

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

Fakulta bezpečnostně právní

Katedra správního práva a správní vědy

Soudní přezkum správních rozhodnutí

Diplomová práce

Judicial review of administrative decisions

Master thesis

VEDOUCÍ PRÁCE

doc. JUDr. Olga SOVOVÁ, Ph.D.

AUTOR PRÁCE

Mgr. Bc. et Bc. Pavlína GARBULINSKI

PRAHA

2022

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracovala samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem čerpala, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

V Praze, dne 1. 3. 2022

Mgr. Bc. et Bc. Pavlína Garbulinski

Poděkování

Chtěla bych tímto poděkovat vedoucí diplomové práce, paní doc. JUDr. Olze Sovové, Ph.D., za její vstřícný přístup, cenné rady, připomínky a zpětnou vazbu. Dále bych chtěla poděkovat své rodině za podporu poskytovanou během vypracování této práce a také v průběhu celého studia. Skutečně si toho vážím a děkuji.

ANOTACE

Diplomová práce je zaměřena na soudní přezkum správních rozhodnutí. Úvodní část pojednává o vzniku a vývoji správního soudnictví na našem území a analyzuje důvody jeho zavedení v České republice. Dále jsou popsány náležitosti správního rozhodnutí, s uvedením možných vad, které způsobují jeho nezákonnost nebo nicotnost. Část práce je věnována přezkumu správních rozhodnutí ve správním řízení. V ústřední části jsou charakterizovány jednotlivé aspekty soudního přezkumu správních rozhodnutí a je analyzována současná právní úprava a praxe. V závěrečné části je provedena komparace právní úpravy České republiky s právní úpravou Rakouska. Výsledky analýzy a komparace jsou využity v úvahách o možném vývoji soudního přezkumu správních rozhodnutí.

KLÍČOVÁ SLOVA

soudní přezkum * správní rozhodnutí * správní orgán * správní soudnictví * právní úprava * právní dualismus *

ANNOTATION

The Master thesis is focused on judicial review of administrative decisions. The introductory part deals with the origin and development of administrative justice in our territory and analyzes the reasons for its introduction in the Czech Republic. The requirements of the administrative decision are described below, with an indication of possible defects that make it illegal or void. Part of the work is devoted to the review of administrative decisions in administrative proceedings. The central part characterizes the various aspects of judicial review of administrative decisions and analyzes the current legislation and practice. In the final part, the legislation of the Czech Republic with the legislation of Austria is compared. The results of the analysis and comparison are used in considering the possible development of judicial review of administrative decisions.

KEYWORDS

judicial review * administrative decision * administrative authority * administrative judiciary * legislation * legal dualism *

OBSAH

Úvod	6
1 Historie správního soudnictví v ČR.....	7
1.1 Nové správní soudnictví v ČR.....	12
2 Správní rozhodnutí	18
2.1 Stručná charakteristika veřejné správy.....	18
2.2 Správní rozhodnutí, jeho charakteristika a náležitosti.....	20
2.3 Přezkum správních rozhodnutí ve správním řízení.....	32
3 Soudní přezkum správních rozhodnutí	41
3.1 Charakteristika soudního přezkumu správních rozhodnutí	41
3.2 Přezkum správních rozhodnutí ve správním a civilním soudnictví.....	55
4 Komparace právní úpravy v ČR a v Rakousku	62
4.1 Porovnání historického vývoje správního soudnictví	62
4.2 Současná právní úprava v Rakousku a její komparace s ČR	64
ZÁVĚR.....	73
Seznam použité literatury.....	78
Seznam tabulek	86

Úvod

Správní soudnictví je jedním ze základních kamenů demokratického státu. V každé zemi by mělo být umožněno bránit se proti nezákonnému rozhodnutí veřejné správy soudní cestou. Právo na soudní ochranu je jedním ze základních práv ustanovených Ústavou ČR a v případě správního rozhodnutí je realizováno prostřednictvím možnosti podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

Všichni jsme součástí určitého společenství nazývané stát, ať jsme jeho občany či nikoliv. Stát se vyznačuje právním řádem, kterým jsme povinni se řídit. Proto se také každý s veřejnou správou setkává již od narození a během celého života. Zvolila jsem toto téma diplomové práce, protože pokládám za důležité znát možnosti soudního přezkumu správních rozhodnutí ve veřejné správě, a to jak ze soukromého hlediska tak i pracovněprávního vztahu.

Cílem diplomové práce je přiblížit čtenáři problematiku soudního přezkumu správních rozhodnutí a analyzovat současnou právní úpravu a praxi v této oblasti. Pro vypracování diplomové práce použiji metodu historického výkladu, dále metodu analyticko-deskriptivní a komparativní.

V úvodní části práce popíšu historické souvislosti správního soudnictví, a to od jeho vzniku na našem území v období Rakouska-Uherska a analyzuji důvody zavedení správního soudnictví v ČR. Součástí tématu práce je správní rozhodnutí, proto se budu zabývat náležitostmi rozhodnutí správního orgánu a přezkumem správních rozhodnutí ve správním řízení. Pojednám také krátce o veřejné správě, v rámci které se správní rozhodnutí vydává. Ve třetí části diplomové práce charakterizuji soudní přezkum správního rozhodnutí a analyzuji jednotlivá hlediska v řízení před krajskými soudy a Nejvyšším správním soudem. Také se zaměřím na rozdělení soudního přezkumu mezi správní a civilní soudy. V poslední části se budu věnovat právní úpravě správního soudnictví a přezkumu správních rozhodnutí v Rakousku a provedu jeho komparaci ve vybraných aspektech s právní úpravou České republiky.

1 Historie správního soudnictví v ČR

Zavedení správního soudnictví na našem území souvisí s Rakousko-Uherským vyrovnáním v roce 1867 a rozdělením monarchie na dva relativně samostatné státy – Rakousko, jehož součástí byly České země, a Uhersko, ke kterému náleželo Slovensko. Vydání tzv. prosincové ústavy z 21.12.1867 se stalo základem správního soudnictví na území Rakouska. Její součástí byl základní zákon o moci soudcovské č.144/1867 ř. z.,¹ podle jehož čl. 15 odst. 2, tvrdil-li někdo, že byl zkrácen na svých právech rozhodnutím nebo nařízením úřadu správního, mohl uplatnit své nároky před správním soudem ve veřejném ústním řízení vůči zástupci úřadu. Tato generální klauzule určovala působnost rakouského správního soudu, který byl organizován jako soud složený ze soudců z povolání, stojící mimo rámec veřejné správy a omezený na princip kasační. V oblasti soukromoprávních nároků stanovil čl. 15 odst.1 základního zákona o moci soudcovské právo domáhat se sporných nároků soukromoprávní povahy, o kterých rozhodoval správní úřad, řádným pořadem práva u řádného soudu, tedy v civilním soudnictví.² Tím byly dány dva základní způsoby soudní kontroly rozhodování správních úřadů, a to zajištění ochrany veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví a ochrany soukromých subjektivních práv v civilním soudnictví.

Zavedením soudních kontrol nad správními úřady a od r. 1907 zavedením všeobecného přímého a rovného volebního práva pro volby do poslanecké sněmovny říšské rady, bylo možné považovat Rakousko za demokratický stát. Klíčovým problémem však zůstávalo mnohonárodnostní uspořádání Rakouska a neřešení tohoto problému vládou ve Vídni, což vedlo ke snaze o odtržení českých zemí od Rakouska.³ První světová válka vyostřila rozpory uvnitř habsburské

¹ Říšský zákoník, též Obecný říšský zákoník, zkratka ř. z., Reichsgesetzblatt (RGBI), byl publikačním prostředkem pro obecně závazné právní předpisy pro Předlitavsko – rakouskou část Rakouska-Uherska. Vedle říšského zákoníku vycházely v rakouské monarchii sbírky zákonů pro jednotlivé země, tzv. zemské zákoníky Landesgesetzblatt (LGBI). In: Wikipedie: *Říšský zákoník*. [on-line] Poslední úpravy 20.9.2021. [cit.2022-02-13]. Dostupné z: https://cs.wikipedia.org/wiki/Říšský_zákoník

² HOETZEL, J.: *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 454 s. ISBN 978-80-7598-168-4, s.393.

³ Wikipedie: *Vznik Československa*. [on-line] Poslední úpravy 23.5.2021. [cit.2021-07-14]. Dostupné z: https://cs.wikipedia.org/wiki/Vznik_Československa

monarchie, které vyústili v požadavek československého státu. Při jednání o mírových smlouvách v Paříži po ukončení první světové války bylo ze strany Československé národní rady v čele s E. Benešem ujednáno, že nově vzniklý československý stát bude republikou nikoliv monarchie, v čele s prezidentem, bude státem demokratickým, založeným na dělbě moci a úctě k lidským právům. K vyhlášení československého státu došlo 28. října 1918. Byl přijat recepční zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., kterým byl převzat rakouský a uherský právní řád a také zajištěna právní kontinuita veřejné správy.⁴

Jedním ze základních kamenů demokratického právního státu je právo každého občana na soudní ochranu před nezákonným rozhodnutím nebo libovůlí státního aparátu. Ústavodárce z r. 1920 proto považoval za nezbytné zakotvit Nejvyšší správní soud přímo v ústavě, v § 88 odst. 1 ústavní listiny Československé republiky: „soudní ochranu proti správním úřadům poskytuje v nejvyšší stolici soud složený z nezávislých soudců a zřízený pro území celé republiky“. Tímto soudem byl nejvyšší správní soud, zřízený zákonem č. 3/1918 Sb. z. a n.,⁵ o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů. Nejvyšší správní soud byl jediným správním soudem v tehdejší Československu. Vedle něho existovaly další soudy veřejného práva, a to volební soud, patentní soud, kartelový soud, pojišťovací soudy a ústavní soud. Podle slov tehdejšího ministra spravedlnosti Ungera „správní soud má být jako neochvějná skála uprostřed politického vlnobití“.⁶ Posláním správního soudnictví v právním státě je mimo jiné tudíž i zabránit zpolitizování veřejné správy neúměrným vlivem politických stran v demokratické společnosti.

Československo převzalo z rakouské právní úpravy dualitní systém soudní kontroly správních úřadů, jehož civilní větev byla zakotvena v § 105 ústavy z r. 1920, ve znění: „Ve všech případech, ve kterých správní úřad podle zákonů o tom vydaných rozhoduje o nárocích soukromoprávních, volno je straně tímto rozhodnutím dotčené po vyčerpání opravných prostředků dovolávati se nápravy pořadem práva.“ Avšak případů, kdy civilní soudy byly řádným pořadem práva,

⁴ GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK, V.: *Ústavní systém České republiky*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 516 s. ISBN 978-80-7380-423-7, s. 11-62.

⁵ Sběrka zákonů a nařízení, zkratka Sb. z. a n.

⁶ In: HOETZEL, J.: *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 454 s. ISBN 978-80-7598-168-4, s. 395.

tedy v nalézacím řízení, příslušné k nápravě rozhodnutí správních úřadů, tedy i kdy mohly rozhodovat ve věcech soukromoprávní povahy, bylo velmi málo a „bylo to považováno za cosi výjimečného“⁷. Kompetenční spory mezi nejvyšším správním soudem a řádným soudem řešil zvláštní senát složený ze tří soudců nejvyššího soudu a tří soudců nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud působil v období Protektorátu Čechy a Morava i v prvních poválečných letech Československa. Po převzetí moci Komunistickou stranou Československa v únoru 1948 bylo jeho sídlo přesunuto do Bratislavy a postupně docházelo k oslabování jeho činnosti až fakticky přestal fungovat. Právně Nejvyšší správní soud zanikl na základě ústavního zákona č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, a zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře.⁸ Přezkum správních rozhodnutí ve správním soudnictví zůstal zachován jen v některých věcech sociálního a nemocenského pojištění a byl prováděný civilními soudy.⁹ Funkce správního soudnictví měla být nahrazena tzv. všeobecným dozorem prokuratury¹⁰. Prokurátoři měli pravomoc přezkoumávat zákonnost a podávat protesty proti jednotlivým správním rozhodnutím a proti aktům obecné povahy u orgánů, které je vydaly nebo u jim nadřízeným orgánům. Tyto orgány měly povinnost se protesty zabývat a případně provést nápravu jejich zrušením nebo nahrazením. Pokud správní orgán nevyhověl protestu sám, byl povinen jej předložit ve lhůtě stanovené prokurátorem¹¹ k rozhodnutí nadřízenému orgánu. Proti rozhodnutí o protestu prokurátora se mohli účastníci řízení odvolat, případně podat rozklad. Dále byli prokurátoři oprávněni u správních orgánů provádět prověrky dodržování zákonnosti a při závadách, které se projeví v jejich rozhodovací činnosti ve více případech, podávat upozornění za účelem odstranění porušování právních předpisů.

Přesto, že všeobecný dozor prokuratury měl nahradit zrušené správní soudnictví, byl nástrojem ochrany objektivního práva, tedy státního zájmu, avšak

⁷ KOPECKÝ, M.: *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 429-436.

⁸ § 18 odst. 2 zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře.

⁹ SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V., a kol.: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 260 s. ISBN 978-80-7357-518-2, s. 36.

¹⁰ § 14 až 17 zákona č. 60/1965 Sb., o prokuratuře.

¹¹ Pokud nebyla lhůta prokurátorem stanovená, byla určena lhůta do 30 dnů, dle § 69 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

nesloužil k ochraně práv subjektivních. Jednotlivcům nebylo umožněno aktivně bránit své práva na základě dispozičního principu¹², na kterém ve většině případů funguje správního soudnictví. Po rozdělení Československa a přijetí zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, funkci všeobecného dozoru státního zastupitelství po bývalé prokuratuře nepřevzalo.¹³ Výjimkou zůstaly některé úkoly v kontrole veřejné správy, které plní státní zastupitelství stále. Jedná se zejména o zvláštní žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce k podání žaloby ve správního soudnictví proti rozhodnutí správního orgánu, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem¹⁴ a některá další oprávnění.¹⁵

Správní soudnictví jako obecný institut v bývalém Československu až do politického převratu v roce 1989 prakticky neexistovalo. Změnu přineslo přijetí Listiny základních práv a svobod (dále též Listina) v roce 1991, která čl. 36 odst. 2 zaručila právo každému, „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“ Tím bylo právo na soudní ochranu před nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné správy Listinou zaručeno jako právo základní, což znamená, že náleží vždy, není-li zákonem výslovně vyloučeno.

Na základě Listiny byla provedena novelizace občanského soudního řádu zákonem č. 519/1991 Sb. a doplněna nová část pátá „Správní soudnictví“. K rozhodování ve věcech správního soudnictví nebyly příslušné speciální správní soudy, nýbrž soudy civilní, rozhodující v občanském soudním řízení, a to krajské

¹² Při dispozičním principu strany rozhodují o tom, zda dojde ke sporu a co je jeho předmětem. Opakem je zásada oficality, kdy veškerou aktivitu přebírá orgán státu, tedy i zahajuje řízení tzv. ex officio – z úřední povinnosti.

¹³ Hlavní úkol státního zastupitelství spočívá v zastupování veřejné žaloby v trestním řízení, dle § 4 až 5 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

¹⁴ § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

¹⁵ Státní zastupitelství vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranné léčení, zabezpečovací detence, ochranná nebo ústavní výchova a v jiných místech, kde je podle zákonného opatření omezována osobní svoboda. Dále disponuje aktivní legitimací k podání návrhu na zahájení občanského soudního řízení o neplatnosti smlouvy v případech, kdy při jejím uzavírání nebyla respektována ustanovení omezující volnost jejich účastníků. Tato legitimace může být nástrojem kontroly veřejné správy např. v situacích, kdy dochází k uzavírání smluv o převodu vlastnictví územních samosprávních celků při nedodržení veřejnoprávních omezení. In: KOPECKÝ, M.: *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 443-445.

soudy. Rozhodnutí ústředních správních orgánů přezkoumávaly vrchní soudy a rozhodnutí o přestupcích okresní soudy. Správní soudnictví mělo jednostupňovou koncepci, odvolání nebylo přípustné, s výjimkou omezeného odvolání ve věcech nemocenského a sociálního pojištění. Tato situace v praxi vedla k tomu, že za odvolací soud byl považován Ústavní soud (dále též zkratkou ÚS).¹⁶ Za zmínku stojí také skutečnost, že v některých případech byla zcela vyloučena možnost domáhat se, aby rozhodnutí správního orgánu bylo přezkoumáno soudem.¹⁷ Výčet takových případů přinesla příloha A k občanskému soudnímu řádu.

Systému správního soudnictví byly vytýkány zejména tyto nedostatky:¹⁸

- soudy byly omezovány na pouhý přezkum zákonnosti správních aktů, nebylo jim umožněno zabývat se otázkami skutkovými nebo posuzovat přiměřenost trestů v oblasti správního trestání. Dle pléna ÚS pouhá kontrola zákonnosti a nikoliv i rozhodování o věci samé ve správním soudnictví je v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP)¹⁹ a obecně tedy i s ústavním pořádkem České republiky;
- některé aktivity veřejné správy, zejména bezprostřední zásahy a zákroky, vydání osvědčení a případná nečinnost správních orgánů nebyly pod kontrolou soudní moci vůbec. Také došlo k vyloučení velké části rozhodování veřejné moci ze soudního přezkumu výše uvedenou přílohou A k o. s. ř.;
- nebyl zřízen Nejvyšší správní soud, ačkoliv jeho existenci založila Ústava ČR v čl. 91. Vydané soudní rozhodnutí bylo konečné a s výjimkou ústavní stížnosti nereformovatelné. To vedlo k nejednotnosti judikatury a k nerovnému postavení správního úřadu, což je stav rozporný s požadavky právního státu. Ke sjednocování judikatury ve správním

¹⁶ HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1, s. 513-521.

¹⁷ Např. v oblasti daní, celnictví, školství, sociálního zabezpečení a rodičovského příspěvku a dalších, viz příloha A k zák. č. 501/1992, občanský soudní řád.

¹⁸ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99, 276/2001 Sb., N 96/22 SbNU 329, ze dne 27. 6. 2001, *Zrušení části páté občanského soudního řádu – správní soudnictví*.

¹⁹ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (Evropská úmluva o lidských právech, EÚLP) je úmluvou sjednanou v rámci Rady Evropy v Římě dne 4. listopadu 1950. Ze strany ČSFR byla ratifikována 18. března 1992 a vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.

soudnictví docházelo jen výjimečně prostřednictvím Nejvyššího soudu, popřípadě Ústavního soudu;²⁰

- ne každý, kdo mohl být na svých právech dotčen, měl právo obrátit se na soud. Z možnosti podání správní žaloby byl zcela vyloučen ten, kdo nebyl účastníkem v předchozím správním řízení.

Nedostatky správního soudnictví měly tak zásadní význam, že nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99 byla zrušena celá část pátá občanského soudního řádu „Správní soudnictví“ pro její neústavnost, respektive deficity ústavnosti.

1.1 Nové správní soudnictví v ČR

Zrušení části páté občanského soudního řádu uspíšilo zavedení nového správního soudnictví v ČR. To je koncipováno jako samostatný druh soudnictví, ve kterém „*soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob a rozhodují v dalších věcech.*“²¹ Pro poskytnutí soudní ochrany ve správním soudnictví musí existovat veřejné subjektivní právo, které bylo ze strany veřejné správy dotčeno. Veřejné subjektivní právo je stanoveno veřejnoprávními předpisy, kdežto soukromé subjektivní právo předpisy soukromoprávními. V případě dotčení veřejných subjektivních práv je přezkum správních rozhodnutí v pravomoci soudů ve správním soudnictví. Pokud by bylo předmětem správního řízení soukromé subjektivní právo, případný přezkum správních rozhodnutí přísluší soudům obecným a bude se řídit občanským soudním řádem. Oblastmi rozdílů mezi pravomocí správních a civilních soudů se zabývá kapitola třetí této práce.

Nová koncepce správního soudnictví je úzce spjata s novou právní úpravou. Tu přinesl zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), s účinností od 1. 1. 2003 a související zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního.²² Pro řízení ve správním

²⁰ MOTEJL, O.: *Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury*. Parlament ČR, Senát, 2000. [on-line] [cit.2021-08-17]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/doc2html/1679727170/index.html>

²¹ § 2 s. ř. s.

²² Úprava rozhodování soudů v civilním řízení ve věcech soukromého práva, o nichž rozhodoval správní orgán.

soudnictví se dále přiměřeně použije část první a třetí zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.²³ Podpůrně se uplatní zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých zákonů (zákon o soudech a soudcích) a zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Specifický procesní postup správních soudů při rozhodování v dané oblasti upravuje zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.²⁴

Procesním pramenem správního soudnictví je i zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Správní soudy se správním řádem pracují při přezkumu správních rozhodnutí a jsou jím vázány při vyslovování nicotnosti správních rozhodnutí, jelikož pouze správní řád stanoví důvody nicotnosti.²⁵ Správní řád navíc upravuje tzv. dohodovací řízení, které předchází podání kompetenční žaloby.²⁶

Jak bylo uvedeno výše, základním procesním předpisem ve správním soudnictví je soudní řád správní. Upravuje postup soudů, účastníků řízení a dalších osob ve správním soudnictví, pravomoc a příslušnost soudů ve správním soudnictví a některé otázky organizace a postavení soudců.²⁷ Ve správním soudnictví nejde o provádění kontroly zákonnosti výkonu veřejné správy jako takové, ale o kontrolu a soudní ochranu v konkrétních případech, kdy mělo dojít k zásahu do veřejných subjektivních práv na základě správní činnosti, jakož i nečinnosti.²⁸ „Soudní řád správní je svojí povahou „obrannou“ normou. Není normou „kontrolní“, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoliv úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob.“²⁹ Ve správním soudnictví se lze domáhat ochrany jen na návrh, správní soud tedy nemůže zahájit

²³ § 64 s. ř. s.

²⁴ SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V., a kol.: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 260 s. ISBN 978-80-7357-518-2, s. 43.

²⁵ § 77 odst. 2 správního řádu

²⁶ § 133 správního řádu. V soudní řízení se použije také zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

²⁷ § 1 s. ř. s.

²⁸ POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, 1152 s. ISBN 978-80-7502-024-6. s. 28

²⁹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 47/2005-86, ze dne 21.10.2008, publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS.

řízení z moci úřední. Návrh je možný podat teprve po vyčerpání řádných opravných prostředků.³⁰

Soustavu soudů ve správním soudnictví tvoří Nejvyšší správní soud a krajské soudy.³¹ Krajské soudy, které vykonávají agendu správního soudnictví nejsou po stránce institucionální samostatnými soudními orgány, ale jsou zařazeny do obecné soudní soustavy. Správní soudnictví v nich vykonávají specializované senáty a specializovaní samosoudci. K rozhodování jsou věcně příslušné krajské soudy, nestanoví-li soudní řád správní, že věcně příslušný je Nejvyšší správní soud.³²

Úkolem krajských soudů ve správním soudnictví je rozhodovat o žalobách proti rozhodnutí správních orgánů.³³ V § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je obsažena tzv. generální přezkumná klauzule vůči rozhodnutím veřejné správy. Toto ustanovení realizuje ústavněprávní³⁴ a mezinárodní³⁵ požadavek na následný přezkum správních rozhodnutí. Krajské soudy dále poskytují ochranu proti nečinnosti správního orgánu v těch případech, kdy správní orgán nekonal, ač byl povinen konat, resp. vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.³⁶ Účelem nečinnostní žaloby je přinutit správní orgán vydat rozhodnutí, ke kterému je povinen dle § 79 odst. 1 s. ř. s. Tuto povinnost správního orgánu zjišťuje soud. Soudní řád správní zavedl také pravomoc³⁷ krajských soudů poskytovat ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.³⁸ Zásahová žaloba představuje tzv. zbytkovou kategorii, v jejímž rámci lze zvažovat poskytnutí soudní ochrany, jestliže není možné využít předchozích žalobních typů. Zásahová žaloba chrání před nezákonnými zásahy směřujícími proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout jeho sféru práv a povinností, a nejsou pouhými procesními úkony

³⁰ § 5 s. ř. s.

³¹ § 3 s. ř. s. a § 29 písm. c) z. č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

³² V některých věcech volebních: rozhodování o rozpuštění politické strany, pozastavení nebo znovuoobnovení její činnosti dle § 94 odst. 1 písm. b) s. ř. s., a rozhodování kompetenčních sporů dle § 97 s. ř. s.

³³ § 4 odst. 1 písm. a), § 6 s. ř. s., současně s § 65 odst. 1 s. ř. s., tzv. materiálním pojetí rozhodnutí.

³⁴ Čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

³⁵ Čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech

³⁶ § 4 odst. 1 písm. b) s. ř. s., § 79 až 81 s. ř. s.

³⁷ Soudní pravomoc = vymezení okruhu záležitostí, které jsou soudy oprávněny a povinny projednávat a rozhodovat.

³⁸ § 4 odst. 1 písm. c), § 82 až 87 s. ř. s.

zajišťujícími průběh řízení.³⁹ Chráněno je také opomenutí konat, zásahem tudíž může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí.

Kromě uvedených tří základních pravomocí soudů ve správním soudnictví, rozhodují krajské soudy ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí.⁴⁰ Správním soudům bylo svěřeno volebního soudnictví pro její veřejnoprávní charakter, i když tuto oblast v bývalém Československu v období první republiky přezkoumával samostatný volební soud.⁴¹

V neposlední řadě je úkolem krajských soudů poskytovat soudní ochranu vůči opatřením obecné povahy. Navrhovatel se může domáhat zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části tvrdí-li, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech.⁴² Institut přezkumu opatření obecné povahy se dostal do soudního řádu správního novelou provedenou zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, který nabyl účinnosti ke dni 1. 5. 2005.⁴³ Samotné opatření obecné povahy⁴⁴ jako forma činnosti správního orgánu byla do českého právního řádu zavedena až zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, částí šestou, ke dni 1. 1. 2006. Soudní řád správní upravil řízení o zrušení opatření obecné povahy v části třetí, hlavě II, díl 7, a to v době platnosti nového správního řádu, ale ještě před jeho účinností.⁴⁵

Organizaci soudní soustavy správního soudnictví dotváří Nejvyšší správní soud. Je samostatným soudním orgánem se sídlem v Brně, který se specializuje na agendu správního soudnictví. Nejvyšší správní soud (NSS) se skládá z předsedy soudu a místopředsedy soudu, jmenovaných na 10 let, dále z

³⁹ POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, 1152 s. ISBN 978-80-7502-024-6, s. 40

⁴⁰ § 4 odst. 2 písm. a) a b), § 88 a násl. s. ř. s.

⁴¹ Samostatný volební soud byl v Československu zřízen zákonem č. 125/1920 Sb., o volebním soudě.

⁴² § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. a § 101a a násl. s. ř. s.

⁴³ Tento zákon zavedl formu opatření obecné povahy pro některé akty Českého telekomunikačního úřadu.

⁴⁴ Opatření obecné povahy je správní akt, který v konkrétní záležitosti obecně vymezuje okruh adresátů. Upravovaná věc je dána konkrétně, ale osoby, jejichž právní poměry jsou opatřením obecné povahy upravovány nejsou individuálně určeny. Typicky se jedná o územní plán obce.

⁴⁵ POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, 1152 s. ISBN 978-80-7502-024-6, s. 932-936.

předsedů kolegií, předsedů senátů a dalších soudců.⁴⁶ Plénum NSS se skládá ze všech soudců NSS, podle hlavních úkolů své činnosti jsou soudci zařazováni do kolegií⁴⁷. Nejvyšší správní soud rozhoduje v senátech a rozšířených senátech, pokud soudní řád správní nestanoví, že rozhoduje a činí jednotlivé úkony předseda senátu.⁴⁸ Na rozdíl od krajských soudů předseda senátu není specializovaným samosoudcem. Zákon neumožňuje, aby sám rozhodl jakýkoliv případ, ale v rámci řízení před NSS činí samostatně jednotlivé úkony a rozhoduje procesní otázky.⁴⁹

Stěžejním úkolem Nejvyššího správního soudu je sjednocování judikatury krajských soudů a rozhodovací praxe orgánů veřejné moci. Nejvyšší správní soud zajišťuje jednotu a zákonnost ve správním soudnictví tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů, přijímá stanoviska⁵⁰ k rozhodovací činnosti soudů, a v zájmu jednotného a zákonného rozhodování správních orgánů přijímá zásadní usnesení ke konkrétním právním názorům.⁵¹ Sjednocováním postupů krajských soudů a správních orgánů zajišťuje zásadu předvídatelnosti správních rozhodnutí.

Vedle sjednocovací funkce, kterou NSS plní rozhodováním o kasačních stížnostech, rozhoduje NSS v dalších případech, které stanoví zákon. Jde o rozhodování ve věcech, kde NSS rozhoduje jako první a zpravidla jako soud nalézací. NSS je výlučně věcně příslušný pro rozhodování kompetenčních sporů, k nimž dochází ve sféře veřejné správy⁵² a v některých věcech volebních.⁵³ Byly mu však svěřeny i úkoly, které se správním soudnictvím příliš nesouvisí, plní například funkci kárného soudu v řízení ve věcech soudců, státních zástupců a

⁴⁶ § 13 s. ř. s.

⁴⁷ V současnosti nejsou kolegia NSS zřízena.

⁴⁸ § 16 s. ř. s.

⁴⁹ Jednotlivé úkony – např. zasílá výzvy (k opravě nebo odstranění vad podání), může vyloučit z jednání veřejnost; procesní úkony – ustanovení advokáta, osvobození od soudních poplatků, spojení věci ke společnému projednání nebo vyloučení věci k samostatnému projednání atp. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s. ISBN 978-80-7598-479-1, s. 103-105.

⁵⁰ Tato stanoviska Nejvyššího správního soudu k rozhodovací činnosti soudů určitého druhu nejsou právně závazná, měla by působit vahou své právní argumentace. In: KOPECKÝ, M.: *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 482-484.

⁵¹ § 12 s. ř. s.

⁵² § 97 až 101 s. ř. s.

⁵³ Rozhodování o rozpuštění politické strany, pozastavení nebo znovuoobnovení její činnosti dle § 94 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

soudních exekutorů.⁵⁴ Nejvyšší správní soud vydává Sbírku rozhodnutí NSS, ve kterém se uveřejňují vybraná rozhodnutí NSS a krajských soudů vydaná ve správním soudnictví.⁵⁵

Nové správní soudnictví umožnilo příslušným soudům rozhodovat v plné jurisdikci, a to i o věcné stránce napadených rozhodnutí. Možnost obrátit se k soudu byla rozšířena na každého, tedy i toho, kdo nebyl účastníkem řízení před správním orgánem, kdo tvrdí, že byl na svých právech správním aktem zkrácen.⁵⁶ Veškeré zásahy a případná nečinnost veřejné správy jsou nyní pod soudní kontrolou.⁵⁷ Lze tedy konstatovat, že reformou správního soudnictví, přijetím soudního řádu správního a zřízením Nejvyššího správního soudu, byly naplněny požadavky Ústavního soudu na novou koncepci správní soudnictví.

⁵⁴ Dle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

⁵⁵ Sbírka rozhodnutí NSS je dostupná na internetu na webových stránkách: <https://sbirka.nssoud.cz/>

⁵⁶ § 65 odst. 1, 2 s. ř. s.

⁵⁷ § 4 odst. 1 písm. b), c) a § 79 až 81 s. ř. s.

2 Správní rozhodnutí

2.1 Stručná charakteristika veřejné správy

Správní rozhodnutí je jedním z nejčastějších úkonů, které vykonává veřejná správa. Proto považuji za nezbytné nejprve alespoň krátce popsat, co veřejná správa je. Demokratické státy, mezi které se bezesporu ČR řadí, jsou postaveny na principu dělby státní moci a principu suverenity lidu. Státní moc je rozdělena mezi více institucí tak, aby nebyla soustředěna pouze v rukou jednoho člověka nebo jedné skupiny lidí. Tyto principy jsou stanoveny čl. 2 odst. 1 Ústavy: „*Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím moci zákonodárné, výkonné a soudní.*“ A součástí moci výkonné je veřejná správa. Pojem veřejná správa není nikterak starý, začal se používat až se změnou politického režimu v ČR v 90. letech 20. století. V předcházejícím období byl zásadně užíván pojem státní správa jako správa vykonávaná státními orgány. „*Socialistický stát tím dával najevo, že jedině stát a jeho orgány jsou způsobilé a oprávněné dbát o obecné blaho a rozhodovat o tom, co je třeba za tím účelem učinit. Tím popřel možnost existence občanské společnosti, která se vyznačuje mimo jiné tím, že správu věcí veřejných mohou vykonávat i jiné subjekty, než je stát.*“⁵⁸

I v současném pojetí správního práva je veřejná správa činností, jejímž základním nositelem stát. Je vycházeno z předpokladu, že činnosti ve veřejném zájmu přísluší originálně státu. Rozdíl oproti minulému režimu spočívá v tom, že na základě vůle oprávněných orgánů státu dochází k delegaci části státní moci na jiné subjekty, než je stát. V oblasti moci výkonné je státní moc přenesena především na samosprávné celky a jejich orgány. Samosprávné celky jsou veřejnoprávní korporace, které lze dělit na:

- Územní – patří sem obce a kraje.
- Zájmové – profesní komory založené na povinném členství, například Česká advokátní komora, Notářská komora ČR, Exekutorská komora ČR.

⁵⁸ HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1, s. 2

- Věcné – členství vyplývá z vlastnictví určité věci nebo obstarávání společných záležitostí, například dobrovolné svazky obcí.⁵⁹

Kromě samosprávných celků je státní moc delegována na další právnické osoby veřejného práva – veřejné fondy⁶⁰, veřejné podniky⁶¹ a další veřejnoprávní subjekty⁶².

Nositeli veřejné správy mohou být také osoby soukromého práva zřízené k veřejně prospěšným účelům.

Z formálního pohledu tvoří veřejnou správu instituce a jejich orgány, které mají působnost a pravomoc řešit veřejné úkoly, avšak nejsou parlamentem ani soudem. Materiální pojetí veřejné správy vyjadřuje činnost státních nebo jiných veřejných institucí, při jejímž výkonu jsou vázány právními předpisy a zároveň se nejedná o zákonodárství nebo soudnictví.⁶³ Při výkonu státní moci veřejná správa plní také úkoly, které by se měly řadit pod moc zákonodárnou či soudní. Zákonodárná činnost veřejné správy spočívá v tvorbě právních norem tvořících právní řád. Vydávají abstraktní nařízení, podzákonné právní předpisy provádějící zákony. Vykonávají spravedlnost v oblasti rozhodování správních sporů a jurisdikce trestní – rozhodují správní spory, ukládají správní tresty, zakládají, ruší, omezují práva a povinnosti osob.⁶⁴ Touto činností vrchnostenského charakteru orgány veřejné správy určují osobám jednostrannými příkazy, co je pro ně právem a co není. Veřejná správa také vyvíjí rozsáhlou činnost nevvrchnostenského charakteru, označovanou jako pečovatelská. Orgány veřejné správy zřizují a provozují nemocnice, školy, staví a udržují komunikace, zajišťují svoz odpadů, ochranu životního prostředí. Vvrchnostenskou i nevvrchnostenskou činnost veřejné

⁵⁹ KOPECKÝ, M.: *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 58-59.

⁶⁰ např. Státní fond životního prostředí, Státní zemědělský intervenční fond, Státní fond dopravní infrastruktury.

⁶¹ V pozitivní úpravě se pojem veřejný podnik nevyskytuje.

⁶² Nesamosprávné instituce – např. Český rozhlas, Česká televize, Česká tisková kancelář.

⁶³ HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

⁶⁴ KOPECKÝ, M.: *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9.

správy bychom mohli označit jako „záležitosti obecně prospěšné pro společnost.“⁶⁵

Pravomoc vydat správní rozhodnutí ve veřejné správě musí být založena zákonem. Veřejná moc je v moderním státě spojována s právem. Není vykonávána libovolně, ale řídí se právním řádem. Právo je vynutitelné jen sankcí veřejné moci.⁶⁶ Správní rozhodnutí je jedním ze způsobů výkonu veřejné moci ve smyslu čl. 2 odst. 4 Listiny základních práv a svobod⁶⁷ a čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“

2.2 Správní rozhodnutí, jeho charakteristika a náležitosti

Rozhodnutí vydané ve veřejné správě podléhá režimu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (SpŘ). Správní řád upravuje různé procesní postupy, se kterými se lze ve veřejné správě setkat. Funguje jako obecný právní předpis pro správní řízení podle části druhé a třetí SpŘ, dále pro postup uzavírání veřejnoprávních smluv podle části páté, vydávání opatření obecné povahy podle části šesté. Projednávání a vyřizování stížností se řídí částí sedmou SpŘ. Správní řád je také obecným právním předpisem pro vydávání tzv. jiných úkonů podle části čtvrté. Jinými úkony se rozumí vyjádření, osvědčení, ověření, sdělení, nejrůznější posudky, souhlasy, stanoviska, závazná stanoviska, které nemají povahu správního rozhodnutí vydávaného ve správním řízení.⁶⁸

Různorodá činnost veřejné správy vyžaduje úpravu dalšími zvláštními zákony, které mohou a také často upravují procesní postupy odlišně od správního řádu. Pro poměr mezi správním řádem a zvláštními zákony platí subsidiarita. Znamená to, že správní řád se použije v případě, že zvláštní zákon nestanoví jiný postup.

⁶⁵ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2019, 398 s. ISBN 978-80-7502-365-0, s. 21.

⁶⁶ PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014, 368 s. ISBN 978-80-7502-053-6, s. 68.

⁶⁷ „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“

⁶⁸ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIEGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 916 s. ISBN 978-80-7400-804-7, s.3-33

Subsidiarita správního řádu je zakotvena v ustanovení § 1 odst. 2 SpŘ, ze kterého plyne, že „pokud zvláštní zákon pro určité správní řízení stanoví procesní odchylky od správního řádu, bude sice správní orgán v takovém správním řízení postupovat podle správního řádu, ale při řešení otázek upravených zvláštním zákonem musí namísto ustanovení správního řádu aplikovat ustanovení zvláštního zákona.“⁶⁹

Pojem rozhodnutí správní řád používá jak ve smyslu meritorního tak i procesního rozhodnutí. Zatímco ve věci samé správní orgán většinou rozhoduje formou rozhodnutí, k rozhodování o procesních otázkách slouží forma usnesení. Usnesením může správní orgán rozhodovat jen v těch případech, ve kterých tak výslovně stanoví zákon.⁷⁰ Pokud zákon o formě usnesení nestanoví nic, je třeba zvolit formu rozhodnutí. I když je forma usnesení nejčastěji zvolena pro rozhodnutí procesní a podpůrné povahy, neplatí to vždy. Jsou případy usnesení, jimiž se řízení končí, například zastavení řízení. Stejně jako případy, které mají předběžnou, spíše procesní povahu, například předběžné opatření, ale forma usnesení jim nebyla zákonem ustanovena.⁷¹ Rozlišování mezi rozhodnutím a usnesením má význam při použití opravných prostředků. Odvolání či rozklad proti usnesení nemá odkladný účinek,⁷² což způsobuje předběžnou vykonatelnost.⁷³ Proti usnesení, které se pouze poznamená do spisu se dokonce odvolat nebo podat rozklad nelze. V případě rozhodnutí se naopak odvolat či podat rozklad lze, přičemž takový řádný opravný prostředek obecně mívá odkladný účinek.

Soudní řád správní vymezuje správní rozhodnutí v širším měřítku než správní řád. Rozhodnutí správního orgánu definuje jako úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění nebo ruší nebo závazně určují práva a povinnosti osoby.⁷⁴ Rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správní nejsou jen rozhodnutí vydaná v řízení podle správního řádu, ale podle judikatury Nejvyššího správního soudu⁷⁵ „jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení.“ Není rozhodující, zda jde o „rozhodnutí“ nebo

⁶⁹ Závěry ze zasedání poradního sboru ministra vnitra č. 3 z roku 2005.

⁷⁰ § 76 a § 181 správního řádu

⁷¹ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIEGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 916 s. ISBN 978-80-7400-804-7, s. 415-418.

⁷² § 76 odst. 5 správního řádu

⁷³ § 74 správního řádu

⁷⁴ § 65 odst. 1 s. ř. s.

⁷⁵ Rozsudek NSS č. j. 1 Afs 147/2005-107 ze dne 24. 5. 2006, publ. pod č. 926/2006 Sb. NSS.

„usnesení“, nebo jestli je označeno jako „povolení“, „licence“, „jmenování“, „výměr“, „příkaz“ nebo „souhlas“. Důležitá je naopak skutečnost, že orgán veřejné moci svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry fyzické nebo právnické osoby. Rozhodnutím tedy došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění nebo povinností této osoby.

Pro úroveň veřejné správy tedy platí jednota formálního a materiálního pojetí rozhodnutí. V následném soudním přezkumu je však uplatňováno materiální pojetí rozhodnutí. Může potom dojít k tomu, že určitý úkon veřejné správy bude považován v soudním přezkumu za rozhodnutí, i když na úrovni veřejné správy tento úkon rozhodnutím nebyl.⁷⁶

Definovat samotné správní rozhodnutí lze jako „*jednostranný úkon, kterým správní orgán v konkrétním případě autoritativně upravuje právní poměry individuálně určených adresátů, stojících mimo organizační strukturu veřejné správy.*“⁷⁷ Rozhodnutí správního orgánu může mít deklaratorní nebo konstitutivní povahu. Konstitutivním rozhodnutím⁷⁸ se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby. Práva se zakládají v řízení o žádosti, povinnosti se ukládají v řízení z moci úřední. Naproti tomu správním rozhodnutím deklaratorním se autoritativně prohlašuje, deklaruje, že určitá osoba práva nebo povinnosti má či nemá, právní vztah existuje nebo neexistuje.⁷⁹ Podle Nejvyššího správního soudu deklaratorní rozhodnutí nejsou vyloučena z přezkumu soudem ve správním soudnictví.⁸⁰ Třídění správních rozhodnutí na konstitutivní a deklaratorní nemá tudíž vliv na jejich soudní přezkoumatelnost.

Správní rozhodnutí může být vydáno kterýmkoliv vykonavatelem vrchnostenské veřejné správy,⁸¹ který je zákonem nebo na základě zákona k tomu zmocněným. Správní řád takového vykonavatele označuje legislativní zkratkou správní orgán a je vymezen ustanovením § 1 odst.1 SpŘ jako: orgány moci

⁷⁶ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIEGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 916 s. ISBN 978-80-7400-804-7, s. 415-418.

⁷⁷ POUPEROVÁ, O.: *Rozhodnutí správního orgánu a jeho platnost*. Správní právo, č. 8/2008. [online] s. 510-524. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-8-2018.aspx>

⁷⁸ Práva a povinnosti se jím ustanovují neboli konstituuji.

⁷⁹ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., VETEŠNÍK, P., ŠKUREK, M., HORZINKOVÁ E., NOVOTNÝ, V., SOVOVÁ, O., SCHEU, L.: *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwver ČR, 2020, 884 s. ISBN 978-80-7598-797-6. s. 331.

⁸⁰ Rozsudek NSS č. j. 8 As 29/2005-71, ze dne 18. 4. 2007.

⁸¹ Viz přechodí kapitola 2.1 Správní rozhodnutí jako akt veřejné správy

výkonné, orgány územních samosprávních celků a jiné orgány, právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

Za účelem vydání rozhodnutí je ve veřejné správě vedeno správní řízení.⁸² Správní řízení je správním rozhodnutím ukončeno, pokud není zastaveno usnesením. Bez správního řízení vydat správní rozhodnutí nelze. Z toho důvodu není možné za správní rozhodnutí považovat faktické úkony,⁸³ jakožto zvláštní formu činnosti veřejné správy. Pro ně je typická neformálnost, tedy absence předchozího správního řízení a formy správního aktu. Správní řád na ně dopadá toliko prostřednictvím základních zásad činnosti správních orgánů podle § 2 až § 8 SpŘ.

Kromě správního rozhodnutí je možné ukončit správní řízení také uzavřením smíru, a to mezi účastníky sporného řízení.⁸⁴ Ve sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv, ale také v případech stanovených zvláštními zákony spory ze soukromoprávních vztahů.⁸⁵ Sporné řízení se zahajuje pouze na návrh. Účastníky jsou navrhovatel a odpůrce. Je ovládáno dispoziční zásadou, přičemž se vychází z důkazů navržených účastníky. Smír uzavřený mezi účastníky schvaluje správní orgán rovněž formou rozhodnutí.⁸⁶

Jednou z forem správního rozhodnutí je i příkaz podle § 150 SpŘ. Je vydáván ve zkráceném správním řízení, které je označováno jako řízení příkazní. Příkazem se ukládají povinnosti v řízení z moci úřední a ve sporném řízení. Používá se jak v trestním řízení a správním trestání, tak i ve finančním a občanském právu. Rozhodnout o uložení povinnosti příkazem může správní orgán jen za podmínky, že byl náležitě zjištěn skutkový stav. Příkaz a příkazní řízení vyjadřuje zásadu procesní ekonomie správního řízení.⁸⁷ Vydání příkazu může být prvním úkonem řízení. Pokud jeho vydání již nějaký úkon předcházel, nemusí příkaz obsahovat odůvodnění. Jediným podkladem k vydání příkazu může být kontrolní protokol

⁸² § 9 a § 67 SpŘ

⁸³ Mezi faktické úkony patří: faktické pokyny, bezprostřední zásahy, zajišťovací úkony, exekuční úkony.

⁸⁴ Dle § 141 SpŘ.

⁸⁵ Např. účastnické spory mezi poskytovatelem komunikační činnosti a jejím uživatelem podle § 129 zák. č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích.

⁸⁶ PRŮCHA, P.: *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, 533 s. ISBN 978-80-7502-355-1, s. 414-417.

⁸⁷ PRŮCHA, P.: *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, 533 s. ISBN 978-80-7502-355-1, s. 445-448.

pořízený podle zvláštního zákona.⁸⁸ Proti příkazu je specifickým opravným prostředkem odpor. Odpor lze podat proti příkazu ve lhůtě 8 dnů od oznámení příkazu. Včasným podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje v plném rozsahu.

Zvláštní formou příkazu je příkaz vydávaný na místě. Lze jej využít pouze v případě ukládání povinnosti k peněžitému plnění, a to jen do výše 10.000 Kč.⁸⁹ Zpravidla se příkazem na místě ukládají pokuty. Podmínkou je, že účastník řízení je přítomen, plně uzná důvody vydání příkazu a podepíše o tom prohlášení. Příkazy na místě se nejčastěji vydávají v řízení o přestupcích podle zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a to formou příkazového bloku. Proti příkazu vydaného na místě nelze podat odpor, případné přezkumné řízení však vyloučeno není.⁹⁰

Meritorním rozhodnutím je také vydání dokladu podle § 151 SpŘ. Vydání dokladu je dalším způsobem ukončení řízení na žádost. Správní orgán může namísto rozhodnutí vydat doklad, pokud zcela vyhoví žádosti o přiznání práva. Druhou podmínkou je, že právní předpis výslovně zakotvuje vydání dokladu v případě úspěchu žádosti.⁹¹ Vydaný doklad osvědčuje přiznané oprávnění účastníka řízení. O vydání dokladu se učiní záznam do spisu, namísto odůvodnění se v něm uvede seznam podkladů rozhodnutí.⁹² Institut vydání dokladu se běžně používá například pro správní agendu zbrojních průkazů podle zákona o zbraních⁹³, či řidičských průkazů podle zákona o provozu na pozemních komunikacích⁹⁴. Tyto zvláštní právní předpisy mají vlastní procesní úpravu, která má aplikační přednost před úpravou obsaženou ve správním řádu.

Správní rozhodnutí, ať je vydané podle správního řádu nebo podle zvláštního předpisu, musí mít řádné obsahové a formální náležitosti. Po stránce obsahové se správní rozhodnutí skládá z výrokové části, odůvodnění a poučení účastníků.

⁸⁸ Nejčastěji je zvláštním zákonem zák. č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

⁸⁹ § 150 odst. 5 SpŘ.

⁹⁰ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., VETEŠNÍK, P., ŠKUREK, M., HORZINKOVÁ E., NOVOTNÝ, V., SOVOVÁ, O., SCHEU, L.: *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 884 s. ISBN 978-80-7598-797-6, s. 733-747.

⁹¹ Rozsudek KS v Praze ze dne 16. 9. 2011, č. j. 44 A 52/2010-33.

⁹² § 151 odst. 2 SpŘ.

⁹³ § 78 zák. č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu.

⁹⁴ Vydání řidičského průkazu s uděleným nebo rozšířeným řidičským oprávněním podle § 129 odst. 1 zák. č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.

Výroková část spolu s poučením účastníků patří k obligatorním náležitostem rozhodnutí. Výroková část zahrnuje:⁹⁵

- Výrok – autoritativní řešení otázky, která je předmětem řízení. Je to hmotné vyjádření rozhodnutí o jedné věci. Výrok může být jeden nebo výroků může být více, například výrok o pokutě, výrok o nápravných opatřeních, výrok o nákladech řízení, výrok o námitkách účastníků. Každý výrok je z hlediska srozumitelnosti vhodné uvést samostatně a číselně nebo graficky odlišit. Součástí výroku může být vedlejší ustanovení, např. stanovení určité podmínky, časové platnosti.
- Právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno. I když uvedení pouze příslušného paragrafu právního předpisu nevede samo k nezákonnosti rozhodnutí, právní ustanovení by mělo být náležitě specifikováno. „*Správní orgán musí uvést všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu.*“⁹⁶
- Označení účastníků podle § 27 odst. 1 SpŘ. Jedná se o hlavní, neopominutelné účastníky řízení, o jejichž právech a povinnostech je rozhodováno.⁹⁷ V pochybnostech je za účastníka řízení považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak.⁹⁸ Vzhledem k tomu, že odpovědnost za správné určení účastníků nese správní orgán, tyto pochybnosti musí být právě na straně správního orgánu. Avšak oproti tomu účastníkem se nestává ten, s kým bylo nesprávně jako s účastníkem řízení jednáno.⁹⁹

⁹⁵ § 68 odst. 2 SpŘ

⁹⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31.10.2017, č. j. As 165/2016-46, 3656/2018 Sb. NSS. In: POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIEGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 916 s. ISBN 978-80-7400-804-7, s. 382.

⁹⁷ Podle § 27 odst. 1. SpŘ jsou účastníky v řízení o žádosti: žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. V řízení z moci úřední jsou účastníky dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo či povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnosti mají nebo nemají.

⁹⁸ § 28 odst. 1 SpŘ

⁹⁹ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIEGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 916 s. ISBN 978-80-7400-804-7, s. 378-388.

Označení účastníků musí být vždy součástí výrokové části rozhodnutí. Ve výjimečných případech lze odkázat na zvláštní přílohu, kde budou účastníci označeni.

- Lhůta ke splnění povinnosti k plnění, je-li ukládána, případně jiné údaje potřebné řádnému splnění této povinnosti.
- Výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání.¹⁰⁰

Zvláštní zákony mohou výrokovou část specifikovat, jako v případě oblasti přestupků.¹⁰¹ U jiných správních deliktů byla výroková část stanovena judikaturou, podle níž musí také vyhovovat určitým náležitostem jako v případě přestupků. Výrok musí být formulován tak, aby z něj bylo jasně patrné, jakého správního deliktu se obviněný dopustil a podle jakého ustanovení právního předpisu mu byla stanovena správní sankce. Musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, případně uvedením jiných skutečností tak, aby nemohl být zaměněn s jiným skutkem.¹⁰²

Konkrétní podobu výrokové části rozhodnutí, například její grafické či jiné rozlišení na záhlaví, neboli návětí a výrok, čili enunciát, správní řád nestanoví. Často správní orgány koncipují výrokovou část jako jedinou větu, v jejíž uvozovací části sdělí označení správního orgánu, účastníků řízení a předmět řízení. Tato část končí slovy „rozhodl takto“, případně „vydal toto rozhodnutí“ a dvojtečkou. Po tomto návětí následuje samotný výrok či výroky rozhodnutí, včetně výroku o nákladech řízení a vedlejších ustanovení.¹⁰³ Výroková část by měla být formulována autoritativně, stručně, jasně a výstižně. Neměla by obsahovat formulace, které náležejí do odůvodnění.

Druhou, fakultativní, částí rozhodnutí je odůvodnění. Jestliže správní orgán prvního stupně vyhoví všem účastníkům v plném rozsahu, potom odůvodnění rozhodnutí není třeba.¹⁰⁴ Správní orgán nemusí odůvodňovat v řízení o žádosti,

¹⁰⁰ § 85 odst. 2 SpŘ.

¹⁰¹ Výroková část rozhodnutí o přestupku je upravena ustanovením § 93 z. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁰² Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, č.j. 2 As 34/2006-73.

¹⁰³ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., VETEŠNÍK, P., ŠKUREK, M., HORZINKOVÁ E., NOVOTNÝ, V., SOVOVÁ, O., SCHEU, L.: *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 884 s. ISBN 978-80-7598-797-6, s. 336-351.

¹⁰⁴ § 68 odst. 4 SpŘ

ale z rozhodnutí musí být patrné, že s jedná o řízení prvostupňového orgánu a bylo vyhověno žadateli jako jedinému účastníkovi v plném rozsahu. V řízení z moci úřední nelze vyhovět nikdy, i když je jenom jeden účastník. V odůvodnění správní orgán uvede:¹⁰⁵

- Důvody výroku nebo výroků rozhodnutí.
- Podklady pro vydání rozhodnutí – které skutečnosti vzal správní orgán za podklad svého rozhodnutí
- Úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů a při výkladů právních předpisů. Správní orgán není povinen dle § 52 SpŘ provést všechny důkazy navržené účastníky. Pokud ale některé důkazy neprovede, musí zdůvodnit, proč se tak stalo. Odůvodnění musí mít oporu ve spise.¹⁰⁶
- Informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k pokladům rozhodnutí. Každému účastníku řízení je nutné odpovědět na všechny otázky a námitky, které uváděl v řízení. I zcela zcestnou námitku či vyjádření je třeba odůvodnit, a to i tak, že nesouvisí s předmětem řízení. Tím se zamezí riziku nevypořádaných námitek, které zakládají nepřezkoumatelnost rozhodnutí.¹⁰⁷

Správní orgán odůvodněním dokládá správnost a zákonnost svého rozhodnutí. Je nezbytné, aby odůvodnění bylo jasné a přesvědčivé nejen pro účastníky řízení, ale i pro ostatní orgány a osoby, aniž by se k pochopení rozhodnutí musely seznamovat s obsahem správního spisu a zjišťovat o jakém nároku a podle jakého ustanovení bylo rozhodnuto.

Třetí částí správního rozhodnutí je poučení o odvolání, případně rozkladu. Poučení je realizací zásady zákonnosti ve správním řízení a k zajištění práva na spravedlivý proces.¹⁰⁸ Povinně musí být poučení o opravném prostředku součástí každého rozhodnutí. Znamená to, že nesmí být opomenuto ani v rozhodnutích v řízení na žádost, kdy se vyhoví všem účastníkům v celém rozsahu a v

¹⁰⁵ § 68 odst.3 SpŘ

¹⁰⁶ ŠROMOVÁ, E.: *Správní řízení od A do Z*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Olomouc: ANAG, 2020. 470 s. ISBN 978-80-7554-259-5, s. 165-175.

¹⁰⁷ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIEGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 916 s. ISBN 978-80-7400-804-7, s. 378-388.

¹⁰⁸ PRŮCHA, P.: *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, 533 s. ISBN 978-80-7502-355-1, s.233.

rozhodnutích oznámených ústním vyhlášením. Poučení musí obsahovat skutečné poučení o lhůtě odvolání, včetně údaje od kterého okamžiku se lhůta počítá. Dále který konkrétní správní orgán o odvolání či rozkladu rozhoduje a u kterého správního orgánu lze odvolání nebo rozklad podat. Není-li odvolání přípustné, musí být takové rozhodnutí v poučení označeno jako konečné. Taktéž, pokud odvolání nemá odkladný účinek, musí být tato skutečnost v poučení uvedena.

Kromě uvedené obsahové stránky musí správní rozhodnutí naplňovat také náležitosti formální. Rozhodnutí se vydává, až na výjimky stanovené zákonem,¹⁰⁹ v písemné formě, což odpovídá zásadě písemnosti správního řízení.¹¹⁰ Správní řád stanoví, že písemné vyhotovení rozhodnutí musí obsahovat:¹¹¹

- Označení „rozhodnutí“ nebo jiné označení stanovené zákonem, například „usnesení“, „příkaz“. Podle platných zvláštních předpisů se některá správní rozhodnutí terminologicky označují podle svého obsahu, například jako „výměr“, „souhlas“, „koncese“, „povolení“.
- Označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, jeho úplný název, sídlo. Toto označení dokládá, že ve věci rozhodoval věcně a místně příslušný správní orgán. V případě územních samosprávných celků je třeba odlišovat, zda jde o písemnosti vydané v samostatné nebo přenesené působnosti. V samostatné působnosti budou písemnosti v záhlaví označeny uvedením slova „obec“ („město“, „městys“) a názvem obce, městyse, města. Písemnosti vyhotovené orgánem obce v přenesené působnosti se označují slovy „Obecní úřad“ („Městský úřad“, „Úřad městyse“) s uvedením názvu obce, města, městyse. Zároveň se uvede označení příslušného odboru nebo zvláštního orgánu, který písemnost

¹⁰⁹ § 72 odst. 2 SpŘ účastníci se vzdají nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí.

¹¹⁰ Zásada písemnosti správního řízení je zakotvena v § 15 odst. 1 SpŘ.

¹¹¹ § 69 SpŘ

vyhotovil.¹¹² Obdobně podle zákona o krajích¹¹³ písemnosti v samostatné působnosti kraje se označují názvem kraje a v přenesené působnosti slovy „Krajský úřad“ s uvedením názvu kraje a příslušným orgánem.¹¹⁴

- Číslo jednací. Obsahuje zkratku označení určeného původce nebo jeho organizační jednotky, pořadové číslo zápisu dokumentu v podacím deníku a označení kalendářního roku, v němž je dokument evidován.¹¹⁵
- Datum vyhotovení rozhodnutí. Absence data vyhotovení rozhodnutí je podle rozsudku NSS¹¹⁶ nepochybně vadou písemného vyhotovení rozhodnutí, které by se měly správní orgány vyvarovat. Zpravidla však nepůjde o vadu způsobující nicotnost daného rozhodnutí a většinou ani o takovou nezákonnost, pro kterou by bylo nezbytné je zrušit.
- Otisk úředního razítka. Na písemných rozhodnutí správních orgánů může být také uveden malý státní znak.¹¹⁷ Namísto malého státního znaku je u rozhodnutí územních samosprávných celků vydané v samostatné působnosti vhodné užít znaku obce či kraje.¹¹⁸
- Jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Jedná se o úřední osobu oprávněnou podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo z pověření vedoucího správního orgánu k provádění úkonů správního orgánu v řízení.¹¹⁹ V praxi se lze často setkat s tím, že dané správní řízení vede jedna určitá oprávněná osoba, avšak

¹¹² § 111 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Dále podle § 141 zák. o obcích všechny písemnosti vyhotovené orgánem statutárního města v samostatné působnosti se označují slovy „statutární město“ s uvedením města a orgánu, který písemnost vyhotovil. Jde-li o orgán městského obvodu nebo městské části, slova „městský obvod“ nebo „městská část“ a název města, městského obvodu nebo městské části. Písemnosti v přenesené působnosti se označují slovy „Magistrát města“ s uvedením názvu a odboru, který písemnost vyhotovil. Jde-li o orgán městského obvodu nebo městské části slovy „Úřad městského obvodu“ nebo „Úřad městské části“ a název města, název městského obvodu nebo městské části a odboru, který písemnost vyhotovil. Obdobně podle ustanovení § 82 zák. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

¹¹³ Podle § 70 zák. č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

¹¹⁴ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, 484 s. ISBN 978-80-7380-830-3, s.247-250.

¹¹⁵ Podle ustanovení § 2 odst. 10 vyhlášky č. 646/2004 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby.

¹¹⁶ Rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 As 23/2011-82

¹¹⁷ Podle § 5 a 6 zák. č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů.

¹¹⁸ Užití znaku obce dle § 34a zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a znaku kraje podle § 5 zák. č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

¹¹⁹ § 15 odst. 2 SpŘ

konečné rozhodnutí podepisuje jiná úřední osoba, zpravidla vedoucí správního orgánu. V takových případech by mělo na žádost účastníků přinejmenším sděleno, která z oprávněných úředních osob je oprávněna k průběžným úkonům v řízení a která pak k finalizaci řízení vyústující ve vlastní rozhodnutí ve věci a také k jeho podpisu.¹²⁰

- Jména a příjmení všech účastníků správního řízení. Označení účastníků řízení musí být vždy součástí výrokové části rozhodnutí, jak je výše uvedeno. Za označením účastníků je vhodné uvádět též označení jejich zástupců.¹²¹

Na žádost účastníka je správní orgán povinen vydat stejnopis písemného vyhotovení správního rozhodnutí nebo stejnopis výroku správního rozhodnutí.¹²² Podpis oprávněné osoby na stejnopisu rozhodnutí může být nahrazen doložkou „vlastní rukou“ nebo zkratkou „v. r.“ u příjmení oprávněné úřední osoby a doložkou „Za správnost vyhotovení:“ s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí.¹²³ Originál rozhodnutí, který zůstává součástí spisu musí být však oprávněnou úřední osobou podepsán.

Pro vydání správního rozhodnutí jsou stanoveny lhůty správním řádem nebo zvláštním právním předpisem. Předně rozhodnutí má být vydáno bezodkladně. Pokud to není možné, stanoví správní řád povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení. K této lhůtě se připočítává až 30 dnů, jestliže je potřeba nařídit ústní jednání, místní šetření nebo nechat někoho předvolat, předvést, doručovat veřejnou vyhláškou či jde-li o zvlášť složitý případ. Lze připočítat také dobu nutnou k provedení dožádání, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.¹²⁴ Pokud je pro konkrétní typ správního řízení zvláštním právním předpisem vyloučena aplikace lhůt podle správního řádu a neobsahuje-li zvláštní právní předpis zvláštní lhůty, věc je třeba rozhodnout ve lhůtě přiměřené. Přiměřenost lhůty se vztahuje ke složitosti věci,

¹²⁰ PRŮCHA, P.: *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, 533 s. ISBN 978-80-7502-355-1, s. 241-244

¹²¹ Závěr č. 35 poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu.

¹²² § 69 odst. 4 SpŘ

¹²³ § 69 odst. 1 SpŘ

¹²⁴ § 71 odst. 3 SpŘ

skutkovým a právním okolnostem, k množství účastníků, jejich chování apod. Lhůtu pro vydání určitého rozhodnutí si mohou stanovit správní orgány také samy, například ve svém interním předpise. Taková lhůta je potom pro daný správní orgán právně závazná, a to s ohledem na zásadu zákazu libovůle a neodůvodněné nerovné zacházení.¹²⁵

Vydáním rozhodnutí se ukončuje správní řízení. Správní orgán rozhodnutí fakticky písemně vyhotoví a předá k stejnopis rozhodnutí k doručení. Na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: „Vypraveno dne:“¹²⁶ Určení okamžiku vydání rozhodnutí je podstatné pro stanovení, do kdy mají účastníci řízení právo navrhnout důkazy a činit jiné návrhy. To obvykle účastníci mohou až do vydání rozhodnutí, správní orgán však může usnesením určit jiný, dřívější termín.¹²⁷ Okamžik vydání rozhodnutí je podstatný také z hlediska posouzení zákonnosti rozhodnutí, jelikož rozhodnutí se obecně posuzuje podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Vydáním rozhodnutí je správní orgán rozhodnutím sám vázán, neboť vydané rozhodnutí může změnit nebo zrušit pouze zákonem stanovenou procedurou.¹²⁸ Proto je s vydáním rozhodnutí správním orgánem spojena platnost správního rozhodnutí.¹²⁹

Vydáním se rozhodnutí sice stává platným aktem pro vydávající správní orgán, avšak perfektním z hlediska platnosti se správní rozhodnutí stává až oznámením adresátovi. Oznámení správního rozhodnutí patří k významným procesním právům účastníka řízení. *„Bez toho, aby se účastník řízení oficiálním, zákonem stanoveným způsobem dozvěděl, jak bylo ve věci, jež se bezprostředně týká jeho práv, rozhodnuto, by ostatní procesní práva účastníka řízení postrádala smysl.“*¹³⁰ Správní rozhodnutí se oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou účastníkovi řízení.¹³¹ Druhou formou oznamování rozhodnutí je ústní vyhlášení. To lze pouze za předpokladu, že účastník se současně vzdá

¹²⁵ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIEGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 916 s. ISBN 978-80-7400-804-7, s. 62-67.

¹²⁶ Doručování písemností § 19 až 25 SpŘ a § 71 odst. 2 SpŘ

¹²⁷ § 36 odst. 1 SpŘ

¹²⁸ např. v odvolacím či přezkumném řízení nebo opravou podle § 70 SpŘ.

¹²⁹ Dle rozsudku NSS ze dne 16. 12. 2015, č. j. 10 As 229/2014-41.

¹³⁰ POUPEŘOVÁ, O.: *Rozhodnutí správního orgánu a jeho platnost*. Správní právo, č. 8/2008. [online] s. 521. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-8-2018.aspx>

¹³¹ § 72 odst. 1 SpŘ

nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí, tedy nepožaduje, aby mu bylo písemného vyhotovení dodatečně zasláno. Tato možnost bude uplatňována v případech, kdy je účastníkovi řízení vyhověno a proto nepotřebuje být podrobně seznamován s důvody, které správní orgán k jím vyslovenému závěru vedly. Ústní vyhlášení bude mít účinky oznámení rozhodnutí právě a jen vůči takového účastníkovi.¹³² Skutečnost, že došlo k ústnímu vyhlášení, jakož i vzdání se nároku na doručení písemného rozhodnutí, musí být zaznamenáno do spisu.¹³³

Okamžik oznámení rozhodnutí je klíčový také z hlediska jeho účinnosti, které nastává nabytím právní moci. V právní moci je rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání, nestanoví-li správní řád jinak.¹³⁴ Správní rozhodnutí již právně působí, vyvolává závazné právní účinky. Na nabytí právní moci je vázána vykonatelnost rozhodnutí. Správní rozhodnutí je vykonatelné, jestliže se proti němu nelze odvolat, či podat rozklad, nebo jestliže odvolání nemá odkladný účinek, kdy se jedná o tzv. předběžnou vykonatelnost. Jestliže uplynula lhůta k dobrovolnému splnění uložené povinnosti, lze správní rozhodnutí nuceně vykonat, exekuvovat. Doložka právní moci nebo vykonatelnosti se vyznačí na písemném vyhotovení rozhodnutí, které zůstává součástí spisu. Na základě požádání účastníka se tato doložka opatřuje na stejnopis doručeného písemného vyhotovení rozhodnutí.¹³⁵

2.3 Přezkum správních rozhodnutí ve správním řízení

Jak již bylo řečeno, správní rozhodnutí je cílem a výsledkem správního řízení. Správní řízení vede správní orgán tak, aby rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zásadou rychlosti řízení bez zbytečných průtahů.¹³⁶ Za zbytečné průtahy lze považovat situace, kdy je správní orgán nečinný a věc není vyřizována, ačkoliv

¹³² POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIEGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 916 s. ISBN 978-80-7400-804-7, s. 403-408.

¹³³ § 72 odst. 1 SpŘ

¹³⁴ § 73 odst. 1 SpŘ

¹³⁵ § 75 SpŘ

¹³⁶ § 6 odst. 1 a 71 odst. 1 SpŘ

k otálení není žádný objektivní a ospravedlnitelný důvod. Zásada rychlosti řízení však nemůže být uplatňována na úkor zákonnosti vydaného rozhodnutí.¹³⁷

Jestliže správní orgán nečiní ve stanovených lhůtách, následky mohou být různé. Jako první provádí opatření z moci úřední nadřízený správní orgán, a to ještě před uplynutím lhůty k vydání rozhodnutí. Nadřízený správní orgán může jednak přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí, případně lhůtu pro vydání rozhodnutí prodloužit. Další možnost je atrakce. Ta spočívá v převzetí věci od příslušného orgánu nadřízeným správním orgánem. Nadřízený správní orgán může také pověřit, neboli delegovat, jiný jemu podřízený správní orgán vedením řízení.¹³⁸

V některých případech má nečinnost správního orgánu stejné právní účinky jako rozhodnutí. Jedná se o tzv. fikci rozhodnutí neboli fiktivní rozhodnutí. Právní účinky fikce nastávají přímo ze zákona marným uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí. Fiktivní rozhodnutí může být pozitivní nebo negativní. U fikce pozitivního rozhodnutí platí, že návrhu či žádosti bylo plně vyhověno. Fikce negativního rozhodnutí znamená, že v případě nevydání rozhodnutí v stanovené lhůtě, nebylo návrhu vyhověno.¹³⁹ Problémem zejména negativních fiktivních rozhodnutí je jejich nepřezkoumatelnost pro nedostatek odůvodnění.¹⁴⁰

Při přezkumu správních rozhodnutí správním orgánem jakož i při napadení rozhodnutí z řad účastníků je potřebné zjistit, zda rozhodnutí je zákonné a věcně správné a při správním řízení se nevyskytly procesní chyby, které by měly vliv na zákonnost rozhodnutí, tedy zkráceně, že správní rozhodnutí není vadné. Vady jsou přitom ve správních rozhodnutích poměrně časté. Ve správním řízení ale platí zásada presumpce správnosti správních rozhodnutí. Podle této zásady se na každé rozhodnutí, které bylo vydáno ve správním řízení, hledí jako na správné a tudíž platné. Správní rozhodnutí je považováno za bezvadné, mající právní účinky,

¹³⁷ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., VETEŠNÍK, P., ŠKUREK, M., HORZINKOVÁ E., NOVOTNÝ, V., SOVOVÁ, O., SCHEU, L.: *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwver ČR, 2020, 884 s. ISBN 978-80-7598-797-6, s.433-443.

¹³⁸ § 80 SpŘ

¹³⁹ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., VETEŠNÍK, P., ŠKUREK, M., HORZINKOVÁ E., NOVOTNÝ, V., SOVOVÁ, O., SCHEU, L.: *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwver ČR, 2020, 884 s. ISBN 978-80-7598-797-6. s. 327-330.

¹⁴⁰ Rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2003, č. j. 6 A 78/2002-39

dokud není stanoveným postupem opraveno nebo zrušeno.¹⁴¹ Je tak činěno z důvodu požadavku právní jistoty. Nikdo není tedy oprávněn subjektivně určovat vadnost správních rozhodnutí. K odstranění vad je nutné brojit opravnými prostředky ve správním řízení nebo v řízení před soudem. V opačném případě zůstává i vadné rozhodnutí v platnosti a je vykonatelné. Nejméně závažné vady jsou písařské chyby ve psaní, počítání či jiné zjevné nesprávnosti v písemném vyhotovení rozhodnutí. Usnesením je opraví správní orgán, který rozhodnutí vydal, a to kdykoliv na požádání účastníka nebo z moci úřední. Týká-li se oprava výroku rozhodnutí, vydá o tom správní orgán opravné usnesení.¹⁴² Opravné usnesení výroku má hmotněprávní účinky, lze tedy proti němu podat odvolání. Právo podat odvolání proti opravenému usnesení má pouze účastník, který jím může být přímo dotčen. Opravným usnesením lze opravovat pouze zřejmé nesprávnosti písemného vyhotovení rozhodnutí. Není možné ním opravovat například vadu výroku spočívající v opomenutí části výroku nebo procesní pochybení. Institut opravy zřejmých nesprávností také nelze použít, jestliže by se opravou měnil vlastní obsah výroku rozhodnutí.¹⁴³ Proto se nedá touto cestou domáhat změny obsahu výroku rozhodnutí z důvodu jeho nezákonnosti, k tomu je možno využít pouze příslušné opravné prostředky.¹⁴⁴

Zásada presumpce platnosti a správnosti neplatí pro jedinou kategorii správních rozhodnutí, které obsahují vady nejzávažnější a nijak nezhojitelné. Takové správní rozhodnutí je označováno za nicotné, někdy též nulitní, paakt, absolutně zmatečné. Nicotné rozhodnutí trpí natolik závažnými vadami, že je nelze vůbec označit za veřejně mocenské rozhodnutí a není schopno vyvolat jakékoliv právní účinky.¹⁴⁵ Od nicotného rozhodnutí je nutné odlišovat rozhodnutí „pouze“ nezákonné. Toto rozhodnutí trpí vadami, ale ne tak závažnými, aby vyvolaly jeho neexistenci. Výčet důvodů nicotnosti správních rozhodnutí podle správního řádu¹⁴⁶ jsou absolutní věcná nepřislusnost správního orgánu, dále rozhodnutí vnitřně rozporné nebo právně či fakticky neuskutečnitelné, anebo trpící

¹⁴¹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27.5.2004, sp. zn. 20 Cdo 1280/2003

¹⁴² § 70 SpŘ

¹⁴³ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, 484 s. ISBN 978-80-7380-830-3, s. 251-258.

¹⁴⁴ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 11. 2009, č. j. 22 Ca 111/2009-40

¹⁴⁵ Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74

¹⁴⁶ § 77 odst. 1 SpŘ

jinými vadami, pro které je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Příklady vad, které vedou k nicotnosti správního rozhodnutí jsou uvedeny také v rozsudku rozšířeného senátu NSS¹⁴⁷ jako „*absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti či založení práva k něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí.*“ Při řízení, ať správním nebo v následném soudním, se k nicotnosti přihlíží z úřední povinnosti. Nicotnost zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje z moci úřední správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal, a to kdykoliv. Prohlášení nicotnosti je jedním z prostředků dozorcí činnosti v rámci veřejné správy. Podnět k prohlášení nicotnosti mohou dát také účastníci řízení a dále ti, kteří jsou uvedeni v písemném vyhotovení rozhodnutí, jakož i jejich právní nástupci. Jestliže správní orgán neshledá důvody nicotnosti, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli.¹⁴⁸ Takové sdělení je posuzováno jako rozhodnutí a tudíž podléhá soudnímu přezkumu. Proti rozhodnutí, kterým správní orgán naopak nicotnost prohlásil, nelze podat odvolání. Vzhledem k tomu, že nicotné správní rozhodnutí v podstatě neexistuje a není proto způsobilé vyvolat právní účinky, není nikdo povinen takové rozhodnutí respektovat a řídit se jím.

Proti rozhodnutí, jejichž vady nedosahují takové závažnosti, aby způsobovaly jejich nicotnost, je možné brojit odvoláním, případně rozkladem. Odvolání a rozklad jsou řádnými opravnými prostředky uplatňovaným ve správním řízení proti rozhodnutí správních orgánů. Řádné opravné prostředky je možné uplatnit do doby, dokud správní rozhodnutí nenabylo právní moci. Pokud tedy byly podány včas, tj. proti nepravomocnému rozhodnutí, a jejich uplatnění není nepřípustné, je na přezkoumání napadených správních rozhodnutí právní nárok. Povinností příslušných správních orgánů tedy je takto napadená rozhodnutí přezkoumat.¹⁴⁹ Vzhledem k tomu, že uskutečněné odvolací či rozkladové řízení je podmínkou pro

¹⁴⁷ Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96

¹⁴⁸ § 77 odst. 2 SpŘ

¹⁴⁹ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, 484 s. ISBN 978-80-7380-830-3, s. 286-339.

následný soudní přezkum správních rozhodnutí, pojednám krátce o těchto řádných opravných prostředcích v rámci správního řízení.

Odvolání může podat účastník řízení, který se nevzdal práva na odvolání, a to u všech správních rozhodnutí, pokud není odvolání výslovně zákonem vyloučeno. Jestliže odvolatel po té vezme odvolání zpět, nemůže jej podat znovu. Odvolat se lze i proti usnesení, které však nemá odkladný účinek. Odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Pokud ale nebylo rozhodnutí účastníkovi oznámeno, činí odvolací lhůta 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí dozvěděl, nejpozději však do 1 roku, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků.¹⁵⁰ Poučení o možnosti využití opravných prostředků musí být součástí každého správního rozhodnutí. V případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.¹⁵¹

Odvoláním lze napadnout výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení. Odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí je nepřípustné.¹⁵² Odvolací důvody se mohou zaměřovat na správní rozhodnutí a jeho výrokovou část, a to v jakém ohledu ji odvolatel považuje za nesprávnou nebo nezákonnou. Odvolatel může také napadat pochybení správního orgánu v průběhu správního řízení. Tyto procesní pochybení se posuzují následně podle toho, zda měly vliv na správnost a zákonnost vydaného rozhodnutí. Z odvolacích důvodů nebo námitek by mělo být patrné, z jakých konkrétních skutkových a právních důvodů odvolatel rozhodnutí považuje za nezákonné nebo nesprávné. Pokud nejsou konkrétní odvolací důvody uvedeny, jde o tzv. blanketní, což znamená prázdné, neúplné odvolání. I takové odvolání je přípustné. Odvolací orgán bude přezkoumávat takto napadené správní rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo z hlediska souladu s právními předpisy, jeho správnost pak pouze tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.¹⁵³ L. Potěšil a kol. k tomu uvádí, že „*veřejný zájem na správnosti přijatého rozhodnutí bude dán vždy. I když*

¹⁵⁰ § 84 odst. 1 SpŘ

¹⁵¹ § 83 odst. 2 SpŘ

¹⁵² § 82 odst. 1 SpŘ

¹⁵³ Podle § 89 odst. 2 SpŘ

*odvolatel výslovně neuvede důvody k možné nesprávnosti napadeného rozhodnutí, bude dán veřejný zájem na tom, aby i z tohoto pohledu bylo rozhodnutí přezkoumáno.*¹⁵⁴

Včas podané a přípustné odvolání má suspenzivní, tedy odkladný a současně i devolutivní účinek. Suspenzivní účinek znamená, že dokud není o odvolání rozhodnuto, nenabývá právní moci a není vykonatelné. Suspensivní účinek může být zvláštním právním předpisem u určitého rozhodnutí vyloučen. Podle správního řádu může o vyloučení suspenzivního účinku rozhodnout také správní orgán, jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem nebo hrozí vážná újma některému z účastníků řízení, odvolání. Odkladný účinek lze také vyloučit, když o to požádá účastník, pokud tím nevznikne újma jiným účastníkům nebo veřejnému zájmu. Proti výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání se nelze odvolat.¹⁵⁵

Devolutivní účinek znamená, že se rozhodování v odvolacím řízení přesouvá z původního orgánu prvního stupně na orgán instančně nadřízený. Naplňuje se tím požadavek dvojinstančnosti správního řízení. Výjimkou devolutivního účinku je možnost autoremedury. Správní orgán, který rozhodnutí vydal, je může na základě autoremedury zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání. Nemůže tím být však způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Proti rozhodnutí v rámci autoremedury správního orgánu lze podat odvolání. Pokud prvoinstanční orgán neshledá důvody pro zrušení nebo opravu rozhodnutí, anebo důvody pro zastavení řízení,¹⁵⁶ předá jej do 30 dnů ode dne doručení odvolání odvolacímu správnímu orgánu.

Jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo je nesprávné, má řadu možností, jak o odvolání rozhodnout. Může napadené rozhodnutí nebo jeho část zrušit a zastavit řízení nebo rozhodnutí zrušit a vrátit věc k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Další možností je změna napadeného rozhodnutí nebo jeho části. Změnit nelze rozhodnutí, kdy by účastníkovi, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti se odvolat. Tím se zamezuje

¹⁵⁴ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIEGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 916 s. ISBN 978-80-7400-804-7, s. 504.

¹⁵⁵ § 85 SpŘ

¹⁵⁶ § 88 odst. 1 a odst. 2 SpŘ

vydávání překvapivých rozhodnutí, vůči kterým by účastník nemohl podat řádný opravný prostředek. Dále nemůže odvolací správní orgán změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti. Úkolem odvolacích správních orgánů také není měnit rozhodnutí tím, že uloží přísnější nebo naopak mírnější sankci. To je možné pouze v případě zrušení rozhodnutí a vydání nového rozhodnutí v první instanci.¹⁵⁷ V odvolacím řízení nelze rozhodnout v neprospěch odvolatele. Platí zde zásada zákazu reformace in peius. Průlom do této zásady je odůvodněno rozporem s právními předpisy či jiným veřejným zájmem nebo pokud odvolání podal jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné.¹⁵⁸

Odvolací správní orgán je povinen vydat rozhodnutí ve lhůtách stanovených pro vydání rozhodnutí v prvním stupni. Pokud správní orgán neshledá důvody ke zrušení nebo změně napadeného rozhodnutí, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí.¹⁵⁹ Proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu se nelze dále odvolat. Toto rozhodnutí je v právní moci, jestliže bylo oznámeno všem odvolatelům a neopominutelným účastníkům správního řízení.¹⁶⁰

Druhým řádným opravným prostředkem je rozklad. Rozklad směřuje vůči prvostupňovému rozhodnutí ústředních správních orgánů, ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního orgánu.¹⁶¹ Tyto orgány nemají nad sebou žádný nadřízený odvolací orgán, proto rozklad postrádá devolutivní účinek. Suspenzivní účinek rozklad má, tak jako u odvolání, s výjimkou rozkladu proti usnesení. Pro řízení o rozkladu se přiměřeně použijí ustanovení správního řádu o odvolání. Správní řád ukládá povinnost zřídit tzv. rozkladovou komisi, která věc posuzuje a podává návrh na rozhodnutí o rozkladu. Tento návrh není pro konečné rozhodnutí ministra nebo vedoucího správního orgánu závazný. Rozkladová komise tudíž funguje jako poradní orgán nikoliv jako orgán rozhodovací.¹⁶² O rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného správního orgánu.¹⁶³

¹⁵⁷ Rozsudek NSS ze dne 1. 3. 2010, č. j. 10 Ca 33/2008-66

¹⁵⁸ Zásada zákazu reformace in peius ustanovená v § 90 odst. 2 SpŘ

¹⁵⁹ § 90 odst. 5 SpŘ

¹⁶⁰ Viz kap. 2.2 náležitosti výrokové části správního rozhodnutí

¹⁶¹ § 152 SpŘ

¹⁶² PRŮCHA, P.: *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, 533 s. ISBN 978-80-7502-355-1, s. 450-454.

¹⁶³ § 152 odst.2 SpŘ

V okamžiku, kdy správní rozhodnutí nabude právní moci, nelze již proti němu uplatnit řádný opravný prostředek. Rozhodnutí lze po té, v rámci správního řízení, změnit pouze mimořádnými opravnými prostředky anebo dozorčími prostředky. Mezi dozorčí prostředky uplatňovaných podle správního řádu patří přezkumné řízení a obnova řízení z moci úřední. Přezkumné řízení je zahajováno výlučně z moci úřední. Není v dispozici účastníka řízení, tudíž na rozdíl od obnovy řízení, na přezkumné řízení není právní nárok.¹⁶⁴ Přezkumným řízením se zjišťuje soulad správního rozhodnutí a jemu předcházející procesní postup s právními předpisy. Kritériem je tedy pouze zákonnost, nikoliv věcná správnost, jak je tomu u obnovy řízení. Obnova řízení určena k nápravě skutkových nesprávností.¹⁶⁵ Obnova je vázána na zákonem předepisované důvody. Správní řízení se obnoví, jestliže vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti, které existovaly v době původního řízení a které účastník v něm nemohl uplatnit, nebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými. Nepravdivost provedených důkazů musí být prokázána, „nelze se přitom opírat toliko o subjektivní pocity a prohlášení účastníků.“¹⁶⁶ Dále jestliže bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno. Tyto důvody jsou vázány na podmínku, že uvedené skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, která byla předmětem rozhodnutí.¹⁶⁷

Ve spojení s obnovou řízení správní řád upravuje i institut nového rozhodnutí. Nové rozhodnutí ve věci nepatří mezi opravné prostředky, jelikož jeho podstatou není náprava vad přijatého rozhodnutí, ale jde o nové posouzení věci, a to za stejných nebo změněných podmínek.

Uplatnění řádných opravných prostředků ve správním řízení jsou nezbytnou podmínkou pro následný soudní přezkum správních rozhodnutí. Platí to i v případě žaloby, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost, nedomáhal-li se žalobce vyslovení této nicotnosti před správním orgánem.¹⁶⁸ To znamená, že žalobce se

¹⁶⁴ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., VETEŠNÍK, P., ŠKUREK, M., HORZINKOVÁ E., NOVOTNÝ, V., SOVOVÁ, O., SCHEU, L.: *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 884 s. ISBN 978-80-7598-797-6. s. 580-598.

¹⁶⁵ Rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2010, č. j. 6 As 39/2009-74

¹⁶⁶ PRŮCHA, P.: *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, 533 s. ISBN 978-80-7502-355-1, s. 341.

¹⁶⁷ § 100 odst. 1 SpŘ

¹⁶⁸ § 68 písm. a) a c) s. ř. s.

musí domáhat vyslovení nicotnosti již v odvolacím řízení. Jestliže žalobce dal pouze podnět k vyslovení nicotnosti nadřízenému správnímu orgánu,¹⁶⁹ ale nedomáhal se vyslovení této nicotnosti v odvolacím řízení, bude žaloba nepřijatelná.¹⁷⁰ Pokud proti nicotnému rozhodnutí není odvolání přípustné, potom jej lze napadnout přímo žalobou. Procesním důsledkem nepřijatelnosti žaloby je její odmítnutí soudem.¹⁷¹

Z tohoto důvodu jsem pokládala za důležité zařadit do své práce možnosti uplatnění opravných prostředků v rámci správního řízení. Aby bylo možné tyto opravné prostředky použít, je nezbytné vědět, jak má vlastně správní rozhodnutí vypadat, jaké má mít obsahové či formální náležitosti. Rozhodnutí, které neobsahuje základní náležitosti je nepřezkoumatelné. Proto jsem se v této kapitole zabývala také charakteristikou správního rozhodnutí a vadami těchto správních rozhodnutí. Jen tak je možné určit, jaké nedostatky lze eventuálně napadnout ve správním řízení a v případě neúspěchu následně před správním či civilním soudem. Z pohledu správního orgánu jsou tyto náležitosti určující k zaměření pozornosti na to, kterým nedopatřením se vyhnout ve správním řízení a při vyhotovování správního rozhodnutí.

¹⁶⁹ Podle § 77 odst. 3 SpŘ

¹⁷⁰ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 7. 2011 č. j. 7 As 100/2010-46

¹⁷¹ § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

3 Soudní přezkum správních rozhodnutí

Zakotvení přezkumné pravomoci soudů vůči správním rozhodnutím představuje jeden z projevů systému vzájemných brzd a vyvažování jednotlivých složek veřejné moci. V něm jsou výsledky činnosti části moci výkonné, kterou představuje veřejná správa, podrobovány kontrole ze strany nezávislé moci soudní.¹⁷² Podle čl. 36 odst. 2 Listiny každý „*kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.*“ Možnost uplatnění tohoto práva na přístup k soudu je na zákonné úrovni zakotvena v soudním řádu správním.

3.1 Charakteristika soudního přezkumu správních rozhodnutí

Na rozdíl od přezkumu rozhodnutí ve správním řízení, které je možné zahájit jak na základě návrhu, tak jakožto dozorčí prostředek, z moci úřední, je soudní přezkum správních rozhodnutí zahajován výhradně na základě podaného návrhu. Zahájení řízení pouze na návrh je základním projevem dispoziční zásady, která ovládá správní soudnictví. Podle dispoziční zásady je navrhovatel oprávněn kdykoliv před nabytí právní moci rozhodnutí vzít návrh zpět.¹⁷³ Soud v tom případě řízení zastaví.¹⁷⁴

Soudní řízení je zahájeno dnem, kdy návrh došel k soudu. V případě návrhu na zahájení řízení k přezkoumání správního rozhodnutí se tento návrh nazývá žalobou.¹⁷⁵ Určeným typem žaloby je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. soudního řádu správního. Tento typ žaloby nelze zaměňovat s dalšími žalobními typy, a to s žalobou proti nečinnosti správního orgánu a žalobou proti nezákonnému zásahu, podle toho, který žalobní typ by byl pro

¹⁷² POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, 1152 s. ISBN 978-80-7502-024-6, s. 544-574.

¹⁷³ K tomu usnesení NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 As66/2010-84: „*Kasační stížnost lze vzít účinně zpět (§ 37 odst. 4 SŘS) i tehdy, pokud o ní již bylo sice rozhodnuto, ale rozhodnutí se dosud nestalo pro soud závazným (§ 55 odst. 2 SŘS).*“ Soud je vázán usnesením, jakmile je vyhlásil, a nevyhlašuje-li se, doručením. Tímto okamžikem nabývá rozhodnutí právní moci.

¹⁷⁴ § 37 odst. 4 a § 47 písm. a) s. ř. s.

¹⁷⁵ § 32 s. ř. s.

žalobce nejvýhodnější. K tomu uvádí P. Švásta: „V praxi se lze poměrně často setkat s pokusy nahradit žalobu proti správnímu rozhodnutí žalobou proti nezákonnému zásahu. Žalobci v těchto případech těží ze skutečnosti, že nezákonný zásah není v § 82 SŘS definován.“¹⁷⁶ Také z judikatury NSS vyplývá, že institut žaloby proti nezákonnému zásahu nelze zneužívat k soudnímu přezkumu jednotlivých dílčích procesních úkonů správního orgánu, které lze přezkoumat až v rámci finálního rozhodnutí vydaného správním orgánem na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.¹⁷⁷ Obdobně to platí pro žalobu proti nečinnosti správního orgánu, která je vůči žalobě proti rozhodnutí správního orgánu subsidiárním právním prostředkem.¹⁷⁸

Ze soudního přezkumu správních rozhodnutí jsou vyloučeny úkony předběžné povahy¹⁷⁹ a úkony, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Jde o procesní rozhodnutí vydané ve správním řízení, které bude ukončeno vydáním finálního správního rozhodnutí. Soud ve správním soudnictví nemůže projednat také žalobu proti rozhodnutím, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí a dále o nepřiznání nebo o odnětí odborné způsobilosti.¹⁸⁰ Bývají to například závěry posudkových lékařů, nebo rozhodnutí o odnětí odborné způsobilosti, která jsou podkladem pro navazující samostatné správní rozhodnutí. Výjimkou jsou rozhodnutí, která představují právní překážku výkonu povolání nebo jiné výtěžné činnosti anebo se dotýkají základních práv zaručených Listinou.¹⁸¹

Zásadní podmínkou pro projednání žaloby ve správním soudnictví je, že bylo rozhodnuto ve věci subjektivních práv žalobce, které mají veřejnoprávní povahu. Pokud by se jednalo o věc soukromoprávní, žaloba by musela směřovat na příslušný civilní soud nikoliv na soud správní. O rozdělení pravomocí mezi soudy správní a civilní budu hovořit v následující kapitole. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu se podává u krajského soudu, v jehož obvodu je sídlo správního

¹⁷⁶ ŠVÁSTA, P. In: ADAMEC, M., ADAMUSOVÁ, Z., BALOUNOVÁ, J. a kol.: *Soudní řád správní. Kritická analýza*. Praha: Auditorium, 2019. ISBN 978-80-87284-79-7, s. 13.

¹⁷⁷ Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2018, č. j. 3 Azs 57/2017-28

¹⁷⁸ Rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104

¹⁷⁹ Úkon naplňuje materiální znaky rozhodnutí, ale nejedná se o konečné rozhodnutí.

¹⁸⁰ § 70 s. ř. s. Kompetenční vyluky

¹⁸¹ KOCOUREK, T. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol.: *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s. ISBN 978-80-7598-479-1, s. 551-559.

orgánu, který ve věci rozhodl v prvním stupni, nebo který sám jinak zasáhl do práv navrhovatele. Pokud má správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, potom platí, že má sídlo v obvodu své působnosti.¹⁸² To se týká přezkumu rozhodnutí, které vydal Krajský úřad Středočeského kraje, který sídlí v Praze. Místně příslušným soudem zde nebude Městský soud v Praze, nýbrž Krajský soud v Praze, fungující pro Středočeský kraj. Byla-li žaloba podána u soudu, který není věcně či místně příslušný, postoupí ji tento soud k vyřízení soudu věcně a místně příslušnému.¹⁸³ Lhůta k podání žaloby zůstává v tomto případě zachována.¹⁸⁴ NSS jako první instance při přezkumu správních rozhodnutí, přichází v úvahu v případě přezkumu rozhodnutí ministerstva vnitra o odmítnutí registrace politické strany nebo politického hnutí.¹⁸⁵

Po podání žaloby soud zkoumá, zda jsou dány podmínky pro řízení. Pokud existují překážky řízení, které nelze odstranit, je následkem odmítnutí žaloby a soud již nezkoumá další podmínky řízení.¹⁸⁶ Jestliže by i přesto soud žalobu věcně projednal, naplnil by tím důvod kasační stížnosti pro zmatečnost řízení.¹⁸⁷ Neodstranitelnými nedostatky řízení jsou zejména překážky litispendence a rei iudicatae, předčasné nebo opožděné podání žaloby, podání žaloby osobou k tomu zjevně neoprávněnou anebo žaloba nepřipustná podle soudního řádu správního.¹⁸⁸ Překážka litispendence brání zahájení řízení před soudem, pokud o téže věci již probíhá jiné řízení u soudu. Rozhodné je, kdy předmětná žaloba došla k soudu, nikoliv která z žalob byla dříve předána k poštovní přepravě.¹⁸⁹ Pokud však zašle žalobce soudu zpětvzetí žaloby a následně žalobu novou, není soud oprávněn odmítnout tuto novou žalobu pro překážku litispendence.¹⁹⁰ Druhá překážka soudního řízení, rei iudicatae, znamená, že soud o téže věci již rozhodl. Totožnost věci spočívá v totožnosti účastníků a totožnosti samotné věci a překážku věci rozhodnuté představují pouze meritorní rozhodnutí, které jsou

¹⁸² § 7 odst. 1 a 2 s. ř. s.

¹⁸³ § 7 odst. 4 a 5 s. ř. s.

¹⁸⁴ Rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2008, č. j. 8 As 2/200/-112

¹⁸⁵ § 94 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zvláštní řízení stanovené § 7 a 11 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

¹⁸⁶ například včasnost podání žaloby.

¹⁸⁷ Podle § 103 odst. c) s. ř. s.

¹⁸⁸ § 46 odst. 1 s. ř. s. Odmítnutí návrhu

¹⁸⁹ Rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2004, č. j. 4 Azs 189/2004-49

¹⁹⁰ Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2011, č. j. 1 As 47/2011-75

v právní moci. Neodstranitelnými nedostatky řízení jsou také situace, kdy zemře žalobce, který nemá právního nástupce¹⁹¹ nebo zanikne právnická osoba a na jejího právního nástupce nepřechází veřejná subjektivní práva v dané věci.¹⁹² Některá rozhodnutí správních orgánů jsou vyloučena ze soudního přezkumu přímo zvláštním zákonem. Je jím například rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství České republiky¹⁹³ nebo rozhodnutí v kárném řízení ve výkonu trestu odnětí svobody.¹⁹⁴

Mezi překážky řízení patří také předčasné nebo opožděné podání žaloby. Předčasná žaloba byla podána dříve, než začala plynout doba pro její podání. Podle judikatury NSS¹⁹⁵ je odmítnutí návrhu pro předčasnost omezeno jen na řízení ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda, kde je běh lhůt upraven odlišně zvláštními zákony. Netýká se tedy přezkumu správních rozhodnutí. Naopak opožděné podání žaloby, tedy podání po uplynutí k tomu stanovené lhůty, je zásadní a zcela neodstranitelnou překážkou pro zahájení soudního řízení. Lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu činí dva měsíce od doručení napadeného správního rozhodnutí žalobci nebo jeho oznámení jiným způsobem.¹⁹⁶ Zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout ani prodloužit, i kdyby to bylo například z důvodu opatřování podkladů pro podání žaloby. Neboť podle NSS, soud nemůže zkoumat, z jakých důvodů nebyla dodržena lhůta k podání žaloby či kdo zmeškání lhůty zavinil.¹⁹⁷ Výjimkou je případ, kdy se potencionální žalobce před podání žaloby obrací na osud, aby zjistil případné osvobození od soudních poplatků nebo ustanovení zástupce, se kterým bude následně spolupracovat na podání žaloby. Po dobu podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní, dochází ke stavění běhu lhůty pro podání žaloby.¹⁹⁸

¹⁹¹ § 107 o. s. ř., a § 64 s. ř. s.

¹⁹² BOHADLO, P. In: JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, P., ŠURÁNEK, P.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8, s. 341-367.

¹⁹³ § 26 zák. č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky: Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství České republiky je vyloučeno z přezkoumání soudem.

¹⁹⁴ § 52 odst. 4 zák. č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: Rozhodnutí vydaná v kárném řízení, kterým byly uloženy kázeňské tresty nepodléhají přezkoumání soudem.

¹⁹⁵ Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 2 As 27/2004-78.

¹⁹⁶ § 72 odst. 1 s. ř. s.

¹⁹⁷ Rozsudek NSS ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 Ads 4/2004-57

¹⁹⁸ Viz § 35 odst. 8 s. ř. s.

Jak jsem již uvedla v předchozí kapitole, žaloba je nepřijatelná a soud ji odmítne také tehdy, nevyčerpali-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem.¹⁹⁹ Pokud se tedy chce žalobce bránit proti správnímu rozhodnutí, které je podle něj nezákonné, musí se proti tomuto rozhodnutí vždy odvolat nebo podat rozklad. Jinak se mu uzavírá cesta k možnosti soudního přezkumu jak ve správním, tak v civilním soudnictví. Podmínka vyčerpání všech dostupných opravných prostředků v řízení před správním orgánem je projevem subsidiarity soudního přezkumu vůči kontrolním mechanismům v systému správních orgánů. Tato zásada usiluje o odstranění pochybení již správními orgány samotnými.²⁰⁰ Výjimkou jsou případy, kdy zákon opravné prostředky nepřipouští nebo správní rozhodnutí bylo změněno k opravnému prostředku jiného na újmu práv žalobce.²⁰¹

Žaloba musí být podána osobou disponující žalobní legitimací, svědčící o oprávněnosti osoby k takovému podání. Pokud byla žaloba podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou, soud žalobu odmítne.²⁰² Tato neoprávněnost musí být zcela zřetelná a snadno zjistitelná již z podané žaloby a o neoprávněnosti nesmí být žádné pochybnosti. Podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, tedy aktivní procesní legitimaci²⁰³ má v první řadě ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech správním rozhodnutím přímo zkrácen. Žalobce vyjadřuje nesouhlas s obsahem rozhodnutí správního orgánu a v žalobě namítá jeho vady, které způsobují nezákonnost či nicotnost správního rozhodnutí. Kromě toho může podat žalobu kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu. Není napadáno vlastní rozhodnutí, ale jemu předcházející procesní postup správního orgánu. Vady procesního postupu však musí být natolik závažné, že mohly mít vliv na celkovou zákonnost správního rozhodnutí. Žalobu může podat také účastník správního řízení, který ve své právní sféře není rozhodnutím dotčen, ale v řízení uplatňoval

¹⁹⁹ Týká se to i případu, kdy se žalobce domáhá vyslovení nicotnosti správního rozhodnutí a tato nicotnost je jediným důvodem žaloby. Žaloba je v tomto případě přípustná, pokud se žalobce již domáhal vyslovení nicotnosti rozhodnutí v odvolacím řízení před správním orgánem.

²⁰⁰ Usnesení ÚS ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1861/07

²⁰¹ § 68 písm. a) s. ř. s.

²⁰² § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

²⁰³ § 65 odst. 1 a 2, § 66 a 67 s. ř. s. stanovuje tzv. aktivní procesní legitimaci. Jedná se o stanovení podmínek, kdo může podat žalobu a vystupovat v procesním postavení žalobce. Naproti tomu pasivní procesní legitimace určuje, kdo může být žalovaným.

určitý zájem. Tyto osoby nebyly dotčeny ve správním řízení, jehož byly účastníky, ve sféře svého hmotněprávního postavení. Mohou být však dotčeni a zasaženi ve svých procesních právech a procesním postavení takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.²⁰⁴ Podle rozšíření senátu NSS pojem zkrácení na právech je nutné vykládat širěji, a to jako negativní zásah do právní sféry žalobce. „*Ustanovení § 65 odst. 1 SŘS nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle 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.*“²⁰⁵ Nejde tedy jen o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce tak, jak definuje soudní řád správní.²⁰⁶ Jestliže například správní orgán nevyhoví žádosti o vydání konstitutivního rozhodnutí, nebylo tím žádné subjektivní právo založeno, změněno atd. Nebo nesprávné zamítnutí odvolání správním orgánem jako nepřipustné nebo opožděné. V obou případech došlo k negativnímu zásahu do právní sféry žalobce, ale úkon, kterým tak bylo učiněno, by neodpovídal příslušnému znění ustanovení o žalobní legitimaci v soudní řádu správním. Proto je třeba podrobit správní rozhodnutí nejprve kritériu, zda je způsobilé zasáhnout do práv chráněných Listinou nebo čl. 6 odst. 1 EÚLP. A právě těmito základními lidskými právy a právem na spravedlivé řízení je vymezena právní sféra každého jednotlivce. Klíčovou se tedy stává otázka dopadů do právní sféry žalobce, a nikoliv otázka podoby úkonu, který do ní zasahuje.²⁰⁷

Kdo je žalovaným v případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu určuje přímo zákon. Procesní postavení žalovaného, neboli pasivní žalobní legitimaci, má správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo jeho právní nástupce.²⁰⁸ Skutečnost, že žalovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, vyplývá také z podmínky vyčerpání řádných opravných prostředků pro přípustnost

²⁰⁴ POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, 1152 s. ISBN 978-80-7502-024-6, s. 544-574.

²⁰⁵ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42

²⁰⁶ Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. žalobní legitimace

²⁰⁷ ŠURÁNEK, P. In: JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, P., ŠURÁNEK, P.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8, s. 485-522.

²⁰⁸ § 69 s. ř. s. právní nástupce správního orgánu: tedy „správní orgán, na který jeho působnost přešla“. Tímto dovětkem se výslovně pamatuje na možné změny v organizaci a obsahu činnosti veřejné správy a správních orgánů.

žaloby. Správní orgán prvního stupně tedy účastníkem řízení není, i když soud může zrušit i jeho rozhodnutí. Oproti tomu v případě rozhodování o rozkladu není žalovaným správním orgánem ministr nebo vedoucí či předseda ústředního správního orgánu, ale tento ústřední orgán sám. Je tomu tak proto, že ministr nebo vedoucí správního orgánu není samostatným správním orgánem, nýbrž funkční složkou ústředního správního orgánu.²⁰⁹

Zvláštní žalobní legitimaci sloužící výhradně k ochraně veřejného zájmu má nejvyšší státní zástupce a veřejný ochránce práv. V tomto případě je dána speciální prodloužená žalobní lhůta v trvání tří let od právní moci správního rozhodnutí. Jelikož nejvyšší státní zástupce ani veřejný ochránce práv není účastníkem řízení, nemusí být splněna podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků.²¹⁰ Na rozdíl od nejvyššího státního zástupce je veřejnému ochránci práv stanovena povinnost prokázat závažný veřejný zájem. Žaloba na základě zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, bude odmítnuta v případě, že soud již v minulosti zákonnost napadeného rozhodnutí přezkoumal a žalobu zamítl.²¹¹ Žaloba bude dále nepřípustná, pokud v téže věci podal žalobu ze stejných právních důvodů někdo jiný, tedy žaloba je již proti témuž rozhodnutí u soudu projednávána.²¹²

Zákon umožňuje, aby i správní orgán mohl vystupovat jako žalobce při obhajování zájmů stanovených zvláštním zákonem. Žalobu může podat subjekt, kterému takové oprávnění výslovně svěruje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva.²¹³ Může jít například o veřejně prospěšnou společnost, jejímž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí nebo kulturních památek.

Za zmínku stojí žaloby ve věcech samosprávy. Zde soudní řád správní stanoví přiměřené použití ustanovení týkajících se žalob proti rozhodnutí správního orgánu. Jde o dvě eventuality a v obou případech musí být aktivní žalobní legitimace dána zvláštním zákonem.²¹⁴ Jako první může správní úřad na

²⁰⁹ Viz usnesení NSS č. j. 8 Afs 75/2007-115 odmítnutí kasační stížnosti

²¹⁰ Rozsudek KS v Brně, č. j. 29 Ca 60/2006

²¹¹ Zvláštní úprava překážky věci rozsouzené (rei iudicatae) v § 66 odst. 5 s. ř. s.

²¹² Zvláštní úprava překážky litispendence podle § 66 odst. 6 s. ř. s.

²¹³ § 66 odst. 1 až 4 s. ř. s.

²¹⁴ Dle § 67 s. ř. s. tímto zvláštním zákonem jsou zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

základě svěřené pravomoci, podat žalobu proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti. Tato žaloba realizuje oprávnění státní moci zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, vyžaduje-li to ochrana zákona.²¹⁵ Žaloba má tedy zajišťovat zákonnost jednání a rozhodování orgánů územních samosprávných celků, a to prostřednictvím dozorových správních orgánů. Dozorový správní orgán sice může pozastavit výkon opatření samosprávného celku a určit lhůtu pro jeho odstranění, nemá však pravomoc toto opatření zrušit sám. V případě žalob proti opatření krajů, obcí a hlavního města Prahy je dozorovým orgánem a má aktivní žalobní legitimaci Ministerstvo vnitra.²¹⁶ Proti opatření městských obvodů a částí je tímto dozorovým správním orgánem magistrát města.²¹⁷ Podání žaloby nepodléhá uvážení dozorového orgánu, ale je jeho povinností. Druhou eventualitou žalob ve věcech samosprávy je aktivní žalobní legitimace územního samosprávného celku k podání žaloby proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva.²¹⁸ Žalovaným je ten, kdo rozhodl o rozpuštění zastupitelstva. V případě obce, kraje nebo hlavního města Prahy je žalovaným Ministerstvo vnitra.²¹⁹ Jestliže se rozpuštění zastupitelstva bude týkat městských částí a obvodů, bude žalovaným zastupitelstvo statutárního města či zastupitelstvo hlavního města Prahy.²²⁰

Jestliže je žaloba přípustná z hlediska podmínek řízení, je nutné zjistit, jestli žaloba obsahuje veškeré náležitosti, zda je tedy úplná. Může se jednat také o tzv. nejasné podání. *„Po podání návrhu na zahájení řízení je soud povinen nejprve postavit na jisto, čeho se navrhovatel domáhá, a zda je tedy jeho podání vůbec projednatelné v rámci správního soudnictví.“*²²¹ Pro zahájení soudního řízení není neúplnost žaloby podstatná. Není-li z podání jasně patrné, čeho chce žalobce v soudním řízení dosáhnout, tedy jaký typ řízení má být veden, nastupuje povinnost soudu vyzvat žalobce k opravě nebo odstranění vad podání.²²²

²¹⁵ Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy *„Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“*

²¹⁶ § 124 zákona o obcích, § 82 zákona o krajích, § 107 zákona o hlavním městě Praze

²¹⁷ § 127 zákona o obcích

²¹⁸ § 67 písm. b) s. ř. s.

²¹⁹ § 89 zákona o obcích, § 45 odst. 2 zákona o krajích, § 67 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze

²²⁰ § 137 odst. 2 zákona o obcích a § 92 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze

²²¹ Usnesení NSS ze dne 23. 12. 2011, č. j. Nad 32/2011-41

²²² Viz § 37 odst. 5 s. ř. s.

Kromě označení žalobce a žalovaného, datumu a podpisu žalobce, musí žaloba obsahovat označení napadeného rozhodnutí, den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci. Opis napadeného rozhodnutí je přílohou žaloby. Nepřipojí-li žalobce tento opis ani přes výzvu soudu, obstará si soud opis sám, avšak na náklady žalobce.²²³ Žaloba nemusí obsahovat výslovné označení žalovaného, žalobce je však povinen označit osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Osoby zúčastněné na řízení jsou osoby, které byly napadeným rozhodnutím dotčeny na svých právech a výslovně oznámily uplatnění tohoto procesního postavení a práv z něj vyplývajících.²²⁴ Povinností soudu je zjistit případný okruh osob zúčastněných na řízení a zvažovat, zda nepřichází v úvahu další osoby v takovém procesním postavení.²²⁵

V žalobě musí být dále označeny konkrétní části výroků správního rozhodnutí, které žalobce napadá. Jde o uvedení tzv. rozsahu žaloby, v jejímž rámci bude uskutečňován soudní přezkum. Podle žalobce správní orgán tímto výrokem negativně zasáhl do jeho právní sféry.²²⁶ Pokud by žaloba nenapadla výrok, ale směřovala například jenom proti odůvodnění, byla by soudem odmítnuta. Je to z důvodu toho, aby se soud zbytečně nezabýval důvody rozhodnutí, když žalobce souhlasí s výrokem. Pouhé odůvodnění rozhodnutí navíc nijak negativně nezasahuje do právní sféry žalobce.

Žaloba musí dále obsahovat alespoň jeden žalobní bod, respektive důvod žaloby. Z něj musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Žalobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody a může namítat i ty, které neuplatnil v řízení před správními orgány, ačkoliv tak mohl učinit.²²⁷ Žalobce je oprávněn rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí správního orgánu jen ve lhůtě pro podání žaloby. Zajímavá je skutečnost, že žalobce nemusí svá konkrétní skutková tvrzení podřazovat pod přesné ustanovení právních předpisů. Judikatura NSS vymezuje

²²³ Rozsudek NSS ze dne 9. 5. 2007, č. j. 3 Azs 106/2006-36

²²⁴ Podle § 34 odst. 3 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Doručuje se jí žaloba, usnesení o přiznání odkladného účinku, o předběžném opatření a konečné rozhodnutí soudu. Nemůže disponovat s předmětem řízení.

²²⁵ § 34 s. ř. s. vymezuje osoby zúčastněné na řízení

²²⁶ POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, 1152 s. ISBN 978-80-7502-024-6, s. 620-640.

²²⁷ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62

požadavky na žalobní body vcelku benevolentně: „Za žalobní bod, u něhož je třeba se pokusit o jeho doplnění a upřesnění, je nutno považovat každé vyjádření žalobce, z něhož byt' i v nejhrubších obrysech lze dovodit, že žalobce má napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu za nezákonné.“²²⁸ Soud je žalobními body vázán, což znamená, že nemůže přezkoumat a po té zrušit rozhodnutí z důvodů, které nebyly v žalobě řádně a včas uplatněny.²²⁹ Mám za to, že to je také důvodem toho, že v žalobě nemusí být uvedeny ustanovení právních předpisů, které způsobily podle názoru žalobce nezákonnost správního rozhodnutí. Správní soud potom není při přezkumu vázán pouze na porušení určitého práva uvedeného v žalobě. Na druhou stranu je třeba mít na paměti, že soud není oprávněn ani povinen za žalobce domýšlet žalobní body. Výjimkou je, když jsou zjištěny takové vady správního rozhodnutí, které vyvolávají jeho nicotnost, potom vysloví soud tuto nicotnost i bez návrhu.²³⁰ Proto je nutné uvést veškeré důvody žaloby s příslušnou argumentací. Tyto argumenty však nemají být předimenzované nebo se stále opakující.²³¹ V případě neúspěchu žalobce soudy nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. „Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících.“²³² Takový postup však nepředstavuje průlom do práva žalobce na spravedlivý proces, zahrnující i právo na řádné odůvodnění rozsudku. Žalobní body může žalobce kdykoliv omezit, ale rozšířit žalobu o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby. I po této lhůtě ovšem může uvádět nové argumenty na podporu svých tvrzení obsažených v žalobních bodech. Soudu tak nastává další povinnost přezkoumat, zda se jedná o doplnění žalobních bodů, o nové žalobní body nebo o doplnění argumentace konkrétního žalobního bodu.²³³

Neméně důležitou součástí žaloby je žalobní petit. Jedná se o návrh výroku rozsudku a žalobce v něm uvádí, čeho se domáhá. Chybějící petit, na rozdíl od

²²⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87

²²⁹ Rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006-63

²³⁰ § 76 odst. 2 s. ř. s.

²³¹ ŠVÁSTA, P. In: ADAMEC, M., ADAMUSOVÁ, Z., BALOUNOVÁ, J. a kol.: *Soudní řád správní. Kritická analýza*. Praha: Auditorium, 2019, 151 s. ISBN 978-80-87284-79-7, s. 11-61.

²³² Rozsudek NSS ze dne 7. 3. 2018, č. j. 9 As 2/2017-32

²³³ Rozsudek NSS ze dne 22. 11. 2018, č. j. 1 As 207/2018-32

žalobních bodů a napadených výroků, lze doplnit i po lhůtě pro podání žaloby.²³⁴ Formulace žalobního petitu se odvíjí od toho, jakým způsobem může soud v rozsudku rozhodnout. Žalobce proto žádá, aby soud napadené rozhodnutí správního řadu zrušil a věc vrátil žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení. Správní orgán je potom v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil.²³⁵

Žalobce, kterému byl uložen trest za spáchání správního deliktu, může v žalobním petitu vedle návrhu zrušení rozhodnutí, žádat také o moderaci trestu. Domáhá se tím, aby bylo od trestu upuštěno nebo byl snížen v mezích zákonem dovolených.²³⁶ O moderaci trestu může tedy žalobce žádat i v případě, kdy nepokládá správní rozhodnutí za nezákonné, ale pouze výši sankce považuje za nepřiměřenou. Žalobním bodem pro návrh moderace trestu je tvrzení, že trest uložený žalobci je zjevně nepřiměřený. Soud zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu. Mezi hlediska individualizace trestu patří podle doktríny zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán.²³⁷ Mohou být posuzovány také majetkové poměry sankcionovaného subjektu a dopad pokuty na něj v případě ukládání tzv. likvidačních pokut, které jsou způsobitelné ukončit podnikatelskou činnost sankcionovaného subjektu nebo znamenají jeho faktickou, sociální likvidaci. Pokutou ukládanou u spodní hranice však nelze považovat za likvidační.²³⁸ Moderačním právem je v soudním řízení správním výjimečně uplatňován apelační princip namísto principu kasačního, kdy soud sám může rozsudkem změnit správní rozhodnutí, avšak pouze co se týče správního trestu. Nejčastěji se žádá v rámci moderace správního trestu o upuštění od pokuty nebo snížení její výše.

Při sestavování žaloby je také nutné vědět, že podání žaloby nemá odkladný účinek na právní moc a vykonatelnost správního rozhodnutí. Žalobce, který chce

²³⁴ § 71 odst. 2 s. ř. s. a contrario (důkaz protikladem): ve lhůtě pro podání žaloby lze rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky a o další žalobní body. Není zahrnut návrh výroku rozsudku.

²³⁵ § 78 odst. 1 a 5 s. ř. s.

²³⁶ § 65 odst. 5 s. ř. s.

²³⁷ ŠURÁNEK, P. In: JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, P., ŠURÁNEK, P.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8, s. 485-522.

²³⁸ ŠVÁSTA, P. In: ADAMEC, M., ADAMUSOVÁ, Z., BALOUNOVÁ, J. a kol.: *Soudní řád správní. Kritická analýza*. Praha: Auditorium, 2019, 151 s. ISBN 978-80-87284-79-7, s. 11-61.

odkladného účinku docílit, musí v žalobě uvést návrh na jeho přiznání. Odkladný účinek by měl být přiznán zejména v případě, kdy vrátit stav věci do podoby před vydáním správního rozhodnutí by bylo nemožné nebo neúměrně obtížné. Osobně zastávám názor, že žaloba proti správnímu rozhodnutí by měla mít obecně odkladný účinek. V případě, kdy by odkladným účinkem hrozila újma jiným osobám nebo veřejnému zájmu, mohl by soud rozhodnout o jejím nepřiznání.

Při soudním řízení provádí soud dokazování formou přezkumu postupu a úvah správního orgánu vzhledem k podkladům a spisovému materiálu. Důkazy provedené v předcházejícím správním řízení jsou součástí správního spisu, který předkládá soudu žalovaný správní orgán. Stačí proto na ně v žalobě odkázat. Soud může důkazy provedené před správním orgánem zopakovat nebo je doplnit. Není přitom vázán navrhovanými důkazy žalobcem a sám rozhodne, které z navržených důkazů provede a může soud provést i důkazy jiné.²³⁹ Pokud však některé navržené důkazy neprovede, musí být v odůvodnění uvedeno, proč se tak stalo. Tímto způsobem dokazování, tedy, že se nejedná o pouhé převzetí důkazů prováděných ve správním řízení, ale soud znovu důkazy hodnotí a může provést důkazy nové, je zajišťováno právo žalobce na spravedlivý proces.

Jestliže soud neshledá žádnou z žalobních námitek za důvodnou a ani nedospěje k závěru, že napadené rozhodnutí je třeba zrušit pro vady řízení nebo vyslovit jeho nicotnost, potom žalobu rozsudkem zamítne.²⁴⁰ Žalobce by měl také počítat s tím, že soud zamítne žalobu i v případě, že sice shledá vadu řízení, avšak tato vada neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.²⁴¹ V případě, že je žaloba shledána jako důvodná pro nezákonnost rozhodnutí nebo vady řízení, soud rozsudkem zruší napadené správní rozhodnutí a vrátí věc k dalšímu řízení správnímu orgánu. Pokud je zjištěna nicotnost správního rozhodnutí, soud tuto nicotnost rozsudkem vysloví. Důležitá je povinnost správního orgánu vázat se právním názorem soudu.²⁴²

Proti pravomocnému rozsudku správního soudu ve věci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je opravným prostředkem kasační stížnost. Kasační

²³⁹ § 52 odst. 1 s. ř. s.

²⁴⁰ § 76 odst. 1 a 2, § 78 odst. 7 s. ř. s.

²⁴¹ Podle rozsudku NSS ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001

²⁴² § 78 odst. 5 s. ř. s.

stížnost může podat účastník řízení před správním soudem, nebo osoba na řízení zúčastněná. Nemůže ji tedy podat například správní orgán. Stěžovatel musí být zastoupený advokátem, pokud sám nemá právnické vzdělání, které je vyžadováno pro výkon advokacie.²⁴³ Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku a podává se u Nejvyššího správního soudu. Tato lhůta je poměrně krátká, podle důvodové zprávy k soudnímu řádu správnímu však podání kasační stížnosti lze přirovnat k tzv. ohlašování opravného prostředku. Lze tedy podat pouze neúplnou kasační stížnost a veškeré náležitosti po té doplnit až ve lhůtě jednoho měsíce po doručení usnesení NSS, kterým je vyzváno k doplnění podání. Lhůtu pro doplnění podání je možné na návrh prodloužit ještě o další měsíc.²⁴⁴ Nejčastěji chybí kasační body. Kasační stížnost, která má při podání veškeré náležitosti, je v praxi výjimkou.²⁴⁵ Pokud však byla podána perfektní kasační stížnost a je bez dalšího projednatelná, nevztahuje se na ni podle judikatury ÚS uvedená lhůta pro rozšiřování kasačních bodů.²⁴⁶ V tom případě může stěžovatel rozšiřovat kasační body v neomezené lhůtě.

Důvody pro podání kasační stížnosti v zásadě vychází ze základního poslání přezkumu správních rozhodnutí. Tím je kontrola zákonnosti, a to jak meritorních, tak procesních právních otázek.²⁴⁷ Druhým důvodem je přezkoumatelnost správního rozhodnutí i rozsudku správního soudu a skutkové vady. Pod nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů nebo jinou vadu v řízení před soudem jsou podřazovány všechny vady při zjišťování skutkového stavu, které buď způsobí úplnou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku anebo měly vliv na jeho zákonnost.²⁴⁸ Jelikož jsou zkoumány také skutkové vady, nejedná se tudíž čistě o kasační princip stížnosti, jak by vyplývalo z názvu kasační stížnost,

²⁴³ § 105 s. ř. s.

²⁴⁴ § 106 odst. 1 a 2 s. ř. s.

²⁴⁵ KÜHN, Z. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol.: *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s. ISBN 978-80-7598-479-1, s. 978-994.

²⁴⁶ Nález I. senátu ÚS ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. I. ÚS 390/05.

²⁴⁷ § 103 s. ř. s. Důvody kasační stížnosti: Nesprávné posouzení právní otázky soudem, nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení stížnosti, zmatečnost řízení z důvodu, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce, soud nebyl správně obsazen, rozhodnuto v neprospěch žalobce v důsledku trestného činu soudce. Vady spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, nemá oporu ve spisech, je s nimi v rozporu, nebo tato vada způsobila nezákonnosti rozhodnutí.

²⁴⁸ POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, 1152 s. ISBN 978-80-7502-024-6, s. 970-998.

ale o rozšíření stížnosti i na princip apelační. Stěžovatel, stejně jako v řízení o žalobě před krajským soudem, nemusí podřazovat jednotlivé důvody stížnosti pod ustanovení zákona, které byly dle jeho názoru porušeny. Kasační stížností se lze domáhat pouze zrušení rozsudku.²⁴⁹

V souvislosti se zahájením řízení o kasační stížnosti NSS zkoumá přípustnost kasační stížnosti. Kasační stížnost je nepřipustná, pokud směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti odůvodnění soudu. Nepřipustná je také opakovaná kasační stížnost, kdy krajský soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozsudek byl zrušen NSS. Při řízení o stížnosti se přiměřeně užijí obecná ustanovení o řízení,²⁵⁰ pokud ustanovení o kasační stížnosti neobsahují úpravu odchýlnou.

Soudní přezkum správních rozhodnutí je v rámci správního soudnictví jednoinstančním řízením, neboť kasační stížnost není odvoláním proti rozsudku krajského soudu a NSS nepůsobí jako odvolací orgán. Přesto jsou důvody kasační stížnosti koncipovány tak, že obsáhnou jak přezkum zákonnosti, tak skutkového stavu napadeného rozsudku, v rozsahu srovnatelném s institutem odvolání. Dochází tak k přetěžování NSS a k prodlužování délky řízení. Rozhodováním o kasačních stížnostech NSS sice plní funkci sjednotitele judikatury správních soudů, avšak má se tak dít jen ve složitějších případech. Právě z tohoto důvodu byla novelou soudního řádu správního²⁵¹ upravena možnost NSS odmítnout kasační stížnost jako nepřijatelnou kromě ve věcech mezinárodní ochrany, také ve věcech, které rozhodují u krajských soudů ve správním soudnictví samosoudci a svým významem podstatně nepřesahují vlastní zájmy stěžovatele.²⁵² Jedná se o jednodušší věci, například stížnosti ve věcech přestupků nebo sociálního a důchodového zabezpečení. V tomto ohledu nezastávám názor, že by se tím omezilo právo na přístup k soudu jako součásti práva na spravedlivý proces. Není na místě očekávat, že vrcholný soudní orgán, jakým je NSS, bude přezkoumávat například správní rozhodnutí o méně závažných přestupcích v dopravě.²⁵³ Pokud by bylo například přestupkem porušeno některé ze základních lidských práv ve

²⁴⁹ § 102 s. ř. s.

²⁵⁰ § 32 až 64 s. ř. s.

²⁵¹ Novela zákonem č. 77/2021 Sb. s účinností od 1. 4. 2021

²⁵² § 104a odst. 1 s. ř. s.

²⁵³ Viz např. usnesení NSS ze dne 30. 11. 2021, č. j. 7 As 286/2021-27

smyslu Listiny, má stěžovatel možnost obrátit se na Ústavní soud nebo dále na Evropský soud pro lidská práva. Jak moc toto rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti pomůže zredukovat délku soudního řízení před NSS, ukáže soudní praxe v roce 2021.

3.2 Přezkum správních rozhodnutí ve správním a civilním soudnictví

Jak již bylo řečeno v předchozí kapitole této práce,²⁵⁴ ve správním soudnictví se poskytuje ochrana veřejným subjektivním právům.²⁵⁵ Jsou to práva osob, která umožňují a současně chrání chování určité osoby ve vztazích k subjektům veřejné správy. Vedle veřejných subjektivních práv správní orgány rozhodují také o subjektivních právech soukromých. Při správním řízení ale správní orgán nemusí zkoumat, jestli jde o soukromé nebo veřejné subjektivní právo. Relevantnost takového rozlišování přichází až s následným soudním přezkumem. Přezkum správních rozhodnutí ve věcech veřejného subjektivního práva, faktických zásahů a nečinnosti správních orgánů se domáhá ve správním soudnictví. Naopak přezkum správních rozhodnutí ve sporech a jiných věcech vyplývajících z poměrů soukromého práva podléhá řízení ve věcech civilních,²⁵⁶ které je svěřeno civilním soudům. Dochází k tzv. dualismu soudního přezkumu správních rozhodnutí, který existoval v době první republiky, na jejíž právní systém chtěl zřejmě zákonodárce navázat.

Před tím, než žalobce začne sestavovat žalobu, musí zjistit, zda bylo správním rozhodnutím dotčeno právo soukromé nebo veřejné. Soukromá subjektivní práva jsou stanovena soukromoprávními předpisy, které upravují zejména oblasti občanskoprávní, pracovní, rodinné a obchodní. Jak ale uvádí D. Hendrych, hranice mezi právem veřejným a soukromým se různě posunují a stávají se stále více propustnými.²⁵⁷ Proto také určení, zda dotčené právo je veřejné nebo

²⁵⁴ Viz kapitola 1. 1 této práce

²⁵⁵ Podle doktríny subjektivní právo je právem chráněný zájem, neboli právo subjektu, tzv. oprávnění zajištěné objektivním právem. Tvoří obsah konkrétního právního vztahu. Naproti tomu objektivní právo představuje právní řád státu, tj. soubor platných právních norem platných na určitém místě a v určitém čase.

²⁵⁶ Starší termín k řízení ve věcech civilních je „pořadem práva“.

²⁵⁷ HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1, s. 21-25.

soukromé, zda tedy bude případný přezkum rozhodnutí projednán soudem správním nebo civilním, není vždy jednoznačné. Pokud se žalobci nepodaří správně určit, kam žalobu zaslat, neznamená to, že nebude moci uplatnit své právo na soudní přezkum, musí však počítat s prodloužením soudního řízení. V případě, že žaloba dojde k soudu ve správním soudnictví místo k civilnímu soudu, správní soud žalobu usnesením odmítne. Zároveň poučí žalobce ke kterému soudu lze žalobu podat, a to ve lhůtě do jednoho měsíce od právní moci usnesení.²⁵⁸ Naproti tomu, pokud žaloba došla chybně k soudu civilnímu, soud řízení zastaví a opět poučí žalobce o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve správní soudnictví.²⁵⁹

V některých případech se příslušnost soudu řídí výslovnou právní úpravou. Například ve věcech vkladu práva k nemovitým věcem, kdy podle o. s. ř. jsou k rozhodování v občanském soudním řízení věcně příslušné krajské civilní soudy.²⁶⁰ Dále soudní přezkum správních rozhodnutí o vyvlastnění práv k pozemku nebo stavbě je výslovně upraven zákonem o vyvlastnění.²⁶¹ Podle tohoto zákona výrok vyvlastňovacího úřadu o vyvlastnění lze přezkoumat žalobou ve správním soudnictví. Avšak výrok stejného úřadu o náhradě za vyvlastnění je možné projednat na základě podané žaloby v občanském soudním řízení, kdy je příslušným soudem v prvním stupni krajský soud.²⁶²

Případů, které se mohou řídit přímo úpravou v zákoně, není mnoho. Proto z důvodu potřeby odlišení práva soukromého a veřejného ve sporných věcech, byl zákonem o rozhodování některých kompetenčních sporů zřízen zvláštní senát.²⁶³ Při vzniku pozitivního nebo negativního konfliktu mezi soudy o pravomoc pro vydání rozhodnutí,²⁶⁴ zvláštní senát určuje, která ze stran kompetenčního sporu,

²⁵⁸ § 46 odst. 2 s. ř. s.

²⁵⁹ § 104b odst. 1 o. s. ř.

²⁶⁰ § 249 odst. 2 o. s. ř.

²⁶¹ Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)

²⁶² § 28 odst. 1 zák. č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)

²⁶³ Zvláštní senát, též konfliktní senát byl zřízen zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Je složený ze tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu.

²⁶⁴ Tzv. pozitivní a negativní konflikt vymezuje § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. *Pozitivní konflikt* – jedna strana si osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno

respektive zda soud civilní nebo správní, je oprávněn v konkrétní věci jednat a rozhodovat. Například rozhodnutí pozemkového úřadu o restitučním nároku oprávněné osoby k nemovitostem²⁶⁵ je subjektivním právem soukromým a proti tomuto rozhodnutí je možné se bránit žalobou v občanském soudním řízení před civilním soudem.²⁶⁶ Oproti tomu veřejným subjektivní právem je vyznačení poznámky do katastru nemovitostí katastrálním úřadem a rozhodnutí o žalobě je tudíž v pravomoci soudu ve správním soudnictví.²⁶⁷ Zde se jedná o zařazení konkrétních právních sporů pod soukromé nebo veřejné subjektivní právo. V obecné rovině judikatura upravuje vyslovení nicotnosti správního rozhodnutí. To je možné jen v řízení před správním soudem, a to i když bylo rozhodnuto v soukromoprávní věci.²⁶⁸ Výhradně u správního soudu lze rovněž napadnout rozhodnutí správního orgánu, které je pouze procesní povahy. Je to z toho důvodu, že pravomoc soudu v občanském soudním řízení bude založena až tehdy, kdy správní orgán rozhodne věcně o sporu nebo o jiné právní věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů.²⁶⁹

Pokud je zřejmé, že rozhodnutím správního orgánu bylo zasaženo do soukromého subjektivního práva, žalobce může podat žalobu k civilnímu soudu, rozhodujícím v občanském soudním řízení. Žaloba se podává k příslušnému okresnímu soudu a ve věcech vkladu práva k nemovitým věcem k příslušnému krajskému soudu. Soudní řízení je uskutečňováno podle části páté občanského soudního řádu.²⁷⁰ Aktivní legitimaci k podání žaloby má každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech dotčen rozhodnutím správního orgánu. Není podmínkou, aby byl účastníkem předchozího správního řízení. V žalobě musí být také uvedeno, v čem je spatřováno dotčení právní sféry žalobce správním rozhodnutím. K právní sféře osoby bylo hovořeno v předchozí kapitole.²⁷¹ K žalobě se připojuje stejnopis pravomocného rozhodnutí správního orgánu. Aby byla žaloba přípustná, musí být

pravomocné rozhodnutí. *Negativní konflikt* – obě strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků.

²⁶⁵ Podle § 9 odst. 4 zák. č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku

²⁶⁶ Usnesení NSS ze dne 28. 2. 2007, č. j. Konf 110/2005-6

²⁶⁷ Usnesení NSS ze dne 31. 1. 2007, č. j. Konf 30/2006-5

²⁶⁸ Usnesení NSS ze dne 5. 3. 2012, č. j. Konf 53/2011-25

²⁶⁹ Usnesení NSS ze dne 20. 9. 2007, č. j. Konf 22/2006-8

²⁷⁰ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Dále jen o. s. ř.

²⁷¹ Kapitola 3.1 této práce

podána včas. Lhůta k podání žaloby je dvouměsíční a běží od doručení rozhodnutí správního orgánu. Datum tohoto doručení musí být v žalobě taktéž uveden. Shodně s řízením před správními soudy je žaloba nepřípustná, jestliže nebyly využity řádné opravné prostředky v předchozím správním řízení. Následkem je potom odmítnutí žaloby. Podání žaloby nemá opět odkladný účinek na právní moc ani vykonatelnost správního rozhodnutí. Pokud žalobci hrozí závažná újma a chce dosáhnout odkladného účinku, musí podat soudu návrh na odklad právní moci nebo vykonatelnosti a tento návrh náležitě odůvodnit. Odkladný účinek potom soud i bez návrhu zruší, jakmile pominou důvody, pro které byl povolen.²⁷² Shodně jako u podání žaloby ve správním soudnictví zastávám názor, že by žaloba odkladný účinek mít měla vždy a pokud by to bylo v rozporu s oprávněným zájmem jiného účastníka řízení, zúčastněné osoby nebo s veřejným zájmem, soud by odkladný účinek zrušil.

Uvedené podmínky řízení podle části páté o. s. ř. jsou obdobné k podmínkám řízení stanovenými soudním řádem správním. Oproti správnímu soudnictví postaveném na kasačním principu, je rozdíl předně v tom, že občanské soudní řízení je novým projednání a rozhodnutím věci, která již byla pravomocně rozhodnuta správním orgánem. Civilní řízení tedy ovládá princip apelační. Soud není vázán skutkovým stavem, který byl zjištěn správním orgánem.²⁷³ Může provádět nové dokazování ke zjištění skutkového stavu nebo i převzít skutková zjištění správního orgánu, ty potom znovu právně posoudit a věc rozhodnout. Nejedná se tedy o přezkum zákonnosti napadeného rozhodnutí správního orgánu, jak je tomu ve správním soudnictví, nýbrž o nové posouzení předmětné věci soudem, nejvýše však v rozsahu uplatněného nároku u správního orgánu. Závěry, ke kterým soud došel, jsou potom srovnávány se závěry správního orgánu. Jsou-li tyto závěry shodné, soud žalobu zamítne a rozhodnutí správního orgánu zůstává nedotčeno. Pokud dojde soud k odlišnému závěru než správní orgán a zjistí tedy, že by mělo být ve věci rozhodnuto jinak, rozhodne ve věci samé rozsudkem. Rozsudek v tom případě nahrazuje rozhodnutí správního orgánu v rozsahu,

²⁷² § 248 o. s. ř.

²⁷³ § 250c o. s. ř.

v jakém je rozsudkem soudu dotčeno.²⁷⁴ Může jít o nahrazení celého správního rozhodnutí nebo jenom jeho části rozsudkem soudu.

Řízení před civilními soudy je dvouinstanční, proti rozsudku je možné se odvolat, což je jistě pro žalobce příznivější. Naproti tomu přezkum rozhodnutí ve správním soudnictví je jednoinstanční, lze pouze podat kasační stížnost jakožto opravný prostředek. Možnost podat kasační stížnost je nyní vyloučena ve věcech, které rozhoduje specializovaný samosoudce krajského soudu. Kasační stížnost je tedy určena pro závažnější nebo složitější případy a mám za to, že by to tak mělo i zůstat. Navíc požadavek na dvouinstančnost řízení nepatří mezi základní složky práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Proto ani v tomto ohledu není potřeba provádět změny například zavedením druhé instance, s čímž by muselo být spojeno další rozšiřování soudního aparátu.

Dalším velmi výrazným rozdílem oproti správnímu soudnictví je skutečnost, že správní orgán není účastníkem řízení před civilním soudem. Účastníky řízení jsou žalobce a ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem.²⁷⁵ Při projednání žaloby ve správním soudnictví má správní orgán procesní postavení žalovaného a je rozhodnutím soudu následně vázán. Oproti tomu v řízení před civilním soudem nemá správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, žádnou takovou povinnost vázat se rozhodnutím soudu. Navíc, jelikož není účastníkem řízení, nedoručuje se mu ani rozsudek soudu. K. Hamuláková k tomu uvádí, že judikatura civilních soudů nemusí následně vést k sjednocování rozhodnutí správních orgánů a civilních soudů ve stejných otázkách a správní orgány potom mohou svá chybná rozhodnutí nadále opakovat.²⁷⁶ Domnívám se, že by mohla více probíhat komunikace mezi soudy a správními orgány tím způsobem, že by správní orgány byly vždy vyrozuměny o rozsudku ve věci správního rozhodnutí, které samy vydaly, i když nejsou dle o. s. ř. účastníky řízení. Takový opis rozsudku by správní orgán dostal „na vědomí“. Zamezilo by se tak případným dalším chybným rozhodnutím tohoto správního orgánu. Ve složitějších případech, v zájmu zákonnosti a předvídatelnosti správních rozhodnutí, by

²⁷⁴ § 250j o. s. ř.

²⁷⁵ § 250a odst. 1 o. s. ř.

²⁷⁶ HAMULÁKOVÁ, K.: *Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy*. Správní právo 8/2012, Praha: MV, 2012, s. 471-483.

úředníci měli sami příslušnou judikaturu vyhledávat. V úvahu by také přicházela možnost, aby se správní orgány mohly obracet na správní soudy ohledně posouzení sporné otázky při řešení případů, ve kterých judikatura neexistuje. Mohlo by se tím zabránit případnému soudnímu přezkumu správního rozhodnutí. Otázkou je, jak moc by to krajské soudy, případně NSS zatížilo a jestli by byl výsledný efekt natolik výrazný, že by ním došlo ke snížení nápadu na soudy. Myslím si, že by i tato cesta případně mohla vést k částečnému odbřemenění přetížených soudů ve správním soudnictví.²⁷⁷

Přezkum správních rozhodnutí v občanského soudního řízení je prováděn v plné jurisdikci civilního soudu, rozsudek nahrazuje rozhodnutí správního orgánu a lze proti němu podat odvolání. Soud ve správním soudnictví může jednak převzít důkazy, které provedl správní orgán,²⁷⁸ ale také provést důkazy nové, proto lze přezkum ve správním soudnictví považovat také za řízení v plné jurisdikci. Tomu nebrání ani kasační princip správního soudnictví. „*Ve věcech občanských práv a závazků postačuje ve většině případů kasační systém kontroly, pokud je rozhodnutí pro správní orgán závazné*“.²⁷⁹ Tento požadavek závaznosti pro správní orgán je ve správním soudnictví naplněn. Oba druhy přezkumu správních rozhodnutí, jak v civilním, tak ve správním soudnictví, tedy odpovídají požadavkům čl. 6 Úmluvy na zajištění práva na spravedlivý proces.

V době zavedení dualismu soudního přezkumu správních rozhodnutí bylo pro žalobce v některých případech obtížné odlišit, zda se v jeho případě jedná o dotčení práv v oblasti soukromoprávní nebo veřejnoprávní. Docházelo k odmítání žalob z důvodu nepřipustnosti, případně k řešení sporu mezi soudy zvláštním senátem. Na základě toho bylo prodlužováno řízení a také zvyšovány náklady pro žalobce.²⁸⁰ Judikaturou zvláštního senátu bylo postupně vymezeno, kterému

²⁷⁷ Průměrná délka řízení u krajských soudů ve správním soudnictví vzrostla z původních 486 dní v roce 2019 na 525 dní v roce 2020. Pro srovnání u okresních soudů byla v roce 2020 průměrná délka civilního řízení 281 dní a trestního řízení 201 dní. In: *České soudnictví 2020: Výroční statistická zpráva.*, *České soudnictví 2019: Výroční statistická zpráva.* Praha: Ministerstvo spravedlnosti ČR, 2021, 2020. [on-line] [cit.2022-02-09]. Dostupné z: [Statistické údaje z oblasti justice - Portál justice](#)

²⁷⁸ Převzaté důkazy, které provedl správní orgán soud následně znovu hodnotí.

²⁷⁹ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Zumtobel vs. Rakousko* ze dne 21. 9. 1993. Stížnost 12235/86. In: HAMULÁKOVÁ, K.: *Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy.* Správní právo 8/2012, Praha: MV, 2012, s. 471-483.

²⁸⁰ K tomu více LAVICKÝ, P.: *Problémy vymezení pravomoci civilních a správních soudů.* Jurisprudence 4/2012, Praha: Wolters Kluwers, 2012, s. 3-9.

soudu která věc náleží. Tím pádem došlo ke snižování počtu kompetenčních sporů mezi civilními a správními soudy v rozhodovací činnosti zvláštního senátu.²⁸¹ Systém dualismu přezkumu správních rozhodnutí byl od počátku svého zavedení terčem kritiky s návrhy na zrušení části páté o. s. ř. a svěření přezkoumávání správních rozhodnutí výhradně soudům ve správním soudnictví. Přikláním se k názoru, že v době zavedení nového správního soudnictví a rozdělení soudního přezkumu mezi civilní a správní soudy, mohlo být vhodnější svěřit agendu přezkumu správních rozhodnutí pouze správním soudům. V současnosti se však již systém dualismu ustálil, a proto mám za to, že takto nastavený systém není nutné měnit, a to s ohledem na možnost dalších úskalí, které by taková zásadní změna přinesla.

²⁸¹ Nejvíce sporů mezi civilními a správními soudy bylo v roce 2005, a to 115 z celkového počtu 137 (84%). V roce 2017 bylo těchto sporů 8 z celkového počtu 62 (13%), In: DOMINIK, M.: *Patnáct let zvláštního senátu*. Správní právo 1/2019, Praha: MV ČR, 2019.

4 Komparace právní úpravy v ČR a v Rakousku

4.1 Porovnání historického vývoje správního soudnictví

Jelikož bylo naše území do roku 1918 součástí monarchie Rakouska-Uherska, odvozuje se počátek správního soudnictví v Rakousku stejně jako u nás od prosincové ústavy z roku 1867. Na jejím základě vznikl ve Vídni Správní soudní dvůr, který byl oddělený od řádných soudů. Potud byl historický vývoj správního soudnictví společný. Po rozpadu Rakouska-Uherska byl na území spolkové republiky Deutsch Österreich zřízen německo-rakouský Správní soudní dvůr. Na základě mírových jednání v Saint-Germain bylo Rakousku zakázáno se připojit k Německé říši. Ústavou již samostatné spolkové republiky Rakousko z roku 1920 byl zakotveno postavení Správního soudního dvora, jakožto jediného správního soudu.²⁸² Rakouské správní soudnictví bylo tedy jednoinstanční, postavené na kasačním principu a poskytovalo ochranu výhradně veřejným subjektivním právům. Stejně tak v Československu byl po vzoru rakouského modelu, zřízen v roce 1918 nejvyšší správní soud, který byl ústavně zakotven v roce 1920. Nejvyšší správní soud v Československu existoval i v období německé okupace, naproti tomu v Rakousku byl Správní soudní dvůr v té době nahrazen tzv. vnějším senátem Vídeň²⁸³ říšského správního soudu. Po ukončení druhé světové války byl Správní soudní dvůr v Rakousku obnoven. Avšak v Československu byla po nástupu komunistické strany k moci činnost Nejvyššího správního soudu záměrně utlumována a následně byl NSS zrušen. Úlohu NSS převzal všeobecný dozor prokuratury, který však poskytoval ochranu státnímu zájmu a nikoliv subjektivním právům jednotlivců.²⁸⁴ Změna nastala teprve po roce 1991, kdy bylo správní soudnictví znovu obnoveno. Rozhodování ve věcech správního soudnictví bylo svěřeno obecným soudům, nebyl však zřízen Nejvyšší správní soud. Takto konstruované správní soudnictví bylo rozhodnutím Ústavního soudu z roku 2001

²⁸² PÍTROVÁ, L., POMAHAČ, R.: *Evropské správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1998, 433 s. ISBN 80-7179-183-0, s. 101-111.

²⁸³ Außensennat Wien

²⁸⁴ Viz kapitola 1 této práce

zrušeno pro ústavní rozpory a přijetím soudního řádu správního v roce 2002 vznikla u nás zcela nová koncepce správního soudnictví.

Na rozdíl od Československa fungovalo v Rakousku správní soudnictví na stejných principech kontinuálně od konce druhé světové války až do novely rakouské Ústavy z roku 1988, platnou od roku 1991. Dodržování Evropské úmluvy o lidských právech donutilo Rakousko zřídit touto novelou nezávislé správní tribunály.²⁸⁵ Nejednalo se o soudy, nýbrž o zemské správní úřady, avšak přísně oddělené od veřejné správy. Kompetence těchto nezávislých správních senátů²⁸⁶ byly dány čl. 129a novelizované rakouské Spolkové ústavy. Byly odvolacími orgány v řízení o přestupcích, s výjimkou přestupků v oblasti spolkových financí, dále rozhodovaly o stížnostech na poškození práv faktickými úředními zásahy a o stížnostech proti nečinnosti v řízení v oblasti přestupků a faktických zásahů. Nezávislé správní senáty byly odpovědné příslušné zemské vládě, ale jejich rozhodnutí podléhaly přezkumu Správnímu soudnímu dvoru. Správní soudnictví zůstalo jednoinstanční, koncentrované, postavené na kasačním principu. Jediným obecným správním soudem byl Správní soudní dvůr, který přezkoumával správní rozhodnutí na základě podané stížnosti proti rozhodnutí správního úřadu. Rozhodnutí správního úřadu, proti kterému bylo možné stížnost podat, bylo definované jako individuální, výsostný správní akt, který autoritativně upravuje jednu konkrétní záležitost ve vztahu k určité osobě.²⁸⁷ Vedle Správního soudního dvora byl v roce 2008 zřízen také specializovaný správní soud, a to Azylový soudní dvůr rozhodující o stížnostech proti rozhodnutí správních úřadů v azylových věcech a proti nečinnosti azylových úřadů. V oblasti ústavně garantovaných práv vykonával zvláštní správní soudnictví Ústavní soudní dvůr. Rozhodoval o správní ústavní stížnosti proti rozhodnutím správních úřadů a

²⁸⁵ BUNDSCHUH-RIESENEDER, F., BALTHASAR, A.: *Administrative Justice in Austria in the Stage of Transition: From Administrative Appeals to Administrative Courts or the Final Stage of "Tribunalization" of Administrative Disputes*. In DRAGOS, D. C., NEAMTU, B.: *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Berlin: Springer-Verlag, 2014, 605 s. ISBN 978-3-642-34945-4, s. 209-231.

²⁸⁶ Unabhängige Verwaltungssenate

²⁸⁷ SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol.: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 260 s. ISBN 978-80-7357-518-2, s. 140-180.

nezávislých správních senátů, které jsou v rozporu s ústavně garantovanými právy. Podmínkou řízení bylo vyčerpání opravných prostředků.²⁸⁸

Přesto, že správní soudnictví v ČR a v Rakousku mělo stejné výchozí postavení dané společným právním systémem Rakouska-Uherska, jejich další vývoj byl zejména po druhé světové válce zcela odlišný. Bylo tak z důvodu rozdílného politického uspořádání obou zemí, kdy na rozdíl od Rakouska nastoupil v ČSR komunistický režim, který správní soudnictví zcela utlumil. Změnu přinesla až tzv. sametová revoluce, kdy v roce 1991 bylo správní soudnictví také v ČR znovu obnoveno.

4.2 Současná právní úprava v Rakousku a její komparace s ČR

Novelou rakouské Spolkové ústavy (B-VG)²⁸⁹ z roku 2012 došlo k významné reformě správního soudnictví v Rakousku. Reforma byla nutná z důvodu zajištění soudní ochrany občanům, která byla dosud činěna pouze jediným vysokým správním soudem. Byla sice dána možnost odvolání k nezávislým správním senátům, ty však nebyly soudy, nejednalo se tudíž o soudní ochranu, ale o ochranu v rámci veřejné správy. Soudní přezkum rozhodnutí správních úřadů i rozhodnutí nezávislých správních senátů prováděl jako obecný soud Správní soudní dvůr ve Vídni. Docházelo tím k jeho značnému přetížení a k prodlužování soudních řízení. Byl sice zřízen také Azylový soudní dvůr, ale ten byl speciálním správním soudem a přezkoumával pouze správní rozhodnutí v azylových věcech. Ve všech ostatních případech směřoval přezkum správních rozhodnutí k Správnímu soudnímu dvoru. Proti rozhodnutí Azylového soudního dvoru navíc nebyl ustanoven žádný opravný prostředek, což bylo předmětem značné kritiky.²⁹⁰ Pouze v případě porušení ústavního práva, bylo možné podat k Ústavnímu soudu

²⁸⁸ PÍTROVÁ, L., POMAHAČ, R.: *Evropské správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1998, 433 s. ISBN 80-7179-183-0, s. 101-111.

²⁸⁹ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl Nr. 1/1930

²⁹⁰ BUNDSCHUH-RIESENEDER, F., BALTHASAR, A.: *Administrative Justice in Austria in the Stage of Transition: From Administrative Appeals to Administrative Courts or the Final Stage of "Tribunalization" of Administrative Disputes*. In DRAGOS, D. C., NEAMTU, B.: *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Berlin: Springer-Verlag, 2014, 605 s. ISBN 978-3-642-34945-4, s. 209-231.

správní ústavní stížnost, která však není opravným prostředkem v rámci správního soudnictví.

Vyčítaným nedostatkem nezávislých správních senátů bylo neveřejnost jednání, jelikož požadavek veřejnosti jednání spolu s požadavkem na plnou soudní jurisdikci je podle judikatury ESLP rozhodují prvkem záruk zakotvených v čl. 6 Úmluvy.²⁹¹ Rakousko sice mělo k čl. 6 Úmluvy výhradu, aby nebyla požadována veřejnost jednání ve věcech týkajících se přestupků, avšak tato výhrada byla rozhodnutím ESLP ze dne 3. 10. 2000 prohlášena za neplatnou.²⁹² Rovněž nebyl splněn požadavek plné jurisdikce v rakouském správním soudnictví. Řízení před Správním soudním dvorem bylo postaveno na kasačním principu, soud přezkoumával pouze zákonnost rozhodnutí ve veřejné správě a nerozhodoval v meritu věci.²⁹³

Uvedené nedostatky vyústily v potřebu celkové reformy správního soudnictví v Rakousku. Z projednávaných možností reformy byl vybrán a novelou Spolkové ústavy v roce 2012, s účinností od 1. 1. 2014²⁹⁴ implementován model „9+2“, kterým bylo zavedeno dvoustupňové správní soudnictví. Ke Správnímu soudnímu dvoru bylo nově zřízeno devět zemských správních soudů, vždy jeden v každé spolkové zemi a dva spolkové soudy. Zároveň byla zrušena možnost podat odvolání proti správnímu rozhodnutí k nadřízenému správnímu úřadu. Výjimkou je podání odvolání proti rozhodnutí vydaném orgány obcí v jejich samostatné působnosti, kdy rozhoduje prvoinstanční správní soud na kasačním principu a proti rozhodnutí ve zkráceném řízení ke správnímu úřad, který rozhodnutí vydal. Ve všech ostatních případech lze správní rozhodnutí napadnout rovnou žalobou podanou ve správním soudnictví.²⁹⁵ Následkem zrušení odvolání ve správním řízení bylo zrušení nezávislých správních senátů a převedení jejich působnosti na správní soudy první instance. Uskutečnil se též personální přechod členů těchto nezávislých správních senátů, kteří byli jmenováni soudci zemských správních

²⁹¹ Rozhodnutí ESLP ve věci *Albert and Le Compte v. Belgie* ze dne 10. 2. 1983, Appl. No 7299/75.

²⁹² Rozhodnutí ESLP ve věci *Eisenstecken v. Rakousko* ze dne 3. 10. 2000, Appl. No 19477/95.

²⁹³ SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol.: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 260 s. ISBN 978-80-7357-518-2, s. 140-180.

²⁹⁴ *Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*, BGBl. I 51/2012

²⁹⁵ WAGNER, M.: *Novinky v rakouském správním soudnictví jako příspěvek k úvahám nad reorganizací správních soudů v České republice*. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2020, Vol. 15, No. 2, No. 3, ISSN 1801-0288, s. 165-173.

soudů. Každá spolková země přijala zákon o zřízení (zemského) správního soudu ve své zemi.²⁹⁶ Zároveň byly ve většině zemí také vydány specifické zákony o přechodu nezávislých správních senátů do zemských správních soudů. Základní rozdíl oproti organizaci soudů ve správním soudnictví v ČR je tudíž vystavení samostatné soustavy správních soudů v Rakousku.

Zemské správní soudy rozhodují ve všech správních věcech s výjimkou agend, které spadají do působnosti spolkových prvoinstančních soudů. Mají tedy generální subsidiární pravomoc. Přezkum všech rozhodnutí správních úřadů jednotlivých spolkových zemí, včetně oblasti daní, je v kompetenci zemských správních soudů. Pokud se jedná o rozhodnutí spolkových správních úřadů podle spolkového zákona, jejich přezkum, vyjma oblasti spolkových daní, náleží v první instanci do pravomoci nově zřízeného Spolkového správního soudu (Bundesverwaltungsgericht).²⁹⁷ Na Spolkový správní soud byla rovněž přesunuta působnost Azylového soudu, a to včetně soudců. To je spojeno s obnovením pravomoci Správního soudního dvoru jednat v azylových věcech, nyní jako soud druhé instance. Posledním nově zřízeným správním soudem je Spolkový finanční soud ("Bundesfinanzgericht"),²⁹⁸ který rozhoduje v prvním stupni ve věcech spolkových daní.

V rakouském správním soudnictví stejně jako v ČR je poskytována ochrana výhradně veřejným subjektivním právům. Při porušení práv v soukromoprávní oblasti je nutné se obrátit taktéž na obecné soudy. Správní soudy první instance rozhodují o žalobách proti rozhodnutí správních úřadů, proti faktickým úkonům a také proti nečinnosti správních úřadů, spojené s vydáním rozhodnutí.²⁹⁹ Zvláštními zákony mohou působnost správních soudů rozšířit o další speciální

²⁹⁶ Zákony zveřejněné pod čísly Věstníku zákonů (Landesgesetzblatt – LGBl): Burgenland: LGBl 44/2013, Korutany (Kärnten): LGBl 55/2013, Dolní Rakousy (Niederösterreich): LGBl 0015-0, Horní Rakousy (Oberösterreich): LGBl 9/2013, Salzburg (Land Salzburg): LGBl 16/2013, Štýrsko (Steiermark): LGBl 57/2013, Tyrolsko (Tirol): LGBl 148/2012, Vorarlbersko (Vorarlberg): LGBl 19/2013, Vídeň (Wien): LGBl 83/2012.

²⁹⁷ Spolkový správní soud byl zřízen spolkovým zákonem Bundesgesetz über die Organisation des Bundesverwaltungsgerichts (BVwGG), BGBl I Nr 10/2013. Má sídlo ve Vídni a pobočky v Linci, Grazu a Innsbrucku.

²⁹⁸ Spolkový finanční soud byl zřízen spolkovým zákonem Bundesfinanzgerichtsgesetz (BFGG), který je součástí zákona Finanzverwaltungsgerichtsbarkeitsgesetz 2012, BGBl I Nr 14/2013. Sídlí ve Vídni, s pobočkami v s pobočkami ve Feldkirchu, Grazu, Innsbrucku, Klagenfurtu, Linci a Salzburgu.

²⁹⁹ Pravomoci správních soudů prvního stupně jsou upraveny v článku 130 odst. 1 B-VG.

žaloby.³⁰⁰ Správní soudy však nemohou přezkoumávat zákonnost právních norem vydaných správními úřady („Verordnungen“). Pravomoc k jejich přezkumu a zrušení v případě rozporu se zákonem má pouze Ústavní soud.³⁰¹

Řízení před správními soudy prvního stupně v případě odvolání proti rozhodnutí správního úřadu je ve všech správních věcech s výjimkou daňových, upraveno spolkovým zákonem o řízení před správními soudy (VwGVG)³⁰² a podpůrně obecným zákonem o správním řízení (AVG).³⁰³ Řízení v daňových věcech bylo začleněno do daňového řádu (BAO),³⁰⁴ který také obsahuje postup pro daňové úřady.

Žaloba proti správnímu rozhodnutí („Bescheidbeschwerde“) se podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Správní úřad musí přezkoumat, zda jsou splněny všechny procesní náležitosti a odmítne žalobu, která není přípustná nebo byla podána po uplynutí lhůty pro podání žaloby.³⁰⁵ Správní úřad má rovněž možnost rozhodnout ve věci samé a vydat předběžné rozhodnutí („Beschwerdevorentscheidung“).³⁰⁶ Tímto prostředkem se lze vyhnout soudnímu řízení v případě, že si správní orgán po podání odvolání uvědomí, že nevzal v úvahu určité aspekty, které mohly vést k jinému finálnímu rozhodnutí. Pokud některá ze stran s předběžným rozhodnutím nesouhlasí, má právo předložit věc ke správnímu soudu. Vydání „Beschwerdevorentscheidung“ je možné přirovnat v ČR k možnosti autoremedury správních orgánů.

Řízení před správními soudy prvního stupně probíhá na základě apelačního principu, soudy tedy mohou rozhodovat jak o zákonnosti správních rozhodnutí, tak ve věci samé. V případě, že správní soud zjistí nezákonnost nebo věcnou nesprávnost rozhodnutí správních úřadů, nahradí rozsudkem toto správní

³⁰⁰ Např. žaloba proti nezákonnosti postupu správního orgánu při vymáhání práva („Verhaltensbeschwerde“) nebo žaloba proti nevhodnému chování úředních osob podle rakouského policejního zákona (SPG).

³⁰¹ KÖHLER M.: *The reform of the Administrative Jurisdiction in Austria – Theoretical background and main features of the system*. In: *Public security and public order*. (Scientific articles) [on-line] [cit.2022-02-15] Kaunas (LTU): Mykolas Romeris University, 2015, ISSN 2335-2035, s. 31-63. Dostupné z: [MRU VSVT \(14\).pdf \(mruni.eu\)](https://www.mruni.eu/mru/vsvt/14.pdf)

³⁰² Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz VwGVG), BGBl. I Nr 33/2013

³⁰³ Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG), BGBl. Nr 51/1991

³⁰⁴ Bundesabgabenordnung (BAO) – novela byla začleněna do spolkového zákona Finanzverwaltungsgerichtsbarkeitsgesetz 2012, BGBl. I Nr 14/2013

³⁰⁵ § 13 odst. 5 VwGVG

³⁰⁶ „Beschwerdevorentscheidung“, oddíl 14 VwGVG.

rozhodnutí. Mám za to, že je to jeden ze základních rozdílů oproti ČR, kde správní soudy rozhodují, vyjma možnosti moderace trestu, na kasačním principu a rozsudkem vrací věc k řešení zpět správnímu orgánu. Nenahrazují tedy rozhodnutí správního orgánu svým rozsudkem. Je třeba dodat, že správní úřad, který správní rozhodnutí vydal je v Rakousku rovněž účastníkem řízení.³⁰⁷ Při dokazování je vycházeno z důkazů, které provedl správní úřad a lze také uplatňovat nové připomínky a nové důkazy. Pokud nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, může soud skutková zjištění doplnit a rozhodnout sám ve věci, pokud s tím souhlasí také žalovaný správní orgán. Případně může rozsudkem správní rozhodnutí zrušit a věc vrátit k řešení správnímu orgánu. Žaloba proti rozhodnutí správního úřadu má ze zákona odkladný účinek.³⁰⁸ Zákonný odkladný účinek žaloby je dalším výrazným rozdílem oproti ČR, kde je nutné navrhnout v žalobě přiznání odkladného účinku a tento návrh zdůvodnit v rámci podmínek daných zákonem.

Shodně s ustanovením soudního řádu správního v ČR, rakouské správní soudy přezkoumávají napadené správní rozhodnutí v rozsahu podané žaloby a v žalobě nemusí být rovněž uvedeno, která konkrétní právní norma byla správním rozhodnutím podle názoru žalobce porušena. Správní soud potom nemusí být při přezkumu vázán pouze na porušení určitého práva uvedeného v žalobě a navíc to odpovídá skutečnosti, že v prvoinstančním řízení na rozdíl od revize před Správním soudním dvorem není nutné zastoupení advokátem.³⁰⁹

Rozsudky správních soudů první instance podléhají podle novely Spolkové ústavy přezkumu („revizi“) Správnímu soudnímu dvoru, který rozhoduje jako soud druhé instance. Shodně jako u kasační stížnosti v ČR, je v případě podání revize povinné zastoupení advokátem. Správní soudní dvůr (dále též SSD) je, tak jako Nejvyšší správní soud v ČR, vrcholovým soudním orgánem ve správním soudnictví. Jeho hlavní úlohou je v první řadě zajišťovat jednotnou aplikaci práva,

³⁰⁷ oddíl 18 VwGVG

³⁰⁸ WAGNER, M.: *Novinky v rakouském správním soudnictví jako příspěvek k úvahám nad reorganizací správních soudů v České republice*. Acta Iuridica Olomucensia, 2020, Vol. 15, No. 2, No. 3, ISSN 1801-0288, s. 165-173.

³⁰⁹ KÖHLER M.: *The reform of the Administrative Jurisdiction in Austria – Theoretical background and main features of the system*. In: *Public security and public order*. (Scientific articles) [on-line] [cit.2022-02-15] Kaunas (LTU): Mykolo Romerio Universiteto, 2015, ISSN 2335-2035, s. 31-63. Dostupné z: [MRU VSVT \(14\).pdf \(mruni.eu\)](#)

a proto rozhoduje v Rakousku jen tehdy, vyvstala-li v rozhodnutí správního soudu „zásadní právní otázka“, která je důležitá pro právní systém jako celek. Tím je radikálně omezena možnost podat revizi proti rozsudku správního soudu. Spolková ústava zvolila enumerativní výčet podmínek přípustnosti revize.³¹⁰ Kromě již zmíněné podmínky, že rozhodnutí správního soudu závisí na právní otázce zásadního významu („grundsätzliche Bedeutung“), je možné podat revizi z důvodu, že se rozhodnutí odchyluje od ustálené judikatury soudů ve správním soudnictví, popřípadě taková judikatura neexistuje nebo právní otázka, která má být řešena, nebyla ve věci judikaturou jednotně zodpovězena. V každém rozsudku správního soudu první instance musí být uvedeno rozhodnutí, zda je revize přípustná.³¹¹ Revize se podává u správního soudu, který rozhodl v první instanci. Ten může revizi odmítnout jako nepřípustnou a rozhoduje také o odkladném účinku revize. Po té, co prvoinstanční správní soud shledá revizi přípustnou, předloží ji Správnímu soudnímu dvoru. SSD však není názorem prvoinstančního soudu vázán a může odmítnout revizi jako nepřípustnou, pokud nesdílí názor soudu prvního stupně týkající se existence otázky zásadního významu.³¹²

Správní soudní dvůr přezkoumává zákonnost rozhodnutí prvoinstančního správního soudu, nikoliv jeho skutkovou správnost. Rozhoduje na základě skutečností, které byly zjištěny prvoinstančním správním soudem. SSD je rovněž oprávněn zrušit napadený rozsudek z důvodu procesních pochybení, v důsledku kterých mohl prvoinstanční soud dospět k jinému závěru. Od roku 2012 je však SSD oprávněn rozhodnout také ve věci samé, pokud je to možné a neexistují další skutečnosti k ověření. Je to v případě, že skutkové okolnosti byly dostatečně zjištěny soudem prvního stupně nebo jsou potřeba pouze drobné dodatečné kroky, které může ekonomicky provést SSD. Tato pravomoc rozhodnout v meritu věci je subsidiárním prostředkem pro případy, ve kterých by nebylo účelné uložit povinnost prvoinstančnímu soudu rozhodnout formálně znovu, pokud by mohl

³¹⁰ Požadavky na přípustnost revize jsou stanoveny čl. 133 B-VG.

³¹¹ § 25a odst. 1 VwGVG

³¹² BUNDSCHUH-RIESENEDER, F., BALTHASAR, A.: *Administrative Justice in Austria in the Stage of Transition: From Administrative Appeals to Administrative Courts or the Final Stage of "Tribunalization" of Administrative Disputes*. In DRAGOS, D. C., NEAMTU, B.: *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Berlin: Springer-Verlag, 2014, 605 s. ISBN 978-3-642-34945-4, s. 209-231.

přiját rozhodnutí přímo SSD. Zabraňuje se tak dalším průtahům ve věcech, kde může snadno rozhodnout i Správní soudní dvůr.³¹³

Paralelně k rozhodovací činnosti zvláštního senátu v ČR, rozhoduje Správní soudní dvůr kompetenční spory mezi soudy první instance nebo mezi soudem první instance a SSD.³¹⁴ Tyto spory vznikají hlavně na základě kazuistického rozdělení pravomocí mezi prvoinstanční správní soudy v oblasti přímého a nepřímého výkonu spolkové veřejné správy. Záleží na tom, jak zákon fakticky stanoví kompetence úřadu, který správní rozhodnutí vydal a nikoli jakým způsobem je věc spravována.³¹⁵

Kromě revize k Správnímu soudnímu dvoru nadále existuje možnost podat správní ústavní stížnost k Ústavnímu soudu, domnívá-li se stěžovatel, že byl porušena jeho Ústavou zaručená práva.³¹⁶ Lze podat nejprve tuto stížnost k Ústavnímu soudu a poté, pokud bude stížnost zamítnuta, podat revizi k Správnímu soudnímu dvoru. K Ústavnímu soudu se mohou také obracet soudy první instance s otázkou ústavnosti zákonů. Kromě toho mohou položit předběžné otázky k rozhodnutí ESD podle článku 267 SFEU.³¹⁷ Podání ústavní stížnosti v případě porušení Ústavou zaručených práv je samozřejmě možné také v ČR.

Rakouské správní soudnictví je na rozdíl od českého správního soudnictví uzákoněno jako dvoustupňové. Jak již bylo řečeno, dvoustupňovost soudního řízení není nezbytně nutná. Přednost rakouské soustava správních soudů shledávám v tom, že je postavena samostatně, tj. odděleně do obecných soudů. Může to být výhodnější pro výběr a specializaci soudců pro správní agendu. Na druhou stranu česká koncepce správních soudů zařazených do krajských soudů

³¹³ KÖHLER M.: *The reform of the Administrative Jurisdiction in Austria – Theoretical background and main features of the system*. In: *Public security and public order*. (Scientific articles) [on-line] [cit.2022-02-15] Kaunas (LTU): Mykolo Romerio Universiteto, 2015, ISSN 2335-2035, s. 31-63. Dostupné z: [MRU VSVT \(14\).pdf \(mruni.eu\)](#)

³¹⁴ čl. 133 odst. 1 B-VG

³¹⁵ KÖHLER M.: *The reform of the Administrative Jurisdiction in Austria – Theoretical background and main features of the system*. In: *Public security and public order*. (Scientific articles) [on-line] [cit.2022-02-15] Kaunas (LTU): Mykolo Romerio Universiteto, 2015, ISSN 2335-2035, s. 31-63. Dostupné z: [MRU VSVT \(14\).pdf \(mruni.eu\)](#)

³¹⁶ čl. 144 B-VG

³¹⁷ BUNDSCHUH-RIESENEDER, F., BALTHASAR, A.: *Administrative Justice in Austria in the Stage of Transition: From Administrative Appeals to Administrative Courts or the Final Stage of "Tribunalization" of Administrative Disputes*. In DRAGOS, D.C., NEAMTU, B.: *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Berlin: Springer-Verlag, 2014, 605 s. ISBN 978-3-642-34945-4, s. 209-231.

byla zřejmě vybrána z důvodu nižších zřizovacích a provozních nákladů. U obou zemí je vrcholným soudním orgánem samostatně postavený soud. Pro rozhodování kompetenčních sporů mezi soudy byl v ČR zřízen zvláštní senát, v Rakousku byla tato agenda svěřena přímo Správnímu soudnímu dvoru.

Tabulka 1 Základní organizace správního soudnictví

	Samostatné správní soudnictví	Počet Instancí	Počet soudů	Vrcholný orgán	Kompetenční spory rozhoduje
ČR	NE	1	8	Nejvyšší správní soud	Zvláštní senát
Rakousko	ANO	2	9+2	Správní soudní dvůr	Správní soudní dvůr

Zdroj: vlastní

Součástí reformy rakouského správního soudnictví v roce 2012 bylo zrušení odvolání v rámci správního řízení. Tím bylo možné zrušit nezávislé správní senáty a jejich agendu přenést rovnou na soudy. Stálo by za úvahu, zda by nebyl obdobný postup vhodný také pro ČR. Zrušila by se odvolací agenda u odvolacích správních orgánů a přesunula by se na správní soudy. Taková reforma veřejné správy a správního soudnictví by však byla velmi rozsáhlá a také i nákladná z hlediska jejího zavedení.

Zrušení odvolání před správními úřady v Rakousku vyvažuje apelační princip rozhodování prvoinstančních soudů. Žaloba se navíc podává ke správnímu úřadu, který napadené rozhodnutí vydal. Tento úřad potom může vydat předběžné rozhodnutí, které schvaluje soud. Rozsudkem správního soudu je nahrazeno napadené rozhodnutí správního úřadu. V ČR se sice lze odvolat proti správnímu rozhodnutí ve správním řízení, naproti tomu krajské soudy rozhodují na kasačním principu a v případě zjištění nezákonnosti správního rozhodnutí jej zruší a vrátí k řešení správnímu úřadu. Tudíž je zde snaha o to, aby se rozhodnutí správních orgánů řešily na úrovni veřejné správy.

Výhodu pro žalobce v rakouské právní úpravě spatřuji v zákonném odkladném účinku vykonatelnosti správního rozhodnutí při podání žaloby k prvoinstančnímu soudu. Jak jsem již uvedla výše, mám za to, že by každá žaloba ve správním soudnictví měla mít odkladný účinek daný ze zákona. V případě

revize rozsudku prvoinstančního soudu v Rakousku může být stejně jako v ČR odkladný účinek přiznán pouze na návrh.

Tabulka 2 Přezkum správních rozhodnutí – vybraná kritéria

	Možnost odvolání ve správním řízení	Podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (úřadu)	Princip řízení v žalobě proti rozh.spr.org.	Odkladný účinek žaloby ze zákona	Opravný prostředek proti rozsudku správního soudu
ČR	ANO	krajský soud	kasační	NE	kasační stížnost
Rakousko	NE	správní úřad	apelační	ANO	revize

Zdroj: vlastní

Proti rozhodnutí prvoinstančního soudu je opravným prostředkem revize. Podává se k prvoinstančnímu soudu, který ve věci rozhodl. Ten nejdříve zkoumá přípustnost revize a rozhodne o její případné nepřipustnosti. Poté předává revizi druhé instanci, kterou je Správní soudní dvůr. Proti rozsudku krajského soudu v ČR je opravným prostředkem kasační stížnost, která se podává přímo k Nejvyššímu správnímu soudu. Podmínky přípustnosti revize před druhou instancí v Rakousku se jeví jako velmi omezující oproti podmínkám způsobující nepřipustnost a nepřijatelnost kasační stížnosti v ČR. Na základě tohoto srovnání by se dalo hovořit o neformálním dvoustupňovém správním soudnictví také v ČR. Je však rozdíl rovněž v tom, že když je revize SSD shledána jako přípustná a následně také jako oprávněná, SSD může sám za určitých podmínek ve věci rozhodnout a nahradit tak rozsudek prvoinstančního soudu.

ZÁVĚR

Cílem diplomové práce bylo přiblížit čtenáři problematiku soudního přezkumu správních rozhodnutí a analyzovat současnou právní úpravu a praxi v této oblasti. Mám za to, že vymezený cíl diplomové práce byl splněn.

V úvodní části jsem metodou historického výkladu popsala vývoj správního soudnictví na našem území od jeho počátku, který se vztahuje k přijetí tzv. prosincové ústavy z roku 1867, kdy byla naše země součástí monarchie Rakousko-Uhersko. Správní soudnictví u nás fungovalo v období první republiky prostřednictvím nejvyššího správního soudu. Po druhé světové válce, kdy nastoupila k moci komunistická strana, bylo správní soudnictví zrušeno a následně bylo znovuzavedeno až v roce 1991. Koncepce správního soudnictví však trpěla takovými nedostatky, že byla v roce 2001 zrušena. Analýzu těchto nedostatků a důvodů pro zavedení nového správního soudnictví jsem provedla v první kapitole diplomové práce.

Jelikož téma diplomové práce obsahuje správní rozhodnutí, věnovala jsem další kapitolu právě rozhodnutí v rámci veřejné správy. Krátce jsem popsala veřejnou správu, pojem správní orgán a správní rozhodnutí. Metodou analyticko-deskriptivní jsem charakterizovala obsahové a formální náležitosti správních rozhodnutí s uvedením vad, kterými mohou trpět. Zaměřila jsem se na závažné vady, které zapříčiňují nezákonnost správního rozhodnutí nebo jeho nicotnost. Nicotnost způsobují vady natolik závažné, že takové rozhodnutí vůbec nelze označit za veřejně mocenské rozhodnutí. Důležitá je skutečnost, že nicotné rozhodnutí není platné a nemůže tudíž vyvolat žádné právní následky. Součástí druhé kapitoly je také přezkum správních rozhodnutí ve správním řízení. To je možné řádnými opravnými prostředky, dozorčími prostředky a mimořádnými opravnými prostředky. Zabývala jsem se zejména právní úpravou uplatnění řádných opravných prostředků, kterými jsou odvolání a rozklad, a to z důvodu toho, že jejich vyčerpání je podmínkou přípustnosti žaloby ve správním soudnictví.

Ve stěžejní části diplomové práce, která náleží třetí a čtvrté kapitole, jsem metodou analyticko-deskriptivní a komparativní popsala a analyzovala jednotlivé aspekty současné právní úpravy a praxe soudního přezkumu správních

rozhodnutí. Přezkum správních rozhodnutí je realizován žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, kterou má právo podat každý, kdo byl nezákonným správním rozhodnutím negativně dotčen ve své správní sféře. Ve správním soudnictví se poskytuje ochrana výhradně veřejným subjektivním právům. Pokud je správním rozhodnutím dotčeno subjektivní právo soukromé, může přezkum provést pouze civilní soud, který postupuje podle části páté občanského soudního řádu. Dochází tak k rozdělení, neboli dichotomii soudního přezkumu správních rozhodnutí. Ve třetí kapitole jsem provedla analýzu právní úpravy obou větví s výsledným konstatováním, že oba druhy přezkumu správních rozhodnutí, jak v civilním, tak ve správním soudnictví, odpovídají požadavkům čl. 6 Úmluvy na zajištění práva na spravedlivý proces. V souvislosti s tímto tvrzením vyvstává otázka, zda je vůbec takový dualismus potřebný a neměly by veškerá správní rozhodnutí přezkoumávat soudy ve správním soudnictví. Tomu by přispíval také fakt, že v době zavedení dualismu bylo v některých případech obtížné odlišit, zda bylo dotčeno právo v oblasti soukromoprávní nebo veřejnoprávní. Docházelo k prodlužování soudního řízení na základě odmítní žalob pro nepřipustnost a z důvodu řešení kompetenčních sporů vzniklých mezi soudy. V současnosti se však situace na základě judikatury zvláštního senátu ustálila, což je patrné také ze snižování podílu kompetenčních žalob mezi soudy v rozhodovací činnosti zvláštního senátu. Zastávám tudíž názor, že systém rozdělení soudních pravomocí týkajících se přezkumu správních rozhodnutí mezi správní a civilní soudy není nutné měnit, a to s ohledem na možnost dalších úskalí, které každá zásadní změna s sebou přináší.

Za možný nedostatek v řízení před správními soudy stejně jako před soudy civilními naopak pokládám skutečnost, že podání žaloby nemá zákonný odkladný účinek na vykonatelnost správního rozhodnutí. Odkladný účinek zabraňuje vzniku následků, které lze v některých případech nesnadno odstranit, případně může být jejich odstranění nemožné. Myslím si, že vyjma situací, kdy by odkladem vykonatelnosti správního rozhodnutí hrozily závažné následky, by podání žaloby mělo mít odkladný účinek daný ze zákona.

Významným rozdílem mezi civilním a správním soudnictvím je podle mého názoru skutečnost, že správní orgán není účastníkem řízení před civilním soudem. V řízení před správním soudem je správní orgán nejen účastníkem řízení, ale také

má následně povinnost vázat své rozhodnutí rozsudkem soudu. V občanském soudním řízení tuto povinnost správní orgán nemá a jelikož není účastníkem řízení, rozsudek soudu se mu ani nedoručuje. Správní orgány mohou potom svá chybná rozhodnutí opakovat. Domnívám se, že by v tomto ohledu mohla více probíhat komunikace mezi civilními soudy a správními orgány tím způsobem, že by správní orgány byly vždy vyrozuměny o rozsudku ve věci správního rozhodnutí, které samy vydaly, i když nejsou dle o. s. ř. účastníky řízení. Takový opis rozsudku by správní orgán dostal „na vědomí“. Zamezilo by se tak případným dalším chybným rozhodnutím správního orgánu. Jistě by v tomto ohledu mohlo pomáhat vzdělávání úředníků, s důrazem na jejich seznámení s judikaturou správních a civilních soudů rozhodujících v otázkách žalob proti správnímu rozhodnutí. V úvahu by také přicházela možnost, aby se správní orgány mohly obracet na správní soudy ohledně posouzení sporné otázky při řešení případů, ve kterých judikatura neexistuje. Mohlo by se tím zabránit případnému soudnímu přezkumu správního rozhodnutí. Otázkou je, jak moc by to krajské soudy, případně NSS zatížilo a jestli by byl výsledný efekt natolik výrazný, že by ním došlo ke snížení nápadu na soudy. Myslím si, že by tato cesta případně mohla vést i k částečnému odbřemenění přetížených soudů ve správním soudnictví.

Dalším rozdílem mezi civilními a správními soudy, který bych chtěla zdůraznit, je dvoustupňovost řízení před civilními soudy. Proti rozsudku je možné se odvolat, což je pro žalobce příznivější. Naproti tomu přezkum rozhodnutí ve správním soudnictví je jednoinstanční, lze pouze podat kasační stížnost jakožto opravný prostředek k Nejvyššímu správnímu soudu. Mohli bychom uvažovat o zavedení druhé instance také ve správním soudnictví. Bylo by s tím však spojeno další rozšiřování soudního aparátu. Požadavek na dvouinstančnost řízení navíc nepatří mezi základní složky práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Proto zavedení druhé instance nepovažuji za nutnost a nejsem ani toho názoru, že by měla být tato myšlenka uvedena do praxe z organizačních a zejména ekonomických důvodů.

Pro komparaci právní úpravy ČR jsem zvolila právní úpravu správního soudnictví v Rakousku. Důvodem byl společný historický základ správního soudnictví a také podobnost v počtu obyvatel a velikosti státního území obou zemí. V poslední kapitole jsem provedla srovnání vývoje správního soudnictví

v obou státech, který byl přes společný počátek odlišný, a to z důvodu rozdílného politického uspořádání. Dále jsem popsala vybrané aspekty právní úpravy správního soudnictví a soudního přezkumu správních rozhodnutí v Rakousku, které jsem porovnávala s právní úpravou v ČR.

Součástí reformy rakouského správního soudnictví bylo zrušení odvolání v rámci správního řízení. Tím bylo možné zrušit také nezávislé správní senáty a jejich agendu přenést na správní soudy. Stálo by za zvážení, zda by nebyl obdobný postup vhodný také pro ČR. Tedy zrušení odvolání ve správním řízení a jeho nahrazení žalobou ke krajskému soudu, který by rozhodoval na apelačním principu. I když apelační princip nepovažuji ve správních věcech za nezbytný, v případě zrušení odvolání je naprosto nevyhnutelný. S reformou v takovém rozsahu je však spojena mimo jiné také personální otázka. Muselo by být umožněno, po vzoru Rakouska, přechod úředníků krajských úřadů, kteří mají na starosti odvolací agendu, do správního soudnictví a jejich případné dovzdělání. Co se týče prostorů a vybavení, variantou by byly zcela samostatné soudní budovy nebo začlenění soudů ve správním soudnictví do budov krajských úřadů či rozšíření prostor krajských soudů. Taková reforma českého správního soudnictví se však jeví jako velmi rozsáhlá a také i nákladná z hlediska jejího zavedení.

V rakouské právní úpravě je dále stanoven zákonný odkladný účinek vykonatelnosti správního rozhodnutí při podání žaloby k prvoinstančnímu soudu. Jsem toho názoru, že by se tímto směrem mohla ubírat také právní úprava přezkumu správních rozhodnutí v ČR. Samozřejmě by však neměl být odkladný účinek kasační stížnosti, která není odvoláním a NSS není dovolacím soudem.

Při komparaci kasační stížnosti v ČR a revize ke Správnímu soudnímu dvoru v Rakousku je vidět, že SSD sice je druhou instancí v přezkumu správních rozhodnutí, avšak podání revize rozsudku prvoinstančního soudu je mnohem více omezeno než podání kasační stížnosti v ČR. V Rakousku je podání revize přípustné pouze v případě, že byla před prvoinstančním soudem řešena zásadní právní otázka. Naproti tomu v ČR zůstávala nepřijatelnost kasační stížnosti omezena po dlouhou dobu pouze ve věcech mezinárodní ochrany. Při poměrně obsáhlé koncepci kasačních důvodů to vedlo k velkému počtu podávaných kasačních stížností a přetěžování NSS. Proto byla možnost podat kasační stížnost v loňském roce změněna novelou soudního řádu správního. Při přípravě novely

byly navrhovány výraznější omezení přijatelnosti kasační stížnosti, a to tím způsobem, že by NSS nemusel odůvodňovat odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost. NSS by tak mohl řešit jen vybrané kauzy obdobně jako v angloamerickém soudním systému, kde si nejvyšší soud sám vybírá případy, které bude řešit a tvoří tak precedens. Nakonec bylo přijato omezení přijatelnosti jen na věci, které rozhoduje specializovaný samosoudce krajského soudu. Kasační stížnost je tedy nyní určena pro závažnější nebo složitější případy a mám za to, že by to tak mělo i zůstat. Ve srovnání s rakouskou právní úpravou by dle mého názoru mohlo dojít ještě k většímu omezení v přípustnosti či přijatelnosti kasační stížnosti. Došlo by tím k posílení úlohy NSS ve sjednocovací činnosti v oblasti správního soudnictví.

Seznam použité literatury

Monografie:

ADAMEC, M., ADAMUSOVÁ, Z., BALOUNOVÁ, J. a kol.: *Soudní řád správní. Kritická analýza*. Praha: Auditorium, 2019, 151 s. ISBN 978-80-87284-79-7,

FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., VETEŠNÍK, P., ŠKUREK, M., HORZINKOVÁ E., NOVOTNÝ, V., SOVOVÁ, O., SCHEU, L.: *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 884 s. ISBN 978-80-7598-797-6.

GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK, V.: *Ústavní systém České republiky*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 516 s. ISBN 978-80-7380-423-7.

HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

HOETZEL, J.: *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 454 s. ISBN 978-80-7598-168-4.

HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2019, 398 s. ISBN 978-80-7502-365-0.

JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, P., ŠURÁNEK, P.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8.

KOPECKÝ, M.: *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9.

KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s. ISBN 978-80-7598-479-1.

PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014, 368 s. ISBN 978-80-7502-053-6.

PÍTROVÁ, L., POMAHAČ, R.: *Evropské správní soudnictví. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 1998, 433 s. ISBN 80-7179-183-0.

POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIEGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2020, 916 s. ISBN 978-80-7400-804-7.

POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, 1152 s. ISBN 978-80-7502-024-6.

PRŮCHA, P.: *Správní řád s poznámkami a judikaturou. 4. aktualizované a doplněné vydání*. Praha: Leges, 2019, 533 s. ISBN 978-80-7502-355-1.

SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní. 4. vyd.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, 484 s. ISBN 978-80-7380-830-3.

SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V., a kol.: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 260 s. ISBN 978-80-7357-518-2.

ŠROMOVÁ, E.: *Správní řízení od A do Z. 3. aktualizované a doplněné vydání*. Olomouc: ANAG, 2020. 470 s. ISBN 978-80-7554-259-5.

Časopisecké články:

DOMINIK, M.: *Patnáct let zvláštního senátu*. Správní právo 1/2019, Praha: MV ČR, 2019.

HAMULÁKOVÁ, K.: *Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy*. Správní právo 8/2012, Praha: MV, 2012, s. 471-483.

LAVICKÝ, P.: *Problémy vymezení pravomoci civilních a správních soudů*. Jurisprudence 4/2012, Praha: Wolters Kluwers, 2012, s. 3-9.

POUPEROVÁ, O.: *Rozhodnutí správního orgánu a jeho platnost*. Správní právo, č. 8/2008. [on-line] s. 510-524. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-8-2018.aspx>

Konferenční příspěvky:

BUNDSCHUH-RIESENEDER, F., BALTHASAR, A.: *Administrative Justice in Austria in the Stage of Transition: From Administrative Appeals to Administrative Courts or the Final Stage of "Tribunalization" of Administrative Disputes*. In

DRAGOS, D. C., NEAMTU, B.: *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Berlin: Springer-Verlag, 2014, 605 s. ISBN 978-3-642-34945-4, s. 209-231.

KÖHLER M.: *The reform of the Administrative Jurisdiction in Austria – Theoretical background and main features of the system*. In: *Public security and public order*. (Scientific articles) [on-line] [cit.2022-02-15] Kaunas (LTU): Mykolo Romerio Universiteto, 2015, ISSN 2335-2035, s. 31-63. Dostupné z: [MRU VSVT \(14\).pdf \(mruni.eu\)](#)

WAGNER, M.: *Novinky v rakouském správním soudnictví jako příspěvek k úvahám nad reorganizací správních soudů v České republice*. Acta Iuridica Olomucensia, 2020, Vol. 15, No. 2, No. 3, ISSN 1801-0288, s. 165-173.

Zákonná úprava:

Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky

Úmluva o ochraně lidských práv a svobod (EÚLP) (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.)

Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky

Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky

Zákon č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)

Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích

Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů

Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře

Zákon č. 60/1965 Sb., o prokuratuře

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)

Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích

Zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích

Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)

Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody

Vyhláška č. 646/2004 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby.

Citované právní předpisy jsou dostupné on-line na: <https://www.aspi.cz> [cit.2022-01-29].

Rakouská právní úprava:

Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930

Bundesgesetz über die Organisation des Bundesverwaltungsgerichts (BVwGG), BGBl I Nr 10/2013

Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz VwGVG), BGBl. I Nr 33/2013

Finanzverwaltungsgerichtsbarkeitsgesetz, BGBl I Nr 14/2013

Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG), BGBl Nr 51/1991

Bundesabgabenordnung (BAO) (Finanzverwaltungsgerichtsbarkeitsgesetz, BGBl I Nr 14/2013)

Bundesfinanzgerichtsgesetz(BFGG) (Finanzverwaltungsgerichtsbarkeitsgesetz BGBl I Nr 14/2013)

Citované právní předpisy jsou dostupné on-line na: <https://www.ris.bka.gv.at/> [cit.2022-02-17].

Judikatura:

Rozhodnutí ESLP ve věci Albert and Le Compte v. Belgie ze dne 10. 2. 1983, Appl. No 7299/75.

Rozhodnutí ESLP ve věci Eisenstecken v. Rakousko ze dne 3. 10. 2000, Appl. No 29477/95.

Rozsudek ESLP ve věci Zumtobel vs. Rakousko ze dne 21. 9. 1993. Stížnost 12235/86.

Citovaná rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva jsou dostupná on-line na: <https://juricaf.org/> [cit.2022-01-29].

Nález ÚS ze dne 27. 6. 2001 Pl. ÚS 16/99, 276/2001 Sb., N 96/22 SbNU 329.

Nález I. senátu ÚS ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. I. ÚS 390/05

Usnesení ÚS ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1861/07

Citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná on-line na:
<https://www.usoud.cz> [cit.2021-10-07].

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27.5.2004, sp. zn. 20 Cdo 1280/2003. [on-line] [cit.2021-09-02]. Dostupné na: <https://www.nsoud.cz>

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21.10.2008, č. j. 8 As 47/2005-86

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31.10.2017, č. j. As 165/2016-46

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, č.j. 2 As 34/2006-73

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 7. 2011 č. j. 7 As 100/2010-46

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87

Usnesení NSS ze dne 28. 2. 2007, č. j. Konf 110/2005-6

Usnesení NSS ze dne 31. 1. 2007, č. j. Konf 30/2006-5

Usnesení NSS ze dne 5. 3. 2012, č. j. Konf 53/2011-25

Usnesení NSS ze dne 20. 9. 2007, č. j. Konf 22/2006-8

Usnesení NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 As 66/2010-84

Usnesení NSS ze dne 23. 12. 2011, č. j. Nad 32/2011-41

Usnesení NSS ze dne 29. 10. 2007, č. j. 8 Afs 75/2007-115

Usnesení NSS ze dne 30. 11. 2021, č. j. 7 As 286/2021-27

Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74

Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96

Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 2 As 27/2004-78

Rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107

Rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2007, č. j. 8 As 29/2005-71

Rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 As 23/2011-82

Rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2015, č. j. 10 As 229/2014-41

Rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2003, č. j. 6 A 78/2002-39

Rozsudek NSS ze dne 1. 3. 2010, č. j. 10 Ca 33/2008-66

Rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2010, č. j. 6 As 39/2009-74

Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2018, č. j. 3 Azs 57/2017-28
Rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104
Rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2008, č. j. 8 As 2/200/-112
Rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2004, č. j. 4 Azs 189/2004-49
Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2011, č. j. 1 As 47/2011-75
Rozsudek NSS ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 Ads 4/2004-57
Rozsudek NSS ze dne 9. 5. 2007, č. j. 3 Azs 106/2006-36
Rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006-63
Rozsudek NSS ze dne 7. 3. 2018, č. j. 9 As 2/2017-32
Rozsudek NSS ze dne 22. 11. 2018, č. j. 1 As 207/2018-32
Rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001
Rozsudek KS v Praze ze dne 16. 9. 2011, č. j. 44 A 52/2010-33.
Rozsudek KS v Ostravě ze dne 9. 11. 2009, č. j. 22 Ca 111/2009-40
Rozsudek KS v Brně, č. j. 29 Ca 60/2006
Citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a krajských soudů jsou dostupná on-line na: www.nssoud.cz/ [cit.2022-02-13].

Webové stránky a elektronické zdroje:

České soudnictví 2020: Výroční statistická zpráva., České soudnictví 2019: Výroční statistická zpráva. Praha: Ministerstvo spravedlnosti ČR, 2021, 2020. [on-line] [cit.2022-02-09]. Dostupné z: [Statistické údaje z oblasti justice - Portál justice](#)

MOTEJL, O.: *Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury.* Parlament ČR, Senát, 2000. [on-line] [cit.2021-08-17]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/doc2html/1679727170/index.html>

Wikipedie: *Říšský zákoník.* [on-line] Poslední úpravy 20.9.2021. [cit.2022-02-13]. Dostupné z: https://cs.wikipedia.org/wiki/Říšský_zákoník

Wikipedie: *Vznik Československa.* [on-line] Poslední úpravy 23.5.2021. [cit.2021-07-14]. Dostupné z: https://cs.wikipedia.org/wiki/Vznik_Československa

Závěry ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 3 z roku 2005. [on-line] [cit.2021-09-15]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz>

Seznam tabulek

Tabulka 1 Základní organizace správního soudnictví	71
Tabulka 2 Přezkum správních rozhodnutí – vybraná kritéria	72