

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA
V PLZNI**

FAKULTA PRÁVNICKÁ

DIPLOMOVÁ PRÁCE
*Správní soudnictví po „Velké novele“ č.
303/2011 Sb.*

Plzeň, 2016

Barbora Kubíčková

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

Plzeň, březen 2016

.....

Ráda bych poděkovala JUDr. Milanu Podhrázkému, Ph.D., za odborné vedení i pomoc při zpracování diplomové práce.

OBSAH

Úvod.....	1
1. Správní soudnictví v ČR	4
1.1. Pojem správního soudnictví, jeho funkce a účel.....	4
1.2. Stručný historický exkurz správního soudnictví v ČR.....	6
1.3. Ústavní a zákonná úprava	8
2. Novela soudního řádu správního č. 303/2011 Sb. a její hodnocení	9
2.1. Úprava správního soudnictví před novelou č. 303/2011 Sb.	9
2.1.1. Organizace správního soudního v České republice	9
2.1.2. Zahájení řízení, účastníci řízení a osoby zúčastněné na řízení.....	11
2.1.3. Zastoupení	12
2.1.4. Práva a povinnosti účastníků, úkony účastníků a osob zúčastněných na řízení.....	13
2.1.5. Předběžné opatření	14
2.1.6. Spojení a vyloučení věcí	15
2.1.7. Lhůty, zvláštní ustanovení o běhu některých lhůt.....	15
2.1.8. Doručování	16
2.1.9. Předvolání a předvedení, pořádková pokuta, nahlížení do spisu	17
2.1.10. Odmítnutí návrhu	19
2.1.11. Zastavení řízení, přerušování řízení	20
2.1.12. Jednání, odročování jednání a rozhodování bez nařízení jednání.....	21
2.1.13. Dokazování	22
2.1.14. Rozhodnutí	23
2.1.15. Přednostní vyřizování věcí.....	24
2.1.16. Náklady řízení, placení nákladů řízení a náhrada nákladů řízení.....	25
2.1.17. Uspokojení navrhovatele.....	27
2.1.18. Výkon rozhodnutí.....	28
2.2. Změny ve správním soudnictví po novele č. 303/2011 Sb.	28
2.2.1. Úvodní poznámky k novele č. 303/2011 Sb.	28
2.2.2. Změny v místní příslušnosti	31
2.2.3. Změny v řízení o kasační stížnosti	33
2.2.4. Zvýšení ochrany proti nezákonným zásahům správních orgánů	37
2.2.5. Zavedení odlišného stanoviska	40

2.2.6.	Žalobní legitimace veřejného ochránce práv	41
2.3.	Hodnocení novely č. 303/2011 Sb.	42
3.	Vybrané instituty správního soudnictví	47
3.1.	Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu	47
3.2.	Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.....	53
	Závěr	58
	Resumé	61
	Seznam použité literatury	63

Úvod

Během mého studia na Právnické fakultě se správní právo stalo jedním z mých nejoblíbenějších předmětů, a proto při rozhodování, jaké téma si vybrat ke zpracování mé diplomové práce, má volba byla jasná. Toto odvětví práva, konkrétně oblast správního soudnictví, mi připadá nesmírně zajímavé, už jen svým poměrně netypickým vývojem.

Dle mého názoru není správnímu soudnictví věnována taková pozornost, jakou si zaslouží i přesto, že jeho význam neustále narůstá.

Soudní přezkum správních rozhodnutí se až do roku 2002 řídil zákonem č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, konkrétně jeho pátou částí. Tato úprava byla značně deficitní, na což upozorňoval i Ústavní soud, který nakonec svým nálezem Pl. ÚS 16/99 celou část pátou zrušil s účinností od 1.1.2003 a zákonodárce tak přinutil k přijetí zákona, který by správní soudnictví upravoval. Skutečně se tomu tak stalo a od 1.1.2003 je účinný zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který nově upravil problematiku řízení ve správním soudnictví. Jelikož byl proces přijetí tohoto zákona značně netradiční a soudní řád správní musel být připraven a přijat v relativně krátké době, obsahoval problematické oblasti, které bylo nutné upravit.

Stalo se tak v roce 2011, kdy byla přijata novela soudního řádu správního č. 303/2011 Sb., které se v praxi také přezdívá „velká novela“. Tato novela přinesla do oblasti správního soudnictví nemalé změny, jejichž cílem bylo zejména urychlit soudní řízení správní a zhojit problematické oblasti úpravy.

Ve své diplomové práci se zaměřím právě na úpravu správního soudnictví před nabytím účinnosti výše uvedené novely soudního řádu správního a pokusím se „velkou novelu“ zhodnotit a popsat jaké změny do správního soudnictví přinesla. Z tohoto důvodu bude má práce členěna do jednotlivých kapitol, pojednávajících o správním soudnictví a řízení ve správním soudnictví obecně, a to před nabytím účinnosti novely č. 303/2011 Sb., o novele samé, změnách, které přinesla a pokusím se tuto novelu také zhodnotit a posoudit, zda byla přínosná pro český právní řád či nikoliv. V závěru mé práce popíši dva vybrané instituty správního soudnictví, konkrétně žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, která představuje jednu z nejvyužívanějších žalob ve správním soudnictví a řízení o

zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, ve kterém došlo k zásadním změnám po nabytí účinnosti novely č. 303/2011 Sb..

První kapitola bude zaměřena na úvod do správního soudnictví v České republice. Pokusím se definovat pojem správního soudnictví, charakterizovat jeho funkci a účel za přispění názorů znalců v oblasti správního soudnictví. Zároveň stručně nastíním historický vývoj správního soudnictví na území České republiky, neboť mi připadá, že je důležitý pro správné pochopení situace, která předcházela přijetí soudního řádu správního. Ovšem historie vývoje správního soudnictví na našem území je značně bohatá a určitě by vystačila na samostatnou práci, já ji však věnuji jen malou část, pouze abych naznačila vývoj správního soudnictví a vysvětlila stav, který tu panoval před přijetím soudního řádu správního. První kapitola bude zakončena výčtem ústavní a zákonné úpravy, která zakotvuje správní soudnictví v České republice, jelikož je samozřejmé, že správní soudnictví není upraveno pouze soudním řádem správním, ale vychází z mnoha právních předpisů, jak na úrovni ústavní, tak i zákonné.

Druhá kapitola bude v celku obsáhlá, neboť v první části této kapitoly se zaměřím na správní soudnictví před novelou č. 303/2011 Sb., a v jednotlivých podkapitolách, které budou členěny dle jednotlivých institutů soudního řízení správního, popíši řízení ve správním soudnictví obecně, avšak dle staré úpravy. V druhé části této kapitoly se naopak zaměřím na „velkou novelu“ soudního řádu správního. Nejdříve popíši novelu jako takovou a následně se budu věnovat hlavním změnám, které přinesla. Tyto změny budu popisovat dle členění uvedeného v důvodové zprávě k vládnímu návrhu této novely. Tento postup mi připadá nejsystematičtější a nejprehlednější pro správné uvedení a posouzení změn, které novela zakotvila do našeho právního řádu. Zároveň k tomuto okruhu hlavních změn přidám a popíšu ty změny, které byly dle mého názoru stejně závažné, jako ty, které v jednotlivých okruzích vymezila důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 303/2011 Sb.. Na závěr třetí kapitoly tyto hlavní změny shrnu a pokusím se ohodnotit „velkou novelu“ a určit, zda přinesla správnímu soudnictví přínos či nikoliv.

Ve třetí a zároveň poslední kapitole mé diplomové práce se budu věnovat dvěma vybraným typům řízení ve správním soudnictví. Pro tuto kapitolu jsem si vybrala řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť se jedná o jeden z nejvyužívanějších typů řízení ve správním soudnictví a řízení o zrušení opatření

obecné povahy, neboť právě v tomto typu soudního řízení došlo k rozsáhlým a dle mého mínění závažným změnám, které značně změnily koncept tohoto řízení. Rozsah diplomové práce mi neumožňuje rozebrat všechny typy soudních řízení ve správním soudnictví a hlavně téma mé diplomové práce je v první řadě zaměřeno na „velkou novelu“ soudního řádu správního a srovnání zákonné úpravy před a po této novele.

Toto členění mé diplomové práce je dle mého mínění nejlogičtější a nejlepším k naplnění cíle, kterého bych chtěla zpracováním této práce dosáhnout, a to srovnání úpravy správního soudnictví před a po novele č. 303/2011 Sb., a také zhodnocení této novely a přínosu, který úpravě správního soudnictví přinesla.

1. Správní soudnictví v ČR

1.1. Pojem správního soudnictví, jeho funkce a účel

Pojem správního soudnictví není chápán odborníky ani veřejností zcela jednotně. Je třeba zdůraznit, že jednotlivé definice správního soudnictví velice úzce souvisí s podobou této instituce v konkrétním státě, jak také definoval E. Hácha ve 30. letech minulého století: *„Je radno přijímati (...) tyto definice s opatrností, domáhají-li se obecnější platnosti. Podoba správního soudnictví se často od státu ke státu mění a ve všeobecné definici obráží se obyčejně zřetelně onen typus správního soudnictví, který je původci definice nejbližší, kdežto povaha typů jiných nebývá vystižena.“*¹

V. Mikule koncem 60. let vymezil základní znaky správního soudnictví tak, že 1. se jedná o činnost soudů (orgánů odlišných od orgánů správních), 2. jedná se o činnost kontrolní, 3. soudní kontrola se týká pouze individuálních správních aktů (nikoliv jiné správní činnosti či normativních správních aktů), 4. jedná se o kontrolu právní, 5. jeho hlavním cílem je kontrola individuálního správního aktu, 6. řízení je vedeno ve formě právního sporu zahájeného na návrh, 7. správní orgán se stává pouhým účastníkem řízení a 8. rozhodnutí soudu působí erga omnes, nikoliv pouze inter partes.²

M. Mazanec v jedné ze svých prací pak pod pojmem správní soudnictví rozumí *„přezkum zákonnosti aktů orgánů veřejné správy, prováděný soudem složeným ze soudců osobně i funkčně nezávislých, na základě generální klauzule ve formalizovaném řízení odlišném od řízení ve věcech civilních.“*³

Konečně V. Sládeček chápe správní soudnictví jako *„činnost, která je zaměřena na ochranu subjektivních veřejných práv a kontrolu zákonnosti v jednání orgánů veřejné správy zpravidla soudního typu, příp. státní orgány více či méně nezávislé.“*⁴

¹ HÁCHA, Emil. Slovník veřejného práva československého. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 589.

² MIKULE, Vladimír. Správní soudnictví v Československu. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 1968, č. 4, str. 43-44.

³ MAZANEC, Michal. Nejvyšší správní soud a správní soudnictví (Poznámky ke koncepci). Právní praxe, 1993, č. 7, s. 417.

⁴ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s.30.

Správní soudnictví se liší od soudnictví trestního či civilního odlišným způsobem aplikace práva. Správní soudy neaplikují správní právo přímo, ale omezují se pouze na kontrolu toho, zda jej správně aplikovaly orgány veřejné správy. Správní soudnictví bývá často, ovšem ne zcela správně, zaměňováno se soudní kontrolou veřejné správy. Kontrola veřejné správy totiž spočívá ve zkoumání, zda činnost orgánů veřejné správy odpovídá stavu požadovaného právem, a ve vyvození důsledků v případě odchýlení se od tohoto stavu. Tato kontrola však není vykonávána pouze správními soudy, ale v určitém rozsahu i soudy ústavními, civilními či trestními. Rozdíl však spočívá v tom, že správní soudy jsou povolány pouze k tomu, aby tuto kontrolu poskytovaly.⁵

Správní soudnictví, jak jsem již naznačila výše, má především sloužit k ochraně subjektivních veřejných práv osob. Je ovšem nutné upozornit na tzv. dualismus veřejné správy, kdy kromě rozhodování o veřejných subjektivních právech, orgány veřejné správy přijímají také akty, které se dotýkají soukromých subjektivních práv. V České republice poskytují ochranu před rozhodnutími správních orgánů ve věcech soukromého práva civilní soudy v občanském soudním řízení, ale taková řízení, jak je zřejmé, nejsou součástí správního soudnictví.⁶

Správní soudnictví se také věnuje ochraně objektivního veřejného práva a konečně správní soudnictví také slouží jako poměrně efektivní prostředek kontroly veřejné správy.⁷ Výjimečně může správní soudnictví také plnit funkci sankční či kárnou, jedná se ale spíše o ojedinělé případy.⁸

S funkcí správního soudnictví souvisí také hledisko věcné, tzn. pravomoc a příslušnost státních orgánů vykonávajících správní soudnictví, tedy správních soudů. Zřejmě nejdůležitějším se jeví přezkum individuálních správních aktů. Z tohoto pohledu můžeme hovořit o správním soudnictví v užším slova smyslu. Do pravomoci správních soudů však náleží i další formy jednání či naopak nejednání orgánů veřejné správy. Předmětem správního soudnictví bývají i některé další otázky z okruhu veřejného práva, jako jsou např. věci volební,

⁵ KRYSKA, David. Srovnání českého a polského správního soudnictví. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013. Prameny a nové proudy právní vědy, s. 24-25.

⁶ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s.31.

⁷ Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 344 an.

⁸ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s.31.

kompetenční spory atd. Z věcného pohledu tak můžeme hovořit o správním soudnictví v širším slova smyslu, tedy zahrnujícího veškerou pravomoc a působnost orgánů vykonávajících tuto činnost.⁹

Jak je správní soudnictví v České republice pojímáno, popíšu podrobněji v následujících kapitolách.

1.2. Stručný historický exkurz správního soudnictví v ČR

Správní soudnictví má na území našeho státu poměrně dlouholetou tradici, ačkoliv v období lidově demokratické a socialistické Československé republiky došlo k jejímu přerušení. Od roku 1948, resp. 1952 do roku 1991 sice soudní přezkum správních rozhodnutí existoval, ale pouze ve velmi zanedbatelném rozsahu.¹⁰

Vzhledem ke skutečnosti, že české země patřily po dlouhou dobu k rakouské, resp. Rakousko – uherské monarchii, spatřujeme počátek správního soudnictví na našem území právě v Rakousku – Uhersku. V roce 1867 byl jako součást tzv. prosincové ústavy také přijat základní zákon o moci soudcovské (č. 144/1867 ř. z.), ve kterém byl ústavně zakotven soudní přezkum rozhodnutí správních úřadů ve věcech veřejnoprávních. Po vzniku samostatného Československa v roce 1918 došlo zákonem č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, k recepci samotné instituce Nejvyššího správního soudu.¹¹

Nejvyšší správní soud byl v období tzv. první republiky pracovištěm evropské právní úrovně, což je dostatečně zřejmé ze sbírek jeho rozhodnutí. Ve stinných letech Protektorátu Čechy a Morava se rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu dotýkala nejvíce protižidovských zákonů. Po skončení 2. světové války nemohlo dojít k obnovení činnosti Nejvyššího správního soudu v plném rozsahu, částečně kvůli problémům s personálním obsazením soudu a částečně z důvodu existence Správního soudu v Bratislavě, který byl zřízen v období Slovenského štátu. Rozdělení kompetencí mezi oběma soudy zůstalo nejasné, a to až do roku 1949, kdy bylo sídlo soudu přeneseno do Bratislavy, což přímo

⁹ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s.31.

¹⁰ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s.34.

¹¹ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s.34.

směřovalo k zániku Nejvyššího správního soudu, k čemuž také došlo po únoru 1948¹². V červnu 1948 se pražský Nejvyšší správní soud stal prakticky nefunkční, ačkoliv ústavně zanikl až zákonem č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, který nově upravil ustanovení o soudech a vypustil ustanovení o soudu správním.¹³

K obnově správního soudnictví došlo až po politických změnách v roce 1989, kdy se objevily úvahy o potřebě obnovení soudní kontroly veřejné správy. Tyto snahy se následně promítly do zák. č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod, jenž soudní kontrolu veřejné správy zakotvil na ústavní úrovni, když stanovil, že „každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví – li zákon jinak.“¹⁴ Soudní přezkum správních rozhodnutí se pak v letech 1992 – 2002 řídil částí pátou občanského soudního řádu (dále v textu jen občanský soudní řád nebo o. s. ř.), která do něj byla vložena zákonem č. 519/1991 Sb. Po vzniku samostatné České republiky byl zák. č. 1/1993, Ústava České republiky (dále v textu jen Ústava), konkrétně čl. 91 obnoven také Nejvyšší správní soud, k jeho skutečnému zřízení však ani po následujících deset let nedošlo.¹⁵

Ústavní soud, který již od poloviny devadesátých let opakovaně upozorňoval na deficity právní úpravy správního soudnictví, nakonec náležen Pl. ÚS 16/99 (č. 276/2001 Sb.) z 27.6.2001 zrušil celou pátou část o.s.ř., a to s účinností od 1. ledna 2003.¹⁶ Ústavní soud mimo jiné vytýkal, že některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, nejsou pod soudní kontrolou vůbec, a ne každý, kdo může být ve svých právech dotčen správním rozhodnutím, má právo obrátit se na soud. Další výtkou pak byla skutečnost, že výkon správního soudnictví je organizován takovým způsobem, který ignoruje skutečnost stanovenou v Ústavě v čl. 91, a to, že Nejvyšší správní soud je součástí soustavy soudů.¹⁷ Z těchto a dalších důvodů tak Ústavní soud zrušil celou část pátou o.s.ř. a výrazně tak napomohl k obnovení instituce Nejvyššího správního soudu.

¹² Srov. MAZANEC, M. Zánik bývalého Nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů Státního ústředního archivu. In NOVOTNÝ, O. (usp.): Pocta doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. Praha: ASPI Publishing, 2002, s. 159 an.

¹³ Nssoud.cz (online). Historie. Dostupné z WWW: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

¹⁴ Čl. 36 odst. 2 zák. č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod.

¹⁵ Nssoud.cz (online). Historie. Dostupné z WWW: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

¹⁶ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99 (č. 276/2001 Sb.) ze dne 27.6.2001

¹⁷ SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 21 an.

1.3. Ústavní a zákonná úprava

Právní úprava správního soudnictví je zakotvena jak na ústavní, tak i zákonné úrovni. Pokud jde o úpravu na ústavní úrovni, jak jsem již uvedla výše, ústavní základ správního soudnictví založil čl. 36 odst. 2 zák. č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod. Listina byla později Ústavou začleněna jako součást ústavního pořádku České republiky a usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. (dále v textu jen Listina nebo LZPS) vyhlášena.¹⁸ Dalším ústavním zákonem, který správní soudnictví ukotvuje, je také již zmíněná Ústava České republiky, zák. č. 1/1993 Sb..

Zákonů, které upravují či se vztahují ke správnímu soudnictví je celá řada, já si proto dovolím zde zmínit pouze ty, které jsou dle mého názoru nejdůležitější. Na úrovni zákonné musím určitě na prvním místě uvést zák. č. 150/2002 Sb., správní řád soudní (dále v textu jen soudní řád správní nebo s. ř. s.), což je základní nejen procesní, ale i organizační předpis pro správní soudnictví. Podpůrně se ke správnímu řádu soudnímu může použít taktéž zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. Procesním pramenem správního soudnictví je stejně tak i zák. č. 500/2004 Sb., správní řád (dále v textu jen správní řád). Mezi základní zákony upravující správní soudnictví bych také určitě zařadila zák. č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Dalšími zákony, vztahujícími se ke správnímu soudnictví jsou např.: zák. č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, zák. č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a zák. č. 85/1996 Sb., o advokacii. Jak jsem již uvedla výše, jedná se pouze o stručný nástin zákonů, kde bychom buď přímo našli zákonnou úpravu správního soudnictví, nebo kde se zákonná úprava správního soudnictví alespoň dotýká.^{19,20}

¹⁸ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 42.

¹⁹ Nssoud.cz (online). Právní úprava. Dostupné z WWW: <http://www.nssoud.cz/Pravni-uprava/art/50?menu=181>

²⁰ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 43 an.

2. Novela soudního řádu správního č. 303/2011 Sb. a její hodnocení

2.1. Úprava správního soudnictví před novelou č. 303/2011 Sb.

V následujících jednotlivých podkapitolách se budu věnovat rozboru správního soudnictví a soudního řízení správního obecně, dle úpravy, která byla účinná před novelou č. 303/2011 Sb. (dále v textu jen novela č. 303/2011 Sb., novela nebo velká novela).

2.1.1. Organizace správního soudního v České republice

Po zrušení části páte o. s. ř. Ústavním soudem, jak jsem již nastínila výše, bylo nutné zajistit procesní úpravu správního soudnictví v relativně krátkém čase. Z důvodové zprávy k vládnímu návrhu soudního řádu správního vyplynulo, že *„zákon byl vytvářen s ohledem na potřebu zajistit, aby procesní úprava byla co možná stručná, nekasuistická, vymezující dostatečný prostor soudům pro pružnou aplikaci předpisů veřejného, zejména správního práva. Předpis je koncipován jako do značné míry autonomní (nezávislý na správním řádu, občanském soudním řádu či procesních ustanoveních zákona o Ústavním soudu), především s ohledem na potřebu zajistit maximální stabilitu právní úpravě a s ohledem na velmi negativní zkušenosti s novelizacemi občanského soudního řádu. Podpůrné užití občanského soudního řádu se však předpokládá - a je explicitně zajištěno - tam, kde správní řád soudní nebude mít úpravu vlastní.“*²¹

Jednání a rozhodování ve správním soudnictví bylo soudním řádem správním svěřeno krajským a Nejvyššímu správnímu soudu. Krajské soudy rozhodují ve věcech správního soudnictví ve specializovaných senátech složených z předsedy a dvou soudců, nestanoví – li zákon jinak.²² Soudní řád správní dále v ustanovení § 31 odst. 2 uvádí demonstrativní výčet typů řízení, ve kterých rozhoduje specializovaný samosoudce. Jedná se hlavně o věci důchodového pojištění a zabezpečení, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o

²¹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

²² Ustanov. § 31 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.)

zaměstnanosti, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory, ve věcech přestupků, mezinárodní ochrany a dále v případech, kdy tak stanoví zvláštní zákon.²³

Nejvyšší správní soud, který byl zřízen právě soudním řádem správním a jehož sídlo se nachází v Brně, je charakterizován jako vrcholný soudní orgán ve věcech, které náleží do pravomoci soudů ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech v případech stanovených zákonem, a dále rozhoduje v případech, kdy tak správní řád soudní či jiný zákon stanoví.²⁴ Nejvyšší správní soud dále sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví a na jejich základě pak v zájmu jednotného rozhodování soudů přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu.²⁵ V neposlední řadě se v zájmu zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů může Nejvyšší správní soud v případech a postupech stanovených zákonem při své rozhodovací činnosti, usnést na zásadním usnesení.²⁶

Nejvyšší správní soud je složen z předsedy a místopředsedy soudu, předsedů kolegií, předsedů senátů a dalších soudců. Předseda a místopředseda jsou jmenováni a odvoláváni z řad soudců prezidentem republiky. Rozhodovací činnosti tohoto soudu je vykonávána soudci. Předseda a místopředseda Nejvyššího správního soudu vykonávají také, kromě rozhodovací činnosti, státní správu Nejvyššího správního soudu v rozsahu stanoveném správním řádem soudním. Předsedové kolegií též, kromě rozhodovací činnosti, organizují a řídí činnost kolegií. Každému soudci Nejvyššího správního soudu je jmenován alespoň jeden asistent soudce. Nejvyšší správní soud pak rozhoduje v senátech nebo v rozšířených senátech, nestanoví – li správní řád soudní, že rozhoduje a činí jednotlivé úkony předseda senátů.²⁷

Soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům osob tím, že rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným správním

²³ Ustanov. § 31 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

²⁴ Ustanov. § 12 odst. 1 zák. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

²⁵ Ustanov. § 12 odst. 2 zák. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

²⁶ Ustanov. § 12 odst. 3 zák. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

²⁷ SEDLÁČEK, Stanislav. Soudní kontrola veřejné správy. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 26.

orgánem, žalobách na ochranu před nečinností správního orgánu, žalobách na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu a o kompetenčních žalobách. Ve správním soudnictví soudy dále rozhodují ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda, ve věcech politických stran a hnutí a o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem.²⁸

2.1.2. Zahájení řízení, účastníci řízení a osoby zúčastněné na řízení

Řízení je zahájeno dnem, kdy je žaloba či návrh doručena na soud. Účastníky řízení jsou navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný) a ti, o nichž to stanoví zákon. Způsobilost být účastníkem řízení má ten, kdo má právní osobnost, tedy ten, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti, dále ji má správní orgán a také ten, komu ji zákon přiznává. Před nabytím účinnosti velké novely byly účastníci způsobilí samostatně činit v řízení úkony, měli tedy tzv. procesní způsobilost, jen tehdy, měli – li způsobilost k právním úkonům, tedy svéprávnost, v plném rozsahu. Pokud by byla účastníkem řízení právnická osoba, pak by za ní jednal ten, kdo by k tomu byl oprávněn dle zvláštního zákona. Za správní orgán, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, jedná jeho vedoucí, případně jiná osoba, která je k tomu oprávněna podle vnitřních předpisů tohoto orgánu. Pokud by byl účastníkem řízení stát, jednal by za něj ten, o němž by tak stanovil zvláštní zákon. V případě účastenství soudu bude za senát, jehož se věc týká, jednat jeho předseda. Podá – li více osob společný návrh, v řízení jedná každý sám za sebe, a to s účinky jen pro svou osobu.²⁹

Kromě účastníků řízení soudní řád správní také rozlišuje osoby zúčastněné na řízení. Tento institut byl zaveden právě soudním řádem správním. Zákon tak reagoval na citelný nedostatek předchozí úpravy správního soudnictví, kdy osoba, které vzniklo subjektivní veřejnoprávní oprávnění nebo povinnost na základě právního rozhodnutí, které bylo napadeno žalobou, se nestala účastníkem řízení. Těmi byli pouze žalobce a správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal. Neexistovala ani povinnost soudu nebo někoho jiného takovou osobu o probíhajícím řízení informovat. Institut občanského soudního řádu, vedlejší účastenství, nebyl vždy použitelný, z důvodu různorodosti správních řízení, které

²⁸ SEDLÁČEK, Stanislav. Soudní kontrola veřejné správy. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 25.

²⁹ SCHELLEOVÁ, Ilona. Správní soudnictví. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 40.

ne vždy umožňovaly takto dotčené osoby spolehlivě rozdělit na ty, které žalobu podporují, a na ty, které ji naopak spolu se správním orgánem odporují.³⁰ Tento nedostatek zákon odstranil tak, že založil povinnost navrhovatele označit všechny osoby, „*kteřé byly přímo dotčeny na svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu.*“³¹ Zároveň byla založena podpůrná povinnost soudu pečovat o to, aby se takové osoby o řízení dozvěděly a měly na něm přímou účast. Jak jsem již zmínila výše, navrhovatel je povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou – li mu známy. Předseda senátu následně takové osoby vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Obdobně bude předseda senátu postupovat i tehdy, zjistí – li v průběhu řízení, že je tu další taková osoba. Osoba zúčastněná na řízení má právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo uděleno slovo. Také se jí doručuje rozhodnutí soudu, jímž se řízení u soudu končí. Osoba zúčastněná na řízení však nemůže disponovat s jeho předmětem.³²

2.1.3. Zastoupení

Vydáním soudního řádu správního se taktéž výrazně změnila právní úprava zastoupení. Předně byl rozšířen okruh osob, které mohou navrhovatele zastupovat. Účastník, který nemá procesní způsobilost, musí být v řízení zastoupen, a to svým zákonným zástupcem. Procesní nezpůsobilost přichází do úvahy pouze u fyzických osob, a to v případě nedostatku věku či nedostatku plné svéprávnosti (dříve způsobilosti k právním úkonům). Účastník může být taktéž zastoupen advokátem, popřípadě jinou osobou, která vykonává specializované právní poradenství dle zvláštních zákonů, tehdy, pokud se návrh týká oboru činnosti obsažených v těchto zvláštních zákonech. Soudní řád správní tak rozšířil

³⁰ BROTHÁNKOVÁ, Jana a ŽIŠKOVÁ Marie. Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. Praha: Linde, 2003, s. 63.

³¹ Ustanov. § 34 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

³² SCHELLEOVÁ, Ilona. Správní soudnictví. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 41.

možnost zastoupení především na patentové zástupce a daňové poradce, ovšem jen tehdy, pokud mají právnické vzdělání, které je jinak požadované pro výkon advokacie. Za takové zastupování náleží odměna. Navrhovatel může být taktéž zastoupen odborovou organizací, jejímž je členem. Za tuto organizaci pak jedná k tomu pověřený její zaměstnanec či člen. Soudní řád správní také zakotvil možnost zastoupení účastníka řízení právnickou osobou, vzniklou na základě zvláštního zákona, k jejíž činnosti patří, dle jejích stanov, ochrana před diskriminací, a to tehdy, „*domáhá – li se ochrany účastník, který tvrdí, že došlo správním orgánem k diskriminaci z důvodu pohlaví, národního, sociálního nebo rasového původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, barvy pleti, jazyka, náboženství, víry, světového názoru, politického nebo jiného smýšlení, zdravotního postižení, věku, majetku, rodu nebo jiného postavení, anebo sexuální orientace.*“³³ Za takovou právnickou osobu pak jedná její zaměstnanec nebo člen k tomu pověřený. V téže věci může mít účastník pouze jednoho zástupce, ten musí jednat osobně, nestanoví – li zvláštní zákon výslovně jinak.³⁴

K zajištění rovného postavení účastníků řízení a stejných možností k uplatnění jejich práv také směřuje již tradičně zákonem připouštěná možnost ustanovení zástupce navrhovateli, a to na návrh, pokud se jedná o osobu nemajetnou, u níž jsou předpoklady k osvobození od soudních poplatků. Takové osobě pak zpravidla bude usnesením předsedy senátu ustanoven zástupce, jímž může být i advokát, případně některá z osob vykonávajících specializované právní poradenství. V případě takového zastoupení pak platí hotové výdaje zástupce a odměnu za zastupování účastníka stát.³⁵

2.1.4. Práva a povinnosti účastníků, úkony účastníků a osob zúčastněných na řízení

Zatímco ve správním řízení mají navrhovatel a správní orgán postavení naprosto odlišné, v řízení před soudem jsou v postavení rovných účastníků. Rovnost v možnostech se však stává problematickou zejména tam, kde proti sobě stojí správní orgán, který je odborně vybaven na danou problematiku, a na druhé straně nezastoupený navrhovatel. Zákon proto uložil poučovací povinnost soudu

³³ Ustanov. § 35 odst. 4 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

³⁴ SCHELLEOVÁ, Ilona. Správní soudnictví. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 42.

³⁵ BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ Marie. Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. Praha: Linde, 2003, s. 68.

ve vztahu k účastníkům o jejich procesních právech, tato povinnost je však omezena pouze na míru nezbytnou, aby v řízení neutrpěli újmu, a to bez ohledu na to, zda je účastník v řízení zastoupen či nikoliv, či zda se jedná o navrhovatele nebo odpůrce. Co zákonodárce rozuměl nezbytným rozsahem, již zákon nestanovil, je tedy potřeba jej dovozovat z okolností konkrétního případu.³⁶

Úprava týkající se úkonů účastníků a osob na řízení zúčastněných byla inspirována obvyklou procesní úpravou procesních úkonů účastníků, vycházející zejména z občanského soudního řádu. Účastníci a osoby zúčastněné mohou tedy činit své úkony jakoukoli formou, pokud ovšem zákon pro některé úkony nestanoví formu určitou. Podání, jež obsahuje úkon, kterým se disponuje řízením nebo jeho předmětem, lze provést písemně, ústně do protokolu, popřípadě v elektronické formě elektronicky podepsané dle zvláštního zákona. V případě, že by takové podání bylo provedeno v jiné formě, musí být potvrzeno, a to do tří dnů písemným podáním shodného obsahu nebo musí být předložen jeho originál, jinak se k takovému podání nebude přihlížet. Pokud by takový úkon činil kolektivní orgán či osoba, za niž podle zvláštního zákona nebo na jeho základě kolektivní orgán jedná, musí být k takovému podání připojen opis usnesení tohoto orgánu, jímž by byl s podáním vysloven souhlas. Zákon tímto reagoval na četné negativní poznatky z praxe a zamezil tak tomu, aby úkony, jimiž se disponuje s předmětem řízení, podávaly osoby z vlastní iniciativy, které kolektivní orgán pouze navenek zastupují.^{37, 38}

Z každého podání musí být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, musí být podepsáno a datováno. Až do okamžiku rozhodnutí soudu o návrhu, může navrhovatel vzít svůj návrh zpět.³⁹

2.1.5. Předběžné opatření

Institut předběžného opatření byl do správního soudnictví zaveden soudním řádem správním nově. Právní praxe totiž ukázala, že pouhý odklad vykonatelnosti soudem není postačující pro to, aby byl navrhovatel důsledně

³⁶ BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ Marie. Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. Praha: Linde, 2003, s. 70.

³⁷ SCHELLEOVÁ, Ilona. Správní soudnictví. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 43-44.

³⁸ BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ Marie. Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. Praha: Linde, 2003, s. 70.

³⁹ Podrobněji ustanov. § 37 odst. 3, 4 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

chráněn před nepříznivými účinky správního aktu. Soudní řád správní omezil možnost podání návrhu na vydání předběžného opatření pouze na ty případy, kdy již byl podán návrh (žaloba) na zahájení řízení. Návrh na předběžné opatření byl nepřijatelný tehdy, šlo – li návrhu na zahájení řízení přiznat odkladný účinek nebo nastal – li tento účinek ze zákona. Tato úprava však nebyla zcela jednoznačná, neboť možnost vydání předběžného opatření zákon upravuje v rámci obecných ustanovení o řízení a přichází tak v úvahu ve všech řízeních, která jsou upravena v části třetí, hlavně druhé soudního řádu správního, možnost přiznání odkladného účinku zákon upravil pouze v části týkající se žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a jeho použití se tak vázalo výlučně na tento typ řízení. Nebylo tedy zcela jednoznačné, zda zákon obecně vyloučil přípustnost návrhu na vydání předběžného opatření pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu bez ohledu na to, zda by v konkrétní věci bylo možné odkladný účinek žalobě přiznat či nikoliv. Právě i z tohoto důvodu zákonodárce sporné ustanovení novelou č. 303/2011 Sb. zrušil.⁴⁰

2.1.6. Spojení a vyloučení věcí

Správní řád soudní zakotvil, že samostatné žaloby, které směřují proti témuž rozhodnutí anebo proti rozhodnutí, která spolu skutkově souvisejí, může předseda senátu usnesením spojit ke společnému projednání. Naopak směřuje – li jedna žaloba proti více rozhodnutím, může předseda senátu usnesením každé takové rozhodnutí vyloučit k samostatnému projednání, není – li společné řízení možné či vhodné.⁴¹

2.1.7. Lhůty, zvláštní ustanovení o běhu některých lhůt

Ustanovení o lhůtách se věcně nijak neodchylují od obvyklé úpravy v jiných procesních předpisech. Pro zjednodušení a snazší počítání lhůt zákon zakotvil lhůty stanovené v řádu týdnů, měsíců a roků, pouze ve věcech volebních, jsou lhůty nadále počítány na dny.⁴²

⁴⁰ BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ Marie. Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. Praha: Linde, 2003, s. 74 - 75.

⁴¹ Ustanov. § 39 odst. 1, 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

⁴² BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ Marie. Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. Praha: Linde, 2003, s. 77.

Lhůta stanovená soudním řádem správním, rozhodnutím či výzvou soudu počíná běžet počátkem dne následujícího poté, kdy došlo ke skutečnosti, která určuje její počátek. Toto však neplatí o lhůtách, které jsou stanoveny podle hodin. V případě, že poslední den lhůty připadne na sobotu, neděli či státní svátek, počítá se za poslední den lhůty nejbližší pracovní den

Lhůta je zachována tehdy, pokud je poslední den lhůty podání předáno soudu nebo jemu zasláno prostřednictvím držitele poštovní licence.

Dojde - li ke zmeškání lhůty, může předseda senátu z vážných omluvitelných důvodů toto zmeškání na žádost prominout. Žádost je nutné podat do dvou týdnů po odpadnutí překážky a je třeba s ní spojit zmeškaný úkon.⁴³

Zvláštní ustanovení týkající se běhu některých lhůt umožňuje stavení lhůt, které předpisy práva správního ve věcech přestupků a jiných správních deliktů stanoví pro zánik odpovědnosti za přestupek či správní delikt, popřípadě pro výkon rozhodnutí. Obdobně je tomu i v případě lhůt pro zánik práva ve věcech daní, poplatků, odvodů záloh na tyto příjmy nebo odvodů za porušení rozpočtové kázně. Toto ustanovení můžeme chápat jako nepřímou novelizaci příslušných zvláštních zákonů a soudním řádem správním bylo zakotveno jako reakce na poznatky soudní praxe, kdy často docházelo k tomu, že v případech, kdy rozhodnutí napadené žalobou ve správním soudnictví bylo soudem zrušeno z důvodu vážných procesních vad řízení, k deliktu však zřejmě došlo či byly dány důvody k doměření daně apod., avšak po zrušení napadeného rozhodnutí již nebyl časový prostor pro další řízení a vydání rozhodnutí a přitom nebylo v moci správního orgánu ovlivnit délku soudního řízení. Toto ustanovení takovou možnost do budoucna zamezilo, a tak i v případě zrušení napadeného rozhodnutí soudem pro vady řízení, má správní orgán prostor v dalším řízení procesní vady odstranit a vydat nové rozhodnutí.^{44, 45}

2.1.8. Doručování

Doručování ve správním soudnictví se příliš neliší od úpravy této problematiky v civilním či trestním soudnictví. Soudní řád správní stanovil, že soud doručuje písemnosti do datové schránky a pokud není možné doručit

⁴³ SCHELLEOVÁ, Ilona. Správní soudnictví. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 45 - 46.

⁴⁴ BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ Marie. Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. Praha: Linde, 2003, s. 79.

⁴⁵ SCHELLEOVÁ, Ilona. Správní soudnictví. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 46.

písemnost tímto způsobem, tak ji soud doručí prostřednictvím soudního doručovatele, držitele poštovní licence, případně zvláštní poštovní licence nebo prostřednictvím veřejné datové sítě. Soudní řád správní dále zakotvil možnost uložit tomu, koho se to týká, zvolit si pro doručování zástupce, pokud by bylo doručování písemností spojeno s průtahy či obtížemi. Je nutné, aby tomuto zmocněnci bylo možné doručovat bez obtíží. Předseda senátu zároveň tuto osobu poučí, že jinak se budou písemnosti ukládat u soudu s účinky doručení. Tato aplikaci přichází do úvahy jen tehdy, že je místo pobytu účastníka známo a z různých důvodů je předpoklad, že takové doručování bude zdlouhavé či obtížné. Tato možnost však není reálná tehdy, kdy je účastník neznámého pobytu.⁴⁶

V řízeních, kde je mnoho osob zúčastněných na řízení, jejichž identita není soudu známa a tím méně může být okruh těchto osob znám navrhovateli, je možné, aby těmto osobám byly doručovány písemnosti a rozhodnutí vyvěšením na úřední desce soudu.⁴⁷

Z odst. 5 § 42 soudního řádu správního vyplývá, že s výjimkou odchylek, které jsou obsažené v odstavcích 1 až 4 se na doručování ve správním soudnictví bude uplatňovat úprava obsažená v občanském soudním řádu. Ze zmíněného odstavce rovněž vyplývá, že se bude jednat o plnou aplikaci příslušných ustanovení občanského soudního řádu a nikoliv jen o aplikaci přiměřenou.⁴⁸

2.1.9. Předvolání a předvedení, pořádková pokuta, nahlížení do spisu

Instituty předvolání, předvedení, pořádkové pokuty a nahlížení do spisu se opět příliš neliší od obvyklých postupů ostatních soudů.

Soud předvolává písemně či ústně při jednání. V naléhavých případech může soud předvolat také telefonicky, telegraficky či prostřednictvím elektronické cesty podepsané podle zvláštního zákona.⁴⁹

V případě, kdy se předvolaná osoba bez omluvy nedostaví, může předseda senátu vydat příkaz, aby byla tato osoba předvedena. Předpokladem pro nařízení předvedení je skutečností, že taková osoba byla řádně předvolána, bez omluvy se

⁴⁶ BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ Marie. Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. Praha: Linde, 2003, s. 80-81.

⁴⁷ BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ Marie. Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. Praha: Linde, 2003, s. 81.

⁴⁸ Ustanov. § 42 odst. 5 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

⁴⁹ Ustanov. § 43 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

nedostavila (omluva musí být řádná, důvodná a pravdivá) a byla poučena o možnostech předvedení.^{50, 51} Předvedení nařizuje předseda senátu příkazem, jenž má formu usnesení.⁵²

Pořádková pokuta může být uložena každému, kdo neuposlechne výzvy soudu či učiní urážlivé podání nebo přednes. Pořádková pokuta je druhem pořádkového opatření a je ukládána usnesením. Výše pořádkové pokuty může být až 50 000 Kč, konečná výše je však na uvážení soudu. Pokuta může být ukládána i opakovaně, ale také může být na písemnou žádost, pokud byla řádně odůvodněna, zčásti nebo zcela prominuta. Taková žádost ale musí být podána do právní moci rozhodnutí, jímž se řízení končí.⁵³ Usnesení o uložení pokuty je rozhodnutím soudu a nikoliv rozhodnutím předsedy senátu. Pokud pořádkovou pokutu uloží krajský soud, je možné toto rozhodnutí napadnout kasační stížností.⁵⁴

Právo nahlížet do spisu a jeho příloh a pořizovat si z něj opisy a výpisy, případně žádat, aby mu byl takový opis nebo výpis vydán, mají účastníci řízení, jejich zástupci a osoby zúčastněné na řízení. Výjimku tvoří protokoly o hlasování, které jsou tajné.⁵⁵ Vyhotovení výpisu či opisu ze spisu podléhá soudnímu poplatku dle zák. č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.⁵⁶

Jiné osoby než ty, které jsou uvedeny v § 45 odst. 1 s. ř. s., mohou do spisu nahlédnout za předpokladu, že jim to povolí předseda senátu a zároveň prokáží právní zájem na věci nebo vážný důvod k nahlédnutí do spisu. Další podmínkou je, že toto nebude v rozporu s právy nebo právem chráněnými zájmy některého z účastníků.⁵⁷

⁵⁰ Ustanov. § 43 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

⁵¹ BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ Marie. Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. Praha: Linde, 2003, s. 81.

⁵² Srov. ustanov. § 53 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

⁵³ Ustanov. § 44 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

⁵⁴ Srov. ustanov. §103 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

⁵⁵ Ustanov. § 45 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

⁵⁶ BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ Marie. Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. Praha: Linde, 2003, s. 85.

⁵⁷ Ustanov. § 45 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

Součástí spisu mohou být také věci, které spadají do režimu utajovaných skutečností. Které věci spadají do tohoto režimu, stanoví nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznamy utajovaných skutečností, ve znění nařízení vlády č. 240/2008 Sb. Části spisu, jež tomuto režimu podléhají, musejí být označeny a pro nahlížení do nich platí podmínky uvedené v odst. 3 až 6 § 45 s. ř. s.. Zásadně pro kohokoliv, tedy i pro účastníky a jejich zástupce, jsou vyloučeny z nahlížení ty části spisu správního orgánu, které již byly vyloučeny v předchozím správním řízení, ve správním řízení se jimi neprovádělo dokazování a za předpokladu, že se jimi nebude provádět dokazování ani v soudním řízení. Naopak účastníka a jeho právního zástupce nelze vyloučit z nahlížení do takových částí spisu, pokud se jimi provádělo či bude provádět dokazování v soudním řízení. To samé platí, pokud měl účastník právo nahlížet to těchto částí v řízení před správním orgánem.⁵⁸

2.1.10. Odmítnutí návrhu

O odmítnutí návrhu (žaloby) se rozhoduje tehdy, jestliže je návrh již v okamžiku jeho podání věcně neprojednatelným. O odmítnutí návrhu rozhoduje soud usnesením. Soudní řád správní stanovil důvody pro odmítnutí návrhu v § 46 odst.1 s. ř. s.. Konkrétně se jedná o 1. překážku rei iudicatae (tj. soud již v téže věci rozhodl), 2. překážku litispendence (tj. o téže věci již u soudu řízení probíhá), 3. nebyly splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek nelze odstranit či nebyl ani přes výzvu odstraněn, 4. návrh byl podán předčasně nebo naopak opožděně, 5. návrh byl podán osobou, která k tomu zjevně nebyla oprávněna, 6. návrh je nepřijatelný a konečně za 6. se jedná o věc, která přísluší soudům v civilním soudnictví.⁵⁹

V řízení vedených před krajskými soudy může dojít ke sporům o to, kdo je věcně příslušný o sporu rozhodnout, zda je to specializovaný senát pro věci správního soudnictví či senát pro soudnictví civilní. Pokud dojde k takovému sporu, rozhodne o něm zvláštní senát, složený ze soudců Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu.^{60, 61}

⁵⁸ BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ Marie. Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. Praha: Linde, 2003, s. 85.

⁵⁹ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 66.

⁶⁰ BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ Marie. Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. Praha: Linde, 2003, s. 89.

2.1.11. Zastavení řízení, přerušování řízení

Zastavení řízení je možné tehdy, když navrhovatel vezme svůj návrh zpět, prohlásí, že byl po podání návrhu postupem správního orgánu plně uspokojen dle § 62 s. ř. s., anebo pokud tak stanoví soudní řád správní nebo zvláštní zákon.⁶²

Pro přerušování řízení jsou v soudním řádu správním stanoveny důvody obligatorní, ale také důvody fakultativní. Mezi obligatorní důvody přerušování řízení patří předložení návrhu Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy⁶³, rozhodnutí soudu, že požádá Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o předběžné otázce, došlo ke ztrátě procesní způsobilosti účastníka řízení a ten není zastoupen, v řízení nelze pokračovat s právním nástupcem účastníka bez zbytečného odkladu, rozhodnutí závisí na otázce, kterou není v tomto řízení soud oprávněn řešit a konečně soud řízení přerušuje, pokud tak stanoví soudní řád správní. Mezi důvody fakultativní pak řadíme podání zákonem připouštěného podnětu či návrhu na změnu či zrušení rozhodnutí nebo takové řízení již bylo zahájeno, smrt zákonného zástupce navrhovatele či ztrátu jeho procesní způsobilosti, skutečnost, že není znám pobyt či sídlo navrhovatele nebo se navrhovatel nemůže řízení účastnit pro překážku trvalejší povahy a zjištění, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu ve věci samé nebo takové řízení předseda senátu sám vyvolá.⁶⁴ Dalšími fakultativními důvody pro přerušování řízení byla před účinností novely č. 303/2011 Sb. skutečnost, že senát nebo samosoudce, který měl o návrhu rozhodnout, dospěl k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho část, kterého bylo ve věci použito, bylo v rozporu se zákonem a zároveň podal návrh na jeho zrušení. To samé platilo i pro právní předpis či jeho jednotlivé ustanovení, pokud byl podán návrh na zrušení takového právního předpisu či jeho jednotlivého ustanovení.⁶⁵

Po odpadnutí překážky předseda senátu usnesením vysloví, že se v řízení pokračuje, a to i bez návrhu.

⁶¹ Zák. č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů.

⁶² Ustanov. § 47 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

⁶³ Dojde – li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.

⁶⁴ Ustanov. § 48 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

⁶⁵ Ustanov. § 48 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

2.1.12. Jednání, odročení jednání a rozhodování bez nařízení jednání

Pro jednání soudu ve správním soudnictví platí v podstatě běžná pravidla soudního řízení s dílčími odchylkami vycházejícími ze specifík správního soudnictví.

Soudní řád správní ve znění před novelou č. 303/2011 Sb., stanovil, že k projednání věci samé nařídí předseda senátu jednání a předvolá k němu účastníky tak, aby měli k přípravě alespoň deset pracovních dnů.⁶⁶ Toto ustanovení se výše zmíněnou novelou změnilo a v současné době mají být účastníci k jednání předvoláni tak, aby měli přiměřený čas k přípravě dle povahy věci, alespoň však deset dnů.

Jednání ve správním soudnictví je v zásadě veřejné, veřejnost může být vyloučena pouze z důvodu ochrany utajovaných informací, obchodního tajemství, mravnosti nebo veřejného pořádku. Pokud k tomuto dojde, povolí předseda senátu, na žádost účastníka, účast dvěma důvěrníkům účastníka a zároveň je poučí o následcích porušení povinnosti mlčenlivosti. Mají – li být probírány utajované informace, musí se důvěrník prokázat osvědčením pro příslušný stupeň utajení projednávaných informací chráněných zvláštním zákonem.⁶⁷

Jednání zahajuje a řídí předseda senátu. Ten také vede účastníky k tomu, aby se vyjádřili i o skutkových a právních otázkách, které jsou dle mínění soudu určující pro rozhodnutí, i když v předchozích podáních účastníků uplatněny nebyly (např. při rozhodování soudu o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu má soud za to, že přezkoumávané rozhodnutí je nicotné, pak vede účastníky k tomu, aby se k případné nicotnosti rozhodnutí vyjádřili bez ohledu na to, zda žalobce nicotnost rozhodnutí namítal či nikoliv).⁶⁸

Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, a jakmile jej soud vyhlásí, je jím vázán. Tato úprava svým zařazením do ustanovení o jednání nasvědčuje tomu, že veřejné vyhlášení rozsudku a vázanost soudu vyhlášeným rozsudkem se vztahuje pouze na rozsudky ve věcech, v nichž se uskutečnilo jednání, a tedy v případech, kdy soud rozhodl bez nařízení jednání, by se tato úprava neuplatnila. Avšak

⁶⁶ Ustanov. § 49 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

⁶⁷ Zák.č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁸ BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ Marie. Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. Praha: Linde, 2003, s. 100.

požadavek veřejného vyhlášení rozsudku vyplývá z Ústavy samé⁶⁹, a proto je zde na místě analogické použití tohoto ustanovení i tehdy, kdy soud rozhodl rozsudkem bez nařízení jednání.⁷⁰

Jestliže jsou vyhlásování rozsudku přítomny pouze soudní osoby, soud vyhlásí rozsudek vyvěšením jeho zkráceného písemného vyhotovení bez odůvodnění na úřední desce soudu po dobu 14 dnů. I toto ustanovení vzbuzuje pochybnosti o tom, zda se vztahuje i na rozsudky ve věcech, kdy bylo rozhodnuto bez nařízení jednání. Avšak jak jsem již uvedla výše, je opět třeba analogií úpravu vztáhnout i na tyto rozsudky. V případě vyhlásování rozsudku touto cestou je považován za den vyhlášení rozsudku den, kdy byl vyvěšen na úřední desce soudu.⁷¹

Je – li ve věci nařízeno jednání, zpravidla toto jednání skončí vydáním rozhodnutí, avšak mohou nastat důležité okolnosti, pro které může být jednání odročeno. Takové okolnosti mohou nastat jak na straně soudu, tak na straně účastníků. Zda se jedná o okolnosti natolik důležité, aby kvůli nim bylo jednání odročeno, rozhoduje soud. Jednání může být taktéž odročeno tehdy, když to shodně navrhnou účastníci řízení. V tomto případě záleží na uvážení soudu, zda jednání odročí či nikoliv.⁷²

Jak jsem již několikrát uvedla výše, soud může o věci samé rozhodnout i tehdy, aniž by nařizoval jednání. Toto je celkem typické pro soudní řízení ve správním soudnictví. Kromě obecného pravidla, že soud může rozhodnout bez jednání tehdy, když to účastníci sami navrhli nebo s tím souhlasí, soudní řád správní také stanovil další případy, kdy je možné rozhodnout bez jednání.⁷³

2.1.13. Dokazování

Problematika dokazování je v soudním řádu správním upravena pouze v jediném ustanovení. Z povahy správního soudnictví vyplývá, že základním principem dokazování musí být to, že soud vychází ze skutkového stavu, který byl

⁶⁹ Ustanov. § 96 odst. 2 ústavního zák. č. 1/1993, Ústava České republiky.

⁷⁰ BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ Marie. Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. Praha: Linde, 2003, s. 100.

⁷¹ BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ Marie. Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. Praha: Linde, 2003, s. 100.

⁷² Ustanov. § 50 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

⁷³ Srov. ustanov. § 76, § 88 odst. 3, § 89 odst. 5, § 90 odst. 3, § 91 odst. 3, § 109 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

v době, kdy správní orgán vydal napadené rozhodnutí.⁷⁴ Avšak v některých typech řízení ve správním soudnictví rozhoduje soud o věci samé nalézacím způsobem, rozhodující je tedy skutkový stav věci v době, kdy soud o této věci rozhoduje.⁷⁵

Je na navrhovateli (žalobci), aby označil a navrhl důkazy na podporu svých tvrzení, avšak je zcela na uvážení soudu, které z navržených důkazů provede. Soud také může rozhodnout o provedení jiných důkazů, než těch, které byly označeny a navrženy. V takových případech je však na soudu, aby ve svém rozhodnutí náležitě objasnil, proč určité důkazy, které byly účastníky navržené, neprovedl a jiné naopak ano.⁷⁶

2.1.14. Rozhodnutí

Ve věci samé rozhoduje soud zpravidla rozsudkem, v jiných věcech pak soud rozhoduje usnesením, tak kde to zákon stanoví.⁷⁷

Na rozsudku se usnází senát, a to nadpoloviční většinou hlasů v neveřejné poradě. Této poradě nesmí být přítomen nikdo jiný než členové senátu a zapisovatel. Rozsudek musí náležitosti stejné jako v jiných typech soudních procesů, tedy musí být písemně vyhotoven, musí obsahovat označení soudu, jména všech soudců, kteří ve věci rozhodli, označení účastníků, jejich zástupců, projednávané věci, výrok a jeho odůvodnění, poučení o opravném prostředku a den a místo vyhlášení. Rozsudek podpisuje předseda senátu, případně jiný člen senátu, pokud tak nemůže učinit předseda. Soudu je dána lhůta k vyhotovení rozsudku v délce trvání do jednoho měsíce od jeho vyhlášení, tato lhůta může být předsedou senátu prodloužena, ale pouze ze závažných důvodů. Soud také učiní veškerá potřebná opatření, aby mohl být doručen stejnopis rozsudku všem účastníkům řízení a osobám zúčastněným. Rozsudek je vykonatelný tehdy, jakmile uplyne lhůta k plnění, kterou soud ve výroku stanovil. V případě, že není

⁷⁴ Srov. ustanov. § 75 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

⁷⁵ Srov. ustanov. § 81 odst. 1, § 87 odst. 1, § 96 a § 100 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

⁷⁶ BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ Marie. Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. Praha: Linde, 2003, s. 103.

⁷⁷ Ustanov. § 53 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

vyslovena povinnost k plnění nebo není stanovena její lhůta, se rozsudek stává vykonatelným s jeho právní mocí.⁷⁸

Usnesením rozhoduje soud zpravidla v procesních věcech. Usnesení se vyhláší veřejně tehdy, pokud bylo učiněno při jednání. Soud je jím vázán od okamžiku vyhlášení, a pokud se usnesení nevyhláší, tak od okamžiku jeho doručení. Soud ovšem není vázán usnesením, které upravuje pouze vedení řízení. Usnesení o vedení řízení může totiž soud kdykoliv změnit nebo může vydat usnesení nové, kterým bude otázka vedení řízení upravena jinak, ale formální zrušení předchozího rozhodnutí není potřebné.⁷⁹ V úpravě tohoto ustanovení před novelou č. 303/2011 Sb. bylo stanoveno, že písemné vyhotovení usnesení se doručuje účastníkům a osobám na řízení zúčastněným, a to jen tehdy končí – li se jím řízení.⁸⁰

2.1.15. Přednostní vyřizování věcí

Před přijetím velké novely bylo v soudním řádu správním zakotveno ustanovení upravující přednostní vyřizování věcí. Tento režim se týkal taxativně vymezeného okruhu návrhů ve věci a taxativně vymezeného okruhu projednávaných věcí. Přednostně tak byly vyřizovány návrhy na přiznání odkladného účinku, návrhy na předběžná opatření, návrhy na osvobození od soudních poplatků a návrhy na ustanovení zástupce. Přednostně se také vyřizovaly návrhy a žaloby ve věcech azylu, rozhodnutí o zajištění cizince a rozhodnutí o ukončení zvláštní ochrany a pomoci svědkům a dalším osobám v souvislosti s trestním řízením.⁸¹

Zákonodárce při projednávání návrhu novely č. 303/2011 Sb. upustil od původní terminologie „vyřizování věcí“ z důvodu, že neodpovídá podstatě soudní činnosti a v novém znění § 56 s. ř. s. ji nahradil pojmem „projednávání a rozhodování věcí“. Dále zákonodárce výslovně stanovil zásadu projednání a rozhodování věcí podle pořadí v jakém byly doručeny na soud i přípustnost výjimek z této zásady v konkrétních případech, u nichž jsou dány závažné důvody

⁷⁸ Podrob. srov. ustanov. § 54 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní Ustanov. § 50 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

⁷⁹ BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ Marie. Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. Praha: Linde, 2003, s. 107.

⁸⁰ Ustanov. § 55 odst. 3 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní Ustanov. § 50 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

⁸¹ Ustanov. § 56 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní Ustanov. § 50 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

pro přednostní projednání a rozhodnutí. Kromě toho také typově formuloval agendy, které je nutno vždy projednávat a rozhodovat přednostně.⁸²

2.1.16. Náklady řízení, placení nákladů řízení a náhrada nákladů řízení

Výčet druhů nákladů řízení je typickým pro soudní procesní předpisy. Také soudní řád správní vymezuje v ustanovení § 57 náklady, které mohou přicházet do úvahy v řízení ve správním soudnictví. Jedná se zejména o hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, soudní poplatky, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, dále náklady spojené s dokazováním, odměna zástupce a jeho hotové výdaje a tlumočné. Tento výčet je pouze příkladný, a tedy za náklady řízení lze považovat i náklady jiné. V úvahu by přicházely např. výdaje osob zúčastněných na řízení. Novela soudního řádu správního, která byla provedena zákonem 237/2004 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 5. 2004, do tohoto výčtu nákladů řízení výslovně zařadila také částku daně z přidané hodnoty. Tuto částku je advokát, zastupující účastníka řízení povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést. Tato povinnost však platí za předpokladu, že je advokát plátcem takové daně.⁸³

Dalším pravidlem, které soudní řád správní zakotvil, je právo na náhradu hotových výdajů a ušlého výdělku svědkovi. Svědek musí toto právo uplatnit do tří dnů ode dne, kdy došlo k výslechu nebo bylo svědkovi oznámeno, že k výslechu nedojde. O této skutečnosti pak musí soud svědka poučit. Stejná práva svědčí i osobě, které soud uložil při dokazování určitou povinnost.⁸⁴

Stejně jako svědci mají i znalci a tlumočníci právo na náhradu hotových výdajů a odměny za znaleckou a tlumočnickou činnost. Výši této odměny pak stanoví zvláštní právní předpis.⁸⁵

Každý z účastníků i každá osoba zúčastněná na řízení platí náklady, které jim v průběhu řízení vzniknou, ať už jim osobně nebo jejich zástupcům (jak zákonnému zástupci, tak i zástupci, kterého si zvolili). Stát pak platí ty náklady,

⁸² Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

⁸³ BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ Marie. Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. Praha: Linde, 2003, s. 108 - 109.

⁸⁴ Ustanov. § 58 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní Ustanov. § 50 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

⁸⁵ Srov. předpis č. 37/1967 Sb., vyhláška ministerstva spravedlnosti k provedení zákona o znalcích a tlumočnících.

kteřé vznikly na svědečném, znalečném, tlumočném a jiné náklady, které jsou spojené s dokazováním. Předseda senátu však může účastníkovi usnesením uložit, aby složil zálohu na náklady provedení důkazů, které sám navrhl, toto však lze pouze za předpokladu, že účastník nebyl osvobozen od soudních poplatků. Mezi náklady hrazené státem také náleží náklady za odměnu a hotových výdajů zástupce navrhovatele, pokud byl ustanoven soudem (viz ustanovení § 35 odst. 7 s. ř. s.).⁸⁶

Ve správním soudnictví byl založen jako obecný princip náhrada nákladů řízení podle úspěchu ve věci. Právo na náhradu nákladů řízení má i správní orgán, proti němuž návrh (žaloba) směřuje a došlo k jeho zamítnutí. Toto pravidlo ovšem neplatí v taxativně uvedených věcech v ustanovení § 60 odst. 2 s. ř. s.. Konkrétně se jedná o věci důchodového pojištění, nemocenského pojištění, pomoci v hmotné nouzi a sociální péče. Před novelou č. 303/2011 Sb., platilo, že náhrada nákladů řízení nepřislušela správnímu orgánu ani ve věcech důchodového zabezpečení.⁸⁷

Soudu bylo zároveň založeno poměrně rozsáhlé oprávnění k moderování výroku o náhradě nákladů řízení, kdy soud může přiznat právo na náhradu nákladů i tam, kde to z obecné úpravy nevyplývá a naopak.⁸⁸

Stát má právo na náhradu nákladů řízení, které platil proti neúspěšnému účastníkovi, ovšem pouze za předpokladu, že tento účastník nebyl osvobozen od soudních poplatků.

V případě rozhodování o náhradě nákladů řízení, spočívající v odměně advokáta, se ve správním soudnictví postupuje dle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále v textu jen advokátní tarif). Výše odměny advokáta se poté určuje dle ustanovení o mimosmluvní odměně. Podle advokátního tarifu se také určuje i odměna dalších zástupců, kteří jsou uvedeni v ustanovení § 35 odst. 2 s. ř. s., jejichž náhrada se soudem přiznává a pokud není stanovena jinými právními předpisy.^{89, 90}

⁸⁶ BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ Marie. Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. Praha: Linde, 2003, s. 110.

⁸⁷ Ustanov. § 60 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní Ustanov. § 50 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

⁸⁸ Podrob. srov. ustanov. § 60 odst. 7 a 8 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní Ustanov. § 50 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

⁸⁹ Srov. ustanov. § 35 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní Ustanov. § 50 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

I když to zákon výslovně neuvádí, lze z něj dovodit, že soud rozhoduje o náhradě nákladů řízení z úřední povinnosti. Zpravidla o ní rozhodne v rozsudku samém nebo v usnesení, jímž se řízení končí. Rozhodnout o náhradě nákladů co do základu lze v konečném rozhodnutí a stanovit konkrétní výši nákladů až v písemném vyhotovení rozhodnutí.⁹¹

2.1.17. Uspokojení navrhovatele

Institut uspokojení navrhovatele založil pravomoc správního orgánu vydat ve věci nové rozhodnutí, opatření, popřípadě provést jiný úkon, a to do doby než soud o věci rozhodne a kterým by uspokojil navrhovatele. Tato možnost bude přicházet do úvahy zejména za situace, kdy se žalovaný správní orgán (odpůrce) ztotožní s uplatněnými námitkami proti svému rozhodnutí či postupu.⁹²

Předseda senátu pak stanoví správnímu orgánu lhůtu, ve které je třeba vydat rozhodnutí, opatření nebo provést úkon a zároveň je oznámit soudu i navrhovateli. V případě, že tato lhůta marně uplyne, pokračuje soud v řízení. V případě, že soudu dojde oznámení odpůrce o tom, že vydal rozhodnutí, opatření nebo provedl úkon, předseda senátu vyzve navrhovatele, aby se v lhůtě jemu určení vyjádřil, zda byl postupem správního orgánu uspokojen. Zmeškání této lhůty nelze prominout. V případě, že navrhovatel soudu sdělí, že byl postupem správního orgánu uspokojen, soud řízení usnesením zastaví. Soud řízení zastaví také tehdy, pokud se navrhovatel ve stanovené lhůtě takto nevyjádřil, ale ze všech okolností případu je zřejmé, že uspokojen byl.⁹³ Rozhodnutí, opatření nebo úkon správního orgánu, který vedl k uspokojení navrhovatele, nabývá právní moci nebo obdobných právních účinků dnem právní moci rozhodnutí soudu o zastavení řízení.⁹⁴

⁹⁰ BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ Marie. Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. Praha: Linde, 2003, s. 112.

⁹¹ Ustanov. § 61 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní Ustanov. § 50 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

⁹² BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ Marie. Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. Praha: Linde, 2003, s. 112.

⁹³ Srov. ustanov. § 47 písm. b zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní Ustanov. § 50 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

⁹⁴ Podrob. ustanov. § 62 odst. 1 až 6 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní Ustanov. § 50 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

2.1.18. Výkon rozhodnutí

Problematika výkonu rozhodnutí je upravena pro případy, kdy byla povinnost uložena orgánu veřejné správy. Soudní řád správní v ustanovení § 63 stanovuje, kdo je povinen splnit povinnost, která byla soudem uložena správnímu orgánu. Pokud byla povinnost uložena orgánu moci výkonné, za stát ji splní jeho příslušná organizační složka, povinnost, která byla uložena fyzické nebo právnické osobě, na kterou byl přenesen výkon státní správy, splní příslušná osoba a konečně u povinnosti uložené orgánu veřejnoprávní korporace je povinným subjektem právě tato veřejnoprávní korporace.⁹⁵

Na předchozích stránkách jsem se pokusila přiblížit problematiku řízení ve správním soudnictví dle stavu účinného před velkou novelou. Jak jsem již uvedla výše, okolnosti provázející přijetí soudního řádu správního byly poněkud netradiční a způsob přijetí tohoto zákona byl veřejností, a to nejenom odbornou, vnímán celkem kriticky. Postupem času byl soudní řád správní doplňován a měněn, ať už drobnějšími či obsáhlejšími novelami. Do dnešního dne patří mezi největší novely, kterými se soudní řád správní změnil, zákon č. 303/2011 Sb., který Parlament přijal dne 6. 9. 2011. Tento zákon nabyl účinnosti dne 1.1.2012 a přinesl do českého správního soudnictví nemalé změny, o kterých budu pojednávat na následujících stránkách.

2.2. Změny ve správním soudnictví po novele č. 303/2011 Sb.

2.2.1. Úvodní poznámky k novele č. 303/2011 Sb.

Právní úprava soudní kontroly veřejné správy samozřejmě nezůstala beze změn od doby, co byla v roce 2002 přijata. Nejrozsáhlejší novelizací je bezpochyby ta, která je představována zákonem č. 303/2011 Sb.. Tato v pořadí již dvacátá čtvrtá novelizace soudního řádu správního obsahuje celkem 71 novelizačních bodů, nepočítáme – li přechodná ustanovení, a v praxi se o ní hovoří jako o tzv. velké novele.⁹⁶

⁹⁵ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 69.

⁹⁶ PRŮCHA, Petr. K e správnímu soudnictví po novelizaci soudního řádu správního, s účinností od 1. 1 .2012, aneb naplněná očekávání, promarněné příležitosti a otázky k perspektivní diskusi, s. 18. In SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTIKOVÁ (eds.). Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.) Praha: Leges, 2012.

Na přípravě návrhu zákona č. 303/2011 Sb. se mimo jiné podíleli také JUDr. J. Baxa (předseda Nejvyššího správního soudu) a JUDr. M. Mazanec (místopředseda Nejvyššího správního soudu). Návrh byl nejdříve předložen tehdejší ministryní spravedlnosti D. Kovářovou a v březnu roku 2010 byl také projednán Legislativní radou vlády, ta doporučila, aby vláda návrh zákona schválila.⁹⁷

Jelikož se v květnu 2010 konaly parlamentní volby, bylo naprosto jasné, že další projednávání návrhu tohoto zákona bude záviset čistě na vůli nové vlády ustanovené po volbách. Legislativní proces se pak částečně opakoval, když nový ministr spravedlnosti JUDr. J. Pospíšil předložil prakticky totožný návrh. Tento návrh projednala Legislativní rada vlády v březnu 2011 a doporučila jej vládě ke schválení, která návrh schválila a následně jej zaslala Poslanecké sněmovně. Celý legislativní proces byl ukončen 6. 9. 2011 a předloha byla vydána jako zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.⁹⁸

Důvodová zpráva k novele soudního řádu správního uvedla mimo jiné, že: *„Efektivita správního soudnictví je v současné době jednoznačně narušována několika faktory. Jedná se především o nepřiměřenou délku soudního řízení správního na některých správních úsecích krajských soudů, komplikovanost a v mnoha případech neúměrné prodlužování řízení o kasační stížnosti. Na první problém reaguje změna místní příslušnosti, na druhý změny v řízení o kasační stížnosti včetně přesunu agendy prvotních úkonů, jakož i doručování rozhodnutí o kasačních stížnostech přímo Nejvyšším správním soudem. Předkládaná novela soudního řádu správního však navrhuje řadu dalších institutů, které přispějí k plynulému projednávání věcí před správními soudy, přiblíží dostupnost soudů žalobcům a povedou k posílení veřejných subjektivních práv účastníků řízení (např. rozšíření podmínek pro podání žaloby proti faktickému zásahu veřejné*

⁹⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. K novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb, s. 12. In SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ (eds.). Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.) Praha: Leges, 2012.

⁹⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. K novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb., s. 13. In SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ (eds.). Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.) Praha: Leges, 2012.

*moci, stanovení lhůty pro rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření a návrhu na přiznání odkladného účinku).*⁹⁹

Z důvodové zprávy dále vyplývá, že mezi základní oblasti, které navrhovaná úprava mění, náleží především: 1. změna místní příslušnosti krajských soudů, 2. změna koncepce řízení o kasační stížnosti, 3. zvýšení ochrany proti nezákonným zásahům správních orgánů, 4. Změna koncepce řízení o zrušení opatření obecné povahy a 5. celkové zrychlení řízení před správními soudy a zejména urychlení soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu, jehož důsledkem je omezení osobní svobody cizince.¹⁰⁰ Naproti tomu V. Sládeček zastává názor, že *„novela přinesla takřka nepřehlednou řadu změn (celkem 71 bodů), a proto není zcela jednoduché a patrně i trochu subjektivní vyzdvihnout změny nejzávažnější.*¹⁰¹ Dle jeho mínění se dají za nejzávažnější změny považovat: 1. změny v místní příslušnosti, 2. zavedení tzv. odlišného stanoviska člena senátu (ustanovení § 55a s. ř. s.), 3. rozšíření okruhu věcí, které soud projednává a rozhoduje o nich přednostně (ustanovení § 56 s. ř. s.), 4. oprávnění Veřejného ochránce práv podat žalobu k ochraně veřejného zájmu (ustanovení § 66 odst. 3 s. ř. s.), 5. rozšíření aktivní legitimace a vypuštění podmínek k podání žaloby proti nezákonnému zásahu a další úpravy v tomto řízení (ustanovení § 82 a násl. s. ř. s.), 6. změny v řízení o zrušení opatření obecné povahy a 7. úpravy v řízení o kasační stížnosti (ustanovení § 104 a násl. s. ř. s.).¹⁰²

Já osobně se přikláním k názoru V. Sládečka, když říká, že není jednoduchou záležitostí vyzdvihnout změny nejzávažnější, a že se do určité míry jedná o subjektivní pocit při rozhodování, jaké změny označit za více přínosné či závažnější než ty ostatní. Proto se v následujících kapitolách, pojednávajících o změnách, která přinesla novela č. 303/2011 Sb., budu řídit okruhem změn, jak je definovala důvodová zpráva k návrhu novely, avšak vynechám změny v řízení o

⁹⁹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

¹⁰⁰ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

¹⁰¹ SLÁDEČEK, Vladimír. K novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb., s. 13. In SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ (eds.). Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.) Praha: Leges, 2012.

¹⁰² SLÁDEČEK, Vladimír. K novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb., s. 13. In SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ (eds.). Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.) Praha: Leges, 2012.

zrušení opatření obecné povahy, neboť tomuto institutu věnuji samostatnou kapitolu. Zároveň přidám do následujících podkapitol ty změny, které jsou dle mého názoru stejně závažné a měla by jim být věnována větší pozornost.

2.2.2. Změny v místní příslušnosti

Podle platné právní úpravy jsou věcně příslušné k rozhodování v soudním řízení správním krajské soudy, pokud zákon nestanoví něco jiného. Před účinností velké novely platilo, že místně příslušným soudem k řízení ve správním soudnictví je krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který rozhodl v posledním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Místní příslušnost krajských soudů tak byla dána na základě výlučné zvláštní místní příslušnosti, tedy podle sídla (zpravidla odvolacího) správního orgánu. Jinak tomu bylo ve věcech důchodového pojištění a zabezpečení, kde se místní příslušnost řídila místem bydliště navrhovatele, případně místem, kde se navrhovatel zdržuje.

Zásada, dle které platilo, že k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu se nachází sídlo správního orgánu, který vydal rozhodnutí ve věci v poslední instanci, v praxi způsobovala, že byl takovými žalobami nejvíce zatížený Městský soud v Praze. Ten kromě přezkumu rozhodnutí, které vydal Magistrát hlavního města Prahy, jakož i přezkumu rozhodnutí správních úřadů hlavního města Prahy, přezkoumával i rozhodnutí ústředních orgánů státní správy se sídlem v Praze a rozhodnutí krajských úřadů Středočeského kraje, které mají sídlo v Praze. Je tedy zcela zřejmé, že při takto nastavené místní příslušnosti pro řízení před správními soudy docházelo k nerovnoměrnému nápadu u jednotlivých soudů. S tímto však také stále naléhavěji vyvstávala otázka průtahů v řízení a práva na projednání věci v přiměřené lhůtě. Jelikož v Praze sídlí všechny ústřední orgány, s výjimkou Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a Energetického regulačního úřadu, Městský soud v Praze rozhodoval o typově nejsložitějších věcech v porovnání s ostatními krajskými soudy. Tyto skutečnosti měly také vliv na celkový objem tzv. nedodělků, tedy věcí, které nebyly pravomocně ukončeny. Celkový podíl nedodělků u Městského soudu v Praze v řízeních o přezkum správních rozhodnutí činil za rok 2008 67,3% ze všech nedodělků v soudních řízeních správních, v roce

2009 tento podíl činil již 72%.¹⁰³ Z hlediska budoucího vývoje byl tento stav neudržitelný, jelikož každoročním nárůstem počtu podání u Městského soudu v Praze by se stále více prodlužovala délka řízení, ale narůstal by i celkový počet nedodělků.

Předložený návrh zákona tak změnil pravidlo místní příslušnosti soudů ve správním soudnictví. Namísto pravidla, které jsem popsala výše, je tak od účinnosti novely místně příslušným k rozhodování soud, v jehož obvodu se nachází sídlo správního orgánu, který ve věci rozhodl v prvním stupni.

Z důvodu legislativní čistoty právního předpisu, zákonodárce zároveň zrušil ustanovení, které stanovilo, že ve věcech nemocenského pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti je k řízení místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni.¹⁰⁴

Za další bylo zakotveno pravidlo, že v případě sídla správního orgánu mimo obvod své působnosti, platí, že sídlí v obvodu své působnosti. Cílem této úpravy bylo, aby i pro orgány Středočeského kraje, které sídlí mimo území tohoto kraje v Praze, byl místně příslušným Krajský soud v Praze namísto dosavadního Městského soudu v Praze.¹⁰⁵ Tato právní úprava se však nedotýká detašovaných pracovišť, která nejsou samostatným správním orgánem. Podstatným pro určení místní příslušnosti správního orgánu je totiž sídlo a působnost správního orgánu, nikoliv jeho detašovaného pracoviště.¹⁰⁶

Novela také upravila odst. 3 předmětného ustanovení o příslušnosti soudů, kdy z tohoto ustanovení vypustil slovní spojení „důchodového zabezpečení“, a to z toho důvodu, že v době projednávání a schvalování tohoto návrhu již neexistoval systém důchodového zabezpečení. Poslední dávka poskytovaná z tohoto systému byla totiž zrušena k 31. 12. 2006.¹⁰⁷

¹⁰³ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

¹⁰⁴ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

¹⁰⁵ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

¹⁰⁶ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 51.

¹⁰⁷ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

2.2.3. Změny v řízení o kasační stížnosti

Kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek, kterým se směřuje proti rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, které již nabylo právní moci. Tento opravný prostředek byl do našeho právního řádu zaveden v souvislosti s přijetím soudního řádu správního a umožňuje subjektům vymezeným zákonem bránit se proti rozhodnutím krajským soudům, s nimiž nesouhlasí. Těmito subjekty se míní tzv. stěžovatelé, tedy účastníci řízení, ze kterého pravomocné rozhodnutí vzešlo nebo osoby na řízení zúčastněné. Kasační stížnost je v zásadě možné podat proti kterémukoliv pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, kromě případů, kdy to správní řád soudní výslovně vylučuje. Lhůta, stanovená pro podání kasační stížnosti, činí dva týdny od doručení rozhodnutí, proti němuž směřuje. Tato lhůta je lhůtou zákonnou a její zmeškání nelze být prominuto. Pokud stěžovatel zmešká tuto lhůtu, zbavuje se tím možnosti domáhat se soudního přezkumu sporného rozhodnutí před kasačním soudem. Je třeba také zdůraznit, že kasační stížnost sama od sebe odkladný účinek nemá, avšak může ho být přiznáno Nejvyšším správním soudem, pokud tak stěžovatel navrhne. Tímto návrhem však musí stěžovatel prokázat, že hrozí nebezpečí vzniku nenahraditelné újmy v případě výkonu pravomocného rozhodnutí soudem.¹⁰⁸ V řízení o kasační stížnosti platí povinné zastoupení advokátem, pokud stěžovatel není náležitě zastoupen a nedošlo k odstranění této vady ani po výzvě soudu, jedná se o důvod pro odmítnutí kasační stížnosti, aniž by se jí Nejvyšší správní soud zabýval.¹⁰⁹ Novela také nově zakotvila, že zástupce, který byl účastníkovi ustanoven v řízení před krajským soudem (pokud se jedná o advokáta), zastupuje také navrhovatele v řízení o kasační stížnosti.¹¹⁰

Kasační stížnost může být podána jen z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s., podle tohoto ustanovení se jedná o: 1. nezákonnost, která spočívá v nesprávném posouzení právní otázky soudem (v předcházejícím řízení), 2. vady řízení, které spočívají v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán

¹⁰⁸ Srov. ustanov. § 73 odst. 2 až 4 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁹ ŠKUREK, M. Kasační stížnost ve světle novely soudního řádu správního č. 303/2011 Sb., s. 59 – 60. In SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ (eds.). Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.) Praha: Leges, 2012.

¹¹⁰ Ustanov. § 35 odst. 8 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, případně byl při zjišťování skutkové podstaty porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem a to takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost, 3. zmatečnost řízení před soudem, která spočívala v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce, případně byl senát nesprávně obsazen nebo bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka řízení v důsledku trestného činu soudce, 4. nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě jiné vadě řízení před soudem, pokud tato vada mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé a konečně 5. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu či zastavení řízení.¹¹¹

Nepřípustnou je naopak kasační stížnost, která směřuje proti rozhodnutí soudu, které bylo vydáno poté, co Nejvyšší správní soud jeho původní rozhodnutí zrušil. Z tohoto pravidla však platí výjimka, kdy je namítáno, že se soud při novém rozhodování neřídil závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím odůvodnění. Smyslem tohoto ustanovení je zamezit, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, kterou již jednou posoudil a vyslovil k ní svůj právní názor, za předpokladu, že se tímto právním názorem krajský soud řídil.¹¹² Dalším rozhodnutím, proti kterému je tato stížnost nepřípustná je rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení nebo je dle své povahy dočasné. Kasační stížnost bude nepřípustná i v případě, kdy stěžovatel napadá pouze odůvodnění soudu nebo výrok o nákladech řízení či se opírá o jiné důvody než ty, které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s., případně obsahuje – li kasační stížnost důvody, které nebyly uplatněny v řízení před krajským soudem, ač uplatněny být mohly.¹¹³ Nepřípustné jsou také kasační stížnosti ve volebních věcech a do 1.1.2012 to také byly stížnosti ve věcech místního a krajského referenda. V těchto věcech se nyní kasační stížnosti připouštějí, důvodem pro tuto změnu bylo to, že v této agendě

¹¹¹ Ustanov. § 103 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹² JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 930.

¹¹³ ŠKUREK, M. Kasační stížnost ve světle novely soudního řádu správního č. 303/2011 Sb., s. 60. In SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ (eds.). Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.) Praha: Leges, 2012.

není přezkum rozhodnutí krajských soudů nevhodný a hlavně praxe ukázala, že v této oblasti je zvýšená potřeba pro sjednocování judikatury.¹¹⁴

Jak jsem již zmínila výše, jedním ze základních cílů novely č. 303/2011 Sb., bylo i zrychlení soudního řízení správního. K přispění zajištění tohoto cíle bylo novelou č. 303/2011 Sb., zakotveno přenesení veškerých procesních úkonů v rámci řízení o kasační stížnosti (včetně jejího podání) na Nejvyšší správní soud. Před účinností této novely prováděly procesní úkony (podání kasační stížnosti, provádění procesních úkonů po jejím podání, doručování písemností účastníkům apod.) krajské soudy. Tato změna měla výrazně urychlit a zároveň zjednodušit řízení o kasační stížnosti a zároveň tak napomoci Nejvyššímu správnímu soudu zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování.¹¹⁵

Z ustanovení soudního řádu správního vyplývá, že o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání. Z praxe poznáváme, že bez jednání je rozhodováno v převážné většině případů a Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti prakticky nejedná. Jsou ovšem i případy, kdy by bylo nutné jednání nařídit. Prvním z nich je situace, kdy soud provádí dokazování. Dokazování provádí Nejvyšší správní soud sám, není však vyloučeno, aby za užití institutu dožádání uložil provedení důkazu jinému soudu. Okruh skutečností, k nimž lze v řízení o kasační stížnosti provádět dokazování je omezený, protože Nejvyšší správní soud vychází ze skutkového stavu tak, jak byl vymezen v řízení před krajským soudem. Žádné zákonné ustanovení mu však nezakazuje provádět či doplňovat dokazování ve věci. Druhým případem, kdy Nejvyšší správní soud nařídí jednání, je situace, kdy takový postup považuje za vhodný. Důvody vhodnosti mohou být různé, avšak rozhodně jím není žádost účastníka o nařízení jednání, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 8 Aps 1/2005.^{116, 117} Nejvyšší správní soud je vázán rozsahem kasační stížnosti, to však neplatí, pokud je na napadeném výroku závislý výrok jiný, který napaden nebyl, nebo je – li rozhodnutí správního orgánu nicotné. Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti, toto pravidlo však neplatí v případě, kdy bylo řízení

¹¹⁴ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

¹¹⁵ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

¹¹⁶ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 968-969.

¹¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.11.2005, sp. zn. 8 Aps 1/2005.

před soudem zmatečné nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, anebo je – li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné či je rozhodnutí správního orgánu nicotné.¹¹⁸

Dle mého názoru je důležitým ustanovení § 109 odst. 5 s. ř. s. (dříve odst. 4), které brání tomu, aby se uplatňovaly skutkové novoty poté, co bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí. Z povahy kasační stížnosti vyplývá, že Nejvyšší soud není opravnou institucí, nerozhoduje o věci samé, jeho úkolem je naopak přezkoumat závěry krajského soudu, které zaujal k jednotlivým skutkovým otázkám. Skutečnostmi zmíněnými v odst. 5 se rozumí okolnosti výhradně skutkové podstaty, k jejichž prokázání jsou následně navrhovány důkazní prostředky. Účelem tohoto ustanovení je zamezení tomu, aby Nejvyšší správní soud rozhodoval o rozsáhlejším návrhu, než o jakém rozhodoval krajský soud.¹¹⁹

Jak sám název této stížnosti napovídá, je tento institut postaven na principu kasačním, a tedy pokud Nejvyšší správní soud shledá kasační stížnost důvodnou, zruší napadené rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení.¹²⁰ Avšak i v oblasti rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti došlo novelou č. 303/2011 Sb. k jistým změnám. S účinností od 1.1.2012 je Nejvyšší správní soud oprávněn, v případě zrušení rozhodnutí krajského soudu, k tomu, aby sám rozhodl, aniž by věc vracel ke krajskému soudu. Možnosti takového rozhodování jsou však omezené. Nejvyšší správní soud tak může rozhodnout o: 1. zrušení rozhodnutí správního orgánu či vyslovení jeho nicotnosti, 2. zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, anebo 3. ochraně ve věcech místního referenda způsobem uvedeným v ustanovení § 91a odst. 1 či o ochraně ve věcech krajského referenda způsobem uvedeným v ustanovení § 91b odst. 1 s. ř. s.¹²¹

Dle mého mínění byly změny přinesené novelou č. 303/2011 Sb., v oblasti řízení o kasační stížnosti přínosné a napomohly tak ke zrychlení soudního řízení správního, tak jak si tato novela stanovila za cíl.

¹¹⁸ ŠKUREK, M. Kasační stížnost ve světle novely soudního řádu správního č. 303/2011 Sb., s. 61. In SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ (eds.). Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.) Praha: Leges, 2012.

¹¹⁹ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 972 - 973.

¹²⁰ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 891.

¹²¹ Ustanov. § 110 odst. 2 zák. č. 150/202 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

2.2.4. Zvýšení ochrany proti nezákonným zásahům správních orgánů

Ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu byla správnímu soudnictví svěřena soudním řádem správním, v rámci správního soudnictví je tedy poskytována teprve od 1.1.2003. Soudní řád správní upravuje žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, pro všechny uvedené formy jednání správního orgánu pak zavádí legislativní zkratku „zásah“. Soudní řád správní ani žádný jiný zákon nedefinoval a nevymezil pojem „zásah“, a tudíž se musíme obracet především na judikaturu při výkladu tohoto pojmu. Prvotní judikatura chápala „zásah“ jako „*úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu.*“¹²² Na základě tohoto výkladu soudy vyžadovaly naplnění dvou znaků, aby se jednalo o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., a to podmínky, že se muselo jednat o aktivitu správního orgánu a tato aktivita (úkon) musel být pro osobu, proti které směřovala, závazná tak, aby byla povinna něco vykonat, strpět nebo se něčeho zdržet. Postupem času však začaly vyvstávat s tímto vymezením aplikační problémy, když se proti některým formám jednání (zejm. nezákonné nečinnosti správního orgánu), nebylo možné bránit žádnou z možných žalob upravených soudním řádem správním. Tento stav pak vedl Nejvyšší správní soud k podstatnému závěru, a to že „*věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nárokováná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní*

¹²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.1.2008, č. j. 3 Aps 3/2006 - 54.

kontrole. ¹²³ Dle tohoto výkladu může být zásahem i nezákonná nečinnost, která by spočívala v neučinění jakéhokoliv jiného úkonu. ¹²⁴

Aby mohla být žaloba na ochranu před nezákonným zásahem důvodná, musí být kumulativně naplněno několik podmínek: 1. žalobcem může být kdokoli, pokud byl přímo zkrácen na svých právech, 2. zásah správního orgánu (tj. zásah, pokyn nebo donucení) musí být nezákonný, 3. tento zásah není rozhodnutím a 4. zásah byl zaměřen přímo proti žalobci nebo v jeho důsledku bylo proti žalobci přímo zasaženo. I v oblasti ochrany před nezákonným zásahem došlo ke změnám v důsledku přijetí novely č. 303/2011 Sb. Od roku 2012 již není k podání žaloby zapotřebí splnění poslední podmínky, a to že zásah stále trvá nebo že trvají jeho důsledky anebo že hrozí jeho opakování. Nesplnění této podmínky bylo až do konce roku 2011 důvodem pro zastavení řízení. Uvedená podmínka pak byla velkou novelou nahrazena možností domáhat se nejenom ochrany před nezákonným zásahem, ale i určení toho, že zásah byl nezákonný. ¹²⁵

Je zřejmé třeba zmínit, že uvedená změna, jak uvádí důvodová zpráva, vyplývají z Usnesení vlády ze dne 16.5.2007 č. 500 o Plánu legislativních prací vlády na zbývající část roku 2007 a k Výhledu legislativních prací vlády na léta 2008 – 2010. Tímto unesením bylo Ministerstvu spravedlnosti uloženo novelizovat soudní řád správní, konkrétně rozšířit podmínky pro podání žaloby proti faktickému zásahu veřejné moci. Důvodová zpráva k návrhu novely č. 303/2011 Sb., dále konstatovala, že navrhovaná právní úprava bude v praxi znamenat možnost vydání deklaratorního rozhodnutí o nezákonném zásahu, a to vzhledem k omezené možnosti využít v praxi žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, bude pro občany velmi důležité, neboť tak u nich posílí důvěru v právní stát a u orgánů veřejné správy zase napomůže kultivovat jejich činnost. ¹²⁶

¹²³ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98.

¹²⁴ FRUMAROVÁ, K. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (vybrané aspekty), s. 32 – 34. In SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ (eds.). Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.) Praha: Leges, 2012.

¹²⁵ VETEŠNÍK, P. Ochrana před nezákonným zásahem poskytovaná ve správním soudnictví, s. 39. In SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ (eds.). Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.) Praha: Leges, 2012.

¹²⁶ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Jak jsem již zmínila výše, aktivní legitimaci k podání žaloby má každý, kdo tvrdí, že byl nezákonným zásahem zkrácen na svých právech. Pasivně legitimován je pak správní orgán, který se dle žalobního tvrzení měl nezákonného zásahu dopustit. Žalobu je možné podat ve lhůtě do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl, nejpozději však do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo. Soudní řád tak stanovil jak subjektivní, tak i objektivní lhůtu pro podání žaloby, jejíž zmeškání nelze prominout. Žaloba kromě obecných náležitostí musí obsahovat označení zásahu, proti němuž se žalobce domáhá ochrany, vylíčení rozhodných skutečností a označení důkazů a v neposlední řadě pak musí obsahovat návrh výroku rozsudku. Tento typ žaloby je nepřijatelný pouze v tom případě, kdy se dá ochrany či nápravy domáhat jinými právními prostředky, to ovšem neplatí v případě, kdy se žalobce domáhá pouze určení, že zásah byl nezákonný. Novela správního řádu soudního č. 303/2011 Sb. také v důsledku zrušení podmínky o trvání zásahu, jeho důsledků nebo hrozby jeho opakování zrušila ustanovení § 86 s. ř. s., které zakotvilo zastavení řízení v případě zjištění, že po podání žaloby již zásah ani jeho důsledky netrvaly a nehrozilo jeho opakování. Soud rozhoduje vždy dle skutkového stavu, tak jak byl zjištěn ke dni jeho rozhodnutí. Pokud ovšem soud rozhoduje pouze o určení toho, zda byl zásah nezákonný či nikoliv, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. V případě, že žaloba byla důvodná, soud rozsudkem určí, že předmětný zásah byl nezákonný a pokud takový zásah nebo jeho důsledky stále trvají anebo hrozí jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a zároveň mu přikáže, aby obnovil stav před zásahem, pokud je to možné. Naopak pokud žaloba není důvodná, tak ji soud zamítne.¹²⁷

Za celkem zajímavou považuji úvahu K. Frumarové ohledně sloučení žaloby na nečinnost správního orgánu a žaloby na ochranu před nezákonným zásahem v jeden žalobní typ, a tedy pojmání jakékoliv formy nečinnosti správního orgánu jako nezákonný zásah.¹²⁸ Dle mého názoru by tato koncepce

¹²⁷ FRUMAROVÁ, K. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (vybrané aspekty), s. 36 – 38. In SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ (eds.). Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.) Praha: Leges, 2012.

¹²⁸ FRUMAROVÁ, K. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (vybrané aspekty), s. 38. In SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ (eds.). Aktuální otázky

mohla ještě více vyjasnit nejasnosti a odstranit problémy, které ve správním soudnictví přetrvávají.

2.2.5. Zavedení odlišného stanoviska

Zavedení odlišného stanoviska člena senátu Nejvyššího správního soudu sice důvodová zpráva neuvedla v hlavních okruzích změn, kterých se novela č. 303/2011 Sb., dotkla, ale dle mého názoru se jedná o velmi pozitivní změnu. Zavedení odlišného stanoviska novela zakotvila v ustanovení § 55a s. ř. s. a spočívá v tom, že v případě rozhodování Nejvyššího správního soudu ve věcech volebních, ve věcech politických stran a hnutí, v řízení o kompetenčních žalobách a v řízeních před rozšířenými senáty, mohou členové senátu, kteří se s rozhodnutím senátu nebo s jeho odůvodněním neztotožňují, uplatňovat tzv. odlišná stanoviska. Ustanovení pojednávající o tomto institutu stanovilo, že člen senátu, který uplatnil toto odlišné stanovisko, má právo, aby bylo zaznamenáno do protokolu o hlasování a zároveň, aby důvody jeho nesouhlasu byly připojeny k vyhotovení písemného rozhodnutí spolu s uvedením jeho jména.¹²⁹

Popisované ustanovení obsahuje, jak jsem již naznačila výše, dva typy odlišných stanovisek. Za prvé to může být odlišné stanovisko v podobě nesouhlasu s rozhodnutím jako takovým a za druhé nesouhlas s odůvodněním rozhodnutí. Člen senátu zároveň může uvést důvody, pro které podává odlišné stanovisko či se může připojit k odlišnému stanovisku jiného soudce.¹³⁰

Také P. Průcha považuje tuto změnu za pozitivní a dále uvádí, že tyto „větší“ senáty vždy nerozhodují jednomyslně a důvody pro odlišná stanoviska jsou často velmi významné. Dle jeho názoru se jedná institut, který je schopen přispět ke kultivaci rozhodování správních soudů.¹³¹

Je zřejmé, že tento institut byl Nejvyšším správním soudem velmi kladně a rychle přijat.

správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.) Praha: Leges, 2012.

¹²⁹ Ustanov. § 55a zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁰ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 427.

¹³¹ PRŮCHA, P. Ke správnímu soudnictví po novelizaci soudního řádu správního, s účinností od 1. 1. 2012, aneb naplněná očekávání, promarněné příležitosti a otázky k perspektivní diskuzi, s. 19. In SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ (eds.). Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.) Praha: Leges, 2012.

2.2.6. Žalobní legitimace veřejného ochránce práv

Další poměrně důležitou změnou, kterou novela č. 303/2011 Sb. do soudního řádu správního zakotvila, bylo zavedení žalobní legitimace veřejného ochránce práv pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu k ochraně veřejného zájmu.

Před 1.1.2012 veřejný ochránce práv žádným žalobním nárokem nedisponoval, a tedy pokud ve své praxi narazil na případy, které by vyžadovaly soudní zásah, musel se obrátit na nejvyššího státního zástupce s podnětem k podání žaloby.¹³² V současné době je však veřejný ochránce nadán stejnou pravomocí k podání žaloby jako nejvyšší státní zástupce, je zde však jeden velmi zásadní rozdíl, a to povinnost veřejného ochránce práv prokázat závažný veřejný zájem, který ho vedl k podání žaloby. Vymezení závažného veřejného zájmu je poměrně nejasné. V minulosti soudní praxe u oprávnění nejvyššího státního zástupce konstatovala, že závažné ohrožení veřejného zájmu není pouze omezeno na případy, kdy dojde k porušení právního řádu ve prospěch konkrétní osoby, více se však definicí závažného veřejného zájmu nemusela zabývat. Pojem závažného veřejného zájmu nijak nedefinují ani zákony o veřejném ochránci práv či o státním zastupitelství.¹³³

Veřejný zájem na podání žaloby bude třeba shledat tehdy, pokud je dle přesvědčení soudu rozhodnutí správního orgánu (které již nelze napadnout řádnými opravnými prostředky) nezákonné, odstranění takového nezákonného rozhodnutí je potřebné a újma, která by jeho zrušením či změněním vznikla některé z dotčených osob, by nebyla v zjevném nepoměru k újmě, která vznikla přijetím nezákonného rozhodnutí jiným osobám a veřejným zájmům.¹³⁴

V tomto případě se musím ztotožnit s názorem V. Sládečka, který zastává názor, že oprávnění veřejného ochránce práv k podání této žaloby neodpovídá klasickému modelu ombudsmana, tak jak jej vymezuje zákon o veřejném ochránci práv. Zajisté pro něj také nebude jednoduchou záležitostí prokázat veřejný zájem

¹³² Srov. ustanov. § 22 odst. 3 zák. č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv a ustanov. § 12 odst. 12 odst. 7 zák. č. 283/1999 Sb., o státním zastupitelství (před účinností novely č. 303/2011 Sb.).

¹³³ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 525.

¹³⁴ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 526.

na podání žaloby.¹³⁵ Lze jen doufat, že se v budoucnosti nebudou objevovat případy, kdy by docházelo ke zneužití této pravomoci veřejného ochránce práv veřejností a tím k zatěžování soudů, které by musely nařizovat soudní jednání za účelem provedení dokazování, a to pouze v rámci zkoumání přípustnosti podané žaloby.¹³⁶

2.3. Hodnocení novely č. 303/2011 Sb.

Na předchozích stránkách jsem se pokusila přiblížit problematiku změn ve správním soudnictví, které přinesla novela č. 303/2011 Sb.. V rámci této podkapitoly bych se ráda zaměřila na hodnocení této novely z mého pohledu.

Jak jsem již několikrát konstatovala na předchozích stránkách, hlavním cílem této novely bylo zrychlit soudní řízení správní, o což se novela pokusila hned v několika významných změnách soudního řádu správního.

Novela č. 303/2011 Sb., se v první řadě zaměřila na vyrovnání zátěže krajských soudů. O tento, dle mého názoru, velmi potřebný krok se postarala zásadní změnou místní příslušnosti, která se až do té doby řídila sídlem odvolacího správního orgánu. To v závěru vedlo k přetížení Městského soudu v Praze a cílem velké novely bylo právě tuto neúměrnou zátěž rovnoměrněji rozložit na ostatní krajské soudy. V současné době se místní příslušnost řídí sídlem správního orgánu, který rozhodl ve stupni prvním. V tomto bodě byla novela dle mého mínění určitě úspěšná, a to bezpochyby představuje přínos pro české správní soudnictví.

Dalším krokem, který vedl ke zrychlení řízení ve správním soudnictví, byla změna koncepce kasační stížnosti. Od účinnosti novely č. 303/2001 Sb., se veškerá agenda týkající se kasačních stížností přesunula na Nejvyšší správní soud, kam se kasační stížnosti od té doby přímo podávají, na rozdíl od dřívější úpravy, kdy se kasační stížnosti podávaly u soudů, které ve věci rozhodly. Poměrně radikální změnou bylo zavedení možnosti Nejvyššího správního soudu (v případě zrušení napadaného rozhodnutí) rozhodnout podle povahy věci. Sice se jedná o

¹³⁵ SLÁDEČEK, V. K novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb., s. 16 – 17. In SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ (eds.). Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.) Praha: Leges, 2012.

¹³⁶ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 525.

omezenou možnost, neboť soudní řád správní zakotvuje výčet okruhů, ve kterých může Nejvyšší správní soud rozhodnout i přesto se však domnívám, že uvedená změna byla poměrně nečekaná, neboť jak sám název stížnosti napovídá, byla do té doby založena na principu kasačním, tzn. že v případě pokud Nejvyšší správní soud shledá, že je kasační stížnost důvodná, zruší napadané rozhodnutí a věc vrátí krajskému soudu k dalšímu řízení. Ovšem opět rozumím postoji a důvodu zákonodárce k provedení této změny, protože tento krok byl opět snahou, jak odlehčit zátěži krajských soudů a do jisté míry i zjednodušit a zlogičtit rozhodování ve věcech kasačních stížností.

Jako velmi pozitivní vnímám také snahu o posílení ochrany proti nezákonným zásahům ze strany správních orgánů. Soudní řád správní rozšířil konstitutivní rozhodování ve věci nezákonných zásahů o rozhodnutí deklaratorní, k čemuž zákonodárce vedla snaha o zvýšení úrovně ochrany veřejných subjektivních práv osob. Dle mého názoru se tato snaha neminula účinkem.

K úspěšným změnám soudního řádu správního musím také zařadit změnu koncepce řízení o přezkoumání opatření obecné povahy. Tomuto typu řízení budu věnovat samostatnou kapitolu, ale určitě již teď mohu zmínit, že i v tomto řízení nám novela č. 303/2011 Sb., přinesla několik novinek, které revidovaly úpravu, která byla do té doby vcelku problematická.

Ačkoliv „velká novela“ přinesla bezpochyby velkou řadu změn, které byly pozitivní, zůstávají stále problematické oblasti správního soudnictví, kde novela řešení nepřinesla. P. Průcha dokonce označil tyto nevyřešené otázky jako „promarněné příležitosti“. Do jisté míry mu musím dát za pravdu, neboť novela soudního řádu správního č. 303/2011 Sb., byla do této doby nejkomplexnější novelou tohoto zákona a jako taková měla obsáhnout všechny problematické oblasti správního soudnictví. Za hlavní okruhy, kterým se novela mohla věnovat, označil P. Průcha problematiku tzv. obživlých rozhodnutí, poměrně rozsáhlou šíři možností a důvodů k podání kasační stížnosti a v neposlední řadě také problematiku tzv. dualismu soudní kontroly.¹³⁷

¹³⁷ PRŮCHA, P. Ke správnímu soudnictví po novelizaci soudního řádu správního, s účinností od 1. 1. 2012, aneb naplněná očekávání, promarněné příležitosti a otázky k perspektivní diskuzi, s. 20. In SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ (eds.). Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.) Praha: Leges, 2012.

Problematika tzv. obživlých rozhodnutí souvisí s absencí odkladného účinku kasační stížnosti. Z praxe se daná problematika nejvíce projevuje v případech, kdy správní orgán, jehož rozhodnutí bylo zrušeno rozhodnutím krajského soudu, podá kasační stížnost, o které pak u Nejvyššího správního soudu probíhá řízení. Mezitím však správní orgán, který je vázán právním názorem ve zrušovacím rozsudku vydá nové rozhodnutí. Situace se tak v tuto chvíli stává velmi nejasnou, neboť po případném zrušení kasační stížností napadeného rozhodnutí nám vyvstává otázka, jak naložit s původním rozhodnutím správního orgánu a jak nahlížet na jeho rozhodnutí nové, které bylo vydáno v důsledku předchozího zrušovacího rozhodnutí krajského soudu. Jak je na první pohled zřejmé, podobné situace jsou velmi komplikované a problematické a souvisí především se skutečností, že kasační stížnost nemá ze zákona odkladný účinek. V průběhu prací na novelizaci soudního řádu správního sice byla tato problematika diskutována a bylo zvažováno hned několik možných řešení, avšak do novely č. 303/2011 Sb., nakonec nebylo promítnuté ani jediné.¹³⁸ Sice byla v rámci úpravy řízení o kasační stížnosti upravena možnost přiznání odkladného účinku a v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku vydanému v řízení ve věcech porušení pravidel financování volební kampaně jí odkladný účinek přiznán je, avšak dle mého názoru toto výše zmíněnou problematiku neřeší. Možná právě naopak ztěžuje soudní řízení v tom smyslu, že Nejvyšší správní soud musí o odkladném účinku rozhodnout, pokud stěžovatel podá návrh o přiznání tohoto účinku, což jen prodlužuje řízení. Zajisté by bylo vhodnějším řešením, kdyby soudní řád správní odkladný účinek kasační stížnosti přiznával ze zákona.

I další z problematických okruhů se také týká kasační stížnosti, kdy je zákonem vymezena poměrně rozsáhlá šíře možností a důvodů k jejímu podání. P. Průcha v souvislosti s tímto vymezil několik otázek k úvaze. Uvažuje, zda je nezbytné, aby měl oprávnění k podání kasační stížnosti také žalovaný správní orgán, a když ano, tak zda mají být důvody podání této stížnosti shodné, jako když kasační stížnost podá adresát napadeného rozhodnutí. Stejně tak je k zamyšlení otázka, zda důvody pro podání kasační stížnosti nejsou v zákoně

¹³⁸ PRŮCHA, P. Ke správnímu soudnictví po novelizaci soudního řádu správního, s účinností od 1. 1. 2012, aneb naplněná očekávání, promarněné příležitosti a otázky k perspektivní diskuzi, s. 20 - 21. In SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ (eds.). Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.) Praha: Leges, 2012.

vymezeny příliš široce. P. Průcha zároveň navrhuje několik způsobů, jak by tato problematika mohla být eventuálně řešena. Například naznačuje, že by bylo možné nechat se inspirovat režimem dovolání, jak je upraven občanským soudním řádem.¹³⁹

Co se týká dualismu soudní kontroly veřejné správy (této problematiky jsem se lehce dotkla již v první kapitole), je obecně známo, že přezkum zákonnosti správních aktů, je v dnešní době diferencován s ohledem na skutečnost, zda důsledky takového rozhodnutí směřují do oblasti veřejných subjektivních práv nebo naopak do oblasti soukromých subjektivních práv. Podle tohoto dělení buď taková rozhodnutí přezkoumávají správní soudy (oblast veřejných subjektivních práv) nebo soudy obecné (oblast soukromých subjektivních práv). Nevýhodou tohoto dualistického uspořádání je nepochybně nejasnost rozlišování mezi právem soukromým a veřejným, neboť hranice mezi těmito dvěma větvemi se postupně stírá. Právo soukromé je založeno především na vztahu rovnosti účastníků, naproti tomu právo veřejné se vyznačuje vztahem nadřízenosti, kdy je jeden ze subjektů nadřazen tomu druhému. S tímto také mimo jiné souvisí spory ohledně určení, do jakého typu soudního přezkumu daná věc náleží, a které řeší zvláštní senáty, složené ze soudců Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu. Zde je tedy opravdu na místě úvaha, zda neměla být soudní kontrola veřejné správy svedena do jediného režimu, kdy by kritériem pořaditelnosti správních úkonů či aktů soudní kontrole byla jejich veřejnoprávní či soukromoprávní povaha, což by zajisté také lépe odpovídalo podstatě a funkcím soudní kontrole veřejné správy, které hlavně sledují kontrolu zákonnosti výkonu veřejné správy.¹⁴⁰

Ačkoliv se ztotožňuji s názory P. Průchy ohledně jistých nedostatků či problematických oblastí, které „velká novela“ neodstranila, přesto považuji novelu soudního řádu správního č. 303/2011 Sb., za přínosnou. Bezpochyby se

¹³⁹ PRŮCHA, P. Ke správnímu soudnictví po novelizaci soudního řádu správního, s účinností od 1. 1.2012, aneb naplněná očekávání, promarněné příležitosti a otázky k perspektivní diskuzi, s. 21 - 22. In SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ (eds.). Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.) Praha: Leges, 2012.

¹⁴⁰ PRŮCHA, P. Ke správnímu soudnictví po novelizaci soudního řádu správního, s účinností od 1. 1.2012, aneb naplněná očekávání, promarněné příležitosti a otázky k perspektivní diskuzi, s.22 - 25. In SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ (eds.). Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.) Praha: Leges, 2012.

zapříčinila o dosažení cílů, které zákonodárce stanovil, především o zrychlení a zjednodušení správního řízení soudního. Zajisté zůstávají oblasti, kde mohly určité změny také nastat, ale v budoucnu může dojít k ještě komplexnější revizi soudního řádu správního, která by na tyto potřeby reagovala.

3. Vybrané instituty správního soudnictví

V následující kapitole přiblížím dva instituty správního soudnictví. Prvním z nich je řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a druhým řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Ve druhém zmíněném typu řízení také došlo k nemalým změnám po přijetí novely č. 303/2011 Sb., a proto by mu měl být věnován větší prostor.

3.1. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je jedním z nejčastěji používaných prostředků kontroly a ochrany subjektivních práv v oblasti veřejné správy, což je dáno i povahou úpravy činnosti veřejné správy. Úpravu tohoto typu soudního řízení nalezneme v soudním řádu správním, konkrétně v ustanoveních § 67 až 78 s.ř.s.. Soudní řád správní chápe rozhodnutí jako úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší či závažně určují práva a povinnosti subjektů, vydaný v oblasti veřejné správy. Správním orgánem potom rozumíme orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, stejně tak i fyzickou nebo právnickou osobu, případně i jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v rámci veřejné správy.¹⁴¹

Tuto žalobu může podat každý, kdo tvrdí, že byl napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech buď přímo, nebo v důsledku porušení svých práv předcházejícím řízením. Žalobní legitimaci k podání této žaloby má také účastník řízení před správním orgánem, na kterého se nevztahuje pravidlo uvedené výše, avšak tvrdí, že byl postupem správního orgánu zkrácen na svých právech takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.¹⁴² Tyto osoby se také označují jako tzv. zájemníci. Jedná se osoby, které byly v řízení před správním orgánem oprávněny vystupovat v pozici účastníka, ačkoliv v tomto řízení nebylo možno zasáhnout do jejich právní sféry, ty to osoby však mají určitý zájem na výsledku řízení. Zájemníci jsou omezeni v rozsahu i důvodech, ze

¹⁴¹ KRYSKA, D. Srovnání českého a polského správního soudnictví. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013. Prameny a nové proudy právní vědy, s. 91-92.

¹⁴² VOPÁLKA, Vladimír (ed.). Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2003, s. 74-75.

kterých mohou vycházet při napadení rozhodnutí správního orgánu. Je tomu tak z důvodu, že zájemníci nemají hmotná práva, která byla napadeným rozhodnutím dotčena a která by tedy v řízení mohli bránit, do úvahy tak připadají pouze práva procesního charakteru. Soudní řád správní taktéž umožňuje podat žalobu proti rozhodnutí správnímu orgánu tomu, komu byl uložen trest za správní delikt. Taková osoba se touto žalobou může domáhat upuštění od trestu či jeho snížení. Na základě návrhu žalobce, tak soud může svým rozhodnutím zrušovaný sankční výrok nahradit výrokem vlastním. Jedná se o aplikaci apelačního principu, na místo obvyklého principu kasačního. Tento postup je však podmíněn návrhem žalobce, soud nemůže být v tomto případě činný z úřední povinnosti.¹⁴³

Soudní řád správní taktéž rozlišuje zvláštní žalobní legitimaci ve věcech veřejného zájmu. Tohoto tématu jsem se již dotkla v rámci rozebírání změn, ke kterým došlo po nabytí účinnosti novely, která zakotvila zvláštní žalobní legitimaci veřejného ochránce práv k podání této žaloby k ochraně veřejného zájmu. Kromě něho je touto legitimací nadán i správní orgán, o němž to stanoví zákon, nejvyšší státní zástupce nebo ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, jež je součástí českého právního řádu.¹⁴⁴

Soudní řád správní dále zakotvil, že ustanovení pojednávající o tomto typu soudního řízení správního lze také přiměřeně použít pro žaloby ve věcech samosprávy. Toto ustanovení je odrazem vztahu státní správy a územní samosprávy založeného na existenci a ochraně územní samosprávy. Ustanovení upravující tento druh podání žaloby taxativně vypočítává dva druhy věcí, ve kterých lze podat tuto žalobu. Za prvé se jedná o žalobu správního orgánu proti usnesení, rozhodnutí nebo opatření obecné povahy vydané orgánem územního samosprávného celku, které je v rozporu s právním řádem. A za druhé zákon soudní řád správní zakotvuje žalobu územního samosprávného celku proti rozhodnutí správního orgánu o rozpuštění zastupitelstva.¹⁴⁵

První typ žaloby představuje prostředek, kterým může státní moc zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, vyžaduje – li to ochrana

¹⁴³ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 505-509.

¹⁴⁴ Ustanov. § 66 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁵ VOPÁLKA, Vladimír (ed.). Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2003, s. 76.

zákona. K podání žaloby je procesně legitimován příslušný dozorový orgán, v případě proti rozhodnutí obcí, krajů a hlavního města Prahy je takovým orgánem Ministerstvo vnitra, dále pak v případě opatření městských obvodů a částí magistrát města. Tato žaloba však nemůže být podána proti obecně závazné vyhlášce, která byla vydána v rámci samostatné působnosti územně samosprávného celku.¹⁴⁶

Druhý typ žaloby je promítnutím oprávnění územních samosprávných celků bránit se proti již uskutečněnému zásahu do jejich samosprávné působnosti, který má podobu rozpuštění zastupitelstva územního samosprávného celku. Tuto žalobu podává přímo územní samosprávný celek proti správnímu orgánu, který rozhodl o rozpuštění zastupitelstva tohoto územního samosprávného celku. Soudní řád správní ani speciální zákony již dále neupravují lhůtu.¹⁴⁷

Soudní řád správní v ustanovení § 68 zakotvil případy, kdy je podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu nepřipustné, konkrétně se jedná: 1. o nevyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem žalobcem, 2. o případ, kdy je rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, 3. jediným žalobním důvodem je tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí a žalobce se nedomáhal vyslovení této nicotnosti v řízení před správním orgánem, 4. o situaci, kdy žaloba směřuje jen proti důvodům rozhodnutí a 5. žalobce se žalobou domáhá přezkumu rozhodnutí, které je z přezkumu dle zákona vyloučeno.¹⁴⁸

Kromě případů, kdy soudní řád správní stanovuje, kdy je podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu nepřipustné, také vymezuje případy úkonů správního orgánu, jež jsou ze soudního přezkumu vyloučeny. Toto ustanovení tak navazuje na ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s.. Z přezkumu jsou tak vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Pojem rozhodnutí musíme v tomto smyslu chápat poněkud širěji a důvod pro odmítnutí žaloby, tak nastane, pokud byla podána proti úkonu, jenž není rozhodnutím způsobilým zasáhnout do

¹⁴⁶ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 532.

¹⁴⁷ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 534- 535.

¹⁴⁸ Ustanov. § 68 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

právní sféry jednotlivce. Dalším takovým úkonem je úkon předběžné povahy, tj. úkony, které mají účinek na právní sféru žalobce pouze dočasný a které budou následně nahrazeny konečným rozhodnutím. Zároveň nemůže být přezkoumán úkon správního orgánu, kterým se upravuje řízení před správním orgánem a úkony, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí. Jedná se o případy, kdy nic jiného pro úkon správního orgánu není podstatné. Předposlední výlukou ze soudního přezkumu je úkon správního orgánu, kterým se nepřiznává či odjímá odborná způsobilost fyzickým osobám. A konečně zákon vylučuje z přezkumu úkony správního orgánu, jejichž přezkum je vyloučen zvláštním zákonem. V tomto případě se jedná o blanketní odkazovací normu, která upozorňuje na skutečnost, že výluky ze soudního přezkumu mohou být zakotveny i ve zvláštních zákonech.¹⁴⁹

Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je iniciováno žalobou, která musí obsahovat určité náležitosti, které stanovuje soudní řád správní. Kromě obecných náležitostí, které jsou uvedeny v ustanovení § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s., musí žaloba také obsahovat označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci, což je důležité z hlediska lhůt pro podání žaloby, z tohoto údaje tedy musí být snadno ověřitelné, že žaloba byla podána do dvou měsíců poté, kdy bylo rozhodnutí žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem vymezeným způsobem. Dále musí žalobce označit osoby na řízení zúčastněné, pokud mu jsou takové osoby známy. Tyto osoby musejí být označeny údaji, které žalobce zná, nejlépe však jejich jménem, příjmením, datem narození a místem trvalého bydliště. Žaloba také musí obsahovat označení těch výroků, které žalobce napadá. Výroková část rozhodnutí totiž může obsahovat výroků více (výrok, kterým se rozhoduje ve věci samé, výrok o nákladech řízení či výrok o zastavení řízení o určité části), je tedy nezbytné, aby žalobce označil ty výroky, které žalobou napadá. Předmětem přezkumu pak budou pouze ty výroky, které byly uvedeny v žalobě. Velice důležitou náležitostí této žaloby jsou pak tzv. žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené rozhodnutí za nezákonné či nicotné. Toto vymezení je zásadní z toho důvodu, že

¹⁴⁹ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 550 - 556.

soud pak napadené rozhodnutí (jeho výroky) zkoumá v mezích těchto žalobních bodů. Žalobce musí v žalobě současně označit důkazy, které navrhuje provést k prokázání svých tvrzení a které budou provedeny při jednání, které soud nařídí. Poslední náležitostí, kterou musí žaloba obsahovat je návrh výroku rozsudku, tedy tzv. petit žaloby, ve kterém žalobce uvede, jak má soud dle jeho představ rozhodnout. Žalobce je povinen k žalobě také připojit jeden opis napadaného rozhodnutí. Soudní řád správní dále zakládá žalobci možnost kdykoliv v průběhu řízení omezit žalobní body, jejich rozšíření je také možné, avšak pouze ve lhůtě pro podání žaloby.¹⁵⁰

Jak jsem již uvedla výše, lhůta, kterou soudní řád správní stanovil pro podání žaloby, činí dva měsíce poté, kdy bylo žalobci oznámeno rozhodnutí, a to doručením písemného vyhotovení či jiným způsobem. Počátek lhůty je tedy vázán na oznámení rozhodnutí správního orgánu. Rozhodnutí správního orgánu se doručuje do vlastních rukou účastníků správního řízení nebo veřejnou vyhláškou. Z hlediska rozhodného okamžiku pro počátek běhu lhůty je tedy nerozhodné, kdy rozhodnutí správního orgánu nabylo právní moci. Jedná se o lhůtu procesní, pro její zachování tedy postačuje, aby poslední den lhůty byla žaloba předána soudu nebo mu zaslána prostřednictvím držitele poštovní licence. Lhůta je zachována, pokud je žaloba podána ve lhůtě u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, ten je pak povinen žalobu bez zbytečného odkladu předat příslušnému soudu. V případě žalob k ochraně veřejného zájmu je lhůta pro podání žaloby stanovena na dobu tří let od právní moci rozsudku.¹⁵¹

Pokud dojde k situaci, kdy je u civilního soudu zastaveno řízení proto, že jde o věc, v níž měla být podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, může žalobce, který podal takovou žalobu v občanském soudním řízení, podat znovu u věcně a místně příslušného soudu ve správním soudnictví. Lhůta stanovená pro nové podání žaloby činí jeden měsíc od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení u civilního soudu. Tímto ustanovením je zaručeno, že žalobce neztratí lhůtu pro

¹⁵⁰ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 567 - 578.

¹⁵¹ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 581 – 586.

podání žaloby u věcně a místně příslušného správního soudu.¹⁵² Zmeškání žádné z výše uvedených lhůt nelze žalobci prominout.

Podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu nemá ze zákona odkladný účinek. Tedy i přes podanou žalobu lze napadené rozhodnutí správního orgánu realizovat, avšak z tohoto pravidla existují výjimky. Žalobě může být odkladný účinek přiznán soudem na návrh žalobce, ten musí ovšem prokázat, že výkon napadeného rozhodnutí nebo případně jiné právní důsledky takového rozhodnutí by pro žalobce znamenaly újmu. K přiznání odkladného účinku žalobě nepostačí pouze poukázání na možnost vzniku újmy, ale žalobce kromě tvrzení, že mu výkonem napadeného rozhodnutí vznikne nepoměrně větší újma, musí také vysvětlit, v čem tato újma a její intenzita spočívá.¹⁵³

Aby mohl soud napadené rozhodnutí přezkoumat a rozhodnout ve věci, nemůže se zpravidla spokojit pouze s textem napadeného rozhodnutí, které žalobce přikládá k žalobě, ale musí posoudit i úkony správního orgánu, které takovému rozhodnutí předcházely. Za tímto účelem doručí žalobu žalovanému a osobám na řízení zúčastněným a současně žalovaného vyzve, aby ve lhůtě jednoho měsíce doručil soudu správní spisy a své vyjádření k žalobě. Pokud by tak správní orgán neučinil, případně spisy a vyjádření nezaslal včas, mohl by soud správnímu orgánu uložit pořádkovou pokutu až ve výši 50 000 Kč.¹⁵⁴

Soudní řád správní také zakotvil možnost soudu zrušit napadené rozhodnutí bez jednání, a to pro vady řízení, kterými jsou: 1. nepřezkoumatelnost, která spočívá v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, 2. zjištění, že skutkový stav, který správní orgán vzal za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy, nemá v nich oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění a 3. podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. V případě, že soud zjistí, že napadené rozhodnutí trpí takovými vadami, které způsobují jeho nicotnost, vysloví soud rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud soud

¹⁵² Ustanov. § 72 odst. 3 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵³ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 594 – 595.

¹⁵⁴ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 606 - 610.

nemůže rozhodnout bez nařízení jednání v případech, které jsem uvedla výše, nařídí předseda senátu jednání.¹⁵⁵

Při přezkoumávání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době, kdy rozhodoval správní orgán a jak jsem již uvedla výše, soud rozhodnutí přezkoumává v mezích žalobních bodů. Pokud soud shledá žalobu důvodnou, napadené rozhodnutí zruší. Pokud však žaloba důvodná není, soud ji rozsudkem zamítne. Důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí může být nejenom jeho nezákonnost, ale i vady řízení. Pokud se jedná o řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud svým rozhodnutím trest, který byl uložen v nepřiměřené výši, snížit či od něj úplně upustit. Toto je jediný případ ve správním soudnictví, kdy je správními soudy aplikován apelační princip namísto principu kasačního (samozřejmě kromě řízení o kasační stížnosti, kdy je Nejvyšší správní soud oprávněn ve věci také rozhodnout, ale pouze v omezených případech). Z důvodu hospodárnosti a rychlosti řízení, může soud dle okolností zrušit i rozhodnutí správního orgánu, které předcházelo napadenému a soudem zrušenému rozhodnutí. Takový postup je vhodný tehdy, pokud je jasné, že důvody nezákonnosti, pro které soud napadené rozhodnutí zrušil, jsou dány i v rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V případě zrušení napadeného rozhodnutí se věc vrátí žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušovacím rozsudku nebo rozsudku, kterým vyslovil nicotnost rozhodnutí, je správní orgán vázán. Správní orgán je tento názor povinen respektovat.¹⁵⁶

3.2. Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části

Opatření obecné povahy je v obecné rovině vymezeno ve správním řádu, konkrétně v části šesté. Své uplatnění však našlo opatření obecné povahy ještě před nabytím účinnosti správního řádu, a to v zákoně č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a právě tímto zákonem byl do soudního řádu správního také zakotven soudní přezkum opatření obecné povahy. Avšak žádný z těchto předpisů pozitivně nestanovil definiční znaky opatření obecné povahy. Správní řád obsahuje pouze negativní vymezení opatření obecné povahy, které

¹⁵⁵ Ustanov. §76 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁶ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 646-653.

stanovuje, že se nejedná o právní předpis ani rozhodnutí.¹⁵⁷ Opatření obecné povahy je abstraktně – konkrétním správním aktem, abstraktnost vyplývá z obecně vymezeného okruhu adresátů a konkrétnost z konkrétně určeného předmětu opatření obecné povahy.¹⁵⁸

V souvislosti s opatřením obecné povahy vyvstává otázka, zda tento institut chápat materiálně (lze za opatření obecné povahy považovat všechny správní akty, které by splnily uvedené definiční znaky) či formálně (zda mohou být opatření obecné povahy vydána jen na základě konkrétního zmocnění ve zvláštním zákoně).¹⁵⁹ Nejvyšší správní soud nejdříve zastával pojetí materiální, posléze pak zvítězilo pojetí formální.¹⁶⁰ Tímto se však vývoj názoru na opatření obecné povahy neskončil. Ústavní soud svým náležením zrušil usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, které upřednostňovalo formální pojetí opatření obecné povahy, a tak opět došlo k návratu k materiálnímu chápání opatření obecné povahy.¹⁶¹

Problematika řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části byla do jisté míry problematická, což si zřejmě uvědomil i Nejvyšší správní soud a dokonce podal návrh na vyslovení protiústavnosti ustanovení § 101a až 101d s. ř. s. k Ústavnímu soudu, mezitím však byla přijata novela č. 303/2011 Sb., která situaci podstatně zlepšila.¹⁶²

Podstatnými změnami, které se promítly do soudního řádu správního, byly především změna příslušnosti pro rozhodování o návrzích o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, stanovení lhůty pro její podání, připuštění osob zúčastněných na řízení a odstranění lhůty pro rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí do 30 dnů. Novela také zrušila odstavec 2 u ustanovení § 101a s. ř. s., podle kterého bylo možné, aby návrh na zrušení

¹⁵⁷ Ustanov. § 171 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁸ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 853 – 854.

¹⁵⁹ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 854.

¹⁶⁰ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005 a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13.3.2007, č.j. 3Ao 1/2007 - 44.

¹⁶¹ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 19.11.2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/2007.

¹⁶² SLÁDEČEK, V. K novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb., s. 15-16. In SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ (eds.). Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.) Praha: Leges, 2012.

opatření obecné povahy nebo jeho části, které bylo vydáno obcí nebo krajem, mohlo podat též Ministerstvo vnitra. Tohoto ustanovení však již nebylo zapotřebí, neboť právní úprava zakotvovala pravomoc věcně příslušného ústředního správního úřadu zrušit nezákonné opatření obecné povahy v přezkumném řízení dle správního řádu.¹⁶³ Z tohoto důvodu již tedy nebylo potřebné, aby zákon zakládal zvláštní žalobní legitimaci ústřednímu správnímu úřadu za situace, kdy plně postačuje platná úprava dle správního řádu.¹⁶⁴

Opatření obecné povahy přezkoumávají od 1. 1. 2012 krajské soudy. Dle předchozí úpravy tak činil pouze Nejvyšší správní soud, avšak s ohledem na zvyšování míry využití institutu opatření obecné povahy, by bylo neúměrně zatěžující, kdyby měl tuto agendu na starosti pouze Nejvyšší správní soud.¹⁶⁵

Návrh na zrušení může být podán vůči celému opatření obecné povahy, ale také vůči jeho konkrétní části, případně několika částí. Podmínkou pro podání návrhu je stejně jako v případech ostatních návrhů (žalob) dotčení práv. Návrh tedy může podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy. Aktivní legitimaci k podání návrhu má také obec, v případě, že opatření obecné povahy vydal kraj. Odpůrcem v tomto řízení pak bude ten, kdo opatření obecné povahy, jehož zrušení (nebo zrušení jeho části) je navrhováno, vydal.¹⁶⁶

Jak jsem již naznačila výše, od počátku ledna 2012 byla do soudního řádu správního zakotvena lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Ta činí 3 roky ode dne, kdy napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Tato úprava tak vyřešila spornou otázku, jak zpětné bylo toto přezkoumání fakticky možné. Návrh musí opět kromě obecných náležitostí obsahovat i návrhové body, ze kterých musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů se navrhovatel domnívá, že je opatření obecné povahy nebo jeho část nezákonné. Tyto návrhové body již nemohou být v dalším řízení rozšiřovány, avšak navrhovatel je může omezit. Pokud by návrh tyto body neobsahoval a navrhovatel je ani po výzvě soudu nedoplnil, soud by jeho návrh usnesením

¹⁶³ Ustanov. § 174 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁴ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní a další zákony.

¹⁶⁵ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 860.

¹⁶⁶ Ustanov. § 101a zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

odmítl. Stanovením povinnosti uvést již v návrhu všechny návrhové body se zavedla koncentrace řízení, což znamená, že skutečnosti, které nebudou v návrhu uvedeny, nebudou přezkoumávány a bude platit presumpce jejich správnosti.¹⁶⁷

Důležitým pravidlem, které také zakotvila velká novela je vymezení doby, ke které se opatření obecné povahy přezkoumává. Soudní řád správní uvádí, že při přezkumu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného opatření obecné povahy. Rozhodujícím pro posouzení, zda je nutné opatření obecné povahy nebo jeho části rušit, je tedy stav, který existoval v době, kdy bylo toto opatření vydáno.¹⁶⁸

Také v ustanovení pojednávajícím o rozsudku došlo provedením novely č. 303/2011 Sb., k jistým změnám. Byl zrušen odstavec 1, který zakotvoval, co soud posuzoval při přezkumu opatření obecné povahy, konkrétně se jednalo o posouzení souladu opatření obecné povahy se zákonem a jestli ten kdo jej vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda bylo opatření obecné povahy vydáno způsobem stanoveným zákonem. Dle tohoto ustanovení také soud nebyl vázán právními důvody návrhu.¹⁶⁹ Tato norma byla nahrazena pravidlem, že soud je při rozhodování vázán rozsahem a právními důvody návrhu. Rozsah přezkumu opatření obecné povahy je tedy v současné době dosti omezen (ve srovnání s úpravou předchozí). Současně bylo zrušeno pravidlo, které stanovilo, že o návrhu o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části musel soud rozhodnout do třiceti dnů poté, co byl návrh doručen soudu. Nyní musí soud rozhodnout do devadesáti dnů od doručení návrhu na soud.¹⁷⁰

Důvody pro zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části soudní řád správní určuje následovně: 1. opatření obecné povahy nebo jeho část je v rozporu se zákonem, 2. ten, kdo opatření obecné povahy vydal, překročil meze své působnosti a 3. meze své pravomoci nebo 4. opatření obecné povahy nebylo

¹⁶⁷ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 875 - 878.

¹⁶⁸ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 879.

¹⁶⁹ Ustanov. § 101d zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (před účinností novely č. 303/2011 Sb.)

¹⁷⁰ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 884.

vydáno zákonem stanoveným způsobem.¹⁷¹ Je tedy nezbytné, aby správní orgán, který vydává opatření obecné povahy, tak činil v rámci své působnosti a pravomoci a dodržoval zákonnou úpravu (jak hmotněprávní, tak procesní).¹⁷²

Soudní řád správní reaguje i na případy, kdy bylo na základě zrušeného opatření obecné povahy nebo jeho zrušené části rozhodnuto o správním deliktu. I přesto, že obecně platí, že práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena (ustanovení § 101d odst. 4 s. ř. s.), neuplatní se to v případě postihnutí určité osoby za správní delikt. V tomto případě je zrušení takového opatření obecné povahy nebo jeho části důvodem pro obnovu řízení dle příslušného procesního předpisu. Toto platí ovšem za předpokladu, že rozhodnutí o správním deliktu nebylo zatím vykonáno. Pokud již vykonáno bylo, obnova řízení by se neprováděla.¹⁷³

Je velmi patrné, že v tomto typu soudního řízení došlo k zásadním změnám po přijetí velké novely, dle mého názoru však byly tyto změny pro soudní řízení správní velmi pozitivní.

¹⁷¹ Ustanov. § 101d odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷² JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 885.

¹⁷³ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní: komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 888.

Závěr

Na předchozích stránkách jsem se věnovala právní úpravě v oblasti správního soudnictví a správnímu řízení soudnímu, a to před novelou č. 303/2011 Sb. a po nabytí účinnosti této novely. Mým cílem, kterého jsem chtěla v této práci dosáhnout, bylo popsat řízení ve správním soudnictví před účinností velké novely a porovnat jej s úpravou, která byla touto novelou zakotvena a dále novelu jako celek zhodnotit a určit, zda byla přínosná či nikoliv.

Soudní přezkum správních rozhodnutí se až do roku 2002 řídil občanským soudním řádem, konkrétně jeho částí pátou. Tato úprava však vykazovala značné deficity, na které upozorňoval i Ústavní soud, které nakonec vyústily v rozhodnutí Ústavního soudu zrušit celou část pátou o. s. ř. s účinností od 1.1.2003. Tato situace tedy znamenala, že zákonodárce musel v relativně krátkém čase připravit a přijmout zákon, který by nově upravil problematiku správního soudnictví. Stalo se tak v roce 2002, kdy byl přijat soudní řád správní, s účinností od 1.1.2003. Proces vytvoření a přijetí tohoto zákona, jak je známo, nepatřil ke standartním procesům a je tedy zřejmé, že tento právní předpis trpěl vadami, které bylo nutno napravit.

Soudní řád správní je nejenom procesním, ale také organizačním právním předpisem upravujícím správní soudnictví.

V roce 2011 byl přijat zákon, kterým se změnil soudní řád správní a další zákony. Tento zákon nese označení č. 303/2011 Sb., v praxi pak bývá tento zákon označován také jako velká novela. Z důvodové zprávy k vládnímu návrhu vyplývá, že hlavním cílem, kterého chtěla novela dosáhnout, bylo zvýšení efektivity soudního řízení správního jako celku. V první řadě bylo tehdejší právní úpravě vyčítáno, že délka soudního řízení správního je na některých úsecích krajských soudů nepřiměřená a koncept kasační stížnosti je příliš komplikovaný.

Na výše uvedené výtky novela reagovala poměrně velikým množstvím novelizačních bodů, celkem jich bylo 71 a základními oblastmi, kde došlo ke změnám (tak jak je označila důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona), byly: změny v oblasti místní příslušnosti krajských soudů, změna koncepce řízení o kasační stížnosti, zvýšení ochrany proti nezákonným zásahům správních orgánů, změna koncepce řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části a změny za účelem zrychlení řízení před správními orgány.

Toto však samozřejmě nebyly jediné oblasti, kde došlo ke změnám ve správním soudnictví, novela č. 303/2011 Sb., například také zavedla odlišné stanovisko člena senátu Nejvyššího správního soudu nebo zakotvila žalobní legitimaci veřejného ochránce práv k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu k ochraně veřejného zájmu.

Svou práci jsem členila do jednotlivých kapitol, kde jsem se postupně věnovala úvodu do správního soudnictví, popsání úpravy správního soudnictví před novelou č. 303/2011 Sb., popsání hlavních změn, které novela přinesla a hodnocení této novely, v závěru své práce jsem pak popsala dva typy řízení, se kterými se můžeme ve správním soudnictví setkat.

V první kapitole jsem se zabývala vymezením pojmu správního soudnictví, jeho účelu a funkci. Zároveň jsem nastínila historický vývoj správního soudnictví na našem území, neboť mi to přišlo důležité z hlediska uvedení do situace, která zde panovala před přijetím soudního řádu správního. V závěru první kapitoly jsem uvedla výčet ústavní a zákonné úpravy, ve které je úprava správního soudnictví zakotvena a ze které čerpá.

Druhá kapitola mé práce, jak jsem předvíдалa, je značně obsáhlá, neboť tvoří ohnisko mé práce. V první části této kapitoly jsem se věnovala úpravě správního soudnictví a hlavně soudního řízení správního před účinností velké novely. Jednotlivé podkapitoly pojednávající o správním řízení soudním jsem členila dle obecných ustanovení o soudním řízení správním, jak je zakotvuje soudní řád správní z důvodu přehlednosti. V druhé části této kapitoly jsem se pak zaměřila na samotnou novelu č. 303/2011 Sb., kterou jsem nejdříve obecně popsala a uvedla a dále jsem se věnovala jednotlivým okruhům hlavních změn, podle členění důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona č. 303/2011 Sb., toto členění jsem zvolila z důvodu přehlednosti a vystihnutí hlavních okruhů změn, na které se novela zaměřila. K těmto okruhům jsem dále přidala a popsala ty změny provedené „velkou novelou“, které jsem shledala stejně závažnými jako ty, které uvedla v jednotlivých okruzích důvodová zpráva k vládnímu návrhu této novely. V závěru této kapitoly jsem se pak věnovala hodnocení „velké novely“.

Ve třetí a zároveň poslední kapitole mé diplomové práce jsem si zvolila dva typy řízení ve správním soudnictví, které jsem podobněji popsala. Prvním z nich bylo řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť se jedná o jeden z nejvyužívanějších typů řízení ve správním soudnictví. Druhým pak bylo

řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Tento typ řízení jsem zvolila z toho důvodu, že novela provedená zákonem č. 303/2011 Sb., přinesla do tohoto typu řízení velké změny, které změnily jeho koncept.

Dle mého názoru byla komplexní novela soudního řádu správního již velmi potřebná a napomohla vyřešit mnoho problematických a sporných otázek pozitivním způsobem, avšak u nejkompexnější novely soudního řádu správního, kterou novela č. 303/2011 Sb., zajisté byla, bych očekávala, že obsáhne všechny problematické oblasti správního soudnictví, toto se však nestalo, a proto i po nabytí účinnosti „velké novely“ zůstávají ve správním soudnictví sporné otázky, které na své vyřešení stále čekají.

Resumé

As a theme for my thesis I have chosen a theme from an area of the administrative law, concretely from an area of the administrative jurisprudence, because I feel like there is not enough space dedicated to this area of law and the importance of the administrative jurisprudence steadily increases.

Till the 2002 the judicial review of administrative decisions complied with the Civil Code, concretely with its fifth part. However these regulations contained many deficits and even the Constitutional Court pointed out these deficits and by the judgement of this Court the above mentioned regime was abolished with the influence from 1.1.2003. This situation led to acceptance of the act no. 150/2002, the Administrative Procedure Code as a part of Czech law system. The legislator was not given enough time to prepare this Act so there were some defects which needed to be fixed.

In 2011 the Act no. 303/2011 was accepted which changes the Administrative Procedure Act and other Acts. This Act is also known as the „Great novelization“. The explanatory memorandum set the increase of efficiency of administrative jurisprudence as its main intention. This novelization contained 71 novelization articles in total.

This thesis focuses on administrative jurisprudence before the Act no. 303/2011 and describes the main areas which this novelization has changed. The first chapter of the thesis is focused on administrative jurisprudence in general, It defines the term of administrative jurisprudence, its function and purpose but it also describes the evolution of the administrative jurisprudence in the Czech republic and its constitutional and legal foundations. In the second chapter the thesis is focused on the proceedings in general before the novelization no. 303/2011. It also describes the „great novelization“ and it mainly focuses on the areas where the core changes were made. This chapter also contains my reviews and opinions on this novelization. The last chapter contains an analysis of two types of trials in administrative jurisprudence. The first type is a proceeding of an action against the administrative decision of an administrative body. This type of proceeding is one of the most used types of proceeding in the administrative jurisprudence. The second proceeding is a proceeding of an action for abolishment of a measure of general nature or its part. The concept of this type of proceeding

has been changed a lot by the novelization no. 303/2011 and I found it important to focus on this type of proceeding more.

In my opinion the complex novelization of the Administrative Procedure Code was very needed and it helped to solve many disputable questions in a positive way. However this novelization was the most complex one of the Administrative Procedure Code so far and I would assume that it would deal with all of the disputable and problematic areas of the administrative jurisprudence but this did not happen so even after the „great novelization“ there still remain some disputable questions which need to be solved.

Seznam použité literatury

Česká literatura:

BROTHÁNKOVÁ, Jana a Marie ŽIŠKOVÁ. *Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů*. Praha: Linde, 2003, 407 s. ISBN 8072014242.

HÁCHA, Emil. *Slovník veřejného práva československého*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. ISBN 8090275281.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice, 792 s. ISBN 9788071792543.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006. Beckovy právnické učebnice, 822 s. ISBN 8071794422.

JEMELKA, Luboš, Milan, PODHRÁZKÝ, Pavel, VETEŠNÍK, Jitka, ZAVŘELOVÁ, David, BOHADLO a Petr ŠURÁNEK. *Soudní řád správní: komentář*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony 1168 s. ISBN 9788074004988.

KRYSKA, David. *Srovnání českého a polského správního soudnictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013. Prameny a nové proudy právní vědy, 302 s. ISBN 9788087146804.

MOLEK, Pavel a Jitka STRÁSKÁ. *Přehled rozhodnutí ve správním soudnictví 2003-2013*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2015. Judikatura (C.H. Beck), 752 s. ISBN 9788074002960.

NOVOTNÝ, Oto. *Pocita Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2002, 483 s. ISBN 8086395472.

PÍTROVÁ, Lenka a Richard POMAHAČ. *Evropské správní soudnictví*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 1998. Beckovy právnické učebnice, 343 s. ISBN 8071791830.

POMAHAČ, Richard. *České správní právo: Czech administrative law*. 2., rozš. a aktualiz. vyd. V Praze: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2009. České právo a Evropská unie, 183 s. ISBN 9788087146248.

RYBA, Jan a Marie SOUČKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice*. Vyd. 1. Praha: Orac, 1999. Knihovnička Orac, 159 s. ISBN 8086199088.

SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 9788021057463.

SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, 95 s. ISBN 8086432904.

SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN a Stanislav KADEČKA. *Správní právo procesní*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, 279 s. ISBN 8086861538.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009. ISBN 9788073573829.

SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví: (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.) : sborník příspěvků ze sekce správního práva z konference Olomoucké právnické dny 2012, pořádané ve dnech 24.-25.5.2012 Právnickou fakultou Univerzity Palackého v Olomouci*. Praha: Leges, 2012. Teoretik, 172 s. ISBN 9788087576472.

SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 257 s. ISBN 9788073575182.

VOPÁLKA, Vladimír (ed.). *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2003, 407 s. ISBN 8086395650.

Odborné články:

MAZANEC, Michal. Nejvyšší správní soud a správní soudnictví (Poznámky ke koncepci). *Právní praxe*, 1993, č. 7, s. 417.

MIKULE, Vladimír. *Správní soudnictví v Československu*. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 1968, č. 4, str. 43-44.

Legislativní prameny:

Zákon č. 99/1963 Sb, občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava české republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, před účinností novely č. 303/2011 Sb., a ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Judikatura:

Nález Ústavního soudu ze dne 27.6.2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.11.2005, sp. zn. 8 Aps 1/2005.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13.3.2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.1.2008, č. j. 3 Aps 3/2006-54.

Nález Ústavního soudu ze dne 19.11.2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/2007.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98.

Ostatní prameny:

Nssoud.cz (online). Historie. Dostupné z WWW:

<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

Nssoud.cz (online). Právní úprava. Dostupné z WWW:

<http://www.nssoud.cz/Pravni-uprava/art/50?menu=181>