2010, sp. zn. Pl. ÚS 32/08.
- Rozhodnutí NSS ze dne 7. června 2012, č. j. 5 As 73/2012 – 40.
- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 17. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/2000.
- Rozhodnutí NSS ze dne 15. ledna 2009, č. j. 5 As 16/2008-68.
- Rozhodnutí NSS ze dne 8. listopadu 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76.
- Rozhodnutí NSS ze dne 31. března 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541.
- Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 3. října 1995, sp. zn. III. ÚS 101/95.
- Rozhodnutí NSS ze dne 28. července 2005, č. j. 8 Afs 18/2005-78.
- Rozhodnutí NSS ze dne 13. května 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74.
- Rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 5. března 2012, č. j. Konf 53/2011-25.
- Rozhodnutí NSS ze dne 12. října 2004, č. j. 4 As 47/2003-125.
- Rozhodnutí NSS ze dne 28. března 2007, č. j. 1 As 32/2006 – 99.
- Rozsudek ESLP ve věci Zumtobel proti Rakousku ze dne 21. září 1993, Stížnost č. 12235/86. Dostupné z <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-45519>.
- Rozhodnutí KS v Brně ze dne 5. srpna 2013, č. j. 30 A 92/2011 – 126.
- Rozhodnutí NSS ze dne 4. června 2003, č. j. 6 A 12/2001-51.
- Rozhodnutí NSS ze dne 17. prosince 2008, č. j. 7 As 17/2008-60.
- Rozhodnutí NSS ze dne 28. srpna 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36.
- Rozhodnutí NSS ze dne 26. října 2006, č. j. 2 As 8/2006 - 130.
- Rozhodnutí KS v Brně ze dne 11. dubna 2006, č. j. 31 Ca 39/2005-70.
- Rozhodnutí NSS ze dne 23. srpna 2011, č. j. 2 As 75/2009-113.
- Rozhodnutí NSS ze dne 21. dubna 2005, č. j. 4 As 31/2004-53.
- Rozhodnutí NSS ze dne 31. července 2006, č. j. A 2/2003-73.
- Rozhodnutí NSS ze dne 24. listopadu 2011, č. j. 7 As 66/2010 – 119.

- Rozsudek KS v Praze ze dne 28. února 2012, č. j. 44 A 95/2011 – 49.
- Rozsudek MS v Praze ze dne 30. dubna 2009, č. j. 11 Ca 143/2008 – 35.
- Rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 6. ledna 2004, č. j. Konf 93/2003-5.
- Rozhodnutí NSS ze dne 18. května 2011, sp. zn. 7 As 52/2011.
- Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. srpna 2011, sp. zn. 7 Afs 14/2010.
- Rozsudek NSS ze dne 19. srpna 2009, č. j. 9 Afs 62/2009 – 79.
- Rozsudek NSS ze dne 28. dubna 2011, č. j. 1 As 22/2011 – 64.
- Rozsudek NSS ze dne 31. května 2011, č. j. 9 Aps 6/2010 – 106.
- Rozsudek NSS ze dne 27. července 2011, č. j. 1 As 53/2011 – 109.
- Rozsudek NSS ze dne 18. května 2011, č. j. 7 As 52/2011 – 100.
- Rozsudek MS v Praze ze dne 29. června 2010, č. j. 6 Ca 90/2007 - 35.
- Rozsudek NSS ze dne 27. října 2009, č. j. 9 As 94/2008 - 77.
- Rozhodnutí NSS ze dne 27. února 2003, č. j. 6 A 71/2000 – 44.
- Rozhodnutí NSS ze dne 12. října 2004, č. j. 4 As 47/2003 - 125.
- Rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 5. srpna 2010, č. j. Konf 64/2009-7.
- Rozhodnutí NSS ze dne 12. dubna 2007, č. j. 2 As 62/2006-34.
- Rozhodnutí NS ze dne 9. srpna 2012, sp. zn. 21 Cdo 1385/2011.
- Rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 8. ledna 2006, č. j. Konf 17/2006-16.
- Rozhodnutí NS ze dne 9. listopadu 2011, sp. zn. Cpjn 201/2011, R 2/2012 civ.
- Rozhodnutí NSS ze dne 2. prosince 2003, č. j. 7 A 56/2002-54.
- Rozhodnutí NSS ze dne 17. února 2009, č. j. 2 As 25/2007-118.
- Rozhodnutí NS ze dne 18. prosince 2012, sp. zn. 28 Cdo 3402/2012.
- Rozsudek NSS ze dne 31. ledna 2012, č. j. Konf 60/2011 - 15.
- Rozsudek NSS ze dne 19. března 2013, č. j. Konf 38/2012 - 32.
- Rozsudek NSS ze dne 30. března 2011, č. j. 1 As 102/2010 – 80.
- Rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 5. srpna 2010, č. j. Konf 64/2009-7.
- Rozhodnutí KS v Brně ze dne 31. ledna 2012, č. j. 62 Af 69/2011-58.
- Rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 9. září 2008, č. j. Konf 27/2008-7, R 28/2011 civ.
- Rozhodnutí NS ze dne 31. března 2009, sp. zn. 33 Cdo 2894/2008, R 1/2010 civ.
- Rozhodnutí NSS ze dne 7. listopadu 2012, sp. zn. 6 As 48/2012.
- Rozhodnutí NSS ze dne 26. února 2009, č. j. 4 Ads 104/2008 – 57.
- Rozhodnutí NSS ze dne 29. prosince 2004, č. j. 6 As 49/2003-46.
- Rozhodnutí NSS ze dne 22. března 2007, sp. zn. 2 Afs 104/2006.
- Rozhodnutí NSS ze dne 10. dubna 2008, č. j. 7 As 32/2007-43.

- Rozhodnutí NSS ze dne 13. dubna 2011, č. j. 1 As 95/2010-240.
- Rozhodnutí NSS ze dne 1. dubna 2003, č. j. 6 A 97/2002-26.
- Rozhodnutí NSS ze dne 6. srpna 2013, č. j. Nad 131/2012 – 44.