

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI  
FAKULTA PRÁVNICKÁ

## **DIPLOMOVÁ PRÁCE**

**Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu**

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI  
FAKULTA PRÁVNICKÁ  
Katedra správního práva

Studijní program magisterský: Právo a právní věda  
Studijní obor: Právo

## **DIPLOMOVÁ PRÁCE**

**Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu**

Zpracoval: Pavel Matějús

Konzultant: JUDr. et. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D., KSP

Plzeň 2011

## **PROHLÁŠENÍ**

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

**Plzeň, březen 2011**

.....

**Pavel Matějka**

## **PODĚKOVÁNÍ**

Na tomto místě bych chtěl poděkovat panu JUDr. et PhDr. Petru Kuchynkovi, Ph.D., vedoucímu mé diplomové práce, za cenné rady a připomínky, jichž se mi od něj dostalo, a dále za ochotu a vstřícnost, se kterou ke mně během zpracování této práce přistupoval.

Pavel Matějús

# Obsah

<b>1. ÚVOD .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 PŘEDPOKLADY SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ.....</b>	<b>5</b>
<b>1.2 VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY.....</b>	<b>5</b>
<b>1.3 SOUČASNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA A DALŠÍ PRAMENY.....</b>	<b>6</b>
<b>1.4 DVĚ VĚTVY SOUDNÍ OCHRANY .....</b>	<b>8</b>
<b>2. OBECNÉ OTÁZKY .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1 PRAVOMOC SOUDŮ .....</b>	<b>10</b>
<b>2.2 PŘÍSLUŠNOST SOUDŮ .....</b>	<b>11</b>
<b>2.3 OBSAZENÍ SOUDŮ.....</b>	<b>12</b>
<b>2.4 ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ .....</b>	<b>13</b>
<b>2.5 OSOBY ZÚČASTNĚNÉ NA ŘÍZENÍ .....</b>	<b>14</b>
<b>2.6 ZASTOUPENÍ.....</b>	<b>15</b>
<b>2.7 PRÁVA A POVINNOSTI ÚČASTNÍKŮ .....</b>	<b>16</b>
<b>3. ŽALOBNÍ LEGITIMACE.....</b>	<b>18</b>
<b>3.1 ROZHODNUTÍ SPRÁVNÍHO ORGÁNU .....</b>	<b>18</b>
3.1.1 <i>Podkladová rozhodnutí.....</i>	<i>19</i>
3.1.2 <i>Fiktivní rozhodnutí správního orgánu.....</i>	<i>21</i>
<b>3.2 NEZÁKONNOST A NICOTNOST SPRÁVNÍHO ROZHODNUTÍ.....</b>	<b>21</b>
<b>3.3 OSOBY OBECNĚ AKTIVNĚ LEGITIMOVANÉ.....</b>	<b>23</b>
<b>3.4 ŽALOBA PROTI ROZHODNUTÍ, KTERÝM SE UKLÁDÁ TREST ZA SPRÁVNÍ DELIKT .....</b>	<b>24</b>
<b>3.5 ZVLÁŠTNÍ ŽALOBNÍ LEGITIMACE.....</b>	<b>26</b>
<b>4. NEPŘÍPUSTNOST ŽALOBY .....</b>	<b>28</b>
<b>4.1 DŮVODY NEPŘÍPUSTNOSTI.....</b>	<b>28</b>
<b>4.2 KOMPETENČNÍ VÝLUKY .....</b>	<b>32</b>
<b>5. NÁLEŽITOSTI ŽALOBY .....</b>	<b>36</b>
<b>5.1 KONCENTRACE ŘÍZENÍ.....</b>	<b>38</b>
<b>5.2 LHŮTA PRO PODÁNÍ ŽALOBY .....</b>	<b>39</b>
<b>6. ODKLADNÝ ÚČINEK ŽALOBY .....</b>	<b>41</b>
<b>6.1 PODMÍNKY PŘÍZNÁNÍ.....</b>	<b>42</b>
<b>6.2 NÁSLEDKY PŘÍZNÁNÍ ODKLADNÉHO ÚČINKU .....</b>	<b>43</b>
<b>7. PŘEZKOUMÁNÍ NAPADENÉHO ROZHODNUTÍ.....</b>	<b>45</b>
<b>8. ROZHODNUTÍ O ŽALOBĚ .....</b>	<b>50</b>
<b>8.1 ODMÍTNUTÍ ŽALOBY .....</b>	<b>50</b>
<b>8.2 ZASTAVENÍ ŘÍZENÍ.....</b>	<b>51</b>
<b>8.3 ROZHODNUTÍ VE VĚCI SAMÉ .....</b>	<b>53</b>
<b>9. ZÁVĚR .....</b>	<b>56</b>
<b>10. SUMMARY .....</b>	<b>59</b>
<b>11. SEZNAM UŽITÝCH PRAMENŮ .....</b>	<b>61</b>

### **Seznam použitých zkratk**

SŘS – soudní řád správní

OSŘ – občanský soudní řád

ZSDaP – zákon o správě daní a poplatků

ZSS – zákon o soudech a soudcích

SpŘ – správní řád

DŘ – daňový řád

TŘ – trestní řád

NSS – Nejvyšší správní soud

ÚS – Ústavní soud

ESLP – Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku

SDEU – Soudní dvůr Evropské Unie

SJS – Soudní judikatura ve věcech správních

## 1. Úvod

Jedním z podstatných znaků moderního státu a společnosti je to, že tito určitým způsobem organizují správu věcí veřejných. Děje se tomu tak prostřednictvím dělby státní moci zakotvené v ústavním pořádku a v jeho duchu navazujících zákonů, které upravují širokou škálu forem činnosti obstarávané mocí státní, respektive veřejnou. Významným a rozsáhlým úsekem veřejné moci jsou činnosti svěřené veřejné správě, potažmo jejím orgánům. Má-li jít o moderní právní stát, musí být organizace i činnost veřejné správy ústavně konformní a podložená zákonem. K zajištění takového požadavku směřuje mimo jiné systém následné kontrole činnosti veřejné správy, přičemž u podstatného výseku forem její činnosti se požaduje taková kontrola soudem. K výrazným zásahům do práv a povinností fyzických a právnických osob může dojít a často dochází v souvislosti s rozhodovací činností správních orgánů, je proto na místě, když zákonodárce poskytuje proti nezákonným rozhodnutím soudní ochranu.

Tématem předkládané diplomové práce je „řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu“. Dané téma bylo autorem zvoleno při vědomí, že současně existuje řada zpracování v různých formách, která se v rozličném rozsahu zabývají stejnou tematikou. Smyslem této práce, i vzhledem k jejímu charakteru kvalifikační práce pro završení magisterského studia oboru právo a právní věda, tedy není nový vědecký přínos. Zároveň však nechce rezignovat na pouhý kompilační počín, ale naopak v určitých podstatných otázkách přistoupit k problému analyticky a kriticky. Tato práce se chce v odpovídající formě a rozsahu pro diplomovou práci zabývat vytyčeným tématem. Konkrétně se bude jednat o deskripci právní úpravy de lege lata řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, resp. o právní analýzu suktury řízení z hledisek vytyčených jednotlivými kapitolami, ve kterých bude pozornost věnována jednotlivým procesním institutům ve své statické i dynamické. Účelem práce je postihnout právní úpravu procesu zvoleného typu řízení čili zabývat se primárně procesními normami. Důležité bude teoreticky vymezit zásady řízení o žalobě a identifikovat jejich projevy v platné úpravě. V jistých bodech se však práce neobejde bez přiblížení si hmotněprávních souvislostí, zejména pokud půjde o příklady z judikatury. V zásadě je cílem práce představit čtenáři řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tak, aby bylo objasněno, co je smyslem žaloby a jaký je její charakter, jak o ní proběhne soudní řízení a jak lze o žalobě rozhodnout. Nemá jít přitom o výklad popisující proces optikou jen vybraných procesních subjektů, ale o neutrální rozbor zákonné úpravy, v níž se stejně dobře orientují jak zmíněné procesní subjekty, tak kdokoli „mimo“ řízení.

Základním postupem při zpracování tohoto textu bude důkladné studium zákona a dalších příslušných právních norem. K tomu přirozeně přistoupuje analýza odborné literatury, zejména komentářů zákona a článků publikovaných ve specializovaných právnických periodikách. Soustředit se bude nutné rovněž na ustálenou i aktuální soudní judikaturu. V předkládané práci bude kláden důraz na dodržení zásad autorské etiky, včetně citací a odkazů na prameny. Odkazy na prameny v poznámkách pod čarou jsou uváděny ve zkrácené formě, přičemž kompletní bibliografická citace na dané dílo se nachází v seznamu použitých pramenů. Text je ve svých jednotlivých částech i souvislém celku tvořen s přihlédnutím ke konzultacím s vedoucím diplomové práce.

V rámci zachování přehlednosti jak při psaní, tak při četbě práce budou využívány zkratky nebo zkrácené formulace některých často užívaných pojmů. Zkratky jsou vysvětleny v podkapitole seznam použitých zkratk. Pokud jde o zkrácené formulace, jejich obsah vyplývá z daného kontextu. Nejčastěji půjde o formulaci „řízení“ nebo „žaloba“, přičemž jsou-li takto tyto pojmy užity bez dalšího, myslí se jimi řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, resp. žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. Je-li zmiňeno určité označení paragrafu právního předpisu bez uvedení, o jaký předpis jde, vychází se z toho, že jde o soudní řád správní.

Diplomová práce je sukturovaná do kapitol odpovídajících nejpodstatnějším dílčím aspektům pojednávané problematiky. Jednotlivé kapitoly jsou řazeny z hlediska logické souvislosti a především časové posloupnosti z hlediska průběhu řízení. Ještě v úvodní části je věnována pozornost obecné úpravě správního soudnictví a jejímu vývoji, jsou přiblíženy základní procesní instituty společné pro všechna řízení ve správním soudnictví, přičemž je vyzdvížen jejich význam a specifika ve vztahu k řízení o žalobě. Následně se práce zabývá podmínkami řízení, konkrétně žalobní legitimací a nepřípustností žaloby. Na náležitosti žaloby a lhůtu pro její podání a na odkladný účinek žaloby se zaměřují další samostatné kapitoly. Práce pokračuje kapitolou o přezkumu napadeného rozhodnutí, včetně jednání a dokazování. V další části rozebereme všechny eventuality skončení řízení, zvláště rozhodnutí rozsudkem. Opravnému prostředku, tedy kasační stížnosti, vzhledem k její relativně rozsáhlé problematice, vzhledem k prioritě práce zaměřit se na řízení před krajským soudem a vzhledem k prostoru vymezenému pro optimální rozsah diplomové práce, nebude vyčleněna zvláštní kapitola, ale v určitých podstatných souvislostech bude upozorněno na možnost její přípustnosti nebo nepřípustnosti. Dosažené výsledky práce budou zhodnoceny v závěrečné partii, zejména bude upozorněno na některé nejzávažnější nedostatky stávající právní úpravy.



## 1.1 Předpoklady správního soudnictví

Téma, jež je předmětem předkládané diplomové práce, tedy řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, je součástí širší materie právní úpravy správního soudnictví v České republice a zároveň součástí ještě širší úpravy kontroly činnosti veřejné správy vůbec.

Základním předpokladem pro žaloby ve správním soudnictví vyplývajícím z ústavního pořádku je ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod,<sup>1</sup> které zakotvuje v rámci práva na spravedlivý proces princip obecného přezkoumání aktu veřejné správy, kterým mělo být zkráceno právo dotčeného subjektu. Výslovně zmíněna je relativně úžší ochrana v podobě přezkumu zákonnosti rozhodnutí a vedle toho požadavek na takovýto přezkum soudem, jde-li o přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

Dle důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona soudního řádu správního<sup>2</sup> je patrně více akcentovaným předpokladem čl. 6 odst. 1 pro ČR závazné Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod,<sup>3</sup> který stanoví právo každého, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nesanným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního stíhání proti němu.

## 1.2 Vývoj právní úpravy

Na tomto místě bude vhodné zmínit novodobý vývoj právní úpravy správního soudnictví, který se měnil a přizpůsoboval zejména výkladu litery uvedených ustanovení ústavněprávní síly a rozhodování soudů z nich vycházejících – zejména Ústavního soudu a také Evropského soudu pro lidská práva. Základní naplnění požadavků na přezkum rozhodnutí správních orgánů bylo naplněno obnovou správního soudnictví novelizací<sup>4</sup> občanského soudního řádu<sup>5</sup>, již byla vložena do OSŘ část pátá, která danou materii upravila v tehdejší době nejnútnejším rozsahu. Je dobré dodat, že v uplynulém nedemokratickém období 1948-1989 nebyla až na výjimky soudní kontrola správních rozhodnutí umožněna. Zmíněná novela OSŘ svým způsobem obnovila tradici starorakouského a prvorepublikového správního soudnictví. Soudy obecné soudní sestavy rozhodovaly v řízení na základě generální přezkumné klauzule o žalobách proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů, tj. o všech takových rozhodnutích, nebyli-li

<sup>1</sup> usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>2</sup> usnesení vlády 1080/0 ze dne 26.9. 2001

<sup>3</sup> sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>4</sup> zákon č. 519/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, účinný od 1.1. 1992

<sup>5</sup> zákon č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů

zákonem z přezkumné pravomoci vyloučeny. Dále rozhodovaly na základě enumeračního principu, tedy jen v případech zákonem stanovených a to o opravných prostředcích proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů. Oba subtypy řízení se vyznačovaly kasačním principem, soudy přezkoumávaly zákonnost a v případě, že rozhodnutí shledaly nezákonným, toto bylo zrušeno a vráceno správnímu orgánu k dalšímu řízení. Princip řízení v jediné instanci ovšem způsoboval, že nebyly účastníkům řízení poskytnuty žádné opravné prostředky. V průběhu let se ukázal právní stav z mnoha důvodů jako nevyhovující a nedostatky právní úpravy vedly Ústavní soud k tomu, že svým rozhodnutím<sup>6</sup> zrušil s účinností od 1.1.2003 celou tehdejší pátou část OSŘ, aby tak přiměl zákonodárce zjednat komplexní nápravu. Ve svém nálezu Ústavní soud vytýkal zejména absenci soudní kontroly některé činnosti veřejné správy, nerovné postavení v řízení před soudem všech osob dotčených napadeným rozhodnutím, absenci opravného prostředku proti rozhodnutí soudu, která zapříčiňuje nerovné postavení správního orgánu a nejednotnost judikatury, možné odmítnutí spravedlnosti prostřednictvím institutu zastavení řízení a stávající praxi, kdy Ústavní soud je staven do role náhrady za Ústavou předpokládaný Nejvyšší správní soud.

### **1. 3 Současná právní úprava a další prameny**

Vedle výše citovaných ústavněprávních norem, které jsou předpokladem úpravy správního soudnictví co do jejího účelu, je hlavní normou relativně komplexně upravující správní soudnictví soudní řád správní<sup>7</sup>. Byl přijat spolu s doprovodným zákonem<sup>8</sup>, který novelizoval OSŘ a dílčí právní předpisy, aby byla zajištěna souladnost se SŘS.

Odborná literatura<sup>9</sup> k těmto zákonům přiřazuje i zvláštní zákon<sup>10</sup> o rozhodování některých kompetenčních sporů, který upravuje postup při kladných nebo záporných sporech o pravomoc nebo věcnou příslušnost vydat rozhodnutí, jehož sanami jsou: a) soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy nebo b) soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví. Podle této normy je k rozhodování takovýchto sporů příslušný zvláštní senát složený ze soudců Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu.

---

<sup>6</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 27.6. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 16/99; publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 276/2001 Sb.

<sup>7</sup> zákon č. 150/2002 Sb., ze dne 21. března 2002, soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

<sup>8</sup> zákon č. 151/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>9</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽÍŽKOVÁ, s. 11.

<sup>10</sup> zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

K pramenům pozitivního práva samozřejmě přistupuje vahou svojí přesvědčivosti soudní judikatura. V souvislosti s řízením ve správním soudnictví jsou relevantním zdrojem předně rozhodnutí soudů zveřejněná v oficiální Sbírce rozhodnutí NSS, Sbírce nálezů a usnesení ÚS a dřívější soukromé sbírce Soudní judikatuře ve věcech správních. Svůj význam mohou mít i další judikáty publikované jiným způsobem. Odborná literatura resp. právní doktrína je dalším neméně důležitým podpurným (kvazi) pramenem práva.<sup>11</sup>

Samotný SŘS není čistě procesněprávní normou. Očekávatelně dle § 1 písm. a) upravuje pravomoc a příslušnost soudů a dle písm. b) postup soudů, účastníků řízení a dalších osob ve správním soudnictví, tedy samotný proces. Avšak zároveň dle § 1 písm. a) jsou v SŘS upraveny některé otázky organizace soudů a postavení soudců, na což navazují ustanovení v části druhé, čtvrté a částečně páté. Tato úprava je svou povahou vlastní úpravě zákona o soudech a soudcích,<sup>12</sup> proto je vůči ZSS v postavení speciality, ostatně to vyplývá z § 3 odst. 2, podle kterého se obecné právní předpisy ohledně organizace soudů a postavení soudců rozhodujících v správním soudnictví užijí subsidiárně.<sup>13</sup>

Ačkoliv byl SŘS koncipován jako samostatný procesní kodex správního soudnictví, jevílo se jako neúčelné upravovat vyčerpávajícím způsobem rozličné, složité a specifické situace, které skýtá soudní proces. Bylo proto přijato podobné řešení jako u zákona o Ústavním soudu<sup>14</sup>, a sice odkazovacích ustanovení na OSŘ<sup>15</sup>. Podle § 64 SŘS nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu. Je tedy možné přiměřeně aplikovat OSŘ při nedostatku vlastní úpravy. Slovo přiměřeně se musí vykládat v konotacích s Legislativními pravidly vlády<sup>16</sup>, podle kterých vyjadřuje volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy. Dle literatury tedy „s ohledem na specifické rysy řízení a rozhodování ve správním soudnictví.“<sup>17</sup> Aplikovat lze instituty OSŘ, jestliže nejsou vůbec v SŘS upraveny a pokud odpovídají požadavkům řízení ve správním soudnictví, taktéž lze aplikovat částečně obecné instituty OSŘ, přičemž rozsah aplikace je omezen vzhledem k navazující zvláštní

<sup>11</sup> HENDRYCH, D. a kol. Právníký slovník, 3. vyd., 2009.

<sup>12</sup> zákon č. 6/2002 Sb., zákon o soudech, soudcích, přísedících, a státní správě soudu a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů

<sup>13</sup> srov. HENDRYCH, Správní právo, s. 553.

<sup>14</sup> zákon. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>15</sup> srov. FILIP, J. NSS a Ústavní soud po přijetí SŘS, In: Nová úprava správního soudnictví, s. 27.

<sup>16</sup> usnesení vlády č. 188 ze dne 19.3. 1998, ve znění pozdějších předpisů

<sup>17</sup> VOPÁLKA; MIKULE, s. 145.

úpravě podle SŘS.<sup>18</sup> Na OSŘ odkazuje ještě § 42 odst. 5, podle něhož se užití pro způsob doručování obdobně<sup>19</sup> předpisy platné pro doručování v občanském soudním řízení, nestanoví-li SŘS jinak. Ustanovení OSŘ o doručování a také jednacího řádu pro okresní a krajské soudy<sup>20</sup> se aplikují doslovně, nejde-li o výjimky podle § 42 odst. 1 až 4.<sup>21</sup>

#### 1.4 Dvě větve soudní ochrany

Reforma správního soudnictví provedená SŘS a souvisejícími zákony nepřinesla jen posílení ochrany práv fyzických a právnických osob, rozšíření způsobu kontroly činnosti veřejné správy, rekonstrukci procesu nebo zásadní reorganizaci správního soudnictví. V souvislosti s vůdčí ideou SŘS zakotvenou v § 2, totiž, že soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob a v souvislosti s tím, že se v řízení podle části druhé, hlavy II, dílu 1 poskytuje ochrana proti rozhodnutí správního orgánu, se musel zákonodárce vyrovnat se skutečností, že některá rozhodnutí správních orgánů nejsou ve věcech veřejných subjektivních práv, nýbrž v soukromoprávních věcech. Taková rozhodnutí v soukromoprávních věcech tedy neměla napříště spadat do rozhodovací pravomoci soudů ve správním soudnictví, ale obecných soudů v řízení dle OSŘ „nové“ části páté, která nahradila původní úpravu správního soudnictví. Rozlišovacím kritériem podle platného práva pro to, zda zahájit řízení podle SŘS nebo OSŘ, je věcný obsah a charakter daného rozhodnutí správního orgánu.<sup>22</sup> Nelze se tedy při rozlišování řídit pouze formálními znaky rozhodnutí. Pravomoc správního soudu je v těchto sporných případech vymezena, jak již bylo výše uvedeno, jednak pozitivně v § 2 (ochrana veřejných subjektivních práv) a zároveň negativně v § 68 písm. b), jenž stanovuje nepřípustnost žaloby proti rozhodnutí v soukromoprávní věci. Veřejná subjektivní práva doktrína definuje jako „práva osob založená v právních normách, která umožňují a současně chrání určité chování osoby ve vztazích k subjektům veřejné správy.“<sup>23</sup> Ne zcela přesně korespondujícím způsobem vzhledem k SŘS vymezuje pravomoc k řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem OSŘ v § 244 odst. 1. Namísto pojmu „rozhodnutí v soukromoprávní věci“ užívá kazuističtější vyjádření „rozhodnutí

<sup>18</sup> srov. VOPÁLKA; MIKULE, s. 146.

<sup>19</sup> podle Legislativních pravidel vlády „...na vymezené právní vztahy v plném rozsahu“, tedy shodně

<sup>20</sup> vyhláška č. 37/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>21</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 62.

<sup>22</sup> srov. KOPECKÝ, M. Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, In: Nová úprava správního soudnictví, s. 224-225.

<sup>23</sup> VOPÁLKA; MIKULE, s. 3.

o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů.“ Kromě toho ani pod legislativní zkratkou „správní orgán“ není míněn přesně stejný obsah jako u pojetí správního orgánu podle § 65 odst. 1 SŘS. Základní znaky řízení podle části páté OSŘ jsou podobné jako u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle SŘS, jde o sporné řízení ovládané dispoziční zásadou, zásadou koncentrace řízení, zásadou napadení pouze pravomocných rozhodnutí jen v zákonem stanovené prekluzivní lhůtě za předpokladu vyčerpání řádných opravných prostředků. Velký rozdíl je ale co do účelu nápadu rozhodnutí správního orgánu. Podle SŘS se uplatňuje kasační princip a žalobce se v petitu žaloby domáhá zrušení, popřípadě vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí. Naproti tomu se podle § 244 odst. 1 a § 246 odst. 2 OSŘ v řízení podle části páté žalobce pokouší rozhodnutí zvrátit v projednání v občanském soudním řízení, kde navrhuje, jak má být spor nebo jiná právní věc soudem rozhodnuta, tedy se domáhá, aby soud ve věci rozhodl jinak.

Další specifika řízení podle OSŘ části páté by vystačila na samostatné pojednání a vzhledem k jinému účelu této práce se jimi dále nebudeme zabývat. K problematice rozlišení rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávních věcech a ve věcech veřejnoprávních subjektivních práv se vrátíme v souvislosti s nepřípustností žaloby podle § 68 písm. b), kde uvedeme nejmarkantnější příklady z judikatury.

Dále se v této práci již nebudeme zabývat komplexním výkladem všech ustanovení SŘS, ale již jen těch partií, které jsou důležité pro řízení proti rozhodnutí správního orgánu.

## 2. Obecné otázky

Jak je u studia procesních právních norem obvyklé, bude účelné nejprve si přiblížit procesní subjekty a následně některé obecné instituty upravující procesní úkony vymezených subjektů.

Soudy ve správním soudnictví jsou podobně jako v jiných typech soudních řízení na vrcholu onoho pomysleného trojúhelníku procesních subjektů a lze říci, že mají mezi nimi nejdůležitější postavení. To vyplývá nejen z toho, že řízení vedou, dbají na jeho zákonnost, zabývají se návrhy účastníků, ale především z toho, že mají rozhodovací pravomoc v zákonem svěřených věcech.

### 2.1 Pravomoc soudů

Pravomoc, tj. oprávnění a povinnosti k výkonu činnosti soudů, ve správním soudnictví rozhodovat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu obecně vychází z § 2, který zakotvuje ochranu veřejných subjektivních práv. Konkrétní pravomoc v jednotlivých věcech a tedy typech řízení je upravena v § 4, jde-li o typ řízení, jímž se zabývá tato práce, pak ustanovením § 4 odst. 1 písm. a), kterým je dána pravomoc soudů ve správním soudnictví rozhodovat o žalobách proti rozhodnutí vydaných v oblasti veřejné správy správním orgánem, za který zákon považuje orgán moci výkonné (prezident republiky, vláda, ministerstva a jiné správní úřady, ústřední i místní státní zastupitelství),<sup>24</sup> orgán územního správního celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobu (veřejného či soukromého práva) nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Na základě takového svěřeni právnické osobě, může později napadené rozhodnutí vydat i její orgán, přičemž pasivně legitimována je zásadně tato právnická osoba, jejíž je orgán součástí.<sup>25</sup>

K povaze pojmu rozhodnutí správního orgánu dále v kapitole o žalobní legitimaci. Pravomoc soudů k rozhodování je korigována v § 5 tím, že ochrana bude zásadně poskytována jen na návrh, tedy nikoliv z moci úřední a zároveň jen po vyčerpání zákonem přípustných řádných opravných prostředků. Ty jsou zásadně účastníkům předchozího řízení k dispozici, neboť správní řízení i ve většině svých modifikací je dvouinstanční a tedy poskytuje řádný opravný prostředek.

---

<sup>24</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 10-11. Přezkum rozhodnutí prezidenta republiky nebo vlády politického charakteru mimo oblast veřejné správy nespádají do pravomoci soudů ve správním soudnictví.

<sup>25</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 11.

Vedle toho § 6 vyhrazuje, že zákonem lze vyloučit některé věci z rozhodování soudů ve správním soudnictví. Zde je nutno mít na mysli, že takové omezení, které by vyloučilo přezkum rozhodnutí týkajících se práv a svobod podle Listiny, by bylo v rozporu s jejím čl. 36 odst. 2 věta druhá. Stejně protiústavní by bylo omezení práv vyplývajících z bezprostředně aplikovatelných norem práva EU, případně práv vyplývajících z pravidel mezinárodních smluv, jejíž sanou je EU nebo ČR (smluv podle čl. 10 Ústavy).<sup>26</sup> Zvláštní ustanovení o kompetenční výluce dle § 70 v řízení o žalobě vymezují konkrétní správní úkony, které jsou ze soudního přezkumu vyloučeny, k čemuž blíže v kapitole o nepřípustnosti žaloby.

Výše zmíněné pozitivní i negativní vymezení pravomoci se v SŘS odráží v § 68 o nepřípustnosti žaloby, přičemž v návaznosti na naplnění tohoto ustanovení soud podle § 46 odst. 1 písm. d) podaný návrh odmítne.

## 2.2 Příslušnost soudů

Ustanoveními § 7 je rozveden § 3, podle kterého ve správním soudnictví jednájí a rozhodují krajské soudy a Nejvyšší správní soud. Úprava v § 7 se zabývá věcnou a místní příslušností a postupem v případech, kdy je návrh podán nepřislušnému soudu.

Obecně věcně příslušným, tj. určení článku soudní soustavy, ve všech typech řízení ve správním soudnictví je krajský soud, přičemž zákon může stanovit jinak. Takovými výjimkami jsou některá řízení ve věcech volebních, věcech politických san, o kompetenčních žalobách, řízení o zrušení opatření obecné povahy a v řízení neskončených věcech převzatých od vrchních soudů, v těchto případech je věcně příslušný NSS.<sup>27</sup> Ten ovšem také rozhoduje v řízení o kasačních stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů, zde se ale jedná o funkční příslušnost.<sup>28</sup>

Zásadně místně příslušným (krajským) soudem je soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni. Územní obvody působnosti krajských soudů vyplývají ze zákona o soudech a soudcích. Výjimky z místní příslušnosti jsou upraveny v odst. 3 a 4. Ve vymezených věcech se místní příslušnost určí podle bydliště navrhovatele, případně místa jeho zdržování se nebo sídla správního orgánu rozhodujícího v I. stupni. Výjimku může stanovit i zvláštní zákon jako např. azylový,<sup>29</sup> podle něhož se místní příslušnost posuzuje dle obvodu, kde je žadatel o azyl hlášen k pobytu. V případě, že podle předchozích ustanovení není

<sup>26</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 14., srov. Nález ÚS 3/2000, sv. 17

<sup>27</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 19.

<sup>28</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 16.

<sup>29</sup> zákon č. 325/1999 Sb., zákon o azylu

místní příslušnost zjistitelná, ale pravomoc soudu ČR je dána, lze podle judikatury<sup>30</sup> pomocí přiměřené aplikace § 11 odst. 3 OSŘ usnesením vydaném NSS určit krajský soud, který věc projedná a rozhodne.

SŘS nezapomíná ani na řešení situací, byl-li návrh podán soudu věcně nebo místně nepřislušnému. Věcně nepřislušný soud takový návrh postoupí věcně a místně příslušnému soudu. Při nedostatku místní příslušnosti postupuje soud stejně, jestliže však soud, kterému byl návrh postoupen s postoupením nesouhlasí, rozhodne ve sporu o místní příslušnost NSS. Forma rozhodnutí o postoupení věci z důvodů nedostatku příslušnosti není explicitně zákonem stanovena, v aplikační praxi se i přesto rozhoduje usnesením.<sup>31</sup>

### 2.3 Obsazení soudů

Krajské soudy v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu jsou obsazeny podle zvláštní úpravy SŘS (vůči ZSS) podle § 3, § 31 a § 121. Rozhodují tedy specializované senáty nebo specializovaní samosoudci, v rámci krajské soudu vyčlenění prostřednictvím rozvrhu práce. Zásadně rozhodují specializované senáty složené z předsedy a dvou soudců. V § 31 odst. 2 je upraveno, v jakých věcech rozhoduje specializovaný samosoudce. Jde zejména o věci sociálněprávní povahy, ale i o věci přestupkové nebo věci mezinárodní ochrany. V řízení rozhoduje a činí jednotlivé úkony předseda senátu, umožňuje-li mu to výslovně zákon, přičemž stejná práva a povinnosti má i specializovaný samosoudce. Obecné podmínky postavení soudce podle ZSS jsou upraveny speciální úpravou dle SŘS § 121, jde-li o zmiňovanou specializaci.

V řízení o kasační stížnosti rozhoduje, jak vyplývá z § 16 odst. 2, senát složený z předsedy a dvou soudců. Výjimkou je kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany, kde rozhoduje senát složený z předsedy a čtyř soudců. Rovněž u soudců NSS je nezbytným předpokladem specializace.

Jako jiné procesněprávní předpisy také SŘS upravuje institut vyloučení soudců, což je projevem ústavněprávního požadavku na nezávislost a nesannost soudců. Podle § 8 odst. 1 jsou vyloučeni z projednávání a rozhodnutí věci soudci, jestliže se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům, nebo k jejich zástupcům je dán důvod pochybovat o jejich nepodjatosti. Druhým důvodem pro vyloučení je, že se tito již v předchozím řízení před správním orgánem nebo před soudem v téže věci podíleli na projednávání či

---

<sup>30</sup> R 8/2003 Sb. NSS

<sup>31</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 20.



rozhodování. Podle judikatury musí jít o totožnost věci i účastníků.<sup>32</sup> Stejná pravidla platí také pro soudní osoby, tlumočníky a znalce. K vyloučení soudce může dojít na základě oznámení soudce nebo na základě námitky účastníka nebo osoby zúčastněné na řízení (námitku lze uplatnit do jednoho týdne). Námitka podjatosti musí být dle zákona i judikatury<sup>33</sup> odůvodněná a náležitě konkretizovaná. o vyloučení na základě námitky rozhodne po vyjádření předmětného soudce NSS, v případě jiných osob rozhoduje po jejich vyjádření senát.

Podle § 9 SŘS lze věc za určitých okolností přikázat věc jinému soudu. Rovněž je soud poskytnuta možnost dožádat se u jiného soudu provedení úkonu (§ 10). Práva účastníků řízení nemohou být prováděním dožádaného úkonu zkrácena, například tím, že by byl proveden výslech svědků dožádaným soudem bez přítomnosti účastníků řízení a bez jejich souhlasu s takovýmto postupem.<sup>34</sup>

## 2. 4 Účastníci řízení

Ohledně účastenství v řízení o žalobě SŘS rozlišuje účastníky podle § 33 a osoby zúčastněné na řízení podle § 34. Zvláštní ustanovení o řízení dle § 65 an. označují toho, kdo podal návrh – žalobu za žalobce a toho, proti němuž žaloba směřuje za žalovaného. Žalobce musí mít právní subjektivitu, může jím být tedy fyzická i právnická osoba a aby mu nebyla žaloba soudem odmítnuta, musí mu příslušet aktivní žalobní legitimace podle § 65, 66 a 67 a naopak žalovanému pasivní věcná legitimace, k čemuž blíže v další části práce. Správnímu orgánu jakožto žalovanému je způsobilost být účastníkem řízení přiznána v § 33 odst. 2, přičemž je jím správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni (§ 69). Zákon v některých případech přiznává procesní subjektivitu zvláštním subjektům jakým je kupř. přípravný výbor politické strany v řízení podle § 7 odst. 4 zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích.<sup>35</sup>

Pro procesní nástupnictví by se užilo ustanovení § 107 a 107a OSŘ.<sup>36</sup> Procesní nástupnictví nepřipadá v úvahu v situaci, kdy byla soukromoprávní singulární sukcesí postoupena veřejnoprávní pohledávka.<sup>37</sup>

Správnímu orgánu je přiznána také procesní způsobilost, tedy způsobilost činit samostatně v řízení úkony. u žalobce se zásadně vyžaduje způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu (výjimkou může být zmíněný přípravný výbor politické strany).

<sup>32</sup> srov. R 53/2004 NSS a R 433/2005 Sb. NSS.

<sup>33</sup> R 1137/2007 Sb. NSS

<sup>34</sup> R 55/2004 Sb. NSS

<sup>35</sup> Zákon č. 424/2001 Sb., v platném znění

<sup>36</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 54.

<sup>37</sup> R 559/2005 Sb. NSS

V soudním přezkumu správního trestání však nemůže o svoje procesní práva přijít ani fyzická osoba takto omezená.<sup>38</sup>

Zákon upravuje, kdo jedná za účastníky řízení. Za právnickou osobu jedná osoba oprávněná podle zvláštního zákona hmotněprávního charakteru. Typicky půjde o statutární orgány nebo pověřené zaměstnance. Takové oprávnění jsou tito na výzvu soudu povinni prokázat, zároveň jejich vlastní zájmy nesmí být v rozporu se zájmy právnické osoby, jinak mohou být soudem vyloučeni. Za správní orgán jedná jeho vedoucí. Jednat za něj však může i jiná osoba, vyplývá-li to ze zvláštního zákona či vnitřních předpisů. Za stát jedná ten, o němž to stanoví zvláštní zákon.<sup>39</sup> Bude jím vedoucí organizační složky státu, již se věc týká, případně pověřený zaměstnanec, nestanoví-li vnitřní předpis jinak.<sup>40</sup> Byl-li podán společný návrh více osob, jedná v řízení každý sám za sebe a s účinky jen pro svojí osobu. Stejně tomu bude, bylo-li spojeno více věcně souvisejících žalob k společnému projednání věci podle § 39.

## 2. 5 Osoby zúčastněné na řízení

Podle § 34 osobami zúčastněnými na řízení jsou jednak osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno a jednak ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutím soudu. Nezbytnými podmínkami uznání postavení osoby zúčastněné jsou skutečnost, že taková osoba není účastníkem a k tomu její výslovné oznámení soudu, že bude uplatňovat práva osob zúčastněných. Institut osoby zúčastněné slouží k účinné ochraně práv osob, které nemohou vystupovat jako účastník zejména proto, že nebyly účastníkem správního řízení před správním orgánem.<sup>41</sup> Dále to mohou být osoby, které mohly podat žalobu, ale nepodařilo ji. Podle předcházející právní úpravy takové osoby nebyly procesním subjektem a nebylo jim soudem doručováno, takže se ani nemusely dozvědět, že řízení probíhá. Nabytí postavení osoby zúčastněné na řízení lze dvěma způsoby. Primárně je žalobci stanovena povinnost § 34 odst. 2 označit osoby jemu známé, které připadají v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení. Tento požadavek je i jednou z náležitostí žaloby podle § 71 odst. 1 písm b). Takto označené osoby soud, po vlastním zvážení, zda osoby vyhovují podmínkám § 31 odst. 1, vyrozumí a vyzve je, aby se ve stanovené lhůtě vyjádřily, zda

<sup>38</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 54.

<sup>39</sup> zákon 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích; zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových

<sup>40</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 42.

<sup>41</sup> srov. STAŠA, J. K problematice účastenství ve správním soudnictví. In: Nová úprava správního soudnictví. s. 247.

budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, přičemž je zároveň poučí o jejich právech. Vedle toho se lze postavení osoby zúčastněné domáhat u soudu z vlastní iniciativy. Oba způsoby připadají v úvahu i během řízení. V případě, že by soud měl za to, že podmínky účastenství osoby zúčastněné splněny nejsou, usnesením by rozhodl, že daná osoba není osobou zúčastněnou na řízení. Proti tomuto rozhodnutí je přípustná kasační stížnost.<sup>42</sup> Procesní práva osoby zúčastněné jsou upravena v § 34 odst. 3. Jsou jimi právo předkládat písemná vyjádření, právo nahlížet do spisu, právo být vyrozuměn o nařízení jednání a právo žádat o udělení slova při jednání. Doručeno jí má být rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí, pod což podle literatury spadají i usnesení o odmítnutí žaloby a usnesení o zastavení řízení.<sup>43</sup> Na jiných místech SŘS přiznává osobám zúčastněným další práva. Nejdůležitějším je právo podat kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu podle § 102. Takový stěžovatel je podle § 105 odst. 1 účastníkem řízení před NSS o kasační stížnosti. Bude-li rozhodnutí krajského soudu zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení, pozice stěžovatele se mění zpět na osobu zúčastněnou. Hájením svých práv může osoba zúčastněná podporovat zájmy žalobce nebo žalovaného a v případě, že napadené rozhodnutí správního orgánu mělo více výroků, pak v některých žalobce a v jiných zároveň žalovaného.<sup>44</sup>

## 2. 6 Zastoupení

Povinnost zastoupení účastníka nebo osoby zúčastněné v řízení podle SŘS zásadně stanovena není. V určitých případech zákon zastoupení však vyžaduje. Způsoby zastoupení, ať zákonného nebo smluvního, upravuje v § 35. Povinné zastoupení je nutné u toho, kdo nemá procesní způsobilost. Přísněji zákon stanoví advokátní přímus dle § 105 odst. 2 v řízení o kasační stížnosti před NSS. Dobrovolně zastoupen na základě zplnomocnění může být účastník advokátem, osobou vykonávající specializované právní poradenství podle zvláštního zákona, týká-li se návrh uvedeného oboru činnosti. Těmi jsou např. daňový poradce, patentový zástupce nebo notář.<sup>45</sup> Následně SŘS uvádí zvláštní právnické osoby způsobilé zastupovat účastníka v případech odpovídající povahy. Jsou jimi odborová organizace, občanská sdružení činná ve věcech diskriminace nebo uprchlictví. Zplnomocnit k zastupování lze rovněž obecného zmocněnce, jímž je fyzická osoba s plnou způsobilostí k právním úkonům. Navrhovateli, kterému svědčí předpoklady osvobození od soudních poplatků, tzn. je

<sup>42</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 44.

<sup>43</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 44.

<sup>44</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 58.

<sup>45</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 60.

nemajetný, a je-li to potřeba k ochraně jeho práv, může soud na návrh ustanovit usnesením zástupce, kterým bude osoba podle odst. 2. Od doby podání takové žádosti nebo žádosti o osvobození od soudních poplatků do právní moci rozhodnutí o ní neběží lhůta k podání žaloby. Důvodem je větší odborná i časová náročnost pro formulaci žaloby.<sup>46</sup> Návrh na ustanovení zástupce soud vyřizuje podle § 56 přednostně.

## 2.7 Práva a povinnosti účastníků

Ústavněprávní požadavek na rovnost san resp. účastníků řízení před soudem jako jeden z projevů práva na spravedlivý proces SŘS zakotvuje v § 36 odst. 1. Rovné postavené v řízení je pro účastníky posíleno povinností soudu poskytnout stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu. Rozsah poučovací povinnosti má směřovat k ochraně práv účastníků, ochraně zákonnosti a eliminovat případné projevy „přepjatého formalismu“.<sup>47</sup> V řadě případech je zákonem stanovena explicitně poučovací povinnosti u konkrétního procesního institutu. Je tomu tak např. podle § 37 odst. 5, kdy má být návrhovač poučen o hrozícím odmítnutí návrhu, neodsaní-li vady, nebo v § 43 odst. 2, podle něhož má být poučena předvolaná osoba o možnosti předvedení, nedostaví-li se bez omluvy na předvolání. Projevem poučovací povinnosti je rovněž poučení o opravných prostředcích v rozhodnutí soudu.

Další konkrétní práva a povinnosti jsou upravena v ustanoveních o jednotlivých procesních institutech podle SŘS, případně částí první a třetí OSŘ, je-li ho přiměřeně užito ve spojení s § 64. Zákon na tomto místě ukládá státu povinnost platit náklady na tlumočnicka, je-li přibrán soudem. Dále se věnuje institutu osvobození od soudních poplatků, přičemž to lze přiznat jen na návrh a prokázání nedostatku prostředků je na tomto žadateli.<sup>48</sup>

K zajištění přístupu k pro řízení důležitým informacím a možnosti účastníků hájit svoje práva a oprávněné zájmy, SŘS v § 45 poskytuje právo nahlížet do spisu. Zákon řeší také případy omezení přístupu k utajovaným skutečnostem podle zvláštního zákona<sup>49</sup> a jejich vyloučení z nahlížení.

Jedním z požadavků na spravedlivý proces je také právo na doručování písemností účastníkům a osobám zúčastněným, čemuž odpovídá povinnost soudu doručovat tyto písemnosti podle ustanovení § 42 SŘS a není-li stanoveno jinak, užije se obdobně (tedy

<sup>46</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 49.

<sup>47</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 63.

<sup>48</sup> srov. R 537/2005 Sb. NSS

<sup>49</sup> zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti

shodně) předpisů pro doručování v občanském soudním řízení. Zákon stanoví preferované pořadí způsobů doručení. Na prvním místě se doručuje prostřednictvím datové schránky podle zvláštního zákona, následně soudním doručovatelem, prostřednictvím držitele poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence, prostřednictvím veřejné datové sítě, případně požádá soud o doručení jiný orgán. Doručovat osobám zúčastněným na řízení lze vyvěšením na úřední desce soudu, popřípadě úřední desce obce či způsobem umožňujícím dálkový přístup – to vše ale jen za podmínky, že by zřejmě bylo zdlouhavé, nákladné, náročné doručovat standartním způsobem podle § 42 odst. 1 zejména kvůli velkému počtu či neurčitelnosti osob zúčastněných. Jde-li o doručování písemnosti do vlastních rukou, které zákon vyžaduje v § 54 odst. 3 u rozsudku, pak podle § 49 OSŘ nezastihne-li doručující orgán adresáta, písemnost uloží a adresát je vyzván k jejímu vyzvednutí. Písemnost je doručena, nevyzvedne-li si ji adresát do deseti dnů ode dne, kdy byla připravena k vyzvednutí.

K neodmyslitelným právům účastníka patří právo činit úkony, podání, vzít toto zpět nebo podat návrh na předběžné opatření. Obecná ustanovení o úkonech účastníků a osob zúčastněných na řízení, lhůtách a dalším bude účelné připomenout v následujících partiích práce, kde budou mít tyto instituty přímou souvislost s předmětem jednotlivých kapitol o řízení o žalobě.

### 3. Žalobní legitimace

Obecné i zvláštní žalobní legitimaci jsou věnována ustanovení § 65, 66 a 67. Užití zákonné formulace přináší některých aspektech určité nejasnosti, s čímž se aplikační praxe od nabytí účinnosti stávající úpravy musela vypořádat. Je třeba věnovat zvýšenou pozornost výkladu jednotlivých pojmů zejména ve světle judikatury soudů ČR. Jelikož fundamentálním smyslem institutu řízení o žalobě je poskytnutí soudní ochrany proti nezákonným rozhodnutím správního orgánu, mělo by v následující kapitole být objasněno, co je oním rozhodnutím, co je myšleno nezákonností a které subjekty se mohou čeho domáhat.

#### 3.1 Rozhodnutí správního orgánu

Rozhodnutí správního orgánu, tj. orgánu podle § 4 odst. 1 písm a), zákon specifikuje jako úkon, kterým správní orgán zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje subjektivní veřejná práva nebo povinnosti. Typicky a nejčastěji půjde o rozhodnutí ve správním řízení orgánu II. stupně, především o jeho výrokovou část obsahující vlastní rozhodnutí ve věci, „tedy relevantní projev vůle správního orgánu, pouze výrok je způsobilý nabytí právní moci a vykonatelnosti a pouze z něj plynou bezprostřední právní účinky rozhodnutí.“<sup>50</sup> Obdobně tomu je i s rozhodnutím správního orgánu vydaném v I. stupni, u kterého bylo účastníkově odvolání ve II. stupni zamítnuto a napadené rozhodnutí potvrzeno.

Za rozhodnutí však SŘS nepovažuje pouze rozhodnutí naplňující formální náležitosti podle správního řádu<sup>51</sup>, daňového řádu<sup>52</sup> apod. Naopak je chápáno v materiálním smyslu, tedy z hlediska svého obsahu, jak tomu vyplývá z ustálené judikatury ÚS.<sup>53</sup> Jde o to, zda v něm správní orgán projevil vůli založit právo nebo povinnost.<sup>54</sup> Ostatně široké pojetí pojmu rozhodnutí zdůrazňuje důvodová zpráva vládního návrhu SŘS, když ho charakterizuje jako „jakékoliv rozhodnutí správního orgánu“. Podle judikatury NSS nelze vymezení správního rozhodnutí podle § 65 odst. 1 interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce.<sup>55</sup> Rozhodnutím je tedy také neformální úkon, jakým je dopis správního orgánu účastníku

<sup>50</sup> VOPÁLKA; MIKULE, s. 148-149.

<sup>51</sup> zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>52</sup> zákon č. 280/2009 Sb.

<sup>53</sup> 30/2002 USu.

<sup>54</sup> srov. HENDRYCH, s. 565.

<sup>55</sup> R 906/2006 Sb. NSS, I. právní věta

řízení, pokud takový určitý úkon měl mít náležitosti správního rozhodnutí.<sup>56</sup> Nesplnění formálních požadavků na rozhodnutí způsobuje vadnost úkonu, materiálně ale o rozhodnutí půjde a lze ho soudně přezkoumat.<sup>57</sup>

Ochrana proti úkonům v tak vysoké míře neformálním, že už se o ani rozhodnutí jednat nebude, je zajištěna v jiném typu řízení ve správním soudnictví.<sup>58</sup> Správní orgány mohou vydávat jistým způsobem formalizované úkony (vyjádření, osvědčení, sdělení), které jsou však vyloučeny ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a), protože nejsou správními rozhodnutími, resp. nerozhoduje se jimi o právech a povinnostech.<sup>59</sup> Specifickým rozhodnutím správního orgánu, proti němu lze brojit žalobou, je rozhodnutí ze sporu z veřejnoprávní smlouvy podle § 169 správního řádu.<sup>60</sup>

### *3. 1. 1 Podkladová rozhodnutí*

Předmětem dlouhých diskuzí bylo otázka, zda jsou rozhodnutím podle § 65 některé úkony správních orgánů sloužící coby podkladová rozhodnutí v navazujícím správním řízení. Rozpornost výkladu definice správního rozhodnutí podle § 65 odst. 1, její zúžení v ustanovení o kompetenčních výlukách podle § 70 písm. a), b) v kombinaci s úpravou některých souvisejících zvláštních zákonů vedla k častým sporům o právní povahu takových podkladových rozhodnutí. V důsledku jde o to, zda je umožněn jejich soudní přezkum.

Nejmarkantnějším se tato problematika jevila u závazných stanovisek, vydávaných podle právní úpravy v oblasti ochrany přírody a krajiny,<sup>61</sup> které jsou podkladovým rozhodnutím pro navazující správní řízení. Judikatura se v této otázce měnila, od původního relativně formalistického názoru upouštěla, až se s jádrem problému jeho hlubokou analýzou vyrovnala v usnolení rozšířeného senátu NSS.<sup>62</sup> Starší judikatura vylučovala závazná stanoviska ze soudního přezkumu s tím, že nejde po materiální sance o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1, protože přímo adresátu nezakládá, nemění ani neodmítá žádné právo nebo povinnost, tím má být až rozhodnutí v navazujícím řízení.<sup>63</sup> Že závazné stanovisko je vyloučeno ze soudního přezkumu pro

---

<sup>56</sup> R 798/2006 Sb NSS

<sup>57</sup> srov. rozsudek NSS ze dne 8.10. 2004, sp. zn. 5 As 47/2003-72, II. pr. věta

<sup>58</sup> Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82-87 SŘS.

<sup>59</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 98-99.

<sup>60</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 98-99.

<sup>61</sup> zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

<sup>62</sup> usnesení NSS ČR ze dne 21.10. 2008, sp. zn. 6 As 7/2005-97

<sup>63</sup> usnesení NSS ČR ze dne 26.10. 2004, sp. zn. 6 a 73/2002-54

svoji předběžnou povahu, poukazovala ještě dřívější judikatura.<sup>64</sup> Následně byla soudním výkladem přiznána některým typům stanovisek podle zákona o ochraně přírody<sup>65</sup> povaha správního rozhodnutí.<sup>66</sup> Konečně pak judikatura u jiného typu závazného stanoviska<sup>67</sup> výslovně konstatovala, že podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví.<sup>68</sup>

Sjednocujícím, a pro soudy rozhodující ve správním soudnictví ex nunc závazným výkladem, je stanovisko podle výše zmíněného usnesení rozšířeného senátu NSS. Ve své šíři se zabývá vůbec charakterem rozhodnutí, proti němuž je možné brojit žalobou. Podle něj je nutné pro vymezení rozhodnutí z materiálního hlediska ve smyslu § 65 odst. 1 definovat předmět řízení, o němž je rozhodováno a vymežit subjektivní práva, která jsou rozhodnutím dotčena. Předmět řízení je jednak dán subjektivně (hospodářskou či společenskou kauzou), tedy cílem, který zde navrhovatel sleduje. Vedle toho je předmět řízení vymezen objektivně zákonem podle toho, jakých se týká chráněných zájmů. Podle těchto se někdy musí naplnění subjektivního cíle realizovat ve více formách daných objektivním vymezením, tedy ve více různých řízeních před různými správními orgány. Pak je důležité odlišit, zda se jedná o samostatnost nebo nesamostatnost určité fáze řízení, resp. jde-li o vazbu správních aktů v řetězení nebo subsumpci. Závazná stanoviska podle zákona č. 114/1992 Sb. spadají dle argumentace rozšířeného senátu NSS do kategorie prvně jmenované, protože o nich probíhá samostatné správní řízení ukončené správním rozhodnutím, které má obecné náležitosti správního aktu, je konečné a jeho obsah je závazný pro navazující rozhodnutí. Pokud jde o vyžadovaný zásah do veřejných subjektivních práv, na této podmínce nemůže být lpěno rigidně, neboť by šlo o omezení práva na přístup k soudu. Aktivní žalobní legitimaci lze vyloučit pouze v případech, kdy je možné, s ohledem na tvrzení žalobce, zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry dojít nemohlo. Tomu tak v posuzovaném případě nemohlo být, protože vydání nesouhlasného závazného stanoviska podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb. se bez pochyb dotklo konkrétního práva vlastnit a pokojně užívat majetek, případně práv na příznivé životní prostředí. Obě podmínky pro posouzení závazného stanoviska jakožto rozhodnutí, proti němuž je dána žalobní legitimace dle § 65, jsou podle NSS dány. Zdůrazněním názoru, že jde o rozhodnutí konečná a závazná pro průběh dalšího řízení,

---

<sup>64</sup> usnesení Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 6 a 41/97, sp. zn. 6 a 184/94, sp. zn. 6 a 64/94

<sup>65</sup> podle § 12 odst. 2 zákona ČNR 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

<sup>66</sup> R 499/2005 Sb. NSS

<sup>67</sup> podle § 44 zákona ČNR 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

<sup>68</sup> R 1764/2009 Sb. NSS



byla také popřena možnost vyloučit závazné stanovisko ze soudního přezkumu jako rozhodnutí předběžné povahy podle § 70 písm. b).

### *3. 1. 2 Fiktivní rozhodnutí správního orgánu*

V případech, kdy tak zákon stanoví, lze v rámci zásady ochrany před nečinností veřejné správy vydat rozhodnutí správního orgánu fikcí. Může jít o fikci rozhodnutí pozitivního nebo negativního podle toho, zda na jejím základě bude platit právní stav, jako kdyby správní orgán návrhu výslovně vyhověl nebo ho výslovně zamítl. Proti fiktivnímu rozhodnutí správního orgánu teoreticky lze podat žalobu podle § 65 an. V praxi to mohlo nastat např. podle dřívějšího znění zákona o poskytování informací,<sup>69</sup> kdy odvolací orgán pokud nerozhodl o odvolání proti rozhodnutí o odepření žádosti o informaci do 15 dnů, rozhodl v této věci fikcí negativně. Takové rozhodnutí bylo soudem v řízení o žalobě zrušeno pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.<sup>70</sup> Problémová přezkoumatelnost fiktivních správních rozhodnutí vedla zákonodárce k ústupu od takové konstrukce a podle platného práva jediným příkladem negativní fikce je § 9 odst. 3 podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, kdy lze takto rozhodnout v I. stupni.<sup>71</sup> Pak by bylo nutné jako na nepřezkoumatelné na toto rozhodnutí nahlížet již v odvolacím řízení před správním orgánem II. stupně a ten by ho měl zrušit.

### **3. 2 Nezákonost a nicotnost správního rozhodnutí**

Konstrukce aktivní legitimace k předmětné žalobě je založena podle § 65 odst.1 na tvrzení žalobce, že byl výše charakterizovaným správním rozhodnutím zkrácen přímo na svých právech, nebo, že byl na svých právech zkrácen v důsledku porušení svých práv v předcházejícím správním řízení, protože se (z prvního, druhého nebo obou důvodů) domáhá zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti (o specifiku ustanovení odst.3 níže). Porušení zákonosti v širším smyslu, jakožto předpokladu soudní ochrany před správními rozhodnutími, může být dáno dvěma důvody. V případě „přímého zkrácení“ půjde o porušení hmotného práva, tzn. výrok rozhodnutí je v rozporu s právním řádem. Druhým důvodem zkrácení žalobce na právech je obecně řečeno porušení jeho práva na spravedlivý proces, tedy zejména porušení norem správního práva procesního. Pouhé nepřímé zkrácení práv subjektu

---

<sup>69</sup> zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v právním stavu do 31.12. 2005

<sup>70</sup> R 202/2004 Sb. NSS

<sup>71</sup> srov. HENDRYCH, s. 245.

vyklučuje jeho aktivní legitimaci.<sup>72</sup> Podle § 78 odst. 1 lze pro nezákonnost zrušit napadené rozhodnutí i v situaci, kdy správní orgán překročil zákonem stanovenou mezi správního uvážení nebo ji zneužil. Blížeji k přezkumu správního uvážení v kapitole o přezkoumání napadeného rozhodnutí.

Z hlediska petitu, za předpokladu naplnění výše popsané nezákonnosti, se žalobce může úspěšně domáhat zrušení napadeného rozhodnutí. Jsou-li však vady předmětného rozhodnutí tak intenzivní, že se o rozhodnutí ani jednat nebude, lze se domáhat vyslovení jeho nicotnosti. Pregnantě rozdíl mezi nezákonným a nicotným rozhodnutím vystihla judikatura: „Pojmy nicotnost a nezákonnost správního aktu nelze zaměňovat: nicotný je takový právní akt, který trpí vadami takové intenzity, že nelze o správním aktu hovořit. Naproti tomu nezákonným je rozhodnutí, které je v rozporu se zákonem, a přitom ještě nejde o tak intenzivní rozpor, aby bylo možno usuzovat na jeho nicotnost, tj. že rozhodnutí neexistuje...“<sup>73</sup> Ačkoliv nicotné rozhodnutí správního orgánu není vlastně rozhodnutím, je nutno ho rovněž podřadit pod rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1, protože to při nejmenším vyplývá z účelu, který zákonodárce sledoval, tedy poskytnout ochranu proti rozhodnutím nezákonným i nicotným. Logičnost a funkčnost této konstrukce je zjevná v souvislosti s ustanovením § 76 odst. 2 věta druhá, podle něhož lze nicotnost vyslovit jen u části rozhodnutí, tzn. u některého výroku, je-li oddělitelný od ostatních částí rozhodnutí. Znaky nicotnosti rozhodnutí (jinak nulity, paaktu), jak je tento termín vlastní pouze veřejnému právu,<sup>74</sup> jsou legálně vymezeny jen částečně ve správním řádu, dále pak judikaturou a doktrínou. Jde o nejzávažnější a nejzjevnější vady spočívající např. v: nedostatku právního podkladu, absolutního nedostatku formy, absolutního omylu v osobě adresáta, neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost, požadavku trestného plnění, požadavku plnění fakticky nemožného.<sup>75</sup> Podle NSS upřednostňované materiální koncepce správního rozhodnutí se mají znaky nicotnosti posuzovat z hlediska její zřejmosti z pohledu adresáta takových rozhodnutí. Správní řád definuje některé důvody nicotnosti rozhodnutí, jde o: vady absolutní věcné nepřislušnosti (§ 77 odst. 1 SpŘ) a o vady činící rozhodnutí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vady, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu (§ 77 odst.2 SpŘ). Podle proběhlé odborné diskuze je možno k vadám podle odst. 1 přiřadit také vadu spočívající v nedostatku

---

<sup>72</sup> R 218/2004 Sb. NSS

<sup>73</sup> rozsudek NSS ČR ze dne 12.4. 2007, sp. zn. 5 Ans 3/2006-215, 5 Ans 5/2006-215, I. právní věta

<sup>74</sup> rozsudek NSS ČR ze dne 26.4. 2007, sp. zn. 9 As 25/2007-138, III. právní věta

<sup>75</sup> HENDRYCH, s. 229.

pravomoci správního orgánu vydavšího nicotné rozhodnutí.<sup>76</sup> Zmiňovaná ustanovení SpŘ upravují postup při vyslovení nicotnosti. Zde dochází k projevu nekompatibility SpŘ a SŘS ohledně možného odmítnutí žaloby pro její nepřipustnost podle § 68 písm. c). Zákon po žalobci vyžaduje, aby v případě, kdy je jediným důvodem tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí, se nejprve domáhal vyslovení nicotnosti před správním orgánem. To je dle § 77 odst. 1 SpŘ umožněno jen u orgánu nadřízeného správního orgánu, který vydal rozhodnutí nicotné pro svoji věcnou nepřislusnost, resp. nedostatek pravomoci. u rozhodnutí, napadených z jiného důvodu vad způsobujících nicotnost, nesplnění požadavku učinění námítky u správního orgánu podle § 68 písm. c) nebude závdavkem pro nepřipustnost žaloby.<sup>77</sup> Nicotnost rozhodnutí soud může rovněž vyslovit bez návrhu, v řízení dominující zásada dispozitivní se však odráží v časovém omezení zahájit řízení vůbec, tj. v lhůtách pro podání žaloby dle § 72.<sup>78</sup>

### 3. 3 Osoby obecně aktivně legitimované

Tvrzením osoby, že z důvodu výše popsané nezákonnosti ještě výše vymezeného rozhodnutí správního orgánu byla tato zkrácena, je dána legitimace k „základní“ žalobě podle § 65 odst.1. Z dikce tohoto ustanovení nevyplývá, že touto osobou musí být vždy jen účastník řízení před správním orgánem podle § 27 SpŘ, tedy neopominutelní účastníci a další dotčené osoby, popřípadě osoby za účastníky správním orgánem považované.<sup>79</sup> Může jím být jakýkoliv subjekt práva, kterému se podle SŘS poskytuje ochrana jeho veřejným subjektivním právům. Konkrétně jde o fyzické osoby a právnické osoby, včetně veřejnoprávních korporací jako jsou obce, kraje a rovněž stát. K otázce aktivní žalobní legitimace státu se judikatura původně vyjadřovala, že mu náleží jen v soukromoprávních nikoliv veřejnoprávních vztazích.<sup>80</sup> Co se týká státu jakožto subjektu veřejnoprávního vztahu (patrně i soukromoprávního) byl původní postoj judikaturou korigován, že je aktivně k žalobě legitimován, nevystupoval-li ve správním řízení ve vrchnostenském postavení, tedy byl-li si postavením roven s dalšími účastníky příslušného řízení.<sup>81</sup> To je v praxi např. situace, kdy byl státu uložen trest za správní delikt za porušení povinnosti vlastníka stavby.

<sup>76</sup> srov. BARTONÍČKOVÁ, K. Nicotnost rozhodnutí správního orgánu a instrumenty k jejímu vyslovení v rámci soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy, Právní rozhledy č. 14/2009, s. 515 – 518.

<sup>77</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 99.

<sup>78</sup> rozsudek NSS ČR ze dne 17.3. 2005, sp. zn. 7 Afs 17/2005-42, II. právní věta

<sup>79</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 149.

<sup>80</sup> SJS 213/1998, SJS 241/1998

<sup>81</sup> R 477/2005 Sb. NSS

Naopak aktivní žalobní legitimace v tomto řízení zásadně nepřísluší správnímu orgánu, neboť sám o sobě nemá právní subjektivitu, je „pouze“ organizační složkou státu. Správní orgán může být účastníkem řízení o žalobě, je pasivně legitimovaným, tedy žalovaným. Tím je podle § 69 konkrétně správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo ten, na který jeho působnost přešla (důsledkem změny zákona).

Podle § 65 odst. 2 je k podání žaloby legitimován také účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Jde o účastníka správního řízení podle § 27 odst. 3 SpŘ, kterému zákon přiznává postavení účastníka. Není nositelem či adresátem hmotných práv, o kterých se rozhoduje v daném správním řízení, nicméně vystupuje na ochranu zájmů v souladu s účelem a předmětem svoji činnosti. Jde pak typicky o subjekty, kterými jsou občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti nebo obce, které v některých druzích správních řízení<sup>82</sup> jakožto účastníci mohou namítat porušení ustanovení hmotného práva.<sup>83</sup> V žalobě tito namítají, že byla postupem správního orgánu porušena jejich procesní práva a to tak intenzivně, že v následku toho může být meritorní rozhodnutí nezákonné. Nelze tedy namítat každé triviální procesní pochybení správního úřadu. Judikatura dospěla k tomu, že takovou procesní vadou je situace, kdy se správní orgán nedostatečně vypořádal nebo vůbec nevypořádal s námitkami občanského sdružení (a jiných), k jejichž uplatnění byla ve správním řízení oprávněna.<sup>84</sup> Opětně soudy při své rozhodovací činnosti zdůrazňují, že aktivní žalobní legitimace je přímo odvislá pouze od porušení procesních práv ve správním řízení.<sup>85</sup> Prostřednictvím žaloby se mohou takto legitimované subjekty domáhat zrušení rozhodnutí či jeho výroků nebo obdobně tak vyslovení jeho nicotnosti.

### **3. 4 Žaloba proti rozhodnutí, kterým se ukládá trest za správní delikt**

Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu lze směřovat také proti rozhodnutím, která obsahují výrok o uložení trestu za správní delikt. Zákonodárce tak zaručuje soudní kontrolu správního trestání, jak vyplývá z principu tzv. plné jurisdikce z čl. 6 Úmluvy. Pojem správní delikt se podle SŘS vztahuje na přestupky, kárné nebo disciplinární delikty nebo jiné správní delikty, jak je vymezeno v ustanovení § 41 o zvláštním běhu

---

<sup>82</sup> podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 85 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, §115 odst. 6, 7 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí

<sup>83</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 100.

<sup>84</sup> S 888 SJS

<sup>85</sup> srov. rozsudek NSS ze dne 31.3. 2010, sp. zn. 8 As 6/2010-246

některých lhůt. Do soudního přezkumu by mělo spadat rovněž rozhodnutí správního orgánu o uložení pořádkové pokuty, tedy správního pořádkového deliktu, protože je dán dosah požadavku výše zmíněného ustanovení Úmluvy.

V případě přezkumu správních rozhodnutí ukládajících trest za správní delikt je podle § 65 odst. 3 rozšířena možnost žalobce domáhat se též o upuštění nebo o snížení tohoto trestu soudem. Tomu odpovídá rozšířená pravomoc soudu o takovém případném návrhu žalobce rozhodnout. Jde o prvek apelace v jinak siktně uplatňované kasačním principu, na kterém je řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu založeno. Soud je zde vlastně oprávněn svým rozsudkem nahradit legální správní uvážení uvážením soudním.<sup>86</sup>

Z hlediska petitu se žalobce může domáhat zrušení rozhodnutí pro jeho nezákonnost nebo vady řízení (podle odst. 1) a současně k tomu i toho, aby soud od uloženého trestu upustil případně ho snížil, nebude-li zrušení rozhodnutí (výroku o trestu) dostatečně odůvodnitelné (nezákonností). Upuštění od trestu nebo jeho snížení se může v žalobě domáhat rovněž samostatně, nepředpokládá-li žalobce sám, že ke zrušení rozhodnutí jsou dány důvody nezákonnosti. V každém případě musí podle výkladu ustanovení § 78 odst. 2 odůvodnit takový návrh zjevnou nepřiměřeností uloženého trestu. Zjevnou nepřiměřenost uloženého trestu, resp. jeho druhu a výše, je třeba podle judikatury vykládat např. s ohledem na formy zavinění daného správního deliktu<sup>87</sup> nebo v souvislosti s mírou zásahu do majetkové sféry delikventa jako projevu represe.<sup>88</sup> Zjistí-li soud takovou nepřiměřenost, upustí od trestu nebo jej sníží jen v mezích zákonem dovolených. Platí zde tedy zásada zákazu reformace in peius.

Uvážení soudu o upuštění od potrestání nebo jeho snížení připadá v úvahu jen tehdy, lze-li takto rozhodnout na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním doplnil v nikoli zásadních směrech. Tato limitace je pochopitelná z důvodu, aby soud svou činností plně nenahrazoval činnost správního orgánu. Podle doktríny lze rozšířit nebo zúžit petit již podané žaloby o nárok podle § 65 odst. 3, tedy návrhem na upuštění od trestu nebo jeho snížení, i po uplynutí lhůty k jejímu podání, je-li žalobním důvodem námitka nepřiměřenosti výše uložené pokuty.<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 156.

<sup>87</sup> R 669/2005 Sb. NSS, II. právní věta

<sup>88</sup> R 560/2005 Sb. NSS

<sup>89</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 100.

### 3. 5 Zvláštní žalobní legitimace

Zákon předpokládá, že v určitých situacích z důležitých důvodů bude nutné aktivní žalobní legitimaci poskytnout i jiným subjektům než těm podle § 65. V ustanovení § 66 odst. 1 opravňuje k podání žaloby správní orgán, pokud to zákon stanoví a za podmínek, které zákon stanoví. Platné právo takové situace nezná. Tato úprava počítala s tím, že správní řízení, resp. správní řád, bude reformován tak, aby orgány veřejné správy sami nemohly přezkoumávat již pravomocná rozhodnutí a k takovému přezkumu využily výhradně žaloby ve správním soudnictví. Mimořádnými opravnými a dozorčími prostředky orgány ve správním řízení i nadále disponují, není tudíž potřeba aktivně je legitimovat k podání žaloby.

Neuplatnitelné je rovněž ustanovení odst. 3, ve kterém zákonodárce předpokládá zvláštní aktivní legitimaci k podání žaloby, která by vyplývala ze zvláštního zákona nebo mezinárodní smlouvy, která je součástí právního řádu. V pozitivní právu takové oprávnění založené není.

Oproti předchozí právní úpravě je podle § 66 odst. 2 k podání žaloby oprávněn nejvyšší státní zástupce,<sup>90</sup> jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem. Zda je takto intenzivní veřejný zájem dán, jakožto podmínka zde nezbytná k aktivní žalobní legitimaci, zvažuje pouze nejvyšší státní zástupce. Takováto jeho úvaha nepodléhá soudnímu přezkumu.<sup>91</sup>

Veřejným zájmem je především dodržování zákonnosti, tj. nerozpornost s právním řádem. Nastane-li takový rozpor, není podstatné, zda došlo k porušení v něčí prospěch nebo neprospěch. Nejvyšší státní zástupce pak bude nejčastěji k ochraně veřejného zájmu žalovat pro porušení zákonnosti v něčí prospěch, protože v případech porušení v neprospěch se osoby zkrácené na právech mohou domáhat přezkumu sami podle § 65.<sup>92</sup> Podle judikatury se na podání této žaloby nevztahuje povinnost vyčerpat řádné opravné prostředky, nemůže být tedy nepřijatelná, jestliže žádný z účastníků správního řízení nepodal přípustný opravný prostředek.<sup>93</sup>

K otázce petitu se § 66 nevyjadřuje, lze však dovodit, že z důvodu speciality tohoto ustanovení k § 65 bude obdobný, tedy žalobce se bude domáhat zrušení rozhodnutí, vyslovení jeho nicotnosti, případně navrhne moderaci uloženého trestu za správní delikt. Ostatně i další ustanovení dílu 1 se užijí vzhledem k povaze žaloby. Odlišná je podle § 72 odst. 2 lhůta k podání žaloby, kterou jsou tři roky od právní moci

<sup>90</sup> zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů

<sup>91</sup> R 1455/2008 Sb. NSS, I. právní věta

<sup>92</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 158.

<sup>93</sup> R 1625/2008 Sb. NSS

rozhodnutí nebo od doručení rozhodnutí posledního účastníku, nenabývá-li právní moci. Odkladný účinek žalobě přiznán být nemůže, neboť nelze splnit podmínku podle § 73 odst. 2, totiž aby pro žalobce (zde nejvyššího státního zástupce) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly nenahraditelnou újmu.

Žaloba bude nepřijatelná, pokud v ní uplatňované právní důvody byly uplatněny v téže věci v jiné žalobě již soudem zamítnuté. Zamezuje se tak duplicitě žalob spočívající v novém napadení ve stejné věci a z týchž právních důvodů, pro které byla předchozí žaloba podle § 65 nebo § 66 odmítnuta.

Úprava podle § 67 řeší zvláštní žalobní legitimaci ve věcech územní samosprávy. Hrubě nastiňuje, kdo je žalobcem, kdo žalovaným a proti čemu se žaloba podává, přičemž ohledně těchto žalob se užijí přiměřeně ustanovení dílu řízení o žalobě dle § 68-78 SŘS. Konkrétní žalobní oprávnění vyplývá ze zvláštní zákonné úpravy o územněsprávních celcích.<sup>94</sup> Podle písm. a) jde v podstatě o dozorovou žalobu příslušného správního orgánu (ministerstvo vnitra, Magistrát hl. m. Prahy) proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti, pokud odporuje zákonu nebo jinému právnímu předpisu. Jde o realizaci výhrady čl. 104 odst. 4 Ústavy, kdy stát může zasahovat do činnosti územněsprávních celků, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Žaloba připadá v úvahu až v situaci, kdy orgán samosprávného celku nezjedná sám nápravu po tom, co byl k tomu dozorčím správním orgánem vyzván. V žalobě se nelze domáhat zrušení pro nezákonnost obecně závazné vyhlášky. Rovněž nelze požadovat zrušení usnesení, rozhodnutí nebo opatření, pokud porušují předpisy práva občanského, obchodního nebo pracovního a ani rozhodnutí vydaná ve správním nebo daňovém řízení.<sup>95</sup> Pasivně legitimován je územně samosprávný celek, jehož orgán napadený akt vydal.

Žaloba podle písm. b) je naopak projevem ochrany ústavně zaručeného práva na samosprávu obce, kraje a hl. m. Prahy podle čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy. Smyslem žaloby je soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí, jímž ministerstvo vnitra rozpustilo zastupitelstvo územněsprávního celku. SŘS aktivní legitimaci přiznává orgánu takto postiženého územněsprávního celku, nicméně literatura s odkazem na dikci zvláštních zákonů se přiklání k názoru, že žalobcem má být veřejnoprávní korporace jako celek.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>95</sup> HENDRYCH, s. 571.

<sup>96</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 160.

## 4. Nepřípustnost žaloby

Zákon v § 68 stanoví některé důvody, pro které je žaloba nepřijatelná. Jde převážně o případy, kdy zákon „pro jistotu“ explicitně takové důvody vymezuje, třebaže je lze vyvodit ze zásad řízení dle SŘS podle části první nebo dílčích ustanovení řízení o žalobě týkajících se žalobní legitimace nebo kompetenčních výluk. Aplikace těchto ustanovení způsobuje vyloučení aktivní věcné legitimace a vede k odmítnutí žaloby soudem (usnesením) podle § 46 odst. 1 písm. d). Případy nepřijatelnosti žaloby na základě zvláštní legitimace jsou již zmíněny v § 66 odst. 4 a 5.

### 4.1 Důvody nepřijatelnosti

Nepřípustnost žaloby podle § 68 písm. a) odráží zásadu právní ochrany ve správním soudnictví po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Podle zvláštních zákonů, zejména obecné normy správního řízení, jíž je správní řád, zásadně řádné opravné prostředky poskytovány jsou. Výjimky, kdy řádné opravné prostředky připuštěny nejsou představují např. azylový zákon<sup>97</sup> nebo některé předpisy ve věcech sociálního zabezpečení. Výjimkou je také úprava podle ustanovení § 66 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání.<sup>98</sup> V řízeních podle správního řádu půjde typicky o odvolání nebo rozklad.<sup>99</sup> Jde o výraz procesní efektivity směřující k tomu, aby potenciálně vadné rozhodnutí správního orgánu bylo nejdříve přezkoumáno uvnitř veřejné správy. V této souvislosti judikatura hovoří o provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu: „Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.“<sup>100</sup>

Požadavek využít opravný prostředek není dán, pokud se jiný oprávněný k podání opravného prostředku svým odvoláním domohl změny rozhodnutí, jež je na újmu žalobci. Tak může jít o situaci, kdy žádosti účastníka (stavebníka) ve stavebním řízení bylo vyhověno, ovšem k odvolání jiného účastníka bylo původní rozhodnutí změněno v neprospěch žadatele. Pokud žalobce řádný opravný prostředek nepodal, protože se řídil chybným poučením správního orgánu ve smyslu, že takový opravný prostředek není přípustný, bude jeho žaloba podle § 46 odst. 5 sice odmítnuta, ale soud postoupí věc k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému.<sup>101</sup>

<sup>97</sup> Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu)

<sup>98</sup> zákon č. 231/2001 Sb., v platném znění

<sup>99</sup> § 80-93, resp. § 152 SpŘ

<sup>100</sup> R 676/2005 Sb. NSS

<sup>101</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 152.



Vyčerpání řádného opravného prostředku je v rozhodovací činnosti NSS akcentováno důsledně: tím, že správní orgán I. stupně vyznačil na svém rozhodnutí doložku právní moci v okamžiku, kdy již účastník správního řízení podal proti tomuto rozhodnutí odvolání a o tomto odvolání dosud nebylo rozhodnuto, není splněn předpoklad podle § 5 SŘS.<sup>102</sup>

Žaloba je nepřipustná podle § 68 písm. b), jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu. o nepřipustnost se tedy nebude jednat, rozhodl-li správní orgán v soukromoprávní věci, k jejímuž rozhodnutí neměl pravomoc. V takové situaci připadá v úvahu žalobcův návrh na vyslovení nicotnosti.

O rozštěpení soudní ochrany poskytované proti rozhodnutím správních orgánů na ochranu ve věcech soukromoprávních a veřejnoprávních již byla řeč v kapitole o úvodu do právní úpravy správního soudnictví. Byly zmíněny teoretické předpoklady pro rozlišení věcí, které se pak budou rozhodovat v procesu podle SŘS nebo OSŘ. V konkrétních případech ovšem takové rozlišení není jednoduché a bylo většinou ponecháno aplikační praxi soudů. V případě kompetenčních sporů mezi soudy civilními a správními závazně vyřeší příslušnost zvláštní senát podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Ostatně projevem toho, že zákonodárce obtížnost rozlišení soukromoprávních a veřejnoprávních věcí předpokládal i z pohledu žalobce, je ustanovení § 46 odst. 2 SŘS, podle kterého soud odmítne žalobu jako nepřipustnou z důvodu nedostatku své pravomoci, ale poučí žalobce o možnosti podat žalobu podle části páté OSŘ. Pokud se soud, k němuž byla žaloba v souladu s tímto poučením podána, neztotožní s takovým názorem o tom, kdo má ve věci pravomoc rozhodovat, je věc navržena k rozhodnutí o kompetenčním sporu zvláštnímu senátu. Jestliže je naopak žaloba podána k soudu k řízení podle části páté OSŘ a soud shledá, že jde o věc příslušnou k projednání ve správním soudnictví, pak dle § 104b odst. 1 OSŘ řízení zastaví a obdobně poučí žalobce o možnosti podat žalobu podle SŘS.

Charakter soukromoprávního nebo veřejnoprávního vztahu je důležitý pro určení příslušnosti soudu a procesního postupu ve věci, ale je klíčový i pro rozhodnutí soudu ve věci samé. Totiž ve veřejném právu uplatňuje svoji vůli (vrchnostenské postavení) stát nebo samosprávná korporace jen podle oprávnění daných zákonem, zatímco v soukromoprávních vztazích se chová v souladu s principem co není zakázáno, je dovoleno.<sup>103</sup> Mezi soukromoprávní věci, u kterých je žaloba ve správním soudnictví

---

<sup>102</sup> R 454/2005 Sb. NSS

<sup>103</sup> Občanský soudní řád I, II, s. 1982

nepřípustná, patří bez pochyb některé spory, které byly zákonem svěřeny k rozhodování správním orgánům a které by bez tohoto svěřením spadaly do pravomoci civilních soudů.<sup>104</sup> Jsou jimi spory o náhradu škody v adhezním přestupkovém řízení podle § 70 odst. 2 zákona o přestupcích<sup>105</sup>, spory rozhodované Českým telekomunikačním úřadem ve věci povinnosti uživatele telekomunikační služby k finančnímu plnění podle § 129 zákona č. 127/2005 Sb, o elektronických komunikacích nebo spory o uzavření (obsah) některých smluv v oboru energetiky (§ 17 odst. 8 písm. a), d) zákona č. 458/2000 Sb.) rozhodované Energetickým regulačním úřadem. V souvislosti s aplikací § 5 občanského zákoníku<sup>106</sup>, kdy příslušný orgán státní správy svým rozhodnutím poskytuje ochranu před zásahem do pokojného stavu, zvláštní senát rozhodl, že takové správní rozhodnutí je rozhodnutím ve věci soukromoprávní, a proto bude přezkoumatelné v občanském soudním řízení.<sup>107</sup>

Znatelně obtížnější je rozlišení povahy ve věcech rozhodovaných správním orgánem, které nejsou sporné povahy. Tak např. v některých věcech katasálních, jakým je rozhodnutí katasálního úřadu o návrhu na povolení vkladu vlastnického práva, je žaloba podle SŘS nepřípustná.<sup>108</sup> Z oblasti věcí restitučních nebude přípustná žaloba ve správním soudnictví proti rozhodnutí pozemkového úřadu ve smyslu § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku.<sup>109</sup> Podobně bude k rozhodování o žalobě v některých věcech pozemkových úprav (podle § 13 odst. 5 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách) příslušný soud podle části páté OSŘ.<sup>110</sup> Od nabytí účinnosti (k 1.1. 2007) zákona o vyvlastnění<sup>111</sup> se přezkoumávají rozhodnutí vyvlastňovacího orgánu o vyvlastnění v řízení dle části páté OSŘ, přičemž do této doby bylo za rozhodnutí v soukromoprávní věci považováno jen rozhodnutí o náhradě za vyvlastnění. Žaloba podle SŘS je zde nepřípustná u rozhodnutí, které jak návrhu vyhovuje, tak jej zamítá.<sup>112</sup>

V některých jiných věcech naopak zvláštní senát vyslovil, že jsou rozhodnutími ve věcech veřejnoprávních a tedy, že podmínka nepřípustnosti dle § 68 písm. b) není dána. Jde o některá správní rozhodnutí ve věcech průmyslového vlastnictví jako např. zrušení patentu Úřadem pro průmyslové vlastnictví podle § 23 zákona č. 527/1990 Sb.,

<sup>104</sup> srov. HENDRYCH, s. 704.

<sup>105</sup> zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>106</sup> zákon č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>107</sup> R 1784/2009 Sb. NSS

<sup>108</sup> R 337/2004 Sb. NSS, R 967/2006 Sb. NSS

<sup>109</sup> R 372/2004 Sb. NSS

<sup>110</sup> usnesení KS v Českých Budějovicích, sp. zn. 7 Co 2779/2006

<sup>111</sup> zákon č. 184/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>112</sup> R 1677/2008 Sb. NSS

o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích.<sup>113</sup> V katasálních věcech bude správní soud příslušný např. rozhodování o žalobě proti rozhodnutí o námitce proti obsahu obnoveného katasálních operátu podle § 16 katasálního zákona (č. 344/1992 Sb.).<sup>114</sup>

Nepřípustnost žaloby podle písm. c) připadá v úvahu, jak již bylo objasněno v kapitole o žalobní legitimaci, pokud je jediným žalobním důvodem tvrzená nicotnost rozhodnutí a jejího vyslovení se nedomáhal v řízení před správním orgánem (§ 77 odst. 1 SpŘ). Jde opět o projev subsidiarity soudní kontroly správních rozhodnutí po vyčerpání opravných prostředků uvnitř veřejné správy. Zákonodárce však takovou možnost poskytuje jen u rozhodnutí nicotných pro vydání absolutně věcně nepřislušným orgánem. Nicotnost z jiných důvodů lze vyslovit jen v řízení před soudem.

Čtvrtým důvodem nepřipustnosti je podle § 68 písm. d) to, že žaloba směřuje jen proti důvodům rozhodnutí, resp. jeho odůvodnění. Obdobně je tomu i v jiných procesněprávních úpravách. Tak např. odvolání jen proti důvodům soudního rozhodnutí v občanském soudním řízení není přípustné (§ 202 odst. 3 OSŘ), stejně je tomu u dovolání proti pravomocnému rozhodnutí odvolacího soudu (§ 236 odst. 2 OSŘ). V trestním procesu lze z požadavku § 249 TŘ<sup>115</sup>, podle kterého má být z odvolání patrné v jakých výrocích je rozsudek napadán, argumentem a contrario vyvodit, že bude-li odvolání směřovat jen proti odůvodnění rozsudku, odvolací soud odmítne odvolání podle § 253 odst. 3 TŘ, protože odvolání nesplnilo náležitosti svého obsahu. Tomu musí ovšem předcházet výzva odvolateli k odsanění vad podle § 251 TŘ. u dovolání v trestním řízení je už jeho nepřipustnost, směřuje-li jen proti důvodům rozhodnutí, stanovena explicitně v § 265a odst.4 TŘ. Také podle § 82 odst. 1 SpŘ je odvolání, popř. rozklad, který směřuje jen proti odůvodnění správního rozhodnutí nepřipustný. V daňovém řízení je u odvolání situace obdobná (§ 109 odst.1 DŘ, věta druhá). Obecně je u každého správního (nebo soudního) rozhodnutí způsobila vyvolat právní účinky jen výroková část, jeví se tedy bezúčelné napadat pouze odůvodnění, i když to samo může svou vadností být oporou vadnému výroku. Není však s to zkrátit žalobce na jeho subjektivních hmotných právech.<sup>116</sup>

Konečně nepřipustná je i žaloba proti správnímu rozhodnutí, které SŘS nebo zvláštní zákon vylučuje z přezkoumání, na což odkazuje § 68 písm. e). Zvláštní zákony vylučují ze soudního přezkumu např. rozhodnutí podle § 89, § 104e, § 106 odst. 5

---

<sup>113</sup> R 677/2005 Sb. NSS

<sup>114</sup> R 695/2005 Sb. NSS

<sup>115</sup> zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)

<sup>116</sup> MIKULE; VOPÁLKA, s. 162.

zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení,<sup>117</sup> § 56c zákona o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení,<sup>118</sup> nebo § 73a zákona o státní sociální podpoře.<sup>119</sup> V rámci SŘS dikce § 68 písm. e) směřuje především ke kompetenčním výlukám podle § 70. Toto ustanovení explicitně jmenuje určité úkony správního orgánu, které vylučuje ze soudního přezkumu, tudíž žaloba směřující proti takovým rozhodnutím bude odmítnuta jako nepřijatelná. Pokud soud shledá takový důvod k odmítnutí žaloby, nebude se dále zabývat případnými namítanými vadami řízení před správním orgánem, které mohly ovlivnit zákonnost takového rozhodnutí, ani zda rozhodnutí správního orgánu je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Následně nelze ani tyto námitky účinně uplatnit jako kasační důvod podle § 103 odst. 1.<sup>120</sup>

#### 4. 2 Kompetenční výluky

Podle § 70 písm. a) jsou vyloučena rozhodnutí, která nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65, tedy ta, která nejsou rozhodnutími zakládajícími, měnícími, rušícími, určujícími veřejná subjektivní práva nebo povinnosti. Jde zejména o rozhodnutí, která neodpovídají znakům soudně přezkoumatelného správního rozhodnutí, tak jak bylo charakterizováno v kapitole o žalobní legitimaci. Spadají sem rovněž úkony správního orgánu vydané v určitém formálním procesu nikoliv však v režimu správního řízení, kterými jsou úkony podle § 154 a 155 SpŘ.<sup>121</sup>

Jak již bylo výše naznačeno u příkladu povahy závazného stanoviska, není v mnohých případech zcela jasné, zda jde o úkon orgánu, který je nebo není rozhodnutím ve smyslu § 65. V některých případech úkon správního orgánu může mít navenek formu správního rozhodnutí, je ale nutné přistupovat k němu primárně z hlediska jeho obsahu. V souvislosti s nepřijatelností těchto „rozhodnutí“ judikatura vyřešila otázku povahy některých takových úkonů správních orgánů. Tím je např. hodně diskutované vyloučení ze soudního přezkumu úkonu správního orgánu, jímž bylo zastaveno přezkumné řízení (§ 97 odst. 1 SpŘ).<sup>122</sup> Stejně je tomu i s přípísem, jímž správní orgán sděluje, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 SpŘ).<sup>123</sup> Dalšími příklady správních úkonů vyloučených podle § 70 písm. a) jsou: rozhodnutí Ministerstva zemědělství podle § 9 odst. 1 zákona ČNR č. 243/1992 Sb.,<sup>124</sup>

<sup>117</sup> zákon č. 582/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>118</sup> zákon č. 114/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>119</sup> zákon č. 117/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>120</sup> R 393/2004 Sb. NSS

<sup>121</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 117.

<sup>122</sup> R 197/2004 Sb. NSS

<sup>123</sup> R 1831/2009 Sb. NSS

<sup>124</sup> R 12/2003 Sb. NSS

vydání insukce jakožto realizace oprávnění řídit činnost podřízených podle příslušné právní normy,<sup>125</sup> samotný živnostenský list jakožto veřejná listina,<sup>126</sup> obdobně tak lusační osvědčení,<sup>127</sup> dále rozhodnutí o námitkách podle § 18 zákona ČNR č. 552/1991 S., o státní kontrole,<sup>128</sup> nebo rozhodnutí zastupitelstva obce o námitkách dle § 23 odst. 1 a 2 a § 26 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976.<sup>129</sup>

Z již účinnosti pozbylého zákona o správě daní a poplatků byla podle § 70 písm. a) SŘS kupř. vyloučena: rozhodnutí podle ustanovení ZSDaP § 55b,<sup>130</sup> rozhodnutí podle § 50 odst. 6 pokud jím Ministerstvo financí zamítá odvolání proti rozhodnutí finančního ředitelství, kterým bylo toliko zastaveno řízení podle § 27 odst. 1 písm. h) pro nepřipustnost odvolání,<sup>131</sup> výzva k uhrazení daňového nedoplatku v náhradní lhůtě podle § 73 odst. 1.<sup>132</sup>

Pod kompetenční výlukou podle § 70 písm. a) nelze obecně podřadit rozhodnutí správních orgánů v tzv. absolutní volné úvaze, jako je tomu ve věcech, kde žadatel nemá právní nárok na své požadavky.<sup>133</sup> Pro takový závěr argumentuje i judikatura NSS: „Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti [...] Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.“<sup>134</sup>

Kompetenční výluka se podle § 70 písm. b) vztahuje na úkony správního orgánu předběžné povahy. Tento záměr zákonodárce nezasahuje do práva na soudní přezkum správních rozhodnutí ve smyslu požadavku čl. 36 odst. 2 Listiny, protože právo na soudní ochranu je dostatečně zajištěno pravomocí soudů přezkoumat konečné rozhodnutí správního orgánu.<sup>135</sup> Stejně odůvodnitelná je ústavní konformita u ustanovení § 70 písm. c). Podstatu rozhodnutí předběžné povahy nově definuje judikatura několika znaky, které musí být současně splněny. Jde o podmínky časovou, věcnou a osobní. „[rozhodnutí] je tedy vydáno v již zahájeném řízení o vydání rozhodnutí konečného nebo je zákonem stanovena přiměřená lhůta pro zahájení takového řízení a účinky předběžného rozhodnutí musí být omezeny do vykonatelnosti

---

<sup>125</sup> IV. ÚS 42/94, sv. 1, č. 29

<sup>126</sup> SJS 163/1997

<sup>127</sup> SJS 437/1999

<sup>128</sup> R 567/2005 Sb. NSS

<sup>129</sup> R 1705/2008 Sb. NSS

<sup>130</sup> R 14/2003 Sb. NSS

<sup>131</sup> R 171/2004 Sb. NSS

<sup>132</sup> R 187/2004 Sb. NSS

<sup>133</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 165.

<sup>134</sup> R 906/2006, IV. právní věta

<sup>135</sup> náleží ÚS 153/99, sv. 16

rozhodnutí konečného. Rozhodnutí konečné pak v sobě musí věcně zahrnout vztahy upravené rozhodnutím předběžné povahy a musí být adresováno mj. i subjektu, jemuž bylo určeno rozhodnutí předběžné.<sup>136</sup>

Konkrétní druhy takto předběžných úkonů, pro něž je nutno žalobu odmítnout pro nepřípustnost, dovodila opět judikatura. Jedná se např. o rozhodnutí České inspekce životního prostředí o omezení manipulace s výškou hladiny vodního díla podle § 80 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny,<sup>137</sup> rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty k podání vydané dle § 41 SpŘ z roku 2004,<sup>138</sup> zajištění věci podle § 134 odst. 2 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.<sup>139</sup>

Naopak např. u rozhodnutí o pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, se o předběžné rozhodnutí nejedná, a tak není vyloučeno ze soudního přezkumu.<sup>140</sup> Stejným případem je rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu podle § 118c zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu.<sup>141</sup> Není vyloučen ani zajišťovací příkaz podle § 71 podle již neúčinného ZSDaP<sup>142</sup> a stejně rozhodnutí o zřízení zástavního práva k zajištění daňové pohledávky dle § 72 tohoto zákona.<sup>143</sup>

Rozhodnutí upravující vedení správního řízení jsou dalším úkonem správního orgánu vyloučeným ze soudního přezkumu. Oproti předchozí úpravě jde o užší vymezení, neboť dříve (do 31.12. 2000) byla vyloučena všechna rozhodnutí procesní povahy. Za takové situace vznikaly nejasnosti ohledně procesních rozhodnutí, která byla způsobilá zasáhnout do hmotných subjektivních práv účastníka řízení.<sup>144</sup> i při stávajícím vymezení vyloučeného rozhodnutí podle § 70 písm. c) zůstává zachován účel úpravy, totiž aby v rámci subsidiarity soudního přezkumu správního rozhodnutí se soudy zabývaly napadením konečných rozhodnutí, přičemž případnou nezákonnost rozhodnutí upravujícího vedení řízení lze namítat jako vadu řízení. Jestliže taková vada má vliv na zákonnost výroku ve věci samé, soud zruší napadené konečné rozhodnutí.

Mezi procesní rozhodnutí, která nejsou podle § 70 písm. c) vyloučena patří např. rozhodnutí o povolení nebo nařízení obnovy řízení dle § 100 SpŘ, rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřípustnost dle § 92 SpŘ nebo rozhodnutí

<sup>136</sup> R 1982/2010 Sb. NSS, I. právní věta

<sup>137</sup> R 536/2005 Sb. NSS

<sup>138</sup> R 1881/2009 Sb. NSS

<sup>139</sup> rozsudek NSS ze dne 21.6. 2006, sp. zn. 7 Afs 183/2005-70, II. právní věta

<sup>140</sup> R 1999/2010 Sb. NSS

<sup>141</sup> R 1996/2010 Sb. NSS

<sup>142</sup> R 2001/2010 Sb. NSS

<sup>143</sup> R 1982/2010 Sb. NSS, II. právní věta

<sup>144</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 166.

o uložení pořádkové pokuty.<sup>145</sup> Z judikatury uveďme některé případy nepřipustnosti žaloby pro výluhu dle § 70 písm. c). Tím je např. rozhodnutí o odvolání proti výzvě k zaplacení správního poplatku,<sup>146</sup> na další příklady vyloučených rozhodnutí judikatura poukázala opět v již neúčinném zákonu o správě daní a poplatků, a to na: rozhodnutí o pokračování daňové exekuce podle § 73 odst. 9 ZSDaP,<sup>147</sup> rozhodnutí o ustanovení zástupce podle § 10 odst. 2 ZSDaP<sup>148</sup> nebo rozhodnutí o vyloučení pracovníka podle § 26 ZSDaP.<sup>149</sup>

Další skupinou vyloučených úkonů správního orgánu dle § 70 písm. d) jsou úkony závislé výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, které svým obsahem neznamenaají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikání. Je jimi vyjádřen pouze výsledek odborného posouzení zdravotního stavu lidí nebo technického stavu věci.<sup>150</sup> Judikatura dovodila, že jde např. o posudkový závěr o zdravotním stavu,<sup>151</sup> rozhodnutí lékaře o ukončení dočasné pracovní neschopnosti podle § 7 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 31/1993 Sb., o posuzování dočasné pracovní neschopnosti pro účely sociálního zabezpečení,<sup>152</sup> nebo rozhodnutí, které záviselo výlučně na posouzení zdravotního stavu a spočívalo v nepřiznání nemoci z povolání.<sup>153</sup> Obdobně jsou vyloučeny správní úkony podle § 70 písm. e) o nepřiznání nebo odebrání odborné způsobilosti fyzickým osobám.

---

<sup>145</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 117.

<sup>146</sup> R 540/2005 Sb. NSS

<sup>147</sup> R 1048/2007 Sb. NSS

<sup>148</sup> R 1326/2007 Sb. NSS

<sup>149</sup> R 114/2004 Sb. NSS

<sup>150</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 167.

<sup>151</sup> R 180/2004 Sb. NSS

<sup>152</sup> R 812/2006 Sb. NSS

<sup>153</sup> rozsudek NSS ze dne 9.3. 2007, sp. zn. 4 Ads 4/2006-47

## 5. Náležitosti žaloby

Aby se mohl soud kvalifikovaně zabývat návrhem žalobce, klade SŘS podobně jako jiné procesněprávní předpisy určité formální a obsahové nároky na žalobcem učiněný úkon vůči soudu. Obecné náležitosti podání stanoví § 37. Specifické náležitosti žaloby vyplývající především ze zásady koncentrace řízení a zásady dispoziční určujících charakter celého řízení jsou taxativně vymezeny v § 71.

Náležitosti obsahu obecně stanoví § 37 odst. 3, přičemž vyžaduje, aby z podání (tedy i žaloby) bylo zřejmé, čeho se týká (tj. v jaké věci), kdo jej činí, proti komu směřuje (tj. identifikace účastníků – žalobce a žalovaného) a co navrhuje. Nutný je samozřejmě podpis a datum. Žalobce musí uvést své osobní údaje v nezbytném rozsahu potřebném pro jeho identifikaci. Počet stejnopisů, které má žalobce předložit je dán tím, že jeden stejnopis musí zůstat soudu a další stejnopisy musí dostat každý účastník řízení.

První konkretizací náležitostí obecných je podle § 71 odst. 1 písm. a) požadavek, aby žalobce označil napadené rozhodnutí. Je tedy nutné označit správní orgán, jehož rozhodnutí je napadáno a uvést jeho spisovou značku. Bez takových údajů, nejsou-li doplněny, nelze v řízení pokračovat. Siktnost tohoto požadavku je judikaturou NSS redukována v souvislosti se snahou zamezit projevům přepjatého formalizmu: „Označení žalovaného není podstatnou náležitostí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, kdo je žalovaný, určuje zákon.“<sup>154</sup> Naráží se zde na ustanovení § 69 a soudy jsou mimo jiné vybízeny k pomoci žalobci označit žalovaného v rámci jejich výzvy k doplnění žaloby. Dle § 70 odst. 1 písm. a) je nutné uvést den doručení napadeného rozhodnutí nebo jiného oznámení žalobci, čehož absence nebude také sama o sobě důvodem k odmítnutí návrhu.<sup>155</sup>

Podle písm. b) ve spojení s § 34 odst. 2 je žalobce povinen označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, pokud mu jsou známy. Typicky půjde o účastníky správního řízení. Nejsou-li takové osoby žalobci známy a neoznačí je, pak jejich okruh určí předseda senátu.

Jelikož soud podle § 75 odst. 2 přezkoumává v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí, je třeba tyto v žalobě výslovně uvést. V rámci zásady dispoziční právě zde žalobce vymezuje rozsah napadení. V souladu s § 70 písm. c) musí žalobce označit výroky rozhodnutí, které napadá, tj. požaduje jejich zrušení, vyslovení nicotnosti, případně upuštění od trestu nebo snížení trestu výrokem uloženého. Některá

<sup>154</sup> rozsudek NSS ze dne 15.2. 2006, sp. zn. 3 Azs 415/2005-52

<sup>155</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 125.



napadená rozhodnutí správních orgánů mohou mít vadnou výrokovou část v podobě smísení různých výroků, pak je třeba důsledně ty napadené oddělit a vymezit z hlediska projevu vůle správního orgánu.<sup>156</sup>

V návaznosti na označení napadaných výroku musí podle písm. d) žalobce uvést žalobní body, ve kterých odůvodní po sánce skutkové i právní, proč spatřuje napadené výroky jako nezákonné nebo nicotné. Je vhodné dodat, že odůvodnění nicotnosti není až tolik relevantní, neboť k nicotnosti má soud přihlížet z moci úřední. Problematicke povahy žalobních bodů a výzvě soudu k jejich doplnění věnovala judikatura značnou pozornost. Předně je nutné, aby žaloba obsahovala alespoň jeden žalobní bod. V případě jeho absence není soud povinen vyzývat žalobce k jeho doplnění, protože pak by šlo procesní aktivitu soudu větší, než odpovídá procesu založeném na zásadě dispoziční a koncentrační.<sup>157</sup>

Požadavek zákonodárce uvádět i skutkové důvody tvrzené nezákonnosti napadeného výroku nemá jen doplňující charakter. Pokud ani na výzvu soudu žalobce nedoplní potřebná konkrétní skutková tvrzení, soud žalobu odmítne.<sup>158</sup> Popsané skutkové okolnosti nemohou být jen typovou charakteristikou určitých obvyklých nezákonností, ale musí být zcela jasně individualizovány, tedy od charakteristiky jiných skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. Žalobce je povinen vylíčit konkrétní nezákonné kroky, postupy, úkony, úvahy, hodnocení a závěry a z právního hlediska objasnit jejich nezákonnost. To nemůže jen pouhým výčtem odkazů na namítaná porušení zákona, ale právě v souvislosti se popisem skutkových okolností.<sup>159</sup>

Určité výkladové východisko pro popisovaná ustanovení spatřuje rozšířený senát NSS ve smyslu a účelu žalobního bodu. Tím je především vymezit obsah soudního přezkumu bez ingerence soudu, který by takovou aktivitou podporoval žalobu. Navíc je připomínána zásada rovnosti účastníků řízení, které se dostane za své právě tím, že žalobce důsledně vymezí žalobní body a vytyčí tak meze pro obranu žalovaného.<sup>160</sup> Pokud jde o uplatnění určitých námitek v žalobě a v předchozím řízení před správním orgánem: „I když ve správním soudnictví lze obecně připustit, aby v žalobě proti správnímu rozhodnutí mohly být účinně uplatněny i námítky, které nebyly uplatněny ve

---

<sup>156</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 168.

<sup>157</sup> R 113/2004 Sb. NSS

<sup>158</sup> R 488/2005 Sb. NSS

<sup>159</sup> R 835/2006 Sb. NSS, obdobně také rozsudek NSS ze dne 14.3. 2007, sp.zn. 3 Azs 234/2006-48

<sup>160</sup> rozsudek NSS ze dne 24.8. 2010, sp. zn. 4 As 3/2008-78

správním řízení, nelze takový postup připustit tam, kde zákon umožňuje koncentraci řízení ve správním řízení.“<sup>161</sup>

Podle § 71 odst. 1 písm. e) musí dále žalobce uvést, jaké důkazy navrhuje provést k prokázání svých tvrzení. Smyslem tohoto požadavku je z hlediska žalobce podpořit vážnost skutečností uvedených v žalobních bodech. Žalobce může rovněž navrhnout zopakování důkazu provedeného správním orgánem. Pokud soud návrhu na provedení důkazu nevyhoví, má povinnost pro to uvést důvod v rozhodnutí.<sup>162</sup> Právo navrhnout důkazy není vyčerpáno uvedením takového návrhu do žaloby ani omezeno lhůtou pro podání žaloby podle § 72.<sup>163</sup>

Konečně s vymezením napadených výroků a napadení odůvodňujících žalobních bodů musí korespondovat návrh výroku rozsudku (§ 70 odst. 1 písm. f). Žalobce se tak může domáhat zrušení rozhodnutí (výroku) nebo vyslovení jeho nicotnosti, případně se dožadovat moderace správního trestu podle § 65 odst. 3.

Nedílnou součástí podané žaloby musí být příloha v podobě jednoho opisu rozhodnutí správního orgánu, proti kterému žaloba brojí (§ 71 odst.2 věta první).

## 5. 1 Koncentrace řízení

Na tomto místě je zakotvená zásada koncentrace řízení a sice tím způsobem, že rozšířit žalobu o dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo o další žalobní body může žalobce jen ve lhůtě pro podání žaloby. Jde o výraz omezení dispozice s řízením a jeho předmětem, který vyplývá z užití zásady koncentrace jakožto projevu procesní zodpovědnosti žalobce jinak disponujícího možnostmi řízení vůbec zahájit (podle § 32 je zahájeno dnem, kdy návrh došel soudu). V rámci zásady koncentrace je žalobce rovněž nucen, aby v žalobě a řízení před krajským soudem uvedl všechny rozhodné právní a skutkové námítky, protože v případě jejich nevyužití by se jich nemohl dovolávat v řízení o kasační stížnosti. Totiž pokud je uplatnit mohl, ale neučil tak, a jeho kasační stížnost by se opírala jen o takto neuplatněné důvody, nebyla by podle § 104 odst. 4 přípustná. Z principu koncentrace řízení vyplývá i ustanovení § 109 odst. 4, podle něhož ke skutečnostem, které uplatnil stěžovatel poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti nepřihlíží. Popsané projevy zásady koncentrace řízení se neuplatní, pokud jde o vyslovení nicotnosti rozhodnutí soudem. Ze zásady dispoziční naopak účastníku prospívá právo zpětvzetí žaloby, dokud soud o ní nerozhodl, tak tomu je i s omezením žalobních bodů (§ 71 odst. 2 věta druhá).

<sup>161</sup> rozsudek NSS ze dne 27.9. 2007, sp. zn. 5 As 66/2006-100

<sup>162</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 169.

<sup>163</sup> R 1834/2009 Sb. NSS

## 5. 2 Lhůta pro podání žaloby

Žalobu lze podat v zákonné procesní lhůtě stanovené v § 72 odst. 1, tedy do dvou měsíců poté, kdy bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonným způsobem (např. doručením do datové schránky). Ve spojení s § 40 odst. 2 tedy začíná dnem doručení a končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje s dnem, který určil počátek lhůty. Zákonodárce běh lhůty k podání neváže k nabytí pravomocnosti rozhodnutí.

Ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) soud usnesením žalobu odmítne, byla-li podána předčasně, tedy před doručením napadaného správního rozhodnutí.<sup>164</sup> Stejně tak ji odmítne, podal-li ji žalobce opožděně po uplynutí lhůty. Zmeškání lhůty nelze podle § 72 odst. 4 prominout, vyloučena je tak obecně přípustné prominutí zmeškání lhůty na žádost podle § 40 odst. 5.

Z procesního charakteru lhůty podle § 40 odst. 4 je tato zachována, byla-li žaloba v poslední den lhůty předána soudu nebo jemu zaslána prostřednictvím držitele poštovní licence, v praxi tedy bude rozhodovat okamžik podání na poštu, resp. datum poštovního razítka. K zachování lhůty je speciálním ustanovením § 72 odst. 1 věta druhá, podle které je zachována i v případě, že žalobce ve lhůtě žalobu podá správnímu orgánu, proti jehož rozhodnutí žaloba směřuje. Správní orgán pak musí žalobu neprodleně předat soudu, ale prozatím se k ní nevyjadří ani nepřiloží spisy.<sup>165</sup>

Jinou zvláštní lhůtu pro podání žaloby může stanovit zvláštní zákon. Tím je např. azylový zákon<sup>166</sup> v svém ustanovení § 32, který určuje lhůtu v délce 7 resp. 15 dní, nebo zákon o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti<sup>167</sup> podle jehož § 133 poskytuje 30-ti denní lhůtu.

Pokud jde o žalobu k ochraně veřejného zájmu podle § 66 SŘS, dle § 72 odst. 2 ji lze podat, jak již bylo zmíněno výše v podkapitole o této zvláštní legitimaci, ve lhůtě do 3 let od právní moci napadeného rozhodnutí.

Pro laického žalobce někdy jistě nejednoduchá úvaha, zda v dané věci zahájit řízení podle SŘS nebo OSŘ, je zákonodárcem kompenzována zvláštní lhůtou pro podání žaloby v § 72 odst. 3 a zrcadlově k tomu v § 82 odst. 3 OSŘ. Odmítl-li soud žalobu, resp. zastavil-li soud řízení proto, že šlo o věc, v níž měla být podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu v občanském soudním řízení, resp. v řízení ve správním soudnictví, pak je žalobci poskytnuta lhůta jednoho měsíce od právní moci

<sup>164</sup> R 82/2004 Sb. NSS

<sup>165</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 173.

<sup>166</sup> zákon č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>167</sup> zákon č. 412/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů

takového rozhodnutí soudu o skončení řízení, aby tuto žalobu podal u věcně a místně příslušného soudu. V následném řízení se bude mít za to, že žaloba byla podána dnem, kdy došla soudu, který řízení z výše uvedeného důvodu zastavil.

## 6. Odkladný účinek žaloby

Procesní institut odkladného účinku žaloby je upraven v § 73 SŘS. V souvislosti s možnými opravnými prostředky proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je také odkladný účinek upraven v § 107 SŘS pro kasační stížnost a v § 117 pro obnovu řízení. u obou se přiměřeně užije úprava podle § 73.

K povaze pojednávaného institutu se výstižně vyjádřila judikatura ÚS, podle níž je jeho účelem „minimalizace škodlivých následků, tj. zásahů do subjektivních práv osob v důsledku vydaného správního rozhodnutí. Tento účel může být naplněn toliko v případě, že rozhodnutí o odložení vykonatelnosti správního rozhodnutí, a zejména rozhodnutí přijatého v oblasti správního trestání, je nadáno schopností působit s účinky ex tunc. Odklad vykonatelnosti napadeného individuálního správního aktu lze tak spíše označit za jeho sistaci. Akt tak z formálního hlediska sice zůstává pravomocným, avšak uložené právní povinnosti nelze vynucovat, odejmutá oprávnění zůstávají prozatím zachována.“<sup>168</sup>

V § 73 odst. 1 se stanoví, že podání žaloby zásadně nemá odkladný účinek. Vedle toho zákon počítá se dvěma možnostmi, kdy odkladný účinek může nastat. Tomu může být, jednak pokud tento zákon (SŘS) stanoví jinak, což je dále upraveno v odstavci následujícím, jednak pokud zvláštní zákon stanoví jinak.

Podle zvláštního zákona může být vykonatelnost správního rozhodnutí odložena již samotným podáním žaloby. Například je tomu podle zákona o služebních poměrech příslušníků bezpečnostních sborů,<sup>169</sup> který v § 196 odst. 2 stanoví odklad vykonatelnosti podáním žaloby proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu a to do doby, než rozhodnutí soudu nabude právní moci. Stejně je tomu v případě podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany podle § 32 odst. 3 azylového zákona nebo žaloby proti rozhodnutí ve věci kárné odpovědnosti podle § 222 odst. 2 služebního zákona.<sup>170</sup> Zákon o přestupcích,<sup>171</sup> v § 83 odst. 2 ukládá správnímu orgánu vyhovět žádosti účastníka, který napadl žalobou rozhodnutí o přestupku, přičemž tato žádost směřuje k odkladu výkonu rozhodnutí, tedy odkladu exekuce. Z judikatury vyplývá, že je-li uložena pokuta podle § 17 zákona o cenách,<sup>172</sup> má žaloba proti

<sup>168</sup> náleží Ústavního soudu ČR ze dne 30.9. 2008, sp. zn. II. ÚS 1260/07

<sup>169</sup> zákon č. 361/2003 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>170</sup> zákona č. 218/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>171</sup> zákon č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<sup>172</sup> zákon č. 526/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů

rozhodnutí o uložení pokuty odkladný účinek.<sup>173</sup> Stejně tak má odkladný účinek podání žaloby proti rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a to podle § 66 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

U některých typů rozhodnutí nelze odkladný účinek přiznat z povahy věci, a sice u takových která nejsou způsobilá přivodit nenahraditelnou újmu. Jde kupř. o rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti nebo o ryzí akty určovací, především statusové.<sup>174</sup>

### **6. 1 Podmínky přiznání**

V § 73, odst. 2 jsou upraveny podmínky, za kterých soud přiznává odkladný účinek žalobě na návrh žalobce. Tento návrh může podat pouze žalobce a to nejdříve v době podání žaloby, případně po podání. Soud sám z vlastního podnětu odkladný účinek přiznat nemůže. Rovněž nemůže být přiznán žalobci – nejvyššímu státnímu zástupci v žalobě k ochraně veřejného zájmu. Tomu z podstaty věci nemůže hrozit nenahraditelná újma, jak je popsána níže. o návrhu soud rozhodne zpravidla usnesením po tom, co se k němu žalovaný vyjádřil (případně i osoby zúčastněné na řízení, které v řízení uplatňují svá práva).<sup>175</sup> Takové vyjádření nebude třeba, sezná-li soud, že žalobcem tvrzené odůvodnění pro přiznání suspenzivního účinku je zjevně neodůvodněné. Podle § 56 se návrh na přiznání odkladného účinku žalobě soudem vyřizuje přednostně.

Návrhu lze vyhovět při současném splnění tří podmínek: výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by pro žalobce znamenaly nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem. Podmínku nenahraditelné újmy, přičemž ta „musí být v příčinné souvislosti s nastalými účinky právní moci rozhodnutí,“<sup>176</sup> na saně žalobce prokazuje on sám. Nelze se v návrhu odvolávat jen na nezákonnost rozhodnutí nebo vady řízení obsažené v žalobních bodech, neboť v rozhodování o přiznání odkladného účinku žalobě soud ještě důvodnost žalobních námitek nezkontroluje.<sup>177</sup>

Zákon intenzitu této nenahraditelné újmy konkrétně nevymezuje. Odborná literatura za takovou újmu považuje „újmu nenapravitelnou a nezvratnou“ a přirovnává

---

<sup>173</sup> R 845 SJS

<sup>174</sup> srov. SPRATEK, D, s. 39-42.

<sup>175</sup> BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ. Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou. 2. vyd. Praha, 2006. s. 132

<sup>176</sup> BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ. Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou. 2. vyd. Praha, 2006. s. 132

<sup>177</sup> srov. SPRATEK, D. s. 39-42

ji k podmínce pro odložení vykonatelnosti rozhodnutí napadeného ústavní stížností, a sice, „že by výkon rozhodnutí znamenal pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká může při odložení vykonatelnosti vzniknout jiným osobám - § 79 odst. 2 zákona o ústavním soudu.“<sup>178</sup> Judikatura správních soudů tento pojem ve více či méně obecnějších aspektech dále upřesňuje. Podle NSS „Nenahraditelnou újmu (§ 73 odst. 2 s. ř. s.), která by stěžovateli, při výkonu nebo jiných právních následcích rozhodnutí, mohla vzniknout, tedy musí představovat výjimečný a závažný stav, který již nelze v dalším běhu času nijak odčinit.“<sup>179</sup> Z jiného judikátu vyplývá, že nenahraditelná újma může být majetková, ale i nemajetková a to přímo hrozící škoda na zdraví.<sup>180</sup> Co se týká výše majetkové újmy, která má být považována za nenahraditelnou újmu a to v případě hrozícího výkonu rozhodnutí o uložení pokuty fyzické osobě, je specifikována tato výše jako výrazně převyšující prokázaný celoroční příjem rodiny se dvěma nezletilými dětmi.<sup>181</sup> Žádosti o přiznání odkladného účinku státu uložené majetkové povinnosti vůči soukromé osobě nebo státem tvrzené majetkové povinnosti soukromé osoby vůči státu vyhověno nebude, protože hrozba takového nesplnění – vzhledem k možnostem získávání příjmů státem a jeho majetkovým poměrům – nemůže být považována za nenahraditelnou újmu.<sup>182</sup>

Zbývající dva zákonné předpoklady (nedotčení se nepřiměřeným způsobem práv nabytých třetími osobami; neexistence rozporu s veřejným zájmem) posuzuje soud, avšak rozsah a způsob jejich zkoumání není stanoven. Podle již výše citovaného judikátu R 87/2004 Sb. NSS by soud druhý a třetí předpoklad posoudil jako nesplněný, pouze pokud by to vyplynulo z obsahu soudního nebo správního spisu. Důkazní břemeno je zde tedy přesunuto na soud a částečně k žalovanému, ten může namítat absenci splnění těchto podmínek a dosáhnout tak zpochybnění návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby. Lze přihlédnout rovněž k vyjádření osob zúčastněných na řízení, typicky stavebníka ve věcech stavebních. Kumulativní splnění všech tří předpokladů tak charakterizuje možnost přiznání odkladného účinku žaloby jako možnost spíše výjimečnou.

## 6. 2 Následky přiznání odkladného účinku

Přiznání odkladného účinku žalobě pozastavuje účinky napadeného rozhodnutí. u napadeného rozhodnutí, které je pravomocné a byl-li žalobě proti němu přiznán

<sup>178</sup> MIKULE, V. a kol.: Soudní řád správní. Komentář. Praha, 2004. s. 175

<sup>179</sup> usnesení NSS ze dne 5. 10. 2004, sp. zn. 6 Afs 25/2003-59

<sup>180</sup> R 87/2004 Sb. NSS

<sup>181</sup> R 172/2004 Sb. NSS

<sup>182</sup> rozhodnutí NSS ze dne 2.6. 2005, sp. zn. 2 Afs 40/2005-80

odkladný účinek, tedy s právní mocí tohoto rozhodnutí (usnesení) nenastávají účinky s právní mocí spojené, neboť jsou pozastaveny. Nelze vynucovat jím uložené právní povinnosti, nelze uplatnit přiznaná oprávnění a zachována zůstávají omezená nebo odejmutá oprávnění.<sup>183</sup> To se týká také např. správního trestu zákazu činnosti, jak se k tomu vyjádřila judikatura: „Je-li sankčním správním rozhodnutím uložen trest zákazu činnosti, doba tohoto uloženého zákazu neběží v období, kdy byl soudem žalobě napadající toto rozhodnutí přiznán odkladný účinek.“<sup>184</sup>

Současná úprava je v porovnání s předcházející (účinnou do 31.12.2002) rozšířena. V původním znění občanského soudního řádu bylo přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu spojeno s pouhou možností odkladu vykonatelnosti rozhodnutí.

Z § 73 odst. 3 vyplývá, že odkladný účinek žaloby působí od právní moci usnesení o jeho přiznání do skončení řízení před soudem, což je den, kdy došlo k pravomocnému ukončení řízení před krajským soudem. Proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu na přiznání odkladného účinku není přípustná kasační stížnost, protože jde o rozhodnutí dočasné ve smyslu § 104 odst. 3 písm. c).<sup>185</sup>

Podle § 73 odst. 4 může odkladný účinek pominout i dříve, jak je tomu v případě, pokud soud usnesením zruší usnesení o přiznání odkladného účinku, ukázalo-li by se v průběhu řízení, že pro přiznání odkladného účinku nebyly důvody nebo, že tyto důvody v mezidobí odpadly. o tomto usnesení může soud rozhodnout i bez návrhu, neboť ex officio má sledovat, zda trvá stav, jež byl rozhodný pro vydání usnesení o přiznání odkladného účinku.

Ustanovení § 73 o odkladném účinku je vůči ustanovení § 38 o předběžném opatření v poměru speciality. Podle § 38 odstavce 3 je návrh na předběžné opatření nepřípustný, lze-li návrhu na zahájení řízení přiznat odkladný účinek nebo nastává-li tento účinek ze zákona. u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu lze tedy pozastavit účinky napadeného rozhodnutí pouze přiznáním odkladného účinku podle § 73, nikoliv předběžným opatřením podle § 38.<sup>186</sup>

---

<sup>183</sup> MIKULE; VOPÁLKA. Soudní řád správní. Komentář. Praha, 2004. s. 175

<sup>184</sup> R 1763/2009 Sb. NSS

<sup>185</sup> R 507/2005 Sb. NSS

<sup>186</sup> BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 132.



## 7. Přezkoumání napadeného rozhodnutí

Než dojde k samotnému přezkoumání napadeného rozhodnutí správního orgánu a rozhodnutí ve věci, ať bez nařízení jednání nebo s jednáním, je podle § 74 odst. 1 předseda senátu povinen doručit žalobu žalovanému do vlastních rukou a rovněž ji doručit osobám zúčastněným na řízení, které se vyjádřily podle § 34 odst. 2, že budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.<sup>187</sup> Žalovanému je s doručením žaloby spojeno uložení povinnosti předložení soudu příslušných správních spisů a vyjádření se k žalobě. Toto vyjádření následně soud doručí žalobci a osobám zúčastněným na řízení, přičemž žalobce může být soudem vyzván k replice. Předseda senátu si může vyžádat i od jiných osob nebo úřadů spisy nebo stanoviska potřebné k projednání věci.

Vzhledem k tomu, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je založeno na kasačním principu (kromě rozhodování podle § 78 odst. 2), bude podle § 75 odst. 1 soud vycházet při jeho přezkoumání ze skutkového a právního stavu, který existoval v době vydání napadeného rozhodnutí.<sup>188</sup> Tak bude soud vycházet z tehdejšího stavu právního řádu a to i ze stavu konkrétních právních vztahů, jakými jsou např. vlastnické.<sup>189</sup> Skutkový stav soud může při jednání objasnit zopakováním důkazů provedených správním orgánem nebo takové dokazování doplnit, stále se však takové zjištění musí vztahovat k době rozhodování před správním orgánem. Bude-li skutkový stav, ze kterého správní orgán při rozhodování vycházel v rozporu se spisy nebo v nich nebude mít oporu anebo by vyžadoval rozsáhlé nebo zásadní doplnění, pak se podle § 76 odst. 1 dokazování neprovede a soud bez nařízení jednání zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení. Soud by totiž takto rozsáhlým vlastním dokazováním nahrazoval činnost orgánů veřejné správy, což je nežádoucím.

Obecně podle § 52 provádí důkazy soud a není přitom pevně vázán návrhy důkazů účastníků, ačkoliv ti mají povinnost prokazovat svá tvrzení. Je ovšem vázán vymezením v žalobních bodech co do napadení výroků rozhodnutí. Navržené důkazy musí soud provést, nelze-li vyloučit, že takové důkazy jsou způsobilé přivodit účastníku příznivější rozhodnutí ve věci. Pokud na základě takto předložených důkazů v rámci dispozice účastníka soud dospěje k tomu, že správní rozhodnutí trpí vadou způsobující jeho nesprávnost, pak teprve následně prováděné dokazování má směřovat k zjištění

---

<sup>187</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 135.

<sup>188</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 137.

<sup>189</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 177.

samotného skutku a budou pro něj uplatněny režimy zásady vyšetřovací nebo projednací podle předcházejícího řízení před správním orgánem.<sup>190</sup>

Ohledně důkazních prostředků lze užít ustanovení § 125 an. OSŘ. Soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem. Podle § 78 odst. 6 pokud soud napadené správní rozhodnutí zruší a vrátí věc k dalšímu řízení žalovanému, budou podkladem pro toto řízení i důkazy provedené soudem. Soud má proto ve svém rozhodnutí tyto provedené důkazy řádně uvést a zhodnotit.<sup>191</sup> Pokud některé z navržených důkazů neprovede, je povinen takový postup odůvodnit, tzn. náležitě se s tím vypořádat v odůvodnění svého rozhodnutí.<sup>192</sup>

Ustanovení § 75 odst. 2 je projevem dispoziční zásady zde spočívající v tom, že soud musí přezkoumat napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Soud se tedy při svém přezkumu musí odpovídajícím způsobem vypořádat se všemi žalobcovými argumenty, resp. skutkovými a právními důvody, pro které považuje žalobce napadené rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. u přezkumu případné nicotnosti soud výjimečně není takto vázán, neboť k vyslovení nicotnosti je povinen ex officio podle § 76 odst. 2.

Věta druhá § 75 odst. 2 umožňuje žalobci namítat nezákonnost závazného podkladového úkonu správního orgánu, jde-li o úkon, který žalobce nemůže napadnout samostatně žalobou a není-li tímto úkonem soud sám vázán. Míří se tím typicky na předběžné úkony správních orgánů, které jsou ze soudního přezkumu vyloučeny podle § 70 písm. b), resp. jde o správní úkony vydané v rámci subsumpce. Žalobce tak může namítat, že napadené rozhodnutí je nezákonné, protože je založeno mimo jiné na nezákonném podkladovém úkonu správního orgánu. V takové situaci soud musí zkoumat, zda tvrzená nezákonnost podkladového úkonu měla za následek nezákonnost finálního rozhodnutí.<sup>193</sup>

V praxi lze důsledný soudní přezkum rozhodnutí podle vymezení žalobních bodů omezit v některých specifických případech, kdy je takový přezkum znemožněn nebo výrazně zúžen některými závažnými vadami napadeného rozhodnutí. Soud pro takové vady, uvedené v § 76 odst. 1, správní rozhodnutí zruší bez nařízení jednání. Co se týká

---

<sup>190</sup> srov. SVOBODA, K. Jak, co a kdy dokazovat před správním soudem. In: Správní právo, č. 8/2007, s. 550-560. V této souvislosti autor možná až násilně dovozuje, že než nastane koncentrace řízení, mají mít účastníci právo na v podstatě hmotněprávní poučení ve smyslu § 118a OSŘ, tedy na to, aby byli poučeni o hrozící prohře v řízení a o důvodech takové prohry. Naznačuje tomu rovněž požadavek ve smyslu § 49 odst. 4 věta třetí, totiž, aby soud vedl účastníky k vyjádření se k pro rozhodnutí určujícím právním a skutkovým otázkám. Taková interpretace však patrně vychází z přecenění vlivu zásad civilního soudního řízení na řízení ve správním soudnictví.

<sup>191</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 152.

<sup>192</sup> R 618/2005 Sb. NSS

<sup>193</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 137.

případu nedostatků ohledně skutkového stavu, na kterém správní orgán založil napadené rozhodnutí [dle § 76 odst. 1 písm. b)], bylo na tuto eventualitu upozorněno výše.

Důvodem zrušení rozhodnutí bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) je nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Nesrozumitelnost rozhodnutí podle judikatury spočívá v tom, že z výroku rozhodnutí nelze zjistit, jak vlastně bylo rozhodnuto, výrok je vnitřně rozporný či nelze rozeznat, co je výrok a co je odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán.<sup>194</sup> Rozhodnutí jako celek může být nesrozumitelné, lze-li z rozhodnutí sice seznat, jak bylo rozhodnuto, ale z textu rozhodnutí jako celku však nelze pochopit, co správní orgán k takovému rozhodnutí vedlo.<sup>195</sup> Za nesrozumitelné judikatura také považuje rozhodnutí správního orgánu v odvolacím řízení, kterým zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně, současně však výrok rozhodnutí I. stupně změnil, navíc způsobem, z něhož není patrné, zda výroky rozhodnutí I. stupně doplnil nebo nahradil.<sup>196</sup>

Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů doktrína i judikatura spatřuje např. v situaci, kdy je odůvodnění v rozporu s výrokem, odůvodnění posádá rozhodný důvod pro výrok, bez něhož nelze k učiněnému závěru dojít, nebo neobsahuje-li odůvodnění žádné hodnocení důkazů a závěr z nich učiněný.<sup>197</sup> Rozsudek NSS vystihuje i další specifické důvody nedostatku důvodů: „Odůvodnil-li správní orgán své rozhodnutí pouze tím, že odkázal na rozsudek soudu v občanskoprávní věci, ve kterém se však soud spornou otázkou, jež byla stěžejní pro správní rozhodnutí, meritorně vůbec nezabýval a vyjádřil se k ní pouze hypoteticky, zatížil tím správní orgán své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.“<sup>198</sup>

Konečně zákon soudu umožňuje zrušit napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) rovněž pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem a to tehdy, mohlo-li takové porušení mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Tedy jde o podstatné porušení procesního práva, jehož následkem je porušení hmotného práva žalobce. Porušení může spočívat v nedodržení procesního postupu podle správního řádu, zvláštních procesním předpisů, ale i obecných zásad a principů právních řízení vyplývajících z ústavního pořádku, jimiž jsou např. rovnost účastníků nebo zajištění práva na obhajobu.<sup>199</sup> V souladu s rozhodovací praxí správních soudů jde

<sup>194</sup> R 133/2004 Sb. NSS

<sup>195</sup> rozsudek NSS ze dne 6.3. 2006, sp. zn. 6 As 18/2005-55

<sup>196</sup> R 462/2005 Sb. NSS

<sup>197</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 142.

<sup>198</sup> R 1789/2009 Sb. NSS

<sup>199</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 142.

obecně o situaci, kdy byl ve správním řízení porušen celý soubor procesních práv účastníka řízení, v důsledku čehož řádný proces fakticky absentoval.<sup>200</sup> Konkrétnějším příkladem zmiňovaného porušení je podle judikatury rozhodnutí správního orgánu o jiném správním deliktu, jehož výrok neobsahuje popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.<sup>201</sup>

Bez nařízení jednání lze rovněž vyslovit nicotnost správního rozhodnutí, shledá-li pro ni soud důvody. o povaze nicotných správních rozhodnutí i výjimce ze zásady dispoziční již bylo pojednáno v předcházejících partiích. Pro výše uvedené důvody jak vyplývají z § 76 odst. 1 a 2 lze rozsudkem soudu rozhodnutí zrušit, popř. vyslovit jeho nicotnost i v případě, vyjdou-li tyto vady najevo při jednání.

Nezákonnost rozhodnutí může podle § 78 odst. 1 věta druhá spočívat v tom, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo je zneužil. Správní uvážení je postup správního orgánu podle jeho vlastního uvážení, ke kterému je oprávněn a povinen zejména při udělování oprávnění a ukládání povinností, jestliže a nakolik mu zákon poskytuje oprávnění rozhodnout za určitého skutkového stavu různým způsobem a to z hlediska účelnosti v daném případě.<sup>202</sup> Soud se ovšem bude zabývat zákonností správního uvážení jen tehdy, bude-li ji žalobce namítat, resp. v rozsahu namítaném.

Samotné porušení zákonnosti správní diskrece je spatřováno obecně v situaci, kdy správní orgán vybočil z jejích zákonných mantinelů,<sup>203</sup> nestačí tedy pouze namítat, že správní orgán nezvolil nejúčelnější řešení. Výjimkou je soudní přezkum rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty, kde je nutno vážit účelnost jejího uložení.<sup>204</sup> Konkrétně soud překročení mezí správní úvahy přezkoumává tak, že posuzuje, zda správní orgán shromáždil v potřebné míře podklady, zejména důkazy, jak tyto provedl, zda jeho úsudek byl logický a jasný a zda vzal v potas všechna patřičná kritéria rozhodná pro úvahu.<sup>205</sup> Příkladem takového pochybení v rozhodnutí o uložení pokuty je stav, kdy správní orgán popsal pouze skutek, ale nedostatečně objasnil, co ho vedlo k tomu uložit pokutu v konkrétní výši.<sup>206</sup> Nedůslednost takového postupu správního orgánu, zvláště pokud není z uvedených hledisek správní diskrece ozřejmena v odůvodnění

---

<sup>200</sup> R 430/2005 Sb. NSS, III. právní věta

<sup>201</sup> R 1546/2008 Sb. NSS

<sup>202</sup> HENDRYCH, s. 567.

<sup>203</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 155.

<sup>204</sup> rozsudek NSS ze dne 11.9. 2007, sp. zn. 5 As 37/2006-67

<sup>205</sup> srov. MATES, P. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. In: Právní rádce, 10/2010. s. 36-40.

<sup>206</sup> rozsudek NSS ze dne 30.5. 2008, sp. zn. 4 Ads 113/2007-87

rozhodnutí, může vést ke zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a).

U správních rozhodnutí, která udělují či neudělují oprávnění, na která není právní nárok, tedy jsou výsledkem absolutní volné správní úvahy, soudní přezkum vyloučen zásadně není (i když zde žalobce nemá subjektivní právo). K tomu již výše citovaný (v kapitole o nepřípustnosti žaloby) judikát NSS R 906/2006. Přezkum zákonnosti se zvláště v této souvislosti týká případného porušení procesních předpisů, správní orgán musí respektovat stanovené procesní postupy a elementární právní principy správního rozhodování.<sup>207</sup> Tím je mířeno na zákaz libovůle. Je důležité dodat, že soudní přezkum správního uvážení ve věcích správního trestání se vztahuje právě jen na diskreci správního orgánu ve vztahu k výši či druhu sankce, protože samotné stíhání a vyslovení viny za správní delikt vychází ze zásady legality.<sup>208</sup> Soud sám může nahradit správní uvážení, pokud moderuje zjevně nepřiměřený uložený správní trest.

Poznamenejme, že k rozhodování bez nařízení jednání nemusí být splněny obecné podmínky podle § 51, protože ustanovení § 76 je k němu v poměru speciality. Zároveň ale lze připustit situace, kdy soud může rozhodnout bez jednání jen podle obecné úpravy řízení, tedy pokud to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí.<sup>209</sup>

---

<sup>207</sup> rozsudek NSS ze dne 28.3. 2007, sp. zn. 3 As 37/2006-76, podobně tak R 739/2006 Sb. NSS

<sup>208</sup> srov. MATES, P. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. In: Právní rádce, 10/2010. s. 36-40.

<sup>209</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 142.

## 8. Rozhodnutí o žalobě

### 8. 1 Odmítnutí žaloby

Podanou žalobu je nutno odmítnout, není-li věcně projednatelná a to vzhledem k okamžiku jejího podání, jsou-li dány neodsanitelné překážky řízení, případně odsanitelné vady, které odsaněny i přes výzvu nebyly. Budou-li takové okolnosti zjištěny i v dalším průběhu řízení až do rozhodnutí ve věci samé, lze podle § 49 odst. 7 odmítnout žalobu i při jednání a to bez zbytečného odkladu.<sup>210</sup> Při odmítnutí žaloby se postupuje podle obecné úpravy části třetí, hlavy i řízení ve správním soudnictví, přičemž některé důvody odmítnutí, zvláště nepřípustnost nebo předčasnost a opožděnost, jsou specifikovány ve zvláštních ustanovení SŘS o řízení o žalobě proti správnímu orgánu.

Rozhodnutí o odmítnutí žaloby má formu usnesení. Protože je tímto úkonem soudu končeno řízení, musí být podle § 55 odst. 3 jeho písemné vyhotovení doručeno účastníkům a osobám zúčastněným na řízení. Podle § 103 odst. 1 písm. e) je proti usnesení o odmítnutí žaloby přípustná kasační stížnost k NSS.

Odmítnutí žaloby předně připadá v úvahu v případě, že je žaloba neúplná nebo trpí jinými vadami, které nelze odsanit. Předseda senátu vyzve žalobce k odsanění vad žaloby, je-li nesrozumitelná, nebo jejímu doplnění, je-li neúplná, a stanoví k tomu lhůtu. Zde jde o lhůtu soudcovskou, takže je možné ji na žádost prodloužit. Pakliže i přes výzvu k odsanění podle § 37 odst. 5, ve které soud poučí žalobce o možných následcích nedoplnění nebo neodsanění vad, žalobce tak neučiní, soud žalobu usnesením odmítne, jsou-li nedostatky tak závažné, že v řízení nebude možno pokračovat.

Obecně lze důvody pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 rozlišit mezi neodsanitelné a odsanitelné. Konkrétně pak zákon v § 46 odst. 1 písm. a) jmenuje nedostatky podmínek řízení. Neodsanitelnou je zejména překážka *rei iudicatae*, tj. věci rozhodnuté nebo překážka *litispence*, tedy, že o téže věci již řízení u soudu probíhá. Obě tyto překážky nastávají, pokud je dána totožnost věci a totožnost účastníků řízení. Podal-li např. žalobu v téže věci jiný oprávněný účastník, o překážku se nejedná a je možno žaloby spojit k společnému projednání. Překážka věci rozhodnuté přitom vzniká pouze tehdy, rozhodl-li soud ve věci samé, tzn. nebylo-li řízení ukončeno odmítnutím žaloby nebo jeho zastavením.<sup>211</sup> Dalším explicitně zákonem nejmenovaným neodsanitelným nedostatkem podmínek řízení na saně soudu je nedostatek pravomoci

<sup>210</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 95.

<sup>211</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 67.

soudu ve správním soudnictví nebo nedostatek věcné příslušnosti soudu. Jde-li o neodsanitelný nedostatek na saně účastníka, je jím absence procesní subjektivity žalobce. Naopak odsanit lze např. nedostatek místní příslušnosti soudu nebo nedostatek procesní způsobilosti účastníka.

Soud odmítne podle písm. b) žalobu podanou předčasně nebo opožděně, což bylo již zmíněno v souvislosti s lhůtou pro podání žaloby. Žalobu, kterou podá osoba k tomu zjevně neoprávněná soud podle písm. c) rovněž odmítne. Bude tomu tak v situaci, kdy „žalobci“ nenáleží aktivní legitimace podle § 65 až § 67, přičemž zákonodárce předpokládá, že nedostatek aktivní legitimace je zcela evidentní. V případě „pouhé“ nejasnosti ohledně žalobní legitimace má být její nedostatek potvrzen nebo vyvrácen v samotném řízení.<sup>212</sup> o tom, kdy je žaloba odmítnuta podle písm. d), tedy pro svoji nepřípustnost, bylo zevrubně pojednáno v kapitole o nepřípustnosti žaloby. Tamtéž byl také rozebrán důvod odmítnutí žaloby ve věci soukromoprávní, ve které má rozhodovat soud podle části páté OSŘ. Podle ustanovení § 46 odst. 2 mají být vedle těchto žalob také odmítnuty žaloby ve věcech podle § 7 odst. 1 a 3 OSŘ, tedy žaloby, které vůbec nesměřují proti rozhodnutí správních orgánů. V obou případech je přitom soud povinen žalobce v odůvodnění usnesení o odmítnutí poučit o možnosti do jednoho měsíce podat žalobu u věcně příslušného soudu.

## 8. 2 Zastavení řízení

Procesní institut zastavení řízení je dalším způsobem, kterým soud ukončí řízení. Může tomu být kvůli chování žalobce, popř. žalovaného, výjimečně stanoví-li tak zákon (§ 47). Rozhodnutí soudu o zastavení řízení má obdobně jako rozhodnutí o odmítnutí žaloby formu usnesení (§ 55) a také je napadnutelné kasační stížností. Zásada dispoziční, která žalobci umožňuje nakládat s řízením a jeho předmětem se projevuje v ustanovení § 37 odst. 4, z kterého vyplývá jeho právo kdykoliv (dokud soud o žalobě nerozhodne) svoji žalobu (nebo její část) vzít zpět. Učiní-li žalobce z jakéhokoliv důvodu nebo i bez odůvodnění podání, v němž jednoznačně projevuje vůli vzít svůj návrh zpět a nepokračovat v řízení, soud řízení podle § 47 písm. a) zastaví. Pamatováno je na situaci, učiní-li takový úkon jen někteří z více žalobců, jejichž věc byla spojena ke společnému projednání. Pak pochopitelně celé řízení nekončí a soud vydá usnesení, že zpětvzetí dotyčných žalobců bere na vědomí.

Další důvodem pro zastavení řízení, je podle §47 písm. b) prohlášení žalobce o tom, že byl po podání návrhu postupem správního orgánu plně uspokojen. Předmět

---

<sup>212</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 98.

spor byl tak odsaněn tím, že správní orgán vydal ve věci nové rozhodnutí. Institut uspokojení navrhovatele je upraven v § 62 a jeho smyslem je procesní efektivita. Jde o jakousi formu autoremedury, jejímž prostřednictvím správní orgán může předejít případné soudní prohře, zvláště pokud sám sezná, že proti němu směřující žaloba je oprávněná. Nejde přitom o mimořádný opravný prostředek ve správním řízení.<sup>213</sup> Nové rozhodnutí, které má žalobce uspokojit, správní orgán vydá a oznámí žalobci i soudu ve lhůtě, kterou mu určí k tomu soud, po tom, co tento záměr správní orgán soudu sdělil. Při marném uplynutí lhůty pokračuje soud v řízení. V opačném případě vyzve soud žalobce k vyjádření, zda je novým správním rozhodnutím uspokojen. Je-li tomu tak (žalobce prohlásí uspokojení, nebo se sice nevyjádří, ale zřejmé, že k němu došlo), soud řízení zastaví. Zastaví ho také tehdy, pokud žalobce vyjádřil, že uspokojen nebyl, protože se původním správním rozhodnutím cítí být morálně poškozený.<sup>214</sup> Novější judikatura však trvá na tom, že v řízení má být pokračováno vždy, když žalobce vyjádří, že nebyl novým rozhodnutím uspokojen.<sup>215</sup> Na institut uspokojení navazuje úprava ve správních procesních předpisech a to v § 153 SpŘ a § 124 DŘ.

Konečně podle § 47 písm. c) bude řízení zastaveno, stanoví-li tento nebo jiný zákon. Tomu je typicky, nebyl-li zaplacen soudní poplatek podle § 9 zákona o soudních poplatcích.<sup>216</sup> Podle tohoto zákona vzniká povinnost jeho zaplacení kolkovou známkou ve výši 2000,- Kč.<sup>217</sup> Poplatek lze zaplatit až po vydání usnesení o zastavení řízení pro jeho nezaplacení, pokud toto usnesení ještě nenabylo právní moci. Bude-li takto poplatek zaplacen, pak soud zruší takové usnesení.<sup>218</sup>

Podle jiného zvláštního zákona je soudní řízení zastaveno z důvodů podle § 33 zákona o azylu.<sup>219</sup>

Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu musí nebo může být přerušeno podle některých důvodů uvedených v § 48.

Oba výše uvedené způsoby ukončení řízení, tj. odmítnutím žaloby a zastavením řízení, nejsou rozhodnutím soudu ve věci samé. Nemůže tudíž nastat překážka věci rozhodnuté a žalobce má teoreticky možnost znovu podat žalobu. Je ale přitom omezen lhůtou pro podání žaloby podle § 72.

---

<sup>213</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 95.

<sup>214</sup> R 424/2005 Sb. NSS

<sup>215</sup> R 2130/2010 Sb. NSS

<sup>216</sup> zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>217</sup> položka 14a, bod 2. písm. a), příloha k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>218</sup> R 69/2004 Sb. NSS

<sup>219</sup> zákon č. 325/1999 Sb., zákon o azylu, ve znění pozdějších předpisů



### 8. 3 Rozhodnutí ve věci samé

Ve věci samé rozhoduje soud rozsudkem. V předcházejícím textu byly zmíněny situace, kdy soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení nebo vysloví jeho nicotnost bez nařízení jednání podle § 76. i takový rozsudek musí mít stejnou formu jako rozsudek, kterým soud rozhodne, je-li nařízeno ve věci jednání. Vychází tak z obecných požadavků § 54, resp. odpovídajících ustanovení OSŘ a přiměřeně se na rozsudek podle § 76 užití ustanovení § 78.

Samotným rozsudkem podle § 78 bude tedy rozhodnuto, předchází-li mu jednání nebo i když nepředchází za podmínek podle § 51 odst. 1. Pokud jde o jednání, ve kterém se projedná věc sama, řídí se obecně ustanoveními § 49. Soud ve věci rozhodne po uskutečnění jednání, v němž případně proběhlo dokazování a po tom, co bylo uděleno závěrečné slovo účastníkům ke konečným návrhům. Rozhoduje-li ve věci senát, na rozsudku se v neveřejné poradě usnáší většinou hlasů. Rozsudek se vyhlásí zásadně ústně, za tímto účelem může být odročeno jednání. Nezbytnými náležitostmi rozsudku jsou především výroková část, odůvodnění a poučení o opravných prostředcích.

Ve výroku rozsudku podle § 71 odst. 1 soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení, přičemž z rozsudku by mělo být patrné, pro který z těchto důvodů, příp. pro oba, rozhodnutí zrušil.<sup>220</sup> Nebude však důvodem pro zrušení rozsudku krajského soudu Nejvyšším správním soudem jen výslovná absence uvedení toho, zda rozhodnutí ruší pro nezákonnost nebo pro vady řízení, bylo-li správní rozhodnutí zrušeno oprávněně pro jeden (nebo oba) z těchto důvodů. o nezákonnosti v podobě překročení zákonných mezí správního uvážení nebo jeho zneužití, které je rovněž důvodem pro zrušení rozhodnutí, bylo pojednáno v kapitole o přezkumu napadeného rozhodnutí. Jsou-li důvody k uplatnění moderačního práva soudu ve věcech sankcí za správní delikty (viz. kapitola o žalobní legitimaci), soud svým rozsudkem upustí od uloženého trestu nebo jej v rámci zákonných mezí sníží. Takový výrok rozsudku nahradí výrok o trestu napadeného rozhodnutí, aniž by správní rozhodnutí bylo zrušeno.<sup>221</sup> Soud v tomto výroku vysloví, že původní trest se snižuje a ukládá se jiný v jiné výši nebo že soud od uložení upouští.<sup>222</sup>

Podle § 78 odst. 3 soud může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které předcházelo rozhodnutí napadenému a zrušovanému. Svojí podstatou jde o zásah do pravomoci správních orgánů, nicméně je tato možnost efektivní z hlediska urychlení

<sup>220</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 155.

<sup>221</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 183.

<sup>222</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 156.

řízení, protože se může předejít situaci, aby odvolací správní orgán stejně nejprve rozhodnutí I. stupně zrušil a teprve následně jej vrátil k řízení I. stupně. V praxi půjde např. o situaci, kdy takové současně zrušované prvoinstanční správní rozhodnutí trpí stejnými vadami, pro které je třeba rozsáhle doplnit dokazování, jako rozhodnutí napadené. Rovněž může jít o případ, kdy vady řízení v postupu orgánu I. stupně nebyly odsaněny odvolacím orgánem a ten je již odsanit ani nemůže.<sup>223</sup>

Součástí zrušujícího rozsudku bude podle § 78 odst. 4 i výrok o tom, že se věc vrací k dalšímu řízení žalovanému. Řízení se dostává zpět do procesní fáze před rozhodnutím správního orgánu. Ten je podle odst. 5 vázán právním názorem, který soud vyslovil v odůvodnění zrušujícího rozsudku. Zároveň musí do podkladů nového rozhodnutí zahrnout důkazy provedené správním soudem (odst. 6). Stejný postup nastane i pokud soud svým rozsudkem vyslovil nicotnost rozhodnutí.<sup>224</sup> Je-li správní orgán vázán právním názorem soudu, musí pak v příslušném správním řízení činit ty procesní úkony a to takovým způsobem, jak se vyjádřil soud. Týkat se to může např. provedení chybějících důkazů nebo aplikace určitého předpisu. Nebude-li se správní orgán řídit právním názorem soudu (např. z důvodu změny právní úpravy v mezidobí), musí svůj odlišný postup náležitě odůvodnit v novém rozhodnutí. Proti novému rozhodnutí správního orgánu lze opět podat žalobu podle § 65.

Rozsudek, stejně jako jiné rozhodnutí, kterým se řízení končí, ve své výrokové části zpravidla obsahuje i rozhodnutí o nákladech řízení. V takovém výroku se bude přiznání náhrady nákladů řízení řídit primárně zásadou úspěchu ve věci podle § 60. Samotnou výši přiznané náhrady lze stanovit až v písemném vyhotovení rozsudku (§ 61 odst. 2).

Není-li žaloba důvodná, soud ji ve svém rozsudku zamítne podle § 78 odst. 6. Je tomu tak v situaci, kdy soud po svém přezkumu neshledal, že by žalobcem namítané skutečnosti v žalobních bodech nasvědčovaly tomu, že napadené rozhodnutí je nezákonné nebo trpí vadami řízení, případně neshledal-li, že správní rozhodnutí není ani nicotné. Zamítnutí žaloby má za následek vznik překážky věci rozhodnuté.

V souladu s požadavky § 54 rozsudek musí obsahovat odůvodnění, kde soud náležitě vyloží veškeré úvahy a své postupy, které ho vedly k výše uvedeným výrokům. Z podstaty věci je na odůvodnění rozhodnutí soudu třeba klást nejméně takové nároky, které jsou kladeny u správního rozhodnutí a jejichž správnost sám soud zkoumá. Ke kvalitě odůvodnění se vyjadřuje judikatura NSS, podle níž „nelze akceptovat

---

<sup>223</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 156.

<sup>224</sup> srov. MIKULE; VOPÁLKA, s. 183.

odůvodnění rozhodnutí krajského soudu spočívající v doslovných citacích právních předpisů, aniž by tyto citace byly bez dalšího rozvedeny, doplněny, vyloženy a aplikovány na konkrétní projednávaný případ.“<sup>225</sup>

Rovněž je třeba uvést poučení o tom, zda jsou přípustné opravné prostředky. Tou je v řízení podle SŘS kasační stížnost. Soud ovšem neuvádí informaci o tom, kdy nastává právní moc rozsudku.<sup>226</sup> Tím je podle § 54 odst. 5 okamžik, kdy byl rozsudek doručen poslednímu z účastníků. Soud je ale vázán rozhodnutím již okamžikem vyhlášení.

Rozsudek je vykonatelný po uplynutí lhůty k plnění, je-li stanovena, jinak současně s jeho právní mocí. Je-li vrácena věc k řízení před správní orgán, ten okamžikem nabytí právní moci rozsudku musí pokračovat v řízení, i kdyby byla podána kasační stížnost.<sup>227</sup>

---

<sup>225</sup> R 1109/2007 Sb. NSS

<sup>226</sup> srov. BROTHÁNKOVÁ; ŽIŠKOVÁ, s. 125.

<sup>227</sup> R 1255/2007 Sb. NSS, I. právní věta

## 9. Závěr

V předložené práci jsme se zabývali výkladem o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. V předcházejících kapitolách bylo vysvětleno, co je smyslem takové žaloby, kdy ji lze podat a proti komu, jaké má mít náležitosti, jak probíhá samotné řízení a co může být jeho výsledkem. V závěru této práce s jakýmsi nadhledem shrňme, v čem spočívá význam popisované žaloby, jak účinným nástrojem ochrany subjektivních práv je a pokusme se upozornit na některé nedostatky pozitivní právní úpravy.

Po reformě správního soudnictví provedené především přijetím SŘS a související novelizací OSŘ náš právní řád dostal plně závazku podle čl. 6 Úmluvy. Fyzickým a právnickým osobám je poskytován relativně účinný prostředek ochrany jejich práv v souvislosti s činností veřejné správy. Pojednávané řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu má patrně největší význam mezi dalšími typy řízení podle SŘS a to jak z hlediska ochrany adresátů činnosti správních orgánů, tak z hlediska kultivace činnosti veřejné správy, konečně i z hlediska rozhodovací činnosti soudů ve správním soudnictví. Jedná se totiž o typ řízení a žaloby v tomto druhu soudnictví nejčastější.

Je především na bedrech rozhodovací činnosti krajských (správních) soudů zajistit soudní kontrolu činnosti veřejné správy, zvláště přezkumem rozhodování správních orgánů ve věcech veřejných subjektivních práv. Subjektům je poskytnut jistý komfort v podobě „prostorové dostupnosti“ místně příslušného krajského soudu (oproti bývalé úpravě rakouské a prvorepublikové). K ochraně jejich práv přispívá jistě možnost přístupu žalobce k soudu bez nutnosti zastoupení advokátem, jakož i oborová specializace rozhodujících soudů. Zákonnost soudního řízení a souladnost posuzování věcí obdobných je garantována Nejvyšším správním soudem, před nímž lze přezkoumat v řízení o kasační stížnosti rozhodnutí krajského soudu a jenž zajišťuje svojí činností souladnost interpretace norem práva krajskými soudy.

Přihlédneme-li k tomu, že rozhodování před správními orgány je zpravidla dvouinstanční a v rámci správního soudnictví lze ve věci de facto rozhodovat rovněž ve dvou stolicích (resp. před dvěma články soustavy správních soudů), zjistíme, že náš právní řád dává k ochraně práv subjektů poměrně rozsáhlý prostor. Samozřejmě nesmíme zapomínat na eventualitu řízení před Ústavním soudem a následně případně před soudy příslušnými k ochraně práv podle mezinárodních smluv nebo práva EU. Odvráceným efektem, který je, zdá se, vlastní i dalším formám soudní ochrany, je relativně dlouhá doba, v níž může být věc definitivně skončena.

Výklad a aplikace stávající zákonné úpravy je neustále více či méně modifikován judikaturou správních soudů (někdy i Ústavního soudu, případně ESLP nebo SDEU),

kteřou jsou „dotvářeny“ normy nejenom správního práva hmotného, ale také, což je důležité pro téma této práce, procesní normy o řízení jak před soudem, tak před správním orgánem. Právě v souvislosti s vývojem judikatury, zejména s ohledem na její ustálenou část, lze uvažovat o některých vhodných změnách stávající úpravy. Měly by směřovat k posílení právní jistoty subjektů administrativně-právních vztahů a očekávatelnosti soudního rozhodování z hlediska účastníků řízení. Ostatně tomu má být již z okolností, že řízení před krajským soudem je koncipováno jako právním laikům přístupné.

Aplikační praxi trvalo jistou dobu, než si poradila s výkladem pojmu „rozhodnutí správního orgánu“ ve smyslu § 65, tedy vůbec problematikou aktivní žalobní legitimace jako takové. Patrně by se jevilo jako účelné zpřesnit stávající definici o akcentované materiální hledisko, které má převažovat nad hlediskem formálním při úvaze, zda jde o rozhodnutí, proti němuž lze podat žalobu.

Z opačného konce by šlo postupovat v případech, kdy se ustálila judikatura na tom, zda je konkrétní správní úkon rozhodnutím přezkoumatelným soudem, popř. v jaké jeho větvi (dle SŘS nebo části páté OSŘ) nebo, zda je či není podřaditelný pod některou z kompetenčních výluk podle § 70. Zde by se dala posílit zákonnost tím, že by zákonodárce novelizoval příslušné zvláštní zákony, ve kterých by u takto sporných správních úkonu jasně stanovil, zda je tento přezkoumatelný soudem (a v kterém řízení) nebo naopak z jeho přezkumu vyloučen.

Jinou otázkou stojící de lege ferenda za úvahu z hlediska právní jistoty adresátů správních aktů je doba, ve které lze vyslovit nicotnost správního rozhodnutí. Podle SŘS se lze žalobou u soudu domáhat vyslovení nicotnosti jen ve lhůtě 2 měsíců od doručení správního rozhodnutí. Po marném uplynutí této lhůty správní rozhodnutí, které trpí zásadními vadami jinak způsobujícími jeho nicotnost, není možné toto napadnout u soudu, takže je-li pravomocné, lze ho vykonat (a navíc jsou jeho právní existencí vázány i jiné správní orgány), což může vést k absurdním situacím, zejména v neprospěch adresátů činnosti veřejné správy. V této souvislosti působí rozporně i úprava podle správního řádu, kdy nicotnost správního rozhodnutí z důvodů podle § 77 SpŘ lze vyslovit kdykoliv, tedy bez omezení jakoukoliv lhůtou. Bylo by tedy na místě, kdyby zákonodárce zvážil, zda vůbec časově limitovat v rámci zájmu na právní jistotě vyslovení nicotnosti správního rozhodnutí soudem (zde si nelze odpustit porovnání se soukromoprávní absolutní neplatností právního úkonu). Vedle toho vyvstává otázka, proč vůbec zákon rozdílně upravuje procesní postup přezkumu nicotnosti rozhodnutí podle jejího důvodu. Bylo by ku prospěchu věci tento postup sjednotit a možná také

rozšířit legální definici důvodů nicotnosti, které dovedla judikatura a doktrína. Ve výsledku by se dala takto mimo jiné eliminovat legislativní nepřesnost ustanovení § 68 písm. c) SŘS.

Výše uvedené úvahy jsou jen některými možnými náznaky, jak by se mohla vyvíjet budoucí úprava řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Předmětem této diplomové práce bylo zabývat se řízením o žalobě z hlediska platného práva, přesto by jejího autora potěšilo, pokud by tato práce neplnila jen svůj akademický účel, ale stala se alespoň skromným kritickým příspěvkem v odborné diskuzi k řízení o žalobě, potažmo problematice soudní kontroly správních rozhodnutí.

## 10. Summary

According to the article 6 of the European Convention on Human Rights and simultaneously according to Czech constitutional law, the state has to provide the protection againsts illegal activities of the administrative bodies. The most effective possibility of defence for anyone whose has been prejudiced directly or due to the violation of his or her rights in the proceedings procedure by an administrative act is to take an action againsts it. Then the independence court in administrative justice has to consider the legality of administrative act and if the act is illegal, court can revoke it.

This diploma thesis deals with the procedure on complaint against a decision of an administrative authority. It has been written according to existing Czech legal regulation, which is especially the Act No. 150/2002, Code of Administrative Justice. At some points, it also refers about conclusions made by practise of the courts and judisprudence. The aim of this thesis is to analyze all important aspects of the procedure, from its beginning to its end. For reach this aim thesis is divided in seven basic chapters.

Before the thesis focuses on the procedure itself, firstly concentrates briefly to developoment of regulation of the administratice judiciary. Then features basic principles, which this judiciary and proceedings are built on. Also the thesis reminds some important general institutes common for all types of proceedings.

Chapter called Complaint legitimation tries to explain who has the right to sue, who is the administrative body and what is the meaning of term administrative decision or administrative act. Also is refered about special subject, who can be claimants at this procedure.

Next chapter called Inadmissibility of a complaint analyze all the reasons, why the complaint is not acceptable by the court. Special part is concentrated for the cases, which are excluded from this type of procedure.

In following chapter are mentioned elements of compliant and the time limit for filling a compliant. At this point is important to identify the exposure of principles of proceedings, such as the principle of disposition with procedure and its object and the principle of concentration of procedure.

Another further part is devoted to suspensory effect of a complaint and its purpose. The conditions of its admission are mentioned and of course are explained the concrete results of the suspensory effect.

In the next chapter is explored the hearing of compliant and the possibilities to decide without the hearing. Also is refered about producing evidence. Seriously payed

attention is for review of the contested decision. It is explained what means illegality of an administrative acts and it is compared to meaning of procedural faults. Mentioned is also the review of administrative punishments and the possibility of its modify by court.

Last chapter called Decision on the merits deals with all ways which the procedure can ends for. For this reason rises also the constrictio of rei iudicatae. The chapter is concluded with situation when the administrative act was revoked and the procedure continues before the administrative body.

The conclusion of this thesis contains some ideas how to change existing regulation. Of course, there is a briefly summary of important results of this diploma thesis.



## 11. Seznam užitých pramenů

### Literatura

- BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů*. 2. vyd. Praha : Linde, 2006. s. 308. ISBN: 80-7201-579-6.
- DAVID, Ludvík; IŠTVÁNEK, František et al. *Občanský soudní řád I. a II. díl*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009. s. 1982. ISBN: 978-80-7357-460-4.
- HENDRYCH, D. et al. *Právní slovník*. 3. vyd., Praha : C.H. Beck, 2009. s. 1459. ISBN 978-80-7400-059-1.
- HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2.
- MIKULE, Vladimír; VOPÁLKA, Vladimír et al. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : C.H. Beck, 2004. ISBN 80-7179-864-9.
- VOPÁLKA, Vladimír (ed). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha : Aspi Publishing, 2003. 408 s. ISBN: 80-86395-65-0.

### Články, periodika

- BARTONÍČKOVÁ, Klára. *Nicotnost rozhodnutí správního orgánu a instrumenty k jejímu vyslovení v rámci soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy*. In: Právní rozhledy č. 14/2009, s. 515-518.
- MATES, Pavel. *Správní uvážení v judikatuře správních soudů*. In: Právní rádce, 10/2010. s. 36-40.
- SPRATEK, Daniel, *Odkladný účinek žaloby ve správním soudnictví*. In: Bulletin advokacie č. 11/2008, s. 39-42.
- SVOBODA, Karel. *Jak, co a kdy dokazovat před správním soudem*. In: Správní právo, č. 8/2007, s. 550-560.

### Právní předpisy

- zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 40/1964 Sb., občanská zákoník, ve znění pozdějších předpisů

- zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád
- zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
- sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů
- usnesení předsednictva ČNR č. 3/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 182/1993 Sb., zákon o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu)
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- usnesení vlády č. 188 ze dne 19.3. 1998, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů
- usnesení vlády ČR 1080/0 ze dne 26.9. 2001

- zákon č. 424/2001 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 6/2002 Sb., zákon o soudech, soudcích, přísedících, a státní správě soudu a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), 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, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů
- vyhláška Ministerstva spravedlnosti České republiky č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru přílušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

#### Judikatura Ústavního soudu

- nález ÚS IV. ÚS 42/94, sv. 1, č. 29
- nález ÚS 153/99, sv. 16
- nález ÚS 3/2000, sv. 17
- nález ÚS ČR ze dne 27.6. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 16/99
- 30/2002 USu.
- nález ÚS ČR ze dne 30.9. 2008, sp. zn. II. ÚS 1260/07

## Judikatura soudů ve správním soudnictví

- R 8/2003 Sb. NSS
- R 53/2004 Sb. NSS
- R 433/2005 Sb. NSS.
- R 1137/2007 Sb. NSS
- R 55/2004 Sb. NSS
- R 559/2005 Sb. NSS
- R 537/2005 Sb. NSS
- R 906/2006 Sb. NSS
- R 798/2006 Sb. NSS
- R 499/2005 Sb. NSS
- R 1764/2009 Sb. NSS
- R 202/2004 Sb. NSS
- R 218/2004 Sb. NSS
- SJS 213/1998, SJS 241/1998
- R 477/2005 Sb. NSS
- S 888 SJS
- R 669/2005 Sb. NSS
- R 560/2005 Sb. NSS
- R 1455/2008 Sb. NSS
- R 1625/2008 Sb. NSS
- R 676/2005 Sb. NSS
- R 454/2005 Sb. NSS
- R 1784/2009 Sb. NSS
- R 337/2004 Sb. NSS
- R 967/2006 Sb. NSS
- R 372/2004 Sb. NSS
- R 1677/2008 Sb. NSS
- R 677/2005 Sb. NSS
- R 695/2005 Sb. NSS
- R 393/2004 Sb. NSS
- R 197/2004 Sb. NSS
- R 1831/2009 Sb. NSS
- R 12/2003 Sb. NSS
- SJS 163/1997
- SJS 437/1999
- R 567/2005 Sb. NSS
- R 1705/2008 Sb. NSS
- R 14/2003 Sb. NSS
- R 171/2004 Sb. NSS
- R 187/2004 Sb. NSS
- R 906/2006, Sb. NSS
- R 1982/2010 Sb. NSS
- R 536/2005 Sb. NSS
- R 1881/2009 Sb. NSS
- R 1999/2010 Sb. NSS
- R 1996/2010 Sb. NSS
- R 2001/2010 Sb. NSS
- R 1982/2010 Sb. NSS
- R 540/2005 Sb. NSS
- R 1048/2007 Sb. NSS
- R 1326/2007 Sb. NSS
- R 114/2004 Sb. NSS
- R 180/2004 Sb. NSS
- R 812/2006 Sb. NSS
- R 113/2004 Sb. NSS
- R 488/2005 Sb. NSS
- R 835/2006 Sb. NSS
- R 1834/2009 Sb. NSS
- R 82/2004 Sb. NSS
- R 845 SJS
- R 87/2004 Sb. NSS
- R 172/2004 Sb. NSS
- R 1763/2009 Sb. NSS
- R 507/2005 Sb. NSS

- R 618/2005 Sb. NSS
- R 133/2004 Sb. NSS
- R 462/2005 Sb. NSS
- R 1789/2009 Sb. NSS
- R 430/2005 Sb. NSS
- R 1546/2008 Sb. NSS
- R 739/2006 Sb. NSS
- R 424/2005 Sb. NSS
- R 2130/2010 Sb. NSS
- R 69/2004 Sb. NSS
- R 1109/2007 Sb. NSS
- R 1255/2007 Sb. NSS
- rozsudek NSS ze dne 8.10. 2004, sp. zn. 5 As 47/2003-72
- usnesení NSS ČR ze dne 21.10. 2008, sp. zn. 6 As 7/2005-97
- usnesení NSS ČR ze dne 26.10. 2004, sp. zn. 6 a 73/2002-54
- usnesení Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 6 a 41/97, sp. zn. 6 a 184/94, sp. zn. 6 a 64/94
- rozsudek NSS ČR ze dne 12.4. 2007, sp. zn. 5 Ans 3/2006-215, 5 Ans 5/2006-215
- rozsudek NSS ČR ze dne 26.4. 2007, sp. zn. 9 As 25/2007-138
- rozsudek NSS ČR ze dne 17.3. 2005, sp. zn. 7 Afs 17/2005-42
- rozsudek NSS ze dne 31.3. 2010, sp. zn. 8 As 6/2010-246
- usnesení KS v Českých Budějovicích, sp. zn. 7 Co 2779/2006
- rozsudek NSS ze dne 21.6. 2006, sp. zn. 7 Afs 183/2005-70
- rozsudek NSS ze dne 9.3. 2007, sp. zn. 4 Ads 4/2006-47
- rozsudek NSS ze dne 15.2. 2006, sp. zn. 3 Azs 415/2005-52
- rozsudek NSS ze dne 14.3. 2007, sp.zn. 3 Azs 234/2006-48
- rozsudek NSS ze dne 24.8. 2010, sp. zn. 4 As 3/2008-78
- rozsudek NSS ze dne 27.9. 2007, sp. zn. 5 As 66/2006-100
- usnesení NSS ze dne 5. 10. 2004, sp. zn. 6 Afs 25/2003-59
- rozhodnutí NSS ze dne 2.6. 2005, sp. zn. 2 Afs 40/2005-80
- rozsudek NSS ze dne 6.3. 2006, sp. zn. 6 As 18/2005-55
- rozsudek NSS ze dne 11.9. 2007, sp. zn. 5 As 37/2006-67
- rozsudek NSS ze dne 30.5. 2008, sp. zn. 4 Ads 113/2007-87
- rozsudek NSS ze dne 28.3. 2007, sp. zn. 3 As 37/2006-76