

**Západočeská univerzita v Plzni**

**Fakulta právnická**

**Katedra správního práva**

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu

**Zpracoval: Jan Togner**

**Plzeň, 2012**

**Západočeská univerzita v Plzni**

**Fakulta právnická**

**Katedra správního práva**

Zpracoval: **Jan Togner**

Osobní číslo: **R07305**

Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**

Studijní obor: **Právo**

Název tématu: **Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu**

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. et PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D.**

**Plzeň, 2012**

# Obsah

<b>1. ÚVOD</b> .....	<b>4</b>
<b>2. OBECNÉ OTÁZKY</b> .....	<b>6</b>
2.1 K POJMU SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ .....	6
2.2 PŘÍSLUŠNOST SOUDŮ, ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ A OSOBY ZÚČASTNĚNÉ NA ŘÍZENÍ .....	7
<b>3. ŽALOBNÍ LEGITIMACE</b> .....	<b>12</b>
3.1. LEGITIMACE K PODÁNÍ OBECNÉ ŽALOBY .....	12
3.2. LEGITIMACE K PODÁNÍ ŽALOBY K OCHRANĚ VEŘEJNÉHO ZÁJMU .....	15
3.3. LEGITIMACE K PODÁNÍ ŽALOBY VE VĚCECH SAMOSPRÁVY .....	17
<b>4. NEPŘÍPUSTNOST ŽALOBY</b> .....	<b>18</b>
4.1 KOMPETENČNÍ VÝLUKY .....	21
<b>5. NÁLEŽITOSTI ŽALOBY A LHŮTA PRO JEJÍ PODÁNÍ</b> .....	<b>27</b>
5.1 LHŮTA PRO PODÁNÍ ŽALOBY .....	34
<b>6. ODKLADNÝ ÚČINEK ŽALOBY</b> .....	<b>38</b>
<b>7. PŘEZKOUMÁNÍ NAPADENÉHO ROZHODNUTÍ</b> .....	<b>42</b>
7.1 PROJEDNÁNÍ ŽALOBY .....	42
7.2 PŘEZKOUMÁNÍ NAPADENÉHO ROZHODNUTÍ .....	44
7.3 DOKAZOVÁNÍ .....	46
<b>8. ROZHODNUTÍ O ŽALOBĚ</b> .....	<b>48</b>
8.1 ODMÍTNUTÍ ŽALOBY .....	54
8.2 ZASTAVENÍ ŘÍZENÍ .....	63
8.3 ROZSUDEK .....	65
<b>9. ZÁVĚR</b> .....	<b>70</b>
<b>RESUMÉ</b> .....	<b>72</b>

# 1. Úvod

Reformou správního soudnictví přešla Česká republika od 1. ledna 2003 do nové etapy ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob před nezákonnými zásahy veřejné správy; současnou aktivací Nejvyššího správního soudu byl splacen ústavní dluh, trvající od roku 1993.

Stalo se tak zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní a dalšími doprovodnými zákony. Před touto úpravou bylo správní soudnictví upraveno v části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád a bez detailnějšího rozebírání lze říci, že nikoli dostatečně. Tento krok proto vnímám z hlediska ochrany veřejných subjektivních práv jako velice důležitý. Požadavek na to, aby se každý, kdo se cítí zkrácen zásahem správního orgánu, mohl dovolat účinné ochrany, je tu již dlouho. Jeho prosazení v absolutistických a totalitních režimech je však velice obtížné. O tom svědčí i vývoj správního soudnictví na území našeho státu. Z tohoto důvodu vnímám jako velice pozitivní současnou úpravu správního soudnictví, která zajišťuje mnohem efektivněji než předchozí úpravy poskytování soudní ochrany proti zásahu veřejné autority a také je tato ochrana důkladnější a proces před správními soudy dává účastníkům více práv než dříve.

Důležitým krokem bylo také zřízení Nejvyššího správního soudu, který je soudním orgánem specializovaným výlučně pro oblast správního soudnictví. Nejvyšší správní soud, jako soud především kasační, dbá v rámci své činnosti o zákonnost a jednotu rozhodování krajských soudů a správních orgánů a to zvláště tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech směřujících proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů ve správním soudnictví, jimiž se stěžovatelé domáhají zrušení napadených rozhodnutí.

Tématem mojí diplomové práce je „řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu“. Téma jsem si zvolil bez předchozí hlubší znalosti této problematiky, ale v průběhu zpracování jsem jej shledal jako velice zajímavé, především pak rozhodovací činnost soudů v této oblasti. V úvodu práce se pokusím velice stručně nastínit pojem správního soudnictví a další otázky, které s tématem žaloby proti rozhodnutí správního orgánu souvisí, především příslušnost a obsazení soudů, účastníky řízení a osoby na řízení zúčastněné. V dalších kapitolách, které

jsem strukturoval podobně jako to udělal zákonodárce, se pokusím o ucelený výklad problematiky řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, který doplním související judikaturou<sup>1</sup> a to jak aktuální, tak i starší, upravující zásadnější otázky.

---

<sup>1</sup> Především Nejvyššího správního soudu, ale i ostatních soudů působících v oblasti správního soudnictví

## 2. Obecné otázky

Než se začnu věnovat samotnému tématu své práce, považuji za potřebné se alespoň okrajově zmínit o správním soudnictví a stručně nastínit některé otázky, především příslušnost a obsazení soudů, účastníky řízení a osoby na řízení zúčastněné.

### 2.1 K pojmu správního soudnictví

V. Mikule v učebnici správního práva upozorňuje na to, že pojem správní soudnictví je mnohoznačný a musí být proto opatrně používán a vykládán.<sup>2</sup> Dále zde také vysvětluje dva odlišné způsoby chápání pojmu správní soudnictví.

V prvním případě je možné pojem správní soudnictví chápat jako rozhodovací činnost nezávislých soudů v rámci jejich vymezené pravomoci, tj. kontrolu správy. Ve druhém případě se jím rozumí nalézání práva ve věcech správních, tj. ve věcech, které jsou materiálně věcmi veřejného práva. Rozhodování v těchto věcech je právním řádem zpravidla svěřeno správním orgánům<sup>3</sup>, ale nezřídky o nich rozhodují i soudy. „Jde – li o soudní kontrolu správy, může být její označení jako „správní soudnictví“ považováno jako zavádějící i tehdy, postaví – li se vedle takových výrazů jako „civilní soudnictví“ nebo „trestní soudnictví“ (tj. soudnictví ve věcech civilního práva nebo ve věcech trestního práva), protože výraz „správní“ tu nemíří na právní odvětví (správní právo), nýbrž na všemožná rozhodnutí určitého druhu orgánů veřejné moci (veřejné správy) bez ohledu na to, kterého odvětví práva se týkají.“<sup>4</sup>

Základním právním předpisem upravujícím problematiku správního soudnictví je zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který nabyt účinnosti dnem 1.1.2003. Od jiných procesních řádů se odlišuje tím, že kromě vlastního procesu upravuje také některé otázky organizace soudů a postavení soudců. Je to způsobeno pravděpodobně původní neúplnou harmonizací se zákonem č. 6/2002 Sb. o soudech a soudcích, přičemž při pozdější možné harmonizaci bylo shledáno jako účelné, aby

---

<sup>2</sup> Hendrych D. a kol.: Správní právo, obecná část, Praha, 2009, str. 542

<sup>3</sup> pojem správní orgán je definován v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

<sup>4</sup> Hendrych D. a kol.: Správní právo, obecná část, Praha, 2009, str. 542

organizace a činnost Nejvyššího správního soudu i některé další otázky byly upraveny přímo v SŘS. Obecné právní předpisy týkající se této problematiky<sup>5</sup> platí pro soudy a soudce rozhodující ve správním soudnictví podpůrně.

„Ve správním soudnictví správní soudy<sup>6</sup> poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem stanoveným SŘS a za podmínek stanovených SŘS nebo zvláštním zákonem.“<sup>7</sup> Dále správní soudy rozhodují ve věcech, v nichž tak stanoví SŘS, tj. (podle § 4 s. ř. s.):

- o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů (§ 65 - § 78 s. ř. s.)
- o ochraně proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 - § 81 s. ř. s.)
- o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 – 87 s. ř. s.)
- o kompetenčních žalobách (§ 97 – § 101 s. ř. s.)
- ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda (§ 88 - § 93 s. ř. s.)
- ve věcech politických stran a politických hnutí (§ 94 - § 96 s. ř. s.)
- o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem (§ 101 a - § 101d s. ř. s.)

## **2.2 Příslušnost soudů, účastníci řízení a osoby zúčastněné na řízení**

Příslušnost soudů zde rozdělím na věcnou a místní. Věcnou příslušností se rozumí pravidlo o tom, který ze článků soudní soustavy je povolán k tomu věc projednat a rozhodnout. Narozdíl od obecné soudní soustavy je ve správním soudnictví soustava složena pouze ze dvou článků, a to z krajských soudů a Nejvyššího správního soudu. K řízení jsou zásadně věcně příslušné krajské soudy, pouze tam, kde to zákon výslovně stanoví, rozhoduje Nejvyšší správní soud. Ten je věcně příslušný např.:

---

<sup>5</sup> především zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích; zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců

<sup>6</sup> myšleno soudy rozhodující ve věcech správního soudnictví

<sup>7</sup> Hendrych D. a kol.: Správní právo, obecná část, Praha, 2009, str. 553

- v řízení o rozpuštění politické strany nebo politického hnutí, pozastavení nebo znovuobnovení jejich činnosti (§ 95 s. ř. s.)
- v řízení o kompetenčních žalobách (§ 97 odst. 4 s. ř. s.)
- v neskončených věcech převzatých od vrchních soudů nebo Nejvyššího soudu (§ 132 s. ř. s.)
- v řízení o kasační stížnosti

Místní příslušnost je pravidlo o tom, který z množiny věcně příslušných soudů má věc projednat a rozhodnout. Obecné pravidlo zakládá místní příslušnost soudu, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Výjimka z tohoto pravidla je stanovena v § 7 odst. 3 s. ř. s., § 7 odst. 2 s. ř. s. také předpokládá další výjimky stanovené zvláštními zákony.<sup>8</sup> V případě, že je návrh ve věci podán u soudu, který není věcně příslušný k jeho vyřízení, postoupí jej tento soud věcně a místně příslušnému soudu. Pro rozhodování o postoupení věci nezakládá zákon povinnost soudu rozhodovat usnesením, podle dikce těchto ustanovení by měl postačit pouhý přípis vyjadřující závěr soudu o postoupení. Praxe se ale přiklonila k tomu i v těchto případech rozhodovat usnesením.<sup>9</sup> Jestliže je návrh podán soudu místně nepříslušnému, postoupí jej k vyřízení soudu místně příslušnému. V případě že s postoupením tento soud nesouhlasí, předloží spisy k rozhodnutí o příslušnosti Nejvyššímu správnímu soudu, jeho rozhodnutím o této otázce jsou pak soudy vázány.

Otázka obsazení soudů je zodpovězena v § 31 s. ř. s. pro krajské soudy a v § 16 s. ř. s. pro Nejvyšší správní soud. Krajský soud ve věcech správního soudnictví rozhoduje ve specializovaných senátech složených z předsedy a dvou soudců, nestanoví – li zákon jinak. Výjimky jsou uvedené hned v § 31 odst. 2 s. ř. s., kde je stanoveno, že ve věcech důchodového pojištění, nemocenského pojištění (od 1. ledna 2013 také úrazového pojištění), uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory, ve věcech přestupků, mezinárodní ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění

<sup>8</sup> např. § 32 odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu

<sup>9</sup> Brothánková J., Žiškova M.: Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou, 2. vydání, Praha, 2006, str. 20



cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, rozhoduje specializovaný samosoudce. Dále také rozhoduje v případech, kdy tak stanoví zvláštní zákon. Konkrétní příklady kdy rozhoduje specializovaný samosoudce a kdy specializovaný senát lze nalézt v judikatuře. „Ve věcech pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti rozhoduje krajský soud podle § 31 odst. 1 s. ř. s. v tříčlenném senátě složeném z předsedy a dvou soudců, nikoliv jako samosoudce ve smyslu § 31 odst. 2 s. ř. s.“<sup>10</sup>

„Přípis, v němž správní orgán cizinci podle § 3a písm. a) bodu 4 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, sděluje, že cizinec neměl právo učinit prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu, nelze považovat za rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany ve smyslu § 2 odst. 14 a § 32 citovaného zákona. O žalobě proti tomuto přípisu má rozhodovat specializovaný senát krajského soudu pro věci správního soudnictví (§ 31 odst. 1 s. ř. s.).“<sup>11</sup>

Nejvyšší správní soud rozhoduje v senátech nebo v rozšířených senátech jestliže SŘS nestanoví, že rozhoduje a jednotlivé úkony činí předseda senátu. Zákon rozeznává dva různé způsoby složení senátu i rozšířeného senátu. V případě rozhodování ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda, ve věcech politických stran a politických hnutí a v řízení o kompetenčních žalobách je senát složen z předsedy a šesti soudců. V ostatních případech z předsedy a dvou soudců. Jestliže je rozšířenému senátu postoupená k rozhodování věc od senátu, složeného z předsedy a dvou soudců, rozhoduje tento ve složení předseda a šest soudců. V ostatních případech se rozšířený senát skládá z předsedy a osmi soudců.

Otázka vyloučení soudců a dalších osob je upravena v § 8 s. ř. s. a „vychází z obvyklých úprav o vyloučení soudců, dalších soudních osob, znalců a tlumočnicků v soudních procesních předpisech s odchylnostmi vycházejícími ze specifík správního soudnictví, v jeho institucionálním uspořádání, tak i s ohledem na to, že lze předpokládat, že ve správním soudnictví mohou jako soudci působit i osoby, které dříve působily v oblasti veřejné správy.“<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Rozsudek NSS ze dne 18.9.2003, č. j. 4 As 27/2003 – 77 publikovaný pod č. 64/2003 Sb. NSS

<sup>11</sup> Rozsudek NSS ze dne 11.02.2011, čj. 5 As 47/2010 - 47

<sup>12</sup> Brothánková J., Žiškova M.: Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou, 2. vydání, Praha, 2006, str. 22

Účastníky řízení jsou navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný) nebo ti, o nichž tak stanoví SŘS. Odpůrcem (žalovaným) je ten, o němž tak stanoví zákon. Zda se pro účastníky užije označení navrhovatel/odpůrce nebo žalobce/žalovaný a kdo v konkrétním případě bude odpůrcem resp. žalovaným záleží na tom, o které konkrétní řízení ve správním soudnictví se jedná. Např. v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se užije označení žalobce/žalovaný a žalovaným je v tomto případě správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, popř. správní orgán, na nějž jeho působnost přešla.

Způsobilost být účastníkem řízení má každý, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti (tj. právní subjektivitu) a samozřejmě také správní orgán, což je pro správní soudnictví nezbytné. Dále také ten, komu toto právo přiznává zákon<sup>13</sup>. Procesní způsobilost (způsobilost samostatně činit úkony v řízení) je už více omezena. Takto způsobilý je účastník v tom rozsahu, v jakém má způsobilost vlastními úkony nabývat práv a brát na sebe povinnosti. Procesně způsobilý je dále také správní orgán a ten, kdo je podle zákona oprávněn podat návrh. Účastník, který nemá procesní způsobilost, musí být v řízení zastoupen zástupcem.

Jedním z novějších institutů je institut osoby zúčastněné na řízení. Tou „je osoba, která byla vydáním žalobou napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, přímo dotčena na svých právech a povinnostech, jakož i osoba, která může být přímo dotčena na svých právech a povinnostech zrušením takového rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) nebo vydáním rozhodnutí (§ 79 s. ř. s.) podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, není – li účastníkem soudního řízení a jestliže soud výslovně oznámila, že bude v soudním řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.“<sup>14</sup> Judikaturou bylo dále dovozeno že „osobou zúčastněnou na řízení se může stát pouze osoba, která naplňuje materiální znaky specifikované v § 34 odst. 1 s. ř. s. Teprve výslovným oznámením vůči soudu, že bude v řízení uplatňovat svá práva, se tato osoba stává osobou zúčastněnou na řízení, která má práva uvedená v § 34 odst. 3 s. ř. s. Pokud krajský soud vyrozuměl osoby označené žalobcem ve smyslu § 34 s. ř. s. až současně s doručením rozsudku ve věci samé, tj. v okamžiku, kdy toto řízení bylo již skončeno, byla těmto osobám v řízení před krajským soudem odeprána

---

<sup>13</sup> např. zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v případě přípravného výboru

<sup>14</sup> Hendrych D. a kol.: Správní právo, obecná část, Praha, 2009, str. 559

možnost uplatnit procesní práva; tato vada řízení přitom mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“<sup>15</sup> Ještě bych rád uvedl jedno rozhodnutí. „I. Pokud jde o osoby zúčastněné na řízení (§ 34 s. ř. s.), rozhoduje krajský soud autoritativně pouze o tom, že určitá osoba není osobou zúčastněnou na řízení (§ 34 odst. 4 s. ř. s.). II. Osoba zúčastněná na řízení (§ 34 s. ř. s.) se nemůže návrhem v procesním smyslu domáhat, aby krajský soud rozhodl, že jiná osoba zúčastněná na řízení touto osobou není.“<sup>16</sup> Primárně se osoby zúčastněné na řízení takovými osobami stávají proto, že je navrhovatel v návrhu označí jako osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení a ty po soudní výzvě oznámí soudu, že budou práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat. V případě, že předseda senátu v průběhu řízení zjistí, že je tu další osoba, která připadá v úvahu jako osoba zúčastněná řízení, postupuje stejně. Osoba zúčastněná na řízení má procesní práva uvedená v § 34 odst. 3 s. ř. s., tedy právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Doručuje se jí žaloba, usnesení o přiznání odkladného účinku, usnesení o předběžném opatření a rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí. Nemůže ovšem disponovat předmětem řízení.

Od 1. ledna 2012 je nově v § 34 s. ř. s účinný odst. 5, který se týká společného zmocněnce, v případě vysokého počtu osob zúčastněných na řízení. Ten stanoví, že je-li počet osob zúčastněných na řízení mimořádně vysoký a jednotlivým výkonem jejich práv by mohl být ohrožen rychlý průběh řízení, rozhodne soud, že osoby zúčastněné na řízení mohou svá práva v řízení uplatňovat pouze prostřednictvím společného zmocněnce, kterého si zvolí. Jestliže by celkový počet zvolených zmocněnců vzrostl na více než 10 a osoby zúčastněné na řízení se mezi sebou o výběru nedohodnou, provede výběr s přihlédnutím k zájmům osob zúčastněných na řízení soud. Společný zmocněnec vykonává práva osob zúčastněných na řízení, které zastupuje.

---

<sup>15</sup> Rozsudek NSS ze dne 23.09.2004, čj. 7 As 33/2003 - 80 publikovaný pod č. 489/2005 Sb. NSS

<sup>16</sup> Rozsudek NSS ze dne 06.10.2010, čj. 3 As 10/2010 - 944

### 3. Žalobní legitimace

V souvislosti s řízením o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu rozeznáváme tři různé druhy žalob. A to žalobu obecnou, zvláštní žalobu k ochraně veřejného zájmu a žalobu ve věcech územní samosprávy. Ustanovení týkající se žalobní legitimace nalezneme v § 65, § 66 a § 67 s. ř. s. , kde v prvním případě jde o obecnou legitimaci, ve druhém o zvláštní a ve třetím o legitimaci k žalobám ve věcech samosprávy.

Jednou ze základních podmínek přípustnosti takové žaloby je vyčerpání všech řádných opravných prostředků ve správním řízení, především tedy odvolání nebo rozkladu. K tomu bych zmínil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.9.2003, č. j. 4 As 27/2003 – 77, publikovaný pod č. 64/2004 Sb. NSS, týkající se povolení změny stavby, kde soud uvedl, že „II. Žaloba ve správním soudnictví je přípustná pouze po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zákon [§ 68 písm. a) s. ř. s.]. Žalobu, která jim předchází, správní soud odmítne [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. To platí i tehdy, jestliže účastníku správního řízení příslušné rozhodnutí nebylo doručeno.“<sup>17</sup>

Dále musí být také žaloba podána v zákonem stanovené lhůtě, zpravidla do dvou měsíců ode dne doručení rozhodnutí o opravném prostředku. Některé zákony ovšem stanoví pro napadení jednotlivých rozhodnutí správních orgánů lhůty rozdílné.

#### 3.1. Legitimace k podání obecné žaloby

K podání obecné žaloby je podle zákona legitimován každý, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím zkrácen na svých právech (podrobněji k tomuto viz další body). Zde bych chtěl jen upřesnit, kdo je onen každý. Odpověď nalezneme v § 2 s. ř. s., z kterého vyplývá, že ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, tedy osobám ve smyslu právním, které mají způsobilost mít práva a povinnosti.

- Obecnou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu se může předně domáhat zrušení správního rozhodnutí, vyslovení jeho nicotnosti nebo

---

<sup>17</sup> Rozsudek NSS ze dne 27.01.2011, čj. 4 Ads 108/2010 - 39 publikovaný pod č. 2366/2011 Sb. NSS

snížení trestu za správní delikt, popř. upuštění od něj ten, kdo tvrdí, že byl na svých veřejných hmotných subjektivních právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení takových svých práv v předcházejícím řízení nezákonným rozhodnutím správního orgánu.

- Legitimován je ale také ten, kdo sice nemá žalobní legitimaci podle předchozího bodu, avšak byl účastníkem řízení před správním orgánem, který vydal rozhodnutí, a tvrdí, že byl postupem správního orgánu zkrácen na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Zde bych zmínil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 02.12.2003, č. j. 7 A 56/2002 – 54. „I. Podle § 65 odst. 2 s. ř. s. je oprávněn podat žalobu i ten, s nímž správní orgán nejednal jako s účastníkem, ačkoli podle zákona účastníkem v daném správním řízení byl, a měl tak práva a povinnosti účastníka správního řízení, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Skutečnost, zda někdo byl účastníkem správního řízení, je třeba posuzovat materiálně, a nikoli podle toho, s kým ve skutečnosti správní orgán jednal.“<sup>18</sup>

Žalobní důvod v prvním bodě je vcelku jasný, druhý je potřeba ještě osvětlit. Mgr. Jana Brothánková<sup>19</sup> zastává názor, že z žalobní legitimace nejsou vyloučeni ti, jimž zvláštní zákon přiznává postavení účastníka, ač nejsou nositeli či adresáty hmotných práv, ale vystupují na ochranu zájmů. „Mohou namítat dotčení toliko v právech procesních, tj. právech, která jim přísluší, a musí tvrdit, že šlo o zkrácení v takovém rozsahu, že to mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Takový účastník má procesní práva stejná jako ostatní účastníci (právo vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, právo uplatnit námitky, klást svědkům a znalcům otázky apod.) Typickým příkladem takového žalobce jsou občanská sdružení, která sice nejsou nositeli hmotných práv, to však neznamená, že nemohou namítat porušení hmotného práva. Vždy však musí jít o takové porušení ustanovení hmotného práva, které se týká ochrany zájmu, na jehož obranu vystupují (předmětu jejich činnosti).

<sup>18</sup> Rozsudek NSS ze dne 02.12.2003, č. j. 7 A 56/2002 – 54 publikovaný pod č. 162/2004 Sb. NSS

<sup>19</sup> Brothánková J., Žiškova M.: Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou, 2. vydání, Praha, 2006, str. 100

Uplatnilo – li sdružení tuto námitku v rámci správního řízení a správní orgán se s ní nevypořádal (vůbec nebo nikoli dostatečným způsobem, je legitimní namítat tuto procesní vadu v řízení o žalobě.“<sup>20</sup>

V některých případech je k žalobě aktivně legitimován i stát jako právnická osoba (§ 6 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích). Oproti tomu organizační složky státu právnickými osobami nejsou a v případech, kdy je stát právnickou osobou pouze jednájí jeho jménem. Stát tedy může být v postavení právnické osoby žalobcem podle § 65 odst. 1, ovšem pouze v případě, že není v postavení vykonavatele veřejné moci, tzn. pokud není subjektem práv a povinností, které vyplývají z jeho vrchnostenského postavení.

Podle § 65 odst. 3 s. ř. s. se může ten, komu byl rozhodnutím správního orgánu uložena trest za správní delikt, domáhat nejenom zrušení takového rozhodnutí, ale také upuštění od uloženého trestu nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených. „Tato zcela nová a u nás netradiční úprava byla vyvolána především tím, že se neprosadilo řešení, které by rozhodování ve věcech správního trestání napojilo na trestní soudy (např. rozhodnutí správního orgánu by bylo pouze jakýmsi trestním příkazem, proti němuž podaný odpor by věc dostal před trestní soud, který by pak rozhodoval ve věci samé).“<sup>21</sup> Takový návrh může být úspěšný, pokud dojde soud k závěru, že byl např. trest uložen ve zjevně nepřiměřené výši. Rozhodnutí o správních deliktech nebyla z přezkumné pravomoci soudů vyloučena od r. 1918, ale druh a výše trestu záležely pouze na správním uvážení a soud v rámci toho jen zkoumal, zda správní orgán v tomto směru nevybočil ze zákonných mezí. Za správní delikty jsou v tomto případě (na základě ustanovení § 41 s. ř. s.) považovány především přestupky, ale také kárné nebo disciplinární delikty a dále tzv. jiné správní delikty. Ve všech těchto případech tak nově soudu přísluší v rámci zákonem vymezeného rozpětí uložený trest snížit, pokud to žalobce navrhne, a to v závislosti na posouzení stavu věci soudem samým.

„Je třeba připomenout, že v § 46 odst. 1 jsou uvedeny důvody, pro které bude žaloba odmítnuta, i když není nepřijatelná. Jedním z nich je okolnost, že žalobu podala osoba k tomu zjevně neoprávněná; neoprávněnost musí být ovšem zřetelná „na první pohled“, pouhé pochybnosti nestačí [srov. též § 43 odst. 1 písm. c) ZÚS a

<sup>20</sup> Brothánková J., Žiškova M.: Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou, 2. vydání, Praha, 2006, str. 100

<sup>21</sup> Mikule V. a kolektiv: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004, str. 157

nález ÚS 4/94, sv. 1]. Protože ani ve správním soudnictví se actio popularis nepřipouští, půjde zejména o případy, kdy někdo podá vlastním jménem žalobu k ochraně subjektivního veřejného práva někoho jiného, ačkoli ten ji mohl podat sám (např. rodič podá žalobu ve prospěch svého zletilého dítěte, které je ve smyslu ust. § 33 odst. 3 procesně způsobilé).“<sup>22</sup>

### 3.2. Legitimace k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu

Pojem veřejný zájem je pojmem značně obsahově neurčitým. Vyčerpávajícím způsobem není a pravděpodobně ani nemůže být nikde definován. „V některých případech je existence veřejného zájmu vyžadována jako podmínka (např. podle čl. 11 odst. 4 Listiny vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné mj. jen ve veřejném zájmu), jindy zákonodárce určité činnosti výslovně označuje jako činnosti ve veřejném zájmu a tak současně podává i dílčí výkladovou směrnicí (např. podle § 3 odst. 2 energetického zákona „přenos elektřiny, přeprava plynu, distribuce elektřiny a distribuce plynu, uskladňování plynu, výroba a rozvod tepelné energie se uskutečňují ve veřejném zájmu).“<sup>23</sup> Ochrana práva v objektivním smyslu je veřejným zájmem bez ohledu na to, zde je porušováno v něčí prospěch či neprospěch. § 66 s. ř. s. upravuje možnosti podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Obecně lze tuto žalobní legitimaci rozdělit podle toho, kdo je k podání žaloby oprávněn.

- Žalobu může podat správní orgán za podmínek určených zákony upravujícími řízení před správními orgány. Takovou žalobní legitimaci ovšem zatím zákon správnímu orgánu neposkytuje.
- Aktuálnější a závažnější je oproti tomu žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce. Ten je oprávněn domáhat se touto žalobou zrušení rozhodnutí pro jeho nezákonnost bez ohledu na to, v čem nezákonnost spočívá, a to v případě, že k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem. V případě shledání takového veřejného zájmu a následnému podání žaloby, nepřísluší soudu přezkoumávat, zda tu veřejný zájem skutečně je. Tuto skutečnost dovodil i NSS. „Úvaha, zda

---

<sup>22</sup> Mikule V. a kolektiv: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004, str. 164

<sup>23</sup> Mikule V. a kolektiv: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004, str. 159

je ve věci dán závažný veřejný zájem (§ 66 odst. 2 s. ř. s.), nepodléhá přezkumu správními soudy.“<sup>24</sup> Další zvláštností u této legitimace je, že v případě podání žaloby nejvyšším státním zástupcem, nemusí být před tímto podáním vyčerpány proti napadanému rozhodnutí všechny přípustné opravné prostředky. Podle V. Mikuleho<sup>25</sup> zde může jít o případy nepřilíš časté, ale veřejností citlivě vnímané, např. pokud bylo nezákonného rozhodnutí dosaženo úplatkem a není zde již jiná právní cesta jak zrušení takového rozhodnutí dosáhnout. Díky veřejnému zájmu je také stanovena podstatně delší lhůta k podání žaloby, než je dvouměsíční lhůta u žaloby obecné. Nabylo – li rozhodnutí právní moci, lze žalobu podat do tří let ode dne, kdy právní moci nabylo.

- Nově je k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu legitimován podle § 66 odst. 3 s. ř. s. také veřejný ochránce práv. Její podání je ale podmíněno prokázáním závažného veřejného zájmu.
- Žalobu je také oprávněn podat ten, komu je takové právo výslovně svěřeno zvláštním zákonem nebo mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu (podle čl. 10 Ústavy). K takovému svěřením žalobní legitimace ovšem zatím ještě nedošlo.

Za nepřipustné se v případě výše zmíněných možností podání žaloby k ochraně veřejného zájmu prohlašují tzv. duplicitní žaloby. Jde o případy, kdy soud nepřipustí žalobu, protože o důvodech nezákonnosti či nicotnosti, kvůli kterým je žaloba podána, už soud jednou v souvislosti s podáním jiné žaloby rozhodoval a neshledal je důvodnými nebo o takové žalobě teprve jednat bude, protože již byla podána.

Zde se obecně projevuje zvláštnost správního soudnictví. „O překážku res iudicata, nebo překážku litispendence půjde výlučně u duplicitních podání, jinak nikoli, protože nejde o týž spor mezi týmiž účastníky, ale soudní kognici je podrobena toliko identické správní rozhodnutí, avšak v rozsahu vymezeném jedním každým návrhem toho kterého žalobce. Totožnost věcí zde tak není. U žalob samostatně podaných jedním každým z těch, co tvrdí, že byli zkráceni týmiž rozhodnutím, jeden každý ve svém právu, může soud tyto samostatné žaloby spojit ( § 39 s. ř. s.), a to i pro případ

---

<sup>24</sup> Rozsudek NSS ze dne 05.11.2007, čj. 8 As 27/2006 - 69 publikovaný pod č. 1455/2008 Sb. NSS

<sup>25</sup> Mikule V. a kolektiv: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004, str. 158



různých žalobních důvodů. V případě žaloby na ochranu veřejného zájmu by spojení samostatně podaných žalob bylo nadbytečné, protože všichni dle § 66 odst. 1 až 4 legitimovaní k podání žaloby zde hájí veřejný zájem, a tedy též zájem (nikoli každý z nich své subjektivní veřejné právo). Proto se duplicitní žaloby prohlašují za nepřípustné.<sup>26</sup>

### 3.3. Legitimace k podání žaloby ve věcech samosprávy

Pro žaloby v této oblasti se přiměřeně použijí ustanovení SŘS upravující řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Žalobní legitimaci SŘS neupravuje, pouze odkazuje na zákony č. 128/2000 Sb., o obcích, č. 129/2000 Sb., o krajích a č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ale jen ohledně dvou taxativně vypočtených typů žalob.

- V prvním případě se jedná o situace, kdy orgán obce, kraje nebo hlavního města Prahy stanoví pro konkrétní případy, v rámci své samosprávy určitý závazný postup (obsažený v usnesení nebo jiném opatření orgánu), který je však příslušným správním úřadem shledán v rozporu s platnou právní úpravou. Orgánu, který takové rozhodnutí vydal, je poté uloženo jej ve stanovené lhůtě zrušit. Pokud tak včas neučiní, je správní úřad oprávněn podat žalobu proti takovému rozhodnutí k soudu a domáhat se jejího zrušení. „Takovou žalobou nelze napadnout obecně závaznou vyhlášku územního samosprávného celku (věc jde k Ústavnímu soudu) ani usnesení, rozhodnutí nebo opatření, pokud porušují předpisy občanského, obchodního nebo pracovního práva, a ani rozhodnutí vydaná ve správním nebo daňovém řízení.“<sup>27</sup>

Nad rámec toho může také magistrát hlavního města Prahy podat žalobu na zrušení usnesení nebo jiného rozhodnutí orgánu městské části hlavního města Prahy.

---

<sup>26</sup> Brothánková J., Žižková M.: Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou, 2. vydání, Praha, 2006, str. 108

<sup>27</sup> Hendrych D. a kol.: Správní právo, obecná část, Praha, 2009, str. 570

- Druhým případem je situace, kdy správní orgán rozhodne o rozpuštění zastupitelstva obce nebo kraje (o rozpuštění zastupitelstva se rozhoduje v případě, že nemá předepsaný počet členů). Proti takovému rozhodnutí může orgán dotčeného samosprávného celku podat ke krajskému soudu žalobu a žádat zrušení takového rozhodnutí. Oproti předchozímu případu, kdy je zabezpečena ochrana práva proti svévolnému rozhodování samosprávných celků, je v tomto druhém případě naopak chráněno právo územního samosprávného celku na samosprávu.

Žalobu proti usnesení nebo opatření územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti je oprávněn krajskému soudu podat správní orgán, který je k tomu podle zákona věcně a místně příslušný a tvrdí, že usnesení nebo opatření odporuje zákonu nebo jinému právnímu předpisu. Žalobě ovšem musejí přecházet stanovené postupy uvnitř veřejné správy). Účastníky takového řízení jsou pak správní orgán, který v souladu se zákonným zmocněním žalobu podal a územní samosprávný celek (případně veřejnoprávní korporace), jehož orgán napadené usnesení nebo opatření přijal, resp. schválil.

Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu o rozpuštění zastupitelstva územního samosprávného celku by měl na základě ustanovení § 67 písm. b) s. ř. s. podávat orgán územního samosprávného celku, ovšem zvláštní zákony toto oprávnění poskytují obcím, krajům a hlavnímu městu Praze jakožto veřejnoprávním korporacím. „Nad rámec toho, co je uvedeno § 67 písm. b) s. ř. s. může i městská část hl. m. Prahy podat žalobu proti rozhodnutí zastupitelstva hl. m. Prahy o rozpuštění jejího zastupitelstva (§ 92 odst. 3 a 4 zákona o hl. m. Praze – ačkoli to vyvolává rozpaky, v tomto případě patrně bude žalovaným správním orgánem toto zastupitelstvo).“<sup>28</sup>

## 4. Nepřípustnost žaloby

§ 46 s. ř. s. obsahuje obecně důvody, kvůli kterým je soud povinen odmítnout návrh. Ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je pro žaloby proti rozhodnutí správního orgánu konkretizováno § 68 s. ř. s.

<sup>28</sup> Mikule V. a kolektiv: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004, str. 161

- V zájmu efektivnosti soudní ochrany, je žaloba přípustná pouze po vyčerpání všech řádných opravných prostředků ( připouští – li je zákon) v řízení před správním orgánem. Případy, kdy zákon řádný opravný prostředek nepřipouští, nejsou obvyklé. Výjimkou z této zásady je případ, kdy např. navrhovatel ve správním řízení odvolání nepodal, protože mu rozhodnutím správního orgánu bylo vyhověno, ale odvolání podal jiný účastník téhož řízení a odvolací orgán napadené rozhodnutí změnil v neprospěch původního navrhovatele.

Pokud žalobce nevyužil možnosti podat řádný opravný prostředek z důvodu, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o nepřípustnosti takového opravného prostředku proti jeho rozhodnutí, bude soud postupovat podle § 46 odst. 5 s. ř. s., takže žalobu odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku příslušnému správnímu úřadu. Platí přitom, že byla – li žaloba podána u soudu včas (tedy ve lhůtě podle § 72 odst. 1 s. ř. s.), byl i řádný opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu podán včas.

Zde bych ještě rád zmínil dva judikáty a to rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2004, č. j. 1 As 28/2004 – 106, týkající se významu doložky právní moci na rozhodnutí správního orgánu I. stupně. „Ochrana práv ve správním soudnictví může nastoupit teprve poté, kdy byl pořad správních stolic vyčerpán (§ 5 s. ř. s.). Tím, že správní orgán I. stupně vyznačil na svém rozhodnutí doložku právní moci v okamžiku, kdy již účastník správního řízení proti tomuto rozhodnutí podal odvolání a o tomto odvolání dosud rozhodnuto nebylo, není splněn předpoklad vyčerpání řádných opravných prostředků. Žalobu podanou za této situace proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně proto správní soud odmítne.“<sup>29</sup>

Druhým je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.05.2005, č. j. 2 Afs 98/2004 – 65, zabývající se obecně vyčerpáním opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu. „Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.] je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny

<sup>29</sup> Rozsudek NSS ze dne 16.11.2004, čj. 1 As 28/2004 - 106 publikovaný pod č. 454/2005 Sb. NSS

prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. 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>30</sup>

- Dalším důvodem nepřipustnosti žaloby je, že žalobou bylo napadeno rozhodnutí správního orgánu vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu, ovšem bylo jím rozhodnuto v soukromoprávní věci. Dá se z toho dovodit, že žaloba nepřipustná není, jestliže správní orgán sice rozhodl v soukromoprávní věci, ale neměl k tomu pravomoc. Stejný důvod je uveden také v § 46 odst. 2 s. ř. s. Ve správním soudnictví je totiž poskytována ochrana jen veřejným subjektivním právům, kdežto subjektivním právům soukromým je poskytována v občanském soudním řízení podle páté části občanského soudního řádu. Příkladem rozhodnutí v soukromoprávní věci je např. rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ve sporu o úhradu za poskytnuté služby mezi uživatelem a poskytovatelem telekomunikační služby. Také „rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí o odvolání proti rozhodnutí úřadu práce o mzdových nárocích žalobce podle § 9 odst. 4 zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, je rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci. Ochrana soukromých práv, byť byla předmětem řízení u správního orgánu, je zajištěna postupem podle § 244 a násl. o. s. ř. ve znění účinném po 1. 1. 2003, tedy projednáním a rozhodnutím v občanském soudním řízení, a nikoliv ve správním soudnictví [§ 46 odst. 2 a § 68 písm. b) s. ř. s.].<sup>31</sup>
- Třetím důvodem nepřipustnosti žaloby je situace, kdy jediným důvodem žaloby je tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí z důvodu absolutní věcné nepřislušnosti orgánu, který ve věci rozhodl a žalobce se vyslovení nicotnosti nedomáhal v řízení před správním orgánem. Nicotným rozhodnutím tedy v tomto případě rozumíme takové rozhodnutí, které bylo vydáno správním

---

<sup>30</sup> Rozsudek NSS ze dne 12.05.2005, čj. 2 Afs 98/2004 - 65 publikovaný pod č. 672/2005 Sb. NSS

<sup>31</sup> Rozsudek NSS ze dne 01.04.2003, čj. 6 A 97/2002 - 26 publikovaný pod č. 17 / 2003 Sb. NSS

orgánem absolutně nepříslušným a proto jej nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.

- Nepřípustná je také žaloba, která směřuje jen proti odůvodnění rozhodnutí. Nejde tedy o případy, kdy žaloba tvrdí, že výrok nemůže obstát z důvodů prezentovaných v odůvodnění, ale o případy, kdy jsou napadány pouze skutečnosti, které byly podkladem rozhodnutí, nebo úvahy, kterými byl soud veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval, případně jiné skutečnosti uvedené v odůvodnění. Odůvodnění tedy sice může být vadné, což může mít následky i pro rozhodnutí soudu, samo o sobě však nemůže žalobce zkrátit na jeho subjektivních hmotných právech. Jde tady o klasickou prevenci proti „slovíčkaření“.
- Důvodem nepřípustnosti je konečně také okolnost, že žalobou napadené rozhodnutí je podle SŘS nebo na základě zvláštního zákona z přezkumu správním soudem vyloučeno. Vylučované rozhodnutí se nesmí týkat základních práv a svobod podle Listiny. Soudní řád správní ze soudního přezkoumávání vylučuje úkony správního orgánu uvedené v § 70. Tomuto tématu se věnuji dále, v subkapitole kompetenční výluky.

#### **4.1 Kompetenční výluky**

V návaznosti na předchozí kapitolu, pojednávající o nepřípustnosti žaloby, je potřeba se také zmínit o tzv. kompetenčních výlukách, které upravuje s. ř. s. v § 70. Jsou to případy, kdy určité úkony správního orgánu jsou vyloučeny ze soudního přezkumu. Pokud měl tuto problematiku rozčlenit, uvedl bych zde šest zvláštních kategorií.

- Ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které vůbec nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 písm. a). Takovými úkony se nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují subjektivní veřejná práva nebo povinnosti. „Novější judikatura v této souvislosti mluví

o aktech, které se sice třeba i prezentují ve formě rozhodnutí, ve smyslu soudního řádu správního však „rozhodnutím“ nejsou, protože nemají tento právní obsah.“<sup>32</sup> Zde bych rád uvedl několik příkladů z judikatury, které jsou v souvislosti s touto problematikou ze soudního přezkumu vyloučeny nebo naopak nikoliv. Soud svým judikátem vyloučil přezkum např. u následujících rozhodnutí.

„I. Ačkoli je rozhodnutí o závazném posouzení vydávané dle § 34b zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, za „rozhodnutí“ v zákoně označeno a obsahuje formální náležitosti rozhodnutí podle § 32 citovaného zákona, nelze jej po materiální stránce za správní akt ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. považovat. Jeho soudní přezkum je dle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen.“<sup>33</sup>

„Rozhodnutí o opravě zřejmých omylů a nesprávností (§ 56 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), nepodléhá soudnímu přezkumu [§ 70 písm. a) s. ř. s.], pokud se jím opravuje rozhodnutí, které je samo ze soudního přezkumu vyloučeno (zde exekuční výzva podle § 73 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků).“<sup>34</sup>

„Přípis, jímž správní orgán sděluje, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu z roku 2004), je pouhým sdělením úřadu straně a není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.; takový úkon je vyloučen z přezkoumání soudem ve správním soudnictví a žalobu proti němu podanou správní soud odmítne jako nepřijatelnou [§ 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e), § 70 písm. a) s. ř. s.].“<sup>35</sup>

V otázce, který úkon je či není rozhodnutím je potřeba také zmínit usnesení ústavního soudu sp. zn. IV.ÚS 233/02, kde „Ústavní soud vycházel z toho, že pojem "rozhodnutí" je označením technickým a že je třeba k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. Není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo případně věc vyřídil toliko neformální přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím, např. bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Takový akt může být podroben rovněž

---

<sup>32</sup> Mikule V. a kolektiv: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004, str. 166

<sup>33</sup> Rozsudek NSS ze dne 23.08.2011, čj. 5 Afs 37/2011 - 77 publikovaný pod č. 2454/2012 Sb. NSS

<sup>34</sup> Rozsudek NSS ze dne 16.12.2010, čj. 1 Afs 102/2010 - 48

<sup>35</sup> Rozsudek NSS ze dne 14.02.2008, čj. 7 As 55/2007 - 71 publikovaný pod č. 1831/2009 Sb. NSS

soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou, neboť právě tato skutečnost může vést ke zrušení takového "rozhodnutí".<sup>36</sup>

Rozhodnutí, které se na první pohled může jevit jako vyloučené ze soudního přezkumu, ale které takovým způsobem přezkoumatelné je bylo zveřejněné ve sbírce NSS pod č. 1814 z roku 2009. „Územní souhlas vydaný na základě § 96 stavebního zákona z roku 2006 je rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu z roku 2004, a proto je odvolání proti němu přípustné. Sdělení odvolacího orgánu, kterým byly námitky vznesené proti územnímu souhlasu shledány neopodstatněnými, je třeba považovat z materiálního hlediska za rozhodnutí o odvolání, které je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a není tedy vyloučeno ze soudního přezkumu dle § 70 písm. a) s. ř. s.“<sup>37</sup>

- Dále jsou z přezkumu vyloučeny také úkony předběžné povahy, i když jsou rozhodnutími oproti úkonům v předchozím bodě. Ústavnost této výluky potvrdil Ústavní soud s tím, že tím není dotčen podstata a smysl základního práva podle čl. 36 Listiny, protože právo fyzické i právnické osoby je dostatečně zajištěno pravomocí soudů přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů, která mají povahu rozhodnutí konečného. „Za rozhodnutí předběžné povahy správní soudy obecně považovaly např. zaujetí závazného stanoviska, rozhodnutí o předchozím souhlasu nebo tzv. podkladové rozhodnutí, tedy rozhodnutí, z nichž teprve vychází další rozhodnutí konečné povahy, jímž je zasahováno do práv a povinností určitého subjektu.“<sup>38</sup> Nejvyšší správní soud dále svým rozsudkem upřesnil jaké znaky obsahuje rozhodnutí předběžné povahy. „Rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. musí současně splňovat následující znaky: 1) musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravující předběžně či dočasně poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby či zatímně fixující určitý stav (materiální znak); 2) proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, možnost bránit se v řízení, jež musí

<sup>36</sup> Usnesení ÚS ze dne 28.8.2002, sp. zn. IV.ÚS 233/02

<sup>37</sup> Rozsudek NSS ze dne 22.01.2009, čj. 1 As 92/2008 - 76 publikovaný pod č. 1814/2009 Sb. NSS

<sup>38</sup> Mikule V. a kolektiv: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004, str. 167

nutně proběhnout (tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zahájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním) před správním orgánem, který v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak).<sup>39</sup>

Příklad rozhodnutí předběžné povahy nalezneme např. v zákoně o správě daní a poplatků. „Rozhodnutí o zřízení zástavního práva k zajištění daňové pohledávky dle § 72 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je rozhodnutím předběžné povahy, neboť se jedná pouze o dočasné opatření, jehož platnost je zákonem omezena do splatnosti daňové pohledávky, a proto je ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučeno.“<sup>40</sup>

Naopak rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu navzdory opačnému přesvědčení veřejnosti předběžným opatřením není. „Rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu podle § 118c zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s. a není vyloučeno ze soudního přezkumu.“<sup>41</sup>

- Třetím případem úkonů vyloučených ze soudního přezkumu jsou úkony, kterými se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Podle dřívější úpravy to byla tzv. rozhodnutí procesní povahy, ovšem tento pojem se jevil jako značně neurčitý. Za taková rozhodnutí byla totiž někdy považována i rozhodnutí, která zasahovala nebo byla způsobilá zasáhnout do hmotných subjektivních práv účastníka řízení. Proto byla současnou úpravou nahrazena pojmem „úkony, jimiž se upravuje vedení správního řízení“. Správní řád ani soudní řád správní definici pojmu „úkony, jimiž se upravuje vedení řízení neupravuje“, ale jeho význam se dá dovodit z judikatury. Patří sem např. rozhodnutí o prominutí zmeškání lhůty, o zastavení řízení pro zpětvzetí návrhu, o přerušení řízení, o ustanovení znalce nebo o zastavení řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. Z možnosti přezkumu naopak vyloučena nejsou rozhodnutí procesní, jimiž se rozhoduje o procesních právech, jako např. rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřípustnost, o zastavení správního řízení nebo o

<sup>39</sup> Rozsudek NSS ze dne 29.03.2006, čj. 2 Afs 183/2005 - 64 publikovaný pod č. 886/2006 Sb. NSS

<sup>40</sup> Rozsudek NSS ze dne 28.04.2005, čj. 5 Afs 162/2004 - 61 publikovaný pod č. 613/2005 Sb. NSS

<sup>41</sup> Rozsudek NSS ze dne 08.12.2009, čj. 7 As 69/2008 - 47 publikovaný pod č. 1996/2010 Sb. NSS



povolení nebo nařízení obnovy řízení. Smyslem této výluky je to, „aby se soud zabýval až výsledným rozhodnutím ve věci samé a nesprávnost postupu při vedení řízení, čili úkony, jimiž se upravuje vedení řízení, učinil předmětem svého přezkumu až v rámci soudního přezkumu ve věci samé.“<sup>42</sup>

Zde bych opět zmínil dva konkrétní příklady z judikatury, kde první rozhodnutí z přezkoumání vyloučeno je a druhé nikoliv. „Rozhodnutí správce daně o vyloučení pracovníka je rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení [§ 70 písm. c) s. ř. s.] a které není přezkoumatelné samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Musí proto předcházet rozhodnutí o věci samé, aby případné vady daňového řízení způsobené nesprávnou aplikací § 26 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, bylo možno namítat v řízení o žalobě proti meritornímu rozhodnutí.“<sup>43</sup>

„Rozhodnutí správního orgánu, kterým nebylo povoleno nahlédnout do spisu podle § 38 odst. 1, resp. 2 správního řádu z roku 2004 osobě, která není a nebyla účastníkem řízení, nelze považovat za rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení; takové rozhodnutí nelze podřadit pod kompetenční výluky dle § 70 písm. c) s. ř. s. a podléhá soudnímu přezkumu.“<sup>44</sup>

- Ze soudního přezkumu jsou dále vyňaty takové úkony, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí. Jde o úkony, které jsou rozhodnutími po stránce obsahové a ne tedy úkony jen předběžné povahy, jimiž je vyjádřen pouze výsledek odborného posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí. Opět bych uvedl pár příkladů z rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, nejprve ty, které spadají pod kompetenční výluky uvedené v § 70 písm. d) s. ř. s. Ve věci posouzení zdravotního stavu osoby. „§ 77 odst. 1 a 77a odst. 1 písm. a) zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění zákonů č. 548/1991 Sb. a č. 285/2002 Sb. Rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti lékařskému posudku vydanému v rámci lékařské preventivní péče, jímž byl

---

<sup>42</sup> Brothánková J., Žiškova M.: Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou, Praha, 2006, str. 117

<sup>43</sup> Rozsudek NSS ze dne 15.10.2003, čj. 3 Afs 20/2003 publikovaný pod č. 114/2004 Sb. NSS

<sup>44</sup> Rozsudek NSS ze dne 04.06.2010, čj. 5 As 75/2009 - 78 publikovaný pod č. 2233/2011 Sb. NSS

žalobce shledán trvale nezpůsobilým výkonu určité práce, samo o sobě neznamená právní překážku výkonu povolání, neboť překážkou výkonu povolání by byl až případný právní úkon zaměstnavatele (např. převedení na jinou práci, výpověď apod.) v souladu s příslušnými ustanoveními zákoníku práce. Na žalobu proti takovému rozhodnutí proto dopadá kompetenční výlučka podle § 70 písm. d) s. ř. s. a soud ji odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.<sup>45</sup>

A druhý, ve věci posouzení technického stavu věci. „Provedení opravy v technickém průkazu osobního motorového vozidla, spočívající v uvedení zřejmě neoprávněně pozměněného údaje o nejvyšší povolené hmotnosti přípojného vozidla do souladu se schválenou výchozí technickou způsobilostí vozidla, je úkonem správního orgánu, jehož vydání záviselo výlučně na posouzení technického stavu věci, a proto je tento úkon ve smyslu § 70 písm. d) s. ř. s. vyloučen ze soudního přezkoumání.“<sup>46</sup>

Naopak další dva uvedené příklady z přezkoumání soudem vyloučeny nejsou. „Rozhodnutí o příspěvku na péči podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, není vyloučeno ze soudního přezkumu na základě § 70 písm. d) s. ř. s.“<sup>47</sup>

„Rozhodnutí vyšší přezkumné komise u Ministerstva obrany podle § 30 odst. 4 zákona č. 585/2004 Sb., branného zákona, jímž byl voják podle § 29 odst. 7 tohoto zákona ve spojení s § 2 a přílohou č. 1 k vyhlášce Ministerstva obrany č. 103/2005 Sb., o zdravotní způsobilosti k vojenské činné službě, shledán neschopen k vojenské činné službě, podléhá přezkumu ve správním soudnictví, neboť zasahuje bezprostředně do práv a povinností vojáka; takové rozhodnutí lze podřadit pod § 65 odst. 1 s. ř. s. a nedopadá na něj kompetenční výlučka podle § 70 písm. d) s. ř. s.“<sup>48</sup>

- Kompetenční výlučka podle § 70 písm. e) s. ř. s., kdy ze soudního přezkumu jsou vyloučeny úkony správního orgánu o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo jiné činnosti, byla prakticky převzata z předchozí

<sup>45</sup> Rozsudek NSS ze dne 02.08.2006, čj. 3 Ads 51/2006 - 85

<sup>46</sup> Rozsudek NSS ze dne 28.05.2007, čj. 4 As 49/2006 - 51

<sup>47</sup> Rozsudek NSS ze dne 06.01.2010, čj. 3 Ads 110/2009 – 49 publikovaný pod č. 2018 / 2010 Sb. NSS

<sup>48</sup> Rozsudek NSS ze dne 03.11.2009, čj. 3 Ads 81/2009 - 75 publikovaný pod č. 2198 / 2011 Sb. NSS

úpravy o. s. ř. (konkrétně z § 248 odst. 2 písm. h)) a platí pro ni víceméně to, co bylo uvedeno v předchozím bodě. V tomto případě se ovšem výlučka týká pouze fyzických osob.

- Do posledního bodu samozřejmě musí být zahrnuty také případy, kdy soudní přezkum úkonů správních orgánů je vyloučen zvláštním zákonem. Zde bych zmínil ještě jeden příklad z judikatury. „Rozhodnutí o přechodu z pracovní neschopnosti do invalidity podle § 94 až § 98 zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, nepodléhá samostatně přezkumu ve správním soudnictví. Takové rozhodnutí soud přezkoumá jen k žalobě proti rozhodnutí o zastavení výplaty dávky nemocenského pojištění či proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dávku důchodového pojištění [§ 97 věta druhá cit. zákona, § 70 písm. f) s. ř. s.].“<sup>49</sup>

## 5. Náležitosti žaloby a lhůta pro její podání

Kromě náležitostí zvláštních, stanovených v části SŘS, týkající se řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, musí žaloba obsahovat také náležitosti obecné, uvedené v § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s (požadavky spojené s podáním účastníka). Mezi obecné náležitosti patří především podmínka, že podání obsahující úkon, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem, je možné provést pouze zákonem dovolenými způsoby. A to písemně, ústně do protokolu, případně i v elektronické formě podepsané elektronicky podle zvláštního zákona. V jiné formě lze takové podání učinit jen v případě, že do tří dnů bude potvrzeno písemným podáním shodného obsahu nebo bude předložen jeho originál. Jinak se k němu nepřihlíží. Pokud takový úkon činí kolektivní orgán nebo osoba, za niž kolektivní orgán podle zvláštního zákona jedná, musí k němu být připojen opis usnesení takového orgánu, jímž byl s obsahem podání vysloven souhlas. Další obecnou podmínkou je, že z každého podání musí být zřejmé kdo jej činí, které věci se týká, proti komu směřuje, co navrhuje a musí být datováno a podepsáno. Ten, kdo podání činí, musí v podání uvést o své osobě údaje v nezbytném rozsahu. Vždy musí uvést jméno, příjmení a doručovací adresu. Jiné osobní údaje musí uvést jen tehdy, je-li to

---

<sup>49</sup> Rozsudek NSS ze dne 07.06.2006, čj. 6 Ads 41/2005 - 24 publikovaný pod č. 1615/2008 Sb. NSS

potřeba s ohledem na povahu věci, která má být soudem projednána. Dále musí být k podání připojeny všechny listiny, jichž se podatel dovolává. Podání, které je třeba doručit ostatním účastníkům a osobám na řízení zúčastněných musí být předloženo v potřebném počtu stejnopisů. V případě že má podání určité vady, vyzve předseda senátu usnesením podatele k odstranění nebo opravě těchto vad a stanoví k tomu lhůtu. Jestliže v této lhůtě nebude podání opraveno nebo doplněno a v řízení nebude možno z tohoto důvodu pokračovat, soud řízení o takovém podání usnesením odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek. O tom musí být podatel ve výzvě k opravě nebo odstranění vad poučen.

§ 71 s. ř. s. dále nad rámec výše uvedených obecných náležitostí stanovuje náležitosti zvláštní, které, v případě že jsou vadné, mohou být odstranitelné na výzvu soudu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Tyto náležitosti bych opět rozdělil podle struktury § 71 s. ř. s. do několika bodů.

- V žalobě musí být označeno napadané rozhodnutí správního orgánu. Zde je myšlen orgán, který ve správním řízení rozhodl v posledním stupni a který bude v řízení před soudem žalovaným. Rozhodnutí se označuje zpravidla spisovou značkou a datem vyhotovení nebo vydání, příp. dalšími nezbytnými identifikačními údaji. Také by mělo být uvedeno, v který den bylo písemné vyhotovení rozhodnutí žalobci doručeno nebo jiným zákonným způsobem oznámeno. Kromě jiných důvodů také proto, že ode dne oznámení počíná běžet lhůta k podání žaloby. Ale protože lze den doručení nebo jiného oznámení rozhodnutí zjistit zpravidla ze správního spisu nebo dalším šetřením, nevede neuvedení data samo osobě k odmítnutí takového návrhu.

Pokud se žalobce dožaduje, aby bylo současně rozhodováno i o rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, musí uvést výše zmíněné údaje i o tomto rozhodnutí. Takové rozhodnutí se také přikládá k založení do spisu v jedné kopii, kterou není třeba ověřovat.

- Žalobce je povinen označit osoby zúčastněné na řízení, jsou - li mu známy. Přesněji řečeno je povinen označit osoby, které připadají v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení. Osobami na řízení zúčastněnými se totiž stanou až po svém výslovném oznámení soudem, že budou v řízení práva osob na řízení

zúčastněných uplatňovat. Obvykle jsou takovými osobami účastníci správního řízení, z něhož napadané rozhodnutí vzešlo. Jestliže žalobce takové osoby neoznačí, např. z důvodu že mu nejsou známy, určí jejich okruh předseda senátu a to i v případě, že takovou osobu zjistí až v průběhu řízení.

- Žaloba musí obsahovat označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá a také žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Zákon tyto dvě náležitosti žaloby rozděluje do písmen c) a d) § 71 s. ř. s., ale já jsem je z důvodu jejich úzké souvislosti sloučil do jednoho bodu. Soudní řád správní zmiňuje výroky v množném čísle. Což je správné, protože výroková část může a také často obsahuje výroky několik. Přesné označení napadaných výroků je velmi důležité především proto, že soud přezkoumává pouze výroky výslovně napadené.

Problematika žalobních bodů je o něco složitější a proto soud k podrobnějšímu vysvětlení upřesnil některé nejasnosti v judikatuře. Některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zmíním ještě v tomto bodě. Důležité je, že soud, který se v tomto řídí zásadou dispoziční, přezkoumává výslovně napadené výroky rozhodnutí zásadně jen v mezích žalobních bodů. O nové napadané výroky a žalobní body přitom žalobce může žalobu rozšířit jen ve lhůtě pro podání žaloby. Po uplynutí lhůty tedy již není možné žalobu v tomto rozsahu rozšiřovat a soud k takovému případnému rozšíření nepřihlíží. Toto je typický důsledek zásady koncentrace řízení. „Ve správním soudnictví tedy není vyloučena situace, že soud námitky uvedené v žalobních bodech neuzná za oprávněné a žalobu zamítne, ačkoliv zjistil nezákonnosti, pro které (kdyby byly v žalobních bodech uvedeny) by patrně mohl žalobě vyhovět.“<sup>50</sup> V tom se správní soudnictví liší od soudnictví ústavního, kde Ústavní soud není při rozhodování o ústavní stížnosti omezen pouze na posouzení v ní obsažené ústavně právní argumentace.

V právní větě rozhodnutí publikovaného pod č. 113/2004 Sb. NSS se v podstatě v souvislosti se žalobními body opakuje to, co jsem již zmínil

---

<sup>50</sup> Mikule V. a kolektiv: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004, str. 169

výše. Uvádím ho zde ale z důvodu upřesnění vyzývací povinnosti soudu v souvislosti s uplatňovanou dispoziční zásadou. „V důsledku přísné dispoziční zásady v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Přitom zákon stanoví, že žaloba musí vždy obsahovat alespoň jeden žalobní bod (viz věta druhá ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s.). Pokud žádný žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek podmínek řízení odstraněn, a to ve lhůtě pro podání žaloby, jak vyplývá z ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. Není však dána zákonná povinnost soudu v těchto případech vždy vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť takto široce pojímaná povinnost soudu by zjevně odporovala zmíněné zásadě dispoziční a rovněž zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je tento typ řízení koncipován.“<sup>51</sup>

Rozhodnutí č. 488/2005 Sb. NSS „ospravedlňuje“ soudní odmítnutí žaloby s nedostatečně odůvodněnými žalobními body a to především po stránce skutkové. „Žalobní body [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] musí obsahovat jak právní, tak zpravidla i skutkové důvody, pro které žalobce považuje napadené výroky rozhodnutí správního orgánu za nezákonné nebo nicotné. Pokud žaloba postrádala potřebná konkrétní skutková tvrzení a žalobce vzdor výzvě a poučení soudu nijak nereagoval a vadu neodstranil, postupoval krajský soud v souladu se zákonem, odmítl-li žalobcovu podání z tohoto důvodu.“<sup>52</sup>

Poměrně nové rozhodnutí č. 2162/2011 Sb. NSS v podstatě zdůvodňuje potřebu uvedení žalobních bodů a také jaksi snižuje formální nároky na konkrétnost žalobních bodů. „Smyslem uvedení žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným – nicméně srozumitelným a jednoznačným – vymezením skutkových i právních důvodů tvrzené

---

<sup>51</sup> Rozsudek NSS ze dne 23.10.2003, čj. 2 Azs 9/2003 - 40 publikovaný pod č. 113/2004 Sb. NSS

<sup>52</sup> Rozsudek NSS ze dne 27.10.2004, čj. 4 Azs 149/2004 - 52 publikovaný pod č. 488/2005 Sb. NSS

nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věci zabývat.“<sup>53</sup>

- Z důvodu zájmu o zjištění skutkového stavu, který byl v době rozhodování správního orgánu, lze provádět dokazování. Je na žalobci aby prokázal svá tvrzení, proto má v žalobě navrhnout a označit důkazy, kterými chce svá tvrzení podložit. Může také v žalobě navrhnout zopakování důkazu již provedeného správním orgánem. Rozhodnutí o tom, které z navržených důkazů budou provedeny, je ovšem na soudu, přičemž soud může provést i důkazy ostatními účastníky nenavržené. Jestliže soud návrhu na provedení určitého důkazu nevyhoví, je povinen to v rozhodnutí odůvodnit.
  
- V neposlední řadě je také zvláštní náležitostí žaloby uvedení návrhu výroku soudu, tzv. žalobního petitu. Takový návrh výroku obsahuje rozhodnutí soudu ve věci samé. Navrhován může být pouze výrok, který s. ř. s. připouští, tedy:
  - zrušení napadeného rozhodnutí
  - zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které předcházelo napadenému rozhodnutí správního orgánu, který rozhodl v posledním stupni (v případě že je navrhováno i zrušení rozhodnutí tohoto orgánu)
  - vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí
  - vzhledem k možné modifikaci uloženého trestu za správní delikt soudem samým upuštění od trestu za správní delikt nebo snížení takového trestu v mezích zákonem dovolených. Návrh rozsahu moderace je tedy na žalobci. V tomto případě může jít o petit eventuelní i primární. Soud může upustit od trestu nebo jej snížit pouze tehdy, nejsou – li důvody pro zrušení rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. Proto navrhuje – li žalobce v první řadě zrušení výroku nebo výroků napadeného rozhodnutí, může pro případ, že by tomuto návrhu nebylo vyhověno, navrhnout jako eventuelní možnost upuštění od trestu nebo jeho snížení. „Pokud však žalobce usuzuje, že rozhodnutí správního orgánu, kterým mu byl uložen

---

<sup>53</sup> Rozsudek NSS ze dne 24.08.2010, čj. 4 As 3/2008 - 78 publikovaný pod č. 2162 / 2011 Sb. NSS

trest za správní delikt, sice není nezákonné (a se žalobou podle § 65 odst. 1 by proto zřejmě neuspěl), podle správního uvážení správního orgánu (nevybočujícího z mezí stanovených zákonem) byl však trest uložen ve „zjevně nepřiměřené výši“, může se ve smyslu ust. § 65 odst. 3 domáhat (přímo a pouze), aby soud v tomto směru nahradil výsledek uvážení správního výsledkem (svého) uvážení soudního.“<sup>54</sup>

Nakonec musím ještě zmínit, že není vadou petitu, jestliže výslovně neuvádí, zda se zrušení rozhodnutí domáhá pro nezákonnost nebo pro vady řízení.

- V § 71 odst. 2 s. ř. s. je ještě zakotvena koncentrace řízení – žalobu lze rozšířit o dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo uvést další žalobní body vztahující se k napadeným výrokům jen ve lhůtě stanovené pro podání žaloby. Žalobní body nebo napadené výroky rozhodnutí lze ovšem omezit nebo vypustit kdykoliv v řízení a to až do doby, než soud o žalobě rozhodne. Ve stejné lhůtě může vzít žalobce žalobu zcela nebo zčásti zpět. Zásada koncentrace řízení se však nevztahuje na dokazování, k prokázání tvrzení, uvedených v žalobě ve lhůtě pro podání žaloby lze i po této lhůtě navrhnout provedení dalších důkazů, které nebyly v žalobě do té doby uvedené. Tato dispoziční zásada, resp. princip koncentrace řízení se uplatňuje především z důvodu naplnění ústavního práva na projednání a rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů. Dále je zde zmíněna ještě povinnost připojit k žalobě jeden opis napadaného rozhodnutí správního orgánu. S tím souvisí i požadavek na předložení žaloby s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal u soudu a aby každý účastník řízení dostal po jednom stejnopisu. Žalobce ovšem nemá povinnost předložit stejnopisy také pro osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení. Předseda senátu je naproti tomu povinen i takovým osobám, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení a jejichž okruh je ze žaloby zřejmý, doručit stejnopis žaloby. Pokud žalobce žalobu v tolika stejnopisech nepředloží, je soud povinen si je opatřit sám.

---

<sup>54</sup> Mikule V. a kolektiv: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004, str. 170



Mimo výše zmíněné zvláštní náležitosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je také důležité žalobu podat k věcně a místně příslušnému soudu. Příslušnost soudu je upravena v § 7 s. ř. s. Věcně příslušné v I. stupni jsou krajské soudy, nestanoví – li zákon jinak. Místně příslušný je až na výjimky ten soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Jestliže má tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí fikce, že má sídlo v obvodu své působnosti. Výjimky z místní příslušnosti jsou stanoveny v § 7 odst. 3 a 4 s. ř. s. a týkají se žalob ve věcech důchodového a nemocenského pojištění. Stává se, že je žaloba podána k věcně nebo místně nepříslušnému soudu, v takovém případě je tento soud povinen takovou žalobu postoupit soudu věcně a místně příslušnému. V případě, že soud, kterému byl návrh postoupen, s takovým postoupením nesouhlasí, předloží spisy k rozhodnutí o příslušnosti Nejvyššímu správnímu soudu, takovým rozhodnutím jsou soudy o této otázce vázány.

Řízení před správními soudy je sice samo o sobě neformální, ale je velmi důležité správně a včas formulovat žalobu a úplně vymezit žalobní body. Z důvodu zásady koncentrace řízení je totiž případné pochybení, ke kterému může dojít kvůli nevědomosti, v dalších fázích téměř nenapravitelné. Proto se doporučuje v řízení zastoupení advokátem, není to ale povinností. Současný trend „brojení proti přílišnému formalismu“ se projevuje i ve správním soudnictví. Dle mého názoru by mělo být především dosaženo účelu, kvůli kterému zákon řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu upravuje, tj. z důvodu účinné ochrany proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu a to i přes případné částečné nevědomé nedodržení všech formálních postupů, které jsou zákonem nebo soudy vyžadovány. K tomu bych zde rád zmínil rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které se svým obsahem také staví proti přílišnému formalismu. „I. Přepjatý formalismus při posuzování náležitostí žaloby ve správním soudnictví – a stejně tak i jakýchkoliv jiných procesních úkonů účastníků řízení – naprosto neodpovídá principu materiálního právního státu, ale ani samotnému poslání soudnictví. Soudy jsou nezávislé a nestranné státní orgány, které usilují o nalezení spravedlnosti rozhodováním v konkrétních věcech a které nemohou odmítnout zabývat se určitou věcí ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů, ale pouze z takových příčin, které poskytování soudní ochrany skutečně vylučují. Při výkladu mezí práva na spravedlivý proces, stanovených soudním řádem správním (např. náležitosti

žaloby, lhůta pro její podání, procesní podmínky), je v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nezbytné šetřit jejich podstaty a smyslu a nezneužívat je k jiným účelům, než pro které byly stanoveny. Nabízejí-li se přitom dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch výkonu práva na spravedlivý proces a druhá proti němu, musí soud vždy zvolit výklad první. II. Odstraňuje-li soud vady žaloby, potom musí žalobce vždy k odstranění těchto vad vyzvat, stanovit mu k jejich odstranění přiměřenou lhůtu a poučit jej jednak o následcích nesplnění této výzvy a jednak o tom, jak má vadu odstranit. Toto poučení přitom musí být konkrétní a diferencované v závislosti na individuální charakteristice žalobce, vůči němuž směřuje. III. Jestliže žalobce označí v žalobě jako žalovaného správní orgán I. stupně, ale z obsahu žaloby je zřejmé, že brojí i proti rozhodnutí správního orgánu II. stupně, nejedná se o neodstranitelnou vadu, jež by měla vést k odmítnutí návrhu (§ 37 odst. 5 s. ř. s.). V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. není osoba žalovaného určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Je tedy věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce; zvláštní usnesení o tom soud nevydává (§ 53 odst. 2 s. ř. s. a contrario).<sup>55</sup>

## 5.1 Lhůta pro podání žaloby

Obecná ustanovení o lhůtách ve správním soudnictví jsou obsažena v § 40 s. ř. s. Tato ustanovení se v podstatě neodchylují od obvyklé úpravy v jiných procesních předpisech. Pro zjednodušení zákon až na výjimky počítá se lhůtami v řádech týdnů a měsíců. Lhůty stanovené tímto zákonem, výzvou nebo rozhodnutím soudu, počínají běžet počátkem dne následujícího po dni, ve kterém došlo ke skutečnosti určující její počátek. To ale neplatí pro lhůty stanovené podle hodin.

Lhůta stanovená v týdnech, měsících nebo rocích končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty. Jestliže takový den v měsíci není, končí lhůta uplynutím posledního dne v měsíci. Případně – li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo na některý státem uznaný svátek, končí lhůta

---

<sup>55</sup> Rozsudek NSS ze dne 12.10.2004, čj. 5 Afs 16/2003 - 56 publikovaný pod č. 534/2005 Sb. NSS

uplynutím nejbližšího následujícího pracovního dne. To opět neplatí pro lhůty stanovené podle hodin.

K zachování lhůty stačí, pokud bylo podání v poslední den lhůty předáno soudu nebo držiteli poštovní licence, případně jinému orgánu, který má povinnost jej doručit, nestanoví – li zákon jinak.

Z vážných omluvitelných důvodů může předseda senátu na žádost zmeškání lhůty k provedení úkonu takovou lhůtu prominout, nestanoví – li zákon jinak. Žádost je přitom třeba podat do dvou týdnů od odpadnutí překážky, kvůli které se podání neuskutečnilo v „základní“ lhůtě a spolu se žádostí je třeba spojit i zmeškaný úkon. Lhůtu určenou soudem může předseda senátu také prodloužit.

Výše zmíněná ustanovení platí obdobně, jestliže zvláštní zákon, jímž se stanoví lhůty k podání návrhu soudu, neobsahuje ustanovení o počítání a běhu lhůt.

Zvláštní lhůty, stanovené pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu jsou obsaženy v ustanovení § 72 s. ř. s. I tuto část bych rozdělil, stejně jako to učinil zákonodárce, do několika bodů:

- Obecně lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy bylo žalobci oznámeno rozhodnutí doručení písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem. Lhůta je zachována i pokud je žaloba ve lhůtě doručena správnímu orgánu, proti jehož rozhodnutí směřuje. K zahájení řízení ovšem dochází až dnem, kdy podání postoupené správním orgánem obdrží příslušný soud. Lhůta je zachována také v případě, že je žaloba podána u věcně nepřislusného soudu. O tom již také rozhodl Nejvyšší správní soud. „Byla – li žaloba (§ 65 s. ř. s.) podána v zákonné lhůtě (§ 72 odst. 1 s. ř. s.) u věcně nepřislusného Nejvyššího správního soudu, není její včasnost ovlivněna tím, že ji tento soud postoupil věcně a místně příslušnému krajskému soudu (§ 7 odst. 6 s. ř. s.) až po lhůtě k jejímu podání.“<sup>56</sup>

Zvláštní zákony ale mohou stanovit lhůtu jinou než dvoutříměsíční. Tak např.:

---

<sup>56</sup> Rozsudek NSS ze dne 15.08.2008, čj. 8 As 2/2008 - 112 publikovaný pod č. 1721/2008 Sb. NSS

- zákon o azylu (zákon č. 325/1999 Sb. ve znění pozdějších předpisů); v případě podání žaloby proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR ve věci mezinárodní ochrany běží lhůta 15 dní ode dne doručení rozhodnutí; v taxativně vymezených případech je lhůta k podání žaloby dokonce jen 7 dní
- zákon o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti (č. 412/2005 Sb., §133); proti rozhodnutí ředitele Úřadu o rozkladu lze podat žalobu ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí
- zákon o pobytu cizinců na území ČR (zákon č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 172 odst. 1); žaloba proti správnímu rozhodnutí musí být podána do 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni nebo ode dne sdělení jiného rozhodnutí správního orgánu; žaloba proti správnímu rozhodnutí o vyhoštění musí být podána nejpozději do 10 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni

Lhůta pro podání žaloby se obecně váže nikoli na den, kdy rozhodnutí nabylo právní moci, ale na den, kdy bylo napadené rozhodnutí správního orgánu oznámeno žalobci. To je významné především v řízeních s více účastníky. Pokud je žaloba podaná ještě před oznámením napadaného rozhodnutí, je podaná předčasně a bude soudem, stejně jako žaloba podaná opožděně, odmítnuta. Otázka, zda vůbec a nebo kdy bylo rozhodnutí žalovaného správního orgánu žalobci doručeno, je zde velmi důležitá, ale její zodpovězení je někdy obtížné. „Vyvstanou-li krajskému soudu v řízení o správní žalobě pochybnosti o žalobcem (účastníky) tvrzeném okamžiku, kdy bylo správní rozhodnutí žalobci oznámeno (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), a tato okolnost by mohla mít za následek odmítnutí žaloby pro opožděnost, je krajský soud povinen umožnit žalobci (účastníkům), aby se před rozhodnutím ve věci k těmto pochybnostem vyjádřili a důkazními prostředky prokázali soudu svá skutková tvrzení. Pokud tak správní soud neučiní a bez dalšího podanou žalobu odmítne pro opožděnost, zatíží své řízení jinou vadou, která

by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].<sup>57</sup>

- Lhůta k podání žaloby ve veřejném zájmu podle § 66 odst. 1 - 3 s. ř. s., tzn. konkrétně k podání žaloby, kterou je ve veřejném zájmu oprávněn podat nejvyšší státní zástupce nebo veřejný ochránce práv je tříletá a počíná běžet od právní moci rozhodnutí, nestanoví – li zvláštní zákon jinak a nenabývá – li rozhodnutí právní moci od doručení rozhodnutí posledního účastníku, který proti němu mohl žalobu podat sám.
- Dále může nastat situace, kdy soud rozhodující v občanském soudním řízení toto řízení zastaví z důvodu, že jde o věc, v níž měla být podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. V takovém případě může žalobce podat novou žalobu u věcně a místně příslušného soudu ve správním soudnictví do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení v civilním soudnictví. V takovém případě potom platí, že žaloba byla ke správnímu soudu podána dnem, kdy došla soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení. Ustanovením, obsahujícím výše zmíněné, je řešena situace, která může nastat z důvodu „rozpolcenosti“ soudní ochrany. Měsíční lhůta k podání nové žaloby ve správním soudnictví je zde proto, že spory mezi civilními a správními soudy o výklad, jestli jde v daném případě o věc soukromoprávní nebo veřejnoprávní, nesmějí být k tíži žalobce. Narozdíl od zachování obecné dvouměsíční lhůty v případě podání žaloby u nepřísušného soudu, je v tomto případě situace opačná a lhůta zachována není. Lhůta pro podání žaloby podle § 72 odst. 3 s. ř. s. je totiž „zachována jen tehdy, pokud je žaloba podána do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení, a to u věcně a místně příslušného soudu. Lhůta proto není zachována v případě, že žaloba je podána u místně nepřísušného krajského soudu, jenž žalobu postoupí soudu místně příslušnému až po uplynutí lhůty k podání žaloby.“<sup>58</sup>  
Soud v případě podání žaloby podle § 72 odst. 3 s. ř. s. zkoumá nejen dodržení měsíční lhůty pro podání nové žaloby správnímu soudu, ale také

<sup>57</sup> Rozsudek NSS ze dne 12.08.2010, čj. 7 Afs 63/2010 - 65

<sup>58</sup> Rozsudek NSS ze dne 11.06.2009, čj. 6 Azs 28/2009 - 59

zda byla dodržena původní dvouměsíční (příp. jiná, zvláštním zákonem stanovená) lhůta k podání žaloby ve správním soudnictví, ač bylo touto žalobou nesprávně zahájeno občanské soudní řízení. Vyplývá to z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. 1405. „Při posuzování včasnosti správní žaloby podané u správního soudu poté, kdy soud v občanském soudním řízení pravomocně zastavil řízení ve smyslu § 104b odst. 1 o. s. ř., je nezbytné kromě zjištění, zda byla žaloba ke správnímu soudu podána ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí obecného soudu (§ 72 odst. 3 s. ř. s.), zkoumat i skutečnost, zda již při podání žaloby k obecnému soudu nebyla zmeškána lhůta pro podání správní žaloby stanovená soudním řádem správním, případně zvláštním zákonem. Podání žaloby u obecného soudu až po uplynutí této lhůty způsobuje opožděnost i posléze podané správní žaloby, byť by byla podána v měsíční lhůtě od pravomocného zastavení občanského soudního řízení [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].“<sup>59</sup>

- V § 72 odst. 4 je už jen výslovně vyloučena možnost prominutí zmeškání lhůty k podání žaloby. V těchto případech tedy nelze aplikovat ustanovení § 40 odst. 5 s. ř. s., podle kterého lze za určitých okolností zmeškání lhůty prominout a ani podpůrně ustanovení § 58 o. s. ř.

## 6. Odkladný účinek žaloby

Podáním žaloby se automaticky nepozastavují právní účinky napadeného rozhodnutí správního orgánu, tj. žaloba sama o sobě nemá odkladný účinek, právní moc a vykonatelnost rozhodnutí tedy zůstávají nedotčeny, jestliže zvláštní zákon nestanoví jinak (např. podle § 66 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, podání žaloby proti rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání má odkladný účinek s výjimkou rozhodnutí Rady podle § 20 odst. 4 a § 21 odst. 3 nebo podle § 196 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, se podáním žaloby odkládá vykonatelnost rozhodnutí, kterým byl uložen kázeňský trest). Jde o rozšíření oproti

---

<sup>59</sup> Rozsudek NSS ze dne 27.09.2005, čj. 3 As 30/2005 - 66 publikovaný pod č. 1405/2007 Sb. NSS

původní úpravě správního soudnictví, která při přiznání odkladného účinku připouštěla pouze odklad vykonatelnosti rozhodnutí, tj. odklad způsobilosti k nucenému výkonu cestou exekuce, přicházela – li v úvahu. V současné právní úpravě přiznání odkladného účinku žalobě znamená nejen vyloučení možnosti výkonu rozhodnutí, ale i vyloučení možnosti realizovat oprávnění plynoucí jinak z pravomocného aktu, tzn. že účinky s právní mocí spojené nenastávají.

Pokud žaloba nemá odkladný účinek přímo podle zvláštního zákona, může jej soud žalobě na návrh žalobce přiznat. Takový návrh musí být podán nejdříve současně se žalobou nebo až následně, nikoliv před podáním žaloby. Musí jít o výjimečný zásah a proto zákon podmiňuje přiznání odkladného účinku žalobě naplněním dvou předpokladů, uvedených v § 73 odst. 2 s. ř. s.

- Výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by pro žalobce znamenaly nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám. Tato definice nahradila zákonem č. 303/2011 Sb. předchozí úpravu. V té byla možnost přiznání odkladného účinku podmíněna tím, že výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by pro žalobce znamenaly tzv. nenahraditelnou újmu. Současná úprava se tak přiblížila úpravě v zákoně o ústavním soudu, konkrétně § 79 odst. 2. V předchozí úpravě vznikaly výkladové problémy při interpretaci pojmu „nenahraditelná újma“. Mělo jít o újmu nenapravitelnou, její intenzitu ale soudní řád správní nijak nenaznačoval. Nemusela jí být jen újma na majetku, ale třeba i přímo hrozící újma na zdraví. Určité konkrétní případy kdy se jednalo nebo naopak nejednalo o nenahraditelnou újmu se dají dovodit z judikatury. Tak např. „za „nenahraditelnou újmu“ ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. lze považovat hrozící výkon rozhodnutí o uložení pokuty fyzické osobě ve výši, která výrazně přesahuje prokázaný celoroční příjem její rodiny se dvěma nezletilými dětmi.“<sup>60</sup> Ale nijak výrazně sjednocená judikatura nebyla. Novelizaci tohoto ustanovení vnímám celkem pozitivně a to i proto, že soud bude muset při aplikaci tohoto ustanovení zkoumat intenzitu možné újmy u jednotlivých účastníků a vzájemně je porovnávat. Výkladové problémy vzniknou určitě i při aplikaci této úpravy, ale NSS má možnost judikaturu hned od počátku

---

<sup>60</sup> Rozsudek NSS publikovaný pod č. 172/2004 sbírky NSS

sjednocovat. Jelikož je nová úprava účinná až od 1. ledna 2012, zatím neexistuje žádná judikatura k tomuto konkrétnímu ustanovení.

- Přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s veřejným zájmem.

Důkazní břemeno v souvislosti s hrozbou újmy nese žalobce, další podmínku potom ověřuje a zkoumá soud sám.

Soud tedy v první řadě zjišťuje v jakém právu je žalobce ohrožen a zda mu strpění účinku pravomocného rozhodnutí skutečně způsobí újmu předpokládanou zákonem. Jestliže se soud domnívá že ano, zkoumá dále zda není přiznáním odkladného účinku ohrožen veřejný zájem. V případě kolize veřejného zájmu se základním právem žalobce musí soud k přiznání nebo nepřiznání odkladného účinku zkoumat intenzitu kolidujících zájmů. Vyplývá to z judikatury NSS: „Z povinnosti ústavně konformního výkladu § 73 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že v případě kolize základního práva žalobce (stěžovatele) (v projednávaném případě práva na soudní ochranu a na pokojné užívání majetku) s veřejným zájmem nepostačí pro zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku pouhá existence kolidujícího veřejného zájmu, nýbrž je nutné vážit s pomocí testu proporcionality intenzitu hrozícího zásahu do základního práva svěřícího žalobci (stěžovateli) s intenzitou narušení veřejného zájmu.“<sup>61</sup>

O návrhu na přiznání odkladného účinku rozhodne soud bez zbytečného odkladu; není – li tu nebezpečí z prodlení, rozhodne do 30 dnů od jeho podání. Usnesení o návrhu na přiznání odkladného účinku musí být vždy odůvodněno.<sup>62</sup>

V případě přiznání odkladného účinku žalobě se pozastavují účinky napadeného rozhodnutí. Rozhodnutí tedy sice zůstává pravomocné i vykonatelné, ale jsou pozastaveny právní účinky z něj plynoucí (uložené právní povinnosti nelze vynucovat, odejmutá nebo omezená oprávnění zůstávají zachována, přiznaná oprávnění nelze uplatňovat). O přiznání odkladného účinku rozhoduje soud usnesením, tento účinek působí od právní moci usnesení až do skončení řízení před soudem, tzn. do právní moci rozhodnutí, jímž se řízení končí.

---

<sup>61</sup> Rozsudek NSS ze dne 06.08.2008, čj. 5 As 17/2008 - 131 publikovaný pod č. 1698/2008 Sb. NSS

<sup>62</sup> nová úprava podle zákona č. 303/2011 Sb., § 73 odst. 4 s. ř. s.



„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 (§ 73 odst. 3 s. ř. s.).“<sup>63</sup>

V komentáři k SŘS jsem narazil na zajímavý příklad, z kterého lze vyčíst, jak přiznání odkladného účinku může mít v praxi kvůli důsledkům časových mezer mezi jednotlivými úkony komplikované následky na pozastavení účinků napadeného rozhodnutí. „Vzhledem k plynutí času a úkonům žalobce (popř. žalovaného) se právní účinky žalobou napadeného rozhodnutí mohou postupně měnit. Zjednodušený příklad: v den A je rozhodnutí odvolacího orgánu účastníku správního řízení doručeno a nabude právní moci a vykonatelnosti, jeden měsíc poté (den B) je účastník napadne žalobou, tři měsíce poté (den C) přizná soud na jeho žádost žalobě odkladný účinek (do té doby jsou právní účinky rozhodnutí nedotčeny), šest měsíců poté (den D) bude řízení před soudem skončeno (pozastavení účinků napadeného rozhodnutí zaniká a právní účinky rozhodnutí jsou opět nedotčeny), čtrnáct dnů poté (den E) podá neúspěšný žalobce kasační stížnost a požádá, aby jí byl přiznán odkladný účinek, tři měsíce poté (den F) přizná Nejvyšší správní soud stížnosti odkladný účinek (do té doby jsou právní účinky rozhodnutí napadeného zamítnutou žalobou nedotčeny), šest měsíců poté (den G) Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a řízení před soudem bude skončeno (pozastavení účinků stížností napadeného rozhodnutí krajského soudu a tedy i rozhodnutí správního orgánu žalobou napadeného – bude-li soudní praxe takto přiznání odkladného účinku kasační stížnosti vykládat – zaniká a právní účinky rozhodnutí správního orgánu jsou opět nedotčeny). Možné praktické důsledky časových mezer jsou zřejmé.“<sup>64</sup>

Také bych ještě rád zmínil rozsudek NSS, ve kterém se soud věnoval přiznání odkladného účinku podle § 73 s. ř. s. při současném odkladu výkonu rozhodnutí o přestupku podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích z důvodu podání žaloby proti takovému rozhodnutí. “Skutečnost, že správní orgán, který rozhodl o přestupku, má dle § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, povinnost na návrh účastníka řízení, který podal žalobu proti rozhodnutí o přestupku, odložit výkon rozhodnutí o přestupku, neznamená, že jsou rovněž správní soudy povinny bez dalšího vyhovět návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě či

<sup>63</sup> Rozsudek NSS ze dne 25.09.2008, čj. 2 As 60/2008 - 103 publikovaný pod č. 1763/2009 Sb. NSS

<sup>64</sup> Mikule V. a kolektiv: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004, str. 176

kasační stížnosti ve věci daného přestupku, aniž by zkoumaly, zda jsou pro to dány zákonné podmínky stanovené v § 73 odst. 2 s. ř. s.“<sup>65</sup>

Jestliže soud přiznal žalobě odkladný účinek, je povinen v průběhu řízení o žalobě z úřední povinnosti zkoumat, zda důvody, které byly oporou pro jeho rozhodnutí trvají a usnesení o přiznání odkladného účinku zrušit, pokud tyto důvody odpadly. Z toho plyne také povinnost soudu zrušit usnesení o přiznání odkladného účinku v případě, že soud dodatečně zjistí, že pro takové rozhodnutí nebyly důvody dány vůbec.

## **7. Přezkoumání napadeného rozhodnutí**

Tato kapitola je souhrnně nazvaná přezkoumání napadeného rozhodnutí, ale pojednám zde odděleně v subkapitolách o § 74, 75 a 77 s. ř. s., tedy o projednání žaloby, přezkoumání napadeného rozhodnutí a dokazování, což se ve svém souhrnu dá pod přezkoumávání napadeného rozhodnutí zařadit.

### **7.1 Projednání žaloby**

Předseda senátu je povinen doručit žalobu žalovanému do vlastních rukou. Dále musí žalobu doručit všem osobám zúčastněným na řízení, resp. osobám, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jejichž okruh je ze žaloby zřejmý. „Pokud žalobce označí jako osobu zúčastněnou osobu, která nemá být zúčastněnou dle odst. 1 § 34, a přesto se tato po sdělení soudu o započatém řízení bude domáhat tohoto postavení v řízení, rozhodne soud dle § 34 odst. 4 SŘS, že takovou osobou není. Naproti tomu musí soud sám osobu zúčastněnou uvědomit o probíhajícím řízení, pakliže sezná, že taková osoba zde je a doposud uvědoměna nebyla.“<sup>66</sup> Jestliže žalobce chybně označí v žalobě jako žalovaného jiný správní orgán, než žalovaným skutečně je a z obsahu žaloby je zřejmé, že projí proti rozhodnutí skutečného žalovaného, nejedná se o neodstranitelnou vadu, která by vedla k odmítnutí návrhu. Osoba žalovaného není v řízení o žalobě proti rozhodnutí

<sup>65</sup> Rozsudek NSS ze dne 17.06.2009, čj. 5 As 24/2009 - 58

<sup>66</sup> Brothánková J., Žiškova M.: Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou, 2. vydání, Praha, 2006, str. 135

správního orgánu určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Je tedy věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo žalovaným skutečně je. Takto rozhodl NSS svým rozsudkem, publikovaným pod č. 534/2005 Sb. NSS v souladu s požadavkem brojení proti přílišnému formalismu.

Současně je žalovanému správnímu orgánu uloženo, aby ve lhůtě maximálně jednoho měsíce<sup>67</sup> předložil spisy týkající se celého řízení, které vyústilo v rozhodnutí žalobou napadené a zároveň své vyjádření k žalobě. K žalobě nebo jinému návrhu, o kterém je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny, je žalovaný povinen předložit správní spisy a své vyjádření bez zbytečného odkladu.<sup>68</sup> Soud může uložit i jiným orgánům nebo osobám, aby předložily spisy nebo vyjádření potřebné k projednání věci, to je praktické především tam, kde podkladem pro finální akt napadený žalobou byl i jiný úkon jiného úřadu. Předložení správních spisů je spolu s vyjádřením k žalobě základní obranou správního orgánu proti podané žalobě. Správní orgán by měl dbát na to, aby spis předložil kompletní, jinak se vystavuje nebezpečí, že soud rozhodne v jeho neprospěch a to pouze z důvodu, že určitý dokument, který mohl rozhodnutí soudu zvrátit, ve spisu není založen. Soud totiž vychází z předpokladu, že správní spis byl dodán ve své úplné podobě. Výjimkou je pouze případ, kdy je zcela zřejmé že některá část spisu chybí a v takovém případě soud vyzve žalovaný správní orgán, aby spisový materiál doplnil. Výše zmíněný předpoklad dovedl NSS ve svém rozsudku ze dne 11.03.2008, čj. 1 Afs 7/2008 – 91. A podobně tuto skutečnost konstatoval i prvorepublikový NSS svým rozsudkem ze dne 27.3.1923, sp. zn. 4976/23, kde dovedl, že „když žalovaný úřad nepředloží správní spisy ani nezaujme stanovisko k údajům návrhu, vychází správní soud z předpokladu, že údaje ty odpovídají obsahu správních spisů.“ Tento postup může být někdy vnímán jako tvrdý, obzvlášť pokud došlo k nezařazení určité části spisu omylem, ale je zcela v souladu s principem rovnosti zbraní mezi správním orgánem a žalobcem. Předložení neúplného správního spisu nelze klást k tíži žalobce, ale je to správní orgán který musí nést následky svého pochybení. Případ kdy správní orgán nepředloží správní spis vůbec řešil NSS a jeho řešení zveřejnil pod č. 1013/2007 Sb. NSS. „Pokud správní orgán nepředloží soudu správní spisy v souladu s výzvou

---

<sup>67</sup> lhůta jednoho měsíce je zde až od novelizace zákonem č. 303/2011 Sb. s účinností od 1. ledna 2012; do té doby byla lhůta k předložení spisů a vyjádření se k žalobě dvouměsíční

<sup>68</sup> také tato úprava se v s. ř. s. objevila až díky novelizaci zákonem č. 303/2011 Sb.

podle § 74 odst. 1 s. ř. s., nelze bez dalšího rozhodnutí správního orgánu zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, ale je nezbytné správní orgán k jejich předložení opětovně vyzvat, poučit jej o následcích, které by nepředloženi spisu mohlo způsobit (§ 36 odst. 1 s. ř. s.), případně uložit sankci za neuposlechnutí výzvy soudu podle § 44 s. ř. s.<sup>69</sup>

Došlé vyjádření žalovaného správního orgánu doručí předseda senátu žalobci, kterému současně může uložit, aby na námitky uvedené ve vyjádření žalovaného odpověděl, tzn. aby podal repliku. Toto vyjádření soud zašle také osobám, které soudu včas sdělili, že budou práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat a nabyly tak procesního postavení těchto osob.

Nad rámec osob, které se staly osobami zúčastněnými na řízení z důvodu jejich označení v žalobě, vyhledává soud z moci úřední podle obsahu správního spisu další osoby, které žalobce neoznačil a jejichž práv se rozhodnutí mohlo dotknout a proto by jim příslušelo postavení osoby zúčastněné na řízení. Okruh těchto osob je zpravidla totožný s okruhem účastníků řízení před správním orgánem.

## 7.2 Přezkoumání napadeného rozhodnutí

Zde je podstatný především požadavek, aby soud při přezkoumávání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, proti jehož rozhodnutí žaloba směřuje. Existuje několik výjimek, z nichž bych zmínil jednu jako příklad. „Zrušení pravomocného rozhodnutí orgánu sociální péče o přiznání dávky sociální péče za dobu do 31. 12. 2006, k němuž došlo až poté, co orgán pomoci v hmotné nouzi podle § 81 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, vydal rozhodnutí o odnětí této dávky a o nepřiznání příspěvku na živobytí, představuje výjimečný důvod pro prolomení zásady obsažené v § 75 odst. 1 s. ř. s., podle níž soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.“<sup>70</sup>

Soudní ochrana před rozhodnutími správních orgánů je založena na principu kasačním a proto je pro soud rozhodující objektivně existující skutkový stav v době

<sup>69</sup> Rozsudek NSS ze dne 27.09.2006, čj. 6 As 33/2006 - 92 publikovaný pod č. 1013/2007 Sb. NSS

<sup>70</sup> Rozsudek NSS ze dne 15.09.2011, čj. 4 Ads 35/2011 - 75

vydání napadeného rozhodnutí. Soud musí zkoumat, zda zjištěný skutkový stav poskytuje dostatečnou oporu výroku z hlediska zákonných požadavků a zda může takto zjištěný stav obstát nebo potřebuje doplnit. K tomu má případně soud možnost provést doplnění dokazování, nikoliv však zásadně a na základě toho věc řádně po skutkové i právní stránce posoudit. Zjišťování soudu se ale musí vztahovat ke stavu v době vydání napadeného rozhodnutí, pozdější skutkové změny nemohou být rozhodné. Rozhodnou však může být změna právního stavu (např. v otázce vlastnických vztahů - kdo je vlastníkem; a soud rozhodne v jiném řízení, že žalobce jím nikdy nebyl a proto ztrácí legitimaci k žalobě podle s. ř. s.). Právním stavem se tedy zjevně rozumí nejen stav konkrétních právních vztahů, ale i stav právního řádu v době rozhodování správního orgánu. „Pokud jde o změny právní úpravy (změny zákona, který byl použit), platí zásada, že rozhodnutí musí být v souladu se zákonem účinným v době vydání rozhodnutí správního úřadu; judikatura (viz JUSPR č. 235/1998 s rovněž Sb. NSS č. 2/2003) dovodila přípustnou výjimku z této zásady, vztahující se k případům, kdy soud sám vyvolá zrušení ustanovení zákona Ústavním soudem postupem, kterým jej zákon váže (§ 48 odst. 2 písm. d) SŘS).“<sup>71</sup> Obdobně nemůže správní soud „při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu vyjít z právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), jestliže taková právní úprava byla v mezidobí zrušena Ústavním soudem pro neústavnost.“<sup>72</sup> Jestliže rozhodne soud v rozporu s § 75 odst. 1 s. ř. s. podle skutkového stavu existujícího v době vydání svého rozsudku a nikoliv podle skutkového stavu, který byl v době rozhodnutí žalovaného, způsobí tím vadu řízení. Takové pochybení ale nemusí nutně vést ke zrušení rozsudku vydaného v řízení, které trpí vadami, nemělo – li vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé.

Ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. je odrazem dispoziční zásady, je zde totiž uvedeno, že soud nevyhledává pochybení sám, ale je vázán vymezením žalobních bodů a přezkoumává tedy pouze výslovně napadené výroky rozhodnutí. Všechny žalobní námitky ale musí soud přezkoumat v celém jejich rozsahu. Z tohoto rozsahu přezkoumávání je soud oprávněn a zároveň povinen vybočit jen v případech stanovených zákonem, např. podle § 76 odst. 2 s. ř. s. v případě, že soud zjistí, že rozhodnutí je nicotné, i když žalobce návrh na vyslovení nicotnosti nepodal.

---

<sup>71</sup> Brothánková J., Žiškova M.: Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou, 2. vydání, Praha, 2006, str. 137

<sup>72</sup> Rozsudek NSS ze dne 30.06.2004, čj. 7 A 48/2002 - 98 publikovaný pod č. 1041/2007 Sb. NSS

Pokud žalobce napadne i jiný úkon, který byl závazným podkladem pro vydání konečného rozhodnutí, je soud povinen jej také přezkoumat, avšak nikoliv tam, kde je jím soud sám vázán nebo kde se mohl žalobce domáhat jeho přezkoumání samotnou žalobou podle s. ř. s. Zákon sice výslovně tento výraz neužívá, ale zjevně je pod pojmem „jiný úkon“ myšleno především tzv. úkon předběžné povahy, který je sám o sobě ze soudního přezkoumání vyloučen podle § 70 písm. b). Nejde tedy o tzv. řetězíci se akty, z nichž každý je samostatným finálním aktem. „Pokud podkladové rozhodnutí, jaké má na mysli § 75 odst. 2 s. ř. s., má současně formu správního rozhodnutí, proti němuž je přípustné odvolání (případně jiný řádný opravný prostředek), může je soud k žalobní námitce přezkoumat jen tehdy, jestliže žalobce vyčerpal řádné opravné prostředky proti tomuto rozhodnutí dříve, než se obrátil s žalobou na soud.“<sup>73</sup>

Namítne – li tedy žalobce, že určitý jiný úkon správního orgánu je nezákonný a že z toho důvodu trpí nezákonností i finální rozhodnutí, které žalobou napadá, přísluší soudu tuto nezákonnost zkoumat.

### 7.3 Dokazování

Správní soud je při přezkoumávání rozhodnutí povinen posoudit a zhodnotit, zda správní orgán dostatečně zjistil skutkový stav, z něhož při rozhodování vycházel. „Dokazování se provádí v rozsahu, v jakém je soud považuje za nutné (§ 52) pro posouzení oprávněnosti žaloby, nemá však zásadním způsobem doplňovat nebo nahrazovat neúplnost dokazování provedeného správním úřadem, protože taková vada řízení má vést ke zrušení rozhodnutí i bez jednání (§ 76 SŘS). Rozsáhlé a zásadní doplnění dokazování soudem by totiž vyloučilo možnost nového posouzení věci správním orgánem, který je k tomu povolán primárně – soud by tak neměl nahrazovat výkonnou moc.“<sup>74</sup> Jak již bylo zmíněno výše, dokazování prováděné soudem směřuje ke zjištění skutkového stavu, který tu byl v době vydání rozhodnutí žalovaného orgánu. Soud může vzít za svá skutková zjištění, která nejsou mezi účastníky sporná. V případě že je potřebné aby soud sám provedl dokazování, zásadně z tohoto důvodu nařizuje jednání. K takto nařízenému jednání soud

<sup>73</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 23.11.2010, čj. 10 Ca 83/2009 - 87

<sup>74</sup> Brothánková J., Žiškova M.: Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou, 2. vydání, Praha, 2006, str. 151

předvolá všechny účastníky a vyrozumí osoby na řízení zúčastněné, i ve správním soudnictví mají totiž právo být u prováděného dokazování přítomni.

„Jestliže krajský soud provádí dokazování (§ 77 odst. 1 s. ř. s.), je povinen nařídit jednání, a to i tehdy, pokud účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím o věci samé bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Provedl-li krajský soud dokazování listinnými důkazy (nadto v situaci, kdy si sám opatřil neověřený překlad cizojazyčných listin) bez nařízení jednání, trpí jeho rozhodnutí jinou vadou řízení před soudem, jež mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí a je důvodem pro zrušení tohoto rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“<sup>75</sup>

V případech, kdy se v původním řízení uplatňovala zásada vyšetřovací, stíhá tato zásada i postup soudu, samozřejmě v mezích žalobních tvrzení. Naopak tam, kde v původním řízení leží podle zvláštní právní úpravy důkazní břemeno na účastníku, respektuje tuto zásadu při posuzování skutkového stavu i soud. „Krajský soud nemá povinnost provést libovolný důkaz, který mu účastníci navrhnou. Pokud by účastník navrhoval důkaz, jež nemá s danou věcí zjevně žádnou souvislost, případně pokud by nebyl schopný ani k výzvě soudu uvést, co konkrétně má jím navrhovaný důkaz ve vztahu k danému případu dokázat, pak by soud nemusel takový důkaz provádět. Měl by ale povinnost řádně zdůvodnit, proč nepovažuje za nutné důkaz provést. Navrhnul-li však účastník v řízení před krajským soudem důkaz ve formě listiny a soud se s tímto důkazem toliko seznámil a na základě jeho obsahu zkonstatoval, že není pro danou věc relevantní, aniž by jej řádně provedl při jednání, porušil tímto postupem § 77 odst. 1 s. ř. s.“<sup>76</sup>

K tíži správního orgánu nemůže jít to, že žalobce v řízení před správním orgánem nedoložil určitou skutečnost, ač mohl, protože k tomu byl správním orgánem vyzván. Pokud chce tedy žalobce v řízení před soudem předložit určitý nový důkaz, k jehož předložení byl vyzván už v řízení před správním orgánem, musí jej soud odmítnout. Postupoval – li totiž správní orgán ve svém řízení správně a účastníka k předložení vyzval a ten na výzvu nereagoval, správní orgán z takového důkazu nemohl vycházet a proto ani nemůže být z toho důvodu rozhodnutí vadné.

Protože soud není vázán skutkovým stavem, jak jej správní orgán zjistil, může „v rámci dokazování zopakovat (tj. znovu provést) důkazy, které již provedl správní orgán, nebo provést důkazy, které správní orgán vůbec neprovedl. Při

<sup>75</sup> Rozsudek NSS ze dne 14.07.2005, čj. 3 Azs 103/2005 - 76 publikovaný pod č. 687/2005 Sb. NSS

<sup>76</sup> Rozsudek NSS ze dne 04.02.2009, čj. 1 Azs 61/2008 - 98

rozhodování pak soud vychází jak z důkazů, které provedl správní orgán, tak z důkazů, které provedl sám (odst. 2 věta druhá); i když tedy třeba správní orgán všechny rozhodné skutečnosti nezjistil, soud si však za pomoci důkazů, které sám provedl, věc náležitě objasnil, může žalobu rovnou zamítnout.<sup>77</sup> Pokud soud poté, co sám provedl dokazování, žalobou napadené rozhodnutí zruší a vrátí věc žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení, je vhodné, aby soud jím provedené důkazy v rozsudku řádně uvedl a zhodnotil, protože z nich v dalším řízení bude vycházet i správní orgán.

Provádění důkazů v řízení podle SŘS není upraveno dopodrobna, proto je nutno s použitím § 64 s. ř. s. aplikovat přiměřeně i ustanovení § 122 a násl. o. s. ř.

## 8. Rozhodnutí o žalobě

V tomto řízení má soud několik možností, jak konečně rozhodnout. Může žalobu odmítnout, řízení zastavit nebo rozhodnout rozsudkem, kterým může řízení posunout do několika dalších fází, ale o tom podrobněji v jedné z dalších subkapitol. Nejdříve bych chtěl pojednat o rozhodnutí bez nařízení jednání, což je jakýsi speciální druh rozhodnutí s určitými procesními odchylkami od ostatních způsobů rozhodnutí ve věci, upravený v § 76 s. ř. s.

Každý má podle čl. 38 odst. 2 LZPS základní právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby měl možnost vyjádřit se ke všem prováděným důkazům. I ve správním soudnictví je proto zpravidla pro projednání věci samé nařízeno ústní jednání. Pokud jsou ovšem splněny podmínky § 51 s. ř. s. (tzn. jestliže to účastníci řízení shodně navrhnou nebo s takovým postupem souhlasí výslovně nebo mlčky) může soud v takovém případě rozhodnout i bez jednání. Většinou tímto způsobem soud zruší rozsudkem celé rozhodnutí a žalobci tak vyhoví, protože důvody pro zrušení jsou zřejmé a jednoznačné. Pokud soud postupuje podle § 76, napadené rozhodnutí zrušuje, případně vyslovuje jeho nicotnost i bez jednání, aniž by musely být splněny podmínky z § 51 s. ř. s.

Soud podle § 76 odst. 1 s. ř. s. zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem ze třech různých důvodů.

---

<sup>77</sup> Mikule V. a kolektiv: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004, str. 181



- Pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Důvodem vydání rozsudku podle této části je tedy nepřezkoumatelnost, která může být způsobena různými příčinami. Obecně se tak děje proto, že výrok či odůvodnění rozhodnutí jsou nesrozumitelné nebo odůvodnění je nedostatečné ve smyslu rozsahu či přesvědčivosti. Další důvody dovodila judikatura.

„Výrok správního orgánu rozhodujícího o odvolání, jímž se mění pouze odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nemá oporu v zákoně a činí rozhodnutí odvolacího orgánu nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].“<sup>78</sup>

„Rozhodnutí správního orgánu, v jehož odůvodnění se vyslovuje zrušení rozhodnutí předchozího, je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].“<sup>79</sup>

„Důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] je také nesrozumitelnost spočívající v tom, že správní orgán v odvolacím řízení 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>80</sup>

„Rozhodnutí správního orgánu, v jehož odůvodnění nejsou uvedeny důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovedl své závěry, je v rozporu s § 47 odst. 3 správního řádu a je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nejsou-li důkazy obsaženy ani ve správním spise, nemá skutkový stav, který vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí, oporu ve spise [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].“<sup>81</sup>

„Pokud spis obsahuje podklady pro rozhodnutí, jejichž obsahem jsou protichůdná sdělení příslušných orgánů, a správní orgán v odůvodnění rozhodnutí nevyloží, které podklady vzal v úvahu jako podklady pro své rozhodnutí a které vyloučil a proč, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].“<sup>82</sup>

<sup>78</sup> Rozsudek NSS ze dne 29.05.2003, čj. 7 A 181/2000 - 29 publikovaný pod č. 11/2003 Sb. NSS

<sup>79</sup> Rozsudek NSS ze dne 10.07.2003, čj. 7 A 544/2002 - 25

<sup>80</sup> Rozsudek NSS ze dne 27.10.2004, čj. 6 A 127/2002 - 28 publikovaný pod č. 462/2005 Sb. NSS

<sup>81</sup> Rozsudek NSS ze dne 22.01.2004, čj. 4 A 55/2003 - 51 publikovaný pod č. 638/2005 Sb. NSS

<sup>82</sup> Rozsudek NSS ze dne 11.08.2004, čj. 5 A 48/2001 - 47 publikovaný pod č. 386/2004 Sb. NSS

„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 [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].“<sup>83</sup>

Obecně jsou Nejvyšším správním soudem považována za nesrozumitelná ta rozhodnutí, z jejichž výroku nelze zjistit, jak vlastně bylo rozhodnuto, jejichž výrok je vnitřně rozporný nebo nelze rozeznat co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníky řízení a kdo je rozhodnutím vázán. Za rozhodnutí s nedostatkem důvodů potom ta rozhodnutí, jejichž odůvodnění je v rozporu s výrokem, jejichž odůvodnění postrádá rozhodný důvod pro výrok, bez něhož nelze k učiněnému závěru dojít, jejichž odůvodnění uvádí jiné důvody než ty, v nichž má mít podle zákona oporu a také rozhodnutí, která neobsahují žádné hodnocení důkazů, ani závěr z toho učiněný.

„Ruší-li soud rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení [§ 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.], nemusí se zabývat správností právního posouzení věci.“<sup>84</sup>

- Dalším důvodem pro zrušení rozhodnutí je podle § 76 odst. 1 písm. b) okolnost, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo byl správním orgánem zjištěn natolik nedostatečně, že vyžaduje doplnění. Provedené dokazování musí být však natolik nedostatečné, že by vyžadovalo pro posouzení věci rozsáhlé a zásadní doplňování a soud by tím nahradil to, co předně přísluší správnímu orgánu a proto je zákonem stanovena možnost napadené rozhodnutí bez jednání zrušit. Soud totiž nesmí nahrazovat rozhodovací proces moci výkonné. „Zásadním doplněním skutkového stavu, díky jehož potřebě správní soud může zrušit napadené rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., jsou i rozsáhlejší svědecké výsledky, jimiž je třeba pro rozhodnutí o správním deliktu prokázat

---

<sup>83</sup> Rozsudek NSS ze dne 17.12.2008, čj. 7 As 17/2008 - 60 publikovaný pod č. 1789/2009 Sb. NSS

<sup>84</sup> Rozsudek NSS ze dne 28.11.2003, čj. 7 A 38/2001 - 37 publikovaný pod č. 127/2004 Sb. NSS

okolnosti zaměstnávání cizinců, identitu jejich zaměstnavatelů a vzájemný právní vztah právnických osob při tomto zaměstnávání.“<sup>85</sup>

V judikatuře NSS taky dovedil, že „rozhodnutí správního orgánu, v jehož odůvodnění nejsou uvedeny důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovedil své závěry, je v rozporu s § 47 odst. 3 správního řádu a je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nejsou-li důkazy obsaženy ani ve správním spise, nemá skutkový stav, který vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí, oporu ve spise [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].“<sup>86</sup>

Soud má tedy obecně zjišťovat především to, zda skutkový stav, který je právně kvalifikován, skutečně z provedených důkazů vyplývá.

- Třetím důvodem pro zrušení rozhodnutí jsou podle § 76 odst. 1 písm. c) případy, kdy bylo podstatně porušeno ustanovení o řízení před správním orgánem a to mohlo, resp. mělo mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, tzn. porušení práva hmotného. „Vada řízení neohrozila meritorní zákonnost napadeného rozhodnutí, jestliže lze dovedit, že výrok rozhodnutí by byl stejný, i kdyby k vadě řízení nedošlo.“<sup>87</sup>

Toto ustanovení dopadá také na případy, kdy procesní postup správního orgánu není vázán správním řádem nebo zvláštním předpisem. Procesními vadami, které mohou mít vliv na nezákonnost jsou typicky vady, kterými byla účastníku zčásti nebo zcela odňata možnost se hájit. Zpravidla nelze určit, zda by dokazování a zjištěný skutkový stav vedly ke stejnému výslednému rozhodnutí, ale účastník nesmí zneužít případnou námitku ohledně procesního pochybení k zjevně bezúspěšnému uplatnění práva.

„Jestliže účastník v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nenamítá vady řízení uvedené v ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., soud přihlédne z úřední povinnosti k existenci takových vad jen za předpokladu, že jsou bez dalšího patrné ze správního spisu a zároveň se jedná o vady takového

---

<sup>85</sup> Rozsudek NSS ze dne 19.02.2004, čj. 6 A 65/2000 - 34 publikovaný pod č. 727/2005 Sb. NSS

<sup>86</sup> Rozsudek NSS ze dne 22.01.2004, čj. 4 Azs 55/2003 - 51 publikovaný pod č. 638/2005 Sb. NSS

<sup>87</sup> Mikule V. a kolektiv: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004, str. 180

charakteru a takové míry závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů.“<sup>88</sup>

I bez námítky musí soud přihlídnout také k porušení procesních předpisů správním orgánem, které je způsobeno nerespektováním závazného právního názoru vysloveného ve zrušujícím rozsudku krajského soudu.

Také zde bych chtěl uvést pár příkladu z judikatury, v nichž NSS dovedl, že jde o natolik závažné porušení procesních předpisů, že to může mít za následek aplikaci § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tzn. zrušení napadeného rozhodnutí bez nařízení jednání.

„Podstatným porušením ustanovení o řízení před správním orgánem ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., pro které soud napadené rozhodnutí zruší bez nařízení jednání, je také to, že správní orgán rozhoduje o jiném nároku, než který účastník řízení uplatnil“<sup>89</sup>

„Nevyrozumění žalobce o pokračování v řízení (§ 65 odst. 2 věta třetí správního řádu z roku 2004) představuje takovou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].“<sup>90</sup>

„Neodpovídá-li odůvodnění výše pokuty obsahu skutku, jak byl vymezen výrokem správního rozhodnutí, jímž byla pokuta za správní delikt uložena, jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které může mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].“<sup>91</sup>

„Jestliže správní orgán nezastavil řízení o přestupku přesto, že odpovědnost za přestupek zanikla [§ 76 odst. 1 písm. f) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích], jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], k němuž soud přihlídně z úřední povinnosti.“<sup>92</sup>

---

<sup>88</sup> Rozsudek NSS ze dne 24.11.2003, čj. 2 Azs 23/2003 - 39 publikovaný pod č. 272/2004 Sb. NSS

<sup>89</sup> Rozsudek NSS ze dne 21.08.2003, čj. 2 A 1089/2002 - 21 publikovaný pod č. 160/2004 Sb. NSS

<sup>90</sup> Rozsudek NSS ze dne 06.05.2011, čj. 38 Ad 32/2010 - 20

<sup>91</sup> Rozsudek NSS ze dne 06.10.2010, čj. 7 As 53/2010 - 72

<sup>92</sup> Rozsudek NSS ze dne 15.12.2005, čj. 3 As 57/2004 - 39 publikovaný pod č. 845/2006 Sb. NSS

§ 76 odst. 2 s. ř. s. upravuje povinnost soudu vyslovit i bez návrhu nicotnost rozhodnutí, které trpí tak závažnými vadami, že jeho nicotnost vyvolávají. Jestliže tedy soud zjistí, že je napadené rozhodnutí nicotné, vysloví jeho nicotnost rozsudkem, aniž by nařizoval jednání. Vyšla – li jeho nicotnost najevo až při nařízeném jednání, deklaruje tuto skutečnost soud stejně.

Nejvyšší správní soud svou rozhodovací činností označil některé konkrétní příklady rozhodnutí za nicotné nebo naopak za ty, které nicotnými nejsou.

„Není-li pochyb o tom, že rozhodnutí vydal oprávněný orgán v rámci svých kompetencí a jeho rozhodnutí netrpí vadami, které mohou způsobit jeho zmatečnost, neurčitost nebo nemožnost jeho plnění, přičemž je zřejmé, komu je určeno, nelze takové rozhodnutí označit za nicotné (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).“<sup>93</sup>

„Je-li na rozhodnutí uvedeno jméno, příjmení a funkce oprávněné osoby, avšak podepsáno je pouze jinou osobou v rubrice za správnost, nezakládá tato vada sama o sobě nicotnost tohoto rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Za nicotné by mohlo být rozhodnutí považováno pouze v případě, kdyby absence podpisu oprávněné osoby odrážela fakt, že rozhodnutí bylo vydáno zcela bez vědomí této osoby a že se tedy ve svém důsledku vůbec o projev vůle správního orgánu nejedná.“<sup>94</sup>

Zvláště mě zaujalo následně zmíněné rozhodnutí KS v Praze. „Podle § 76 odst. 2 s. ř. s. zjistí – li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Soud tak učiní pro kterýkoli důvod nicotnosti. Ve své pravomoci plynoucí z citovaného ustanovení soudního řádu správního není omezen ustanovením § 77 odst. 1 poslední věta správního řádu, které stanoví, že nicotnost z důvodu absolutního nedostatku věcné příslušnosti zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Toto ustanovení totiž omezuje co do možnosti vyslovit nicotnost pouze pravomoc správních orgánů, nikoli soudů.“<sup>95</sup>

„Rozhodl-li správní orgán o odvolání, které podáno nebylo, jde o Rozhodnutí nicotné (§ 65 odst. 1 a § 76 odst. 2 s. ř. s.).“<sup>96</sup>

Jestliže nebyla žaloba odmítnuta, popř. řízení zastaveno, nebylo – li rozhodnutí zrušeno bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 nebo vyslovena jeho

---

<sup>93</sup> Rozsudek NSS ze dne 31.08.2004, čj. 5 Afs 19/2004 - 53

<sup>94</sup> Rozsudek NSS ze dne 21.04.2004, čj. 2 Azs 5/2004 - 48

<sup>95</sup> Rozsudek KS v Praze ze dne 16.09.2011, čj. 44 A 52/2010 - 33

<sup>96</sup> Rozsudek NSS ze dne 03.06.2003, čj. 7 A 18/2001

nicotnost bez nařízení jednání podle odst. § 76 odst. 2 anebo jestliže soud nepřijal návrh nebo souhlas účastníků, aby bylo rozhodováno bez nařízení jednání, resp. účastníci řízení takový postup nenavrhl ani s ním nevyslovili souhlas, nařídí předseda senátu jednání. V případě že důvody, pro které by bylo možné zrušit rozhodnutí i bez nařízení jednání, vyjdou najevo až při jednání, např. z důvodu, že pouze na základě předloženého spisu nebyly zjevné, soud napadené rozhodnutí zruší nebo vysloví jeho nicotnost.

## 8.1 Odmítnutí žaloby

Odmítnutí žaloby ve správním soudnictví se řídí podle obecného ustanovení o odmítnutí návrhu, tzn. podle § 46 s. ř. s., proto budu dále používat tento širší pojem, tzn. odmítnutí návrhu. Již z názvu tohoto paragrafu by se dalo usuzovat, že návrh je možné odmítnout pouze v případě řízení, které lze zahájit pouze na návrh. Ale už v odst. 1 písm. d) je zmíněna možnost, kdy je možné návrh odmítnout, z důvodu že návrh je podle zákona v určité věci nepřipustný, tj. v případě, že se někdo u soudu domáhá, aby soud určitým způsobem jednal, ale soud to na základě tohoto úkonu nemůže učinit. O odmítnutí návrhu lze rozhodnout i v případě, že příslušné podání není jako návrh výslovně označeno, ale z jeho obsahu je patrné, že jím někdo návrh na zahájení řízení míní. O odmítnutí návrhu soud rozhoduje z úřední povinnosti i na návrh a měl by tak učinit bez zbytečného odkladu, jakmile soud zjistí, že je tu některý z důvodů, pro který je možno návrh odmítnout.

„O odmítnutí návrhu (žaloby) se rozhoduje tehdy, jestliže návrh je již v okamžiku jeho podání věcně neprojednatelný; jestliže se stane neprojednatelným až v průběhu řízení z některého z důvodů uvedených v § 47 s. ř. s., soud řízení zastaví. O odmítnutí návrhu rozhoduje soud formou usnesení.“<sup>97</sup> Usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu je jedním z důvodů (podle § 103 odst. 1 písm. e)) k podání kasační stížnosti. Jestliže o odmítnutí návrhu rozhoduje Nevyšší správní soud (ať již z důvodu, že tak rozhoduje ve věci, kterou převzal k dokončení jako soud prvního stupně podle § 132 s. ř. s. nebo odmítá – li kasační stížnost), pak proti jeho rozhodnutí nejsou přípustné opravné prostředky.

---

<sup>97</sup> Brothánková J., Žiškova M.: Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou, 2. vydání, Praha, 2006, str. 66

„Odmítnutí návrhu není rozhodnutím ve věci samé. Umožňuje, aby soud projednal pozdější návrh téhož účastníka, pokud se v něm nenacházejí nedostatky, které byly důvodem odmítnutí předchozího návrhu, nebo pokud překážky, které projednání předchozího návrhu bránily, pominuly.“<sup>98</sup>

Případy, kdy soud rozhoduje o odmítnutí návrhu, by se daly rozdělit na ty, které soud odmítne kvůli neodstranitelným důvodům a ty, které v době podání trpí nedostatky, které brání projednání věci, ale v případě jejich odstranění navrhovatelem, může soud takový návrh projednat. Úprava důvodů odmítnutí návrhu je rozdělena do jednotlivých ustanovení § 46 a pro přehlednost podobně rozdělím důvody i ve své práci. Soud tedy usnesením odmítne návrh v následujících případech.

- Jestliže nejsou splněny podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn a nelze proto v řízení pokračovat. „Podmínkami řízení jsou takové procesní podmínky stanovené SŘS, bez jejichž existence nemůže soud ve věci meritorně rozhodnout. Nedostatek v podmínkách řízení může být podle své povahy buď odstranitelným nebo neodstranitelným. K nedostatku podmínek soud přihlíží z úřední povinnosti a pokud soudu brání v projednání věci odstranitelné nedostatky, je povinen se pokusit o jejich odstranění.“<sup>99</sup>

Neodstranitelnou překážkou bude především, tak jak vyplývá z dikce zákona, překážka litispendence a překážka rei iudicatae. Překážka litispendence vychází z obecné zásady, že v téže věci nelze konat souběžně dvě řízení. Totožnost věcí je zde spatřována v totožnosti účastníků a totožnosti předmětu řízení. „O totožnost věci tedy nejde, domáhají-li se stejní účastníci různými žalobami přezkoumání dvou nebo více rozhodnutí, může to ovšem být důvodem ke spojení těchto věcí. O totožnost věci nejde také, domáhá-li se více účastníků různými žalobami přezkoumání téhož rozhodnutí. Důvod ke spojení takových věcí bude zřetelně dán jen při obsahové shodě žalobních námitek, jinak – vzhledem k vázanosti soudu žalobními námitkami a možná

---

<sup>98</sup> Mikule V. a kolektiv: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004, str. 95

<sup>99</sup> Brothánková J., Žiškova M.: Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou, 2. vydání, Praha, 2006, str. 67

rozdílnému postavení a zájmu účastníků přezkoumávaného správního řízení nebo přezkumného soudního řízení – nebude zřejmě spojení namístě.“<sup>100</sup>

„II. Překážka litispendence podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je dána také tehdy, pokud žalobce nejprve žalobou napadl rozhodnutí správního orgánu druhého stupně a následně se v pořadí druhou žalobou domáhá vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.“<sup>101</sup>

Naopak „jestliže je před správním soudem vedeno řízení o žalobě a žalobce soudu zašle zpětvzetí této žaloby a následně novou žalobu ve stejné věci, není soud bez dalšího oprávněn novou žalobu odmítnout pro překážku věci zahájené – litispendence [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Správní soud nejprve zkoumá, zda novou žalobu nelze považovat za odvolání zpětvzetí ve smyslu § 41a odst. 4 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Není-li tomu tak, bude zpravidla namístě zastavit řízení o první žalobě [§ 47 písm. a) s. ř. s.], čímž bude odstraněna překážka litispendence, a poté vést řízení o žalobě druhé, pokud to ostatní podmínky řízení dovolují.“<sup>102</sup>

Překážka rei iudicatae znamená, že v téže věci bylo již soudem pravomocně rozhodnuto. Tím se rozumí jen pravomocné rozhodnutí, kterým bylo o věci meritorně rozhodnuto, tedy ne případy, kdy soud předchozí návrh odmítnul nebo předchozí řízení zastavil. O posuzování totožnosti platí obdobně to, co u překážky litispendence. „Totožnost věci v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] je dána totožností účastníků a napadeného rozhodnutí.“<sup>103</sup>

Zákon v § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. počítá i s jinými nesplněnými podmínkami řízení, pro něž je možné návrh odmítnout. Sem bych zařadil především nedostatek pravomoci soudu a nedostatek podmínek řízení na straně účastníka. „Zjistí-li soud rozhodující ve správním soudnictví, že v projednávané věci není dána pravomoc soudů (resp. že soudnímu řízení má předcházet řízení před jiným orgánem) a namístě není ani postup podle § 46 odst. 5 s. ř. s., návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítne pro

---

<sup>100</sup> Mikule V. a kolektiv: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004, str. 96

<sup>101</sup> Rozsudek NSS ze dne 17.01.2008, čj. 1 Afs 92/2007 - 39

<sup>102</sup> Rozsudek NSS ze dne 31.05.2011, čj. 1 As 47/2011 - 75

<sup>103</sup> Rozsudek NSS ze dne 16.06.2011, čj. 2 As 63/2011 - 60



neodstranitelný nedostatek jedné z podmínek řízení a věc za přiměřeného použití § 104 odst. 1 věty druhé o. s. ř. postoupí příslušnému orgánu.<sup>104</sup>

„Zemře-li žalobce v řízení o žalobě proti rozhodnutí o nepřiznání příspěvku na péči, nemá právního nástupce podle § 107 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. V takovém případě soud žalobu odmítne pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“<sup>105</sup>

V případě zjištění neodstranitelného nedostatku podmínek řízení tedy soud bez dalšího takový návrh odmítne.

Odstranitelnými nedostatky budou především nedostatek věcné příslušnosti správního soudu ve věcech náležejících do správního soudnictví, nedostatek místní příslušnosti, nedostatek procesní způsobilosti účastníka - fyzické osoby nebo chybějící zastoupení účastníka, je – li povinné.<sup>106</sup> V případě nedostatku procesní způsobilosti tuto soud napravuje ustanovením opatrovníka, v případě chybějícího zastoupení soud pouze vyzve účastníka, aby si zástupce zvolil. Až v případě neuposlechnutí takové výzvy se stává nedostatek neodstranitelným a je dán důvod pro odmítnutí návrhu.

- Jestliže byl návrh podán předčasně nebo opožděně, tzn. jestliže nebyl návrh podán ve lhůtě zákonem stanovené pro konkrétní druh řízení. V případě podání opožděného návrhu (tj. po uplynutí lhůty k tomu určené) a jeho následného odmítnutí z tohoto důvodu, nelze již o takové věci znovu jednat. Jestliže je však návrh podán předčasně (např. směřuje proti rozhodnutí správního orgánu, které dosud nenabýlo právní moci), tj. ještě před započítáním běhu lhůty k podání návrhu, soud sice takový návrh odmítne, ale po započítání běhu lhůty může účastník podat návrh nový, kterým se soud (v případě že bude podán včas a bude obsahovat všechny náležitosti) bude zabývat. Lhůty k podání jednotlivých druhů žalob jsou upraveny v ustanoveních zvláštní části SŘS, případně ve zvláštních zákonech. „Ohledně žalob proti rozhodnutí správního orgánu, žalob na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a žalob na ochranu před nezákonným zásahem,

<sup>104</sup> Rozsudek NSS ze dne 18.12.2007, čj. Nad 39/2006 – 16 publikovaný pod č. 2082/2010 Sb. NSS

<sup>105</sup> Rozsudek NSS ze dne 07.04.2011, čj. 3 Ads 20/2011 - 64

<sup>106</sup> Brothánková J., Žiškova M.: Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou, 2. vydání, Praha, 2006, str. 67

pokynem nebo donucením správního orgánu a návrhu ve věcech volebních je v § 72 odst. 4, v § 80 odst. 2, v § 84 odst. 2 a v § 93 odst. 3 stanoveno, že lhůty pro podání těchto žalob nelze prominout. To znamená, že je-li takový návrh podán opožděně, je to bez dalšího důvodem k jeho odmítnutí. Z toho, že ohledně řízení ve věcech politických stran a hnutí není v zákoně stanoveno, že lhůty k podání návrhů nelze prominout vyplývá, že prominutí lhůt v těchto případech je možné (§ 40 odst. 5).<sup>107</sup>

Některé konkrétní způsoby aplikace ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. byly opět dovozeny judikaturou. „Shledá-li místně nepřislušný soud, k němuž žalobce svůj návrh cíleně směřuje, že žaloba byla podána opožděně, může o jejím odmítnutí rozhodnout [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], aniž by věc postupoval soudu místně příslušnému.“<sup>108</sup>

„III. Důvod odmítnutí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. má přednost před důvodem odmítnutí pro její opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.“<sup>109</sup>

„II. Důvod odmítnutí žaloby pro vyluku ze soudního přezkumu kvůli tomu, že žalobou napadený úkon správního orgánu není „rozhodnutím“ ve smyslu legislativní zkratky v § 65 odst. 1 s. ř. s. [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.], vylučuje současnou existenci důvodu odmítnutí žaloby pro opožděnost [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].“<sup>110</sup>

„Podá-li žalobce žalobu proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně současně s odvoláním proti němu, a až následně se v tomto řízení domáhá zrušení rozhodnutí odvolacího orgánu, vydaného po podání žaloby, je taková žaloba předčasná a soud ji odmítne [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Tento nedostatek podmínky řízení nelze zhojit ani tehdy, pokud žalobce po vydání rozhodnutí o odvolání doručí soudu v reakci na jeho výzvu k odstranění vad žaloby tutéž žalobu s podobnými petity ještě jednou.“<sup>111</sup>

---

<sup>107</sup> Mikule V. a kolektiv: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004, str. 97

<sup>108</sup> Rozsudek NSS ze dne 20.01.2012, čj. 45 Ad 1/2012 - 153

<sup>109</sup> Rozsudek NSS ze dne 31.10.2007, čj. 2 As 46/2006 - 98 publikovaný pod č. 2276/2011 Sb. NSS

<sup>110</sup> Rozsudek NSS ze dne 28.02.2008, čj. 5 Afs 69/2007 - 64

<sup>111</sup> Rozsudek NSS ze dne 30.11.2006, čj. 1 Aps 4/2005 - 79

- Jestliže byl návrh podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. SŘS výslovně stanoví, které osoby jsou aktivně legitimovány k podání návrhu na zahájení řízení v jednotlivých řízeních. „O odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. c) lze rozhodnout za použití příslušného ustanovení o tom, kdo je k podání návrhu oprávněn a argumentu a contrario (osoby, které nejsou osobami oprávněnými k podání návrhu, jsou k podání daného návrhu neoprávněné).<sup>112</sup> V případě odmítnutí návrhu podle této části, musí být neoprávněnost osoby zcela zjevná, nesporná (srov. ustanovení § 43 odst. 1 písm. c) zákona o ústavním soudu). Jestliže soud určité pochybnosti má, „musí návrh „propustit“ do řízení ve věci, kde teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace navrhovatele najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost o návrhu rozhodnuto usnesením (§ 49 odst. 7) tak, že se odmítá, i když byl projednáván jako žaloba (§ 65 a násl., § 79 a násl., § 82 a násl., § 97 a násl.), kasační stížnost (§ 102 a násl.) návrh na obnovu (§ 111 a násl.).“<sup>113</sup>  
 „Tvrdí-li fyzická osoba, že je oprávněna podat jménem občanského sdružení žalobu, avšak k výzvě soudu své oprávnění nedoloží, soud žalobu vůči této fyzické osobě odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.“<sup>114</sup>  
 „Reakcí na výzvu soudu směřující k odstranění nedostatku doložení zastoupení může být i to, že účastník řízení opatří žalobu svým podpisem. Tím sice neprokáže, že je v řízení zastoupen (a proto se na něj bude pohlížet jako na nezastoupeného), avšak zabrání tomu, aby soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (není-li zde jiných vad, stane se žaloba projednatelnou). Stejně účinky má i to, že se s touto žalobou vlastnoručně podepsaným podáním ztotožní.“<sup>115</sup>
- Jestliže je návrh podle tohoto zákona nepřijatelný. Toto ustanovení se vztahuje na případy, kdy se navrhovatel domáhá, aby bylo rozhodnuto o návrhu, který je za nepřijatelný výslovně označen zákonem (srov. § 66 odst. 5 a 6, § 68, § 85, § 92, § 94 odst. 2, § 99, § 104 s. ř. s.). „Nepřijatelnost návrhu na zahájení řízení a tedy důvod k odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. d) lze pomocí argumentu a contrario vyvodit i z těch ustanovení, která

<sup>112</sup> Mikule V. a kolektiv: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004, str. 97

<sup>113</sup> Mikule V. a kolektiv: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004, str. 97

<sup>114</sup> Rozsudek KS v Plzni ze dne 31.08.2011, čj. 57 Af 21/2011 - 36

<sup>115</sup> Rozsudek NSS ze dne 26.08.2010, čj. 1 Afs 62/2010 - 61

uvádějí, čeho se může návrh určitého druhu týkat, tedy, co může být předmětem řízení (§ 53 odst. 3). Důvod k odmítnutí návrhu pro nepřipustnost nastane také tehdy, je-li jím opravný prostředek (proti rozhodnutí soudu), který je nepřipustný; o tom rozhodne soud, kterému byl opravný prostředek adresován, neboť vlastně neexistuje žádný soud, který by byl funkčně příslušný o takovém opravném prostředku rozhodnout. Za nepřipustný ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) nelze ovšem označit návrh, který je neúplný či nejasný, neboť to je návrh nezpůsobilý k projednání a přichází v úvahu jeho odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. a), nedošlo-li k jeho odmítnutí jako podání podle § 37 odst. 5.<sup>116</sup>

I zda uvedu několik příkladů z judikatury. „Kasační stížnost, jejíž důvody nesměřují vůči výroku napadeného soudního rozhodnutí, resp. nesměřují proti důvodům, na nichž je toto rozhodnutí postaveno, je nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se opírá o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto takovou kasační stížnost odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pro nepřipustnost.“<sup>117</sup>

„V situaci, kdy žalobu podal účastník správního řízení – spoluvlastník dotčené nemovitosti, přičemž vyčerpání (řádných) opravných prostředků spatřuje v podání odvolání jiným ze spoluvlastníků dotčené nemovitosti, je namíste její odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. pro nevyčerpání opravných prostředků.“<sup>118</sup>

„II. Pokud správní soud odmítne žalobu usnesením podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., aniž zkoumá, zda je k rozhodování věci věcně příslušným soudem, může žalobce zkrátit na jeho procesních právech tím, že mu upře právo podat ve lhůtě žalobu k civilnímu soudu ve smyslu § 46 odst. 2 s. ř. s. a § 82 odst. 3 o. s. ř.“<sup>119</sup>

- Ustanovení § 46 odst. 2 s. ř. s. „je speciální úpravou pro odmítnutí ve správním soudnictví podaného návrhu ve věci soukromoprávní.“<sup>120</sup> Vztahuje se jak na případy, kdy je ve správním soudnictví podán návrh ve věci,

<sup>116</sup> Mikule V. a kolektiv: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004, str. 98

<sup>117</sup> Rozsudek NSS ze dne 10.09.2009, čj. 7 Afs 106/2009 – 77 publikovaný pod č. 2103/2010 Sb. NSS

<sup>118</sup> Rozsudek NSS ze dne 09.12.2010, čj. 9 As 43/2010 - 50

<sup>119</sup> Rozsudek NSS ze dne 26.02.2009, čj. 4 Ads 127/2008 - 73

<sup>120</sup> Brothánková J., Žišková M.: Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou, 2. vydání, Praha, 2006, str. 68

podřaditelné pod ustanovení § 7 odst. 1 a 3 o. s. ř., tak i na případy podání návrhu ve věci podle § 7 odst. 2 o. s. ř. (zde se lze domáhat přezkumu rozhodnutí orgánu jiného než soudu, podle části V. o. s. ř., srov. § 244 odst. 1 o. s. ř.). Pro okruh případů podle § 7 odst. 2 o. s. ř. existuje v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu i důvod pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d), protože § 68 písm. b) takovou žalobu považuje za nepřípustnou. Na místě je ovšem odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 2 a to z důvodu, že v tomto případě zůstane účastníkovi zachována lhůta k následnému podání žaloby podle části V. o. s. ř.<sup>121</sup> V případě odmítnutí návrhu podle této části je soud povinen v usnesení o odmítnutí účastníka poučit o možnosti podat žalobu k věcně příslušnému soudu, přitom je potřeba, aby soud v usnesení věcně příslušný soud označil. Nadto samozřejmě může označit i místní příslušnost soudu, tzn. konkrétní soud, na který se má účastník obrátit. Uplatňuje se zde dispoziční zásada, soud v usnesení o odmítnutí návrhu navrhovatele jen poučuje o možnosti podat návrh u příslušného soudu. Odmítnutý návrh sám příslušnému soudu nepostupuje, i když je mu znám. „Důležité je, že odmítnutí návrhu na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci podle § 46 odst. 2 je možné jen tehdy, pokud rozhodnutí, proti němuž návrh směřuje, bylo vydáno správním orgánem v mezích jeho pravomoci. Pokud by totiž bylo vydáno mimo tyto meze, bylo by to zřejmě rozhodnutí nicotné, s návrhem na jeho přezkoumání by bylo třeba zacházet jako s žalobou podle § 65 a násl. a přicházelo by v úvahu vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2.“<sup>122</sup>

Z judikatury bych uvedl pouze jeden příklad: „Brojí-li žalobce žalobou proti nicotnému rozhodnutí vydanému správním orgánem ve věci, o níž měl rozhodovat soud v řízení podle části třetí občanského soudního řádu, není na místě postup podle § 46 odst. 2 s. ř. s. a správní soud podle § 76 odst. 2 s. ř. s. tuto nicotnost vysloví.“<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> Brothánková J., Žiškova M.: Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou, 2. vydání, Praha, 2006, str. 68

<sup>122</sup> Mikule V. a kolektiv: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004, str. 99

<sup>123</sup> Rozsudek NSS ze dne 11.06.2008, čj. 8 As 7/2007 - 64

Odst. 3 § 46 s. ř. s. stanovuje výjimku z odstavce předchozího. V případě, že před podáním žaloby, o které má rozhodovat soud ve správním soudnictví a o níž má za to, že náleží do věcné příslušnosti soudů v občanském soudním řízení již předcházel žaloba podaná v občanském soudním řízení a soud řízení o ní zastavil podle § 104b odst. 1 o. s. ř.,<sup>124</sup> soud navrhne senátu, zřízenému podle zvláštního zákona,<sup>125</sup> aby rozhodl kompetenční spor o věcnou příslušnost. „Ustanovení § 46 odst. 3 s. ř. s. výslovně stanoví povinnost správního soudu neodmítat návrh pro občanskoprávní povahu věci, přestože jsou splněny podmínky § 46 odst. 2 s. ř. s., ale zahájit řízení o kompetenčním sporu vždy, zastavil-li soud pravomocně řízení v téže věci v občanském soudním řízení s odkazem, že věc má být vyřízena ve správním soudnictví. Povinnost soudu postupovat dle § 46 odst. 3 s. ř. s. není vázána na sdělení uvedené skutečnosti účastníkem, tento výklad je v souladu se zásadou, dle níž soud zkoumá věcnou příslušnost kdykoli za řízení.“<sup>126</sup>

Dalším případem je situace, kdy „se mezi specializovaným senátem krajského soudu pro věci správního soudnictví a jiným senátem téhož krajského soudu stane sporným, zda jde o věc, kterou má soud projednat a rozhodnout o ní podle občanského soudního řádu.“<sup>127</sup> V takovém případě je v rámci zásady hospodárnosti a rychlosti řízení vyloučen postup podle § 46 odst. 2 s. ř. s., tzn. že žaloba nebude odmítnuta, ale specializovaný senát pro věci správního soudnictví předá takovou žalobu „krátkou cestou“ senátu, příslušnému podle rozvrhu práce k projednávání a rozhodování věci v občanském soudním řízení. Většinou se tak děje neformálně formou vnitřního přípisu.<sup>128</sup> Podobný postup se použije i v případě, kdy jednotlivé senáty (určené buď k rozhodování věci podle o. s. ř. nebo ve správním soudnictví) jsou v opačné pozici. Tento způsob „obousměrného předání“ žaloby upravuje i judikát NSS. „II. Byl-li adresátem žaloby soud, který je jak soudem věcně příslušným k projednání žaloby ve správním soudnictví, tak i soudem věcně příslušným k projednání žaloby podle části páté o. s. ř., tedy tentýž soud, předá příslušný senát krajského soudu, pokud se domnívá, že předmětná věc náleží jinému senátu téhož krajského soudu, tuto věc podle rozvrhu práce tomuto senátu bez procesního rozhodování (§ 104b odst. 3 o. s. ř. a zrcadlově opačný § 46

---

<sup>124</sup> Spolu se zastavením řízení soud navrhovatele poučí o možnosti podat žalobu ve správním soudnictví

<sup>125</sup> Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

<sup>126</sup> Rozsudek NSS ze dne 28.02.2008, čj. 9 Afs 69/2007 - 59

<sup>127</sup> Mikule V. a kolektiv: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004, str. 99

<sup>128</sup> Mikule V. a kolektiv: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004, str. 100

odst. 4 s. ř. s.).<sup>129</sup> Výše uvedený způsob je možný jen za předpokladu, že spor o příslušnost nastal mezi senáty téhož krajského soudu; jestliže by byly příslušné různé krajské soudu, muselo by se postupovat podle ustanovení § 46 odst. 2 s. ř. s.

„Ustanovení § 46 odst. 5 pamatuje na případy, kdy správní orgán v poučení o opravném prostředku proti svému rozhodnutí nesprávně uvedl, že řádný opravný prostředek (nejčastěji odvolání podle § 53 SpŘ ) není přípustný a účastník správního řízení, řídě se takovým poučením, napadne rozhodnutí správního orgánu přímo u soudu a tím lhůtu k podání řádného opravného prostředku ve správním řízení zmešká. Bez výjimky poskytované v § 46 odst. 5 by tak onen účastník měl současně uzavřenu cestu k přezkoumání předmětného správního rozhodnutí soudem. K ochraně takto nesprávně poučeného účastníka je v § 46 odst. 5 stanovena fikce, že byl-li opravný prostředek podán včas u soudu, má se zato, že byl podán včas u správního orgánu.“<sup>130</sup> Soud takový nesprávně podaný návrh odmítne a postoupí věc k vyřízení opravného prostředku k tomu příslušnému správnímu orgánu. Musí tu být ale splněna podmínka, že v poučení musí být přímo (nesprávně) uvedeno, že opravný prostředek není přípustný. Jestliže by poučení bylo jinak chybné, není to důvodem k aplikaci ustanovení § 46 odst. 5 s. ř. s. Aktuální konkrétní příklad z judikatury je např. rozhodnutí MS v Praze: „Proti certifikátu vydanému autorizovaným inspektorem je přípustné podat odvolání, o němž rozhoduje Ministerstvo pro místní rozvoj. Žalobu podanou proti certifikátu soud podle § 46 odst. 5 s. ř. s. odmítne a věc postoupí Ministerstvu pro místní rozvoj.“<sup>131</sup>

## 8.2 Zastavení řízení

Zastavení řízení upravuje § 47 s. ř. s. V zásadě existují tři odlišné důvody, kvůli kterým soud řízení usnesením zastaví.

- V případě, že navrhovatel vezme svůj návrh zpět. „Pro výslovný dispozitivní úkon, kterým je zpětvzetí žaloby, je nezbytné řízení zastavit (§ 47 písm. a) s. ř. s.). Jeho respektování má přednost před ostatními procesními hledisky.“<sup>132</sup>

<sup>129</sup> Rozsudek NSS ze dne 21.05.2008, čj. Konf 34/2007 - 15

<sup>130</sup> Mikule V. a kolektiv: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004, str. 100

<sup>131</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 21.02.2011, čj. 10 A 288/2010 - 68

<sup>132</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 30.11.2011, čj. 3 A 141/2011 - 40

V tomto ustanovení je zřetelně vidět dispoziční zásada, která se v procesu správního soudnictví uplatňuje velmi výrazně. Navrhovatel má právo vzít svůj návrh zpět a to až do doby, než je o jeho věci meritorně rozhodnuto, zpětvzetí návrhu přitom nemusí vůbec odůvodňovat. Úmysl vzít návrh zpět musí ale z podání, které účastník činí, vyplývat zcela jednoznačně. Jestliže takto učiní, soud musí rozhodnout, že se řízení zastavuje. Existuje však jedna výjimka a to v případě, že návrh na zahájení určitého řízení podalo společně více navrhovatelů, ale zpětvzetí učinil pouze jeden nebo i více, ale nikoli všichni. Soud vezme takové zpětvzetí návrhu na vědomí a v řízení pokračuje s ostatními navrhovateli.

- Jestliže navrhovatel prohlásí, že byl po podání návrhu postupem správního orgánu plně uspokojen. Vztahuje se zejména na případy, kdy po podání žaloby žalovaný vydá nové rozhodnutí ve věci, kterým žalobce plně uspokojí. Institut uspokojení navrhovatele je potom upraven v § 62 s. ř. s. Zařazení tohoto důvodu k zastavení řízení je vcelku nadbytečné neboť s ohledem na dikci § 62 odst. 4 vyplývá již z § 47 písm. c).
- Jestliže tak stanoví s. ř. s. nebo zvláštní zákon. Dle s. ř. s. je tak možno učinit podle již výše zmíněného ustanovení § 62 odst. 4. Ze zvláštních zákonů stojí za zmínku především zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, kde je v § 9 upravena možnost zastavení řízení soudem v případě nezaplacení soudního poplatku. Podrobnosti k takovému případu byly dovozeny judikaturou. „Z ustanovení § 36 odst. 1 s. ř. s., které ukládá soudu povinnost poskytnout účastníkům stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu, je třeba dovodit, že soud je povinen poučit účastníka i o tom, že může požádat o osvobození od soudních poplatků; nesplní-li soud tuto svou povinnost a účastníka jen vyzve k zaplacení soudního poplatku a následně pro nezaplacení soudního poplatku řízení zastaví postupem podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích a



podle § 47 písm. c) s. ř. s., je jeho rozhodnutí o zastavení řízení nezákonné.“<sup>133</sup>

„Zastavit řízení podle § 47 písm. c) s. ř. s. (§ 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích) nelze, dokud nebylo rozhodnuto o kasační stížnosti proti rozhodnutí o nepřiznání osvobození spojené s žádostí o odkladný účinek.“<sup>134</sup>

Dalším příkladem je zastavení řízení podle § 33 písm. a) – e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

„Rozhodnutí o zastavení řízení není rozhodnutím ve věci samé. To v souvislosti s dispoziční zásadou znamená, že navrhovatel může svůj návrh opakovat (podat znovu), pokud tak může učinit včas (v předepsané lhůtě). Při zastavení řízení zásadně žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3).“<sup>135</sup>

### 8.3 Rozsudek

Ustanovení o rozsudku nalezneme ve zvláštní části s. ř. s., konkrétně v § 78. „Nebyla –li žaloba odmítnuta (§ 46 SŘS) a řízení nebylo zastaveno (§47 SŘS), rozhodne soud rozsudkem ve věci samé (§ 78 SŘS) buď tak, že napadené rozhodnutí zruší, nebo tak, že vysloví nicotnost rozhodnutí a nebo tak, že žalobu zamítne, popř. rozhodne o moderaci trestu za správní delikt.“<sup>136</sup> Rozsudkem soud rozhoduje i podle § 76 s. ř. s. a to bez nařízení jednání, ale o této problematice jsem psal výše.

V prvním případě lze tedy napadené rozhodnutí zrušit pro nezákonnost (ta zahrnuje i vybočení ze zákonem stanovených mezí správního uvážení<sup>137</sup>) nebo pro vady řízení, které vydání rozhodnutí přecházelo. „Jestliže výsledky dokazování provedeného soudem znamenají podstatnou změnu skutkových okolností oproti těm, z nichž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, a zpochybňují správnost

---

<sup>133</sup> Rozsudek NSS ze dne 29.09.2005, čj. 5 Ans 5/2005 - 59

<sup>134</sup> Rozsudek NSS ze dne 12.05.2005, čj. 2 Afs 132/2004 - 91

<sup>135</sup> Mikule V. a kolektiv: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004, str. 106

<sup>136</sup> Hendrych D. a kol.: Správní právo, obecná část, Praha, 2009, str. 574

<sup>137</sup> soudní přezkum dodržování mezí správního uvážení má zamezit zneužití tohoto institutu a zajistit tak ochranu práva na řádný proces

právních závěrů, na nichž je založeno rozhodnutí o pokutě za správní delikt, soud takové rozhodnutí zruší podle § 78 odst. 1 s. ř. s. Žalobu nelze zamítnout z jiných skutkových a právních důvodů, o které své rozhodnutí správní orgán neopřel a ani se jimi nezabýval.“<sup>138</sup> Vady řízení, odůvodňující zrušení rozhodnutí lze spatřovat např. v tom, že správní orgán odmítl provést účastníkem navržené důkazy z důvodu, že je předem považoval za nevěrohodné.<sup>139</sup>

Z rozsudku podle této části musí být zřejmé, zda soud ruší rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení.

Soud může podle okolností zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které napadenému rozhodnutí předcházelo. Může se tak stát např. pokud i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně trpí podobnými vadami a ty způsobují jeho nezákonnost. Správní orgán, jehož rozhodnutí je soudem zrušováno, by takové rozhodnutí musel stejně později zrušit. Soud tím v podstatě zasahuje do pravomoci správních orgánů, ale děje se tak z důvodu urychlení celé věci.<sup>140</sup> „I. Okolnosti případu, za nichž je krajský soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. oprávněn zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, je třeba posuzovat i ve vztahu k právní úpravě, podle níž bylo správní řízení vedeno.“<sup>141</sup>

„I. Zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně postupem dle § 78 odst. 3 s. ř. s. je výlučně věcí úvahy soudu a leží mimo dispoziční sféru účastníků řízení. Pokud žalobce takový postup i přesto navrhne, soud jím není vázán a nepovažuje-li takový postup za potřebný, nerozhoduje o něm. I za této situace je však jeho povinností se s tímto návrhem v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádat.“<sup>142</sup>

Jestliže soud ve výroku rozsudku rozhodne o zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (podle § 78 odst. 3 s. ř. s.) a o rozhodnutí orgánu druhého stupně rozhodnout opomene, je třeba takový rozsudek zrušit bez ohledu na to, že z odůvodnění rozsudku je zřejmý záměr zrušit obě správní rozhodnutí.<sup>143</sup>

Zruší – li soud rozhodnutí, vysloví současně, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.<sup>144</sup> Zrušením rozhodnutí nebo vyslovením jeho nicotnosti se řízení před správním orgánem dostává opět do procesní fáze před jeho rozhodnutím. Správní

<sup>138</sup> Rozsudek NSS ze dne 27.08.2009, čj. 4 As 30/2008 - 102

<sup>139</sup> Mikule V. a kolektiv: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004, str. 182

<sup>140</sup> Mikule V. a kolektiv: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004, str. 183

<sup>141</sup> Rozsudek NSS ze dne 24.11.2009, čj. 1 Aps 2/2008 – 76 publikován pod č. 1997/2010 Sb. NSS

<sup>142</sup> Rozsudek NSS ze dne 26.07.2007, čj. 1 Afs 57/2006 - 70

<sup>143</sup> podle rozsudku NSS ze dne 20.12.2007, čj. 2 As 6/2007 - 93

<sup>144</sup> § 78 odst. 4 s. ř. s.

orgán (nejen žalovaný, ale případně i správní orgán nižšího stupně) je v dalším rozhodování vázán právním názorem,<sup>145</sup> který soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil a kterým napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení. To platí i v případě, že soud vyslovil nicotnost žalobou napadeného rozhodnutí. „Vázanost právním názorem soudu znamená, že v dalším řízení správní orgán musí provést chybějící důkazy, provést je procesně řádným způsobem, aplikovat předpis, který na věc dopadá, tj. postupovat tak, jak soud uvedl v odůvodnění rozhodnutí.“<sup>146</sup> Proti novému rozhodnutí (v posledním stupni) je opět možno podat ve správním soudnictví žalobu, soud potom zkoumá, zda byl jeho předešlý závěr správním orgánem respektován.

„I. Zruší-li krajský soud rozhodnutí správního orgánu, je povinností správního orgánu pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost. III. Nerespektuje-li správní orgán pravomocné soudní rozhodnutí a nepokračuje řádně v řízení, může se dle okolností jednat o nečinnost, proti níž se lze bránit podáním žaloby dle § 79 a násl. s. ř.“<sup>147</sup> „Nelze proto vyloučit, že správní orgán vydá nové rozhodnutí v souladu s právním názorem KS a poté se NSS s tímto názorem neztotožní.“<sup>148</sup>

K vázanosti správního orgánu právním názorem soudu ještě uvedu dva další příklady z judikatury. „Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. je právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, vázán pouze ten správní orgán, který je účastníkem řízení. Z podstaty věci je vyloučeno, aby byl právním názorem vysloveným v řízení týkajícím se nějakého konkrétního správního aktu vázán i správní orgán, který se řízení neúčastní, případně veřejná správa jako taková.“<sup>149</sup>

„I. Právní názor vyslovený krajským soudem ve zrušujícím rozhodnutí je závazný pro správní orgán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Pokud krajský soud ve zrušujícím rozsudku některou žalobní námitku neshledal důvodnou, znamená to pro správní orgán, že posouzení této otázky není povinen měnit, vyjma případů, kdy dojde ke změně skutkového či právního stavu, která změnu právního hodnocení odůvodňuje.

---

<sup>145</sup> Právní názor by měl být zřetelně oddělen od ostatních částí odůvodnění rozsudku, především od různých konstatování, která mají spíše jen vedlejší význam. Mělo by z něj být zřejmé, z jakých důvodů bylo rozhodnutí zrušeno, aby se mohl správní orgán v dalším řízení podobných nedostatků vyvarovat.

<sup>146</sup> Brothánková J., Žišková M.: Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou, 2. vydání, Praha, 2006, str. 156

<sup>147</sup> Rozsudek NSS ze dne 24.04.2007, čj. 2 Ans 3/2006 - 49 publikován pod č. 1255/2007 Sb. NSS

<sup>148</sup> Hendrych D. a kol.: Správní právo, obecná část, Praha, 2009, str. 575

<sup>149</sup> Rozsudek NSS ze dne 19.03.2009, čj. 6 Ads 25/2008 - 76

To však neznamená, že by žalobce nemohl takové posouzení znovu napadnout v žalobě proti novému správnímu rozhodnutí a následně i kasační stížností proti novému rozhodnutí krajského soudu. Opačný přístup by totiž vyloučil možnost přezkoumání právního názoru krajského soudu vysloveného v jeho neprospěch v kasačním řízení.<sup>150</sup>

Zrušil – li soud rozhodnutí správního orgánu ve věci, v níž sám prováděl dokazování (podle § 77 s. ř. s.), stávají se tyto důkazy podkladem pro vydání nového rozhodnutí. Proto je třeba listinné důkazy zahrnout i do správního spisu, aby měl nový výrok správního rozhodnutí v podkladech oporu.

§ 78 odst. 2 s. ř. s. upravuje případy, kdy soud rozhoduje o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, v které žalobce namítá, že mu byl uložen trest za správní delikt ve zjevně nepřiměřené výši. „Výše sankce za protiprávní jednání musí mít preventivní charakter, a to předně ve vztahu k pachateli. Uložená sankce by měla přiměřeně, ale citelně zasáhnout do majetkové sféry pachatele přestupku tak, aby vedla k důslednějšímu dodržování všech zákonných norem. Preventivní úlohu by měla mít uložená sankce i ve vztahu k ostatním stavebníkům tak, aby je protiprávní jednání odradilo. Správní orgán je při ukládání sankce vázán zákonnými hledisky a těmito hledisky je vázán i soud.“<sup>151</sup> Aby soud mohl aplikovat ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s., musí být splněny následující podmínky. Rozhodnutí, v němž správní orgán stanovil trest za správní delikt, nesmí trpět nezákonností nebo vadami řízení (tj. nesmí zde být dán důvod pro zrušení takového rozhodnutí podle § 78 odst.1 s. ř. s.). Trest musí být uložen ve zjevně nepřiměřené výši (viz výše). Rozhodnutí o snížení trestu nebo o upuštění od potrestání musí být možno učinit na základě skutkového stavu, z něhož vycházel správní orgán a který případně soud vlastním dokazováním doplnil (nikoli však v zásadních směrech). Návrh na upuštění od trestu nebo na snížení trestu musí být v žalobě výslovně učiněn, soud v tomto případě totiž nemůže rozhodnout z vlastní iniciativy. Rozhodnutí, kterým se trest snižuje nebo se od něj upouští, je zjevně vydáváno ve formě rozsudku. Příslušný výrok napadeného rozhodnutí se jím však nezrušuje, ale nahrazuje (rozhodnutí správního orgánu pak platí ve spojení s rozsudkem soudu).

---

<sup>150</sup> Rozsudek NSS ze dne 09.10.2008, čj. 2 Afs 80/2008 – 67 publikovaný pod č. 1744/2009 Sb. NSS

<sup>151</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 29.11.2011, čj. 1 A 26/2010 - 64

„Předmětem přezkumu ve vztahu ke skutkové podstatě deliktu je, zda druh uloženého opatření či uložená výše trestu v zákonném rozpětí, v němž se lze při uložení výše pohybovat, odpovídá rozsahu porušení nebo ohrožení chráněného zájmu, k němuž konkrétním postihovaným jednáním došlo a respektuje zákonem dané meze, k nimž měl správní úřad přihlížet, tj. je odpovídající následku jednání, výši škody jím způsobené, nevratnosti způsobené újmy na chráněném objektu apod.“<sup>152</sup> „Případnou nejednoznačnost výkladu ustanovení právní normy nelze ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. zohlednit jako rozhodné kritérium pro moderaci správního trestu.“<sup>153</sup>

Možnost snížení nebo upuštění od trestu (moderace trestu soudem) znamená výjimku z kasační soudní kontroly a je namístě jí využít pouze v případě, kdy mezi stranami není spor o skutkovém a právním závěru vysloveném v rozhodnutí správního orgánu a ani nejsou namítány vady řízení.

„Je-li řízení o přestupku, jehož spáchání bylo žalobci kladeno za vinu, považováno za řízení, v němž se rozhoduje o oprávněnosti trestního obvinění, může soud rozhodující ve správním soudnictví při posuzování výše uloženého trestu využít svého moderačního práva a upustit od uloženého trestu za spáchaný přestupek (§ 78 odst. 2 s. ř. s.), s poukazem na použití pozdějšího znění zákona o přestupcích, které je pro žalobce příznivější, než znění účinné v době spáchání přestupku (retroaktivita in mitius, čl. 40 odst. 6 Listiny).“<sup>154</sup>

Jestliže chybí podle názoru soudu důvody, kvůli kterým by bylo možné žalobě vyhovět podle výše uvedených ustanovení, soud žalobu zamítne (§ 78 odst. 7 s. ř. s.). Toto ustanovení odráží dispoziční zásadu, že soud nepřezkoumává žalobou napadené rozhodnutí v plném rozsahu, ale přezkoumá toliko, zda žalobou namítanou nezákonností nebo vadami řízení rozhodnutí trpí, či nikoli.<sup>155</sup>

---

<sup>152</sup> Brothánková J., Žiškova M.: Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou, 2. vydání, Praha, 2006, str.156

<sup>153</sup> Rozsudek NSS ze dne 21.08.2008, čj. 7 As 16/2008 – 80 publikovaný pod č. 1719/2008 Sb. NSS

<sup>154</sup> Rozsudek NSS ze dne 04.12.2008, čj. 9 As 7/2008 - 55

<sup>155</sup> Brothánková J., Žiškova M.: Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou, 2. vydání, Praha, 2006, str.157

## 9. Závěr

Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je dle mého nejvýznamnějším institutem z možných forem poskytované ochrany ve správním soudnictví. Soudní řád správní se mu věnuje v části třetí, hlavě druhé, dílu prvním. Cílem tohoto institutu je zákonem předepsaným způsobem poskytovat ochranu subjektivním veřejným právům před pochybením správních orgánů. Správní soudnictví má především zajišťovat kontrolu zákonnosti veřejné správy, nikoli být její odvolací instancí.

Současnou úpravu správního soudnictví lze považovat za zdařilou a poměrně vyhovující. Splňuje základní funkce, které by ze své podstaty splňovat měla. Z aktuální novelizace vnímám velice pozitivně rozšíření osob oprávněných k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu o Veřejného ochránce práv. Ustanovení § 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, přiznává ochránci pravomoc působit za určitých okolností k ochraně práv před jednáním správních orgánů. Zákonem č. 303/2011 Sb., který novelizuje SŘS, je tato jeho pravomoc velmi posílena. Už totiž není omezen jen na možnost podání návrhu nejvyššímu státnímu zástupci, který v případě, že závažný veřejný zájem neshledal, žalobu nepodal. Díky aktuální úpravě může ochránce sám podat k soudu žalobu k ochraně veřejného zájmu, jestliže závažný veřejný zájem prokáže. Zároveň nenahrazuje postavení státního zástupce, protože dle dikce zákona musí závažný veřejný zájem prokázat. U nejvyšší státního zástupce postačí, pokud závažný veřejný zájem shledá.

Negativně naopak hodnotím lhůtu k podání žaloby na zahájení řízení proti rozhodnutí správního orgánu v případě nicotného rozhodnutí. Myslím si, že na prohlášení nicotnosti by měl být veřejný zájem a proto by mělo být možné úspěšně podat návrh k jejímu prohlášení bez časového omezení. Ostatně podle správního řádu, lze nicotnost, kterou prohlašuje správní orgán, prohlásit kdykoliv.

Ochranu veřejným subjektivním právům poskytuje současná úprava velice široce. I výklad ustanovení SŘS ze strany správních soudů vnímám v tomto směru pozitivně, přístup k soudu se spíše otevírá než že by byl z formalistických důvodů odnímán. Důležitou roli zde sehrává i Nejvyšší správní soud, který prokazuje, že jeho činnost je, dá se říci, nezbytná. Jeho judikatura je cenným interpretačním

vodítkem nejen pro krajské soudy, ale i pro činnost správních orgánů. Zde bych vytknul především občasné pomalé sjednocování judikatury v případě protichůdných názorů jednotlivých senátů NSS. Někdy rozhodují protichůdně i několik let než se uchýlí k postupu podle § 17 s. ř. s. a předloží věc k rozhodnutí rozšířenému senátu NSS.

Nicméně jak jsem zmínil už na začátku, současnou úpravu správního soudnictví vnímám až na výjimky pozitivně a jako celek narozdíl od předchozích úprav současným potřebám vyhovuje. Prostor pro zlepšení je a pravděpodobně i bude vždycky.

## *Resumé*

The Constitution of the Czech Republic as a primary law determines in provision art. 1 par. 1 basic idea and that the Czech Republic is a sovereign, united and democratic state based on respect to the rights and freedoms of a person and citizen. Based on so-delimited interpretation the Czech Republic has to be founded on principle of division of power, when the judicial power is separated from the legislative and executive power. If the just stated would not be fulfilled, we could only hardly talk about a democratic juridical state.

To fulfil the stated purpose the state has to build sophisticated tools of protection consisting, among others, of creating systems of authorities serving to protect rights and freedoms of citizens from illegal behaviour of persons or authorities of public power. Among these essential authorities of protection in the current system belong courts of law, working in administrative judicature.

The term “administrative judicature” is a polysemous expression a there so it should be narrated and subsequently used carefully. Mainly it can be understood in two different ways. In the first case as a judicial supervision of public administrative and in the second case as finding the law in administrative matters. I am devoting myself to this issue only peripherally in this work, just to outline its rough contours from the beginning. Simultaneously in the opening I am also dealing with affiliation and filling of courts of law and about participants of proceedings in administrative judicature.

The main topic of my diploma is a legal action against decision of administrative body and its proceeding. It is one of legal actions in administrative judicature allowed by law and probably the most frequent one. In general, the one who says he has been shortened on his rights by decision of administrative body (either directly by the decision itself or by shortening the rights as a result of violation of rights during management of administrative proceeding) can demand cancelling of such decision. Also the one, who has been punished for an administrative offence and is convinced that the assigned punishment is clearly inappropriate, can demand for the assigned punishment to be reduced or to be dropped. One of the basic conditions of the legal action is for the prosecutor,



before he turns out to court of law, to use every available proper correction tool in administrative proceeding that the law allows.

I tried to structure my work in a similar way as the lawmaker did in judicial administrative set of rules, thus the main law which deals with judicial administrative proceeding. Proceeding about legal action against the decision of administrative body is provided in the 2nd head, part1. In individual chapters and sub-chapters I deal with prosecuting authorisation, unacceptance of legal action, general requisites of legal action including terms for its submission, postponing effect of the legal action, re-examining of opposed decision and in the end deciding the legal action. All of these chapters I am trying to factually add with current judicature, thanks to which it is possible to compare how the individual provisions of the law are applied by courts of law in practise.

Proceeding about the legal action against the decision of administrative body is quite complexly and well provided, even the judicature is rich, but nevertheless there are still areas that deserve an adjustment including better unification of the judicature.

## *Použitá literatura*

- Brothánková J., Žižková M.: Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou, 2. vydání, Praha 2006
- Mikule V. a kol.: Soudní řád správní – komentář, Praha 2004
- Sběrka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, Ročník I. – IX., Rok 2003 – 2011
- Hendrych D. a kol.: Správní právo, 7. vydání, C. H. Beck, Praha 2009
- [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)
- Judikatura viz poznámkový aparát