

**UNIVERZITA JANA AMOSE KOMENSKÉHO PRAHA**

**BAKALÁŘSKÉ PREZENČNÍ STUDIUM**

2012 – 2013

**BAKALÁŘSKÁ PRÁCE**

**Veronika Turečková**

**Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu**

Praha 2013

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Zdeněk Fiala

**JAN AMOS KOMENSKY UNIVERSITY PRAGUE**

**BACHELOR FULL-TIME STUDIES**

**2012 – 2013**

**BACHELOR THESIS**

**Veronika Turečková**

**An action against decisions of an administrative body**

Prague 2013

The Bachelor Thesis Work Supervisor: JUDr. Zdeněk Fiala

## **Prohlášení**

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

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v univerzitní knihovně.

V Praze dne .....

*Jméno autorky* .....

## **Anotace**

Bakalářská práce se zabývá správním soudnictvím v České republice, kde je také popsán jeho historický vývoj. Dále se práce věnuje jeho současné právní úpravě. V praktické části práce je analyzováno řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Poslední část práce je věnována kasační stížnosti.

## **Klíčové pojmy**

Kasační stížnost, Nejvyšší správní soud, rozhodnutí, správní orgán, soudní řád správní, správní soudnictví, žaloba proti rozhodnutí

## **Annotation**

The present thesis deals with administrative courts in the Czech Republic. The thesis describes their historical development and then focuses on the current legislation concerning the administrative courts. The position of the administrative court when considering a legal action is analysed in the practical part of the thesis, focusing in detail on the action against the decision of an administrative authority. The last part of the thesis is devoted to the cassation complaint.

## **Key words**

A cassation complaint, The supreme administrative court, decision, administrative authority, the code of administrative justice, administrative justice, action against decisions

# OBSAH

<b>úvod</b> .....	<b>8</b>
<b>1. VÝVOJ SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ V ČESKÉ REPUBLICE</b> .....	<b>10</b>
1.1 Počátky správního soudnictví na našem území, Rakousko - Uhersko .....	11
1.2 Správní soudnictví za doby první republiky .....	12
1.3 Období Protektorátu Čechy a Morava a období poválečných let .....	13
1.4 Vývoj správního soudnictví v 60. a v 80. letech .....	14
1.5 Správní soudnictví po roce 1989 .....	15
1.6 Správní soudnictví a jeho další vývoj do současnosti .....	16
<b>2. SOUČASNÁ ÚPRAVA SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ</b> .....	<b>19</b>
2.1 Současná právní úprava a její principy .....	19
2.2 Správní soudnictví a jeho současná úprava .....	22
2.3 Správní soudnictví a jejich pravomoc .....	24
2.4 Příslušnost soudů .....	25
2.5 Nejvyšší správní soud jeho postavení a organizace .....	26
2.5.1 Plénum .....	28
<b>3. ŽALOBA</b> .....	<b>30</b>
3.1 Druhy žalob .....	31
3.2 Náležitosti žaloby .....	33
3.2.1 Obecné náležitosti .....	34
3.3.2 Zvláštní náležitosti žaloby .....	34
3.4 Přirozené náležitosti žaloby .....	36
<b>4. ŽALOBA PROTI ROZHODNUTÍ SPRÁVNÍHO ORGÁNU</b> .....	<b>38</b>
4.1 Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu .....	38
4.2 Žalobní legitimace – kdo je oprávněn podat žalobu .....	39

4.3	Vztahy soukromoprávní a vztahy veřejnoprávní .....	40
4.4	Změny přinesené soudním řádem správním .....	41
4.5	Odkladné účinky žaloby .....	42
4.6	Struktura správní žaloby .....	43
<b>5.</b>	<b>KASAČNÍ STÍŽNOST .....</b>	<b>47</b>
5.1	Důvody kasační stížnosti .....	48
5.2	Nepřípustnost kasační stížnosti a její nepřijatelnost .....	49
5.3	Účastníci řízení kasační stížnosti .....	49
5.4	Náležitosti, lhůta a místo podání kasační stížnosti .....	49
5.5	Účinky kasační stížnosti a odkladný účinek .....	50
5.6	Reakce krajského soudu ke kasační stížnosti.....	51
5.7	Reakce nejvyššího správního soudu ke kasační stížnosti .....	52
5.8	Závěrem o kasační stížnosti .....	53
	<b>Závěr .....</b>	<b>54</b>
	<b>Seznam použitých zdrojů.....</b>	<b>57</b>
	<b>Seznam příloh: .....</b>	<b>59</b>

## ÚVOD

Správní soudnictví je téma dosti komplikované, spleťité a složité. Zahrnuje soudní kontrolu veřejné správy, stejně tak zabezpečuje přezkoumávání rozhodnutí vydaných správními orgány ve správním řízení. Považujeme ho za prostředek ochrany před nezákonnými rozhodnutími veřejné správy. Slouží k ochraně před nezákonnými zásahy veřejné správy. Správní soudnictví má v České republice dlouhodobou tradici sahající až do dob Rakouska - Uherska.

Téma bakalářské práce bylo zvoleno z důvodu zajímavosti a aktuálnosti v současné době. Už od nepaměti se lidé dožadovali ochrany proti rozhodnutím, které nepovažovali za spravedlivé. Žaloba zde existuje proto, aby nebyl člověk na svých právech zkrácen, aby se mohl bránit proti nespravedlivému rozhodnutí. Existuje zde možnost zrušení nebo zmírnění trestu, tedy jeho přezkoumání po vyčerpání možnosti podání řádného opravného prostředku ve správním řízení.

Cílem této bakalářské práce je co možná nejpodrobněji přiblížit čtenářům téma týkající se žaloby proti nezákonnému rozhodnutí. Práce se snaží popisovat v rámci správního řízení proces spojený s podáním žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Zároveň se zabývá pochopením právního systému a přiblížení problematiky čtenářovi v oblasti správního soudnictví v České republice. Mezi cíle této práce patří také porovnání historického vývoje a současného vývoje správního soudnictví.

Práce se dělí do pěti kapitol, kdy v první kapitole je stručně charakterizován vývoj správního soudnictví v České republice a jeho vznik, což přiblíží čtenářům pochopení, proč je správní soudnictví v současné podobě. Druhá kapitola navazuje na první kapitolu, kde je stručně popsána současná úprava správního soudnictví, která se dále rozšiřuje na současné právní úpravy a její principy, na pravomoc správního soudnictví, příslušnost soudů a charakteristiku Nejvyššího správního soudu.



Třetí a čtvrtá kapitola se zabývá žalobou, kde najdeme obecné vymezení pojmu žaloba a následně konkrétní vymezení žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Tato kapitola se podrobněji věnuje vývoji soudní ochrany, řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a důležitými náležitostmi.

Kasační stížnost je obsažená v poslední části kapitoly, která nám nastiňuje, proč zde existuje kasační stížnost a jaké jsou její důvody, její funkce a její další postavení.

Při zpracování bakalářské práce byla použita analytická metoda a deskriptivní metoda. Práce je také psaná za použití komparativní metody.

Přínos této práce je viděn v pochopení dané problematiky pro širší laickou společnost čtenářů a pokud možno k možnému dalšímu vývoji správního soudnictví za předpokladu, že bude poukázáno na stávající nedostatky ve správním soudnictví, popřípadě možných nedostatků, které by mohly nastat při podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

Bakalářská práce vychází převážně ze studia odborné literatury, která byla čerpána z knihovny České národní banky, která obsahuje nepřehledné množství odborných publikací nejen v ekonomické oblasti, ale i v oblasti správního práva. Dalším zdrojem této práce byly převážně zákony uvedené v seznamu použitých zdrojů a z internetové stránky Nejvyššího správního soudu. Bakalářská práce byla psána za pomoci vedoucího práce.

# 1. VÝVOJ SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ V ČESKÉ REPUBLICE

Než se začneme věnovat rozborem úpravy správního soudnictví v České republice, je důležité se nejdříve věnovat historickým základům jeho vzniku a vývoje, abychom lépe dokázali pochopit jeho současný stav. Mezi nejvýznamnější funkce státu, jak je známo, patří výkon soudnictví. *„Hlavním úkolem soudů je zákonem stanoveným způsobem poskytovat ochranu právům. To vyplývá ze základních funkcí právního státu spočívající v garantování práva na soudní ochranu. Tedy každý člověk má mít svobodný přístup k soudům. Podíváme-li se na tento problém historicky, tak zjistíme, že nejstarším právním dokumentem, v němž bylo zakotveno právo na soudní ochranu, je pravděpodobně Magna Charta Libertatum z roku 1215.“*<sup>1</sup> Vycházejí z něj i další anglické ústavní dokumenty (Habeas Corpus Act 1679, Bill of Rights 1689). Právo soudní ochrany je zakotveno v nejvýznamnějších mezinárodních dokumentech, jako je především čl. 8 a 10 Všeobecná deklarace lidských práv přijaté roku 1948. Dalším důležitým mezinárodním dokumentem, kde najdeme právo na soudní ochranu, je Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950. Z ústavních dokumentů v České republice je to Listina základních práv a svobod.

Na našem území rozlišujeme soudnictví dle toho, jaké státní funkce plní. Řadíme sem soudnictví civilní, soudnictví trestní, soudnictví správní a v neposlední řadě soudnictví ústavní. My se ovšem budeme zabývat pouze správním soudnictvím. Nejdříve si ještě stručně vysvětlíme, jaké jsou jeho úkoly. Správní soudnictví zabezpečuje přezkoumávání rozhodnutí vydaných správními orgány ve správním řízení. Považujeme ho za prostředek ochrany před nezákonnými rozhodnutími veřejné správy (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

---

<sup>1</sup> SCHELLEOVÁ, Ilona, SCHELLE, Karel a kol. *Soudnictví (historie, současnost a perspektivy)*, vydavatelství Praha: Eurolex Bohemia 2004. ISBN 80-86432-65-3, s. 15

Na území České republiky má správní soudnictví poměrně dlouhodobou tradici, i když v období demokratického a socialistického československého státu bylo správní soudnictví přerušeno a to v letech 1948, respektive 1952 až 1991. Soudní přezkum správních rozhodnutí fungoval sice nadále, ale jen v zanedbatelném rozsahu. V tomto období se prosazoval princip enumerace, jinými slovy přezkum jen rozhodnutí zákonem stanoveným, kdežto v předchozím a následujícím období se aplikovala generální klauzule, což byl přezkum všech rozhodnutí se zákonem stanovenými výjimkami.

### **1.1 Počátky správního soudnictví na našem území, Rakousko - Uhersko**

Vezmeme – li v úvahu to, že České země po dlouhou dobu státoprávně spadaly pod rakouskou – uherskou monarchii, tak můžeme počátky správního soudnictví na našem území nalézat již v Rakousku – Uhersku. První základy správního soudnictví byly zajištěny prosincovou ústavou v Předlitavsku jako soudnictví koncentrovaného, specializovaného a fungujícího podle principu již zmíněné generální klauzule. Roku 1867 byl tedy přijat základní zákon o moci soudcovské (č. 144/1867 ř. z.), který byl součástí prosincové ústavy, kde bylo úst. čl. 15 odst. 2 uvedeno, že má –li se *„někdo rozhodnutím nebo nějakým nařízením úřadu správního ve svých právech za zkrácena, má toho vůli, domáhati se práva svého před soudem správním ve veřejném a ústním řízení proti zástupci úřadu správního“*.<sup>2</sup> Jednalo se o ústavní zakotvení soudního přezkumu rozhodnutí správních úřadů ve věcech veřejnoprávních a zároveň zákon ukotvil, že pokud správní úřad rozhodoval ve věci soukromoprávní, musí se hledat ochrana v soudnictví civilním. Ve Vídni roku 1875 byl zřízen zákonem č. 36/1876 ř. z. tzv. „říjnovým zákonem“ Správní soudní dvůr a měl v pravomoci *„nalézati v každém případě, když kdo praví, že mu bylo protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního*

---

<sup>2</sup> Základní zákon státní č. 144/1867 ř. z., o moci soudní, ve znění pozdějších předpisů

*v právech jeho ublíženo*“.<sup>3</sup> Tento zákon byl přijat jako procesní předpis upravující řízení, s výčtem kompetenčních výluk na principu ochrany subjektivních práv jednotlivce. Soudní kontrola byla omezena jen na zákonnost správního aktu. Rok 1876 můžeme považovat za faktický vznik Správního soudního dvora a zároveň jeho první veřejné zasedání.

## **1.2 Správní soudnictví za doby první republiky**

Po vzniku samostatné Československé republiky převzala tato republika instituci Nejvyššího správního soudu zákonem č. 3/1918 Sb. o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních. Prvním prezidentem Nejvyššího správního soudu se stal Ferdinand Pantůček a druhým prezidentem byl Emil Hácha.

Ústavní listina<sup>4</sup> znamenala ústavní začlenění správního soudnictví, kde v § 88 odst. 1 se píše, že soudní ochranu proti správním úřadům poskytuje soud složený z neodvislých soudců a zřízený pro území celé republiky, přičemž sem zároveň spadala i specifická ochrana na nižší úrovni, kde § 86 uváděl, aby bylo postaráno prostřednictvím správních úřadů o nejlepší ochranu práv a zájmů občanů (správní soudnictví). Nadále i platil dualismus přezkumu správních rozhodnutí, který podle § 105 odst. 1 Ústavní listiny uváděl, že ve všech případech, ve kterých úřad správní rozhoduje o nárocích soukromoprávních, je dovoleno straně tímto rozhodnutím dotčené po vyčerpání opravných prostředků dovolávat se nápravy pomocí práva. Chvíli na to se ukázalo, že jako jediný soud u nás, měl spoustu tzv. nedodělků a začalo se přemýšlet o různých způsobech, jak ho odlehčit od břemen. Příčinnou mohla být ta skutečnost, že nevznikly nižší úrovně správního soudnictví předpokládané Ústavou, což mělo za následek neúměrné zatížení Nejvyššího správního soudu. Důsledkem bylo, že až na několik let se postupně protahovalo řízení a nepomohlo ani zvyšování počtu soudců. V letech 20. a 30. byl Nejvyšší správní soud pracovištěm evropské úrovně a jeho činnost je zřejmá ze sbírek

---

<sup>3</sup> Zákon č. 36/1876 o nejvyšším správním soudě, § 2 odst. 1, ve znění pozdějších předpisů

<sup>4</sup> Ústava České republiky, ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

jeho rozhodnutí.<sup>5</sup> Největší význam měla oficiální sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu též známá podle svého uspořadatele jako „Bohuslavova sbírka“. Ve sbírce bylo od roku 1918 až do roku 1948 publikováno několik desítek tisíc nálezů a z toho zhruba tisíce nálezů jsou dodnes aktuální. Jinak důležité změny přinesl až zákon č. 164/1937 Sb. velká novela říjnového zákona, která byla přijata ve snaze snížit značné množství nedodělků a urychlit řízení.

### **1.3 Období Protektorátu Čechy a Morava a období poválečných let**

V období Protektorátu Čechy a Morava a v prvních poválečných letech působil Nejvyšší správní soud i nadále, ovšem po únoru 1948 se jeho činnost postupně oslabovala i přes jeho ukotvení v ústavě, neboť po skončení 2. Světové války se mu nedařilo svou činnost řádně obnovit. Obsazenost soudu nebyla dostatečná a noví soudci nebyli jmenováni. Nejasné bylo i rozdělení kompetencí mezi českým a slovenským soudem a to až do roku 1949, proto bylo sídlo soudu definitivně přemístěno do Bratislavy, což vyřešilo účelně daný problém. Přesídlen byl do Bratislavy zákonem č. 166/1949 Sb., až fakticky přestal fungovat a zanikl, protože pro poskytování ochrany občanům pomocí soudu nezávislého na totalitní moci a pro soudní kontrolu veřejné správy tu nebylo v novém režimu místo. Po personálních čistkách a po penzionování<sup>6</sup> prvorepublikových soudců roku 1948 se pražský soud stal prakticky nefunkčním.

Nejvyšší správní soud právně přestal existovat na základě ústavního zákona č. 64/1952 Sb. o soudech a prokuratuře, který zrušil ustanovení o správním soudu a na základě zákona č. 65/1952 Sb. o prokuratuře, kterým

---

<sup>5</sup> Nejvyšší správní soud, zpráva o činnosti v letech 2003-2009. [online]. © 2003-2010 [cit.2013-06-01]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/dokumenty%5Cpublikace%5Ccs%5Cstrana\\_1-%2063.pdf](http://www.nssoud.cz/dokumenty%5Cpublikace%5Ccs%5Cstrana_1-%2063.pdf)

<sup>6</sup> Penzionování je jedna z personálních činností, zajišťující odchody pracovníků do důchodu. Pracovník může odejít do důchodu v předčasném věku (předčasný důchod), nebo může odejít do řádného důchodu, ale může také tzv. přesluhovat a odejít do důchodu v pozdějším než důchodovém věku. Organizace může jeho rozhodnutí o načasování ovlivnit pouze částečně.

byly zase zrušeny všechny předpisy o správním soudu. Jediné co zůstalo zachováno ve veřejnoprávním soudnictví je soudnictví pojišťovací (pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří), později však nazýváno jako zvláštní typ soudnictví ve věcech civilních (civilní soudy). Tyto civilní soudy tedy nadále prováděly přezkum ve správním soudnictví, ale jen v některých věcech nemocenského a sociálního pojištění. O správním soudnictví se ústava ČSSR přirozeně nezmiňovala, až po přijetí nového občanského soudního řádu tj. zákon č. 99/1963 Sb. bylo možné udělat soudní přezkum některých dalších rozhodnutí správních orgánů na podkladech tzv. opravného prostředku k civilnímu soudu, již zmiňované výjimečné veřejné právo podložil i správní řád z roku 1967, i když pouhým odkazem na zvláštní zákony (zákon č. 71/1967 Sb.). Jinak řečeno, že v období mezi rokem 1992 až 2002 probíhala soudní přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy pomocí zvláštních ustanovení občanského soudního řádu v soustavě obecných soudů, především krajských soudů a nejvyšších soudů republik (od roku 1993 vrchních soudů).

#### **1.4 Vývoj správního soudnictví v 60. a v 80. letech**

*Politické uvolnění ve druhé polovině šedesátých let 20. Století, zvláště pak v letech 1967/1968, znamenalo také připuštění odborných diskusí o správním soudnictví, resp. o jeho obnově, události srpna 1968 však jakékoliv praktické i právní kroky v tomto směru pozastavily, jediným výsledkem byla stručná novelizace Ústavy ČSSR (úst. zákon č. 155/1969 Sb.), která však ve věcech přezkoumání zákonnosti rozhodnutí správních orgánů pouze odkázala na federální zákon (ten nicméně přijat nebyl).<sup>7</sup> V době osmdesátých let přibývalo případů, kdy byla možnost se obrátit na civilní soud s opravným prostředkem, přesto celková koncepce neuznávala změn, protože změny nepřinesl ani návrh nové socialistické ústavy z konce 80. let, kde stálo, že zákon stanoví, která rozhodnutí správních orgánů budou přezkoumávat soudy (čl. 260 odst. 4) a byla obecně stanovena příslušnost federálního soudu*

---

<sup>7</sup> SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*, Vydavatelství Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, ISBN 978-80-7357-518-2, s. 36

a republikových nejvyšších soudů k přezkumu rozhodnutí ústředních správních úřadů (čl. 261), navíc je třeba ještě zmínit, že usnesení vlády ČSR č. 323 z 12. 12. 1988, který ukládal zpracovat návrh politicko-právních zásad zákona o soudním přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí správních orgánů. V tomto období se rovněž oživil i zájem odborníků o správní soudnictví.

### **1.5 Správní soudnictví po roce 1989**

Události na konci roku 1989 přinesli změnu, neboť se začínaly objevovat myšlenky o potřebě obnovení řádné soudní kontroly správy a zároveň první legislativní kroky. Tyto snahy se objevily v ústavním zákoně č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod, kdy se soudní kontrola veřejné správy za použití generální klauzule zakotvila na ústavní úrovni, když stanovil, že *každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak, přičemž z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny*<sup>8</sup>. Ve stejném směru byla taktéž novelizována ústava ČSSR (úst. zákon č. 326/1991 Sb.). Správní soudnictví (ještě na federální úrovni) bylo obnoveny na úrovni běžného zákona č. 519/1991 Sb., kterým byla vložena nová část pátá.

Okresním, krajským a nejvyšším soudům (federace a republik) patřil výkon správního soudnictví, ovšem po zániku federace byla přenesená věcná příslušnost Nejvyššího soudu České republiky na Vrchní soud v Praze a poté i na Vrchní soud v Olomouci. Ve správním soudnictví byla pravomoc stanovena velmi úzce, tak že civilní soudy rozhodovaly o žalobách proti (pravomocnému) rozhodnutí správního orgánu nebo opravném prostředku proti (nepravomocnému) rozhodnutí správního orgánu. Správní soudnictví obsažené v části páté a jeho úprava se brala jako provizorní řešení a proto pak není překvapením, že se setkává s kritickým hodnocením a myšlenkami na reformu. Roku 1993 vznikla pracovní komise a ta roku 1994 dokončila návrh zásad

---

<sup>8</sup> Listina základních práv a svobod, Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., čl. 36 odst. 2, ve znění pozdějších předpisů

zákona o Nejvyšším správním soudu, který ovšem skončil na Ministerstvu spravedlnosti. Dále vláda v únoru 1998 schválila věcný záměr zákona o Nejvyšším správním soudu. Návrh zákona byl v červenci 1998 dokončen, ale ani ten nebyl dále projednáván, nejspíš z důvodu ze změny vlády. Nová vláda tak přichystala podkladové materiály zvažující v zásadě tři modely nového uspořádání správního soudnictví (varianty: obecné soudy a Nejvyšší soud, obecné soudy a Nejvyšší správní soud, nebo speciální správní soudy a Nejvyšší správní soud) a na doporučení Poslanecké sněmovny vyhrál kompromis, tedy obecné soudy a Nejvyšší správní soud. Příprava návrhu zákona se uspěchala razantním aktem Ústavního soudu a to nálezem č. 96/2001 Sb. ÚS, sv. 22, orgán ochrany ústavnosti celou část pátou občanského soudního řádu zrušil, některé hlavní problémy správního soudnictví v rozhodnutí nastínil, i když nedokázal vždy přesvědčivě odůvodnit. Kromě jiných důvodů se upřednostňoval nesoulad úpravy správního soudnictví s čl. 6 odst. 1 Úmluvy, tj. absence možnosti komplexně posuzovat skutkový i právní stav věci (včetně možnosti dokazování). Úpravě se například vyčítala neexistence opravných prostředků, což souviselo s problémem sjednocování judikatury, roli tak plnil ústavní soud a to odvolávacího i sjednocujícího orgánu. Upozorňovalo se na chybějící soudní ochranu před nečinností správního úřadu (i zde zaskakoval ústavní soud), za ne zcela vhodnou byla hodnocena regulace o průběhu řízení. Podle tehdejší úpravy bylo možné přezkoumávat pouze zákonnost rozhodnutí s pouze výjimečnou možností dokazování.

## **1.6 Správní soudnictví a jeho další vývoj do současnosti**

Nová úprava byla uskutečněna zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, která znamenala změny, které značně reagovaly na zmiňované nedostatky:

- rozhodování v tzv. plné jurisdikci<sup>9</sup>
- podrobnější úprava průběhu řízení

---

<sup>9</sup> Jurisdikce neboli absence možnosti komplexně posuzovat skutkový i právní stav věci



- zřízení Nejvyššího správního soudu
- významné rozšíření pravomoci správních soudů včetně záležitostí, o kterých dříve rozhodovaly soudy civilní

Přijmutí soudního řádu správního znamenalo návrat k prvorepublikovému diferencovanému způsobu soudního přezkumu, kdy správním soudům náležel jen přezkum rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejného práva, naopak soudy civilní poskytují ochranu proti rozhodnutím správních orgánů ve věcech soukromého práva. Pokud jde o soukromoprávní záležitost, tak tu upravuje zase novela občanského soudního řádu provedená zákonem č. 151/2002 Sb., která znamenala nové znění části páté občanského soudního řádu (§ 244-2501). Podle ust. § 244 odst. 1 občanského soudního řádu je možno žalobu v občanském soudním řízení napadat pravomocné rozhodnutí orgánu moci výkonné, orgánu územního samosprávného celku, orgánu zájmové nebo profesní samosprávy ve věcech, které plynou z občanskoprávních, pracovních, obchodních ale i rodinných vztahů. Na rozdíl od správního soudnictví, kde dochází k soudnímu přezkumu rozhodnutí, civilní soud autonomně čili bez vztahu k původnímu správnímu rozhodnutí ve věci koná řízení a rozhoduje. V tomto řízení se postupuje dle občanského soudního řádu, ale my se jim dále nebudeme zabývat. Později se působnost i pravomoc správních soudů, zvláště pak Nejvyššího správního soudu, postupem času rozšiřovala, někdy však pouze jen na omezenou dobu.

Vznik novodobého Nejvyššího správního soudu (dále jen NSS) patří k datu 1. ledna 2003. O den později byl předsedou jmenován Josef Baxa, místopředsedou Michal Mazanec a dalších 11 soudců, kteří přišli na soud. V únoru 2003 vznikly soudcovské rady pod vedením Miluše Doškové. Soud tvořilo 17 soudců. Na jaře 2003 si soudci vybrali ještě své asistenty, většinou absolventy fakult na začátku jejich profesní dráhy. Soud měl i 23 soudců z akademických kruhů a z řad vysoce postavených úředníků státní správy. Dne 8. září 2003 proběhlo historický první zasedání NSS, kde se projednával Jednací řád NSS. Na podzim téhož roku byla ustavena redakční rada Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a oddělení evidence judikatury a ještě téhož roku vyšlo první číslo Sbírký rozhodnutí NSS. Senáty NSS rozhodnutím

pléna ze dne 29. Dubna 2004 rozděleny do dvou kolegií podle věcné náplně činnosti a to finančně-správní kolegium a sociálně-správní kolegium. Vzniknul tak rozšířený senát a jeho zřízení si vyžádalo nárůst judikaturní činnosti a tím i rizika odlišných právních názorů a nejednotnosti judikatury. Po vstupu České republiky do Evropské unie se ještě zřídilo oddělení evropského práva. Rok 2004 považujeme za období relativní stabilizace soudu. Na NSS se přizvali soudci krajských soudů na krátkodobé stáže, kdy jejich účast přinesla soudu nadhled „zvenčí a zdola“, soudcům zkušenosti z rozhodování o kasačních stížnostech. Novela zákona o azylu č. 350/2005 Sb. vedla ke vzniku institutu nepřijatelnosti kasačních stížností u azylových věcí. Roku 2006 se soud přestěhoval z provizorního pronájmu v Brně do nové zrekonstruovaného komplexu v Brně. V březnu 2007 zase vzniklo oddělení dokumentace a analytiky poskytující odborné zázemí při evidenci judikatury, vydávání Sbírký rozhodnutí NSS a při řešení případů se zahraničním prvkem. Roku 2008 NSS položil svou první předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropských společenství a téhož roku 1. října se NSS stalo kárným soudem pro všechny české soudce a státní zástupce na základě zákona č. 314/2008 Sb., zároveň dne 26. Června 2009 se stává kárným soudem i pro všechny exekutory na základě zákona č. 183/2009 Sb.

## 2. SOUČASNÁ ÚPRAVA SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

Připomeňme si tedy, že vývoj správního soudnictví byl dovršen roku 2002, kdy vyšel soudní správní řád jako zákon č. 150/2002 Sb. a později byl novelizován zákonem č. 192/2003 Sb., samozřejmě byl novelizován vícekrát, poměrně zásadní změny přináší novela z roku 2011. Ve stejnou dobu byla i nově upravena pátá část občanského soudního řádu.

*„Každý demokratický stát si buduje instituce sloužící k ochraně před nezákonnými zásahy výkonné moci. K nim patří mimo jiné vedle ústavního soudnictví i soudnictví správní. Názory na postavení a funkci správního soudnictví se vyvíjeli, tak se také vyvíjeli“<sup>10</sup> „organizační formy ochrany před nezákonnými zásahy výkonné moci. V minulosti se vycházelo z předpokladu, že existují a musí existovat podstatné rozdíly mezi soudnictvím vykonávaným řádnými, respektive obecnými soudy, a soudnictvím správním, vykonávaným soudy zvláštními, odlišnými od řádných soudů po stránce organizační i funkční.“<sup>11</sup>*

### 2.1 Současná právní úprava a její principy

Nová právní úprava správního soudnictví se skládala ze základních principů: za prvé správní soudnictví má obecně zajišťovat působnost ve věcech jako je přezkoumávání v plné jurisdikci u rozhodnutí správních orgánů, která spadají pod čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy<sup>12</sup>, o rozhodnutí o občanských právech a závazcích nebo o trestním obvinění. Působnost není nutné vázat účelně na soudy a působnost lze zajišťovat i prostřednictvím nezávislých tribunálů v rámci výkonné moci s tím, že soudům bude svěřen přezkum

---

<sup>10</sup> K vymezení pojmu „správní soudnictví“ viz zejména Macur Josef, *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*, Vydavatelství Brno: Masarykova univerzita 1992. ISBN 80-210-0484-3, s. 7

<sup>11</sup> SCHELLEOVÁ, Ilona, SCHELLE, Karel a kol. *Soudnictví (historie, současnost a perspektivy)*, vydavatelství Praha: Eurolex Bohemia 2004. ISBN 80-86432-65-3, s. 15

<sup>12</sup> Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5, 8 a 11 vyhlášena 4. 11. 1950 Radou Evropy v Římě, 209/1992 Sb., čl. 6 odst. 1

zákonosti rozhodnutí těchto tribunálů dle čl. 36 odst. 2 Listiny<sup>13</sup>. Dále přezkoumávání zákonosti rozhodnutí správních orgánů, kde jde taky o aplikaci ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny, kde uvádí, že tuto působnost lze svěřit pouze soudům. V neposlední řadě sem patří i rozhodování o povinnosti správního orgánu vydat rozhodnutí. Zde by mělo jít hlavně o případy, kdy správní orgán je nečinný ve věci z důvodu, že se odvolává na absolutní nedostatek kompetence veřejné správy, čili že nemůže vzniknout ani kompetenční konflikt, nebo na místo vydání rozhodnutí jak předepisuje právní předpis, věc vyřizuje jinou formou či věc dle předpisů o správním řízení bezdůvodně odloží nebo dokonce řízení zastaví. Další okruh případů je neodůvodněné průtahy řízení, kdy věc není vyřízena v stanovené lhůtě, jak ukládá zákon, proto je potřeba zajistit ve správním soudnictví tomu odpovídající právní ochranu účastníků správního řízení v případě, že se nelze takové ochrany dovolat pomocí prostředků správního procesu. Správní soudnictví nadále zajišťuje rozhodování o zákonosti individuálních aktů správních orgánů, která nejsou rozhodnutími – akty deklaratorní povahy individuálně vydávané správními orgány, které mají formu osvědčení nebo potvrzení již existujících práv a povinností. Zákonost má být správně hodnocena jak z hlediska vydání takového aktu, tak i z hlediska obsahu aktu samotného. Rozhodování o zákonosti faktických zásahů veřejné moci do práv osob, které nejsou rozhodnutími ani individuálními akty jako je například policejní zásah. Pouze ústavní stížností je možná obrana proti takovým zásahům orgánů veřejné moci práv a svobod. Řadíme sem soudní kontrolu podzákoných právních předpisů, kde je pravomoc umožňující tento nezákonný právní předpis zrušit. Stejně tak dále rozhodování o návrzích i stížnostech ve věcech volebních zakládající se na hmotně právní úpravě příslušných volebních zákonů. Včetně rozhodování o návrzích na zrušení politické strany (případně politického hnutí) a na pozastavení či znovuoobnovení jejich činnosti založené na hmotně právní úpravě příslušných zákonů upravujících sdružování v politických stranách (politických hnutí).

---

<sup>13</sup> Listina základních práv a svobod, zákon č. 2/1993 Sb., čl. 36 odst. 2, ve znění pozdějších předpisů

Druhý princip vychází ze souvislosti s reformou správního soudnictví, kdy byla potřeba vyřešit problematiku tzv. kompetenčních sporů (rozhodování sporů o pravomoc mezi soudy a orgány státní správy, dále rozhodování sporů o rozsah kompetencí mezi státními orgány zemní samosprávy tedy o přenesení této působnosti – článek 87 odst. 2 písm. b) <sup>14</sup>Ústavy soudu na Nejvyšší právní soud.

V pořadí třetí princip vychází z toho, aby řízení před soudy probíhalo v jediné soudní instanci z praktických důvodů. Kvůli sjednocení rozhodování je potřeba založit možnost podat mimořádný opravný prostředek z důvodu porušení zákonnosti jinými slovy kasační stížnost obrácena na Nejvyšší správní soud.

Princip čtvrtý vychází z toho, že z působnosti správního soudnictví se vylučuje soudní rozhodování v případech, kdy správní orgán rozhoduje ve věci soukromého práva. Byla připravená samostatná zákonná úprava výkonu této působnosti. Když správní orgán rozhodoval v případech podle zvláštního zákona ve věci soukromého práva, úprava dává možnost, aby každý tímto rozhodnutím dotčen se mohl obrátit se žalobou na soud, a ten rozhodne v nalézacím řízení. Mohou při tom vzniknout konflikty z důvodu řešení otázek dualismu práva mezi civilním a správním soudnictvím. Řeší se zvláštním postupem, odlišných od jiných sporů o věcnou příslušnost mezi soudy, zajišťující, aby nedocházelo k situacím, kdy jedno soudnictví bude vázaný názorem vrcholného soudního místa druhého soudnictví.

Pátý princip – pro správní soudnictví fungující v působnosti správních soudů vznikl nový procesní předpis a to řád. Zákon se vytvářel s ohledem na zajištění procesní úpravy, aby byla stručná, nekasuistická, vymezující prostor soudům pro pružnou aplikaci veřejných předpisů, především správního práva. Tento předpis je do značné míry autonomní (nezávislý například na právním

---

<sup>14</sup> zákon č. 131/ 2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále též „zákon č. 131/2002 Sb.“ nebo „zákon“), ve znění pozdějších předpisů

řádu, občanském soudním řádu) s ohledem na potřebnou maximální stabilitu právní úpravy a na dost negativní zkušenosti s novelizacemi občanského soudního řádu. Předpokládá se podpurné použití občanského soudního řádu, přičemž je výslovně (explicitně) zajištěno tam, kde právní řád soudní nebude mít svojí úpravu.

Řízení ve věcech, kde by mohlo v budoucnu být založena pravomoc nezávislých správních tribunálů, se s užitím zákona nepočítá. Takový je šestý princip.

*„V sedmém principu se píše: správní soudnictví podle zvoleného řešení bude tedy vykonáváno v působnosti obecných soudů a věcné příslušnosti krajských soudů, respektive jejich specializovaných senátů a Nejvyššího správního soudu, ten tvoří vrchol soudní soustavy pro správní soudnictví. Dosavadní věcná příslušnost k rozhodování některých věcí správního soudnictví u okresních a vrchních soudů a Nejvyššího soudu důsledně zaniká.“*

15

V pořadí osmý princip: ústavní úprava změněna nebyla, což tedy i znamená, že jmenování předsedy a místopředsedy NSS prezidentem republiky se na základě současného znění ústavy stává kontrasignací<sup>16</sup> předsedy vlády nebo pověřeného člena vlády.

Poslední devátý princip ukládá, že právní akty Evropských společenství neupravují problematiku řešené tímto zákonem.

## **2.2 Správní soudnictví a jeho současná úprava**

Výše popsané požadavky byly rovněž zaneseny do soudního řádu správního, kde upravují:

- pravomoc i příslušnost soudů rozhodujících a konajících ve správním soudnictví a některé otázky organizace soudů a postavení soudců

---

<sup>15</sup> SCHELLEOVÁ, Ilona, SCHELLE Karel a kol. *Soudnictví (historie, současnost a perspektivy)*. Vydavatelství Praha: Eurolex Bohemia 2004. ISBN 80-86432-65-3, s. 15

<sup>16</sup> Kontrasignace nebo-li jinými slovy spolupodpis

- postup soudů, účastníků řízení a dalších osob ve správním soudnictví ve věcech veřejnoprávních

Po nabytí účinnosti podle současné právní úpravy, rozhodují krajské soudy a Nejvyšší správní soud.

Neuvádí-li zákon jinak, tak se na organizaci soudů a postavení soudců rozhodujících ve správním soudnictví vztahují obecně právní předpisy, což je především zákon č. 6/2002 Sb. o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů jako zákon o soudech a soudcích a zákon č. 7/2002 Sb. o řízení ve věcech soudců a státních zástupců ve znění zákona č. 151/2002 Sb.

Již zmíněný zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní obsahuje základní ustanovení (obecná ustanovení) upravující pravomoc a příslušnost soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví a některé otázky organizace soudů a postavení soudců. Také upravuje postup soudů, účastníků řízení (dále jen „účastník“) a dalších osob ve správním soudnictví. Paragraf 2 nám například ukládá že, *„ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.“*<sup>17</sup> V paragrafu 3 je psáno, že: *„Ve správním soudnictví jednají a rozhodují krajské soudy a Nejvyšší správní soud. U krajských soudů vykonávají správní soudnictví specializované senáty a specializovaní samosoudci. Nestanoví-li tento zákon jinak, vztahují se na organizaci soudů a postavení soudců, rozhodujících ve správním soudnictví, obecné právní předpisy 1).“*<sup>18</sup> Hlava druhá upravuje pravomoc a příslušnost soudů, hlava třetí vyloučení soudců, přikázání věci jinému soudu, dožádání, a to vše v části první. V dalších částech jsou zahrnuty nejvyšší správní soud, krajské soudy, obecná ustanovení o řízení, zvláštní ustanovení o řízení a opravné prostředky.

---

<sup>17</sup> Zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, hlava I obecná ustanovení, § 2, ve znění pozdějších předpisů, více zde: [http://www.nssoud.cz/zakony/150\\_2002.pdf](http://www.nssoud.cz/zakony/150_2002.pdf)

<sup>18</sup> Tamtéž

Vrátíme-li se do minulosti, tak již v Rakousku-Uhersku a v Československu správní soud poskytoval soudní ochranu v případech, kdy někdo tvrdil, že opatřením správního úřadu nebo dokonce nezákonným rozhodnutím byl poškozen ve svých právech a to v letech 1876 až 1952. Podobně je soudní ochrana stanovena v stále platné páté části občanského soudního řádu, v letech 1992 až 2002. Z roku 1920 Ústavní listina sice pojednávala obecně o soudní ochraně proti správním úřadům a povolovala zavedení soudní ochrany například proti jejich nečinnosti, úkonům činěných v jiných formách než ve formě rozhodnutí či proti jimi vydaným právním předpisům, ale přesto k takovému rozšíření nedošlo. Poté Listina základních práv a svobod z roku 1991 výslovně garantuje, jako základní právo, jen soudní ochranu proti rozhodnutí orgánu veřejné správy, kdy se někdo myslí, že byl zkrácen na svých právech (čl. 36 odst. 2). To vše zapříčinilo, že pojem „správní soudnictví“ je v České republice zatím spíše viděna pouze ochrana proti rozhodnutím. Soudní řád správní nejenom zřídil Nejvyšší správní soud, ale i podstatně rozšiřuje působnost soudů ve správním soudnictví, kdežto ochrana proti rozhodnutím správních orgánů zůstane jako nejčastěji využívaná působnost a pochopitelně tak i nejnáročnější a nejzávažnější.

### **2.3 Správní soudnictví a jejich pravomoc**

Ve správním soudnictví soudy rozhodují o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, o kompetenčních žalobách a především o žalobách proti rozhodnutím (této žalobě se budeme věnovat v další kapitole) vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, fyzickou i právnickou osobou nebo jiným orgánem a to pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Soudy mohou navíc rozhodovat ještě ve věcech volebních a ve věcech politických stran a politických hnutí. Ovšem ve správním soudnictví se může požadovat ochrany práv pouze jen na návrh a jen po vyčerpání všech řádných opravných prostředků, které zákon stanovuje



a když soudní řád správní nebo zvláštní zákon nestanoví jinak. Z rozhodování soudů ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž to stanoví soudní řád správní nebo zvláštní zákon. Zákonná ustanovení nalezneme v zákoně č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, či zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, kde v §4 nalezneme výčet žalob (více kapitola 3. Žaloba).

## 2.4 Příslušnost soudů

K řízení je věcně příslušný krajský soud, avšak nestanoví-li se jinak. Krajský soud rozhoduje o žalobách: *Ve věcech důchodového pojištění a důchodového zabezpečení je k řízení příslušný krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště, po případě v jehož obvodu se zdržuje. Ve věcech nemocenského pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti je k řízení příslušný krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci rozhodl v prvním stupni.*<sup>19</sup> Tedy podle hlavy II krajské soudy §31<sup>20</sup> ve věcech důchodového pojištění, úrazového pojištění, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory, ve věcech přestupků, mezinárodní ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince (a jiných rozhodnutí), jejich důsledkem je omezení osobní svobody cizince (i v dalších věcech), v kterých tak stanoví zvláštní zákon.

*„Nejvyšší správní soud, jako soud především kasační, dbá v rámci své činnosti o zákonnost a jednotu rozhodování krajských soudů a správních orgánů tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech směřujících proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů ve správním soudnictví, jimiž se stěžovatelé domáhají zrušení napadených rozhodnutí. Tato ochrana proti*

---

<sup>19</sup> SCHELLEOVÁ, I., SCHELLE, K. a kol. *Soudnictví (historie, současnost a perspektivy)*. Praha: Eurolex Bohemia 2004. ISBN 80-86432-65-3, s. 15

<sup>20</sup> Zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, hlava I obecná ustanovení, § 2, ve znění pozdějších předpisů

*nezákonným rozhodnutím správního orgánu je dále nově doplněna o ochranu před jeho nečinností a před nezákonnými zásahy správního orgánu.*<sup>21</sup> Dále rozhoduje ve věcech volebních, ve věcech rozpuštění politických stran a politických hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti. O kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů ve věcech zrušení opatření obecné povahy nebo jejich částí pro rozpor se zákonem a podobně o kasačních stížnostech ve věcech místního a krajského referenda. V jeho kompetenci je i rozhodování kladných či záporných kompetenčních sporů mezi orgány veřejné správy. NSS je i kárným soudem pro řízení ve věcech soudců, státních zástupců a exekutorů.

Místně příslušný je soud, kde v jeho obvodu je sídlo správního orgánu, který v dané věci vydal rozhodnutí v posledním stupni nebo jiným způsobem zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany.

Jestli byl návrh ve věci správního soudnictví podán u soudu, jenž není věcně příslušný k jeho vyřízení, předá ho soud k vyřízení soudu, který je věcně a místně příslušný. Postoupí-li věc nesprávně k Nejvyšším správnímu soudu, tak jí NSS navrátí krajskému soudu, který jí postoupil, nebo ji postoupí krajskému soudu, který je věcně i místně příslušný. Platí, že když soud není místně příslušný k vyřízení návrhu, který byl u něj podán, postoupí jej k vyřízení soudu příslušnému. Může se stát, že soud nemusí souhlasit s postoupením věci, tak předá spisy k rozhodnutí o příslušnosti Nejvyššímu správnímu soudu a rozhodnutím NSS jsou soudy vázány.

## **2.5 Nejvyšší správní soud jeho postavení a organizace**

Nejvyšší správní soud byl zřízen soudním řádem správním a tím naplnil literu Ústavy. Sídlo Nejvyššího správního soudu se nachází v Brně. Uznáváme ho jako vrcholný soudní orgán ve věcech, které patří do pravomoci soudů ve správním soudnictví zajišťující jednotu a zákonnost rozhodování a to

---

<sup>21</sup> Nejvyšší správní soud, úvod. [online]. © 2003-2010 [cit. 2013-06-01]. Dostupné z : <http://www.nssoud.cz/Uvod/art/1>

rozhodováním o kasačních stížnostech v případech, které stanoví soudní řád správní. Současně rozhoduje v dalších případech stanovených tímto nebo zvláštním zákonem. K jeho funkcím ještě patří, že kontroluje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví a na tomto základě a v zájmu jednotného rozhodování soudů přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů. Na základě zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů NSS se v případech může usnést na zásadním usnesení a to postupem v tomto zákoně stanoveným, kdy mu to dovoluje jeho rozhodovací činnost.

NSS je složen z předsedy soudu, místopředsedy soudu, předsedů kolegií, předsedů senátů a dalších soudců. Prezident ČR odvolává a jmenuje předsedu a místopředsedu NSS z řad těchto soudců. Rozhodovací činnost tohoto soudu tak vykonávají soudci, kdežto předseda a místopředseda NSS vykonávají kromě rozhodovací činnosti ještě státní správu NSS v rozsahu stanoveném soudním řádem správním. Také předsedové kolegií rozhodují a také organizují či řídí činnost kolegií. Předsedové senátu mají rozhodovací a organizační činnost a taktéž řídí činnost senátu. Soudci NSS si jmenují alespoň jednoho asistenta soudce, pracovní poměr asistenta vzniká jmenováním, kterého jmenuje anebo odvolává předseda NSS na návrh soudce, o jehož asistenta se jedná. Asistent má povinnost zachovávat mlčenlivost o věcech, o kterých se díky výkonu své funkce dozvěděl a to i po zániku funkce. Soudci se řadí rozvrhem své práce do kolegií podle svých hlavních činností. O počtu kolegií rozhoduje plénum NSS, kdy návrh podal předseda NSS. Soud tak rozhoduje v senátech nebo v rozšířených senátech, pokud tak nestanoví tento zákon, že rozhoduje a činí jednotlivé úkony předseda senátu. Senát je složen z předsedy a 6 soudců ve věcech volebních, ve věcech politických stran a hnutí a v řízení o kompetenčních žalobách a za další z předsedy a dvou soudců v ostatních případech. Kdežto rozšířený senát se skládá z předsedy a 6 soudců v případě, že rozhoduje ve věci postoupené mu senátem složeným podle odst. 2 písm. b) soudního řádu správního a z předsedy a 8 soudců v ostatních případech.

Když senát NSS dospěje při svém rozhodování k právnímu názoru, který bude odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS, tak

se věc předá k rozšířenému senátu a při předání svůj odlišný právní názor zdůvodní. Dospěje-li senát NSS při rozhodování opětovně k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru o samé právní otázce, o které se opírá rozhodnutí správního orgánu, může tuto právní otázku předložit rozšířenému senátu k posouzení. Jestli se usnese rozšířený senát na právním názoru shodném s dosavadní rozhodovací činností NSS, tak ho přijme za zásadní usnesení. Toto usnesení uveřejní předseda NSS ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a pošle je správnímu orgánu, kterého se rozhodnutí týkalo a příslušnému správnímu úřadu. Jednací řád NSS stanoví, v kterých případech může předseda NSS předložit rozšířenému senátu k posouzení jiné právní otázky.

V zájmu jednotného rozhodování soudů může předseda NSS, anebo předseda kolegia NSS či rozšířený senát na základě vyhodnocení pravomocných rozhodnutí soudů navrhnout určitému kolegiu zaujetí stanoviska a k jeho zaujetí je potřeba souhlas většiny všech členů kolegia. Otázky týkající se více kolegií nebo mezi nimi sporné, předseda NSS může na základě vyhodnocení pravomocných rozhodnutí soudů navrhnout zaujetí stanoviska plénu a to v zájmu jednotného rozhodování. NSS si může před zaujetím stanoviska vyžádat vyjádření od správních úřadů a jiných orgánů, správních senátů krajských soudů či jiných osob.

### **2.5.1 Plénum**

Plénum se skládá ze všech soudců NSS a může se platně usnášet za přítomnosti nejméně 2/3 členů a k přijetí usnesení je zapotřebí souhlasu nadpoloviční většiny přítomných členů, kdežto k zaujetí stanoviska k rozhodnutí o počtu kolegií je potřeba zase souhlasu nad poloviční většiny všech členů. Plénum svolává předseda NSS a určuje jeho program a řídí jeho zasedání. Navíc má ještě povinnost do jednoho měsíce svolat plénum, jestliže o to požádá nejméně 1/3 všech soudců NSS a v tomto případě předseda NSS určuje program pléna podle návrhu toho žádajícího o svolání pléna. Ovšem, tato zasedání pléna, jsou neveřejná. Právo zúčastnit se zasedání přesto mají

ministr spravedlnosti a předseda Nejvyššího soudu a je možné na zasedání pozvat další osoby.

Po projednání v plénu předseda NSS vydává jednací řád NSS. *V jednacím řádu Nejvyšší správní soud upravuje zejména podrobněji postup při výkonu soudnictví, při jednání kolegií a pléna, při vytváření senátů, při tvorbě rozvrhu práce, při prověrkách rozhodovací činnosti soudců Nejvyššího správního soudu, při sledování a vyhodnocování pravomocných rozhodnutí soudů, při přijímání zásadních usnesení, při zaujímání stanovisek, při vydávání Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a vnitřní organizaci Nejvyššího správního soudu.*<sup>22</sup>

Sbíрку rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vydává NSS a zde se uveřejňují vybraná rozhodnutí NSS a krajských soudů vydaná ve správním soudnictví a taktéž stanoviska i zásadní usnesení NSS.

---

<sup>22</sup> SCHELLEOVÁ, I., SCHELLE, K. a kol. *Soudnictví (historie, současnost a perspektivy)*. Praha: Eurolex Bohemia 2004. ISBN 80-86432-65-3, s. 322

### 3. ŽALOBA

Tato kapitola je věnována k pochopení fungování žaloby jako takové, abychom lépe později pochopili žalobu proti rozhodnutí správního soudnictví. Proč právě žaloba? *V lidské společnosti vždy existuje určitá míra nejistoty o právech a povinnostech mezi konkrétními jedinci. Z této nejistoty zpravidla vyplývá střet zájmů mezi jednotlivými subjekty. Tyto konflikty musí řešit nezávislá třetí osoba, a to na základě mnohdy neúplných podkladů a informací. Toto rozhodování se řídí vlastními pravidly, která umožňují, aby nezávislý třetí (zpravidla soud) mohl rozhodnout navzdory skutkové a argumentační nejistotě. Výsledkem soudního řízení bývá nastolení nového právního vztahu, který může, ale nemusí mít oporu v objektivní realitě. Proces, který může vyústit v ustavení nové hmotně-právní reality mezi stranami sporu, začíná v okamžiku, kdy žalobce uplatní svůj domnělý nárok podáním soudní žaloby.*<sup>23</sup>

Nyní si vysvětlíme pojem žaloba. Žaloba je procesním úkonem účastníka, kterým se zahajuje civilní řízení. Z procesního hlediska je žaloba procesním úkonem, jímž se žalobce obrací na soud se žádostí o poskytnutí právní ochrany proti určitému odpůrci (žalovanému). Tento procesní úkon vyvolává řízení, uvádí do pohybu soudní postup, jehož konkrétní účastníky a konkrétní předmět závazně vymezuje, zakládá povinnost soudce o něm v souladu s právem rozhodnout.<sup>24</sup> O tom není pochyb, a pojem žaloba by se mohl dále popisovat o jejím obsahu z hlediska uplatňovaného subjektivního práva, nebo o vztahu materiálních odvětví práva k žalobě, tento vztah tu vždy byl, neboť žaloba je proto, aby jejím prostřednictvím byla poskytnuta právní ochrana právu, který stát nedovoluje bránit svépomocí.

První krok k transformaci objektivní reality do soudního rozhodnutí je právě žaloba, jejímž prostřednictvím žalobce určuje, do jaké míry soud může

---

<sup>23</sup> SVOBODA, K. *Žaloba v civilním řízení*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. ISBN 978-80-7357-535-9, s. 1

<sup>24</sup> WINTEROVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní*. Praha: Linde Praha a. s., 2008. ISBN 978-80-7201-726-3, s.208

do dosavadních vztahů mezi účastníky zasáhnout a pozměnit je. Žaloba a následně jeho pravomocný rozsudek mají zvláštní vlastnost, kdy přetvářejí a zjednodušují objektivní realitu, která vlastně vedla k jejich vzniku a to nejdříve do tvrzení žalobce a poté do soudního rozhodnutí.

### 3.1 Druhy žalob

I přesto, že bychom se mohli setkat s odlišnými názory, je možné v teorii rozlišovat následující druhy žalob<sup>25</sup> podle obsahu žalobního petitu.<sup>26</sup>

- podle obsahu žalobního petitu
- podle žalobního důvodu
- podle právních účinků
- podle toho, zda je podkladem pro podání žaloby hmotně-právní skutečnost nebo procesní skutečnost
- podle toho, zda žalobce skutkovými tvrzeními uvedenými v žalobě naplňuje-li či nikoliv své břemeno tvrdit pro rozhodnutí podstatná fakta (sporné a nesporné žaloby)

Žaloba slouží různé ochraně různých porušených nebo ohrožených práv z oblasti celého soukromého a někdy i veřejného práva, proto dělíme žaloby podle různých hledisek. Třídí se podle obsahu petitu (žalobního návrhu), podle účinků, které mají být žalobou docíleny, nebo podle právního důvodu žaloby. V zákonné úpravě najdeme pouze rozdělení žalob podle obsahu petitu (podle žalobního návrhu), uvádějí se žaloby:

- ve věcech osobního vztahu čili statusové
- žaloby o splnění povinnosti neboli naplnění, dělíme ještě na žaloby na plnění, které mají přivodit soudní verdikt, který ze zákona působí proti všem osobám a ne jen pouze ve vztahu k účastníkům sporu

---

<sup>25</sup> WINTEROVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní*. Praha: Linde Praha a. s., 2008. ISBN 978-80-7201-726-3, s.222

<sup>26</sup> Více zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.  
Tamtéž (*Civilní právo procesní*)

a na žaloby na plnění, které mají přivodit soudní verdikt působící jen ve vztahu mezi účastníky řízení

- žaloby o určení zda právní vztah nebo právo existuje nebo ne a těm se říká žaloby určovací, také dělíme na určovací žaloby ovlivňující vztahy mezi účastníky řízení nebo určovací žaloby, jež druhotně působí i ve vztahu k osobám, které stojí mimo řízení
- žaloby, jejichž cílem je nastolit nový hmotně-právní vztah
- žaloby procesní
- žaloby nesporné
- žaloby, které mají přivodit účinky do budoucna

To spadá do druhů žalob v občanskoprávním řízení. Tento výčet však není taxativní, ale zahrnuje většinu žalob.

Dále máme žaloby o vznik, změnu či zrušení právního vztahu zvané jako žaloby konstitutivní. Tedy podle právního záměru (podle cíle, který žalobce sleduje) rozlišujeme žaloby:

- s konstitutivními<sup>27</sup> účinky
- s jen deklaratorními účinky

Každá žaloba umožňuje zcela nový právní vztah za předpokladu, že jí soud aspoň z části vyhoví. Podáním žaloby vzniká nový typ reality čili procesní reality, v které je odražen aktuální stav dokazování. Realita může a nemusí odpovídat tomu, jak se vlastně skutek opravdu stal. Vychází-li soudní ze skutkové nejistoty, není opřen o objektivní realitu, ale jen o to, co soud považuje za prokázané. V tomto případě se rozdíl mezi konstitutivním a deklaratorním rozsudkem (žalobou) stírá. Toto dělení žalo na konstitutivní a deklaratorní je do určité míry zavádějící z důvodu, že žaloba není rozhodnutím. Právní účinky nastoluje až rozhodnutí soudu.

Ještě můžeme dělit žaloby dle žalobního důvodu, jako jsou žaloby:

- žaloby věcně-právní

---

<sup>27</sup> Konstitutivními, nebo - li tak zvanými právotvornými účinky



- žaloby obligačně-právní
- žaloby smíšené

Jenže toto dělení postrádá z procesního hlediska smysl, jelikož se nijak neodráží ve struktuře žaloby a nemá ani vliv na formulaci žalobního petitu ani na následek, který má být požadovaným soudním verdiktem nastolen.

Dále máme zase druhy žalob, které spadají do správního soudnictví. Soudní řád správní považuje za žalobu ty návrhy ke správnímu soudu, které byly předloženy:

- proti veřejnoprávním rozhodnutím správního orgánu
- k ochraně proti nečinnosti správního orgánu
- k ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu
- v kompetenčním sporu mezi orgány veřejné moci
- ve věcech střetu zájmů veřejných funkcionářů
- soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního referenda řízení ve věcech politických stran a politických hnutí
- řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části
- kompetenční žaloby
- opravné prostředky proti rozhodnutí správních soudů
- rozhodování správního orgánu o věcech soukromého práva
- konflikt kompetencí mezi mocí výkonnou a moci soudní

### **3.2 Náležitosti žaloby**

Žaloba je vždy procesním úkonem žalobce a zásadně vždy směřuje proti žalovanému. Jako procesní úkon lze vyhotovit po formální stránce učiněna písemně i ústně do protokolu, v elektronické podobě podepsané elektronicky dle zvláštního předpisu, telegraficky, nebo telefaxem. Stejně tak žaloba musí vždy obsahovat obecné náležitosti každého úkonu (§ 42 odst. 4) a zvláštní náležitosti (§ 79 odst. 1).

### 3.2.1 Obecné náležitosti

K obecným náležitostem patří označení soudu (kterému soudu je podání určeno), nejde pouze o název soudu a jeho adresy, ale i že tím žalobce dává najevo, že své určení věcné a místní příslušnosti anebo volbu příslušnosti kde je dána příslušnost na výběr. Patří sem, které věci se týká, je potřeba v žalobě uvést označení věci podle právního důvodu žaloby nebo podle rozsahu nároku. Požadavek „co sleduje“ je splněn žalobním petitum.

Dále podpis žalobce, může být nahrazen podpisem zmocněnce současně za doložení plné moci a by-li zmocněn advokát, může být jeho podpis otisk podpisového razítka, jehož vzor byl uložen u soudu. Také sem patří datum - je nutné uvést datum, i když jsou procesní účinky spojeny až s podáním žaloby soudu a ne s jejím sepsáním.

### 3.3.2 Zvláštní náležitosti žaloby

Zvláštní náležitosti žaloby jsou přesná označení účastníků, neboť žalobce má povinnost uvést přesné označení nejen sebe, ale i žalovaného. Fyzická osoba je označena jménem, příjmením a bydlištěm. Podnikatel (fyzická osoba) musí být navíc označen ve věcech obchodních identifikačním číslem. Obdobně se označují zástupci, kromě toho se ještě uvede označení advokát a adresa kanceláře. Právnícká osoba se označuje svým názvem, nebo obchodní firmou a sídlem (statutárním orgánem) či jiným pověřeným zástupcem. V obchodních věcech je potřeba uvést identifikační číslo právnické osoby. V žalobě se stát označuje názvem státu a příslušné organizační složky vystupující za stát před soudem. Obec a vyšší územní samosprávný celek se označuje názvem a sídlem – adresa úřadu.

Řadíme sem vyličení rozhodujících skutečností. *Ve sporném řízení plyne tato povinnost ze všeobecné žalobcovy povinnosti tvrzení a z toho, že ve stejném rozsahu jej tíží břemeno tvrzení. Rozhodující skutečnosti jsou všeobecně ty, z nichž žalobce vyvozuje své žalovaným porušené nebo ohrožené právo. I když žalobce není povinen uvádět právní posouzení tvrzeného skutkového stavu, svou vlastní právní představu zpravidla má a z ní pak*

*odvozuje, které skutečnosti, jež se v dané věci udaly, jsou ty rozhodující.*<sup>28</sup> Ve výběru skutečností pomáhá žalobci příslušná hmotně-právní norma, která rozhodné skutečnosti uvádí např. v § 126 odst. 1 občanského zákoníku.

Tyto rozhodující skutečnosti musí být co možná nejúplněji popsány v žalobě, což umožňuje soudu, aby náležitě připravil jednání a mohl tak dostat požadavkům zákona, aby bylo rozhodnuto při jediném jednání. Stane-li se, že přece jenom chybí rozhodující skutečnosti, tak je lze během řízení v 1. Stupni doplnit, zásadně až do vyhlášení rozhodnutí.

Dále je to označení důkazu, to jest povinnost označit důkazy už v žalobě, kterých se žalobce dovolává, plyne tak ze všeobecné povinnosti důkazní a z toho, že žalobce tíží důkazní břemeno stran skutečností, které tvrdí. Důkazní prostředky se proto vztahují ke všem tvrzeným skutečnostem. Tvrzená skutečnost platí, dokud se neprokáže opak. Důkazem mohou být všechny prostředky, kterými lze zjistit stav věci. Listinné důkazy nebo elektronické důkazy (kopie) žalobce přikládá povinně k žalobě. U jiných navržených prostředků je třeba označit tak přesně, aby je soud mohl obstarat (předvolání svědků).

V neposlední řadě je to i žalobní petit nebo tzv. žalobní návrh. Je to nezbytná náležitost žaloby, kterou vyjadřuje § 79 slovy, že z něj musí být jednoznačné, čeho se žalobce domáhá. Petitem má tedy žalobce přesně vyjádřit svůj požadavek proti žalovanému, tak aby soud viděl jasně ohraničený předmět řízení, za jehož rámec neodbočuje. Petit by měl být formulován, tak aby byl návrhem výroku rozsudku, pokud by soud žalobě vyhověl. Žalobní petit je nazýván jako návrh autoritativního výroku soudu. V žalobě o naplnění má přesně vyjadřovat kdo, co, komu a kdy má plnit. Petit určovací žaloby zase vyjadřuje, jaký právní vztah žalobci náleží, popřípadě žalovanému náleží. Ve věcech osobního vztahu vyjadřuje petit, jaký status účastníků se zakládá, mění či zaniká. *Žalobní petit nic nevyjadřuje o skutkových či právních*

---

<sup>28</sup> WINTEROVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní*. Praha: Linde Praha a. s., 2008. ISBN 978-80-7201-726-3, s.219

*důvodech, je návrhem autoritativního výroku soudu. Proto musí navazovat na skutková tvrzení žaloby, musí z nich – má-li být žaloba úspěšná – vyplývat.*<sup>29</sup>

### **3.4 Přirozené náležitosti žaloby**

*Žaloba je souhrnem tvrzení, která musí žalobce uvést, aby soud jeho nárok z úřední povinnosti věcně projednal.*<sup>30</sup> Náležitost žaloby předepsána zákonem (ustanovení § 79 odst. 1 občanského soudního řádu), za určitých okolností soud považuje za naplněnou i v případě, že jí žalobce popsal obecněji, než zákon předpokládá. Soudy někdy zákon týkající se vymezení žalobních náležitostí modifikují proto, že zákon někdy neodpovídá reálné situaci, která během sporu vzniknout a je tak nutné uzavřít, že existuje ještě jeden druh žalobních náležitostí a to přirozených žalobních náležitostí, které respektují na rozdíl od zákona žalobu jako individuální sdělení, způsobem takovým, že se může i nemusí překrývat se zákonnými žalobními náležitostmi.

Žalobní náležitosti popisujeme a vymezujeme vyjmenováním náležitostí přímo ze zákona s přihlédnutím ke konkrétní žalobní situaci a zároveň k formálně-logické struktuře, kterou musí mít kterékoliv sdělení obsahující některý požadavek. Ideální stav by byl, kdyby tyto dvě vymezení splývala v jeden celek., bohužel tomu tak v českém civilním procesu zcela není. Žaloba je procesní úkonem, kterým žalobce žádá žalovaného ke splnění jeho právní povinnosti nebo k respektování právního stavu, který je zatím nejistý a který má soud na jisto svým rozhodnutím (žaloba na určení) vyřešit či případně k podvolení se novému právnímu uspořádání, které má být soudním verdiktem nastoleno. Žalobní sdělení, na kterém žalobce uplatňuje svůj žalobní požadavek, se stává ze základních položek jako je:

- objekt žaloby

---

<sup>29</sup> WINTEROVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní*. Praha: Linde Praha a. s., 2008. ISBN 978-80-7201-726-3, s.221

<sup>30</sup> SVOBODA, K. *Žaloba v civilním řízení*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. ISBN 978-80-7357-535-9, s. 35

- subjekt žaloby
- objektivní stránky žaloby
- subjektivní stránka žaloby
- žalobní požadavek
- souvislost mezi žalobním skutkem a žalobním požadavkem
- identifikace orgánu, který má o věci rozhodnout

S hmotně-právní realitou se žalobní tvrzení většinou neslučují, ale jsou maximálně jejím odrazem, protože žalobce si z objektivní reality vybírá to, co je podle jeho názoru důležité k tomu, aby soud rozhodl v jeho prospěch. K přirozeným žalobním náležitostem patří navíc žalobní požadavek v užším smyslu a identifikace orgánu, který má ve věci rozhodnout. *Žaloba totiž neslouží jen k vylíčení faktů z pohledu žalobce, ale je i projevem žalobcovy vůle, jakou hodnotu má konkrétní soud žalobci vůči žalovanému přisoudit. Objektivní stránka žaloby, subjektivní stránka žaloby a vylíčení souvislosti mezi žalobním skutkem a žalobním požadavkem jsou přirozenými a svébytnými žalobními prvky, které zákon podřazuje pod jediný pojem – pod vylíčení skutkových okolností, na jejichž základě se žalobce domáhá konkrétního žalobního požadavku.*<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> SVOBODA, K. *Žaloba v civilním řízení*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. ISBN 978-80-7357-535-9, s. 37

## **4. ŽALOBA PROTI ROZHODNUTÍ SPRÁVNÍHO ORGÁNU**

Stane-li se, že účastník řízení nedosáhl pro sebe příznivého rozhodnutí, i když použil právní prostředky v rámci správního řízení, může se obrátit na správní soud (příslušný krajský soud). Podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, domáhání se zrušení rozhodnutí, nebo domáhání se k uznání jeho nicotnosti najdeme v § 65 až 78 soudního řádu správního. Je možné v případě, že účastník správního řízení byl přímo zkrácen na svých jakýchkoliv právech nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení a to úkonem správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Kromě jiných podmínek musí jít o pravomocné rozhodnutí odvolacího orgánu, tedy že žalobce vyčerpal řádné opravné prostředky ve správním řízení nebo rozhodnutí bylo v neprospěch žalobce změněno na základě opravného prostředku jiného účastníka řízení. Zároveň musí být splněno, že rozhodnutí není z přezkumu vyloučeno (zahájení řízení o přezkumu rozhodnutí mimo odvolací řízení má charakter nekvalifikovaného podnětu, kdy není právní nárok na zahájení řízení). Žaloba musí dále obsahovat žalobní body, kde je jasné z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné (nicotné) a dále návrh výroku soudu (petit, návrhové žádání), kde se navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí popřípadě jen některých výroků nebo vyslovení nicotnosti rozhodnutí.

Lhůta pro podání žaloby - podrobněji věnovat náležitostem žaloby proti rozhodnutí správního orgánu

### **4.1 Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu**

Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu upravuje § 65 až § 78 v soudním řádu správním a této úpravě předchází rozsáhlá obecná ustanovení o řízení ve správním soudnictví, což je § 32 až 64 soudního řádu správního, kdy tyto dvě oblasti bude potřeba při praktickém uplatňování spojit. Proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů (hlava třetí části páté občanského soudního řádu) soudní řád správní nezná opravné prostředky.

Správním orgánem podle soudního řádu správního (§ 4 odst. 1 písm. a) se rozumí orgán moci výkonné (např. prezident, vláda, ministerstvo), orgán územního samosprávného celku (orgán obce či kraje, kterému byl zákonem svěřen výkon státní správy) a fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.

*Žalobou lze však napadnout jen rozhodnutí správních orgánů vydaná v oblasti veřejné správy. Samo „rozhodnutí“ je definováno v § 65 odst. 1 jako „úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti“. Netradiční výraz „úkon“ byl zřejmě převzat z návrhu nového správního řádu, z uvedeného ustanovení však plyne, že takovému „úkonu“ bude předcházet řízení a záměna se zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, „který není rozhodnutím“, bude proto patrně pomocí výkladu vyloučena.<sup>32</sup>*

## **4.2 Žalobní legitimace – kdo je oprávněn podat žalobu**

Žalobní legitimaci dělíme na obecnou, zvláštní žalobní legitimaci a žaloby ve věcech samosprávy. Obecná žalobní legitimace obsahuje:

- účastník správního řízení, který byl přímo zkrácen na svých právech nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení, § 65 odst. 1 umožňuje žalobci se domáhat zrušení rozhodnutí, případně vyslovení nicotnosti.
- Účastník řízení, před správním orgánem neoprávněn k žalobě ve smyslu prvního bodu, tvrdí-li, že byl postupem správního orgánu zkrácen na právech, která mu přísluší způsobem, že to mohl mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu:

---

<sup>32</sup> Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, 2003. ISBN 80-86395-65-0, s.74

- Správní orgán může podat žalobu, který mu zákon toto oprávnění dovoluje (za podmínek určených zákony, které upravují řízení před správními orgány).
- Nejvyšší státní zástupce může podat žalobu, shledá-li k jejímu podání závažný veřejný zájem.
- Žalobu k ochraně veřejného zájmu může podat ten, komu je oprávnění výslovně svěřeno zvláštním zákonem nebo mezinárodní smlouvou (čl. 10 Ústavy součástí právního řádu § 66 odst. 3).

Ustanovení upravující řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je přiměřeně použito pro žaloby ve věcech samosprávy:

- Žaloba správního orgánu proti usnesení, rozhodnutí či opatření orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu s právním řádem, nebo proti rozhodnutí a usnesení orgánu kraje v samostatné působnosti, které je v rozporu s právním řádem. Žalobu však není možné podat proti obecně závazné vyhlášce, usnesení a podobně.
- Žaloba obce proti rozhodnutí správní orgánu o rozpuštění zastupitelstva obce a žaloba kraje proti rozhodnutí správního orgánu o rozpuštění zastupitelstva kraje.

### **4.3 Vztahy soukromoprávní a vztahy veřejnoprávní**

V soudním řádu správním (§ 2) je ustanoveno, že se ve správním soudnictví poskytuje ochrana jen veřejným subjektivním právům, jestliže správní orgán rozhodl ve své pravomoci ve věci soukromého práva, je žaloba proti takovému rozhodnutí nepřípustná, jelikož v tomto případě se postupuje podle části páté občanského soudního řádu.

Soudní řád správní obsahuje výraz „věc soukromoprávní“, zatímco občanský soudní řád užívá pojmy, které mluví o „věci vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů“. Neodkazuje se na jednotlivé zákony upravující tyto vztahy, ale na určitý druh právních vztahů – vztahy soukromoprávní a mohou upravovat i vztahy veřejnoprávní. Věci veřejnoprávní vymezuje také judikatura federálního a českého ústavního



soudu na základě rozlišení práva veřejného a soukromého vymezuje pojem „veřejná moc“. *Spornost hranic mezi právem veřejným a soukromým byla zřejmá i předválečnému zákonodárci. Zákon č. 121/1925 Sb. proto stanovil zvláštní lhůty pro podání žaloby ve smyslu § 105 ústavní listiny, jestliže NSS stížnost k němu podanou odmítl resp. pro podání stížnosti k NSS, jestliže řádný soud prohlásil pořad práva za nepřipustný. Obojí zvláštní lhůta je stanovena i nyní (§ 46 odst. 2 soudního řádu správního ve spojení s § 82 odst. 3 občanského soudního řádu - § 104b o. s. ř. ve spojení s § 72 odst. 3 s. ř. s.), princip závaznosti výroku NSS pro řádné soudy však z někdejší úpravy převzat nebyl.*<sup>33</sup> Přesto správnímu orgánu byla minimálně svěřena pravomoc ve věcech soukromého práva (čl. 36 odst. 1 Ústavy ČR), patří sem zákon o telekomunikacích a energetický zákon.

#### **4.4 Změny přinesené soudním řádem správním**

Správní soudnictví vykonávaly krajské a vrchní soudy s výjimkou důchodového pojištění a důchodového zabezpečení v jediném stupni, tak že proti rozhodnutí nebylo možné odvolání. Funkci odvolacího soudu vykonával Ústavní soud a musel tak sjednocovat jejich judikaturu.

Neuspěje-li žalobce, tak se může ústavní stížností domáhat ochrany u Ústavního soudu. Správní orgán, který neuspěl, a jeho rozhodnutí bylo zrušeno soudem, tak nemůže podat ústavní stížnost (stanovisko pléna Ústavního soudu z 9. 11. 1999). Správa nemohla tak uvést možnost vyvolat obecnější posouzení soudní judikatury v určitých věcech, s kterou nesouhlasí a byla nucena se podřizovat právním názorům soudů vysloveným v jednotlivých věcech a navíc nebyla zajištěna náležitá specializace soudců, který vykonávali výkon správního soudnictví, proto soudní řád správní přinesl podstatné změny k lepšímu, například tím že byl zřízen NSS, nebo stanovení, že u krajských soudů vykonávají správní soudnictví specializované senáty a samosoudci, dále právním názorem, který soud ustanovil v rozsudku, jímž žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu zrušil nebo vyslovil jeho

---

<sup>33</sup> Uspořádal: VOPÁLKA Vladimír, *Nová úprava správního soudnictví*, ASPI Publishing, 2003. ISBN 80-86395-65-0, s.78

nicotnost, je správní orgán v dalším řízení vázán. Dále, že správní orgán, kterému bylo rozhodnutí napadeno žalobou, je také účastníkem soudního řízení a je oprávněn pravomocné rozhodnutí krajského soudu napadnout kasační stížností k NSS (tím byla zrušena bezmocnost vůči zrušovacímu soudnímu rozhodnutí a právnímu názoru v něm vyslovenému).

Podle § 12 odst. 2 NSS ve správním soudnictví vyhodnocuje a sleduje pravomocná rozhodnutí soudů a poté v zájmu jednotného rozhodování soudů přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu (stanoviska zaujímá kolegium nebo plénum NSS). V neposlední řadě, že mimořádného významu nabývají zásadní usnesení NSS přijímána v zájmu zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů.

#### **4.5 Odkladné účinky žaloby**

Zároveň s podáním žaloby může žalobce požádat soud, aby žalobě byl přiznán odkladný účinek (§ 73 s. ř. s.), v případě, že by mimo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu. Vyhoví-li soud takové žádosti, znamená to, že až do rozhodnutí o žalobě samotné se pozastavují účinky právní moci rozhodnutí správního orgánu (např. jeho vykonatelnost).

Jinými slovy podání žaloby nemá odkladný účinek, když nestanoví zákon jinak, soud přesto může za určitých podmínek žalobě odkladný účinek uznat. Přiznáním odkladného účinku se do ukončení řízení před soudem pozastavují účinky napadeného rozhodnutí správního orgánu. O povolení odkladného účinku rozhoduje soud a poskytuje tak žalobci větší ochranu. Další úprava o zastavení běhu některých hmotně-právních lhůt po dobu řízení před správním soudem. V době řízení dle soudního řádu správní neběží zákonem dané lhůty:

- pro zánik odpovědnosti za správní delikt, zejména v případech, kdy lhůta zániku odpovědnosti uplynula počítané ode dne, kdy ke správnímu deliktu došlo
- pro výkon rozhodnutí

- pro zánik práva ve věcech daní, poplatků a podobně

Tímto se právo na soudní ochranu neomezuje, ale zabraňuje tomu, aby výkonem práva byl bez věcných důvodů mařen výkon pravomoci správních orgánů.

#### **4.6 struktura správní žaloby**

Správní žaloba musí splňovat zákonné náležitosti, protože jinak by o ní soud nemohl jednat (§ 37 odst. 3 a § 71 s. ř. s.), kromě obecných náležitostí musí obsahovat: správné označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci (je podstatné) a zároveň je podstatné uvést, co má soud udělat nebo-li tzv. žalobní petit – většinou se žalobce domáhá konkrétního rozhodnutí správního orgánu, aby bylo zrušeno, návrh výroku rozsudku a jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést. Dále označení osob na řízení zúčastněných (jsou-li žalobci známy), úplné a správné vymezení žalobních bodů, tedy uvedení z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce rozhodnutí za nezákonné. Žalobní body, které by byly uvedeny či rozšířeny teprve až po lhůtě určené k podání žaloby, soud nemůže přihlížet. Nemá-li žaloba zákonné náležitosti a žalobce je přes výzvu soudu včas neodstraní, tak bude soudem zamítnuta. To jsou náležitosti žaloby.

Je potřeba podávat žalobu u soudu, který je k jejímu projednání příslušný. Věcně příslušné v I. stupni jsou zásadně krajské soudy (dosavadní věcná příslušnost okresních a vrchních soudů byla reformou odstraněna). Místně příslušný je krajský soud, v jehož obvodu má sídlo správní orgán vydávající napadené rozhodnutí (zpravidla ten, který rozhodl v prvním stupni správního řízení). Výjimky (§ 7 s. ř. s.) jsou stanoveny jak pro věci důchodového pojištění a důchodového zabezpečení (příslušný je krajský soud, kde má žalobce bydliště), tak pro věci nemocenského pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (příslušný je krajský soud, v jehož obvodu má sídlo správní orgán, který rozhodoval v I. stupni – tedy většinou soud, kde v jeho obvodu žalobce bydlí). V tomto odstavci jsme se dozvěděli, kam oprávněný žalobu může podat.

Řízení o žalobách podléhá soudnímu poplatku 3.000 Kč a ten je třeba zaplatit vylepením kolků v této hodnotě na prvopisu žaloby. Potom se postupuje podle toho, který žalobce ve sporu zvítězí, a má přirozeně právo na to, aby mu žalovaný uhradil všechny náklady, důvodně na spor vynaložené, tedy i zaplacený soudní poplatek, dále náklady na právní zastoupení, cestovné k soudu, výdělek ušlý v souvislosti s přítomností na jednání soudu atd. O právu na náhradu nákladů řízení rozhodne soud v rozsudku na návrh a ten musí být ovšem také potřebným způsobem doložen.

Osoby zúčastněné na řízení (§ 34 s. ř. s.) jsou osoby, které (stejně jako žalobce) byly vydáním napadeného rozhodnutí dotčeny na svých právech, také osoby přímo dotčeny na svých právech jeho zrušením podle žalobního návrhu (např. stavebník – držitel stavebního povolení v řízení o žalobě, kterou podal jeho soused proti stavebnímu úřadu a domáhal se zrušení vydaného stavebního povolení). Osoba zúčastněná na řízení je taková osoba, která výslovně prohlásila, že bude svá práva v řízení uplatňovat. Ke správnému zjištění okruhu osob, které by přicházely v úvahu, se ukládá žalobci už v žalobě jejich výčet uvést, a také soud má povinnost, aby v případě, že v průběhu řízení vyjde najevo, že tu taková osoba je, ji o jejích právech poučil a umožnil jí do řízení vstoupit.

Žalobce nemusí být v řízení zastoupen advokátem, ale i tak se doporučuje zastoupení, protože řízení před správními soudy je sice neformální, ale na správné a včasné formulaci žaloby a úplném vymezení žalobních bodů velmi záleží a k pochybení, ke kterému tu z neznalosti dojde, nelze velmi často v dalších fázích řízení již vůbec napravit (protože platí přísná tzv. koncentrační zásada).

Správní soud v řízení o žalobě posuzuje hlavně právní otázky, na rozdíl od dřívějšího stavu může ale také na návrh provést důkazy, kterými vysvětlí skutkovou stránku věci, ze které vycházel správní orgán. Nedostatky skutkových zjištění ze správního řízení (dříve nutně vedly ke zrušení rozhodnutí) mohou být dnes částečně napraveny doplněním dokazování před soudem. Zmenšuje se tak prostor pro dříve dosti četná rozhodnutí a jimi soud

dříve rušil napadené rozhodnutí správního orgánu pro nedostatečné skutkové zjištění (vady provedeného řízení).

Přesto v podstatné části věcí nebylo a není nutné provádět dokazování; tím pozbývá také svého nejdůležitějšího smyslu vlastní ústní projednání věci v jednací síni. Proto zákon umožňuje rozhodnout soudu bez toho, že by bylo nařizováno jednání, a to buď se společným souhlasem obou stran sporu (§ 51 s. ř. s.) a také tam, kde rozhodnutí správního orgánu trpí takovými vadami, které by ani při soudním ústním jednání nebylo možno odstranit, a je třeba jej zrušit (§ 76 s. ř. s.).

Výsledek řízení před soudem je rozsudek (o věci samé), kterým se žaloba zamítá nebo se napadené rozhodnutí zrušuje a věc se vrací správnímu orgánu k dalšímu řízení. Ve zmíněných případech uložení trestů za správní delikt může soud na návrh vyslovit, že od uloženého trestu se upouští, nebo může výrok o uložení trestu zmírnit a tam, kde soud nerozhoduje ve věci samé, řízení skončí vydáním usnesení jako je např. o zastavení řízení, o odmítnutí žaloby.

Nově zavedený institut „uspokojení navrhovatele“ (§ 62 s. ř. s.) umožňuje zvláštním způsobem skončení řízení. Zde se umožňuje správnímu orgánu, aby i po vydání rozhodnutí a jeho napadení žalobou na soudě sám nahlédl, že zde došlo k pochybení a porušení zákona, a tedy rozhodl o věci znovu tak, že žalobce bude novým rozhodnutím uspokojen. V takovém případě soud - po vyjádření žalobce - usnesením řízení zastaví a právní mocí usnesení nabude současně také nové uspokojující rozhodnutí správního orgánu právní moci, proto příčina sporu tak může být urychleně odstraněna.

Žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Žalobu podle § 66 odst. 1 až 3 může žalobce podat do tří let od právní moci rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak a nenabývá-li rozhodnutí právní moci, od doručení rozhodnutí posledního účastníku, který proti němu mohl žalobu sám podat. Žalobu podle § 66 odst. 4 může oprávněný žalobce podat, dokud neuplynula lhůta pro podání

žaloby všem účastníkům, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.<sup>34</sup> Jestliže soud rozhodující v občanském soudním řízení zastavil řízení proto, že šlo o věc, v které měla být podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, může ten, kdo takovou žalobu v občanském soudním řízení podal, podat u věcně a místně příslušného soudu žalobu ve správním soudnictví do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení. Zde platí, že žaloba byla podána dnem, kdy došla soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení. Nelze prominout zmeškání lhůty pro podání žaloby.

---

<sup>34</sup> Zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, hlava II zvláštní ustanovení o řízení, § 72, ve znění pozdějších předpisů

## 5. KASAČNÍ STÍŽNOST

Po dlouhé době, kdy byl zákonem č. 150/2002 Sb. zřízen Nejvyšší správní soud, tak jeho funkce mimo jiné je i ve sjednocování judikatury krajských soudů ve správním soudnictví. Tato funkce spočívá především v rozhodování Nejvyššího soudu o mimořádných opravných prostředcích a to především v řízení o kasační stížnosti. Tento princip mimořádného opravného prostředku charakterizoval hlavní rysy NSS. Ten bude napříště považován za kasační soud.

Kasační stížnost řadíme k opravným prostředkům hlavy třetí začínající § 102 soudního řádu správního. *Kasační stížnost je opravným prostředkem proti nepravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Kasační stížnost je přípustná proti každému takovému rozhodnutí, není-li dále stanoveno jinak.*<sup>35</sup> Není-li tedy dosažené příznivé rozhodnutí ani v rámci soudního řízení správního, může se podat ústavní stížnost proti rozhodnutí ve správním soudnictví a to zpravidla rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti.

Výjimečnou situací bude stav, když se ústavní stížností napadá přímo pravomocné rozhodnutí správního úřadu. Jsou to ojedinělé případy, kdy přezkoumání ve správním soudnictví je ze zákona vyloučeno. Kautely<sup>36</sup> pro podání návrhu Ústavnímu soudu jsou přísnější než při podávání žaloby proti správnímu rozhodnutí, především se např. nevystačí s námitkou nezákonného rozhodování. Lze pouze namítnout v ústavní stížnosti, že zásahem orgánu veřejné moci bylo důsledkem porušení ústavně zaručených základních práv a svobod. V případě, že aktem došlo k zásahu do ústavně zaručených práv, mluvíme o porušení běžného zákonodárství. Spolu s ústavní stížností (ač byla směřována proti rozhodnutí nebo jinému zásahu orgánu veřejné moci) je

---

<sup>35</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní § 102

<sup>36</sup> Kautela je preventivní opatření, zajištění, které zvláště při právních jednáních předem vylučují všechny pochybnosti vůči případným záporným účinkům smlouvy a podobně.

možno podat i návrh na zrušení právního předpisu přesněji řečeno jeho konkrétního ustanovení, který způsobil, že jeho uplatněním nastala skutečnost, která je teď předmětem ústavní stížnosti.

Stěžovatel se musí v návrhu dovolávat rozporu dotčeného ustanovení s ústavním zákonem nebo se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis. Tento institut je v praxi stěžovateli hojně využíván, ovšem většinou jsou takové návrhy Ústavním soudem odmítány.

*Nejčastěji v případě, kdy je vlastní ústavní stížnost odmítnuta, neboť návrh na zrušení – jako návrh odvozený – sdílí „osud“ ústavní stížnosti. Nezřídka Ústavní soud také např. zjistí, že není dána logická souvislost mezi předmětem ústavní stížnosti a navrhovaným zrušením ustanovení.<sup>37</sup>*

### **5.1 Důvody kasační stížnosti**

Kasační stížnost lze podat jenom z důvodu tvrzené nezákonnosti, která spočívá v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Dále vady řízení spočívající v tom, že ve skutkové podstatě, z které správní orgán vycházel v napadeném rozhodnutí, tak nemá oporu ve spisech nebo je s nimi dokonce v rozporu, nebo při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem tak, že to mohlo ovlivnit zákonnost a soud pro tak vytýkanou vadu, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit. Za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Zmatečnosti řízení před soudem spočívají ve chybějících podmínkách řízení, ve věci rozhodoval buď vyloučený soudce, nebo soud byl nesprávně obsazen, či bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce. V nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem by takováto vada mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nezákonnosti rozhodnutí o odmítnání návrhu a o zastavení řízení.

---

<sup>37</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, Praha: ASPI, a. s., 2005, s. 348



## **5.2 Nepřípustnost kasační stížnosti a její nepřijatelnost**

Ve věcech volebních je kasační stížnost nepřípustná, to však neplatí, když jde o řízení ve věcech porušení pravidel financování volební kampaně. Kasační stížnost, která je proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu je nepřípustná.

Dále je nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem. Nebo jímž se jenom upravuje vedení řízení nebo které je podle své povahy dočasné. Stížnost není také přípustná, když se opírá jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, či o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, přesto že mohl tak učinit.

Ve věcech mezinárodní ochrany, kde kasační stížnost svým významem nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, tak Nejvyšší správní soud jí odmítne pro nepřijatelnost. K tomuto přijetí je třeba všech souhlasů členů senátu a zároveň toto usnesení nemusí být odůvodněno.

## **5.3 Účastníci řízení kasační stížnosti**

Účastníky řízení o kasační stížnosti jsou stěžovatel a všichni, kteří byli účastníky předešlého řízení. Pro stěžovatele platí, že musí být zastoupen advokátem, což je tzv. advokátní přímus. To ovšem neplatí v případě, že stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo vystupuje, má vysokoškolské právnické vzdělání a to je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

## **5.4 Náležitosti, lhůta a místo podání kasační stížnosti**

Kasační stížnost musí splňovat obecné a zvláštní náležitosti. Obecné náležitosti jsou náležitosti, z nichž je zřejmé:

- čeho se kasační stížnost týká
- kdo jí podává
- proti komu směřuje
- co stěžovatel navrhuje

Kasační stížnost musí být datována a podepsaná. Stěžovatel musí v kasační stížnosti dále uvést své osobní údaje v nezbytném rozsahu, ale vždy se uvádí jméno a příjmení a adresu, na kterou lze doručovat.

Kromě obecných náležitostí jsou zde ještě zvláštní náležitosti, které musí kasační stížnost obsahovat:

- označení rozhodnutí, proti kterému směřuje,
- v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá,
- údaj o tom, kdy mu rozhodnutí bylo doručeno

Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozhodnutí, bylo-li vydáno opravné usnesení, tak tato lhůta běží znovu od doručení tohoto usnesení. Tomu, jenž tvrdí, že o něm soud nesprávně vyslovil, že není osobou zúčastněnou na řízení a osobě, která práva osoby zúčastněné na řízení uplatnila teprve po vydání napadeného rozhodnutí, běží lhůta k podání kasační stížnosti ode dne doručení rozhodnutí posledního z účastníků. Nelze prominout zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti. Stane-li se, že nemá kasační stížnost všechny náležitosti v době, kdy byla podána, tak musí být tyto náležitosti doplněny ve lhůtě jednoho měsíce od doručení usnesení, kterým byl stěžovatel právě vyzván k doplnění podání. V této lhůtě může tak stěžovatel rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a rozšířit její důvody. Soud zároveň na včasnou žádost stěžovatele může z vážných důvodů lhůtu prodloužit, ale jen maximálně o jeden měsíc.

Stížnost kasační se podává u Nejvyššího správního soudu, lhůta je zachována, jestliže byla kasační stížnost podána u soudu, které napadené rozhodnutí vydal a byl-li kasační stížnost podána u soudu, který napadené rozhodnutí vydal, předá jí tento soud bez odkladu Nejvyššímu správnímu soudu se soudním, případně se správním spisem.

## **5.5 Účinky kasační stížnosti a odkladný účinek**

Účinky kasační stížnosti vznikají buď ex lege nebo ex actu. Kasační stížnost má ex lege jen účinek odvolací či jinak řečeno devolutivní, protože o ní rozhoduje Nejvyšší správní soud. Naopak kasační stížnost nemá ex lege

odkladný jinak řečeno suspensivní účinek. NSS má přesto možnost, že může ex actu na návrh stěžovatele usnesením přiznat - pozastavit do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí.

K přiznání odkladného účinku soudem se musí cumulative splnit tyto předpoklady:

- výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by představovaly pro stěžovatele nenahraditelnou újmu
- dotčena nepřiměřeným způsobem nabytá práva třetích osob nebudou přiznáním odkladného účinku
- toto přiznání není v rozporu s veřejným zájmem

Odkladné účinky kasační stížnost nemá, ale Nejvyšší správní soud však může na návrh stěžovatele odkladný účinek uznat. Na rozdíl kasační stížnost proti rozsudku vydanému v řízení ve věcech porušení pravidel financování volební kampaně, která má odkladný účinek.

Odkladný činek může být trvalý, což znamená po dobu celého řízení o kasační stížnosti, nebo dočasný a tj. v případech, kdy soud usnesení o přiznání odkladného účinku usnesením zruší bez návrhu nebo naopak na návrh. Mohou nastat případy, kdy se ukáže během řízení, že pro přiznání odkladného účinku nebyly dány důvody, nebo tyto důvody v mezidobí pominuly.

## **5.6 Reakce krajského soudu ke kasační stížnosti**

Podá-li se kasační stížnost řádně krajskému soudu, tak soud buď doručí kasační stížnost ostatním účastníkům řízení a osobám zúčastněným na řízení, nebo soud jim poskytne možnost vyjádřit se k jejímu obsahu a soud dále vyžádá spisy správního orgánu, popřípadě soud opatří další podklady potřebné pro rozhodnutí. Poté se předloží kasační stížnost i se spisy kasačnímu soudu. Kasační soud sdělí své stanovisko při předložení k tomu, jestli byla dodržena lhůta k podání kasační stížnosti a jestli stížnost byla zároveň podána oprávněnou osobou. Stane-li se, že kasační stížnost má vady

a není zjevně opožděná nebo podána tím, kdo k jejímu podání není oprávněn, tak předseda senátu obstará jejich odstranění a až potom věc postoupí kasačnímu soudu.

## **5.7 Reakce nejvyššího správního soudu ke kasační stížnosti**

Postoupí-li kasační stížnost ke kasačnímu soudu, má tu povinnost, že musí o ní rozhodnout a přičemž kasační soud rozhoduje zpravidla bez jednání, nebo při jednání, za předpokladu, že to považuje za vhodné či provádí-li dokazování. Stěžovatel může rozhodovat o předmětu řízení, tedy může vzít svůj návrh zpět zcela nebo zčásti a může tak učinit do té chvíle, dokud soud o něm nerozhodl. Stěžovatel může takto rozhodovat o předmětu řízení před krajským soudem nebo kasačním soudem.

Vezme-li se před předložením ve věci kasačnímu soudu kasační stížnost zpět, krajský soud usnesením řízení o kasační stížnosti zastaví. Meze kasační stížnosti kasační soud nemůže překročit, čímž je jejím rozsahem vázán a zároveň platí, že ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, když bylo vydáno napadené rozhodnutí, kasační soud nepřihlíží. Tato tzv. zásada index ne eat ultra petita partium je nalomena v situacích, kdy je na napadeném výroku závislý výrok, jenž napaden nebyl nebo je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Jde-li o tvrzené důvody obsáhlé v kasační stížnosti, je těmito důvody kasační soud vázán. Ovšem tu platí i výjimky pro situace, kdy řízení před soudem bylo zmatečné, nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo když napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné a to i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

*Kasační soud může o kasační stížnosti rozhodnout několikerým způsobem, přičemž účastníkům řízení a osobám zúčastněným na řízení doručí rozhodnutí krajský soud. Kasační soud nejprve posoudí, je-li kasační stížnost*

*důvodná nebo nedůvodná.*<sup>38</sup> Není-li důvodná kasační stížnost, tak kasační soud ji pomocí rozsudku zamítne. Dospěje-li kasační soud k opaku, tedy že kasační stížnost je důvodná, tak rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, kdy krajský soud v novém rozhodnutí připustí výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. Jestliže kasační soud zruší rozhodnutí krajského soudu a vrátí mu tak věc k dalšímu řízení, je krajský soud spoután právním názorem, který kasační soud vynesl ve zrušovacím rozhodnutí. V praxi to znamená, že může nastat situace, kdy v řízení před krajským soudem vyvstaly takové skutečnosti, které by zdůvodňovaly zastavení řízení, odmítnutí návrhu a postoupení věci. V takovýchto případech kasační soud rozhoduje o zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci a to současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu a ještě rozhodne o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.

## **5.8 Závěrem o kasační stížnosti**

Řízení o kasační stížnosti je v soudním řádu správním obsaženo zcela detailně. Pochopení podstaty daného opravného prostředku je významné, neboť jde o řízení zrušovací, tudíž není v něm připuštěna možnost změny rozhodnutí. Také je podstatné, že se celé řízení odvíjí v tzv. přísných formách a tj. soudní řád správní nepřipouští prominutí lhůty k podání kasační stížnosti, vyžaduje právní zastoupení a podobně. Nadále však zůstává otázka, jak se s použitím kasační stížnosti vypořádá praxe (dle publikace *Nová úprava správního soudnictví 2003*).

---

<sup>38</sup> *Nová úprava správního soudnictví*, ASPI Publishing, 2003. ISBN 80-86395-65-0, s. 127

## ZÁVĚR

Cílem této bakalářské práce bylo zkoumání správního soudnictví, pochopení vývoje správního soudnictví a především věnování větší pozornosti žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, abychom pochopili její náležitosti a vady. Dále měla bakalářská práce směřovat k upozornění možných nedostatků týkající se dané tematiky. Zároveň měla tato práce umožnit pochopení celé problematiky laické veřejnosti. Což se v této práci celkem dobře podařilo, podle cílů, které byly dány na začátku psaní práce.

V bakalářské práci jsme došli k hodnocení, že správní soudnictví je od nepaměti součástí naší země, které procházelo dlouhým vývojem, vyznačující se různými událostmi, z vycházející praxe či přizpůsobení dané dobové situace. Vývoj se už od začátku ubíral správným směrem a můžeme říci, že rychlejším tempem. Vyvíjelo se na základě omylů a pokusů, kdy byly například zrušeny všechny předpisy o správním soudu (nejvyšší správní soud), ale po chvíli se ukázalo, že je potřeba obnovit správní soudnictví a vylepšit. V práci se došlo k závěru, že stát bez tak důležitého prvku nemůže správně fungovat, jelikož správní soudnictví je především důležitá součást (nejen) našeho státu pro správné fungování naší země (dovolání se a uplatnění spravedlnosti).

Žalobě proti rozhodnutí správního orgánu byla věnovaná hlavní pozornost. V této kapitole jsme došli k závěru, že vše má své uzákoněné předpisy, které nelze vynechat a stane-li se, že nemá žaloba veškeré náležitosti (chybějící náležitosti týkající se žaloby) nebo správně vedené náležitosti, stává se neplatnou a neopraví-li se nebo nedoplní, žaloba zaniká. V práci byly splněny cíle tím, že upozorňují na všechny možné náležitosti a vady, čemu se vyvarovat, čemu věnovat pozornost a podle kterých zákonů se řídit. Vše je sepsáno dle odborné literatury a platných právních předpisů. Těchto cílů se práce držela až do konce a ani na chvíli neodbočila.

V práci se povedlo nalézt a upozornit na určité nedostatky. Určitě by se mělo na dále, věnovat této problematice, zlepšovat a usnadňovat její fungování (stále není problematika dovedena k dokonalosti). Zároveň by měla rozšiřovat

možné nastávající vzniklé případy, tedy k nim odpovídající řešení a uplatnění právoplatného nároku pro občany a organizace státu.

K opravným prostředkům správního soudnictví byla v práci zmíněná kasační stížnost, která popisuje základní informace, tím byla laické společnosti vysvětlena možnost opravným prostředkem proti nepravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí opravným prostředkem proti nepravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Jinými slovy řečeno: cílem práce bylo dáno (a splněno) poukázat a vysvětlit princip kasační stížnosti.

V obsahu práce bylo zmíněno vše podstatné týkající se dané problematiky, kapitoly navazují na sebe a umožňují rychlý přehled podstatných údajů pro širší veřejnost k pochopení dané tematiky. To vše pro společnost, která se s danou problematikou setkává poprvé. Vede k pochopení i k vysvětlení. Při sepisování práce bylo zjištěno, že bohužel není mnoho odborné literatury, která by se věnovala žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a nebyla nalezena doposud publikace, která by se věnovala rozšířeně jenom této problematice. Tato práce je vedena jako malý rádce pro nezasvěcenou společnost ve správním soudnictví.

Širším pohledem na problematiku se došlo závěrem k tvrzení, že správní soudnictví není jednoduché a lehké téma. Především je to široké téma, zasluhující si velkou pozornost lidí pohybujících se ve správním soudnictví.

Praktický přínos práce je (jak již bylo zmíněno) pro zorientování laické veřejnosti v problematice: správní soudnictví, žaloba proti rozhodnutí správního soudnictví, obecně žaloba, nebo kasační stížnost. Práce slouží jako stručnější a rychlý přehled hlavních kapitol týkajících se žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

Zároveň práce směřuje k podnětu pro další zkoumání a to pro její zajímavé současné postavení, širokou obsáhlost a častějšímu výskytu v právním systému České republiky. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu si zasluhuje větší pozornost, než je tomu doposud.



## SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

### Seznam použitých českých zdrojů

DVOŘÁK FRANTIŠEK, RAVIK SLAVOMÍR, TERYNGEL JIŘÍ, *Žaloba aneb Bílá kniha k pátému výročí 17. Listopadu 1989*, Praha: Periskop, 1994. ISBN 80-901746-2-0

HORIZINKOVÁ EVA, FIALA ZDENĚK, *Správní právo hmotné*, Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-55-4

MACUR JOSEF, *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*, Vydavatelství Brno: Masarykova univerzita 1992. ISBN 80-210-0484-3

MATES PAVEL, STARÝ MAREK, *Základy správního práva*, Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2009. ISBN 978-80-7408-019-7

RŮŽIČKA MIROSLAV, *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR*, vydání 1, Praha : Beck, 2005. ISBN 80-7179-929-7

SCHELLEOVÁ ILONA, SCHELLE, KAREL a kol., *Soudnictví (historie, současnost a perspektivy)*, Praha: Eurolex Bohemia 2004. ISBN 80-86432-65-3

SCHELLEOVÁ ILONA, *Správní soudnictví*, Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-90-4

SLÁDEČEK VLADIMÍR, *Obecné správní právo*, Praha: ASPI, a. s., 2005

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

SVOBODA KAREL, *Přehled judikatury. Žaloba, její náležitosti a vady*, Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011. ISBN 978-80-7357-649-3

SVOBODA KAREL, *Žaloba v civilním řízení*, Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. ISBN 978-80-7357-535-9

ŠÍNOVÁ RENATA, BARTONÍČKOVÁ KLÁRA, KŘIVÁČKOVÁ JANA, TŠPONO VÁ IRENA, *Praktikum civilního procesu*, Praha, Leges, 2009. ISBN 978-80-87212-16-5

VOPÁLKA VLADIMÍR - uspořádal, *Nová úprava správního soudnictví*, ASPI Publishing, 2003. ISBN 80-86395-65-0

WINTEROVÁ ALENA a kol., *Civilní právo procesní*, Praha: Linde Praha a. s., 2008. ISBN 978-80-7201-726-3

### **Seznam použitých zahraničních zdrojů**

### **Seznam použitých internetových zdrojů**

Nejvyšší správní soud, zpráva o činnosti v letech 2003-2009. [online]. © 2003-2010 [cit.2013-06-01]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/dokumenty%5Cpublikace%5Ccs%5CStrana\\_1-%2063.pdf](http://www.nssoud.cz/dokumenty%5Cpublikace%5Ccs%5CStrana_1-%2063.pdf)

Nejvyšší správní soud, úvod. [online]. © 2003-2010 [cit. 2013-06-01]. Dostupné z : <http://www.nssoud.cz/Uvod/art/1>

### **Seznam ostatních zdrojů**

Základní zákon státní č. 144/1867 ř. z., o moci soudní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 36/1876 o nejvyšším správním soudě, § 2 odst. 1, ve znění pozdějších předpisů

Ústava České republiky, ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Listina základních práv a svobod, Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., čl. 36 odst. 2, ve znění pozdějších předpisů

Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5, 8 a 11 vyhlášena 4. 11. 1950 Radou Evropy v Římě, 209/1992 Sb., čl. 6 odst. 1

Zákon č. 131/ 2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále též „zákon č. 131/2002 Sb.“ nebo „zákon“), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, hlava I obecná ustanovení, § 2, ve znění pozdějších předpisů

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

## **SEZNAM PŘÍLOH:**

Příloha A – Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

# PŘÍLOHY

## Příloha A – Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

MĚSTSKÝ SOUD V PRAZE  
pracoviště Hybernská 1016/18  
111 21 Praha 1

*Žalobce:*

**Ekologický právní servis**, občanské sdružení  
se sídlem Kostnická 1324, 390 01 Tábor, IČ: 65341490,  
zastoupen svým statutárním zástupcem - členem sdružení:

**Mgr. Jiřím Nezhybou**, nar. 6. 11. 1973  
trvale bytem Janáčkova 731, 753 01 Hranice

*adresa pro doručování:*

Ekologický právní servis, Bratislavská 31, 602 00 Brno

*Žalovaný:*

**Ministerstvo životního prostředí**  
se sídlem Vršovická 65, 100 10 Praha 10

*Rozhodnutí, proti kterému žaloba směřuje:*

**Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí č.j. 530/971/04/Pí ze dne 11. 10. 2004**

*Doručeno: dne 19. 10. 2004*

*Osoby zúčastněné podle § 34 odst. 1 a 2 s. ř. s.:*

**Nemak Europe, s. r. o.**, Havraň 137, 434 40 Most 1

**Obec Havraň**, č.p. 64, 435 01 Havraň

**Ústecký kraj**, Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem

**Děti země, Klub za udržitelnou dopravu**, Cejl 48/50, 602 00 Brno

**Hnutí DUHA Ústí nad Labem**, Vojanova 46, 400 07 Ústí nad Labem

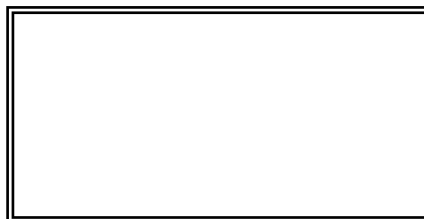
## **ŽALOBA PROTI ROZHODNUTÍ SPRÁVNÍHO ORGÁNU**

*/podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního soudního řádu správního/*

**sedmkrát**

přílohy dle textu

Soudní poplatek 2000,- Kč uhrazen v kolcích



## I. SKUTKOVÝ STAV

**Krajský úřad Ústeckého kraje**, odbor životní prostředí a zemědělství, (dále jen „Krajský úřad“) jako příslušný správní úřad podle ustanovení § 33 písm. a) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon IPPC“) vydal po provedeném správním řízení podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SpŘ“) a podle § 13 odst. 3 zákona IPPC dne **28. 5. 2004** pod č.j. **1666/ŽPZ/04/IP-24/Rc integrované povolení** provozovateli zařízení „**Závod na výrobu hlav automobilových motorů společnosti NEMAK v Mostě, tavící a udržovací pece (4 ks) a licí linky SIMONE (8 ks)**“ společnosti **Nemak Europe, s. r. o.**, se sídlem Havraň 137, 434 40 Most 1, (dále jen „Nemak“ či „provozovatel“). Citované rozhodnutí (dále jen „integrované povolení“) bylo žalobci doručeno dne 2. 6. 2004. Žalobce se předmětného řízení řádně účastnil na základě přihlášky do řízení ze dne 19. 9. 2003 jako občanské sdružení ve smyslu § 7 odst. 1 písm. d) zákona IPPC.

Proti integrovanému povolení bylo žalobcem řádně a ve lhůtě podle SpŘ podáno dne **17. 6. 2004** odvolání k **Ministerstvu životního prostředí** (dále jen „žalovaný“ nebo „MŽP“), na jehož bylo základě žalovaným - MŽP, odborem výkonu státní správy IV, pod č.j. **530/971/04/Pí** dne **11. 10. 2004** (dále jen „napadené rozhodnutí“) **integrované povolení podle § 59 odst. 2 SpŘ změněno**. Napadené rozhodnutí bylo žalobci **doručeno dne 19. 10. 2004**.

*Důkazy:*

- kopie registrovaných stanov žalobce
- kopie rozhodnutí členské schůze žalobce o volbě statutárních orgánů
- kopie vysokoškolského diplomu statutárního zástupce žalobce
- kopie napadeného rozhodnutí
- spisem žalovaného

## II. ŽALOBNÍ NÁMITKY

Touto správní žalobou žalobce napadá rozhodnutí v celém rozsahu a **žádá zrušení napadeného rozhodnutí** a dále ve smyslu § 78 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) **navrhuje též zrušení integrovaného povolení**, jako rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které napadenému rozhodnutí předcházelo.

### A. ZÁSADNÍ PORUŠENÍ PRÁV ŽALOBCE

Svou aktivní žalobní legitimaci žalobce opírá o ustanovení § 65 odst. 1 a odst. 2 s.ř.s. když tvrdí, že integrovaným povolením a napadeným rozhodnutím byl ve smyslu citovaného ustanovení zkrácen na svých právech, resp. postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu příslušejí, takovým způsobem, že to mělo za následek nezákonné rozhodnutí. Uvedené žalobce odůvodňuje níže v jednotlivých bodech své žaloby.

Žalobce předesílá, že pokud jde o jeho aktivní legitimaci, odkazuje také na **Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/35/EC** ze dne 26. 5. 2003 o účasti veřejnosti na přípravě některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a kterým se mění, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k soudům, směrnice Rady 85/337/EEC a 96/61/EC. Směrnice byla v Úředním věstníku ES zveřejněna 25. 6. 2003 (OJ L 156/03) a dnem zveřejnění vstoupila v platnost - implementována má být do 25. 6. 2005. V oblasti účasti veřejnosti a přístupu k soudům novelizuje kromě Směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) také **Směrnici 96/61/ES o integrované prevenci a omezení znečištění** (dále jen „Směrnice IPPC“).

Článek 15a „Přístup k soudům“ Směrnici 2003/35/ES novelizovaného znění Směrnice IPPC 96/61/ES požaduje, aby členské státy v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistily, aby osoby z řad dotčené veřejnosti mohly dosáhnout toho, že **soud** nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem **přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost rozhodnutí**, aktů nebo nečinnosti

podle ustanovení o účasti veřejnosti podle této Směrnice. Článek 2 odst. 14 Směrnice IPPC pak stanovuje, že „**dotčená 2 veřejnost**“ je veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u **nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí** a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů **předpokládá, že mají na rozhodování zájem**.

Směrnice tedy výslovně **zajišťuje právo na soudní přezkum** výsledných rozhodnutí - **integrováných povolení** - a jednoznačně vylučuje odmítání žalob, podaných „dotčenou veřejností“ z důvodu nedostatečného prokázání zásahu do subjektivních práv žalobce, resp. omezování přípustných námitek pouze na zásah do procesních práv.

Ze všeho výše (a dále níže v bodě D žaloby) uvedeného žalobce, jako občanské sdružení – nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky českého právního řádu - dovozuje, že je aktivně legitimován k podání této žaloby také ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s..

#### **A.1. Nezákonné omezení lhůty pro vyjádření**

Žalobce konstatuje, že postupem správního orgánu byl ve smyslu § 65 odst. 2 s.ř.s. zkrácen na svých právech takovým způsobem, že to mělo za následek nezákonné rozhodnutí. Žalobce předně konstatuje, že bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, když byla Krajským úřadem **na ústním jednání** ve věci dne 29. 3. 2004 **nezákonně omezena lhůta pro jeho vyjádření** podle § 27 odst. 1 SpŘ. Pracovník Krajského úřadu na počátku ústního jednání vyhlásil, že připomínky a vyjádření v předmětném správním řízení lze podat pouze do konce ústního jednání s tím, že k později podaným nebude přihlížet. Žalobce přitom v průběhu ústního přednesl jako nedílnou součást svých námitek závěry materiálu „*Expertní znalecký posudek na obsah žádosti NEMAK EUROPE, s.r.o. o vydání integrovaného povolení a na Vyjádření Agentury integrované prevence k této žádosti na akci*“ vypracovaného v Praze dne 26. 3. 2004 Ing. Michaelem Barchánkem, technickým a právním poradcem v oblasti životního prostředí za spolupráce Ing. Bohuslava Brixie, poradenství v životním prostředí, (dále jen „expertní posudek“), navrhl provedení důkazu výpovědí svědků – zpracovatelů expertního posudku, a v této souvislosti navrhl také přerušování řízení a doplnění podkladů pro rozhodnutí (např. výsledky měření emisí) tak, aby mohl být řádně zjištěn skutečný stav věci (k tomu podrobněji viz body A.2. a A.3. žaloby).

Žalovaný přitom v odůvodnění napadeného rozhodnutí k uvedenému uvedl: „*Dle odvolatele došlo k nezákonnému omezení lhůty pro vyjádření. [...] Správní orgán tím, že v průběhu ústního jednání stanovil lhůtu do konce tohoto jednání, porušil ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu, neboť takto stanovenou lhůtu nelze považovat za přiměřenou vzhledem k době jejího stanovení a oznámení. Tento bod odvolání je oprávněný a v novém řízení je třeba poskytnout účastníkům přiměřenou lhůtu pro vyjádření.*“ (zvýraznil žalobce).

Také z uvedené citace žalobce jednoznačně dovozuje, že jeho **práva** byla v řízení před Krajským úřadem **porušena** způsobem, který jednoznačně vyžadoval **zrušení integrovaného povolení**, přičemž žalovaný v **odůvodnění** napadeného rozhodnutí toto **zrušení předpokládá** či samo **přímo a výslovně potvrzuje**, přičemž však **výrok rozhodnutí integrované povolení pouze mění**.

Uvedený bod odůvodnění lze tedy považovat buď za zmatečný a zcela nelogický, pokud žalovaný vydal rozhodnutí, kterým integrované povolení pouze změnil. Anebo lze ve své podstatě tento bod považovat za přímo potvrzující argumentaci žalobce o zásahu do jeho procesních práv - to vy však nastalo pouze v případě, že mělo být integrované povolení zrušeno. Žalovaný uznal, že uvedená nezákonnost odůvodňuje zrušení integrovaného povolení, když na ústním jednání stanovenou lhůtu do konce ústního jednání nelze považovat za přiměřenou ve smyslu § 27 odst. 1 SpŘ, nicméně dle logiky věci a textu odůvodnění zcela nepochopitelně k jeho zrušení nepřistoupil a toto pouze změnil.

Uvedenou část napadeného rozhodnutí nelze v žádném případě považovat za chybu v psaní, počtech či jinou zřejmou nesprávnost v písemném vyhotovení napadeného rozhodnutí, která by mohla být napravena postupem podle § 47 odst. 6 SpŘ. Žalovaný se totiž v žádné jiné části odůvodnění napadeného rozhodnutí k námitce nepřiměřené lhůty jiným způsobem nevyjadřuje ani nenaznačuje, že by se mohl jinak vyjádřit.

Na základě výše uvedeného žalobce dovozuje, že ze strany Krajského úřadu a následně žalovaného vůči žalobci byly porušeny zásady správního řízení podle § 3 odst. 2 SpŘ a dále porušena práva žalobce podle § 33 odst. 1, odst. 2 SpŘ. Uvedené je zcela zásadním zásahem do práv žalobce, které způsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí, a tedy odůvodňuje jeho zrušení.

*Důkazy:*

- str. 5 napadeného rozhodnutí
- expertní posudek – spisem žalovaného
- protokol z ústního jednání – spisem žalovaného

## **A.2. Nevypořádání se s navrženými důkazy žalobce**

### **A.2.1. Nezákonné zamítnutí navrženého důkazu - svědecké výpovědi**

Pro potřeby předmětného správního řízení o vydání integrovaného povolení si žalobce opatřil expertní posudek. Žalobce na ústním jednání ve věci, které se konalo dne 29. 3. 2004, vystoupil s (v řízení již opakovaným) návrhem na **jeho přerušeni** a uvedené nově odůvodnil závěry expertního posudku: „*Za těchto okolností bylo dle názoru zpracovatelů tohoto expertního posudku nesprávné, že vůbec pokračovalo řízení o vydání integrovaného povolení zpracováním Vyjádření oprávněnou osobou. Pro úspěch takového řízení je třeba ze žádosti odstranit chyby a kvalifikovaně ji doplnit ve smyslu Vyhlášky. Jen takový dokument může být podkladem pro bezchybné vyhotovení správního rozhodnutí – vydání integrovaného povolení.*“ (zvýraznil žalobce).

Dle § 33 odst. 1 SpŘ má účastník řízení právo navrhnout důkazy a jejich doplnění a klást svědkům a znalcům otázky při ústním jednání. Z důvodu, že zpracovatelé expertního posudku mohli podle přesvědčení žalobce během ústního jednání zásadně **napomoci zjistit a objasnit skutečný stav věci** (např. tím, že mohli klást otázky zpracovatelům žádosti provozovatele či odborně způsobilé osoby a tímto dále vyjasňovat body žádosti, které byly určeny k projednání na ústním jednání), **žalobce navrhl** ve smyslu § 34 odst. 1 až 3 a § 35 SpŘ **výpověď** těchto **svědků**, kteří byli v budově Krajského úřadu připraveni svědčit. Krajský úřad však jejich **výpověď zamítl**, navíc s nesprávným odůvodněním: „*... neboť navržené znalci nebyli řádně přihlášení do řízení jako účastníci, ani nebyla doložena znalecká osvědčení v projednávaných oborech.*“ (zvýraznil odvolatel).

*Důkaz:*

- expertní posudek – spisem žalovaného

### **A.2.2. Ústní jednání nesplnilo svůj zákonný účel**

Žalovaný v napadeném rozhodnutí v uvedeném bodě přiznal chybné odůvodnění integrovaného povolení, nicméně neseznal, že by nepřipuštěním výpovědi svědků v tak závažném bodě mohlo přispět k objasnění věci. V tomto směru se žalovaný snaží dovodit, že si Krajský úřad „*...vyhodnotil také závěr expertního posudku.*“. Ve chvíli odmítnutí návrhu žalobce na provedení takového důkazu však teprve probíhalo ústní jednání, které mělo dle své povahy a dle dikce § 21 SpŘ přispět k objasnění věci. Žalobce konstatuje, že **ústní jednání svůj účel nesplnilo**. Krajský úřad v dané chvíli neměl dostatek podkladů pro rozhodnutí, resp. tyto podklady neměl zhodnocené takovým způsobem, aby mohl bez dalšího zamítnout svědeckou výpověď navržených osob. Tyto osoby přitom jako **svědci** a zároveň znalci v oboru, měli pomoci žalobci a také Krajskému úřadu **objasnit skutečný stav věci**, dobrat se **materiální pravdy**, což je základním požadavkem každého správního řízení. Byť je to Krajský úřad, který je oprávněn provádět důkazy a řízení je vedeno zásadou volného hodnocení důkazů (§ 34 odst. 5 SpŘ), **zamítnutí navrženého důkazu výpovědi svědků** Ing. Michaela Barchánka a Ing. Bohuslava Brixeho je nutno pokládat za **nezákonné**, neboť tímto žalobce nedostal plnou možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a navrhnout důkazy další (viz také A.2.1.).

### **A.2.3. Krajský úřad ani žalovaný se nevypořádali s navrženým důkazem – expertním posudkem**

Žalovaný se na str. 7 napadeného rozhodnutí snaží poněkud zmatečným způsobem odůvodnit, proč se Krajský úřad s expertním posudkem nevypořádal. Své tvrzení, že postup Krajského úřadu není v rozporu se zákonem, nijak neodůvodňuje, resp. nelogickou konstrukcí se soustředí na jednu z celé řady zcela konkrétních námitek uvedených v expertním posudku s tím, že tato není

zdůvodněna a je založena na domněnce. Toto však uvádí až žalovaný a uvedené se dotýká nepatrné části obsahu expertního posudku. Tímto „odůvodněním“ žalovaného tedy nijak nebyl a ani nemohl být zhojen fakt, že se **Krajský úřad s expertním posudkem jako nedílnou součástí námitek žalobce v předmětném řízení nijak nevypořádal**. Závěrem expertního posudku jsou přitom výše uvedené závažné konstatování vztahující se k samotnému správnímu řízení. Dále jsou v něm, uváděny konkrétní věcné výtky vůči žádosti provozovatele a vyjádření AIP. Žalovaný však stejně jako Krajský úřad uvedený závěr expertního posudku zcela ignorovali a nijak ho do podkladů pro rozhodnutí nezahrnuli.

*Důkaz:*

*- expertní posudek – spisem žalovaného*

#### **A.2.4. Nezákoná presumpce vydání integrovaného povolení**

**Krajský úřad** na str. 4 protokolu z ústního jednání ze dne 29. 3. 2004 v bodu „závěr“ uvedl, že **vydá** na základě žádosti, vyjádření účastníků řízení a příslušných orgánů státní správy a stanoviska Agentury integrované prevence **integrované povolení** provozovateli s tím, že připomínky budou zohledněny v rozhodnutí, případně budou zamítnuty.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí v uvedeném bodě zmiňovalo otázku podjatosti dle § 9 SpŘ, přičemž však žalobce tímto nijak nedovozoval podjatost úředníka provádějícího správní řízení, ale skutečnost, že v průběhu ústního řízení předem konstatoval fakt (tedy presumoval), že integrované povolení bude vydáno.

V dané době (v průběhu ústního jednání) však žalobce teprve prezentoval závěry expertního posudku a trval na přerušení řízení. Pokud tedy Krajský úřad v dané situaci presumoval vydání integrovaného povolení podle § 13 odst. 3 zákona IPPC, dal tímto najevo, že expertní posudek nebude vůbec hodnotit jako důkaz. Krajský úřad totiž v dané chvíli vydání integrovaného povolení presumovat nemohl, ledaže by porušil zásady správního řízení - ustanovení § 3 odst. 4, § 32 odst. 1 a § 46 SpŘ.

Na základě všeho výše v bodě A.2. uvedeného žalobce dovozuje, že ze strany Krajského úřadu a následně žalovaný vůči žalobci byla porušena zásada součinnosti podle § 3 odst. 2 SpŘ, zásada materiální pravdy podle §3 odst. 4 a § 32 Odst. 1 SpŘ a dále práva žalobce podle § 33 odst. 1, odst. 2 SpŘ. Uvedeným došlo k zásahu do práva žalobce na spravedlivý proces. Uvedené pak odůvodňuje zrušení napadeného rozhodnutí.

#### **A.3. Nezákoné zatajení podkladů pro rozhodnutí - výsledku měření emisí**

Žalovaný napadeným rozhodnutím změnil výrok integrovaného povolení a přiznal možnost žalobci seznámit se s **výsledky autorizované měření emisí na 1. etapě továrny Nemaku**. Nicméně zůstává faktem, že s těmito výsledky měl být žalobce seznámen v průběhu řízení IPPC - jak požadoval a faktem neseznámení s těmito údaji odůvodňoval přerušení řízení - a nikoliv až po jeho pravomocném skončení. Žalobce tímto nedostal možnost si informace ověřit, resp. se k nim řádně a v souladu se zákonem vyjádřit. Uvedené je porušením zákona a odůvodňuje zrušení napadeného rozhodnutí.

### **B. DALŠÍ PORUŠENÍ PORUŠENÍ PRÁV ŽALOBCE**

#### **B.1. Počátek řízení: Nezveřejnění stručného shrnutí žádosti na portálu veřejné správy**

Žalobce již ve své přihlášce za účastníka řízení ze dne 19. 9. 2003 a v dalších podáních upozorňoval Krajský úřad na závažnou skutečnost, a to že **stručné shrnutí údajů** z žádosti **nebylo zveřejněno** v souladu s požadavky ustanovení § 8 odst. 2 zákona IPPC, neboť **nebylo** ani Krajským úřadem ani obcí Havraň **vyvěšeno na portálu veřejné správy** (dále jen „Portál“).

V době zahájení předmětného řízení (15. 4. 2003) **Portál** (dnes fungující na adrese: <http://portal.gov.cz>) **vůbec neexistoval** (byl spuštěn ve zkušebním provozu až v říjnu 2003) a tudíž nebylo možno ani nalézt odkaz na web MŽP o IPPC ( <http://www.env.cz/ippc/>), tím méně pak informace předpokládané zákonem IPPC (§ 6, § 8, § 13 a § 26). V dané situaci platilo vše, co žalobce



vedl ve svých předchozích podáních do správního řízení a tvrzení žalovaného o náhradním zveřejnění je nutno považovat **za nesprávný a účelový výklad.**

Od publikace údajů z žádosti o vydání integrovaného povolení se odvíjí možnost veřejnosti vyjádřit se k jejímu obsahu a přihlásit se do řízení jako jeho účastníci (§ 8 odst. 2, resp. § 7 odst. 1 písm. d) zákona IPPC). Nezveřejněním požadovaných informací na Portálu tak kromě porušení zákona IPPC dochází ke znatelnému oslabení principu, na němž zákon IPPC spočívá, tím také k narušení účelu zákona IPPC vymezeného ustanovení v ustanovení § 1 – v souladu s právem Evropských společenství dosáhnout vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku.

## **B.2. Průběh řízení: Nerespektování oprávněného požadavku žalobce k přerušení řízení**

Žalobce ve svém vyjádření ve smyslu § 9 odst. 3 zákona IPPC ze dne 5. 11. 2003 konstatoval, že v oblasti týkající se emitovaných látek není možno řádně zjistit skutečný stav věci, aniž by v žádosti uvedené údaje byly doplněny o výsledky měření, o nichž provozovatel uvedl, že „budou přiloženy v další fázi“. Žalobce požadoval, aby Krajský úřad vyzval provozovatele k odstranění nedostatků podání (k vyjasnění údajů a doplnění výsledků měření emisí) ve smyslu § 29 odst. 1 SpŘ a předmětné správní řízení přerušil.

Postupem Krajského úřadu **bez přerušení řízení** došlo k porušení základních pravidel správního řízení. Žalovaný v napadeném rozhodnutí pouze zkonstatoval, že na přerušení řízení nemá účastník řízení nárok a otázka přerušení je plně na uvážení správního orgánu. Žalobce ve shodě s tím, co již uvedl v bodě A.3. konstatuje, že v dané fázi při přerušení řízení mohlo dojít k seznámení žalobce s tímto materiálem, čímž by dostal možnost vyjádřit se k němu, a tedy i navrhnout důkazy a doplnění ve smyslu § 32 a násl. SpŘ. Tím, že Krajský úřad řízení nepřerušil, způsobil, že žalobcova práva byla porušena a toto porušení pak již nemohlo být řádně zhojeno postupem žalovaného, které změnou výroku umožnilo žalobci se s výsledky měření emisí seznámit, avšak až po právní moci napadeného rozhodnutí.

## **B.3. Průběh řízení: Neplatné nařízení ústního jednání**

Žalobce v daném bodě plně odkazuje na obsah svého nesouhlasu s nařízením ústního jednání ze dne 15. 3. 2004. Vzhledem k tomu, že informace podle zákona IPPC mají být zveřejněny na Portálu, přičemž na konkrétní URL, na níž je Portál umístěn (<http://portal.gov.cz>), informace z předmětného řízení nebylo lze získat, je nutno dojít k závěru, že vyjádření AIP jako odborně způsobilé osoby, (dále jen „OZO“), ve smyslu § 11 odst. 4 zákona IPPC nebylo platně zveřejněno. Z důvodu nezveřejnění vyjádření AIP pak nemohlo být vůbec ústní jednání nařízeno.

Podle zákona IPPC má OZO na vypracování a zaslání svého vyjádření Krajskému úřadu 75 dní ode dne předání žádosti a vyjádření účastníků řízení a příslušných správních úřadů. Vzhledem k tomu, že se poslední účastník řízení (Hnutí DUHA) vyjadřoval dne 24. 11. 2003 a Krajský úřad měl ve smyslu § 9 odst. 4 zákona IPPC až 5 dní na zaslání žádosti a vyjádření, dojdeme k závěru, že nejpozději dne 13. 2. 2004 mělo být vyjádření AIP zasláno Krajskému úřadu, který měl neprodleně zajistit zveřejnění tohoto materiálu. Vyjádření AIP je datováno dnem 26. 2. 2004. AIP tedy překročila zákonnou lhůtu pro vyjádření ve smyslu § 11 odst. 2 zákona IPPC.

Krajský úřad pak dne 8. 3. 2004 podle § 12 zákona IPPC nařídil ústní jednání (na den 29. 3. 2004), aniž by v dané době vyjádření AIP bylo (jakkoliv) zveřejněno - jak na úřední desce či na Portálu, či fakticky na serveru MZP k IPPC (kde bylo zveřejněno až dne 10. 3. 2004).

Žalovaný v napadeném rozhodnutí k uvedenému uvedl: *„Toto procesní pochybení ovšem nezakládá nezákonnost rozhodnutí a nemá vliv na „platnost“ nařízení ústního jednání. Lhůta „neprodleně“ není blíže definována, a proto nelze dovozovat její porušení, představovala-li v konkrétním případě dobu 9 dnů.“*

## **B.4. Průběh řízení: Neplatné prodloužení lhůty pro rozhodnutí**

Žalobce v tomto bodě plně odkazuje na obsah svého podání ze dne 21. 5. 2004, když tvrdí, že Krajský úřad nemohl již dne 18. 11. 2003 platně požádat a žalovaný jako jeho nadřízený orgán dne 4. 12. 2003 platně souhlasit s prodloužením lhůty pro vydání rozhodnutí, když v uvedené době se teprve

vyjadřoval k žádosti (24. 11. 2003) poslední z účastníků řízení - Hnutí DUHA, a když v uvedené době teprve počínala běžet lhůta pro vyjádření OZO. Krajský úřad a žalovaný nemohli předtím, než se OZO řádně vyjádřila, požádat o prodloužení lhůty, resp. toto prodloužení povolit, neboť by tím fakticky neprodlužovali lhůtu pro rozhodnutí, ale lhůtu pro vyjádření OZO, což však zákon nepředpokládá.

V uvedené době ani Krajský úřad ani žalovaný nemohl presumovat výsledek řízení, tedy to, že bude vydáno integrované povolení podle § 13 odst. 3 zákona IPPC - řízení stejně tak mohlo být (a žalobce o to v dané době žádal) např. přerušeno, nebo Krajský úřad po provedeném řízení mohl ve smyslu § 13 odst. 2 zákona IPPC žádost o vydání integrovaného povolení zamítnout.

#### **B.4.1. Žalobce nebyl informován o prodloužení lhůty**

Podstatným faktem dále je, že žalobce nebyl nijak o prodloužení lhůty pro rozhodnutí v době, kdy k jejímu prodloužení došlo, informován. Tuto informaci neobsahuje text protokolu z ústního jednání, v němž je průběh řízení shrnut. Uvedenou informaci získal žalobce až poté, co sám aktivně Krajský úřad na překročení 45-ti denní lhůty pro rozhodnutí upozornil a žádal vysvětlení.

#### **B.4.2. Vyřízení stížnosti bylo antedatováno**

Žalobci byl přípis žalovaného, kterým došlo k prodloužení lhůty, doručen na základě jeho stížnosti ze dne 21. 5. 2004 až dne 9. 6. 2004 spolu s přípisem Krajského úřadu zn. 3844/ŽPZ/04/Rc datovaným dnem 27. 5. 2004. Faktem však je, že integrované povolení bylo vydáno dne 28. 5. 2004, přičemž bylo doručeno již dne 2. 6. 2004, tedy o celý týden dříve, než přípis, který měl být vydán již o den dříve. Žalobce nevidí jiný důvod pro takový postup, než že citovaný přípis Krajského úřadu byl antedatován (s cílem uvedenou stížnost oficiálně vyřídit před datem vydání rozhodnutí ve věci samé). Uvedené pak považuje za zcela zásadní porušení zásad správního řízení, přičemž z uvedeného by bylo lze kromě disciplinární odpovědnosti dovodit i odpovědnost trestněprávní.

### **C. VĚCNÁ PORUŠENÍ ZÁKONŮ**

#### **C.1. Porušení ochrany zemědělského půdního fondu**

Žalobce v daném bodě opět plně odkazuje na obsah svého vyjádření ve smyslu ustanovení § 9 odst. 3 zákona IPPC ze dne 5. 11. 2004 a tvrdí, že z hlediska platné právní úpravy (v 1. etapě realizovaná a v 2. etapě zamýšlená) **stavba nemůže stát v místě, které si provozovatel zvolil pro její umístění**. Uvedeným jsou pak zatížena všechna další správní řízení (tedy i předmětné řízení IPPC) týkající se závodu společnosti NEMAK, který je především z hlediska **ochrany zemědělského půdního fondu** (dále jen „ZPF“) v dané lokalitě podle přesvědčení žalobce umístěn, postaven a provozován nezákonně.

Tvrzení žalovaného v napadeném rozhodnutí o tom, že souhlas MŽP ze dne 9. 10. 2001 s trvalým odnětím 33,5762 ha ze ZPF v k. ú. Havraň, je právoplatný a není žádným jiným rozhodnutím zrušen ani nahrazen, sice plyne z presumpce správnosti správního aktu, nicméně **žalovaný i Krajský úřad** jsou mimo jiné také **orgány ochrany ZPF** a mají proto za úkol v případě, že je dotčen ZPF, postupovat podle zásad ochrany ZPF (§ 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně ZPF). V případě, že zjistí nezákonnosti v subsumovaném rozhodnutí, které je pro vydání rozhodnutí podstatné, měly by dbát ochrany práv účastníků řízení a zjednat adekvátní nápravu, zvláště pak, jestliže tyto vady následně vedly k nedostatečnému zjištění skutkového stavu k posouzení celé věci.

#### **C.2. Porušení ochrany krajinného rázu**

Žalobce v daném bodě opět plně odkazuje na obsah svého vyjádření ve smyslu ustanovení § 9 odst. 3 zákona IPPC ze dne 5. 11. 2004 s tím, že **provedením stavby může dojít k zásahu do krajinného rázu** - plyne tak již ze samotné podstaty stavby zasazené do hospodářské krajiny. Odvolatel dále odkazuje na studii o zásahu do krajinného rázu stavbou NEMAK vypracovanou Doc. Ing. arch. Ivanem Vorlem, CSc. z Ústavu urbanismu Fakulty architektury Českého učení technického v Praze, z níž vyplývá, že dojde k citelnému zásahu do krajinného rázu.

Krajský úřad v odůvodnění integrovaného povolení uvedl, že: *„Zásah do krajinného rázu byl posuzován příslušným správním úřadem na základě studie Doc. Ing. Pavla Rohona, CSc., podle níž*

*k zásahu do krajinného rázu nedojde. Mimoodvolací řízení proti vydání souhlasu dle § 12 zákona OPK bylo Krajským úřadem rozhodnutím č.j.: 2164/OZP 03/246/ODP029/03, ze dne 22. 10. 2003, zastaveno.“ (zvýraznil odvolatel).*

K uvedenému odvolatel namítá, že souhlas Magistrát města Mostu dle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OPK“), č.j.: **OKHaŽP/266/03IFo**, ze dne **23. 1. 2003** obsahuje pětiřádkové odůvodnění, v němž není nikde uveden fakt, který uvádí Krajský úřad, že by zásah do krajinného rázu byl posuzován na základě studie Doc. Ing. Pavla Rohona.

K danému bodu pak žalovaný v napadeném rozhodnutí na rozsáhlou argumentaci žalobce uvádí: *„Dle odvolatele může provedením stavby dojít k zásahu do krajinného rázu. Skutečnost, že napadené integrované povolení neobsahuje podmínky ve věci krajinného rázu a investor bude nucen příslušný souhlas získat mimo řízení o integrované povolení, sice nepřispívá k naplnění principu hospodárnosti řízení a není v souladu s ustanovením § 13 odst. 6 zákona o integrované prevenci, ale nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí a není sama o sobě důvodem pro jeho zrušení.“*

Žalobce konstatuje, že porušení § 13 odst. 6 zákona IPPC je závažným porušením zákona. V současné době pravomocné rozhodnutí ve věci zásahu do krajinného rázu již bylo vydáno před vydáním územního rozhodnutí pro rozšíření Nemaku a jako takové je **jednou z žalobních námitek samostatné žaloby**, kterou podal žalobce dne **27. 2. 2004** proti územnímu rozhodnutí k umístění stavby **"NEMAK EUROPE - Závod na výrobu hlav automobilových motorů, II. etapa" lokalita Joseph - obec Havraň** ze dne **17. 12. 2003, Zn. UPS 725/134675/03-Pi** vydaného Krajským úřadem. V uvedeném bodě není argumentace žalovaného logická, když uvádí, že investor bude nucen si souhlas se zásahem do krajinného rázu opatřit mimo integrované řízení. Tímto buď prokazuje neznalost stavu věci (a tedy existenci souhlasu se zásahem), či přiznává, že uvedený souhlas může být zrušen. Posledně uvedené by více odpovídalo skutečnosti, protože souhlas se zásahem do krajinného rázu je zjevně nezákonný, a to již z důvodu, že žalobce se řízení o souhlasu neměl možnost vůbec účastnit, čímž byla zásadním způsobem porušena jeho práva účastníka řízení.

Žalobce proto konstatuje, že integrované povolení i napadené rozhodnutí se nemohou opírat o citovaný souhlas magistrátu, neboť ten je nutno považovat za nezákonný. V současné době probíhá se značným zpožděním odvolací řízení ve věci podnětu k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. V případě zrušení souhlasu ztratí integrované povolení (i napadené rozhodnutí) podklad.

### **C.3. Porušení zákona o vodách - odpadní vody**

Žalobce poukazuje na bod 2.1. výroku integrovaného povolení - **povolení k vypouštění odpadních vod s obsahem zvláště nebezpečných látek do kanalizace** podle § 16 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „ZOV“). Podle § 16 odst. 2 při vydávání povolení podle odst. 1 vodoprávní úřad postupuje přiměřeně podle ustanovení § 38 odst. 5. Ustanovení § 9 až 13 platí v těchto případech obdobně.

Ustanovení § 9 odst. 1 ZOV stanovuje, že **povolení k nakládání s vodami se vydává na časově omezenou dobu**. Žalobce považuje toto omezení doby platnosti nakládání s vodami za nezbytnou součást povolení, ať jsou taková povolení vydávána v řízení IPPC či mimo ně. Podle § 9 odst. 2 ZOV povolení k vypouštění odpadních vod nemůže být vydáno na **dobu delší než 10 let** a v případě vypouštění odpadních vod se zvláště nebezpečnými látkami nebo nebezpečnými látkami podle přílohy č. 1 ZOV na **dobu delší než 4 roky**.

Podle § 14 odst. 3 zákona IPPC *„Při stanovení závazných podmínek provozu, zejména emisních limitů, úřad vychází z použití nejlepších dostupných technik .... Takto stanovené emisní limity nesmí být mírnější než emisní limity, které by jinak byly stanoveny podle zvláštních právních předpisů.“* Pokud bychom u zařízení podléhajících zákonu IPPC, resp. spadající do některé z jeho kategorií uvedených v Příloze č. 1, tedy u zařízení, která vzhledem ke své povaze mohou působit závažné dopady na zdraví obyvatel a životní prostředí, nemohli kromě závazných limitů stanovit omezenou dobu platnosti takových povolení, zcela nedůvodně a nesystematicky až absurdně bychom zvýhodňovali právě „přírodu významně zatěžující“ provozovatele na úkor těch, kteří nakládají s vodami v mnohem menším rozsahu, resp. nepodléhají režimu integrovaného povolení. Tito v případě nakládání s vodami získávají „běžné“ časově omezené povolení, které musí pravidelně obnovovat.

Pokud zákonodárce v § 9 odst. 2 ZOV stanovil, že u vypouštění odpadních vod se zvláště nebezpečnými látkami není možno nakládání s vodami povolit na dobu delší než 4 roky, **není žádný důvod proto, aby provozovatel vypouštějící takové nebezpečné látky integrovaným povolením získal povolení k jejich vypouštění na dobu delší než 4 roky.** Ustanovení § 18 až § 20 zákona IPPC o kontrole alespoň každých 8 let, resp. o zániku integrovaného povolení nepovažuje žalobce za opatření sledující stejný či obdobný účel jako ustanovení § 9 odst. 2 ZOV o omezení doby platnosti povolení. Povolení podle § 8 ZOV, resp. § 16 ZOV zaniká automaticky uplynutím doby jeho platnosti, narozdíl od důvodů, na základě kterých úřad může (avšak nutně nemusí) rozhodnout o změně integrovaného povolení.

Vzhledem k výše uvedenému je třeba dovodit, že časově neomezeným rozhodnutím o nakládání s vodami podle § 8 ZOV dochází k narušení účelu zákona o vodách, který je stanoven v jeho § 1. Ve svém důsledku pak dochází k porušení zákona IPPC.

#### **D. ZÁSAH DO PRÁVA NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ PODLE ČL. 35 LISTINY**

**D.1.** Ústavní soud opakovaně judikoval, že ani zařazení určitého práva v systému Listiny mezi hospodářská, sociální a kulturní práva neznamená jejich nevymahatelnost. V souvislosti s právem na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny Ústavní soud zároveň konstatoval ve svém nálezu III. ÚS 70/97, že toto právo **je subjektivním právem, jehož ochrany se lze domáhat u soudu.** Nic na tom nemění fakt, že současně jde u životního prostředí o veřejný statek. Právo na příznivé životní prostředí má přitom zcela zvláštní povahu. Zásah do tohoto práva totiž není vázán na konkrétní následek způsobený adresátu této ústavní normy, i když by k tomuto výkladu svádí obvyklá interpretace právních norem v oblasti ochrany lidských práv. Při domáhání se práva na příznivé životní prostředí proto např. není nezbytné zjišťovat zda vznikla nějaká újma nebo dokonce její výše nebo rozsah. Takto široce zakotvené právo má v Listině své zcela logické opodstatnění, neboť zásahy, které znamenají bezprostřední zásah do osobní integrity člověka (ve smyslu fyzickém či hmotném, např. únik vysoce toxických látek do prostředí jehož důsledkem je smrt fyzické osoby) jsou ošetřeny jinými právy jako je např. právo na život či právo na soukromí.

V této souvislosti je nutno poukázat na zvláštní povahu ochrany práva na příznivé životní prostředí. **Ochrana v tomto smyslu vykazuje nejvyšší účinnost při preventivním působení,** tedy při předcházení tomu, aby vůbec k poškození nebo porušení životního prostředí a následně zásahu např. do práva na život a zdraví člověka došlo. Tento preventivní účel vyjadřuje i právní úprava, která určuje u činností, které mohou mít na životní prostředí nepříznivý vliv, nutnost získat povolení (souhlas, vyjádření apod.) příslušného orgánu veřejné moci. Tato skutečnost odůvodňuje jak rozšíření právní sféry každého na základě čl. 35 Listiny, tak i preventivní charakter tohoto ustanovení.

Tuto logiku ústavní úprava respektuje, když v čl. 35 odst. 3 Listiny říká, že **při výkonu svých práv nesmí nikdo ohrožovat životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.** Listina zde zavádí povinnost pro každou fyzickou nebo právnickou osobu. **Této povinnosti musí odpovídat nějaké právo.** Je zde samozřejmě právo orgánů veřejné moci, splnění této povinnosti vymáhat. Ovšem Listina obsahuje tzv. veřejná subjektivní práva, tedy práva, kterých se mohou soukromé osoby domáhat vůči orgánům veřejné moci. Z čl. 35 odst. 3 Listiny vyplývá právo fyzických i právnických osob domáhat se, aby orgány veřejné moci dostatečně dbaly na plnění povinnosti neohrožovat životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Jde ve své podstatě o **pozitivní závazek státu,** o horizontální působení práva na příznivé životní prostředí i vůči jiným fyzickým nebo právnickým osobám. **Proto každý, jak fyzická tak právnická osoba** (k tomu viz níže) má ve skutečnosti **právo na to, aby nikdo při výkonu svých práv neohrožoval životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.**

Jestliže tedy žalovaný (popřípadě Krajský úřad) zejména:

- 1) porušil zákon IPPC tím, že požadované údaje řádně nepublikoval na portálu veřejné zprávy
- 2) porušil principy zákona IPPC a SpŘ tím, že nezhodnotil důkazy předložené žalobcem,
- 3) porušil principy zákona IPPC a ZPF tím, že nedostál své úloze orgánu ochrany ZPF,
- 4) porušil principy zákona IPPC a OPK tím, že nedostál své úloze na poli ochrany krajinného rázu,
- 5) porušil principy zákona IPPC a ZOV tím, že neomezil dobu platnosti povolení k nakládání s vodami

zasáhl do žalobcova práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny, neboť vydal napadené

rozhodnutí, které je v rozporu se zákony, které ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny určují meze práva na příznivé životní prostředí.

**D.2.** Žalobce poukazuje na to, že jako **právníká osoba**, jejíž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny ve smyslu § 70 OPK, **má právo domáhat se toho, aby nikdo při výkonu svých práv neohrožoval životní prostředí a přírodní zdroje nad míru stanovenou zákonem.** Tento závěr vyplývá z následujících skutečností:

Jak již bylo zmiňováno výše, hlavním problémem při chápání zásahu do práva na příznivé životní prostředí je jeho vysoká abstraktnost. Zákonodárce si byl tohoto problému zcela jistě vědom, když v OPK přiznal občanským sdružením hájícím zájmy zcela specifické postavení účastníka správního řízení. Hlavním důvodem tohoto opatření zcela jistě byla snaha zajistit ochranu práva na příznivé životní prostředí při rozhodování státních orgánů skrze účast občanských sdružení (jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny ve smyslu § 70 OPK). Občanská sdružení tak ze strany zákonodárce získala oprávnění chránit právo každého na příznivé životní prostředí tím, že budou usilovat o to, aby byly dodržovány požadavky právních předpisů. Díky tomu je jednotlivcům dána možnost účastnit se ochrany životního prostředí ve správních řízeních za pomoci právní formy občanských sdružení. Občanská sdružení se stávají účastníky správních řízení z důvodu ochrany životního prostředí. Bylo by proto nelogické, aby občanské sdružení mohlo v řízení před soudy úspěšně namítat pouze porušení svých práv procesních.

Zdravé životní prostředí je nezbytné pro všechny biologické organismy včetně člověka a bude to právě člověk, který ponese negativní důsledky porušení životního prostředí. Umělé entity v podobě právnických osob jistě nenesou takové přímé negativní důsledky, jejich existenci si však bez existence člověka, a tedy příznivého životního prostředí, není možno představit. Lze sice připustit, a odpovídá to také přirozenosti lidského bytí, že právníká osoba nemůže mít právo na zdraví nebo na život, s nimiž bývá právo na příznivé životní prostředí často spojováno. Život i zdraví jsou vysoce individuální hodnoty vlastní pouze fyzické osobě, ale životní prostředí takovou kvalitu nemá a Ústavní soud to sám potvrdil ve svém prvním nálezu, když ho označil jako veřejný statek, tedy jako něco, co nemůže být vůbec rozdělováno, a tím spíše, co nemůže být rozdělováno pouze mezi určité subjekty.

Jedním ze znaků právního státu je dodržování principu právní jistoty. Princip právní jistoty předpokládá efektivní ochranu práv (k tomu viz nálezy IV. ÚS 34/97 - Ústavní soud sdílí v tomto směru stanovisko naší právní teorie, že jedním ze základních znaků a předpokladů právního státu a zároveň právní jistoty, jako jednoho z jeho atributů, je takové uspořádání státu, v němž každý, fyzická osoba i osoba právníká, může mít důvěru v právo. Podstata právní jistoty spočívá tedy v tom, že každý může spoléhat na to, že mu stát poskytne efektivní ochranu v jeho právech, že mu státní moc dopomůže k realizaci jeho subjektivního práva, bude-li mu v tom někdo neprávem bránit...). V současnosti je nejúčinnější forma ochrany práva na příznivé životní prostředí dána do rukou občanským sdružením. Bylo by opět nelogické a v tomto smyslu také v rozporu s principem právní jistoty a právního státu, aby nejefektivnější forma ochrany práva na příznivé životní prostředí byla vyloučena z možnosti namítat toto právo před soudem nebo dokonce soudem Ústavním.

Občané, kteří založí občanské sdružení, jehož hlavním cílem podle stanov je ochrana životního prostředí a zapojí se do správního řízení, ve kterém hájí tento veřejný zájem, musí vynaložit značné osobní úsilí a také finanční prostředky. Odpírání přístupu k soudu by v takovém případě znamenalo maření takto vytvářených hodnot, které vzhledem ke své povaze mají často daleko širší rozměr, než jen ochrana životního prostředí, jakým je zejména zkvalitnění funkce státní správy (odstraňování nezákonností a pod.), přispívání k větší demokratičnosti rozhodovacích procesů, boj s korupcí apod.. Žalobce konkrétně sdružuje fyzické osoby, které se snaží dlouhodobě a systematicky (a to především právními prostředky) přispívat k ochraně životního prostředí v České republice svou prací. Na tuto náplň činnosti vynakládá značné finanční prostředky, jejichž efektivní využití by nebylo možné v případě odepření využití soudního přezkumu.

### III.

## **ŽÁDOST O PŘIZNÁNÍ ODKLADNÉHO ÚČINKU ŽALOBĚ**

Žalobce současně žádá, aby soud v souladu s ustanovením § 73 odst. 2 s.ř.s. přiznal této žalobě odkladný účinek. K tomu uvádí tyto důvody:

1. Ustanovení § 45 zákona IPPC uvádí: „**Stavební povolení podle zvláštního právního předpisu pro zařízení [§ 2 písm. a)] nelze vydat bez pravomocného integrovaného povolení.**“ (zvýraznil žalobce). Integrované povolení (a napadené rozhodnutí) je tedy zásadním rozhodnutím a nezbytným podkladem pro stavební řízení, a to konkrétně na stavbu „**ROZVOJOVÁ ZÓNA JOSEPH – závod na výrobu motorových hlav – II. etapa**“ (dále jen „stavební řízení“). Dne **20. 10. 2004**, tedy vzápětí po vydání napadeného rozhodnutí, společnost Nemark Europe, s.r.o. podala u Magistrátu města Mostu, odboru stavební úřad, **žádost o vydání stavebního povolení**. Žalobce se uvedeného stavebního řízení řádně od počátku účastní. Dne **30. 11. 2004** se konalo **ústní jednání** ve věci, a lze proto předpokládat a očekávat, že v brzké době bude **vydáno stavební povolení**, na jehož základě bude investor oprávněn **zahájit stavební práce**. Vysoce pravděpodobně by se tak mohlo stát ještě před rozhodnutím soudu ve věci napadeného rozhodnutí. Tím by došlo ke **zmaření účelu soudního přezkumu**.

2. Žalobce v předmětném stavebním řízení uplatnil řadu námitek vztahujícím se k ochraně životního prostředí, především týkajících se nezákonného odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, nezákonného souhlasu se zásahem do krajinného rázu, nedostatečné ochrany veřejných zájmů - životního prostředí a zdraví. Stavební úřad však na základě presumpce správnosti správního aktu na ústním jednání zkonstatoval (a bude tak tvrdit i v případně vydaném stavebním povolení), že dokud podkladová rozhodnutí nebyla zrušena či změněna, nemůže je sám jakkoli přezkoumat co do jejich věcné správnosti. Je přitom zjevné, že **integrované povolení je zásadním rozhodnutím na poli ochrany životního prostředí a dalších veřejných zájmů** a pokud stavební úřad při svém rozhodnutí vyjde z nezákonného napadeného rozhodnutí, **vady tohoto rozhodnutí budou fakticky přeneseny do stavebního řízení i stavebního povolení. Neprodleným výkonem napadeného rozhodnutí**, který tedy může ve svém důsledku vést k zahájení výstavby, může dojít k závažné újmě na životním prostředí, které když bude protiprávně dále zastavěna nejcennější zemědělská půda v okrese Most a dojde k zásahu do krajinného rázu. Taková újma je ze své podstaty nenahraditelnou.

3. Žalobci současně vznikne neprodleným výkonem napadeného rozhodnutí, které vyústí v zahájení další výstavby před skončením soudního řízení, **závažná újma v jeho právu na příznivé životní prostředí** – napadené rozhodnutí umožňuje, aby bylo životní prostředí žalobce dotčeno v rozporu s právními předpisy.

#### IV. ZÁVĚREČNÝ ŽALOBNÍ NÁVRH

Vzhledem ke všemu výše uvedenému žalobce navrhuje, aby soud vydal rozsudek tohoto znění:

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí č.j. 530/971/04/Pí ze dne 11. 10. 2004 a rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje č.j. 1666/ŽPZ/04/IP-24/Rc ze dne 28. 5. 2004 se zrušují.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení.

V Brně dne 20. 12. 2004

Mgr. Jiří Nezhyba  
Ekologický právní servis

## **BIBLIOGRAFICKÉ ÚDAJE**

**Jméno autora: Veronika Turečková**

**Obor: Evropská hospodářsko-správní studia**

**Forma studia: prezenční studium**

**Název práce: Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu**

**Rok: 2013**

**Počet stran textu: 56**

**Celkový počet příloh: 1**

**Počet titulů českých použitých zdrojů: 14**

**Počet titulů zahraničních použitých zdrojů: 0**

**Počet internetových zdrojů: 2**

**Vedoucí práce: JUDr. Zdeněk Fiala**