Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Theobald Ptoszek

Soudní přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy

Diplomová práce

Olomouc 2014

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Soudní přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 20. listopadu 2014 Podpis: …….

Poděkování

Děkuji JUDr. Ing. Filip Dienstbierovi, Ph.D., za odborné vedení, cenné rady a připomínky při zpracování mé diplomové práce.

Obsah

Úvod 5

1. Správní akt 7

1.1 Přezkum správního aktu ve správním řízení 13

2. Žaloba proti rozhodnutí a řízení o ní 16

2.1 Řízení o žalobě ve správním soudnictví 19

2.2 Kasační stížnost 28

3. Vybrané otázky 31

3.1. Žalobní legitimace 31

3.1.1 Žalobní legitimace ve veřejném zájmu 32

3.2 Žalobní petit 35

3.3 Nepřípustnost 37

3.3.1 Kompetenční výluky 39

3.4 Přiznání odkladného účinku 42

Závěr 45

Seznam použitých zdrojů 47

Shrnutí 49

Klíčová slova 51

Úvod

Záměrem zvolení tématu diplomové práce bylo shrnutí procesu nápravy vadných rozhodnutí v souvislosti s činností a pochybeními správních orgánů. Má diplomová práce pojednává o soudním přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy. Tedy přezkumu konečného rozhodnutí správního orgánu soudy. Cílem diplomové práce je vymezení pojmu správního rozhodnutí v návaznosti na pojetí ve správním řádu a soudním řádu správním, následně také shrnutí procesu vedoucího k nápravě vadného rozhodnutí postupem účastníka ve správním řízení, s přesahem směřujícím k přezkumu ve správním soudnictví. A dále také shrnutí řízení o žalobě před správními soudy včetně úvahy nad jednotlivými otázkami s problematikou související.

Práce se zaměřuje na současnou právní úpravu soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy s přihlédnutím k aktuální judikatuře, která se soudním přezkumem rozhodnutí správních orgánů souvisí.

Zpracování tohoto tématu spočívá především v popisu a rozboru jednotlivých aspektů problematiky v návaznosti na obecné pojetí soudního řízení. Zdroji pro mou práci budou právní předpisy upravující problematiku, tedy správní řád ve smyslu vymezení základních předpokladů pro přístup k soudu, a soudní řád správní jako právní předpis upravující řízení před správními soudy. Mimo tyto právní předpisy budu využívat i komentované znění těchto právních předpisů a judikaturu týkající se problematiky. V neposlední řadě také využiji odbornou literaturu a články z oborných časopisů. Při psaní práce budu postupovat analytickou a deskriptivní metodou.

Práce je rozdělená do tří částí, s ohledem na vzájemnou návaznost jednotlivých částí jsou jednotlivé úseky rozděleny podle jejich vzájemného vztahu a významu. První část práce má určit výchozí pojmy a předpoklady pro přístup k soudnímu přezkumu. Takto by mělo dojít k vymezení pojmu rozhodnutí, jeho typologie a náležitostí. V návaznosti na vymezení pojmu rozhodnutí, jeho náležitostí a vad je uveden i postup, kterým se účastník může v řízení před správním orgánem domáhat nápravy vadného rozhodnutí.

Druhá část má sloužit nejen jako obecné shrnutí otázky soudního přezkumu, ale především pojednat o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, jako prostředku sloužícího k odstranění vadného rozhodnutí v řízení před správními soudy. Po vymezení žaloby projednávané správními soudy, se bude práce zaměřovat na úpravu řízení o žalobě. Podstatou řízení o žalobě je bezesporu vydání rozhodnutí, které uspokojí žalobce. Nelze však vyloučit

ani opačný případ, tedy situaci, kdy rozhodnutí i po projednání správním soudem v prvním stupni zůstane zatíženo vadou. K této situaci se tak váže i vymezení možných prostředků k nápravě vadného rozhodnutí soudu prvního stupně ve správním soudnictví.

Třetí část se zaměří na některé otázky soudního přezkumu správního rozhodnutí, především žalobní oprávnění, žalobní návrh a podmínky nepřípustnosti návrhu a podmínky přiznání odkladného účinku.

Doufám, že má diplomová práce bude mimo jiné také přínosem k rozšíření mých obzorů problematiky správního práva a přivede mne na nové otázky ke zkoumání.

1. Správní akt

Okruh oblastí a různorodost otázek, k jejichž řešení jsou příslušné správní orgány, předpokládá různorodost jejich úkonů. Správní orgány tak mají pro řešení jednotlivých případů různé prostředky, jejichž užití má nejlépe zajistit vyřešení dané situace. V návaznosti na různorodost úkonů a zájmu na jejich správnosti dochází k určení různých prostředků jejich nápravy před správními orgány i správními soudy. Rozdílnost jednotlivých postupů vedoucích k nápravě je odůvodněna různorodostí úkonů, která zabraňuje možnosti užití jednoho obecného postupu pro všechny typy úkonů. Volba úkonu odpovídajícímu postupu nepochybně sleduje ochranu účastníků řízení v nejširší možné míře. Pro mou práci na téma soudního přezkumu rozhodnutí je stěžejním pojmem správní akt. K pochopení problematiky správního rozhodnutí neboli individuálního správního aktu, je nejprve třeba vysvětlit samotný pojem a členění správního aktu.

Chápání správního aktu samotné, je závislé na způsobu pojetí tohoto institutu. Obecně je možné nahlížet na tento pojem dvěma způsoby, a to v širokém či úzkém pojetí. V závislosti na zvoleném pojetí je možné definovat okruh subjektů, které budou takovýmto aktem právně vázány, tedy osoby kterým je správní akt určen. V širokém pojetí lze definovat správní akt, jako právně závazné mocenské akty vydávané veřejnou správou na podkladu zákonného zmocnění. Pod toto pojetí je tedy možno podřadit, jak normativní správní akty, tak individuální správní akty. Normativní správní akty mají povahu obecně závazných právních předpisů vydávaných veřejnou správou. Do širokého pojetí lze také zahrnout i opatření obecné povahy jako zvláštní druh správního aktu hybridní povahy. Hybridní povaha tohoto aktu spočívá ve skutečnosti, že se jedná o správní akt s individuálně vymezeným předmětem a obecně určeným okruhem adresátů.

V úzkém pojetí chápeme správní akt jako individuální správní akt, neboli individuální rozhodnutí. Individuální správní akt je rozhodnutí orgánu veřejné moci, které je právně závazné a správní orgán v tomto případě vydává jednostranné autoritativní rozhodnutí o právech a povinnostech jemu nepodřízených subjektů, čímž dochází k vyjádření vnější působnosti správního aktu. Důsledkem rozhodnutí o právech a povinnostech může být založení, změna, zrušení nebo deklarování existence či neexistence takových práv a povinností. Jedná se tedy o případy, kdy správní orgán rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, stojících mimo systém orgánů veřejné správy, přičemž tyto subjekty musí být v rozhodnutí individuálně určeny.

Pojem rozhodnutí lze nalézt ve správním řádu i soudním řádu správním, oba tyto předpisy umožňují alespoň zevrubně definovat rozhodnutí. Vodítkem pro vymezení definice pojmu rozhodnutí za pomoci zákona může být nepochybně § 9 správního řádu[1], zmiňující rozhodnutí jako výsledek správního řízení[2], jímž se v určité věci zakládají, mění, ruší práva nebo povinnosti individuálně určené osoby případně se deklaruje existence či neexistence práv nebo povinností individuálně určené osoby. Jako další vodítko pro definování pojmu rozhodnutí lze užít § 65 odst. 1 soudního řádu správního[3], přičemž dle tohoto ustanovení je rozhodnutí úkonem správního orgánu[4], jímž se zakládají, mění, ruší, případně deklarují práva nebo povinnosti. Obě tyto ustanovení, tak společně potvrzují, že rozhodnutí lze obecně definovat jako úkon správního orgánu ve správním řízení, jímž se zakládají, mění, ruší, případně deklarují práva nebo povinnosti individuálně určené osoby.

Ve správním řádu je rozhodnutí úkonem správního orgánu ve správním řízení, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti nebo jímž se v určité věci deklaruje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, a to v rámci postupu správního orgánu při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy. V pojetí soudního řádu správního je rozhodnutí úkonem správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti.[5]

Rozhodnutí dle definice ve správním řádu se bude ve většině případů překrývat s rozhodnutím dle definice soudního řádu správního, zpravidla bude tedy rozhodnutí výsledkem zákonem stanoveného postupu správního orgánu neboli určitého řízení. K přezkoumatelným aktům budou patřit také úkony zahrnující zamítnutí žádosti a zastavení řízení, v zájmu zajištění zvýšené ochrany práv účastníků. Pod soudní přezkum budou spadat také některé benefiční úkony na základě zvláštních zákonů, které nepodléhají přezkumu dle správního řádu.[6] Pro vymezení pojmu rozhodnutí není významné, který konkrétní subjekt jej vydal, pokud k jeho vydání byl oprávněn. Nepravomocné rozhodnutí je obecně přezkoumatelné ať jej vydal územní samosprávný celek nebo ústřední správní úřad. Význam

[1] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
[2] Formalizovaný postup správního orgánu
[3] Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
[4] Orgán moci výkonné, územní samosprávný celek, fyzické a právnické osoby nebo jiné orgány, kterým bylo svěřeno rozhodování o veřejných subjektivních právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy
[5] VEDRAL, Josef. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo*, 2012, roč. XLV, č. 1-2, s. 1 a násl.
[6] VEDRAL, Josef. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo*, 2012, roč. XLV, č. 1-2, s. 58 a násl.

subjektu, který ve věci rozhodl, má vztah hlavně k přezkumu rozhodnutí a určení jakého prostředku má být užito.

Individuální správní akty lze rozčlenit za pomoci pojmových znaků, kterými jsou:

-jednání příslušného správního orgánu

-zákonné zmocnění

-jednostranné autoritativní rozhodnutí o právech a povinnostech nepodřízených subjektů

-právní závaznost

-konkrétní vymezení věci, jíž se rozhodnutí týká

-individualizace osob, jichž se rozhodnutí týká

Jednání příslušného správního orgánu souvisí s vlastnostmi správních aktů, kdy každý správní akt musí být vydán příslušným správním orgánem. Zákonný podklad vyjadřuje zájem zákonodárce, aby byly vydávány rozhodnutí o konkrétních věcech, pouze pokud zákon takové rozhodování předpokládá a umožňuje. Jednostrannost a autoritativnost vyplývá ze samotného postavení správního orgánu, u nějž předpokládáme určitou míru odbornosti v řešení svěřených otázek. Právní závaznost souvisí s tímto nadřazeným postavením a přímo plyne ze zákonného zmocnění o daném okruhu otázek rozhodovat. Konkrétnost vymezení věci a osob, jichž se rozhodnutí týká, vychází ze samotné podstaty individuálního správního aktu.

S přihlédnutím k různorodosti činnosti správních orgánů a otázek, o nichž rozhodují lze správní akty klasifikovat do skupin na základě jejich odlišností, přičemž zpravidla je tato klasifikace vymezitelná párovými druhy. V první řadě se jedná o dělení dle právních účinků na konstitutivní a deklaratorní akty. Konstitutivními akty dochází k založení, změně, zrušení práv a povinností a působí ex nunc. Deklaratorní akty potvrzují existenci či neexistenci právních vztahů a působí ex tunc. Významným dělením je také rozdělení dle obsahu aktu, na akty materiální a procesní. Dále dle osob, které akt zavazuje na akty ad personam a in rem. Akty ad personam je rozhodováno o právních poměrech určitých osob, zatímco akty in rem je rozhodováno o určité věci, k níž má určitá osoba právní vztah. Dalším hlediskem je trvání takového aktu, takto lze chápat akty jako časově omezené a časově neomezené. Správní akty lze také dělit z hlediska jejich přínosu pro adresáta na akty benefiční, tedy zlepšující postavení adresáta, a deteriorací, zhoršující adresátovo postavení.

Aby mohl správní akt existovat, musí mít zákonem vyžadované náležitosti. Absence náležitostí správního aktu způsobuje jeho nicotnost. Náležitosti správního aktu lze rozdělit na formální, obsahové, kompetenční a procesní. Formální náležitosti správního aktu se projevují v požadavku na jeho písemnou podobu, označení aktu za rozhodnutí identifikovatelného orgánu veřejné správy a dále také identifikátory úřadu, dne a data vydání aktu. Obsahovou

náležitostí správního aktu je zákonné vyjádření vůle správního orgánu rozhodnout o konkrétním adresátu a konkrétní věci. Obsahové náležitosti také úzce souvisí s formálními náležitostmi, tato souvislost se projevuje ve skladbě rozhodnutí, které zpravidla obsahuje záhlaví, výrokovou část, odůvodnění a poučení o opravném prostředku, za předpokladu že takové rozhodnutí je srozumitelné, určité a jednoznačné. Kompetenční náležitosti správního aktu zahrnují působnost, pravomoc a příslušnost správního orgánu k vydání takového rozhodnutí. Absence kompetenčních náležitostí, znamená, že daný orgán neměl oprávnění v dané věci rozhodnout a tedy právně zavazovat podřízené subjekty. Procesní náležitosti lze spatřovat především v postupu, ke kterému při vydávání rozhodnutí dochází, neboli v zákonném postupu při absenci závad v daném řízení.

Správní akt má v případě naplnění zákonem předpokládaných skutečností určité vlastnosti. K těmto vlastnostem správních aktů řadíme jejich platnost, právní moc, vynutitelnost, vykonatelnost. Platnost správního aktu nastává okamžikem doručení projevu vůle správního orgánu, v předepsané formě jeho adresátům. Doručením aktu účastníkům řízení je správní orgán tímto aktem, neboli svou projevenou vůlí, vázán. Právní moc je jednou ze základních vlastností veškerých rozhodnutí. Právní moc rozhodnutí lze dělit na formální právní moc – nenapadnutelnost správního aktu řádnými opravnými prostředky, a materiální právní moc – nezrušitelnost ani nezměnitelnost správního aktu ze strany správního orgánu. Existence nebo neexistence právní moci u rozhodnutí je významná zejména v otázce, zda a jakým způsobem se může účastník domáhat nápravy vadného rozhodnutí. Například řádné opravné prostředky lze užít výhradně vůči nepravomocnému rozhodnutí správního orgánu. Okamžikem nabytí právní moci zaniká právo účastníka na podání opravných prostředků a v konečném důsledku se podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků, před podáním návrhu ke správnímu soudu stává nesplnitelnou. Vykonatelnost rozhodnutí přímo navazuje na právní moc správního aktu, a vyjadřuje účinnost správního aktu, neboli situaci, kdy je akt způsobilý vyvolávat právní účinky tímto aktem předvídané. Poté, co se rozhodnutí stane vykonatelným, je možné žádat splnění povinnosti osobou, vůči níž akt směřuje, a v případě dobrovolného nesplnění této povinnosti lze splnění těchto povinností vymáhat tedy vynutit splnění povinností uložených správním aktem. Pokud akt zakládá, ruší či mění práva, znamená vykonatelnost možnost uplatňovat rozhodnutím stanovená práva, případně se domáhat upuštění od činnosti, k níž bylo právo rozhodnutím správního orgánu pozbyto. K pojmu právní moci správního aktu neodmyslitelně patří institut presumpce správnosti pravomocného správního aktu. Tento institut spočívá na konstrukci vyvratitelné právní domněnky stanovující, že každý správní akt je nutno považovat za bezvadný, dokud není

rozhodnutím správního orgánu prokázán opak[7]. Bez ohledu na faktickou existenci vad v takovém právním aktu se musí účastník chovat, tak jak rozhodnutí předpokládá. Námitky, že takovýto postup zasahuje do práv, nemůžou obstát, neboť absence takového postupu by mohla mít závažné důsledky. Především by zřejmě oslabila pozici orgánů veřejné správy, neboť již samotný předpoklad, že svým postavením nadřazený subjekt rozhoduje vadně, by naváděl podřízené subjekty k nerespektování vydávaných aktů. Toto by pochopitelně vedlo k narušení právní jistoty účastníků řízení, protože by s největší pravděpodobností docházelo k nedodržování stanovených povinností, případně přímo k jednání v rozporu s takovým rozhodnutím. Prolomení institutu presumpce správnosti by tak mohlo způsobit nepoměrně závažnější následek, než jaký hrozí za současného stavu v případě pozdějšího zjištění vady. Navíc jsou účastníkova práva chráněna jednak právem domáhat se odstranění vad v řízení před správním orgánem a následně ve správním soudnictví. V řízení před správními soudy, účastník může žádat, aby jeho žalobě byl přiznán odkladný účinek, což může do doby rozhodnutí správního soudu odvrátit pro něj nepříznivé následky pravomocného aktu.

Soudní přezkum rozhodnutí správních orgánu předpokládá existenci vady konečného rozhodnutí, která je napadána a přezkoumávána. Původ vady se může nacházet již v prvotním rozhodnutí. Z tohoto důvodu uvádím stručný výčet vad správních aktů. Při procesu vydávání správních aktů může dojít k situaci, kdy bude vydán správní akt, který nebude plně souladný se skutkovým či právním stavem. Pro případ vydání vadného aktu, je nutné umožnit odstranění vady a stanovit postup vedoucí k nápravě. Vady správních aktů je možné rozdělit do čtyř hlavních skupin – formálně vadné akty, věcně nesprávné akty, nezákonné akty a nulitní akty (paakty).

Formální vadou správního aktu rozumíme takovou vadu, jež lze ve většině případů odstranit pouhou opravou takového aktu. Nejde tedy o skupinu vad, která by měla významnější dopad do práv účastníků. Typicky se bude jednat o chyby ve vyhotovení aktu, například počty, psaní a omyly, jež svým významem nemají rozhodující vliv na rozhodnutí ve věci samotné. Oprava formální vady se provede usnesením správního orgánu, který rozhodnutí vydal, zpravidla k návrhu účastníka nebo z vlastního podnětu ihned po zjištění vady.

Věcná nesprávnost aktu nastává v situaci, kdy je vydaný akt v souladu s právními předpisy, avšak způsob řešení dané otázky je nesprávný, například z důvodů nedostatečného

[7]HANDRLICA, Jakub. Právní moc správního aktu, presumpce správnosti a jeho nesoulad s komunitárním právem. *Jurisprudence*, 2006, roč. 2006, č. 8, s. 22.

či nesprávného zjištění skutkového stavu. K vadnému zjištění skutkového stavu dojde především v případě nesprávného užití správního uvážení. Účastník musí v podaném opravném prostředku přesně vymezit, v čem spatřuje vadu. V případě běžné věcné nesprávnosti nelze úspěšně napadnout pravomocné rozhodnutí správní žalobou, soud však smí posuzovat případný exces správního úřadu.[8]

K nezákonnosti neboli protiprávnosti správního aktu dochází v situaci kdy, je tento akt v přímém rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem. Za nezákonný je také nutno považovat akt, který je v rozporu s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu[9] a v neposlední řadě také akt, který bude v rozporu s komunitárním právem[10]. K nezákonnosti může tak dojít v důsledku postupu správního orgánu, který porušil ustanovení o řízení nebo užil správní uvážení, aniž by dodržel pravidla a rozsah, v němž smí toto uvážení užít, případně rozhodnul v rozporu s platným právem. Nezákonný akt může v souladu s presumpcí správnosti nabýt právní moci a může být vykonán. Předpokladem pro prohlášení nezákonnosti aktu, je postup iniciovaný účastníkem nebo samotným správním orgánem, který má dbát o to, aby veškeré akty a úkony správních orgánů byly v souladu se zákonem.

Nejzávažnější vadou správního aktu je jeho nicotnost neboli nulita. Nulitní správní akt je aktem, který trpí natolik zásadními vadami, že jej nelze za správní akt vůbec považovat. Jedná se o situaci, kdy správní orgán nebyl věcně příslušný, rozhodnutí je vnitřně rozporné či fakticky neuskutečnitelné nebo trpí jinou vadou, způsobující že nejde o správní akt.[11] Povaha vad u nulitního aktu je závažná takovou měrou, že nelze uvažovat o uplatnění zásady presumpce správnosti správního aktu. Nicotnost správního aktu tak způsobí, že zamýšlený akt nikdy nevznikl. V důsledku neexistence aktu tento nemohl zakládat, měnit nebo rušit práva a povinnosti, nemohl nabýt právní moci ani být vykonán. S ohledem na nemožnost nabytí právní moci dochází k nemožnosti užití presumpce správnosti správního aktu. Nelze však vyloučit, že se účastníci budou řídit nicotným aktem a jednat, způsobem stanoveným v tomto aktu, neboť účastník nebude vždy schopen nulitu takového aktu rozpoznat.

Nicotný akt nelze jakýmkoliv způsobem zhojit, nenabývá žádných vlastností, nikoho nezavazuje, nelze jím nabýt, pozbýt, změnit práva a povinnosti, zjednodušeně nemá žádné účinky. Z těchto důvodů se nicotnost pouze deklaruje, akt není třeba rušit. K prohlášení nicotnosti dochází za stavu, kdy fakticky od počátku správní akt pro zásadní vady neexistuje.

[8] SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 119 a násl.
[9] Čl. 10 a Čl.10a ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
[10] Komunitární právo je součástí právního řádu na základě Čl. 10 a Čl.10a Ústavy České republiky
[11] SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 127.

Závažnost nicotnosti je tak pro své možné důsledky akcentována skutečností, že správní orgán i soud jsou vždy povinni zkoumat, zda není dán důvod nicotnosti správního aktu a takový nežádoucí stav neprodleně napravit. Nicotnost se zjišťuje a prohlašuje z moci úřední, a to kdykoliv. Podnět mohou poddat i jiné osoby – zejména účastníci řízení a ti, kdo jsou uvedeni v rozhodnutí a jejich právní nástupci.[12] K prohlášení nicotnosti je výhradně příslušný soud, kromě případu věcně nepříslušného orgánu, kdy může nicotnost deklarovat i nadřízený správní orgán.

1.1 Přezkum správního aktu ve správním řízení

V souvislosti se soudním přezkumem rozhodnutí správních orgánů je třeba zmínit, které prostředky slouží k napadení nepravomocného rozhodnutí správního orgánu. K přezkumu rozhodnutí v řízení před správním orgánem slouží odvolání a rozklad. Rozklad je prostředkem sloužícím k nápravě v případě rozhodnutí vydaných ústředními orgány státní správy. Na řízení o rozkladu se přiměřeně užijí ustanovení o odvolání, nevylučuje-li to povaha věci. Od odvolání se rozklad liší především absencí devolutivního účinku, neboť rozhoduje vedoucí orgánu ústředního správního úřadu, na návrh rozkladové komise.[13]

Odvolání je projevem dvojinstančnosti správního řízení, kdy rozhodnutí může být přezkoumáno jiným správním orgán než tím, který napadené rozhodnutí vydal.[14] Obecně je odvolání dispozičním opravným prostředkem, přípustným proti každému nepravomocnému rozhodnutí správního orgánu, nestanoví-li zákon jinak.[15] Zakládá účastníku řízení právo domáhat se přezkumu nepravomocného rozhodnutí správního orgánu z důvodů nesprávného rozhodnutí. Podání odvolání má suspenzivní a devolutivní účinek.

Rozsah přezkumu napadaného rozhodnutí je ovlivněn určením subjektivně spatřovaných vad. Záměrem, který vede účastníka k podání odvolání, může být napadení celé výrokové části rozhodnutí, jednotlivého nebo několika výroků případně jejich vedlejších ustanovení, nikoliv však pouhého odůvodnění. Mimo obecných náležitostí podání, musí odvolatel navíc vymezit, proti jakému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu jej napadá,[16]

[12] Ustanovení § 78 odst. 1. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
[13] SKULOVÁ, Soňa a kol. Správní právo procesní. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. s. 253 a následující.
[14] Autoremedura dle §87 správního řádu umožňuje správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, o podaném odvolání rozhodnout, zrušením nebo změnou rozhodnutí, nedojde-li k újmě některému z účastníků, ledaže vyslovili svůj souhlas.
[15] Především se bude jednat o případy, kdy je k nápravě stanoven jiný prostředek, nebo rozhodnutí nepodléhá přezkumu
[16] Absence uvedení rozsahu odvolání má za následek fikci, že odvolatel napadá rozhodnutí v celém rozsahu

v čem je rozhodnutí rozporné s právními předpisy, v čem spočívá nesprávnost rozhodnutí nebo jemu předcházejícího řízení.[17] Tímto vymezením dochází v souladu s omezeným revizním principem k určení rozsahu, jaký bude odvolací orgán přezkoumávat a jak bude rozhodovat. Předpokladem pro připuštění novot v odvolacím řízení, je existence skutečností a důkazů, které účastník nemohl uplatnit dříve v řízení. Odvolání se podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, tento jej pak předá odvolacímu správnímu orgánu. Pro tento úkon je stanovena obecná lhůta 15 dnů od oznámení rozhodnutí, která však neplatí bezvýjimečně.[18]

Odvolací správní orgán posuzuje napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení z hlediska souladu s právními předpisy tedy z hlediska zákonnosti rozhodnutí, dále v rozsahu tvrzených vad přezkoumá věcnou správnost, přičemž je limitován právě namítanými vadami mimo situace, kdy existuje veřejný zájem na přezkumu rozhodnutí.

Rád bych v souvislosti s odvoláním zmínil také případ, kdy je rozhodnutí změněno autoremedurou v důsledku podaného odvolání, a situaci, kdy je účastník správního řízení nesprávně poučen o nemožnosti opravného prostředku vůči rozhodnutí. V prvním zmíněném případě nelze uvažovat o možnosti přezkumu takového rozhodnutí správním soudem. Toto rozhodnutí totiž není rozhodnutím konečným, neboť správní řád umožňuje podání odvolání vůči takovému rozhodnutí. Soudní přezkum bude možný až u případného rozhodnutí o odvolání vůči změněnému rozhodnutí neboť jen toto bude mít povahu konečného soudně přezkoumatelného rozhodnutí. V druhém případě jde o situaci, kdy nesprávně poučený účastník podá proti prvostupňovému rozhodnutí ke správnímu soudu žalobu, ač dle zákona má podat odvolání. V takovém případě musí soud podaný návrh odmítnout, neboť není splněna podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem. Takto odmítnutý návrh, ale zároveň soud postoupí příslušnému správnímu orgánu, který je povinen zahájit odvolací řízení, v němž dojde k vydání konečného rozhodnutí.[19]

V rozhodnutí odvolací orgán svým odůvodněním vypořádá tvrzené vady. Ač je smyslem institutu odvolání náprava vytýkaných vad a v konečném důsledku uspokojení navrhovatele, pro soudní přezkum rozhodnutí budou mít význam spíše situace, kdy ani rozhodnutí o odvolání neuspokojí odvolatele. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu ve

[17] SKULOVÁ, Soňa a kol. Správní právo procesní. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. s. 246.
[18] Modifikace této obecné lhůty lze nalézt v ustanovení §83 odstavec 2 a ustanovení §84 správního řádu
[19] Tento postup stanovuje ustanovení § 46 odstavec 5 soudního řádu správního

věci je pak konečné[20] ve vztahu ke správnímu řízení, a nabývá právní moci doručením všem odvolatelům a hlavním účastníkům, čímž se stává přezkoumatelným ve správním soudnictví. Význam vymezení odvolatelem tvrzených skutečností tak definuje rozsah přezkumu rozhodnutí v řízení před správním soudem, neboť právě ono konečné rozhodnutí žalobce bude u správního soudu rozporovat.

[20] Ustanovení §91 odstavec 1 správního řádu vylučuje možnost podat proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu odvolání

2. Žaloba proti rozhodnutí a řízení o ní

Rozhodování v oblasti veřejné správy je soudně přezkoumatelné, pokud se jím rozhoduje o subjektivních právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Důvod pro takovýto postup je především právní jistota subjektů správního řízení, kterým má být za každých okolností zajištěno právo na rozhodnutí, které bude legitimní a souladné se zákonem. Pokud dojde k situaci, kdy rozhodnutí vzešlé z řízení před správními orgány bude i přes učiněné kroky trpět vadami, je nutné umožnit účastníkům správního řízení žádat nápravu. Jak již bylo uvedeno, prvotně k tomu slouží především opravné prostředky ve správním řízení, které jsou vyjádřením práva na aktivní obranu proti takovému nesprávnému rozhodnutí. Pokud ani takovýto postup nepovede ke zjednání nápravy, smí účastník podat návrh na soudní přezkum takového aktu.

Pro úplnost je třeba zmínit, že ne všechny rozhodnutí vydaná správními orgány budou podléhat přezkumu ve správním soudnictví. Okruh věcí, které správní orgány rozhodují, zahrnuje i soukromoprávní záležitosti. Současná právní úprava soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy je založena na dualistické koncepci. Přezkum správních aktů tak probíhá dvojím způsobem v závislosti na povaze správního aktu. Jde-li o rozhodnutí v soukromoprávních věcech, přezkum rozhodnutí bude podléhat režimu dle části V. občanského soudního řádu. Pokud však jde o přezkum rozhodnutí ve veřejnoprávní věci, podléhá přezkumu podle soudního řádu správního.[21] Samotné posouzení, zda věc je soukromoprávní či veřejnoprávní povahy bude problematické, z toho důvodu obsahují občanský soudní řád i soudní řád správní ustanovení, která umožňují reagovat na případy podání žaloby k věcně nepříslušnému soudu a následný postup vedoucí k nápravě tohoto pochybení[22]. V souvislosti se zmíněným dualismem přezkumu rozhodnutí je upravena problematika kompetenčních sporů zvláštním zákonem.[23] Oprávnění civilních soudů k přezkoumání rozhodnutí je založeno ustanovením §244 občanského soudního řádu. Důvodem proč se hlouběji v této práci řízením před civilními soudy v otázce přezkumu rozhodnutí nezabývám, je skutečnost, že v řízení dle části V. občanského soudního řádu fakticky nedochází k přezkumu správního aktu, ale k novému projednání věci. Povahu přezkumného řízení by mělo toto řízení v případě zamítnutí žaloby, kdy rozhodnutí správního

[21] WINTEROVÁ, Alena a kol. Civilní právo procesní. 6. vydání. Praha: Linde Praha, 2011. s. 339.
[22] Například ustanovení §104b občanský soudní řád a ustanovení § 46 odstavec 2 soudní řád správní
[23] Zákon č. 131/2004 Sb. o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů

orgánu zůstane v platnosti.[24] Při tomto novém projednání nepatří správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, mezi účastníky řízení. Soud v tomto případě tak celou věc opětovně projedná a svým rozhodnutím nahradí rozhodnutí správního orgánu.

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je historicky nejstarším prostředkem ochrany proti úkonům správních orgánů ve správním soudnictví. Tento druh řízení plní funkci primárního prostředku k ochraně před rozhodovací činností veřejné správy. Tato ochrana slouží k napadení konečného rozhodnutí správního orgánu, jak jej chápeme v úzkém pojetí, tedy proti individuálnímu správnímu aktu, byly-li vyčerpány řádné opravné prostředky. Jako primární prostředek bude tedy zpravidla nejčastěji využíván k ochraně práv, což je akcentováno subsidiární povahou žaloby proti nečinnosti správního orgánu a řízení proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu.

Základním pojmem soudního přezkumu rozhodnutí je konečnost rozhodnutí. Konečnost rozhodnutí je třeba chápat ve vztahu k řízení, v němž je rozhodnutí vydáno. Správní soud se zabývá výhradně rozhodnutím, k jehož vydání došlo v řízení před správními orgány v poslední instanci. Rozhodnutí předcházející tomuto konečnému rozhodnutí nelze podrobit přezkumu a budou tedy v řízení plnit především funkci podpůrných důkazů, které mohou správnímu soudu pomoci posoudit správnost napadaného rozhodnutí. Může tedy jít o rozhodnutí, jež účastník považuje subjektivně za nesprávné, za předpokladu, že tato vada nebyla odstraněna za pomoci opravných či dozorčích prostředků ve správním řízení a tyto účastník využil. K podmínce vyčerpání prostředků ochrany ve správním řízení se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku sp. zn. 2 Afs 98/2004: „*účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, která má ve své procesní dispozici a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany*“. Nemůže tedy dojít k situaci, kdy bude podána žaloba proti pravomocnému rozhodnutí, u nějž se účastník nedomáhal nápravy již ve fázi řízení před správním orgánem. Konečnost rozhodnutí správního orgánu je faktickým stavem, kdy nelze požadovat přezkum prvostupňového rozhodnutí správního orgánu ve správním řízení, pokud proti takovému rozhodnutí zákon dává účastníku prostředky pro nápravu. Jinou situací bude případ, kdy správní orgán vydá rozhodnutí, které je ze své povahy konečné, byť bylo takovéto rozhodnutí vydáno v prvním stupni. Bude se jednat o případy, kdy zákon neumožňuje přezkum takovéhoto rozhodnutí správním orgánem. Pojem konečnosti rozhodnutí je tedy vázán na ustanovení §5 soudního

[24] SVOBODA, Karel, HAMUĽÁKOVÁ, Klára a kol. *Občanský soudní řád. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 791

řádu správního, který požaduje vyčerpání řádných opravných prostředků[25], připouští-li tyto zvláštní zákon, tedy jednotlivé právní předpisy upravující řízení před správními orgány. Zjednodušeně je tak možné říci, že pokud zákon stanovuje řádné opravné prostředky vůči rozhodnutí, lze návrh podat až po jejich bezúspěšném vyčerpání, naopak nestanovuje-li zákon řádné opravné prostředky, smí účastník podat návrh ke správnímu soudu ihned. Tímto dochází i k vyjádření principu subsidiarity soudní ochrany. Zároveň zde toto ustanovení stanovuje podmínku zahájení řízení výhradně na návrh oprávněných subjektů, a tedy jasně stanovuje způsob, jímž lze řízení zahájit což má návaznost na vymezení subjektů oprávněných k podání tohoto návrhu.

Dominantní postavení tohoto opravného prostředku v oblasti správního soudnictví je důsledkem plynoucím z faktu, že tato žaloba je přípustná pro velmi široký okruh vad správního řízení. Žalobu lze podat proti rozhodnutí správního orgánu, jež zakládá, mění či ruší práva a povinnosti a také proti rozhodnutí deklaratornímu. Dále je možné tuto žalobu podat proti rozhodnutím vydávaným v oblasti veřejné správy orgány moci výkonné, územními samosprávnými celky či fyzickými a právnickými osobami, bylo-li jim svěřeno rozhodování o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy.

Náležitosti, které žalobní návrh musí splňovat, uvádí ustanovení § 37 odstavec 2 a 3 soudního řádu správního, shrnující obecné náležitosti a ustanovení §71 soudního řádu správního, shrnující zvláštní náležitosti žaloby. Z výše uvedených ustanovení vyplývá, že žaloba musí být podána písemně nebo ústně do protokolu, případně v elektronické podobě opatřené elektronickým podpisem. V případě kdy by toto podání bylo učiněno jinou formou, musí jej účastník do tří dnů potvrdit písemným podáním shodného obsahu, nebo předložením originálu. Nesplnění požadavku formy podání, má za následek nepřihlédnutí k takto učiněnému úkonu. Každé podání soudu musí být vyhotoveno v potřebném počtu stejnopisů a obsahovat obecné náležitosti. Mezi tyto patří uvedení žalobce, jeho podpisu a data dále uvedení, proti komu žaloba směřuje a čeho se žalobce dovolává, neboli žalobní petit. V případě, kdy se účastník dovolává listin, je třeba tyto listiny k žalobě připojit, přičemž v tomto případě bude nutno přiložit především opis napadaného rozhodnutí[26]. Tyto požadavky jsou obecnými požadavky, které musí splňovat každé podání učiněné vůči soudu. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je doplněna o další specifické náležitosti související s tímto druhem řízení. V žalobním návrhu je tak nutno uvést především označení napadaného

[25] K vyčerpání řádných opravných prostředků jako podmínky přípustnosti žaloby se vyjadřuje ustanovení §68 písmene a) soudního řádu správního

[26] Povinnost přiložit napadané rozhodnutí plyne z ustanovení §71 odstavce 2 soudního řádu správního.

rozhodnutí včetně dne jeho doručení či oznámení účastníku, jehož se týká. Dále pak uvedení zúčastněných osob, za předpokladu, že jsou žalobci známy. Pokud dojde ke zjištění, že zde existují osoby neuvedené v žalobě, které mají postavení osob zúčastněných na řízení, soud tyto osoby o probíhajícím řízení před nařízením jednání ve věci vyrozumí. Žalobce je povinen vymezit napadané výroky, k tomuto se váže povinnost uvést skutkové a právní důvody, o které žalobce opírá svá tvrzení o nezákonnosti či nicotnosti těchto výroků. Tvrzené skutečnosti je žalobce povinen prokázat za pomoci v žalobě tvrzených důkazů. Rozsah přezkumu napadených výroků rozhodnutí je tak vymezen jednotlivými žalobními body, uvedenými žalobcem v jeho podání a zároveň limitován skutkovým a právním stavem, který existoval v době vydání napadaného rozhodnutí.

Opomenutí některé z výše uvedených náležitostí má za následek výzvu soudu s poučením o následcích nedoplnění žaloby. Nedojde-li k nápravě ve lhůtě, kterou k doplnění stanovil svým usnesením, musí soud podanou žalobu odmítnout. Samotné nedoplnění neúplné žaloby je pouze jedním z důvodů, pro které musí soud podanou žalobu odmítnout. K problematice náležitostí žaloby se vyjádřil také Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. 1 ÚS 352/2000 kdy: *„nesprávným podáním je také podání, které má veškeré náležitosti, avšak tyto náležitosti nebo některé z nich jsou uvedeny nepřesně, neurčitě nebo nesrozumitelně“*. V takovém případě tak soud bude činit úkony směřující k nápravě nesprávností, aniž by bez takového postupu žalobu odmítnul.

2.1 Řízení o žalobě ve správním soudnictví

Řízení o žalobě se řídí obecnými ustanoveními o řízení před správními soudy, jež se nacházejí v hlavě I. části třetí soudního řádu správního. Tyto obecná ustanovení jsou doplňována a modifikována zvláštními ustanoveními pro tento druh řízení, nacházející se v hlavě II. části třetí soudního řádu správního. V následujících odstavcích tedy nastíním postavení účastníků řízení, jejich způsobilost, lhůtu pro podání žaloby, úkony účastníků směřující k upevnění jejich postavení před samotným vydáním rozhodnutí a popíši proces řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu od okamžiku podání návrhu až po vydání samotného rozhodnutí o podané žalobě.

Soud se nemůže zabývat meritem věci, pokud je dán důvod pro odmítnutí žaloby. Tradičním důvodem odmítnutí žaloby je skutečnost, že v téže věci již probíhá řízení neboli překážka litispendence a skutečnost, že ve věci již bylo rozhodnuto tedy překážka res iudicata. Dále případ nesplnění podmínek řízení, za předpokladu že takovýto nedostatek není možné

v řízení odstranit, podání žaloby po marném uplynutí lhůty, podání žaloby neoprávněnou osobou nebo podání návrhu, který je nepřípustný a podání návrhu nemajícího veškeré požadované náležitosti. Dalším důvodem pro odmítnutí žaloby, je případ uvedený v první kapitole, tedy případ odmítnutí žaloby v důsledku nesprávného poučení o neexistenci opravného prostředku. Zvláštním důvodem, vycházejícím ze zmíněné dualistické koncepce přezkumu rozhodnutí správních orgánů, pro odmítnutí žaloby jsou případy, kdy věc spadá do režimu přezkumu v civilním soudnictví

Mimo důvody odmítnutí žaloby zná právní úprava ještě další způsob rozhodnutí o žalobě, ve kterém se soud nemusí zabývat meritem věci, tímto způsobem je zastavení řízení. Důvodem k zastavení řízení je především zpětvzetí žaloby. Zcela odlišným důvodem k zastavení bude situace, kdy správní orgán změní své rozhodnutí způsobem uspokojujícím žalobce a tento prohlásí, že došlo k plnému uspokojení jeho požadavků. Oprávnění správního orgánu vydat ve věci nové rozhodnutí, předpokládá oznámení takového záměru a současně vyžaduje, aby takto nedošlo k zásahu do práv a povinností třetích osob. Povinností správního orgánu oznámit záměr dochází k informování soudu o možnosti, že žalobcův požadavek může být uspokojen jednáním správního orgánu. Soud správnímu orgánu k provedení takového záměru stanoví lhůtu a současně o tomto záměru vyrozumí žalobce. Ve vyrozumění stanoví lhůtu k žalobcovu vyjádření, avšak zmeškání této lhůty nebude automaticky zakládat fikci souhlasu žalobce. S ohledem absenci fikce souhlasu a na skutečnost, že řízení před správním soudem má za cíl uspokojit žalobce zjednáním nápravy nesprávného postupu správního orgánu, a právě oním novým rozhodnutím byla prokazatelně náprava zjednána, je možné, aby i přes absenci žalobcova vyjádření došlo k zastavení řízení. K zastavení řízení zde tak může dojít prohlášením žalobce, ale i rozhodnutím soudu, aniž by žalobce musel vyvinout jakoukoliv aktivitu. Jak odmítnutí žaloby tak zastavení řízení jsou způsobem rozhodnutí, při němž nedochází k projednání merita věci.

Lhůta k podání žaloby je procesní lhůtou, přičemž podání žaloby po jejím marném uplynutí bude mít za následek odmítnutí žaloby, což je projevem její prekluzivní povahy.[27] Pokud je však žaloba podána v poslední den nepříslušnému soudu, držiteli poštovní licence nebo orgánu, který má povinnost ji doručit, zůstává lhůta zachována. Pro počítání lhůt se užije ustanovení §40 soudního řádu správního. Lhůta pro podání žaloby počíná běžet dnem následujícím po doručení rozhodnutí správního orgánu, zároveň je však u žaloby proti

[27] Tento názor na povahu lhůty je podpořen usnesením krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 30 Az 356/2003 dle kterého „lhůta pro podání žaloby, je zákonnou lhůtou s propadnými účinky“

rozhodnutí správního orgánu vyloučena možnost moderačního oprávnění soudu v návaznosti na nedodržení lhůty k podání.[28] Obecně je stanovena dvouletá lhůta[29] pro podání žaloby, přičemž počátek běhu této lhůty se počítá od okamžiku, kdy je rozhodnutí oznámeno žalobci doručením jeho písemného vyhotovení[30], nebo jiným způsobem stanoveným zákonem[31]. Obecná lhůta je tedy nezávislá na právní moci napadaného rozhodnutí, ale závisí na okamžiku doručení konečného rozhodnutí ve věci. Rozhodnutí tak považujeme za doručené okamžikem jeho převzetí adresátem, případně okamžikem fikce doručení.[32] Doručení konečného rozhodnutí předpokládá ve většině případů existenci opravného prostředku vůči prvotnímu rozhodnutí, o existenci takovéto možnosti musí být účastník poučen.[33] Obdobným případem může být i situace, kdy poučení uvádí možnost podání opravného prostředku, aniž by tento měl v daném případě právní základ, k okamžiku, kdy začne běžet lhůta v takovém případě, se vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. IV. ÚS 3476/2011: *„Za situace, kdy byl účastník správního řízení na základě poučení v dobré víře v existenci opravného prostředku, nelze od něj očekávat podání žaloby. Počátek lhůty pro podání žaloby podle §72 soudního řádu správního se za těchto okolností odvíjí až ode dne, kdy bylo účastníku správního řízení doručeno rozhodnutí příslušného správního orgánu o podaném opravném prostředku, případně, ode dne, kdy byl tímto správním orgánem, nebo správním orgánem, který vydal opravným prostředkem napadené rozhodnutí, vyrozuměn o nesprávnosti v něm uvedeného poučení o opravném prostředku“* Ústavní soud tak potvrzuje pravidlo, že pochybení správního orgánu nelze přičítat k tíži účastníka a v zájmu ochrany práv účastníka, je třeba okamžik běhu lhůty posoudit s ohledem na zmíněný nesprávný postup správního orgánu.

Zvláštní lhůta pro podání žaloby je stanovena v případě podání žaloby ve veřejném zájmu, takzvané actio popularis. Pro případ podání žaloby nejvyšším státním zástupcem a

[28] Užití obecného ustanovení §40 odstavec 5 soudního řádu správního je limitováno ustanovením §72 odstavce 4 soudního řádu správního, které výslovně zakazuje prominutí zmeškání lhůty k podání žaloby

[29] Ustanovení §72 odstavec 1 umožňuje modifikaci této lhůty úpravou ve zvláštních zákonech

[30] Dle ustanovení §19 správního řádu doručuje správní orgán písemné vyhotovení rozhodnutí do datové schránky účastníka, případně prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na adresu účastníka, dále smí doručit rozhodnutí správní orgán sám, stanoví-li tak zákon smí písemnost doručit prostřednictvím obecního úřadu, jemu na roveň postavenému správnímu orgánu, prostřednictvím policejního orgánu, a jde-li o rozhodnutí orgánu obce, pak také prostřednictvím obecní policie. Ústní vyhlášení rozhodnutí je možné za předpokladu vzdání se práva na vyhotovení písemného rozhodnutí účastníkem, což umožňuje ustanovení §72 odstavce 1 správního řádu

[31] Například doručování prostřednictvím veřejné vyhlášky dle ustanovení §25 správního řádu a dále také ustanovení §144 odstavce 6 správního řádu

[32] Fikci doručení upravuje ustanovení §24 správního řádu a ustanovení §25 odstavec 2 správního řádu pro případ doručování prostřednictvím veřejné vyhlášky

[33] Poučení o opravném prostředku patří mezi náležitosti rozhodnutí, jak bylo uvedeno v 1. kapitole

veřejným ochráncem práv[34] je stanovena lhůta tří let.[35] Počátek běhu této lhůty na rozdíl od obecné lhůty nezávisí v prvé řadě na jejím doručení, ale na okamžiku nabytí právní moci.[36] Pokud by se jednalo o rozhodnutí nenabývající právní moci, je určení počátku běhu lhůty závislé na doručení rozhodnutí poslednímu účastníku řízení, který mohl žalobu podat sám. S ohledem na právní dualismus úpravy soudního řízení o rozhodnutích správních orgánu, považuji za vhodné zmínit i situaci, kdy účastník podá svůj návrh k civilnímu soudu, přičemž tento nebyl přípustný. Podání návrhu k nepříslušnému soudu má za následek zastavení řízení civilním soudem. Účastník, který tento návrh nesprávně podal, má od okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí o zastavení lhůtu jednoho měsíce pro podání návrhu věcně a místně příslušnému soudu. Okamžik podání žaloby správnímu soudu, za předpokladu, že účastník takto učiní, je okamžikem kdy došlo k podání návrhu civilnímu soudu. Takovýto postup je vhodný, především s ohledem na možné mylné posouzení druhu rozhodnutí[37] účastníkem.

Aby mohl účastník řízení být vůbec jeho účastníkem a uplatňovat svá práva v tomto řízení, musí existovat jeho způsobilost být účastníkem a zároveň jeho procesní způsobilost. Způsobilost být účastníkem řízení u fyzických a právnických osoby vychází z ustanovení občanského zákoníku.[38] Fyzická osoba tak může být účastníkem řízení od narození do smrti[39], obdobně je tomu v případě právnické osoby, kdy může být právnická osoba účastníkem řízení od svého založení do svého zániku[40]. Ke způsobilosti být účastníkem řízení přistupuje způsobilost procesní, tedy způsobilost v řízení samostatně vystupovat a jednat. Plnou procesní způsobilost bude mít fyzická osoba dovršením zletilosti dosažením stanoveného věku nebo nabytím zletilosti uzavřením manželství či jejím přiznáním rozhodnutím soudu. Nezletilé osoby jsou způsobilé pouze k takovým úkonům, které jsou přiměřené jejich věku, rozumové a mravní vyspělosti.[41] U právnických osob došlo občanským zákoníkem ke změně povahy jednání právnické osoby, kdy již nadále dochází k jednání formou projevu vůle zástupců právnické osoby, který je právnické osobě přičitatelný. V úpravě soudního řádu správního lze analogicky s úpravou ve správním řádu posuzovat postavení zástupce právnické osoby dle

[34] Subjekty uvedené v ustanovení §66 odstavci 1 a 4 soudní řád správní záměrně nevyjmenovávám, neboť se jedná o blanketní ustanovení
[35] Ustanovení §72 odstavec 2 soudní řád správní umožňuje modifikaci této lhůty úpravou ve zvláštních zákonech
[36] Dle ustanovení §73 odstavec 1 správního řádu je pravomocným rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání.
[37] Rozhodnutí ve veřejnoprávních věcech podléhají přezkumu ve správním soudnictví, zatímco rozhodnutí v soukromoprávních věcech podléhají režimu občanského soudního řízení dle části V. občanského soudního řádu
[38] Zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník
[39] Ustanovení §15 ve spojení s § 23 občanského zákoníku
[40] Ustanovení §15 odstavec 1 ve spojení s ustanovením §20 a ustanovením §118 občanského zákoníku
[41] Ustanovení § 15 odstavec 2 ve spojení s ustanovením § 30 a ustanovením §31 občanského zákoníku

občanského zákoníku, nikoliv za zastoupení ve smyslu ustanovení §35 soudního řádu správního, ale za originární postavení zástupce právnické osoby. Takový zástupce tak jedná za právnickou ve smyslu ustanovení § 33 odstavec 4 soudního řádu správního, nikoliv jako její zástupce dle ustanovení §35 soudního řádu správního z důvodu absence procesní způsobilosti.[42] Způsobilost být účastníkem řízení a zároveň také procesní způsobilost je správním řádem dále přiznána i správnímu orgánu a subjektům dle zvláštních zákonů.

Soudní řád správní upravuje také institut zastoupení[43] a to buď zastoupení z obligatorních důvodů, nebo fakultativně z rozhodnutí účastníka. Pro případ absence plné procesní způsobilosti u účastníka řízení je požadováno jeho obligatorní zastoupení zákonným zástupcem. Fakultativní zastoupení je zcela nesporně projevem práva stanoveného v Článku 37 odstavce 2 Listiny základních práv a svobod, tedy práva na právní pomoc v řízení před soudy. K zastupování tak jsou oprávněny následující subjekty: advokát, osoba vykonávající specializované právní poradenství, odborová organizace, spolek na ochranu před diskriminací, osoba poskytující právní pomoc uprchlíkům a cizincům a obecným zmocněncem. V daném řízení však smí mít účastník pouze jednoho zmocněnce.

Účastníky řízení o žalobě tradičně dělíme na stranu žalobce a stranu žalovanou. Ustanovení §36 soudního řádu správního zaručuje rovné postavení účastníků, včetně jejich práva na učinění takových úkonů, kterými soud zajistí rovné příležitosti těchto osob k uplatnění jejich práv a povinností. V případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je žalovanou stranou zpravidla správní orgán, který rozhodnul v posledním stupni nebo správní orgán, na který přešla působnost správního orgánu, který rozhodnutí vydal. U žalované strany je tak tedy zcela patrná souvislost se skutečností, že správní soudy přezkoumávají výhradně konečné rozhodnutí správního orgánu. Na straně žalobce může stát několik různých subjektů, v prvé řadě náleží žalobní legitimace tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo, nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení rozhodnutím správního orgánu. Žalobní legitimace pak také náleží účastníku řízení před správním orgánem, pokud tvrdí, že byl postupem správního orgánu zkrácen na svých právech způsobem, který mohl mít za následek nezákonné rozhodnutí. Dále náleží žalobní legitimace subjektům veřejné povahy tedy nejvyššímu státnímu zástupci, veřejnému ochránci práv, správnímu orgánu ve věcech samosprávy na základě zvláštního zákona. Problematika aktivní žalobní legitimace je dále projednávána v poslední kapitole.

[42] Závěr č. 130 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 2. 2014
[43] Ustanovení §35 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

K účastníkům řízení o žalobě patří také osoby zúčastněné na řízení, což je patrné i z povinnosti uvést tyto osoby již v žalobě a případná povinnost soudu informovat tyto osoby o probíhajícím řízení. Osobou zúčastněnou na řízení musí být kumulativně splněno několik podmínek:[44]

1) osoba byla nebo může být přímo dotčena ve svých právech a povinnostech:
- vydáním napadeného rozhodnutí
- tím, že rozhodnutí nebylo vydáno
- zrušením rozhodnutí
- vydáním navrhovaného výroku rozhodnutí soudu

2) nejedná se o účastníka

3) výslovné oznámení, že v řízení bude uplatněno práv osoby zúčastněné na řízení

Řízení o žalobě je řízením o právech a povinnostech účastníků a proto musí být účastníkům umožněna aktivní účast na řízení. Způsob jakým se toto jejich postavení projeví, bude záviset na tom, zda půjde o osobu aktivně legitimovanou, pasivně legitimovanou nebo zúčastněnou. Právo dispozice s řízením náleží výhradně osobám nadaným aktivní legitimací. Žalobce tak může dle svého uvážení vzít žalobu zpět[45] nebo omezit rozsah podané žaloby do okamžiku vydání rozhodnutí, rozšířit žalobu o nenapadené výroky nebo další žalobní body však smí pouze do okamžiku uplynutí lhůty pro podání žaloby[46]. Zúčastněná osoba není oprávněna k dispozičním úkonům, což však neznamená, že by její vliv na řízení byl zanedbatelný. Práva zúčastněné osoby jsou chráněna především povinností soudu vyrozumět ji o nařízeném jednání, o usnesení rozhodujícím o odkladném účinku, předběžném opatření a rozhodnutí, jímž se řízení končí. Zároveň je oprávněna nahlížet do spisu, žádat o možnost vyjádřit se během jednání a v neposlední řadě hájit svá práva prostřednictvím písemných vyjádření k řízení.

Jak jsem již nastínil v první kapitole v návaznosti na skutečnost, že rozhodnutí bude zpravidla v okamžiku podání žaloby pravomocné a vykonatelné, nebude žalobě automaticky přiznán odkladný účinek a napadené rozhodnutí lze vykonat[47]. Žalobce však smí žádat, aby jeho žalobě soud přiznal odkladný účinek, s ohledem na možnou újmu, která mu může být výkonem napadeného rozhodnutí způsobena. K účelu institutu odkladného účinku a jeho podstaty se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém usnesení sp. zn. 2 Afs 131/2005

[44] JEMELKA, Luboš a kol. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 209.
[45] Ustanovení §37 odstavec 4. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
[46] Ustanovení §71 odstavec 2. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
[47] Ustanovení §73 odstavec 1 soudní řád správní umožňuje, aby žaloba měla odkladný účinek na základě úpravy ve zvláštním zákoně

zaujímajícím názor že „*tímto institutem má být docíleno toho, aby ve správním soudnictví v řízeních o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu, v nichž se přezkoumávají pravomocná (a tedy zásadně vykonatelná) správní rozhodnutí, bylo možno výjimečně docílit toho, aby po dobu přezkumu napadené správní rozhodnutí nebylo vykonatelné, respektive nezakládalo jiné právní následky. V určitých výjimečných situacích, jejichž materiální podmínky definuje soudní řád správní, je totiž nutno „zmrazit" stav věcí v době „před" napadeným správním rozhodnutím, protože pokud by mělo být provedeno (vykonáno) a následně bylo v rámci soudního přezkumu shledáno nezákonným a zrušeno či byla vyslovena jeho nicotnost, vrátit stav věcí do podoby „před" tímto nezákonným či nicotným rozhodnutím by bylo nemožné nebo neúměrně obtížné. Proto je nutné v těchto výjimečných situacích po dobu trvání přezkumného soudního řízení výkon či případně jiné právní následky napadeného správního rozhodnutí pozastavit, protože v opačném případě by samotné přezkumné řízení soudní ztratilo podstatnou část svého základního smyslu, jímž je nepochybně bránit tomu, aby právní poměry osob byly upraveny či ovlivněny nezákonnými rozhodnutími veřejné správy, za těchto výjimečných situací je nutno dát přednost riziku opožděného účinku napadeného správného rozhodnutí před rizikem spojeným s eventualitou účinků rozhodnutí, které může být následně zrušeno".* Tímto usnesením je poměrně jasně vymezena podstata odkladného účinku a zároveň i záměr k jeho navržení.

Pro úplnost je třeba zmínit, že krom návrhu na přiznání odkladného účinku může žalobce požadovat i vydání předběžného opatření. Předběžné opatření je využitelné ve všech typech řízení před správními soudy a slouží k odvrácení hrozící újmy prozatímní úpravou poměrů účastníků do doby vydání rozhodnutí.[48] Vydání předběžného opatření může požadovat účastník řízení k ochraně svých práv, zatímco u odkladného účinku není jiná osoba než žalobce k takovému návrhu oprávněna, i v případě kdy by měla na odložení vykonatelnosti vlastní zájem.[49] Poměr institutu předběžného opatření a institutu odkladného účinku je poměrem subsidiarity předběžného opatření vůči odkladnému účinku. K odvrácení hrozící újmy bude postačovat zpravidla přiznání odkladného účinku, místo přímého zásahu do právních poměrů stanovením určité povinnosti prostřednictvím předběžného opatření. Odkladný účinek se tak jeví jako šetrnější a obecněji využitelnější způsob k odvrácení nepříznivých účinků, nemající pro účastníky zpravidla závažnější důsledky.

[48] BRUS, Martin. Judikatura NSS: Odkladný účinek a předběžné opatření. *Soudní rozhledy*, 2014, roč. 2014, č. 1, s. 2.
[49] JEMELKA, Luboš, ZAVŘELOVÁ, Jitka a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1.vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 595.

Podáním žaloby přechází na soud povinnost vést řízení. Okamžikem zahájení řízení je tedy moment kdy návrh, v tomto případě žaloba, došla soudu. Bylo-li podání bez vad, nebo byly vady podání postupem podle §37 odstavce 5 soudního řádu správního odstraněny, soud má ve věci nařídit jednání, za předpokladu že zde není některý z výše uvedených důvodů k odmítnutí žaloby nebo není řízení zastaveno. Po doručení žaloby a jejím posouzení z hlediska absence vad podání, ji soud doručí ostatním účastníkům řízení. Správnímu orgánu stanoví povinnost vyjádřit se k žalobě a současně předložit spisy, jež o napadaném řízení ve věci vede. Od tohoto okamžiku se tak správní orgán dozvídá o zahájeném soudním řízení a může přistoupit k postupu dle ustanovení § 62 odstavce 1 soudního řádu správního, tedy v návaznosti na ustanovení § 153 správního řádu uspokojit žalobce svým úkonem. Povinnost vyjádření a předložení spisů lze vztáhnout i na jiné osoby a orgány než odpůrce.

Existují případy, kdy k nařízení jednání nemusí dojít a soud může rozhodnout i bez nařízení jednání. Takto může řízení proběhnout v souladu s dispoziční zásadou na základě ustanovení §51 odstavce 1 soudního řádu správního, k návrhu účastníků nebo v případě, že účastníci s takovýmto způsobem projednání věci souhlasí[50]. Stejné ustanovení také zakládá možnost rozhodnout ve věci bez nařízení jednání způsobem vymezeným v ustanovení §76 soudního řádu správního. Toto ustanovení stanovuje tři druhy vad, pro které soud rozhodnutí zruší. První je nepřezkoumatelnost rozhodnutí způsobená jeho nesrozumitelností nebo nedostatečným odůvodněním. Druhou vadou je situace, kdy skutkový stav sloužící jako základ rozhodnutí, bude v rozporu se spisy, nebo bude potřeba rozsáhlého či zásadního doplnění těchto spisů. Třetím případem je podstatné porušení pravidel řízení před správním orgánem, mohlo-li způsobit nezákonnost rozhodnutí ve věci. V těchto případech soud napadené rozhodnutí rozsudkem zruší. V uvedeném ustanovení je také zmíněn případ, kdy napadené rozhodnutí trpí vadami způsobujícími nicotnost. Zde soud neruší rozhodnutí rozsudkem, ale pouze, jak již bylo zmíněno u vad správních aktů, tuto zjištěnou nicotnost deklaruje.

Řízení o žalobě předpokládá určitý postup správního soudu, kterým bude rozhodovat o podané žalobě. Tímto postupem je právě jednání, které slouží pro dokazování ve věci a konečně na podkladě důkazního řízení vydání rozhodnutí. Aby mohlo jednání ve věci proběhnout, musí nejprve dojít k jeho nařízení a předvolání všech účastníků k takto nařízenému jednání. Ačkoliv soud smí rozhodnout za neúčasti předvolaných účastníků, nelze

[50] Souhlas účastníků může být založen také na základě fikce souhlasu, pokud se účastník nevyjádří ke kvalifikované výzvě ve stanovené lhůtě.

toto pravidlo rozšiřovat ve smyslu rozhodování, aniž by účastník byl vůbec předvolán. Nepředvolání účastníka a následné vydání rozhodnutí by tak bylo závažnou procesní vadou, která by způsobila nezákonnost rozhodnutí z důvodu porušení procesních předpisů. Smyslem samotného jednání je především provedení dokazování ve věci a vydání rozhodnutí, na základě takto zjištěných skutečností.

Dokazování v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je postaveno na principu plné jurisdikce, tedy soud smí posuzovat jak zákonnost, tak skutkový stav věci. Oprávnění navrhovat důkazy náleží účastníkům řízení, žalobce takto činí již v podané žalobě, přičemž navrhování důkazů není limitováno pouze na samotnou žalobu a vyjádření ostatních účastníků k ní, i v průběhu jednání může dojít k navržení dalších důkazů účastníky, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 43/2004 „*koncentrační zásada se vztahuje pouze na rozšíření žaloby na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo na rozšíření žaloby o další žalobní body, nikoliv na návrhy na provedení důkazů“*. Mimo účastníky navržené důkazy smí soud provést i další potřebné důkazy dle svého uvážení, stejně jako určit které z účastníky navržených důkazů bude provádět.[51] Pro zajištění úplného a správného posouzení je soud oprávněn i k zopakování či doplnění důkazů, které provedl správní orgán. Východiskem pro rozhodnutí bude skutkový a právní stav zjištěný na základě posouzení všech důkazů v souladu se zásadou volného hodnocení, a tedy jejich hodnocení jednotlivě i v souhrnu s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem. Ve volném hodnocení důkazů je soud limitován pouze vázaností rozhodnutí o trestném činu a osobním stavu.

Výsledkem provedeného dokazování, za předpokladu že jednání nebylo ze závažných důvodů odročeno, nebyly zjištěny důvody k zastavení řízení a není nutné přerušit řízení[52], je vydání rozhodnutí. Nemeritorním způsobem rozhodnutí o řízení jsou již zmíněné odmítnutí a zastavení řízení. Meritorním způsobem je vydání rozsudku. Rozsudek v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu může mít různé podoby. Shledá-li soud žalobu nedůvodnou, zamítne ji. K zamítnutí může dojít také v případě, kdy v řízení zjištěná vada nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Pokud při řízení naopak dojde k závěru, že žaloba je podána důvodně, zruší napadené rozhodnutí. Zrušení rozhodnutí se nemusí omezovat pouze na napadané rozhodnutí, ale může dojít i ke zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které předcházelo napadenému konečnému rozhodnutí. Ke zrušení rozhodnutí může

[51] Neprovedení některých navržených důkazů nezbavuje soud povinnosti odůvodnit jejich opomenutí v odůvodnění rozhodnutí o žalobě.
[52] Ustanovení §46 soudního řádu správního uvádí obligatorní i fakultativní důvody přerušení řízení

soud přistoupit ze dvou důvodů. Prvním z nich je zrušení z důvodu nezákonnosti rozhodnutí, zvláštním případem kdy lze rozhodnutí z tohoto důvodu zrušit, je situace, kdy došlo ke zneužití správního uvážení nebo překročení jeho mezí. Druhým důvodem po zrušení rozhodnutí jsou případy vad řízení. Po zrušení rozhodnutí dojde k vrácení věci správnímu orgánu, který bude při svém novém rozhodování vázán právním názorem soudu, a byly-li v řízení prováděny důkazy, zahrne tyto správní orgán do svého nového rozhodnutí. Kromě zrušení rozhodnutí na základě kasačního principu, může dojít i ke změně rozhodnutí na základě žaloby proti rozhodnutí, kterým byl uložen trest za správní delikt ve zjevně nepřiměřené výši. Tato změna může mít za následek upuštění od potrestání nebo snížení uloženého trestu v mezích dovolených zákonem.

2.2 Kasační stížnost

Práce pojednává o soudním přezkumu individuálního správního aktu. Považuji tak za vhodné uvést kasační stížnost, jako poslední možný způsob, jak prostřednictvím Nejvyššího správního soudu zvrátit rozhodnutí vydané v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu krajským soudem.

Účastníky řízení o kasační stížnosti lze rozdělit do dvou skupin. Hlavním subjektem je osoba stěžovatele ve věci, zpravidla půjde o účastníka řízení před krajským soudem, jež vydal napadené rozhodnutí nebo osobu v postavení osoby zúčastněné.[53] Zvláštností kasačního řízení oproti ostatním druhům řízení ve správním soudnictví je stanovení povinnosti obligatorního zastoupení stěžovatele advokátem. Ve druhé skupině budou automaticky zahrnuti účastníci řízení, v němž bylo vydáno kasační stížností napadené rozhodnutí.

Na rozdíl od běžných druhů žalob soudní řád správní v případě kasační stížnosti taxativně vyjmenovává pětici důvodů pro její podání. Prvním důvodem je nezákonnost pramenící z nesprávného posouzení právní otázky v předcházejícím řízení. Druhým důvodem jsou vady řízení plynoucí z faktu, že skutková podstata nemůže obstát z důvodů vyjmenovaných zákonem v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b).[54] Třetím důvodem je

[53] Dle ustanovení § 34 soudního řádu správního jsou osobami zúčastněnými na řízení osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.

[54] Ustanovení §103 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního: „…nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanovení o řízeních před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit, za takovou vadu řízení se považuje

zmatečnost řízení před soudem neboť došlo k rozhodnutí, aniž by byly splněny podmínky řízení, ve věci rozhodoval nesprávně obsazený soud, vyloučený soudce, případně bylo-li rozhodnuto v neprospěch účastníka, a toto rozhodnutí je důsledkem trestného činu soudce. Jako čtvrtý důvod je uvedena nepřezkoumatelnost rozhodnutí mající původ v nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů u původního rozhodnutí, případně i jiná vada, jejímž následkem je nezákonné rozhodnutí ve věci. Pátým a posledním důvodem je případ, kdy dojde k vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení.

K podání kasační stížnosti u Nejvyššího správního soudu je stanovena lhůta dvou týdnů, která je počítána od řádného doručení rozhodnutí účastníku. Ačkoliv má být kasační stížnost podávána Nejvyššímu správnímu soudu, bude zachována tato lhůta i pokud dojde k podání u soudu, jež napadené rozhodnutí vydal. Obecně není kasační stížnosti přiznán odkladný účinek, stejně jako u žaloby proti rozhodnutí, avšak je možné, aby k návrhu stěžovatele soud odkladný účinek stížnosti přiznal. Řízení o kasační stížnosti probíhá před Nejvyšším správním soudem bez jednání, k tomuto je soud oprávněn vyžádat si vyjádření ostatních účastníků. K nařízení jednání dojde za předpokladu, že soud potřebuje provést ve věci dokazování nebo je nařízení projednání vhodné z jiného důvodu.

Rozhodování o návrhu je limitováno kasačním principem, který nedovoluje soudu ve věci vydávat meritorní rozhodnutí, ale pouze přezkoumávat zákonnost postupu soudu v předcházejícím řízení a tuto případnou nezákonnost odstranit. Nejvyšší správní soud je při přezkoumávání napadeného rozhodnutí limitován důvody uvedenými v kasační stížnosti, s výjimkou případů zmatečného řízení, nezákonných, nepřezkoumatelných a nicotných rozhodnutí. Neshledá-li soud kasační stížnost důvodnou, rozsudkem dojde k jejímu zamítnutí. V opačném případě dojde ke zrušení rozhodnutí. Po zrušení ve věci sám rozhodne nebo věc vrátí krajskému soudu k dalšímu řízení. Rozhodnout ve věci smí Nejvyšší správní soud v případě, kdy pro tento postup byly již důvody v řízení před soudem prvního stupně. Vrátí-li věc krajskému soudu k novému projednání, je tento soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu. Dojde-li k situaci, kdy je vydáno nové rozhodnutí po zrušení původního rozhodnutí, ale při jeho vydání se soud neřídil právním názorem Nejvyššího správního soudu, bylo by podání kasační stížnosti přípustné. Rozhodnutí v takovém řízení vydané, aniž by se soud řídil pro něj závazným právním názorem, je natolik závažnou vadou, že by odepření práva na přezkum bylo neomluvitelným zásahem do práv

---

i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.“

účastníka. Právní názor Nejvyššího správního soudu má ještě jeden neopominutelný význam, kterým je především dotváření práva v důsledku sjednocování judikatury.

Samozřejmě se nejedná o jediný možný způsob ochrany práv účastníka, jehož výsledkem je konečné a již dále nenapadnutelné rozhodnutí. Tuto funkci plní Ústavní soud prostřednictvím řízení o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod[55]. Rozhodnutí o ústavní stížnosti je konečným rozhodnutím ve věci v systému vnitrostátního soudnictví. V souvislosti na uvedenou vázanost komunitárními právními předpisy je možné přezkoumání tohoto konečného rozhodnutí Ústavního soudu v rámci řízení o stížnosti u Evropského soudu pro lidská práva.[56]

[55] Článek 87 odstavec 1 písmena d) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
[56] HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 2.vydání. Praha: Leges, 2008, s. 178.

3. Vybrané otázky

S žalobou proti rozhodnutí orgánů veřejné správy souvisí otázky, které jsou svou podstatou významné jak pro samotné řízení, tak pro otázku, zda vůbec bude možno řízení zahájit. Zda bude možné v zahájeném řízení pokračovat, a jakým způsobem o žalobě rozhodnout. Těmto otázkám bych se chtěl věnovat v následující části. Za zcela základní otázku považuji žalobní legitimaci, kterou lze rozdělit do dvou hlavních skupin. Obecnou legitimaci a legitimaci ve veřejném zájmu. K určení subjektů oprávněných k podání žaloby je nezbytné pro řízení samotné. Nesprávné vymezení oprávněných osob a následné vedení řízení s neoprávněnou osobou by bylo závažnou procesní vadou, kterou by nebylo možné zhojit. Vymezení osob, které mohou žalobu podat je předpokladem pro vymezení rámce požadavků, které mohou tyto osoby žalobě uplatňovat. Zároveň se ale právo žalobce navrhnout výrok rozsudku dle jeho subjektivní představy setkává s omezeními stanovenými soudním řádem správním pro tento konkrétní druh řízení. Nezanedbatelnou otázkou jsou také důvody nepřípustnosti žaloby, které obsahují i podskupinu kompetenčních výluk. Smyslem těchto důvodů je určit, jaké úkony nebudou podléhat soudnímu přezkumu. Avšak v souvislosti s jejich vymezením může docházet k otázkám, zda ten který úkon podléhá či nepodléhá přezkumu a za jakých kritérií je přezkum určitého úkonu přípustný. Poslední otázkou, která by se mohla jevit jako jednoznačná je přiznání odkladného účinku. Při bližším pohledu však skýtá neurčité pojmy a problematiku posuzování kolizních zájmů, se kterými se musí soud při rozhodování o takovém návrhu vypořádat.

3.1. Žalobní legitimace

Významnou otázkou, se kterou je spojena žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je otázka žalobní legitimace, tedy okruh subjektů oprávněných podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu správními soudy. Okruh těchto subjektů lze teoreticky rozdělit do třech skupin, a to na obecnou žalobní legitimaci, žalobní legitimaci ve veřejném zájmu a dále žalobní legitimaci v oblasti územní samosprávy[57]. Obecná žalobní legitimace je široce vymezenou skupinou, která má za cíl určit veškeré potencionální navrhovatele[58] - žalobce. Úpravu nalezneme v ustanovení § 65 soudního řádu správního. Žaloba proti rozhodnutí

[57] SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.). Praha: Leges, 2012. s. 75

[58] Pojem navrhovatelé plyne z ustanovení §5 soudního řádu správního, který umožňuje zahájit řízení pouze na návrh

správního orgánu bude nejčastěji podávána právě subjekty vymezenými v tomto ustanovení. Obecná žalobní legitimace je v tomto ustanovení rozdělená do dvou skupin oprávněných subjektů.

První skupinou jsou osoby, které byly účastníkem řízení, a v tomto řízení jim byla rozhodnutím správního orgánu způsobena újma. Žalobcem v tomto případě bude účastník řízení před správním orgánem do jehož právní sféry bylo rozhodnutím vydaném v tomto řízení zasaženo. Tento závěr podporuje i usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 25/2002 dle kterého *„Ustanovení § 65 odstavce 1 soudního řádu správního nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce.“*

Druhou skupinou subjektů oprávněných k žalobě jsou osoby, které byly nebo měly být účastníky řízení, ale jejich postavení v tomto řízení nemělo povahu účastníka, do jehož právní sféry se rozhodnutím přímo zasahuje. To je patrné z absence žalobní legitimace těchto osob dle ustanovení § 65 odstavce 1 soudního řádu správního. Současně s tím, že byly účastníky řízení, muselo dojít ke zkrácení na právech způsobem mající za následek nezákonné rozhodnutí ve věci. Pravidelně budou žalobci v této skupině sdružení oprávněná v řízení vystupovat na základě úpravy obsažené ve zvláštních zákonech.

3.1.1 Žalobní legitimace ve veřejném zájmu

Žalobní legitimace ve veřejném zájmu je projevem potřeby veřejnosti umožnit podání žaloby proti rozhodnutí i subjektům, které při výkonu svých povinností mohou zjistit, že rozhodnutí správního orgánu trpí vadami, přičemž na nápravě takového rozhodnutí je značný zájem.

Ustanovení § 66 soudního řádu správního uvádí výčet subjektů oprávněných k podání žaloby. V tomto výčtu je nejprve uveden správní orgán, pokud mu zákon stanovuje podmínky a oprávnění pro podání žaloby. Dále se jedná o subjekt, kterému toto oprávnění přiznává výslovně zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, a v neposlední řadě je toto oprávnění přiznáno nejvyššímu státnímu zástupci a veřejnému ochránci práv. Odstavec první a čtvrtý výše uvedeného ustanovení jsou blanketními ustanoveními, neboť v současné době správní řád, jiný zvláštní zákon ani mezinárodní smlouva takovou úpravu neobsahují[59]. Dominantní

[59] SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol.: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s.52

postavení zde zcela nepochybně zaujímají nejvyšší státní zástupce a veřejný ochránce práv. Právní úprava stanovuje rozdílné předpoklady pro podání žaloby těmito dvěma subjekty. Původně byla tato žalobní legitimace přiznána pouze nejvyššímu státnímu zástupci, přičemž veřejný ochránce práv mohl navrhnout, aby takovéto řízení nejvyšší státní zástupce inicioval. Ke změně tohoto stavu, který v praxi znamenal zbytečnou komplikaci pro rychlou a účinnou nápravu závadného stavu, došlo teprve až novelou soudního řádu správního z roku 2011[60], která zakotvila oprávnění veřejného ochránce práv takovou žalobu podat.

Nejvyšší státní zástupce je dle ustanovení § 66 odstavce 2 oprávněn k podání žaloby, shledá-li k tomu závažný veřejný zájem. Nejvyšší správní soud se k otázce shledání závažného veřejného zájmu nejvyšším státním zástupcem vyjádřil ve svém rozsudku sp. zn. 8 As 27/2006, dle kterého tato úvaha, vyhrazená nejvyššímu státnímu zástupci, nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví. Ve výše uvedeném rozhodnutí také Nejvyšší správní soud konstatoval: *„závažné ohrožení veřejného zájmu, zakládající žalobci nejvyššího státního zástupce, není omezeno pouze na případy porušení právního řádu ve prospěch konkrétní osoby, a podání žaloby nebrání ani to, že v době jejího podání, lze ještě využít mimořádných opravných prostředků, podle předpisů o řízení před správními orgány.“* Z tohoto rozhodnutí je tak patrné, že oprávnění nejvyššího státního zástupce bude závislé pouze na jeho vlastní úvaze a tato úvaha nemůže být přezkoumávána. Zároveň je zde akcentován význam tohoto oprávnění ve skutečnosti, že nejvyšší státní zástupce smí podat tuto žalobu bez ohledu na skutečnost, že nápravy by bylo možné dosáhnout i jiným způsobem[61]. Absence povinnosti vyčerpání řádných opravných prostředků plyne také z faktu, že nejvyšší státní zástupce zpravidla nebude účastníkem řízení před správním orgánem v němž bylo vydáno rozhodnutí, které svou žalobou napadá[62]. Zajímavostí je, že ačkoliv zákon legitimaci svěřuje nejvyššímu státnímu zástupci, smí na základě jeho pověření či zmocnění k zastoupení tuto žalobu podat i jeho náměstci[63].

Na základě poznatků z praxe, kdy oprávnění veřejného ochránce práv navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu[64] nevedlo vždy k zamýšlenému výsledku, došlo od 1.1.2012 k přiznání žalobní legitimace i veřejnému

[60] Zákon č. 303/2011 Sb.,
[61] Například návrh účastníka na obnovu řízení dle ustanovení §100 správního řádu
[62] Obecné vymezení účastníků lze nalézt v ustanovení §27 a §28 správního řádu, pro jednotlivé druhy řízení pak ve zvláštních zákonech, upravujících tyto řízení.
[63] JEMELKA, Luboš, ŠURÁNEK, Petr a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 524.
[64] §22 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., ve znění účinném k 1.1.2006

ochránci práv[65]. Tato změna soudního řádu správního vedla ke zjednodušení stávajícího postupu, kdy již nadále nemusí veřejný ochránce práv žádat nejvyššího státního zástupce o podání žaloby, ale může žalobu v případě potřeby rovnou podat sám. Zatímco nejvyšší státní zástupce je oprávněn k podání žaloby shledá-li závažný zájem, veřejný ochránce práv je povinen existenci závažného veřejného zájmu prokázat. Povinnost prokázat závažný veřejný zájem znamená, že soud bude zkoumat, zde tvrzený závažný veřejný zájem skutečně existuje. Na rozdíl od nejvyššího státního zástupce, samotná úvaha veřejného ochránce práv o případném závažném veřejném zájmu ještě sama o sobě neznamená, že žaloba samotná bude důvodná. Úvaha o existenci takového zájmu tak patrně nebude podléhat přezkumu, zatímco v žalobě tvrzené skutečnosti již přezkoumávány budou, neboť jejich prokázání je zde samotným podkladem žaloby. Stejně jako v případě nejvyššího státního zástupce, nelze u veřejného ochránce práv předpokládat splnění podmínky vyčerpání řádných opravných prostředků, neboť také zpravidla nebude účastníkem řízení před správním orgánem, jehož rozhodnutí svou žalobou napadá.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti považuji za vhodné, pokusit se, alespoň rámcově vymezit pojem závažného veřejného zájmu. Zevrubně by bylo možné tvrdit, že veřejný zájem bude zájmem určité skupiny osob, ať již majoritní nebo minoritní, za předpokladu že tento zájem se nevztahuje pouze do jejich osobní majetkové sféry a jeho dosažení bude sloužit širší veřejnosti, nebo bude alespoň veřejně prospěšné. Jednotlivé aspekty bude vždy nutno posuzovat s ohledem na konkrétní situaci, v níž bude daná otázka řešena. Význam daného zájmu, neboli to, zda se bude jednat o prostý veřejný zájem nebo závažný veřejný zájem, bude opět možné určit v závislosti na konkrétním případu. K pojmu veřejného zájmu se vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/2004 ve smyslu že: *„veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměřování nejrůznějších partikulárních zájmů“* a *„veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit.“*

Jednotnou definici přesně vymezující parametry veřejného zájmu, jak vyplývá ze zmíněného nálezu Ústavního soudu, není možné vytvořit. Jedná se tedy o neurčitý právní pojem, což Nejvyšší správní soud definoval ve svém rozsudku sp. zn. 2 As 11/2003-164 *„Veřejný zájem je pojem, který není právním řádem České republiky výslovně obsahově*

[65] Dle ustanovení §1 odst. 1) zákona č.349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, působí veřejný ochránce práv k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.

vymezen, nicméně který se vyskytuje v celé řadě právních předpisů. Jde o takzvaný neurčitý právní pojem". Je tak zřejmé, že definování závažného veřejného zájmu bude závislé na posouzení veškerých zájmů týkajících se dané otázky, za současného posouzení významu tohoto zájmu a jeho významu pro společnost v individuálním případě.

Z výše uvedeného tak plyne, že prokázání konkrétního závažného veřejného zájmu tak bude vždy záviset na několika aspektech. V první řadě bude vždy záležet na úvaze veřejného ochránce práv, na základě které podává žalobu. Dále především posouzení soudu, zda skutečně takto tvrzený závažný veřejný zájem existuje.

Podání žaloby k ochraně veřejného zájmu nejvyšším státním zástupcem i veřejným ochráncem práv je limitováno překážkou litispendence[66] a překážkou res iudicata[67]. Smysl závažného veřejného zájmu je v případě těchto oprávněných subjektů pochopitelný, neboť důvodem pro podání žaloby bude ochrana takového zájmu, který svým významem přesahuje pouhou právní sféru jednotlivce. Ačkoliv se postavení v řízení o žalobě a přiznaná oprávnění, související s tímto postavením, nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv téměř shodují, lze v dané úpravě nalézt jeden zásadní rozdíl. A to právě v otázce oprávnění obou subjektů k podání žaloby, kdy postavení nejvyššího státního zástupce je usnadněno absencí povinnosti prokazovat závažný veřejný zájem, aby mohl podat žalobu.

3.2 Žalobní petit

Způsob, kterým může soud o žalobě rozhodnout je stanoven zákonem[68], ten tak zároveň určuje přípustné varianty žalobcem navrhovaného výroku. Uvedení návrhu výroku je obligatorní náležitostí podané žaloby. Svým petitem žalobce vyjadřuje svou představu o způsobu, jakým má soud rozhodnout. Zákon nezakazuje žalobci, aby ve své žalobě případně formuloval své požadavky i prostřednictvím alternativního petitu.

Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je založeno na kasačním principu, žalobce tak v prvé řadě může požadovat zrušení rozhodnutí správního orgánu. Oprávnění žalobce není omezeno pouze na zrušení konečného rozhodnutí ve věci, žalobce smí navrhnout také zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně. Požadavek žalobce ve většině

[66] Ustanovení §66 odstavec 6 soudní řád správní stanoví: žaloba dle odstavců 1 až 4 je nepřípustná, pokud již žalobu v téže věci podal ze stejných právních důvodů někdo jiný

[67] Ustanovení §66 odstavec 5 soudní řád správní: žaloba podle odstavců 1 až 4 je nepřípustná, pokud v ní uplatňované právní důvody byly uplatněny v téže věci v jiné žalobě soudem zamítnuté

[68] Ustanovení § 78 odst. 2. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

případů bude znít právě na zrušení vadného rozhodnutí, což však neznamená, že není možné navrhnout i jiný způsob rozhodnutí.

Kromě zrušení rozhodnutí se může žalobce dovolávat prohlášení nicotnosti rozhodnutí, pokud tak neučinil sám správní orgán, třebaže k takovému postupu byly důvody. Nicotnost se deklaruje z úřední povinnosti, ihned jakmile dojde k jejímu zjištění. Ačkoliv žalobcův návrh rozhodnutí předpokládá provedení určitých kroků směřujících k zahájení řízení, může soud prohlásit nicotnost, aniž by ve věci vůbec nařídil jednání a to jak pro celé rozhodnutí, tak pro jeho oddělitelné výroky.

Odlišným případem od prvních dvou uvedených způsobů, kdy v konečném důsledku dojde k zániku napadaného rozhodnutí, bude situace, kdy žalobce napadne rozhodnutí správního orgánu, kterým došlo k uložení trestu za správní delikt. V takovém případě nedochází ke změně povahy aktivní žalobní legitimace, neboť se zde nejedná o další subjekt oprávněný k návrhu. Žalobcem zůstává osoba, které byla rozhodnutím způsobena újma na právech, dochází zde pouze k modifikaci žalobcova oprávnění žádat jiný způsob rozhodnutí o napadeném rozhodnutí správního orgánu. Tento způsob je alternativou ke kasačnímu principu rozhodování o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, k jehož uplatnění může dojít výlučně k žalobcově návrhu. Na základě apelačního principu tedy umožnuje požadovat mimo zrušení také změnu rozhodnutí správního orgánu. Žalobce tak smí požadovat, aby soud svým rozhodnutím trest snížil nebo od jeho uložení upustil. Takovýto návrh žalobce nesměřuje ke zrušení rozhodnutí, jímž byla vyslovena vina za spáchání správního deliktu, ale pouhé upuštění od potrestání nebo snížení trestu, aniž by žalobce byl zbaven odpovědnosti za tento delikt. Podstatu této výjimky osobně spatřuji v postupu, který vede k vydání rozhodnutí o uložení trestu za správní delikt. Při rozhodování o správním deliktu a výši trestu za tento delikt musí správní orgán přihlédnout ke všem okolnostem, za nichž se pachatel deliktu dopustil, neboli musí dojít k užití správního uvážení[69], aby byl naplněn požadavek zákonnosti a individualizace trestu. Takový postup však zároveň umožňuje značně subjektivní hodnocení skutku, což v konečném důsledku může vést k uložení nepřiměřeného trestu. Soud tak v tomto případě je oprávněn k návrhu nahradit uvážení správního orgánu vlastním uvážením o výši trestu.

Návrh rozhodnutí v žalobním návrhu však pro soud není závazný s ohledem na fakt, že soudní řád správní přesně stanovuje způsoby, jak smí soud o žalobě rozhodnout. Význam

[69] Správní uvážení je legálním postupem, při němž dochází k výběru z několika zákonných možností s přihlédnutím k okolnostem konkrétně posuzované situace

návrhu tak spočívá především ve vyjádření představy žalobce o řešení, které je pro něj subjektivně nejvhodnější. Takováto interpretace je podpořená rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 95/2006 který stanovuje *„podoba výroků rozhodnutí ve správním soudnictví není dána na vůli účastníků, soudní řád správní taxativně upravuje možnosti, jak může znít výrok rozhodnutí"*. Případný návrh žalobce způsobu rozhodnutí tak nebude činit překážku vydání rozhodnutí přípustného zákonem, které se však bude od žalobcova návrhu zcela odchylovat.

Otázkou tak zůstává, zda omezení žalobcových možností zákonem vymezeným rozsahem petitu,[70] není zbytečnou překážkou pro rychlou a účinnou ochranu jeho práv a zda by pro účastníka nebylo výhodnější, kdyby došlo ke změně rozhodnutí v řízení před správním soudem. Správní soudnictví, je až na výjimky ovládáno kasačním principem. V případě rozhodnutí tak k úpravě účastníkova postavení dojde až rozhodnutím správního orgánu, kterému byla věc vrácena. Rozhodování správního orgánu je v tomto případě již vázáno právním názorem správního soudu, což by mělo umožnit rychle vydat správné rozhodnutí o věci samé, aniž by docházelo k přesunu rozhodovací povinnosti na správní soudy. Vzhledem k všeobecnému přetížení soudnictví a souladu se subsidiaritou soudní ochrany se tento postup jeví jako logičtější, než kdyby správní soudy musely každý jednotlivý případ podrobně posuzovat a vydávat celou řadu rozhodnutí v různých případech.

3.3 Nepřípustnost

V případě nepřípustné žaloby dojde k odmítnutí, aniž by vůbec bylo ve věci zahajováno řízení. Obecně jsou důvody nepřípustnosti návrhu vymezeny v ustanovení § 46 soudního řádu správního. Mezi tyto důvody tak zákon zahrnuje překážku res iudicata, překážku litispendence, podání návrhu opožděně a podání návrhu neoprávněnou osobou. Mimo tyto obecně vymezené důvody, soudní řád správní stanoví pětici důvodů nepřípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, které nalezneme v ustanovení §68 soudního řádu správního.

Prvním důvodem je zmiňované nevyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem, tedy nepodání odvolání nebo rozkladu proti rozhodnutí správního orgánu. Tuto podmínku již zmiňuje ustanovení § 5 soudního řádu správního, dle kterého je možné domáhat se soudní ochrany po vyčerpání řádných opravných prostředků. Současně

[70] Rozsah je obecně dán soudním řádem správním a může být modifikován zvláštními předpisy upravujícími řízení před správními orgány.

však dochází ke stanovení výjimky pro možnost podání žaloby v důsledku změny rozhodnutí opravným prostředkem jiného, došlo-li takovou změnou k újmě na právech účastníka řízení, který odvolání nepodal. Takový účastník pak bude legitimován k podání návrhu, aniž by u něj mohlo dojít ke splnění podmínky vyčerpání řádného opravného prostředku zahájeného jeho návrhem. Absenci možnosti podání řádného opravného prostředku u takového účastníka lze dovodit pro odvolání z ustanovení § 91 odstavce 1 správního řádu a pro rozklad z aplikace ustanovení § 152 odstavce 4 správního řádu.

Druhým důvodem nepřípustnosti žaloby jsou případy rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávních věcech. Nepřípustnost takových rozhodnutí lze dovozovat již z ustanovení § 2 soudního řádu správního, dle kterého je ve správním soudnictví poskytována ochrana veřejným subjektivním právům, nikoliv soukromým právům. U těchto rozhodnutí dochází k přezkumu, jak již bylo uvedeno v předchozí kapitole, podle části V. občanského soudního řádu. Pro tyto případy soudní řád správní také uvádí řadu ustanovení upravující jednotlivé situace, které mohou při řízení jako důsledek této dualistické právní úpravy vzniknout. Důvodem nepřípustnosti návrhu na přezkum rozhodnutí bude v tomto případě jeho soukromoprávní povaha a absence pravomoci správních soudů k jeho přezkumu.

Třetím důvodem k odmítnutí návrhu bude odůvodnění žaloby tvrzením nicotnosti rozhodnutí, pokud se účastník nedomáhal vyslovení nicotnosti v řízení před správním orgánem. Samotná nicotnost rozhodnutí bývá prohlašována z úřední povinnosti, kdykoliv dojde k jejímu zjištění. Správní řád v ustanovení §78 odstavce 2, umožňuje účastníku řízení podat podnět k zahájení řízení a správnímu orgánu v případě neshledání nicotnosti ukládá sdělit neshledání důvodů k zahájení s odůvodněním do 30 dnů od podání podnětu. Z tohoto ustanovení je tak patrné, že jediným způsobem domáhání se nicotnosti ve správním řízení je pouhý neformální podnět, který sám o sobě žádné řízení nemusí zahájit. Tento podnět dle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 16/2009 „*nepředstavuje právo domáhat se vyslovení nicotnosti v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. c) soudního řádu správního“* a z toho důvodu se tak bude jednat o důvod odmítnutí, který se nemůže, s ohledem na současnou právní úpravu nicotnosti, uplatnit.

Čtvrtým důvodem je podání žaloby proti důvodům rozhodnutí, aniž by žalobce současně požadoval změnu rozhodnutí. Samotné odůvodnění není pro účastníka právně závazné. Jedná se pouze o vyjádření důvodů, které vedly správní orgán k vydání výroku rozhodnutí, který pro účastníka právně závazný je. Takové řízení by tak ve skutečnosti nemělo žádný reálný dopad na postavení účastníka z důvodu absence právní závaznosti odůvodnění, a tedy zachování výroku rozhodnutí v nezměněné podobě. V takovém případě

zcela nesporně nemůže existovat právní zájem na soudním přezkumu rozhodnutí, neboli zde pouze přezkumu odůvodnění rozhodnutí. Absence právního zájmu na soudním přezkumu však nevylučuje, aby se objektivně neobvyklé odůvodnění rozhodnutí stalo předmětem vědecké diskuze a tímto způsobem přispělo k tvorbě právního řádu.

Pátý důvod nepřípustnosti žaloby je situací, kdy žalobce svou žalobou napadá rozhodnutí, které je ze soudního přezkumu vyloučeno. K tomuto vyloučení může dojít na základě zvláštních zákonů nebo na základě úpravy obsažené v soudním řádu správním. Tímto je odkazováno na ustanovení §70 soudního řádu správního, tedy případy kompetenčních výluk, kterými se zabývám níže.

3.3.1 Kompetenční výluky

Kompetenční výluky jsou jedním z důvodů nepřípustnosti žaloby a tedy podání návrhu spadajícího pod níže vymezené případy má za následek jeho odmítnutí. V návaznosti na ustanovení § 6 soudního řádu správního dochází k vymezení úkonů správního orgánu, které jsou vyloučeny ze soudního přezkumu na základě úpravy v ustanovení §70 soudního řádu správního.

V prvé řadě jsou tak vyloučeny úkony, které nejsou rozhodnutími, tak jak je chápe ustanovení § 65 odstavec 1. soudního řádu správního. Rozhodnutí zakládá, mění, ruší, případně deklaruje práva nebo povinnosti, má tedy dopad na právní sféru subjektů jím zavázaných. Povahu rozhodnutí podléhajícího soudnímu přezkumu lze vymezit pomocí rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 38/2011: *„Rozhodnutí rektora o nepřipuštění výjimky ze studijního a zkušebního řádu spočívající v možnosti vykonat kolokvium přezkoušením jiným vyučujícím nebo před komisí a v možnosti zapsat si znovu předmět nepředstavuje rozhodnutí podle §65 soudního řádu správního, neboť v materiálním smyslu nezasáhlo do práv studenta. Teprve pokud by došlo k ukončení studia v důsledku nesplnění požadavků vyplývajících ze studijního a zkušebního řádu, pak rozhodnutí o ukončení studia bude přezkoumatelné ve správním soudnictví.“* Ne každé rozhodnutí tak je rozhodnutím ve smyslu §65 odstavce 1 soudního řádu správního. Pro posouzení zda je rozhodnutí přezkoumatelné je vždy nutno zvážit, zda svou povahou je způsobilé zasáhnout do právní sféry žalobce.

K nepřezkoumatelným úkonům také patří úkony předběžné povahy. Smyslem úkonů předběžné povahy je úprava určité situace za předpokladu, že v blízkém časovém horizontu bude takový úkon nahrazen rozhodnutí ve věci samotné. Vydání rozhodnutí ve věci po vydání předběžného úkonu totiž účastníku umožní přístup k soudnímu přezkumu, a není třeba, aby

soud přezkoumával tento předběžný úkon zvlášť. Předběžný úkon může zasáhnout do právní sféry žalobce, nikoliv však trvale či dlouhodobě. Pro posouzení povahy předběžných úkonů se jeví vhodné užít test založený na kumulativním splnění časové, věcné a osobní podmínky.[71] Tento test byl vymezen rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 186/2006 kdy pro splnění časové podmínky jsou stanovena tyto pravidla *„Rozhodnutí předběžné povahy může být vydáno v rámci již zahájeného řízení před správním orgánem, v němž bude následně vydáno rozhodnutí konečné. V tomto případě je dočasnost předběžného opatření zajištěna tím, že jednotlivec se může soudně domáhat ochrany před nečinností správního orgánu. Pokud je rozhodnutí předběžné vydáno mimo takové řízení před správním orgánem, musí být jeho dočasnost garantována tím, že zákon jednoznačně stanoví lhůtu, v níž musí být zahájeno řízení a vydáno rozhodnutí konečné. Pokud by takováto lhůta pro zahájení řízení a vydání konečného rozhodnutí zákonem stanovena nebyla, nelze takové zajišťovací či mezitimní rozhodnutí správního orgánu považovat za rozhodnutí předběžné povahy vyloučené ze soudního přezkumu ve smyslu § 70 písmena b) soudního řádu správního. Zákon dále musí omezovat účinky rozhodnutí předběžného pouze na období do vydání rozhodnutí konečného.“* Ke splnění věcné podmínky stanoví *„rozhodnutí konečné musí rozhodnout mimo jiné o vztazích zatímně upravených rozhodnutím předběžným, tedy rozhodnutí konečné v sobě musí zahrnout rozhodnutí předběžné. V opačném případě by nebylo možné domoci se, alespoň zprostředkovaně, přezkumu předběžného rozhodnutí. To předpokládá i obdobné, zákonem předvídané předpoklady pro vydání předběžného i konečného rozhodnutí.“* Ke splnění osobní podmínky uvádí *„ že rozhodnutí konečné musí být adresováno stejné osobě jako rozhodnutí předběžné. V opačném případě by totiž opět nebylo možné, aby se osoba dotčená rozhodnutím předběžné povahy domohla soudního přezkumu rozhodnutí předběžné povahy, byť zprostředkovaně prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí konečnému.“* Tento způsob posouzení tak pomáhá určit povahu úkonů a zároveň určit zda je možné je podrobit soudnímu přezkumu či nikoliv. Pouze úkon splňující tyto tři podmínky může být považován za předběžný a je důvodné jej z přezkumu vyloučit.

Další skupinou nepřezkoumatelných úkonů, a to poměrně rozsáhlou, budou úkony správního orgánu procesní povahy, kterými dochází k úpravě způsobu vedení řízení. K vydávání úkonů procesní povahy dochází v každém řízení, slouží především k úpravě způsobu vedení řízení. Předpokladem procesního úkonu je skutečnost, že by neměl mít dopad

[71]JEMELKA, Luboš, ŠURÁNEK, Petr a kol. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 554.

na hmotněprávní postavení žalobce, ale pouze upravovat jeho postavení v řízení. Příklad takového úkonu lze nalézt například v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn 1 Aps 2/2004-79:*"Rozhodne-li správní orgán v průběhu ústního jednání o tom, že účastníku řízení nedovoluje pořídit z průběhu jednání zvukový záznam, jde o rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení. Takové rozhodnutí je vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví ustanovením § 70 písm. c) soudního řádu správního. Žalobu proti takovému rozhodnutí podanou neprojedná správní soud ve věci samé, ale odmítne ji. Otázkou případného porušení procesních práv a posouzením, zda tu šlo o vadu řízení, která popřípadě mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí, se může zabývat až v rámci řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí ve věci samé."*. Úkony, jimiž se upravuje vedení řízení, nejsou přezkoumatelné samostatně. O jejich přezkum je možno uvažovat v souvislosti s posouzením zákonnosti rozhodnutí při řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

K dalším nepřezkoumatelným úkonům patří úkony závisející na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věci a současně takové úkony nepředstavují právní překážku výkonu povolání, podnikatelské či jiné hospodářské činnosti, nedochází-li ke stanovení takové výjimky zákonem. Nepřezkoumatelný úkon bude v tomto případě posouzením závislým na odborném hodnocení existujícího stavu. K takovému hodnocení je zpravidla způsobilá osoba, nadaná odbornými znalostmi v dané oblasti, pod kterou spadá hodnocení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí. Nikoliv již však hodnocení právního stavu z takové situace plynoucí. Nepřezkoumatelností v tomto případě se zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku sp. zn. 2 As 16/2004–44: „*Rozhodnutí lékaře o ukončení dočasné pracovní neschopnosti podle § 7 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 31/1993 Sb., o posuzování dočasné pracovní neschopnosti pro účely sociálního zabezpečení, závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osoby, a protože samo o sobě neznamená právní překážku výkonu povolání, je vyloučeno ze soudního přezkumu podle ustanovení § 70 písm. d) soudního řádu správního"*. Ze zmíněného rozhodnutí je patrné, že k vyloučení přezkumu v tomto případě dochází z důvodu absence právní překážky pro výkon povolání. Existence rozhodnutí, vydaného na základě odborného posouzení však automaticky nemůže odůvodnit vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí. Například rozhodnutí o odnětí řidičského oprávnění na základě pozbytí zdravotní způsobilosti je přezkoumatelné. Takovéto rozhodnutí sice vychází výhradně z posudku lékaře o zdravotní způsobilosti držitele řidičského oprávnění, ale odnětí

řidičského oprávnění znamená překážku výkonu práv dotčené osoby a je tedy vhodné podrobit jej soudnímu přezkumu.[72]

Předposlední skupinou nepřezkoumatelných úkonů jsou úkony spočívající v nepřiznání odborné způsobilosti fyzickým osobám. Jako již v předcházejícím případě, takové úkony nelze přezkoumat za předpokladu, že neznamenají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo jiné činnosti. V opačném případě by i zde bylo nutno takové úkony podrobit soudnímu přezkumu. Absence judikatury vztahující se k ustanovení § 70 písmene e) soudního řádu správního značí, že v řízení před správními soudy nebude příliš často k uplatnění této výjimky docházet.

Poslední skupinou jsou úkony, které z přezkumu vylučuje zvláštní zákon. Toto ustanovení tak navazuje na znění §6 soudního řádu správního, dle kterého jsou z rozhodování ve správním soudnictví vyloučeny věci, o nichž to stanoví soudní řád správní nebo zvláštní zákon a § 68 písmene e) soudního řádu správního. Dle tohoto ustanovení je nepřípustná žaloba v případě, kdy se žalobce domáhá přezkoumání rozhodnutí, které je dle soudního řádu správního nebo zvláštního zákona z přezkumu vyloučeno.

3.4 Přiznání odkladného účinku

Jak již bylo zmíněno, žalobce má právo žádat přiznání odkladného účinku jeho žalobě. Samotná žádost o přiznání odkladného účinku je pouze návrhem, o kterém bude s přihlédnutím k okolnostem daného případu nutno rozhodnout. Aby mohlo být rozhodováno o přiznání odkladného účinku, je zapotřebí dvou předpokladů. Prvním předpokldadem je probíhající soudní řízení. Tento předpoklad vychází ze skutečnosti, že žádost o přiznání odkladného účinku může být spojena s podanou žalobou, což je úkon, kterým se za předpokladu její přípustnosti, zahajuje řízení. Druhým předpokladem je návrh žalobce na přiznání odkladného účinku s uvedením důvodů proč má být odkladný účinek přiznán, přičemž důvody pro přiznání odkladného účinku by nepochybně měly souviset s žalobou napadeným rozhodnutím. K těmto dvěma předpokladům můžeme také zařadit vyzvání žalovaného správního orgánu, aby se k návrhu žalobce vyjádřil. Jiná osoba než žalobce není k takovému návrhu oprávněna, a to ani v případě, kdy by na tom měla zájem.[73] K ochraně

[72] Právní úpravu posuzování zdravotní způsobilosti držitele řidičského oprávnění a odnětí tohoto oprávnění lze nalézt v ustanoveních §84 odstavec 1 a 2, § 86 a § 94 odstavce 1 písmene a) zákona č. 361/2000 Sb. Zákon o provozu na pozemních komunikacích a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

[73] BRUS, Martin. Judikatura NSS: Odkladný účinek a předběžné opatření. *Soudní rozhledy*, 2014, roč. 2014, č. 1 s. 2 a násl.

zájmů ostatních účastníků řízení namísto odkladného účinku žaloby slouží institut předběžného opatření dle § 38 soudního řádu správního.

Rozhodnutí o přiznání odkladného účinku je vázáno na kumulativní splnění dvou podmínek. První podmínkou je existence nepoměrně větší újmy, druhou je neexistence rozporu s důležitým veřejným zájmem. Odkladný účinek bude žalobce moci navrhnout v případě existence potenciální újmy na svých právech, v případě kdy rozhodnutí bude pravomocné. V návaznosti na nebezpečí újmy na straně žalobce, musí navíc hrozit možnost způsobení nepoměrně větší újmy na právech žalobce, než k jaké může dojít na právech třetích osob. Případné nebezpečí vzniku nepoměrně větší újmy na svých právech by tak logicky mělo být tvrzeno žalobcem, neboť zákon se nezmiňuje k tomu, zda bude takový návrh doručován i ostatním účastníkům mimo stranu žalovanou. Krátká lhůta[74] pro vydání rozhodnutí nepochybně sleduje smysl institutu tohoto opatření. Avšak v případě, kdy by mělo docházet k vyjádření účastníků řízení, by již její délka mohla být nedostačující. Osobně se domnívám, že účastníci by měli být o takovémto návrhu přinejmenším vyrozuměni za předpokladu, že přiznáním odkladného účinku může dojít ke změně jejich postavení. Toto však nemění nic na situaci, že se jedná o institut, který má význam pro úpravu práv po dobu řízení. Ostatní účastníci budou o možnost změny svého postavení informováni doručením opisu žaloby, což jim zároveň může umožnit vyjádřit se i ve vztahu k odkladnému účinku pro případ, že bude žalobcem navrhováno jeho přiznání.

Posouzení existence a míry hrozící újmy, bude vyžadovat zvážení možné újmy s ohledem na ochranu nabytých práv a právní jistotu, u každé jednotlivé osoby, které se rozhodnutí týká a její poměr vůči újmě, která může být způsobena žalobci. Pokud by při poměřování potencionální újmy soud došel k závěru, že mezi jednotlivými ohroženými zájmy je nepatrný rozdíl, nebude tak srovnatelná újma na straně žalobce zjevně odůvodňovat přiznání odkladného účinku. Soud mimo vztah újmy mezi jednotlivými subjekty musí vždy posoudit, zda přiznání odkladného účinku nevyvolá rozpor s důležitým veřejným zájmem. Veřejný zájem, toliko neurčitý právní pojem, zde bude soud hodnotit s přihlédnutím k individuálnímu případu a musí shledat tento potencionálně kolidující zájem důležitým v takové míře, aby to odůvodňovalo nepřiznání odkladného účinku. Prostá skutečnost, že se zde může nacházet kolidující veřejný zájem, tak v žádném případě nemůže být důvodem k odmítnutí žalobcova požadavku, neboť lze předpokládat, že veřejný zájem existuje v nějaké

[74] Ustanovení §73 odstavce 4 požaduje bezodkladné vydání rozhodnutí nebo jeho vydání do 30 dnů, není-li nebezpečí z prodlení

míře vždy. Východiskem z této situace může být užití testu proporcionality pro posouzení míry veřejného zájmu v konkrétní věci.[75] Test proporcionality spočívá na třech složkách, testu vhodnosti, testu potřebnosti a testu poměřování. Testem vhodnosti dochází k posouzení, zda neodkladný výkon rozhodnutí povede k dosažení cíle sledovaného napadeným rozhodnutím. Testem potřebnosti je posuzováno, zda neodkladný výkon v porovnání k jeho odložení, prostřednictvím přiznání odkladného účinku, umožní dosáhnout cíle sledovaného rozhodnutím, aniž by došlo k závažnému zásahu do práv účastníků. A test poměřování, hodnotící závažnost střetu práv účastníků s veřejným zájmem. Po takto provedeném hodnocení kolidujících zájmů by mělo být patrné, zda významně převažuje veřejný zájem nad zájmem individuálním, a tedy je možné o návrhu rozhodnout.

V návaznosti na žalobcův návrh soud o návrhu na přiznání odkladného účinku rozhoduje usnesením, které musí odůvodnit, ať rozhodne jakkoliv. Přiznáním odkladného účinku dochází k pozastavení účinků ve vztahu k právní moci a vykonatelnosti napadaného rozhodnutí do doby, než skončí řízení před soudem. Pozastavení účinků však nemusí bezvýjimečně trvat do doby skončení řízení, neboť soud je oprávněn přiznaný odkladný účinek odejmout, dojde-li k závěru, že pro jeho přiznání nebyly dány podmínky nebo potřeba existence pozastavení účinků napadaného rozhodnutí odpadla. V prvním případě tak bude žalobce zrušením pociťovat újmu, v druhém nikoliv, z důvodu předpokladu nepotřebnosti. Okamžikem skončení řízení před soudem se zde rozumí skončení řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nikoliv například skončení řízení před soudem po projednání kasační stížnosti.[76] Odkladný účinek se tak bude vztahovat výhradně na řízení, v němž bylo rozhodnuto o jeho přiznání.

[75] Test proporcionality byl jako prostředek pro posouzení intenzity kolidujících zájmů navržen v usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 17/2008

[76] Ustanovení §107 soudního řádu správního umožňuje přiznat odkladný účinek kasační stížnosti, v takovém případě dojde k přiměřenému užití §73 odstavce 2 až 5 soudního řádu správního

Závěr

V mé diplomové práci jsem popsal problematiku přezkumu rozhodnutí v soudním řízení. Stěžejním pojmem, který mi sloužil jako východisko pro celou diplomovou práci, je pojem rozhodnutí správního orgánu. Tento pojem jsem se pokusil vymezit v návaznosti na úpravu obsaženou ve správním řádu a také v soudním řádu správním. Uvedené vymezení by mělo sloužit jako vodítko pro posouzení úkonů správních orgánů ve vztahu k soudnímu přezkumu. V případě mé práce v návaznosti na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. S ohledem na fakt, že přezkum předpokládá existenci určitých vad, jsem v souvislosti s vymezením pojmu rozhodnutí uvedl i jeho náležitosti, vady a způsob jejich nápravy v řízení před správním orgánem.

Protože je tématem práce soudní přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy, uvádím pro úplnost také řízení o rozhodnutí správního orgánu podle části V. občanského soudního řádu, ačkoliv se fakticky nejedná o přezkum, ale o nové projednání věci. Takto činím zejména s ohledem na rozdělení okruhu přezkoumávaných věcí mezi civilní a správní soudy kdy tímto rozdělením kompetencí k přezkumu dochází z mého pohledu ke ztížení postavení účastníků řízení. Domnívám se tak, neboť právě určení, zda věc spadá do přezkumu ve správním soudnictví nebo civilním soudnictví, bude záležet na posouzení povahy rozhodnutí a toto samo o sobě může být pro účastníka značně obtížným úkolem. Po stručném úvodu do otázky žaloby proti rozhodnutí správního orgánu vymezuji pojem konečnosti rozhodnutí jako podmínky pro přístup ke správnímu soudu, a dále náležitosti žalobního návrhu. V části řízení o žalobě ve správním soudnictví nejprve vymezuji způsoby nemeritorních rozhodnutí, tedy odmítnutí žaloby a zastavení řízení. Dále se zabývám lhůtami k podání žaloby, účastníky řízení jejich způsobilosti. Návaznosti na procesní způsobilost účastníka uvádím obligatorní a fakultativní zastoupení v řízení. Vymezení účastníků a jejich postavení ve vztahu k úkonům v řízení je předpokladem určení meritorních způsobů rozhodnutí o žalobě. Tyto způsoby vymezuji jak pro případ rozhodnutí bez jednání, tak v případě vydání rozhodnutí po provedeném jednání, v němž bylo prováděno dokazování, jako základní předpoklad pro vydání rozhodnutí ve věci. Na rozhodnutí o žalobě, pro úplnost ochrany práv účastníků, navazuje uvedení kasační stížnosti jako prostředku ochrany proti vadně vydanému rozhodnutí správním soudem prvního stupně.

V závěrečné části práce se věnuji jednotlivým otázkám problematiky, v prvé řadě tak otázce nepochybně nejvýznamnější, tedy žalobní legitimaci. Uvádím zde jak obecnou legitimaci, tak zvláštní případy této legitimace nezakládající se na vztahu žalobce k věci.

Otázka aktivně legitimovaných osob je spojena s otázkou, co může osoba žalobním petitem v žalobě požadovat, a jak se tento žalobcův požadavek promítá do rozhodnutí soudu. Další otázkou spojenou s úkony žalobce, jsou případy nepřípustnosti žaloby včetně podskupiny kompetenčních výluk. Právě kompetenční výluky v praxi mohou vyvolávat celou řadu řízení, která se budou zabývat skutečností, zda na daný úkon lze vztáhnout výluku ze soudního přezkumu či nikoliv. S ohledem na fakt, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je žalobou proti pravomocnému rozhodnutí, uvádím také proces přiznání odkladného účinku a posouzení jednotlivých otázek, které musí soud posoudit při svém rozhodování o tomto návrhu.

Záměrem mé diplomové práce nebylo vyčerpávajícím způsobem pojednat o veškerých možných způsobech nápravy vadných rozhodnutí. Z tohoto důvodu se tak podrobněji nezabývám řízením před civilními soudy dle části V. občanského soudního řádu, který bez ohledu na osobní přístup k takovému způsobu úpravy v současné době patří mezi zákonem stanovené způsoby, jak zvrátit rozhodnutí správních orgánů v případě nespokojenosti účastníka. Práce pro mne byla značným přínosem s ohledem na rozšíření obzorů v pojetí správního rozhodnutí a procesu nápravy jeho vad. Zároveň však často vyvolává otázky spojené s neurčitými právními pojmy a posuzování míry jejich významu.

Seznam použitých zdrojů

Monografie a komentáře

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s.

SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra. *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012. 172 s.

SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol.: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, 257 s.

SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní.* 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 386 s.

JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 1162 s.

WINTEROVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní.* 6. vydání. Praha: Linde Praha, 2011. 711 s.

SVOBODA, Karel a kol. *Občanský soudní řád. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 1422 s.

HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Praha: Leges, 2008, 352 s.

Odborné časopisy

VEDRAL, Josef. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo*, 2012, roč. XLV, č. 1-2, s. 1 - 60.

HANDRLICA, Jakub. Právní moc správního aktu, presumpce správnosti a jeho nesoulad s komunitárním právem. *Jurisprudence*, 2006, roč. 2006, č. 8, s. 19 - 29.

BRUS, Martin. Judikatura NSS: Odkladný účinek a předběžné opatření. *Soudní rozhledy*, 2014, roč. 2014, č. 1 s. 2 - 8.

Právní předpisy

aktuální znění: ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky,

aktuální znění: ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních a práv a svobod,

aktuální znění: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů,

aktuální znění: zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů,

aktuální znění: zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů,
aktuální znění: zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů,
aktuální znění: zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů,

Judikatura

nález Ústavního soudu ze dne 26. března 2006, sp. zn. 1 ÚS 352/2000
nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. května 2005, sp. zn. 2 Afs 98/2004
usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. listopadu 2005 sp. zn. 2 Afs 131/2005
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. února 2006, sp. zn 3 As 43/2004
usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2005 sp. zn. 6 A 25/2002
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. listopadu 2007, sp. zn. 8 As 27/2006,
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2003, sp. zn. 2 As 11/2003-164,
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. května 2007, sp. zn. 1 Afs 95/2006
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. července 2010, sp. zn. 8 As 16/2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. října 2004, sp. zn. 2 As 16/2004–44
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. listopadu 2005, sp. zn. 1 Aps 2/2004-79
rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2009, sp. zn. 2 Afs 186/2006
usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2008, sp. zn. 5 As 17/2008

Internetová stránka

Závěr č. 130 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 2. 2014 [online]. mvcr.cz, 14 února 2014 [cit. 30. října 2014]. Dostupné na <http://www.mvcr.cz/soubor/130-2014-jednani-pravnicke-osoby-a-dorucovani-po-ucinnosti-noveho-obcanskeho-zakoniku-pdf.aspx >.

Shrnutí

Má diplomová práce se zabývá soudním přezkumem rozhodnutí orgánů veřejné správy. Cílem práce je vymezení pojmu správního rozhodnutí, shrnutí procesu vedoucího k nápravě vadného rozhodnutí, především prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. A dále také shrnutí řízení o žalobě před správními soudy, vymezení jednotlivých otázek s touto problematikou souvisejících.

Pro objasnění uvedených otázek bylo nutno užít tyto právní předpisy:

- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Mimo tyto dva předpisy bylo ještě třeba vzít v úvahu právní úpravu, z níž je třeba podpůrně vycházet při definování vlastností subjektů, a jejich práv:

- zákon č. 40/1964 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod,
- zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

První část vymezuje pojem správního aktu, včetně vymezení jeho náležitostí, které jsou předpokladem jeho existence. Následně jsou stručně zmíněny opravné prostředky v řízení před správním orgánem.

Druhá část pojednává o žalobě proti rozhodnutí orgánů, vymezení jeho účastníků, předpokladů k podání návrhu. Následně pojednává o samotném procesu řízení o žalobě a možných způsobech rozhodnutí. Také je stručně zmíněna kasační stížnost.

Poslední kapitola pojednává o vybraných otázkách problematiky. Žalobní legitimaci, žalobním petitu, nepřípustnosti žaloby a přiznání odkladného účinku

Summary

My thesis deals with review of administrative decission in administrative court proceedings. Its aim is to define the term of administrative decission, summary of the process leading to correction of the wrong decision, especially by means of an action against an administrative decision. And as well as a summary of the legal proceedings at the administrative courts, the definition of individual questions related to this issue.

To clarify all of forementioned questions, there was a necessity of legislation use:

- Law No. 500/2004 Coll., administrative code, as amended,
- Law No. 150/2002 Coll., administrative justice code, as amended.

Except these two main codes, there was a need to také into consideration also legal regulation, which helps to define subjects characteristics or their rights:

- Law No. 40/1964 Coll., Civil procedure, as amended,
- Law No. 89/2012 Coll., Civil code, as amended,
- Law No. 2/1993 Coll., Charter of Rights and Freedoms,
- Law No. 1/1993 Coll., Constitution of Czech republic.

First part deals with definition of administrative act, including its characteristics, which are requirement to its legal existence. Also remedies in administrative proceedings are briefly menitoned.

Second part of thesis deas with action against decisions of adminstrative authorities, definition its of participants, requiements of proposal. Followed by administrative court proceedings in connection with assumptions necessary or proceedings and possible judgements. Also cassation complaint is briefly mentioned

In last chapters of thesis are mentioned some matters of the discussed issues. Including right of action, possible plea proposal, inadmissibility and suspensive effect.

Klíčová slova

Správní rozhodnutí, žaloba proti rozhodnutí správních orgánů, řízení o žalobě,

Keywords

Administrative decisions, action against decisions of adminstrative authorities, proceedings on the action